

Rapport spécial

portant sur le Fonds national de soutien à la production
audiovisuelle



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR	5
1.1. INTRODUCTION	5
1.2. OBJECTIFS DE CONTRÔLE	5
1.3. PÉRIODE ET CHAMP DE CONTRÔLE.....	5
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE.....	7
3. BASE LÉGALE.....	8
4. PRÉSENTATION DU FONDS NATIONAL DE SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE	9
4.1. LOI DU 22 SEPTEMBRE 2014 RELATIVE AU FONDS NATIONAL DE SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE : UN CHANGEMENT DE PARADIGME	9
4.2. MISSIONS DU FONDS	10
4.3. ORGANISATION DU FONDS	12
4.4. RESSOURCES DU FONDS.....	13
5. GOUVERNANCE DU FONDS.....	14
5.1. TUTELLE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE	14
5.2. CONSEIL D'ADMINISTRATION	15
5.3. COMITÉ DE LECTURE ET COMITÉ D'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	16
5.4. COMITÉ DE SÉLECTION.....	16
6. GESTION FINANCIÈRE DU FONDS	18
6.1. SITUATION FINANCIÈRE DU FONDS.....	18
6.2. PROCÉDURES FINANCIÈRES.....	21
6.3. MARCHÉS PUBLICS	26
6.4. CONSULTANTS EXTERNES	28
7. AIDES FINANCIÈRES SÉLECTIVES, CERTIFICATS D'INVESTISSEMENT AUDIOVISUEL ET AUTRES SUBSIDES ET AIDES	29
7.1. AIDES FINANCIÈRES SÉLECTIVES.....	29
7.2. CERTIFICATS D'INVESTISSEMENT AUDIOVISUEL	39
7.3. AUTRES SUBSIDES ET AIDES.....	42
II. LA PRISE DE POSITION DU FONDS NATIONAL DE SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE	47



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, à la demande de la Chambre des députés, 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, en date du 27 janvier 2020, la Chambre des députés a saisi la Cour afin qu'elle établisse un rapport spécial sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après le « Fonds »).

Des entretiens avec les responsables de l'entité contrôlée 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.

1.2. Objectifs de contrôle

Les objectifs de contrôle poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est notamment précisé que la Cour examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses.

1.3. Période et champ de contrôle

Conformément à la lettre de saisine de la Chambre des députés du 27 janvier 2020, l'analyse de la Cour a porté sur la période couvrant les dix exercices allant de 2009 à 2018.

Dans le cadre du présent rapport spécial, la Cour a identifié trois volets majeurs :

- La gouvernance du Fonds :

Le contrôle de la Cour a porté sur une analyse de l'organisation du Fonds. Ainsi, la Cour a identifié les outils de gouvernance, analysé la composition du conseil d'administration, du comité

d'analyse économique et financière, du comité de lecture et du comité de sélection ainsi que leurs attributions respectives.

- La gestion financière du Fonds :

La Cour a analysé, sur base d'échantillons, la légalité et la régularité des dépenses afin de vérifier si celles-ci sont en relation avec les missions définies dans la législation du Fonds et si ces dépenses sont réalisées conformément aux procédures mises en place au sein du Fonds.

- L'attribution des aides financières sélectives, des certificats d'investissement audiovisuel et des autres subsides et aides :

La Cour a notamment analysé le respect des dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « loi abrogée ») ainsi que le respect des dispositions figurant au chapitre 3 de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.¹ Ce contrôle a permis d'analyser si les sociétés de production bénéficiaires d'aides répondent aux conditions légales pour l'obtention d'une aide, de contrôler le respect des critères d'attribution ainsi que de vérifier la conformité des modalités de versement et de remboursement des aides financières sélectives, tel que prévu par le législateur.

Pour ce qui est du relevé des œuvres demandé par la Chambre des députés, la Cour a adressé cette demande au Fonds et la réponse ainsi obtenue comprend des rapports par société de production. Chaque rapport reprend les œuvres audiovisuelles produites par ces sociétés, en précisant le format de l'œuvre (long-métrage, documentaire, etc.), les dates de sortie, les territoires vendus, les sélections de l'œuvre dans le cadre de festivals, les récompenses obtenues ainsi que les supports de diffusion (salles de cinéma, télévision, DVD, etc.).

Au total, le relevé reçu concerne 325 œuvres soutenues par le Fonds produites par 23 sociétés de production.

¹ Le chapitre 3 inclut l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014, dont l'analyse avait été demandée dans la saisine de la Chambre des députés.

2. Chronologie des travaux de contrôle

27 janvier 2020	Saisine par la Chambre des députés pour l'élaboration d'un rapport spécial par la Cour des comptes sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
13 février 2020	Lettre d'annonce du contrôle
4 mars 2020	Lettre de demande de documents
15 mai 2020	Réception du premier lot de documents par courrier
20 mai 2020	Demande de la documentation sous forme électronique
4 août 2020	Réunion auprès du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
2 septembre 2020	Réunion auprès du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
1er octobre 2020	Réunion de présentation des bases de données du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
10 novembre 2020	Réunion de présentation des dossiers relatifs aux aides financières sélectives et aux certificats d'investissement audiovisuel
9 février 2021	Réunion en visioconférence avec le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

3. Base légale

La base légale à prendre en considération pour les besoins du présent rapport est la suivante :

- Loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « loi CIAV »)
- Règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 portant exécution de la loi du 8 juin 2007 portant modification de la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel
- Loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « loi abrogée »)
- Règlement grand-ducal modifié du 13 février 1991 déterminant l'intervention financière du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
- Loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « nouvelle loi »)
- Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

Il importe de noter qu'au cours de la période de contrôle du présent rapport, la base légale a été modifiée et les modalités de soutien financier public en faveur du secteur de la production audiovisuelle ont été redéfinies.

Il s'en suit que pour la période de contrôle du 1er janvier 2009 jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fin 2014, la loi abrogée est à prendre en considération. Pour la période de contrôle restante, la nouvelle loi est d'application.

4. Présentation du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

4.1. Loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle : un changement de paradigme

Dans ce qui suit, sont évoquées succinctement les principales modifications qui ont vu le jour suite à la nouvelle loi. Celle-ci prévoit une redéfinition des modalités de soutien financier public en faveur du secteur de la production audiovisuelle. Outre la suppression du régime des certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « CIAV ») et son remplacement par un système de subventionnement direct (aides financières sélectives), une modification de la gouvernance du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle a été entérinée.

Dans un premier temps, un nouveau régime d'aides a été mis en place. Tel qu'il est retracé à l'exposé des motifs du projet de loi relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (document parlementaire 6535-0), *« Le soutien public au secteur de la production cinématographique et audiovisuelle remonte à la fin des années '80, lorsque le gouvernement décide de créer (...) des incitants permettant le développement et la croissance d'un secteur audiovisuel au Grand-Duché de Luxembourg. Deux mécanismes de soutien financier furent mis conjointement en place : d'une part le régime des Certificats d'investissement audiovisuel instauré par la loi du 13 décembre 1988 (...) et d'autre part, les Aides financières sélectives instaurées par la loi du 11 avril 1990 portant création du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.*

(...)

Comme les deux mécanismes publics de soutien financier avaient une finalité complémentaire mais visaient tous les deux la création artistique ainsi que l'ancrage d'un secteur porteur d'avenir et jusque-là inexistant au Grand-Duché de Luxembourg, le législateur décidait fin 1998 de franchir une nouvelle étape et de créer une plus grande homogénéité entre les mécanismes en les plaçant sous la houlette du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. De 1999 à 2011 inclus, des Aides financières sélectives ont été allouées pour un montant total de quelque 50 millions € (aides à l'écriture et au développement, aides à la production et aides à la distribution), et des Certificats d'investissement audiovisuel ont été émis pour des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles achevées ceci à hauteur d'un montant net de +/- 142 millions € et qui ont levé 474,5 millions € d'investissement dans des productions et des coproductions nationales et internationales.

Depuis lors le secteur a sensiblement progressé. (...) Toutefois, plusieurs problèmes persistent et sont récurrents, voire irréversibles. Au regard des évolutions, notamment au niveau international, il est essentiel que le gouvernement réagisse et adapte la législation afin d'assurer la poursuite de l'essor du secteur. »

Dans un deuxième temps, des réaménagements sur le plan organisationnel ont eu lieu, à savoir :

- Un conseil d'administration réduit au niveau de sa composition et de ses attributions ;
- Un rôle clé attribué au directeur du Fonds (voir à ce sujet les chapitres 6 et 7 du présent rapport) ;
- La mise en place d'un comité de sélection.

Partant, la composition du conseil d'administration a été réduite de huit à trois membres et ses attributions ont été limitées. Cette démarche a été motivée par le législateur en précisant que : *« En effet, les ministres de tutelle ne vont plus être impliqués directement dans le choix des projets bénéficiaires des aides comme c'était le cas sous le régime des « C.I.A.V. » Partant, il y a lieu de modifier la composition et les attributions du Conseil d'Administration du Fonds (C.A.). Actuellement, il est composé majoritairement de représentants de plusieurs ministères.*

Les membres actuels du C.A. n'ont que peu de rapports avec le secteur de l'audiovisuel et il leur est très difficile d'en suivre l'évolution et d'appréhender les problématiques au jour le jour. » (...) « De même des décisions prises au sein du C.A. ne pourraient être des décisions « objectives » au regard du fait que les membres, à part l'une ou l'autre exception, ne sont pas des experts en matière cinématographiques, ce qui rend toutes les discussions sur la qualité des projets superfétatoires et inconstantes. Ainsi, la question de la raison d'être du C.A. se pose.

Il est proposé de prévoir dorénavant un Conseil d'Administration restreint composé de trois représentants de trois instances (Communication, Culture, Inspection Générale des Finances) dont les pouvoirs seraient notamment :

- *d'arrêter le budget et les comptes du Fonds*
- *de statuer sur l'organigramme et les effectifs du personnel du Fonds*
- *d'arrêter la politique générale de soutien à la production audiovisuelle (ligne éditoriale) »*

En ce qui concerne l'attribution des aides financières sélectives, le pouvoir de décision revient dorénavant au comité de sélection, qui remplace à la fois le comité de lecture et le comité d'analyse économique et financière.

4.2. Missions du Fonds

Le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle est un établissement public placé sous la tutelle du ou des membres du gouvernement ayant dans leurs attributions le secteur audiovisuel et la culture.

Suivant l'article 2 de la loi abrogée, les missions du Fonds étaient définies comme suit :

- promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg ;
- favoriser, en collaboration avec le Centre national de l'audiovisuel, le rayonnement des œuvres audiovisuelles luxembourgeoises au Grand-Duché et à l'étranger ;
- décider de l'attribution de l'aide financière sélective à la production audiovisuelle et en assurer la gestion et le suivi approprié ;
- émettre les avis préalables à l'attribution des certificats d'investissement audiovisuel et assurer la gestion administrative de ce régime fiscal ;
- exercer la surveillance et le contrôle des projets ayant obtenu le bénéfice d'une ou de plusieurs aides, en veillant au respect des dispositions légales et des règlements et autres mesures d'exécution ;
- établir des statistiques relatives au secteur de la production audiovisuelle ;
- assister les ministres de tutelle notamment dans la préparation de la réglementation du secteur de la production audiovisuelle ;
- exécuter toutes autres missions lui confiées par les lois et règlements.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les missions du Fonds ont été modifiées.

Ainsi, pour ce qui est des aides financières sélectives, la loi abrogée prévoyait l'aide à l'écriture et au développement, l'aide à la production et l'aide à la distribution d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. La nouvelle loi ne prévoit plus que deux types d'aides pouvant être accordées : une aide financière sélective à l'écriture et/ou au développement ainsi qu'une aide financière sélective à la production.

Par ailleurs, une autre mission du Fonds consistait à émettre des avis préalables à l'attribution des CIAV ainsi que d'en assurer la gestion administrative. Il s'agissait d'un régime fiscal temporaire spécial institué par la loi modifiée du 13 décembre 1988, destiné à favoriser les investissements de capitaux à risque dans la production d'œuvres audiovisuelles à réaliser au Grand-Duché de Luxembourg. L'attractivité de ce régime fiscal avait considérablement diminué au fil du temps. Pour cette raison, avec l'introduction de la nouvelle loi, il a été décidé d'abandonner le régime des certificats d'investissement audiovisuel et de privilégier le mécanisme des aides financières sélectives.

Finalement, la nouvelle loi autorise explicitement l'attribution d'autres aides (subventions, aides financières, subsides, bourses et récompenses) en vue d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg.

4.3. Organisation du Fonds

La loi abrogée prévoyait un conseil d'administration composé de huit membres. Les pouvoirs du conseil consistaient notamment à arrêter le budget et les comptes du Fonds, à émettre les avis préalables à l'attribution des certificats d'investissement audiovisuel, à décider de l'octroi des différents types d'aides financières sélectives et à en déterminer les bénéficiaires, les montants et les modalités de versement et de remboursement. De plus, il statuait sur l'organigramme, les effectifs et les rémunérations du personnel du Fonds.

Le conseil d'administration se faisait assister par deux comités, d'une part le comité de lecture qui avait pour mission de donner son avis sur la qualité artistique des projets, et d'autre part le comité d'analyse économique et financière qui donnait son avis sur les aspects économiques et financiers du développement, de la production et de la commercialisation d'œuvres audiovisuelles.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'organisation du Fonds a été substantiellement modifiée. Ainsi, il a été décidé que le conseil d'administration n'est plus compétent pour émettre des avis préalables à l'attribution des CIAV, ni pour décider de l'octroi des différents types d'aides financières sélectives et d'en déterminer les bénéficiaires et les montants. En conséquence, le conseil d'administration a été réduit à trois membres.

De ce fait, le comité de lecture ainsi que le comité d'analyse économique et financière ont été remplacés par un comité de sélection dont la mission est de réaliser une évaluation artistique, technique et financière des demandes soumises. L'octroi de l'aide financière sélective n'incombe donc plus au conseil d'administration, mais est décidé par le comité de sélection et le montant de l'aide par projet est proposé suivant une grille d'évaluation à points.

Suite à cette réforme, le Fonds est administré par un conseil d'administration, alors que « la direction et la gestion courante du Fonds sont confiées à un directeur. Il exécute les décisions du Conseil et prend les mesures nécessaires ou utiles à l'accomplissement des missions du Fonds (...) », tel que le prévoit l'article 6 de la nouvelle loi.

L'administration du Fonds compte 16 agents² en charge de la gestion quotidienne des différentes tâches qui incombent au Fonds. La Cour note que le conseil d'administration du Fonds a décidé en sa réunion du 13 novembre 2013 qu'une personne de l'administration serait chargée de la relève du directeur pendant les absences de ce dernier. Depuis lors le poste de directrice adjointe a été mis en place sans toutefois que ce poste n'ait été prévu dans la nouvelle loi. D'autre part, la loi abrogée prévoyait en son article 8 qu'« En vue de l'exécution de missions particulières, le Fonds peut s'adjoindre des experts ». La nouvelle loi prévoit quant à elle en

² Source : Rapport annuel 2020 du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.

son article 12 que « Le Comité [de sélection] peut s'adjoindre des consultants pour des missions spécifiques ».

4.4. Ressources du Fonds

Selon l'article 17 de la nouvelle loi et l'article 14 de la loi abrogée, les ressources du Fonds peuvent être composées des recettes pour prestations fournies, d'une contribution financière annuelle provenant du budget des recettes et des dépenses de l'Etat et attribuée sur la base du programme d'activité présenté par le Fonds, des contributions financières provenant du budget des recettes et des dépenses de l'Etat et réservées à l'exécution de projets déterminés ayant fait l'objet d'une convention préalable entre le gouvernement et le Fonds, ainsi que des dons et legs en espèces et en nature.

Pour la période de 2009 à 2020, la presque totalité des recettes provient des dotations annuelles accordées au Fonds par le biais de l'article 00.8.41.012 du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Tableau 1 : dotations de l'Etat

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

Source : Comptes généraux de l'Etat ; Tableau : Cour des comptes

Il est à noter que suite à la baisse de l'attractivité du régime fiscal temporaire des certificats d'investissement audiovisuel et afin d'assurer la stabilité de l'industrie audiovisuelle, le gouvernement avait pris la décision d'augmenter substantiellement la dotation annuelle à partir de l'année 2012. Suite à l'abandon définitif du régime fiscal temporaire en 2013, l'augmentation de la dotation annuelle a été déterminée sur base de la moyenne annuelle des certificats d'investissement audiovisuel délivrés pendant les années 2009 à 2013.

5. Gouvernance du Fonds

5.1. Tutelle administrative et financière

Tel que prévu par l'article 1er de la nouvelle loi et tel qu'il était prévu de façon analogue par l'article 1er de la loi abrogée, le Fonds « qui a le statut d'un établissement public est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle, le cas échéant conjointe, du ou des membre(s) du Gouvernement ayant dans ses (leurs) attributions le secteur audiovisuel et la culture ». Ensuite, l'article 3 de la nouvelle loi prévoit au point 2 que le conseil d'administration soumet au gouvernement des propositions relatives à la politique générale de soutien du Fonds et veille à leur mise en œuvre. La politique générale de soutien du Fonds a été approuvée par le Conseil de gouvernement en date du 13 décembre 2017.

De plus, suivant l'article 7 de la loi abrogée et l'article 5 de la nouvelle loi « le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur, qui est soumis à l'approbation du (des) ministre(s) de tutelle ». Conformément aux dispositions légales, les règlements d'ordre intérieur du conseil d'administration du 18 février 1999 ainsi que du 19 décembre 2012 ont fait l'objet d'une approbation par les ministres de tutelle du Fonds. Toutefois tel n'a pas été le cas pour le règlement d'ordre intérieur du 26 juin 2015.

Selon l'article 16 de la nouvelle loi et l'article 13 de la loi abrogée « les comptes annuels et les rapports approuvés par le Conseil sont transmis au Gouvernement. Le Gouvernement en conseil est appelé à décider de la décharge à donner aux organes du Fonds ».

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

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

« (...) »

- l'approbation du budget ;
- les programmes d'investissement annuels et pluriannuels ;

- *l'engagement et le licenciement du directeur général respectivement des membres de l'organe directeur lorsqu'ils relèvent d'un statut de droit privé. »*

A titre d'exemples, il a lieu de se référer aux lois organiques du Centre de musiques amplifiées ainsi que de la Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte.

5.2. Conseil d'administration

Sous l'empire de la nouvelle loi, le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de trois membres nommés par arrêté grand-ducal pour un terme renouvelable de cinq ans. Un membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions le secteur audiovisuel, un deuxième membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions les finances et un troisième membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions la culture.

Les attributions du conseil d'administration, énumérées à l'article 3 de la nouvelle loi, sont les suivantes : «

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

Le fonctionnement du conseil d'administration est réglé par le biais d'un règlement d'ordre intérieur qui doit être approuvé par le(s) ministre(s) de tutelle du Fonds. Il définit notamment les règles relatives à l'organisation et à la tenue des réunions du conseil d'administration, ainsi qu'à la gestion du Fonds.

D'autre part, la Cour constate que la loi abrogée ne contenait aucune disposition quant à l'attribution d'indemnités aux membres du conseil d'administration. Tel était également le cas pour le règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation des ministres de tutelle.

De ce fait, pour la période allant de 2009 à 2014, les indemnités payées aux membres du conseil d'administration l'ont été sur base d'une décision du conseil d'administration qui prévoyait que les indemnités mensuelles des membres et du secrétaire seraient réparties en une partie fixe correspondant à 75% de l'indemnité et une partie variable (25%) proportionnelle aux présences effectives aux réunions. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la situation a été régularisée et la base légale prévoit désormais que « les membres du Conseil bénéficient

d'un jeton de présence à charge du Fonds qui est fixé par voie de règlement grand-ducal en fonction de l'ampleur et de l'importance de leurs tâches ».

5.3. Comité de lecture et comité d'analyse économique et financière

Suivant l'article 9 de la loi abrogée, un comité de lecture et un comité d'analyse économique et financière ont été mis en place pour assister le conseil d'administration. Chaque comité était composé de cinq membres nommés pour un terme renouvelable de deux ans.

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

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

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

La Cour note qu'en janvier 2011 le conseil d'administration avait décidé d'augmenter les indemnités des deux comités de 50 % avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le comité de lecture ainsi que le comité d'analyse économique et financière ont été remplacés par un comité de sélection.

5.4. Comité de sélection

Selon l'article 12 de la nouvelle loi, le comité de sélection du Fonds a pour mission de vérifier les conditions d'éligibilité des œuvres. Il évalue les demandes sur base de critères de qualité artistique et culturelle, de critères de production et de l'impact sur le développement du secteur de la production audiovisuelle, de l'intérêt pour le patrimoine socioculturel et historique national et de la mémoire collective, des perspectives de distribution, de

circulation, de commercialisation et d'exploitation, tant sur le plan national qu'international ainsi que sur base de la promotion du Luxembourg par le biais de la stratégie de distribution et d'exploitation de la société requérante. Les aides financières sélectives sont attribuées sur base de la décision du comité de sélection.

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

Pour ce qui est des indemnités mensuelles et des jetons de présence revenant aux membres du comité de sélection, ceux-ci sont prévus à l'article 12 de la nouvelle loi et les montants sont précisés par le règlement grand-ducal portant exécution de la nouvelle loi.

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

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

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

6. Gestion financière du Fonds

6.1. Situation financière du Fonds

6.1.1. Fonds propres

Les fonds propres, aussi appelés capitaux propres, sont des ressources dont dispose une société commerciale³ et qui sont inscrites au passif du bilan. En ce qui concerne le Fonds, les fonds propres sont constitués du cumul des résultats reportés et du résultat de chaque exercice.

Le tableau suivant renseigne sur les fonds propres du Fonds entre 2009 et 2020 :

Tableau 2 : fonds propres tel que présentés par le Fonds

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

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Cour des comptes

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

La loi organique du Fonds dispose que « les comptes du Fonds sont tenus suivant les règles de la comptabilité commerciale » et donc selon la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des

³ Suivant l'article 11 de la loi abrogée et l'article 14 de la nouvelle loi, les comptes du Fonds doivent être tenus selon les règles de la comptabilité commerciale.

entreprises qui prévoit à l'article 51 b) que « les méthodes comptables et les modes d'évaluation ne peuvent pas être modifiés d'un exercice à l'autre ».

De plus, l'article 26 (3) de la même loi précise que « les comptes annuels doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats de l'entreprise ».

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

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

Tableau 3 : fonds propres « réels » du Fonds

Année	Résultats reportés	Résultat de l'exercice	Total fonds propres
2009	-264.263,01	-74.528,90	-338.791,91
2010	-338.791,91	332.021,73	-6.770,18
2011	-6.770,18	287.517,79	280.747,61
2012	280.747,61	379.310,89	660.058,50
2013	660.058,50	3.713.429,02	4.373.487,52
2014	4.373.487,52	1.955.585,87	6.329.073,39
2015	6.329.073,39	4.037.214,36	10.366.287,75
2016	10.366.287,75	1.011.737,18	11.378.024,93
2017	11.378.024,93	3.629.352,48	15.007.377,41
2018	15.007.377,41	1.298.876,50	16.306.253,91
2019	16.306.253,91	4.391.923,72	20.698.177,63
2020	20.698.177,63	3.332.090,05	24.030.267,68

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Cour des comptes

Il en ressort qu'au 31 décembre 2020, le Fonds aurait disposé de fonds propres de quelque 24,03 millions d'euros.

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

6.1.2. Avoirs en banque

Dans ce qui suit, la Cour présente les avoirs en banque tels qu'ils sont repris dans les comptes annuels du Fonds. Il s'avère qu'au cours de la période de contrôle et au-delà, les avoirs en banque ont considérablement augmenté pour atteindre un montant de 79,77 millions d'euros fin 2020.

Tableau 4 : avoirs en banque du Fonds

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

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Cour des comptes

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

La Cour constate que le montant actualisé des engagements non liquidés relatif aux aides financières accordées s'élève à presque 73 millions d'euros pour l'année 2020. Pour la période 2014 à 2020, la Cour note que chaque année le Fonds a versé en moyenne des aides financières sélectives pour un montant de quelque 26,13 millions d'euros, avec un maximum de 30,75 millions d'euros en 2017.

Selon le Fonds, des discussions auraient déjà été menées avec l'Inspection générale des finances en vue d'une diminution des avoirs en banque.

6.2. Procédures financières

6.2.1. Les attributions en matière financière

À rappeler qu'avec la loi du 22 septembre 2014, le Fonds a connu une réorientation fondamentale au niveau des aides attribuées, notamment avec l'abrogation du régime fiscal temporaire spécial pour les CIAV et la mise en avant du mécanisme des aides directes, c.-à-d. des aides financières sélectives.

Dans le cadre de cette réforme, le législateur a également été amené à apporter des changements au niveau de la gouvernance du Fonds. Il a, d'une part, limité le rôle du conseil d'administration au niveau de la gouvernance du Fonds et, d'autre part, renforcé les attributions du directeur.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Remarques

1. Chaque paiement est vérifié par au moins deux personnes du Fonds comprenant toujours le directeur.
2. L'envoi du paiement via webbanking est uniquement effectué après validation de ce paiement par la signature électronique Luxtrust du directeur du Fonds.
3. D'après ces fonctions de directeur du Fonds, celui-ci est le seul responsable des dépenses, engagements et paiements réalisés par le Fonds. Néanmoins, afin de réduire le risque de fraude, il est possible d'inclure une

deuxième signature électronique Luxtrust pour valider l'envoi des paiements auprès des différents organismes bancaires. En cas de mise en place de cette démarche, je pense qu'il serait judicieux d'ajouter la signature électronique du comptable du Fonds qui est en charge du budget du Fonds. »

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

Sur demande de la Cour, le directeur a confirmé que la procédure de paiements datant du 19 juillet 2017 correspond bien à la procédure visée par l'article 3 point 1. (paragraphe 3) du ROI et donc validée par le conseil d'administration du Fonds en date du 17 juillet 2018.

Au vu de ce qui précède, la Cour entend faire les constatations et recommandations suivantes.

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

Au niveau de la gestion financière du Fonds, il serait opportun d'introduire de manière uniforme le principe de double signature au niveau des procédures d'engagement et de paiement et ce plus particulièrement à partir d'un seuil approprié et réaliste à déterminer.

A cet égard, la Cour souhaite préciser qu'il en va notamment de la responsabilité du conseil d'administration qui, d'après l'article 3 de la nouvelle loi, arrête le budget annuel et les comptes annuels du Fonds.

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

Les points 6.2.2. à 6.2.5. illustrent et documentent les constatations et recommandations formulées ci-dessus.

6.2.2. Procédure d'engagement

La procédure relative aux engagements en place jusqu'au 3 décembre 2014, prévoyait que les commandes d'un montant inférieur à 5.000 euros pouvaient être engagées par la seule signature du directeur. Pour les commandes d'un montant supérieur à 5.000 euros, la signature conjointe du directeur et du président du Fonds était requise.

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

Dans ce contexte, la Cour a analysé un échantillon de 88 écritures comptables portant sur les frais de fonctionnement du Fonds. Pour 27 dépenses, l'engagement signé par le directeur faisait défaut.

Eu égard au principe des quatre yeux, la Cour recommande que la procédure d'engagement soit adaptée, avec notamment l'introduction d'une signature conjointe pour les engagements pris par le directeur à partir d'un certain seuil.

6.2.3. Procédure de paiement

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

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

Il est à souligner que le règlement d'ordre intérieur approuvé par le conseil d'administration en date du 17 juillet 2018 confirme que le directeur est le seul signataire pour tous les paiements du Fonds.

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

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

6.2.4. Frais de déplacement

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

Ainsi, pour tout déplacement à l'étranger, une feuille de route est à soumettre au préalable au directeur pour approbation. Cependant, la Cour constate que la feuille de route est établie pour la plupart des déplacements postérieurement à l'engagement de la dépense (réservation des chambres d'hôtels, achat des billets d'avions, etc.). La Cour est d'avis que tout engagement de dépense doit être autorisé avant que la réservation ne soit faite.

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

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

6.2.5. Frais de restauration

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

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

Selon la Cour, l'approbation d'un budget global en amont respectivement l'approbation des comptes en aval par le conseil d'administration, sans précision aucune, ne vaut pas autorisation ni contrôle pour ce type de dépenses.

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

La Cour est d'avis que les frais de restauration devraient faire l'objet d'une procédure formalisée. Pour ce faire, le Fonds pourrait se référer à la lettre circulaire aux départements ministériels et aux administrations⁴ du ministère de l'Etat applicable à partir de 2016. Ladite circulaire prévoit entre autres que « par principe les déjeuners/dîners sont réservés à l'occasion de l'accueil de délégations étrangères ou d'entrevues avec des tiers par rapport à l'Administration, dans un contexte précis justifiant un tel geste. De simples réunions de travail entre fonctionnaires ne sauraient justifier l'organisation de déjeuners/dîners à charge du budget de l'Etat. Toute dérogation à cette règle doit être justifiée et acceptée par le Ministre compétent ou, le cas échéant, par un des fonctionnaires désignés par le Ministre et disposant d'une délégation de signature en matière financière ».

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

⁴ Nouvelle directive concernant les demandes d'autorisation en matière de repas/réceptions officiels.

6.3. Marchés publics

L'article 6 de la loi modifiée du 25 juin 2009⁵ sur les marchés publics applicable en l'espèce prévoyait qu'en règle générale les pouvoirs adjudicateurs « passent leurs contrats de travaux, de fournitures et de services par la procédure ouverte. Ils ne peuvent déroger à la règle générale que dans les cas énumérés à l'article 7 en recourant à la procédure restreinte avec publication d'avis et dans les cas énumérés à l'article 8 en recourant soit à la procédure restreinte sans publication d'avis soit à la procédure négociée. » L'article 9 de cette loi précisait que « le recours à la procédure restreinte sans publication d'avis ou à la procédure négociée est motivé (...) par une décision de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs ».

Par ailleurs, l'article 161 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoyait que « les marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent être passés soit par procédure restreinte sans publication d'avis, soit par procédure négociée, lorsque le montant total du marché n'excède pas 55.000 euros ».

La Cour a identifié différents fournisseurs dont les prestations ont dépassé le seuil de 55.000 euros tel que prévu par l'article 161 du règlement grand-ducal précité, mais pour lesquelles le Fonds n'a pas eu recours à une procédure ouverte. Tel a notamment été le cas pour les prestations suivantes :

- Engagement d'une société d'évènementiel pour l'organisation du Luxembourg Film Festival

Le Fonds a engagé une société d'évènementiel en charge de l'organisation de la soirée du « Luxembourg Film Festival », comprenant les prestations relatives aux installations techniques ainsi que les frais de restauration pour une réception lors de la soirée, pour un montant total de 107.355 euros. Selon les explications du Fonds, une procédure restreinte a été appliquée, mais sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision motivée par le conseil d'administration. Le Fonds a considéré que la validation du budget par le conseil d'administration incluait également l'autorisation de recourir à une procédure restreinte.

⁵ Il est à noter que la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics a été abrogée et remplacée par la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

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

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

- Frais de doublage de séries en langue luxembourgeoise

Le Fonds a conclu un partenariat regroupant diverses sociétés de production, une chaîne de télévision ainsi qu'une société de doublage pour un total de 294.000 euros, afin de procéder à la traduction en langue luxembourgeoise de divers dessins animés. La société retenue pour le doublage n'a pas été sélectionnée sur base d'un appel public. En effet, le Fonds a considéré que « toutes les sociétés offrant des services de post-production « son » au Luxembourg ont été contactées, ainsi que toutes les sociétés capables de faire des doublages de série de façon professionnelle basée au Luxembourg ont pu participer à l'appel d'offres. De ce fait, il n'y avait pas d'utilité de faire une publication dans un journal ou sur le site des marchés publics ».

- Acquisition et mise en place d'une installation de réalité virtuelle

Pour l'acquisition et la mise en place d'une installation de réalité virtuelle pour un montant total de 74.400 euros, le Fonds a engagé un prestataire de services, sans avoir eu recours à une procédure ouverte. Le Fonds a confirmé qu'il n'y a pas eu de recours à un marché public au regard du fait que le prestataire de service était le seul détenteur des droits de ses propres œuvres.

- Frais de consultance

Sur une période allant de 2013 à 2018, des prestations de consultance pour quelques 615.000 euros ont été effectuées par un prestataire afin d'assister la cellule « Promotion » du Fonds. Le prestataire a été retenu sur base d'une décision annuelle du conseil d'administration, mais aucune motivation justifiant l'absence d'une procédure ouverte pour ces prestations n'a été

documentée, alors que le coût annuel des prestations se situe entre 70.000 euros et 150.000 euros.

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

6.4. Consultants externes

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

Par ailleurs, le Fonds a eu recours à un consultant, comme relevé au point précédent, à partir de 2013 pour assister la cellule « Promotion » du Fonds. Les prestations en question ont eu comme objectif le marketing, la promotion et la distribution des films luxembourgeois au niveau national et international. La collaboration avec ce prestataire a été renouvelée par le conseil d'administration en 2015, 2016, 2017 et 2018. Cependant, le contrat de services transmis à la Cour ne couvre que la période du 1er février 2017 au 31 janvier 2018 et n'a été renouvelé qu'en février 2019, alors que les prestations de consultance ont été effectuées sur toute l'année 2018.

La Cour constate donc que pour la période de 2013 à 2016 ainsi que pour la période de février 2018 à janvier 2019, quelque 501.000 euros ont été versés à ce consultant sans que les contrats sous-jacents n'aient pu être présentés par le Fonds.

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

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

7. Aides financières sélectives, certificats d'investissement audiovisuel et autres subsides et aides

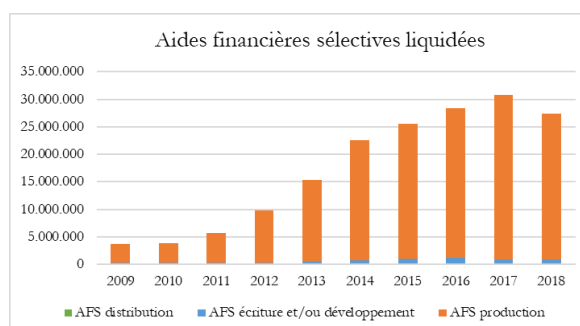
7.1. Aides financières sélectives

7.1.1. Présentation

L'attribution et le versement d'aides financières sélectives constituent la principale activité du Fonds.

En effet, au cours de la période de contrôle allant de 2009 à 2018, les engagements du Fonds y relatifs se chiffrent à 256,14 millions d'euros, alors que les liquidations y relatives représentent 173,17 millions d'euros⁶. Parmi les aides financières sélectives, distinction est faite entre celles destinées à la production, celles destinées à l'écriture et/ou au développement et celles destinées à la distribution.

Graphique 1 : aides financières sélectives liquidées



Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Graphique : Cour des comptes

Les aides financières sélectives à la production liquidées au cours de la période de contrôle se chiffrent à 167,01 millions d'euros, représentant 96,45 % de l'ensemble des aides financières sélectives liquidées. Les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement liquidées se chiffrent à 6,11 millions d'euros (3,53 %), alors que celles relatives à la distribution représentent uniquement 40.449 euros (0,02 %).

⁶ Le Fonds comptabilise les aides financières sélectives en tant que charges dès l'engagement et non au moment de la liquidation.

Tableau 5 : aides financières sélectives liquidées

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

Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Tableau : Cour des comptes

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

7.1.2. Demande, attribution et versement des aides financières sélectives

La nouvelle loi autorise le Fonds à octroyer des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement ainsi que des aides financières sélectives à la production ou à la coproduction d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (article 9).

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

Pour l'attribution des aides financières sélectives à la production, les projets doivent être produits ou coproduits par une société de production luxembourgeoise dont la part de financement ne

peut être inférieure à dix pour cent du coût total de la production de l'œuvre concernée. S'ajoute que la propriété du négatif original de l'œuvre doit être la propriété indivise des coproducteurs. Les droits appartenant à la société bénéficiaire dans la répartition des droits d'exploitation de l'œuvre doivent au moins être proportionnels à sa contribution dans le financement de l'œuvre concernée. Finalement, lors de la réalisation de l'œuvre coproduite, la participation artistique et technique de la société bénéficiaire doit être effective (article 2 point 2 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

Par ailleurs, pour être éligibles, les œuvres doivent contribuer au développement du secteur de la production audiovisuelle européenne et en particulier luxembourgeoise et doivent « être conçues pour être réalisées principalement au sein d'un ou de plusieurs pays membre(s) de l'Union européenne, des pays de l'Espace économique européen et de la Suisse et en particulier sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ». Finalement, les œuvres doivent être exploitées ou co-exploitées par la société de production bénéficiaire (article 10).

Pour l'obtention d'une aide financière sélective, la société de production doit introduire auprès du Fonds un dossier de demande d'aide. Suite au contrôle réalisé par le Fonds sur la complétude du dossier de demande, ce dernier est transmis au comité de sélection, à qui revient la décision finale quant à l'attribution d'une aide financière sélective, et qui en détermine le montant (article 12).

Le comité de sélection vérifie les conditions d'éligibilité des projets et il évalue les demandes sur base de critères de qualité artistique et culturelle, de critères de production et de l'impact sur le développement du secteur de la production audiovisuelle, de l'intérêt pour le patrimoine socioculturel et historique national et de la mémoire collective, des perspectives de distribution, de circulation, de commercialisation et d'exploitation ainsi que de la promotion du Luxembourg par le biais de la stratégie de distribution et d'exploitation (article 12).

Le montant de l'aide financière sélective à allouer est fixé en se basant sur l'ensemble des coûts exposés dans le cadre d'une production cinématographique ou audiovisuelle et en tenant compte de la participation financière de la société bénéficiaire auxdits coûts (article 13). Le montant est également fixé en fonction des retombées culturelles, sociales et économiques de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle. Ces retombées et leurs effets sont évalués et quantifiés notamment à l'aide d'une grille d'évaluation à points arrêtée par le conseil d'administration du Fonds (article 6 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

Les aides financières sélectives accordées par le comité de sélection doivent faire l'objet d'une convention à conclure entre le Fonds et la société de production bénéficiaire de l'aide (article 9). Les conventions doivent, entre autres, préciser les critères d'attribution, le montant de l'aide, les modalités de remboursement, la caducité et la restitution des aides, les modalités de versement de l'aide ainsi que les dispositions en cas de modification majeure du projet.

Le versement des aides peut se faire en une ou plusieurs tranches. Lesdits versements sont effectués sur base et en proportion du décaissement effectif des charges de la société bénéficiaire. Le solde ou la dernière tranche de l'aide est liquidé sur présentation du décompte final des coûts exposés. Ce décompte final doit être certifié par un réviseur d'entreprises agréé luxembourgeois. Dans le cas d'une coproduction impliquant un producteur étranger, les dépenses de ce dernier doivent également être certifiées dans le pays où les dépenses ont été effectuées (article 9 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

Lors du décompte final, le montant de l'aide financière sélective est recalculé de manière définitive sur base des coûts réels exposés et en tenant compte de l'assiette déterminée par la grille d'évaluation à points ainsi que de la part de financement de la société bénéficiaire (article 9 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

La situation décrite ci-dessus se réfère à la nouvelle loi en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport. Il est à noter que la loi abrogée prévoyait les mêmes dispositions en la matière que la nouvelle loi, à quelques exceptions près.

En effet, à côté des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement et des aides financières sélectives à la production, l'ancienne loi prévoyait également une aide financière à la distribution. Par ailleurs, après avoir constaté la recevabilité et la complétude de la demande d'aide, le conseil d'administration du Fonds transmettait, pour avis, le dossier de demande au comité d'analyse économique et financière et au comité de lecture. La décision finale incombait par contre au conseil d'administration du Fonds qui décidait de l'octroi des aides financières sélectives, en déterminait les bénéficiaires et les montants et arrêtait les modalités de versement et de remboursement des aides.

7.1.2.1. Constatations et recommandations relatives à la demande, à l'attribution et au versement des aides financières sélectives

Pour son contrôle, la Cour a retenu un échantillon de quarante projets pour lesquels des demandes d'aide financière sélective ont été introduites : vingt projets se réfèrent à la période de contrôle tombant sous le régime de la loi abrogée et vingt projets concernent la période relative à la nouvelle loi.

Pour chaque période, quinze projets en relation avec des aides financières sélectives à la production ont été sélectionnés ainsi que cinq projets concernant des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement. Par contre, aucun projet portant sur les aides financières sélectives à la distribution n'a été sélectionné compte tenu de la faible valeur et occurrence de ce type d'aide.

Au total, l'échantillon de contrôle couvre un montant d'aides financières sélectives allouées par le Fonds à hauteur de quelque 62,1 millions d'euros, dont 61,2 millions d'euros sont en relation avec des aides financières sélectives à la production et quelque 900.000 euros se réfèrent à des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement.

7.1.2.1.1. Procédures

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

Selon les informations du Fonds, les procédures et les documents standards ont été modifiés au fil du temps et notamment suite à l'introduction de la nouvelle loi en 2014, mais ces modifications n'ont pas été mises à jour dans le recueil.

En 2019, le Fonds a établi une synthèse des procédures basées sur le recueil mentionné ci-dessus, précisant les conditions, les règles, les critères et les modalités d'intervention du Fonds pour l'octroi d'une aide financière sélective.

7.1.2.1.2. Charges et catégories de dépenses

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

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

Dans ce contexte, la Cour constate que l'article 7 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la nouvelle loi définit les coûts exposés comme « l'ensemble des charges qui ont fait l'objet d'un décaissement effectif à partir du (des) compte(s) bancaire(s) ouvert(s) par la

société bénéficiaire et éventuellement le(s) coproducteur(s) pour les besoins de la production et/ou pour la phase d'écriture et de développement de l'œuvre concernée. Ces charges doivent figurer dans la comptabilité de l'œuvre de la société bénéficiaire et dans le cadre d'une coproduction dans la comptabilité de l'œuvre de(s) (la) société(s) coproductrice(s). Dans le cadre d'une coproduction, la consolidation de l'ensemble des comptabilités de l'œuvre représente les coûts exposés au sens de la Loi ».

7.1.2.1.3. Complétude des dossiers de demandes d'aides financières sélectives

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

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

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

7.1.2.1.4. Attribution des aides financières sélectives

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

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

7.1.2.1.5. Rédaction, signature et délais impartis en matière de convention

La procédure interne du Fonds, mise en place en 2014 suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, établit une liste des documents requis pour l'établissement d'une convention ou de tout avenant à celle-ci. L'analyse de l'échantillon de contrôle a relevé qu'au moment de l'établissement de la convention, certains documents requis faisaient défaut.

Ainsi, concernant les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement, la procédure interne du Fonds précise la nécessité d'un document confirmant « la décision d'entamer conjointement le développement du projet. Cette décision doit être datée et signée par le(s) producteur(s) et par le bénéficiaire ». Sur les cinq dossiers de demande d'aide financière sélective à l'écriture et/ou au développement, aucun dossier ne contenait cette décision.

Concernant les aides financières sélectives à la production, la procédure interne du Fonds précise la nécessité d'une attestation d'assurance du projet. Pour trois dossiers (sur les quinze dossiers de demande d'aide financière sélective à la production) analysés, les assurances en question ont été souscrites postérieurement à la signature des conventions.

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

Suite à l'analyse de l'échantillon de contrôle, la Cour constate que pour les vingt dossiers de demande d'aide financière sélective, sept conventions n'ont pas été conclues dans les délais impartis.

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

La Cour constate que sur quinze projets sélectionnés, 6 conventions ont été conclues postérieurement au premier jour de tournage, respectivement après le début de la fabrication, avec des dépassements de délais allant de quelques jours jusqu'à deux mois.

7.1.2.1.6. Caducité et restitution des aides financières sélectives

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

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

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

7.1.2.1.7. Formalisations des contrôles

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

La Cour constate qu'à plusieurs reprises des listes de contrôle font défaut dans les dossiers sélectionnés se rapportant à la nouvelle loi. La Cour n'a pas été en mesure de juger si le Fonds avait procédé aux différentes vérifications prévues avant qu'une convention ne soit signée ou avant qu'une tranche de l'aide ne soit versée.

Pour cette raison la Cour recommande que les différents contrôles effectués par le Fonds soient clairement documentés.

7.1.3. Remboursement des aides financières sélectives

Tel que précisé par l'article 11 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la nouvelle loi, les aides financières sélectives « *sont en principe intégralement remboursables. Le Fonds*

peut cependant moduler la somme à rembourser, en différer ou suspendre les échéances, y adjoindre des intérêts de retard, voir y renoncer en tout ou en partie, avec ou sans condition. (...)

Les remboursements sont capitalisés sur un compte courant ouvert au nom de la société bénéficiaire dans la comptabilité générale du Fonds pour être réinvestis dans des projets futurs de ladite société. Le Fonds fixe les modalités d'utilisation et de réinvestissement des sommes ainsi capitalisées. »

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

7.1.3.1. Constatations et recommandations relatives au remboursement des aides financières sélectives

7.1.3.1.1. Montants remboursés

A noter que sous le régime de la loi abrogée, les montants remboursés au titre des aides financières sélectives se chiffrent au total à 106.612,37 euros. Sous le régime de la nouvelle loi, les montants remboursés au titre des aides financières sélectives se chiffrent à 273.376,40 euros. Ainsi, le total des remboursements se chiffre à 379.988,77 euros, ce qui représente 0,22 % des aides financières sélectives versées (à savoir quelque 173 millions d'euros). Selon le Fonds, ce taux de remboursements s'explique tout d'abord par le fait que les montants à rembourser sont calculés sur les recettes nettes générées par l'exploitation des projets. Ainsi, sans vrai marché autochtone dû à la taille du pays, une récupération des moyens financiers investis n'existe que dans de rares cas et dans des proportions minimales. Le Fonds a souligné que les aides financières sélectives sont destinées principalement à des œuvres luxembourgeoises et l'objectif des aides publiques n'a jamais été de faire du bénéfice au niveau des remboursements, mais de promouvoir le développement du secteur audiovisuel national. De plus, la volonté de rendre l'aide financière sélective remboursable a été introduite dans le cas où le producteur d'une œuvre réussirait à générer un éventuel bénéfice après l'exploitation de l'œuvre soutenue avec une aide publique.

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

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

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

7.1.3.1.2. Suivi des remboursements

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

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

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

7.1.4. Contrôle des sociétés de production

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

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

La situation décrite ci-dessus se réfère à la nouvelle loi. Il est à noter que la loi abrogée ne prévoyait pas de dispositions particulières en la matière, hormis celles prévues dans le cadre de la loi CIAV.

A l'aide d'un échantillon portant sur cinq sociétés de production, la Cour a vérifié le respect des dispositions prévues par l'article 9 de la nouvelle loi.

Sur base des documents mis à sa disposition, la Cour n'a pas été en mesure de s'assurer que le Fonds vérifie si les sociétés de production disposent de structures administratives stables et durables ainsi que d'une organisation comptable et de procédures de contrôles internes appropriées. Par ailleurs, les informations reçues portant sur les actionnaires, les associés et les organes de gérance ne sont pas exhaustives.

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

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

7.2. Certificats d'investissement audiovisuel

La loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « loi CIAV ») avait introduit un système d'aide indirecte sous forme de crédit d'impôt, à savoir un abattement sur le résultat imposable de la société détentrice du certificat. Cette aide indirecte était déterminée par un certificat

d'investissement délivré par les ministres ayant dans leurs attributions les finances, le secteur audiovisuel et la culture, sur base de l'avis du Fonds.

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

Tableau 6 : certificats d'investissement audiovisuel

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

Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Tableau : Cour des comptes

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

Le régime des certificats d'investissement audiovisuel introduit par la loi CIAV représentait une aide indirecte sous forme de crédit d'impôt à hauteur de 30 % de la valeur faciale (ci-après « montant brut ») du certificat émis. Au début, ce mécanisme avait été conçu pour que les sociétés de production audiovisuelle, qui devaient préalablement avoir obtenu un agrément, puissent bénéficier d'un abattement fiscal sur leurs propres revenus. Par la suite, le mécanisme avait été élargi afin de permettre aux sociétés de production de revendre les certificats à des sociétés de capitaux moyennant une commission retenue par l'acquéreur.

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

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

L'article 6 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 précisait donc les modalités de délivrance des certificats d'investissement audiovisuel. Ainsi, lorsque l'œuvre audiovisuelle était terminée, la société de production agréée devait introduire auprès du Fonds un dossier comprenant une copie de l'œuvre audiovisuelle produite ainsi que toutes les pièces justificatives des coûts de production définitivement exposés, dépensés et comptabilisés. Suite à l'analyse du dossier par le Fonds, ce dernier se prononçait sur le pourcentage de l'assiette des dépenses éligibles à prendre en considération pour l'octroi des certificats d'investissement audiovisuel et

émettait un avis écrit et motivé à l'attention des ministres compétents, qui arrêtaient le montant et décidaient de l'attribution des certificats.

De prime abord, il importe de noter que le règlement grand-ducal du 16 mars 1999 portant exécution de la loi CIAV a été modifié par le règlement grand-ducal du 4 juillet 2007.

La Cour constate que les modifications de la base réglementaire n'ont pas été transposées au niveau des procédures écrites du Fonds. En effet, la procédure⁷ en la matière datant du 30 mars 2000 se référait au règlement grand-ducal du 16 mars 1999 et n'a pas été mise à jour jusqu'à l'abolition du régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel en 2013.

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

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

La Cour a analysé dix projets (sur 142 projets, représentant 13,59 % des montants bruts) ayant bénéficié de certificats d'investissement audiovisuel au cours des cinq dernières années d'application du régime fiscal. La Cour n'a cependant pas été en mesure de vérifier le respect de ces dispositions. En effet, les dossiers ne contenaient pas de documentation du contrôle effectué par le Fonds en vue de la détermination de l'assiette de calcul des dépenses éligibles.

⁷ Recueil de documents sur l'attribution des aides au secteur de la production audiovisuelle

7.3. Autres subsides et aides

7.3.1. Présentation

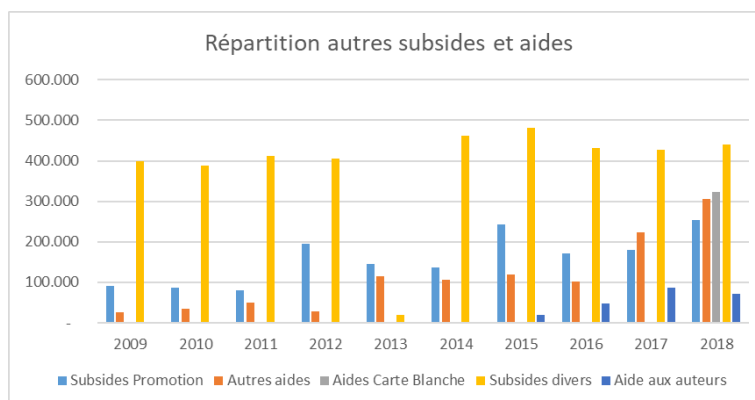
A côté des aides financières sélectives, la Cour a également analysé les divers autres subsides et aides accordés par le Fonds, se chiffrant à quelque 7,1 millions d'euros pour la période 2009 à 2018.

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

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

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

Graphique 2 : répartition des autres subsides et aides



Source : Comptabilité du Fonds ; Graphique : Cour des comptes

7.3.2. Base légale

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

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

7.3.3. Constatations et recommandations relatives aux autres subsides et aides

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

7.3.3.1. Subsides divers

Les subsides divers accordés au cours de la période de contrôle s'élèvent à 3,9 millions d'euros et les montants versés varient entre 1.500 euros et 380.000 euros par projet.

L'examen de cinq projets, représentant des subsides divers de quelque 454.000 euros, montre que les dépenses servent principalement à soutenir des associations sans but lucratif qui sont actives dans le domaine cinématographique et audiovisuel ainsi qu'à subventionner des projets européens.

La Cour constate qu'il n'existe pas de critères d'attribution pour ces subsides divers. Ainsi, les subsides divers sont attribués sur base des crédits figurant au budget annuel du Fonds préalablement arrêté par le conseil d'administration.

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

7.3.3.2. Subsides de promotion

Suivant la définition initiale arrêtée par le conseil d'administration en date du 31 janvier 2001, un subside de promotion représente une aide « revendiquée par le producteur du film pour soutenir un film sélectionné à un (ou des) festivals étrangers. Il s'agit d'une aide non-remboursable pour le producteur. L'aide peut couvrir des frais de représentation et de marketing ». Lors de sa réunion du 3 avril 2015, le conseil d'administration a adopté un nouveau texte pour les divers

subsidés de promotion et par la suite des procédures ont été formalisées dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Suivant ces procédures, chaque demande doit être accompagnée d'une estimation des dépenses et appuyée par une véritable stratégie de promotion. Suite à l'analyse des dossiers par le Fonds, la décision finale de l'octroi du subside et la détermination de son montant reviennent au directeur. Les subsides sont versés sur base des décomptes introduits par les requérants et, sur demande du Fonds, accompagnés des pièces justificatives. Le montant de ces subsides peut varier entre 3.000 euros et 50.000 euros.

7.3.3.3. « Autres aides »

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

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

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

7.3.3.4. Aides « Carte Blanche »

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

La Cour constate que pour la période de contrôle, une procédure formalisée concernant l'attribution et le versement des aides « Carte Blanche » faisait défaut. Une telle procédure n'a été formalisée qu'en 2020 dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Dans ce document, l'aide « Carte Blanche » est définie comme étant un « subside non remboursable qui consiste à contribuer en tout ou en partie au financement d'une œuvre cinématographique ou

audiovisuelle qui se veut « originale », « différente » en termes de contenu et/ou de technique et à réaliser avec un budget réduit ». Le document définit également les montants maxima de l'aide, allant de 15.000 euros à 30.000 euros en fonction du type de projet. Concernant l'attribution, la procédure prévoit que la demande d'aide soit analysée par une commission composée de deux membres de l'administration du Fonds et d'un consultant-expert externe. La décision est basée sur l'avis de la commission, mais la décision finale revient au directeur. L'attribution d'une aide « Carte Blanche » fait l'objet d'une convention signée avec le requérant.

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

7.3.3.5. Aides aux auteurs

Les aides aux auteurs ont été introduites par une décision du conseil d'administration en date du 26 juin 2015 et dont les objectifs ont été repris dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Il s'agit d'aides non remboursables destinées à l'écriture d'une première version scénaristique d'un long-métrage ou d'animation ou d'un traitement/concept détaillée d'un long-métrage documentaire. Les requérants peuvent être des auteurs et des scénaristes. Les sociétés de productions ou les auteurs encadrés par un producteur sont cependant exclus de cette aide. Les montants se situent entre 7.500 euros et 10.000 euros en fonction du type de long-métrage. La décision d'attribution des aides appartient au directeur et elle est basée sur l'avis d'une commission composée de deux membres de l'administration du Fonds et d'un consultant-expert externe. Cette procédure a été appliquée dès l'introduction de l'aide en 2015.

7.3.4. Recommandations d'ordre général relatives aux autres subsides et aides

Après avoir analysé individuellement les autres subsides et aides sous le point 7.3., la Cour est d'avis que chaque type de subside ou d'aide alloué par le Fonds devrait figurer dans le document « Mécanismes de soutien 2020 » où une procédure serait établie afin de définir les projets éligibles, les critères d'attribution et le seuil maximal des montants financiers pouvant être accordés.

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

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

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 19 mai 2022.

La Cour des comptes,

La Secrétaire générale,
s. Isabelle Nicolay

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA PRISE DE POSITION DU FONDS NATIONAL DE SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

Luxembourg, le 29 juin 2022

Nous accusons bonne réception du rapport spécial de votre haute autorité sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle portant sur les dix exercices allant de 2009 à 2018, qui nous est parvenu en date du 24 mai 2022 et nous vous en remercions.

Les recommandations et les propositions très utiles formulées par la Cour des comptes, qui portent avant tout sur les procédures administratives, seront prises en compte et contribueront à améliorer et à optimiser les démarches et les mécanismes du Fonds. Nous tenons à préciser que le Fonds a d'ailleurs déjà procédé à plusieurs ajustements y afférents au cours des quatre dernières années.

De même, plusieurs modifications proposées par la Cour des comptes, notamment des éléments concernant les procédures d'engagement et de paiement, ont été entérinées plus récemment.

Concernant certaines observations émises par la Cour des comptes relatives à l'ancien Régime des certificats d'investissement audiovisuel (CIAV) et aux Aides financières sélectives (AFS), nous aimerions faire remarquer qu'il s'agit là de deux régimes qui ont été abolis en 2014, et qui partant ne sont plus d'application.

Pour ce qui est des autres recommandations et propositions formulées par la Cour des comptes et qui sont fortement appréciées, le Fonds estime qu'elles devraient être considérées lors d'une révision éventuelle de la législation en vigueur.

En ce qui concerne certaines observations de la Cour des comptes, nous avons souhaité vous faire part de notre position en l'insérant directement dans le corps de votre rapport.

Enfin, nous tenons à vous informer qu'il a été décidé que l'agent chargé des missions de compliance aura l'occasion de présenter ses observations lors d'une réunion annuelle avec le Conseil d'administration.

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, à la demande de la Chambre des députés, 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, en date du 27 janvier 2020, la Chambre des députés a saisi la Cour afin qu'elle établisse un rapport spécial sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après le « Fonds »).

Des entretiens avec les responsables de l'entité contrôlée 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.

1.2. Objectifs de contrôle

Les objectifs de contrôle poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est notamment précisé que la Cour examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses.

1.3. Période et champ de contrôle

Conformément à la lettre de saisine de la Chambre des députés du 27 janvier 2020, l'analyse de la Cour a porté sur la période couvrant les dix exercices allant de 2009 à 2018.

Dans le cadre du présent rapport spécial, la Cour a identifié trois volets majeurs :

- La gouvernance du Fonds :

Le contrôle de la Cour a porté sur une analyse de l'organisation du Fonds. Ainsi, la Cour a identifié les outils de gouvernance, analysé la composition du conseil d'administration, du comité d'analyse économique et financière, du comité de lecture et du comité de sélection ainsi que leurs attributions respectives.

- La gestion financière du Fonds :

La Cour a analysé, sur base d'échantillons, la légalité et la régularité des dépenses afin de vérifier si celles-ci sont en relation avec les missions définies dans la législation du Fonds et si ces dépenses sont réalisées conformément aux procédures mises en place au sein du Fonds.

- L'attribution des aides financières sélectives, des certificats d'investissement audiovisuel et des autres subsides et aides :

La Cour a notamment analysé le respect des dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « loi abrogée ») ainsi que le respect des dispositions figurant au chapitre 3 de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.¹ Ce contrôle a permis d'analyser si les sociétés de production bénéficiaires d'aides répondent aux conditions légales pour l'obtention d'une aide, de contrôler le respect des critères d'attribution ainsi que de vérifier la conformité des modalités de versement et de remboursement des aides financières sélectives, tel que prévu par le législateur.

Pour ce qui est du relevé des œuvres demandé par la Chambre des députés, la Cour a adressé cette demande au Fonds et la réponse ainsi obtenue comprend des rapports par société de production. Chaque rapport reprend les œuvres audiovisuelles produites par ces sociétés, en précisant le format de l'œuvre (long-métrage, documentaire, etc.), les dates de sortie, les territoires vendus, les sélections de l'œuvre dans le cadre de festivals, les récompenses obtenues ainsi que les supports de diffusion (salles de cinéma, télévision, DVD, etc.).

Au total, le relevé reçu concerne 325 œuvres soutenues par le Fonds produites par 23 sociétés de production.

2. Chronologie des travaux de contrôle

27 janvier 2020	Saisine par la Chambre des députés pour l'élaboration d'un rapport spécial par la Cour des comptes sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
13 février 2020	Lettre d'annonce du contrôle
4 mars 2020	Lettre de demande de documents
15 mai 2020	Réception du premier lot de documents par courrier
20 mai 2020	Demande de la documentation sous forme électronique
4 août 2020	Réunion auprès du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

2 septembre 2020	Réunion auprès du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle 1 ^{er}
octobre 2020	Réunion de présentation des bases de données du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
10 novembre 2020	Réunion de présentation des dossiers relatifs aux aides financières sélectives et aux certificats d'investissement audiovisuel
9 février 2021	Réunion en visioconférence avec le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

3. Base légale

La base légale à prendre en considération pour les besoins du présent rapport est la suivante :

- Loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « loi CIAV »)
- Règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 portant exécution de la loi du 8 juin 2007 portant modification de la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel
- Loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d'un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « loi abrogée »)
- Règlement grand-ducal modifié du 13 février 1991 déterminant l'intervention financière du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle
- Loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « nouvelle loi »)
- Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

Il importe de noter qu'au cours de la période de contrôle du présent rapport, la base légale a été modifiée et les modalités de soutien financier public en faveur du secteur de la production audiovisuelle ont été redéfinies.

Il s'en suit que pour la période de contrôle du 1^{er} janvier 2009 jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fin 2014, la loi abrogée est à prendre en considération. Pour la période de contrôle restante, la nouvelle loi est d'application.

4. Présentation du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

4.1. Loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle : un changement de paradigme

Dans ce qui suit, sont évoquées succinctement les principales modifications qui ont vu le jour suite à la nouvelle loi. Celle-ci prévoit une redéfinition des modalités de soutien financier public en faveur du secteur de la production audiovisuelle. Outre la suppression du régime des certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « CIAV ») et son remplacement par un système de subventionnement direct (aides financières sélectives), une modification de la gouvernance du

Fonds national de soutien à la production audiovisuelle a été entérinée.

Dans un premier temps, un nouveau régime d'aides a été mis en place. Tel qu'il est retracé à l'exposé des motifs du projet de loi relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (document parlementaire 6535-0), « Le soutien public au secteur de la production cinématographique et audiovisuelle remonte à la fin des années '80, lorsque le gouvernement décide de créer (...) des incitants permettant le développement et la croissance d'un secteur audiovisuel au Grand-Duché de Luxembourg. Deux mécanismes de soutien financier furent mis conjointement en place : d'une part le régime des Certificats d'investissement audiovisuel instauré par la loi du 13 décembre 1988 (...) et d'autre part, les Aides financières sélectives instaurées par la loi du 11 avril 1990 portant création du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.

(...)

Comme les deux mécanismes publics de soutien financier avaient une finalité complémentaire mais visaient tous les deux la création artistique ainsi que l'ancrage d'un secteur porteur d'avenir et jusque-là inexistant au Grand-Duché de Luxembourg, le législateur décidait fin 1998 de franchir une nouvelle étape et de créer une plus grande homogénéité entre les mécanismes en les plaçant sous la houlette du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle. De 1999 à 2011 inclus, des Aides financières sélectives ont été allouées pour un montant total de quelque 50 millions € (aides à l'écriture et au développement, aides à la production et aides à la distribution), et des Certificats d'investissement audiovisuel ont été émis pour des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles achevées ceci à hauteur d'un montant net de +/- 142 millions € et qui ont levé 474,5 millions € d'investissement dans des productions et des coproductions nationales et internationales.

Depuis lors le secteur a sensiblement progressé. (...) Toutefois, plusieurs problèmes persistent et sont récurrents, voire irréversibles. Au regard des évolutions, notamment au niveau international, il est essentiel que le gouvernement réagisse et adapte la législation afin d'assurer la poursuite de l'essor du secteur. »

Dans un deuxième temps, des réaménagements sur le plan organisationnel ont eu lieu, à savoir :

- Un conseil d'administration réduit au niveau de sa composition et de ses attributions ;
- Un rôle clé attribué au directeur du Fonds (voir à ce sujet les chapitres 6 et 7 du présent rapport) ;
- La mise en place d'un comité de sélection.

Partant, la composition du conseil d'administration a été réduite de huit à trois membres et ses attributions ont été limitées. Cette démarche a été motivée par le législateur en précisant que : « En effet, les ministres de tutelle ne vont plus être impliqués directement dans le choix des projets bénéficiaires des aides comme c'était le cas sous le régime des « C.I.A.V. » Partant, il y a lieu de modifier la composition et les attributions du Conseil d'Administration du Fonds (C.A.). Actuellement, il est composé majoritairement de représentants de plusieurs ministères.

Les membres actuels du C.A. n'ont que peu de rapports avec le secteur de l'audiovisuel et il leur est très difficile d'en suivre l'évolution et d'appréhender les problématiques au jour le jour. » (...) « De même des décisions prises au sein du C.A. ne pourraient être des décisions « objectives » au regard du fait que les membres, à part l'une ou l'autre exception, ne sont pas des experts en matière cinématographiques, ce qui rend toutes les discussions sur la qualité des projets superfétatoires et inconstantes. Ainsi, la question de la raison d'être du C.A. se pose.

Il est proposé de prévoir dorénavant un Conseil d'Administration restreint composé de trois représentants de trois instances (Communication, Culture, Inspection Générale des Finances) dont les pouvoirs seraient notamment :

- d'arrêter le budget et les comptes du Fonds
- de statuer sur l'organigramme et les effectifs du personnel du Fonds
- d'arrêter la politique générale de soutien à la production audiovisuelle (ligne éditoriale) »

En ce qui concerne l'attribution des aides financières sélectives, le pouvoir de décision revient dorénavant au comité de sélection, qui remplace à la fois le comité de lecture et le comité d'analyse économique et financière.

4.2. Missions du Fonds

Le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle est un établissement public placé sous la tutelle du ou des membres du gouvernement ayant dans leurs attributions le secteur audiovisuel et la culture.

Suivant l'article 2 de la loi abrogée, les missions du Fonds étaient définies comme suit :

- promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg ;
- favoriser, en collaboration avec le Centre national de l'audiovisuel, le rayonnement des œuvres audiovisuelles luxembourgeoises au Grand-Duché et à l'étranger ;
- décider de l'attribution de l'aide financière sélective à la production audiovisuelle et en assurer la gestion et le suivi approprié ;
- émettre les avis préalables à l'attribution des certificats d'investissement audiovisuel et assurer la gestion administrative de ce régime fiscal ;
- exercer la surveillance et le contrôle des projets ayant obtenu le bénéfice d'une ou de plusieurs aides, en veillant au respect des dispositions légales et des règlements et autres mesures d'exécution ;
- établir des statistiques relatives au secteur de la production audiovisuelle ;
- assister les ministres de tutelle notamment dans la préparation de la réglementation du secteur de la production audiovisuelle ;
- exécuter toutes autres missions lui confiées par les lois et règlements.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les missions du Fonds ont été modifiées.

Ainsi, pour ce qui est des aides financières sélectives, la loi abrogée prévoyait l'aide à l'écriture et au développement, l'aide à la production et l'aide à la distribution d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. La nouvelle loi ne prévoit plus que deux types d'aides pouvant être accordées : une aide financière sélective à l'écriture et/ou au développement ainsi qu'une aide financière sélective à la production.

Par ailleurs, une autre mission du Fonds consistait à émettre des avis préalables à l'attribution des CIAV ainsi que d'en assurer la gestion administrative. Il s'agissait d'un régime fiscal temporaire spécial institué par la loi modifiée du 13 décembre 1988, destiné à favoriser les investissements de capitaux à risque dans la production d'œuvres audiovisuelles à réaliser au Grand-Duché de Luxembourg. L'attractivité de ce régime fiscal avait considérablement diminué au fil du temps. Pour cette raison, avec l'introduction de la nouvelle loi, il a été décidé d'abandonner le régime des certificats d'investissement audiovisuel et de privilégier le mécanisme des aides financières sélectives.

Finalement, la nouvelle loi autorise explicitement l'attribution d'autres aides (subventions, aides financières, subsides, bourses et récompenses) en vue d'encourager la création cinématographique

et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg.

4.3. Organisation du Fonds

La loi abrogée prévoyait un conseil d'administration composé de huit membres. Les pouvoirs du conseil consistaient notamment à arrêter le budget et les comptes du Fonds, à émettre les avis préalables à l'attribution des certificats d'investissement audiovisuel, à décider de l'octroi des différents types d'aides financières sélectives et à en déterminer les bénéficiaires, les montants et les modalités de versement et de remboursement. De plus, il statuait sur l'organigramme, les effectifs et les rémunérations du personnel du Fonds.

Le conseil d'administration se faisait assister par deux comités, d'une part le comité de lecture qui avait pour mission de donner son avis sur la qualité artistique des projets, et d'autre part le comité d'analyse économique et financière qui donnait son avis sur les aspects économiques et financiers du développement, de la production et de la commercialisation d'œuvres audiovisuelles.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'organisation du Fonds a été substantiellement modifiée. Ainsi, il a été décidé que le conseil d'administration n'est plus compétent pour émettre des avis préalables à l'attribution des CIAV, ni pour décider de l'octroi des différents types d'aides financières sélectives et d'en déterminer les bénéficiaires et les montants. En conséquence, le conseil d'administration a été réduit à trois membres.

De ce fait, le comité de lecture ainsi que le comité d'analyse économique et financière ont été remplacés par un comité de sélection dont la mission est de réaliser une évaluation artistique, technique et financière des demandes soumises. L'octroi de l'aide financière sélective n'incombe donc plus au conseil d'administration, mais est décidé par le comité de sélection et le montant de l'aide par projet est proposé suivant une grille d'évaluation à points.

Suite à cette réforme, le Fonds est administré par un conseil d'administration, alors que « la direction et la gestion courante du Fonds sont confiées à un directeur. Il exécute les décisions du Conseil et prend les mesures nécessaires ou utiles à l'accomplissement des missions du Fonds (...) », tel que le prévoit l'article 6 de la nouvelle loi.

L'administration du Fonds compte 16 agents² en charge de la gestion quotidienne des différentes tâches qui incombent au Fonds. La Cour note que le conseil d'administration du Fonds a décidé en sa réunion du 13 novembre 2013 qu'une personne de l'administration serait chargée de la relève du directeur pendant les absences de ce dernier. Depuis lors le poste de directrice adjointe a été mis en place sans toutefois que ce poste n'ait été prévu dans la nouvelle loi. D'autre part, la loi abrogée prévoyait en son article 8 qu' « En vue de l'exécution de missions particulières, le Fonds peut

s'adjoindre des experts ». La nouvelle loi prévoit quant à elle en son article 12 que « Le Comité [de sélection] peut s'adjoindre des consultants pour des missions spécifiques ».

4.4. Ressources du Fonds

Selon l'article 17 de la nouvelle loi et l'article 14 de la loi abrogée, les ressources du Fonds peuvent être composées des recettes pour prestations fournies, d'une contribution financière annuelle provenant du budget des recettes et des dépenses de l'Etat et attribuée sur la base du programme d'activité présenté par le Fonds, des contributions financières provenant du budget des recettes et des dépenses de l'Etat et réservées à l'exécution de projets déterminés ayant fait l'objet d'une convention préalable entre le gouvernement et le Fonds, ainsi que des dons et legs en espèces et en nature.

Pour la période de 2009 à 2020, la presque totalité des recettes provient des dotations annuelles accordées au Fonds par le biais de l'article 00.8.41.012 du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Tableau 1 : dotations de l'Etat

Année	Dotations de l'Etat
2009	6.500.000
2010	6.500.000
2011	6.480.000
2012	20.000.000
2013	40.000.000
2014	40.000.000
2015	33.333.000
2016	33.333.000
2017	33.900.000
2018	33.900.000
2019	37.000.000
2020	41.032.000

Source : Comptes généraux de l'Etat ; Tableau : Cour des comptes

Il est à noter que suite à la baisse de l'attractivité du régime fiscal temporaire des certificats d'investissement audiovisuel et afin d'assurer la stabilité de l'industrie audiovisuelle, le gouvernement avait pris la décision d'augmenter substantiellement la dotation annuelle à partir de l'année 2012. Suite à l'abandon définitif du régime fiscal temporaire en 2013, l'augmentation de la dotation annuelle a été déterminée sur base de la moyenne annuelle des certificats d'investissement audiovisuel délivrés pendant les années 2009 à 2013.

5. Gouvernance du Fonds

5.1. Tutelle administrative et financière

Tel que prévu par l'article 1^{er} de la nouvelle loi et tel qu'il était prévu de façon analogue par l'article 1^{er} de la loi abrogée, le Fonds « qui a le statut d'un établissement public est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle, le cas échéant conjointe, du ou des membre(s) du Gouvernement ayant dans ses (leurs) attributions le secteur audiovisuel et la culture ». Ensuite, l'article 3 de la nouvelle loi prévoit au point 2 que le conseil d'administration soumet au gouvernement des propositions relatives à la politique générale de soutien du Fonds et veille à leur mise en œuvre. La politique générale de soutien du Fonds a été approuvée par le Conseil de gouvernement en date du 13 décembre 2017.

De plus, suivant l'article 7 de la loi abrogée et l'article 5 de la nouvelle loi « le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur, qui est soumis à l'approbation du (des) ministre(s) de tutelle ». Conformément aux dispositions légales, les règlements d'ordre intérieur du conseil d'administration du 18 février 1999 ainsi que du 19 décembre 2012 ont fait l'objet d'une approbation par les ministres de tutelle du Fonds. Toutefois tel n'a pas été le cas pour le règlement d'ordre intérieur du 26 juin 2015.

Selon l'article 16 de la nouvelle loi et l'article 13 de la loi abrogée « les comptes annuels et les rapports approuvés par le Conseil sont transmis au Gouvernement. Le Gouvernement en conseil est appelé à décider de la décharge à donner aux organes du Fonds ».

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

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

« (...) »

- l'approbation du budget ;
- les programmes d'investissement annuels et pluriannuels ;
- l'engagement et le licenciement du directeur général respectivement des membres de l'organe directeur lorsqu'ils

relèvent d'un statut de droit privé. »

A titre d'exemples, il a lieu de se référer aux lois organiques du Centre de musiques amplifiées ainsi que de la Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte.

5.2. Conseil d'administration

Sous l'empire de la nouvelle loi, le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de trois membres nommés par arrêté grand-ducal pour un terme renouvelable de cinq ans. Un membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions le secteur audiovisuel, un deuxième membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions les finances et un troisième membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions la culture.

Les attributions du conseil d'administration, énumérées à l'article 3 de la nouvelle loi, sont les suivantes : «

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

Le fonctionnement du conseil d'administration est réglé par le biais d'un règlement d'ordre intérieur qui doit être approuvé par le(s) ministre(s) de tutelle du Fonds. Il définit notamment les règles relatives à l'organisation et à la tenue des réunions du conseil d'administration, ainsi qu'à la gestion du Fonds.

D'autre part, la Cour constate que la loi abrogée ne contenait aucune disposition quant à l'attribution d'indemnités aux membres du conseil d'administration. Tel était également le cas pour le règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation des ministres de tutelle.

De ce fait, pour la période allant de 2009 à 2014, les indemnités payées aux membres du conseil d'administration l'ont été sur base d'une décision du conseil d'administration qui prévoyait que les indemnités mensuelles des membres et du secrétaire seraient réparties en une partie fixe

correspondant à 75% de l'indemnité et une partie variable (25%) proportionnelle aux présences effectives aux réunions. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la situation a été régularisée et la base légale prévoit désormais que « les membres du Conseil bénéficient d'un jeton de présence à charge du Fonds qui est fixé par voie de règlement grand-ducal en fonction de l'ampleur et de l'importance de leurs tâches ».

5.3. Comité de lecture et comité d'analyse économique et financière

Suivant l'article 9 de la loi abrogée, un comité de lecture et un comité d'analyse économique et financière ont été mis en place pour assister le conseil d'administration. Chaque comité était composé de cinq membres nommés pour un terme renouvelable de deux ans.

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

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

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

La Cour note qu'en janvier 2011 le conseil d'administration avait décidé d'augmenter les indemnités des deux comités de 50 % avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le comité de lecture ainsi que le comité d'analyse économique et financière ont été remplacés par un comité de sélection.

5.4. Comité de sélection

Selon l'article 12 de la nouvelle loi, le comité de sélection du Fonds a pour mission de vérifier les conditions d'éligibilité des œuvres. Il évalue les demandes sur base de critères de qualité artistique et culturelle, de critères de production et de l'impact sur le développement du secteur de la production audiovisuelle, de l'intérêt pour le patrimoine socioculturel et historique national et de la

mémoire collective, des perspectives de distribution, de circulation, de commercialisation et d'exploitation, tant sur le plan national qu'international ainsi que sur base de la promotion du Luxembourg par le biais de la stratégie de distribution et d'exploitation de la société requérante. Les aides financières sélectives sont attribuées sur base de la décision du comité de sélection.

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

Pour ce qui est des indemnités mensuelles et des jetons de présence revenant aux membres du comité de sélection, ceux-ci sont prévus à l'article 12 de la nouvelle loi et les montants sont précisés par le règlement grand-ducal portant exécution de la nouvelle loi.

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

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

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

6. Gestion financière du Fonds

6.1. Situation financière du Fonds

6.1.1. Fonds propres

Les fonds propres, aussi appelés capitaux propres, sont des ressources dont dispose une société commerciale³ et qui sont inscrites au passif du bilan. En ce qui concerne le Fonds, les fonds propres sont constitués du cumul des résultats reportés et du résultat de chaque exercice.

Le tableau suivant renseigne sur les fonds propres du Fonds entre 2009 et 2020 :

Tableau 2 : fonds propres tel que présentés par le Fonds

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

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Cour des comptes

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

La loi organique du Fonds dispose que « les comptes du Fonds sont tenus suivant les règles de la comptabilité commerciale » et donc selon la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

qui prévoit à l'article 51 b) que « les méthodes comptables et les modes d'évaluation ne peuvent pas être modifiés d'un exercice à l'autre ».

De plus, l'article 26 (3) de la même loi précise que « les comptes annuels doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats de l'entreprise ».

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

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

Tableau 3 : fonds propres « réels » du Fonds

Année	Résultats reportés	Résultat de l'exercice	Total fonds propres
2009	-264.263,01	-74.528,90	-338.791,91
2010	-338.791,91	332.021,73	-6.770,18
2011	-6.770,18	287.517,79	280.747,61
2012	280.747,61	379.310,89	660.058,50
2013	660.058,50	3.713.429,02	4.373.487,52
2014	4.373.487,52	1.955.585,87	6.329.073,39
2015	6.329.073,39	4.037.214,36	10.366.287,75
2016	10.366.287,75	1.011.737,18	11.378.024,93
2017	11.378.024,93	3.629.352,48	15.007.377,41
2018	15.007.377,41	1.298.876,50	16.306.253,91
2019	16.306.253,91	4.391.923,72	20.698.177,63
2020	20.698.177,63	3.332.090,05	24.030.267,68

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Cour des comptes

Il en ressort qu'au 31 décembre 2020, le Fonds aurait disposé de fonds propres de quelque 24,03 millions d'euros.

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

Remarque du Fonds :

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

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

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

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

La simulation des fonds propres du Fonds effectuée par la Cour (tableau 2 et tableau 3) cumule les résultats de l'exercice N sans tenir compte du fait qu'ils ont été transférés au 01/01/N+1 en compte perte et profit et se trouvent de ce fait dans le résultat N+1 du bilan.

Nous proposons ci-après une simulation réelle des fonds propres du Fonds si celui-ci avait continué la méthode appliquée jusqu'en 2011. La situation est ainsi identique à celle de la nouvelle méthode appliquée et le résultat fin 2020 est de 3.332.090,05 euros, avant qu'il soit transféré en compte de produit au 01.01.2021.

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

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Fonds

Nous avons pris acte des remarques de la Cour et déjà pour l'exercice 2021, nous présentons les comptes annuels sous la forme préconisée par la Cour, afin d'en assurer une meilleure lisibilité.

6.1.2. Avoirs en banque

Dans ce qui suit, la Cour présente les avoirs en banque tels qu'ils sont repris dans les comptes annuels du Fonds. Il s'avère qu'au cours de la période de contrôle et au-delà, les avoirs en banque ont considérablement augmenté pour atteindre un montant de 79,77 millions d'euros fin 2020.

Tableau 4 : avoirs en banque du Fonds

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

Source : Comptes annuels du Fonds ; Tableau : Cour des comptes

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

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

6.2. Procédures financières

6.2.1. Les attributions en matière financière

À rappeler qu'avec la loi du 22 septembre 2014, le Fonds a connu une réorientation fondamentale au niveau des aides attribuées, notamment avec l'abrogation du régime fiscal temporaire spécial pour les CIAV et la mise en avant du mécanisme des aides directes, c.-à-d. des aides financières sélectives.

Dans le cadre de cette réforme, le législateur a également été amené à apporter des changements au niveau de la gouvernance du Fonds. Il a, d'une part, limité le rôle du conseil d'administration au niveau de la gouvernance du Fonds et, d'autre part, renforcé les attributions du directeur.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Remarques

1. Chaque paiement est vérifié par au moins deux personnes du Fonds comprenant toujours le directeur.
2. L'envoi du paiement via webbanking est uniquement effectué après validation de ce paiement par la signature électronique Luxtrust du directeur du Fonds.

3. D'après ces fonctions de directeur du Fonds, celui-ci est le seul responsable des dépenses, engagements et paiements réalisés par le Fonds. Néanmoins, afin de réduire le risque de fraude, il est possible d'inclure une deuxième signature électronique Luxtrust pour valider l'envoi des paiements auprès des différents organismes bancaires. En cas de mise en place de cette démarche, je pense qu'il serait judicieux d'ajouter la signature électronique du comptable du Fonds qui est en charge du budget du Fonds. »

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

Sur demande de la Cour, le directeur a confirmé que la procédure de paiements datant du 19 juillet 2017 correspond bien à la procédure visée par l'article 3 point 1. (paragraphe 3) du ROI et donc validée par le conseil d'administration du Fonds en date du 17 juillet 2018.

Au vu de ce qui précède, la Cour entend faire les constatations et recommandations suivantes.

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

Au niveau de la gestion financière du Fonds, il serait opportun d'introduire de manière uniforme le principe de double signature au niveau des procédures d'engagement et de paiement et ce plus particulièrement à partir d'un seuil approprié et réaliste à déterminer.

A cet égard, la Cour souhaite préciser qu'il en va notamment de la responsabilité du conseil d'administration qui, d'après l'article 3 de la nouvelle loi, arrête le budget annuel et les comptes annuels du Fonds.

Finalement, la Cour propose, lors d'une modification éventuelle de la loi organique de 2014, de prévoir un contrôle récurrent de la Cour des comptes tel qu'il existe actuellement pour de nombreux autres établissements publics. En effet, pareil contrôle a permis, et ce pour la plupart du temps de manière consensuelle, de mettre un terme aux insuffisances constatées au niveau de leur

gestion financière. Cette façon de procéder renforcerait le contrôle parlementaire dans la mesure où les rapports de la Cour portant sur le contrôle des établissements publics sont adressés et présentés de manière régulière à la Chambre des Députés, en l'occurrence la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Les points 6.2.2. à 6.2.5. illustrent et documentent les constatations et recommandations formulées ci-dessus.

La procédure relative aux engagements en place jusqu'au 3 décembre 2014, prévoyait que les commandes d'un montant inférieur à 5.000 euros pouvaient être engagées par la seule signature du directeur. Pour les commandes d'un montant supérieur à 5.000 euros, la signature conjointe du directeur et du président du Fonds était requise.

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

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

Remarque du Fonds concernant la double signature au niveau des procédures d'engagement et de paiement :

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

6.2.2. Procédure de paiement

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

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

Il est à souligner que le règlement d'ordre intérieur approuvé par le conseil d'administration en date du 17 juillet 2018 confirme que le directeur est le seul signataire pour tous les paiements du Fonds. Il est à noter que le directeur avait réitéré cet état des choses lors de plusieurs réunions du conseil d'administration. Par ailleurs, le réviseur d'entreprises a recommandé à plusieurs reprises la mise en place d'une double signature. De plus, l'audit réalisé par un auditeur indépendant en novembre 2018 a également soulevé le fait que le directeur est le seul mandataire, sans restriction, des comptes tenus par le Fonds.

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

6.2.3. Frais de déplacement

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

Ainsi, pour tout déplacement à l'étranger, une feuille de route est à soumettre au préalable au directeur pour approbation. Cependant, la Cour constate que la feuille de route est établie pour la plupart des déplacements postérieurement à l'engagement de la dépense (réservation des chambres d'hôtels, achat des billets d'avions, etc.). La Cour est d'avis que tout engagement de dépense doit être autorisé avant que la réservation ne soit faite.

Par ailleurs, la Cour constate qu'à partir du 3 décembre 2014, les engagements liés aux frais de déplacements analysés par la Cour, y compris ceux du directeur, ont été approuvés par la seule

signature du directeur. À partir de l'entrée en vigueur du règlement d'ordre intérieur du 17 juillet 2018, une signature conjointe du directeur et de la directrice adjointe est prévue pour autoriser les frais de déplacement du directeur.

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

6.2.4. Frais de restauration

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

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

Selon la Cour, l'approbation d'un budget global en amont respectivement l'approbation des comptes en aval par le conseil d'administration, sans précision aucune, ne vaut pas autorisation ni contrôle pour ce type de dépenses.

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

La Cour est d'avis que les frais de restauration devraient faire l'objet d'une procédure formalisée. Pour ce faire, le Fonds pourrait se référer à la lettre circulaire aux départements ministériels et aux administrations⁴ du ministère de l'Etat applicable à partir de 2016. Ladite circulaire prévoit entre autres que « par principe les déjeuners/dîners sont réservés à l'occasion de l'accueil de délégations étrangères ou d'entrevues avec des tiers par rapport à l'Administration, dans un contexte précis justifiant un tel geste. De simples réunions de travail entre fonctionnaires ne sauraient justifier l'organisation de déjeuners/dîners à charge du budget de l'Etat. Toute dérogation à cette règle doit être justifiée et acceptée par le Ministre compétent ou, le cas échéant, par un des fonctionnaires

désignés par le Ministre et disposant d'une délégation de signature en matière financière ».

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

Remarque du Fonds :

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

6.3. Marchés publics

L'article 6 de la loi modifiée du 25 juin 2009⁵ sur les marchés publics applicable en l'espèce prévoyait qu'en règle générale les pouvoirs adjudicateurs « passent leurs contrats de travaux, de fournitures et de services par la procédure ouverte. Ils ne peuvent déroger à la règle générale que dans les cas énumérés à l'article 7 en recourant à la procédure restreinte avec publication d'avis et dans les cas énumérés à l'article 8 en recourant soit à la procédure restreinte sans publication d'avis soit à la procédure négociée. » L'article 9 de cette loi précisait que « le recours à la procédure restreinte sans publication d'avis ou à la procédure négociée est motivé (...) par une décision de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs ».

Par ailleurs, l'article 161 du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoyait que « les marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent être passés soit par procédure restreinte sans publication d'avis, soit par procédure négociée, lorsque le montant total du marché n'excède pas 55.000 euros ».

La Cour a identifié différents fournisseurs dont les prestations ont dépassé le seuil de 55.000 euros tel que prévu par l'article 161 du règlement grand-ducal précité, mais pour lesquelles le Fonds n'a pas eu recours à une procédure ouverte. Tel a notamment été le cas pour les prestations suivantes :

- Engagement d'une société d'évènementiel pour l'organisation du Luxembourg Film Festival

Le Fonds a engagé une société d'évènementiel en charge de l'organisation de la soirée du « Luxembourg Film Festival », comprenant les prestations relatives aux installations techniques ainsi que les frais de restauration pour une réception lors de la soirée, pour un montant total de

107.355 euros. Selon les explications du Fonds, une procédure restreinte a été appliquée, mais sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision motivée par le conseil d'administration. Le Fonds a considéré que la validation du budget par le conseil d'administration incluait également l'autorisation de recourir à une procédure restreinte.

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

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

- Frais de doublage de séries en langue luxembourgeoise

Le Fonds a conclu un partenariat regroupant diverses sociétés de production, une chaîne de télévision ainsi qu'une société de doublage pour un total de 294.000 euros, afin de procéder à la traduction en langue luxembourgeoise de divers dessins animés. La société retenue pour le doublage n'a pas été sélectionnée sur base d'un appel public. En effet, le Fonds a considéré que « toutes les sociétés offrant des services de post-production « son » au Luxembourg ont été contactées, ainsi que toutes les sociétés capables de faire des doublages de série de façon professionnelle basée au Luxembourg ont pu participer à l'appel d'offres. De ce fait, il n'y avait pas d'utilité de faire une publication dans un journal ou sur le site des marchés publics ».

- Acquisition et mise en place d'une installation de réalité virtuelle

Pour l'acquisition et la mise en place d'une installation de réalité virtuelle pour un montant total de 74.400 euros, le Fonds a engagé un prestataire de services, sans avoir eu recours à une procédure ouverte. Le Fonds a confirmé qu'il n'y a pas eu de recours à un marché public au regard du fait que le prestataire de service était le seul détenteur des droits de ses propres œuvres.

- Frais de consultance

Sur une période allant de 2013 à 2018, des prestations de consultance pour quelques 615.000 euros ont été effectuées par un prestataire afin d'assister la cellule « Promotion » du Fonds. Le prestataire a été retenu sur base d'une décision annuelle du conseil d'administration, mais aucune motivation justifiant l'absence d'une procédure ouverte pour ces prestations n'a été documentée, alors que le coût annuel des prestations se situe entre 70.000 euros et 150.000 euros.

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

6.4. Consultants externes

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

Par ailleurs, le Fonds a eu recours à un consultant, comme relevé au point précédent, à partir de 2013 pour assister la cellule « Promotion » du Fonds. Les prestations en question ont eu comme objectif le marketing, la promotion et la distribution des films luxembourgeois au niveau national et international. La collaboration avec ce prestataire a été renouvelée par le conseil d'administration en 2015, 2016, 2017 et 2018. Cependant, le contrat de services transmis à la Cour ne couvre que la période du 1^{er} février 2017 au 31 janvier 2018 et n'a été renouvelé qu'en février 2019, alors que les prestations de consultance ont été effectuées sur toute l'année 2018.

La Cour constate donc que pour la période de 2013 à 2016 ainsi que pour la période de février 2018 à janvier 2019, quelque 501.000 euros ont été versés à ce consultant sans que les contrats sous-jacents n'aient pu être présentés par le Fonds.

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

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

note que le consultant est resté actionnaire d'une de ces sociétés qui a continué à percevoir des aides financières sélectives.

Remarque du Fonds :

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

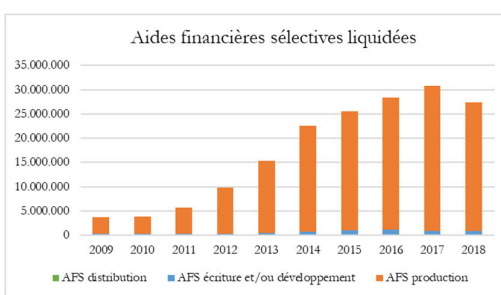
7. Aides financières sélectives, certificats d'investissement audiovisuel et autres subsides et aides

7.1. Aides financières sélectives

7.1.1. Présentation

L'attribution et le versement d'aides financières sélectives constituent la principale activité du Fonds. En effet, au cours de la période de contrôle allant de 2009 à 2018, les engagements du Fonds y relatifs se chiffrent à 256,14 millions d'euros, alors que les liquidations y relatives représentent 173,17 millions d'euros⁶. Parmi les aides financières sélectives, distinction est faite entre celles destinées à la production, celles destinées à l'écriture et/ou au développement et celles destinées à la distribution.

Graphique 1 : aides financières sélectives liquidées



Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Graphique : Cour des comptes

Les aides financières sélectives à la production liquidées au cours de la période de contrôle se chiffrent à 167,01 millions d'euros, représentant 96,45 % de l'ensemble des aides financières sélectives liquidées. Les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement liquidées se chiffrent à 6,11 millions d'euros (3,53 %), alors que celles relatives à la distribution représentent uniquement 40.449 euros (0,02 %).

Tableau 5 : aides financières sélectives liquidées

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

Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Tableau : Cour des comptes

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

7.1.2. Demande, attribution et versement des aides financières sélectives

La nouvelle loi autorise le Fonds à octroyer des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement ainsi que des aides financières sélectives à la production ou à la coproduction d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (article 9).

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

règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la nouvelle loi).

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

Par ailleurs, pour être éligibles, les œuvres doivent contribuer au développement du secteur de la production audiovisuelle européenne et en particulier luxembourgeoise et doivent « être conçues pour être réalisées principalement au sein d'un ou de plusieurs pays membre(s) de l'Union européenne, des pays de l'Espace économique européen et de la Suisse et en particulier sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ». Finalement, les œuvres doivent être exploitées ou co-exploitées par la société de production bénéficiaire (article 10).

Pour l'obtention d'une aide financière sélective, la société de production doit introduire auprès du Fonds un dossier de demande d'aide. Suite au contrôle réalisé par le Fonds sur la complétude du dossier de demande, ce dernier est transmis au comité de sélection, à qui revient la décision finale quant à l'attribution d'une aide financière sélective, et qui en détermine le montant (article 12).

Le comité de sélection vérifie les conditions d'éligibilité des projets et il évalue les demandes sur base de critères de qualité artistique et culturelle, de critères de production et de l'impact sur le développement du secteur de la production audiovisuelle, de l'intérêt pour le patrimoine socioculturel et historique national et de la mémoire collective, des perspectives de distribution, de circulation, de commercialisation et d'exploitation ainsi que de la promotion du Luxembourg par le biais de la stratégie de distribution et d'exploitation (article 12).

Le montant de l'aide financière sélective à allouer est fixé en se basant sur l'ensemble des coûts exposés dans le cadre d'une production cinématographique ou audiovisuelle et en tenant compte de la participation financière de la société bénéficiaire auxdits coûts (article 13). Le montant est également fixé en fonction des retombées culturelles, sociales et économiques de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle. Ces retombées et leurs effets sont évalués et quantifiés notamment à l'aide d'une grille d'évaluation à points arrêtée par le conseil d'administration du Fonds (article 6 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

Les aides financières sélectives accordées par le comité de sélection doivent faire l'objet d'une

convention à conclure entre le Fonds et la société de production bénéficiaire de l'aide (article 9). Les conventions doivent, entre autres, préciser les critères d'attribution, le montant de l'aide, les modalités de remboursement, la caducité et la restitution des aides, les modalités de versement de l'aide ainsi que les dispositions en cas de modification majeure du projet.

Le versement des aides peut se faire en une ou plusieurs tranches. Lesdits versements sont effectués sur base et en proportion du décaissement effectif des charges de la société bénéficiaire. Le solde ou la dernière tranche de l'aide est liquidé sur présentation du décompte final des coûts exposés. Ce décompte final doit être certifié par un réviseur d'entreprises agréé luxembourgeois. Dans le cas d'une coproduction impliquant un producteur étranger, les dépenses de ce dernier doivent également être certifiées dans le pays où les dépenses ont été effectuées (article 9 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

Lors du décompte final, le montant de l'aide financière sélective est recalculé de manière définitive sur base des coûts réels exposés et en tenant compte de l'assiette déterminée par la grille d'évaluation à points ainsi que de la part de financement de la société bénéficiaire (article 9 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014).

La situation décrite ci-dessus se réfère à la nouvelle loi en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport. Il est à noter que la loi abrogée prévoyait les mêmes dispositions en la matière que la nouvelle loi, à quelques exceptions près.

En effet, à côté des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement et des aides financières sélectives à la production, l'ancienne loi prévoyait également une aide financière à la distribution. Par ailleurs, après avoir constaté la recevabilité et la complétude de la demande d'aide, le conseil d'administration du Fonds transmettait, pour avis, le dossier de demande au comité d'analyse économique et financière et au comité de lecture. La décision finale incombait par contre au conseil d'administration du Fonds qui décidait de l'octroi des aides financières sélectives, en déterminait les bénéficiaires et les montants et arrêtait les modalités de versement et de remboursement des aides.

7.1.2.1. Constatations et recommandations relatives à la demande, à l'attribution et au versement des aides financières sélectives

Pour son contrôle, la Cour a retenu un échantillon de quarante projets pour lesquels des demandes d'aide financière sélective ont été introduites : vingt projets se réfèrent à la période de contrôle tombant sous le régime de la loi abrogée et vingt projets concernent la période relative à la nouvelle loi.

Pour chaque période, quinze projets en relation avec des aides financières sélectives à la production

ont été sélectionnés ainsi que cinq projets concernant des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement. Par contre, aucun projet portant sur les aides financières sélectives à la distribution n'a été sélectionné compte tenu de la faible valeur et occurrence de ce type d'aide.

Au total, l'échantillon de contrôle couvre un montant d'aides financières sélectives allouées par le Fonds à hauteur de quelque 62,1 millions d'euros, dont 61,2 millions d'euros sont en relation avec des aides financières sélectives à la production et quelque 900.000 euros se réfèrent à des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement.

7.1.2.1.1. Procédures

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

Selon les informations du Fonds, les procédures et les documents standards ont été modifiés au fil du temps et notamment suite à l'introduction de la nouvelle loi en 2014, mais ces modifications n'ont pas été mises à jour dans le recueil.

En 2019, le Fonds a établi une synthèse des procédures basées sur le recueil mentionné ci-dessus, précisant les conditions, les règles, les critères et les modalités d'intervention du Fonds pour l'octroi d'une aide financière sélective.

7.1.2.1.2. Charges et catégories de dépenses

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

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

Dans ce contexte, la Cour constate que l'article 7 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la nouvelle loi définit les coûts exposés comme « l'ensemble des charges qui

ont fait l'objet d'un décaissement effectif à partir du (des) compte(s) bancaire(s) ouvert(s) par la société bénéficiaire et éventuellement le(s) coproducteur(s) pour les besoins de la production et/ou pour la phase d'écriture et de développement de l'œuvre concernée. Ces charges doivent figurer dans la comptabilité de l'œuvre de la société bénéficiaire et dans le cadre d'une coproduction dans la comptabilité de l'œuvre de(s) (la) société(s) coproductrice(s). Dans le cadre d'une coproduction, la consolidation de l'ensemble des comptabilités de l'œuvre représente les coûts exposés au sens de la Loi ».

7.1.2.1.3. Complétude des dossiers de demandes d'aides financières sélectives

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

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

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

7.1.2.1.4. Attribution des aides financières sélectives

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

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

7.1.2.1.5. Rédaction, signature et délais impartis en matière de convention

La procédure interne du Fonds, mise en place en 2014 suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, établit une liste des documents requis pour l'établissement d'une convention ou de tout avenant à celle-ci. L'analyse de l'échantillon de contrôle a relevé qu'au moment de l'établissement de la convention, certains documents requis faisaient défaut.

Ainsi, concernant les aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement, la procédure interne du Fonds précise la nécessité d'un document confirmant « la décision d'entamer conjointement le développement du projet. Cette décision doit être datée et signée par le(s) producteur(s) et par le bénéficiaire ». Sur les cinq dossiers de demande d'aide financière sélective à l'écriture et/ou au développement, aucun dossier ne contenait cette décision.

Concernant les aides financières sélectives à la production, la procédure interne du Fonds précise la nécessité d'une attestation d'assurance du projet. Pour trois dossiers (sur les quinze dossiers de demande d'aide financière sélective à la production) analysés, les assurances en question ont été souscrites postérieurement à la signature des conventions.

Par ailleurs, la procédure interne du Fonds prévoit également des délais à respecter pour la signature des conventions. Ainsi, une convention pour une aide financière sélective concernant une production luxembourgeoise doit être conclue et signée par le bénéficiaire et par le directeur du Fonds dans un délai de douze mois à compter de la date de la décision du comité de sélection. Ce délai est de six mois pour une production étrangère. Pour ce qui est des aides financières sélectives à l'écriture et/ou au développement, le délai est de trois mois. Il est à noter qu'avant l'échéance d'un délai, le bénéficiaire peut cependant adresser au Fonds une demande de délai supplémentaire. Suite à l'analyse de l'échantillon de contrôle, la Cour constate que pour les vingt dossiers de demande d'aide financière sélective, sept conventions n'ont pas été conclues dans les délais impartis.

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

La Cour constate que sur quinze projets sélectionnés, 6 conventions ont été conclues postérieurement au premier jour de tournage, respectivement après le début de la fabrication, avec des dépassements de délais allant de quelques jours jusqu'à deux mois.

7.1.2.1.6. Caducité et restitution des aides financières sélectives

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

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

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

7.1.2.1.7. Formalisations des contrôles

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

La Cour constate qu'à plusieurs reprises des listes de contrôle font défaut dans les dossiers sélectionnés se rapportant à la nouvelle loi. La Cour n'a pas été en mesure de juger si le Fonds avait procédé aux différentes vérifications prévues avant qu'une convention ne soit signée ou avant qu'une tranche de l'aide ne soit versée.

Pour cette raison la Cour recommande que les différents contrôles effectués par le Fonds soient clairement documentés.

7.1.3. Remboursement des aides financières sélectives

Tel que précisé par l'article 11 du règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 portant exécution de la nouvelle loi, les aides financières sélectives « sont en principe intégralement remboursables. Le Fonds peut cependant moduler la somme à rembourser, en différer ou suspendre les échéances, y adjoindre des intérêts de retard, voir y renoncer en tout ou en partie, avec ou sans condition. (...) »

Les remboursements sont capitalisés sur un compte courant ouvert au nom de la société bénéficiaire dans la comptabilité générale du Fonds pour être réinvestis dans des projets futurs de ladite société. Le Fonds fixe les modalités d'utilisation et de réinvestissement des sommes ainsi capitalisées. »

Il est à noter que la loi abrogée prévoyait les mêmes dispositions en la matière, sauf que les remboursements devaient être versés sur le compte bancaire du Fonds, qui pouvait décider de l'affectation des sommes ainsi perçues. Par ailleurs, le conseil d'administration avait décidé dans sa réunion du 8 février 2012, que « suivant accord conclu avec les ministres de tutelle du Fonds

concernant les projets déposés pendant la phase dite « transitoire », l'aide financière sélective ne sera pas remboursable ». Cette phase transitoire était censée couvrir la période entre la fin de l'octroi des certificats d'investissement audiovisuel et l'attribution des aides financières sélectives suivant la nouvelle loi. Tel que confirmé par le Fonds, il s'agissait uniquement d'un accord oral de la part des représentants des ministres de tutelle.

Remarque du Fonds :

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

7.1.3.1. Constatations et recommandations relatives au remboursement des aides financières sélectives

7.1.3.1.1. Montants remboursés

A noter que sous le régime de la loi abrogée, les montants remboursés au titre des aides financières sélectives se chiffrent au total à 106.612,37 euros. Sous le régime de la nouvelle loi, les montants remboursés au titre des aides financières sélectives se chiffrent à 273.376,40 euros. Ainsi, le total des remboursements se chiffre à 379.988,77 euros, ce qui représente 0,22 % des aides financières sélectives versées (à savoir quelque 173 millions d'euros). Selon le Fonds, ce taux de remboursements s'explique tout d'abord par le fait que les montants à rembourser sont calculés sur les recettes nettes générées par l'exploitation des projets. Ainsi, sans vrai marché autochtone dû à la taille du pays, une récupération des moyens financiers investis n'existe que dans de rares cas et dans des proportions minimales. Le Fonds a souligné que les aides financières sélectives sont destinées principalement à des œuvres luxembourgeoises et l'objectif des aides publiques n'a jamais été de faire du bénéfice au niveau des remboursements, mais de promouvoir le développement du secteur audiovisuel national.

De plus, la volonté de rendre l'aide financière sélective remboursable a été introduite dans le cas où le producteur d'une œuvre réussirait à générer un éventuel bénéfice après l'exploitation de l'œuvre soutenue avec une aide publique.

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

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

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

Remarque du Fonds :

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

7.1.3.1.2. Suivi des remboursements

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

La procédure interne du Fonds mise en place en 2014 précise que le bénéficiaire de l'aide financière sélective doit tenir une comptabilité analytique des dépenses et des recettes relatives à un projet en cours d'exploitation. À compter de la première date de sortie internationale du projet, le bénéficiaire

a l'obligation de faire parvenir au Fonds les états récapitulatifs des recettes nettes. Lesdits états doivent être adressés au Fonds une fois par an, avant le 31 mars et ceci pour les recettes nettes de l'année précédente et cela même si aucune recette n'est à déclarer. Les sommes à verser par la société bénéficiaire doivent être virées de sa propre initiative sur le compte bancaire du Fonds.

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

Remarque du Fonds :

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

Sur les 20 projets que le Fonds a soumis à la Cour, 2 projets ont été abandonnés et 1 projet n'est pas entré en production; ces 3 œuvres n'ont donc pas été concrétisées et n'ont pas pu générer des recettes. Sur les 17 projets restants, 8 sont toujours en phase de production, et n'ont donc, à ce stade, pas pu générer de recettes. 9 projets sur les 20 soumis à la Cour ont été finalisés et ont généré des recettes. Il s'agit des 9 états récapitulatifs présentés à la Cour.

7.1.4. Contrôle des sociétés de production

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

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

La situation décrite ci-dessus se réfère à la nouvelle loi. Il est à noter que la loi abrogée ne prévoyait pas de dispositions particulières en la matière, hormis celles prévues dans le cadre de la loi CIAV. A l'aide d'un échantillon portant sur cinq sociétés de production, la Cour a vérifié le respect des dispositions prévues par l'article 9 de la nouvelle loi.

Sur base des documents mis à sa disposition, la Cour n'a pas été en mesure de s'assurer que le Fonds vérifie si les sociétés de production disposent de structures administratives stables et durables ainsi que d'une organisation comptable et de procédures de contrôles internes appropriées. Par ailleurs, les informations reçues portant sur les actionnaires, les associés et les organes de gérance ne sont pas exhaustives.

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

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

Remarque du Fonds :

[Le Fonds contrôle les sociétés de production en trois phases, conformément à la loi et le règlement grand-ducal afférent.](#)

[Au moment de l'accès par la société de production au portail informatique \(les demandes d'aides financières doivent être soumises via ce portail\) permettant d'effectuer les demandes aides financières sélectives, le Fonds vérifie la stabilité, la durabilité et l'organisation de la structure de production, de même que les qualifications, expériences et honorabilités des gérants et actionnaires. Un rapport est établi par deux agents du Fonds et validé par le directeur du Fonds.](#)

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

7.2. Certificats d'investissement audiovisuel

La loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel (ci-après « loi CIAV ») avait introduit un système d'aide indirecte sous forme de crédit d'impôt, à savoir un abattement sur le résultat imposable de la société détentrice du certificat. Cette aide indirecte était déterminée par un certificat d'investissement délivré par les ministres ayant dans leurs attributions les finances, le secteur audiovisuel et la culture, sur base de l'avis du Fonds.

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

Tableau 6 : certificats d'investissement audiovisuel

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

Source : Fonds national de soutien à la production audiovisuelle ; Tableau : Cour des comptes

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

Le régime des certificats d'investissement audiovisuel introduit par la loi CIAV représentait une aide indirecte sous forme de crédit d'impôt à hauteur de 30 % de la valeur faciale (ci-après « montant brut ») du certificat émis. Au début, ce mécanisme avait été conçu pour que les sociétés de production audiovisuelle, qui devaient préalablement avoir obtenu un agrément, puissent bénéficier d'un abattement fiscal sur leurs propres revenus. Par la suite, le mécanisme avait été élargi afin de permettre aux sociétés de production de revendre les certificats à des sociétés de capitaux moyennant une commission retenue par l'acquéreur.

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

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

catégories de dépenses.

L'article 6 du règlement grand-ducal du 4 juillet 2007 précisait donc les modalités de délivrance des certificats d'investissement audiovisuel. Ainsi, lorsque l'œuvre audiovisuelle était terminée, la société de production agréée devait introduire auprès du Fonds un dossier comprenant une copie de l'œuvre audiovisuelle produite ainsi que toutes les pièces justificatives des coûts de production définitivement exposés, dépensés et comptabilisés. Suite à l'analyse du dossier par le Fonds, ce dernier se prononçait sur le pourcentage de l'assiette des dépenses éligibles à prendre en considération pour l'octroi des certificats d'investissement audiovisuel et émettait un avis écrit et motivé à l'attention des ministres compétents, qui arrêtaient le montant et décidaient de l'attribution des certificats.

De prime abord, il importe de noter que le règlement grand-ducal du 16 mars 1999 portant exécution de la loi CIAV a été modifié par le règlement grand-ducal du 4 juillet 2007.

La Cour constate que les modifications de la base réglementaire n'ont pas été transposées au niveau des procédures écrites du Fonds. En effet, la procédure⁷ en la matière datant du 30 mars 2000 se référait au règlement grand-ducal du 16 mars 1999 et n'a pas été mise à jour jusqu'à l'abolition du régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel en 2013.

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

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

La Cour a analysé dix projets (sur 142 projets, représentant 13,59 % des montants bruts) ayant bénéficié de certificats d'investissement audiovisuel au cours des cinq dernières années

d'application du régime fiscal. La Cour n'a cependant pas été en mesure de vérifier le respect de ces dispositions. En effet, les dossiers ne contenaient pas de documentation du contrôle effectué par le Fonds en vue de la détermination de l'assiette de calcul des dépenses éligibles.

7.3. Autres subsides et aides

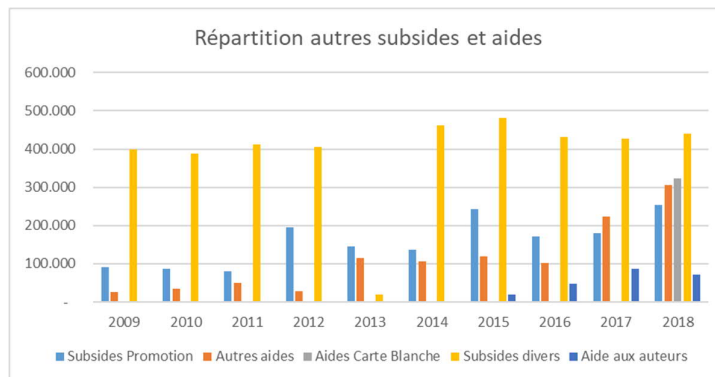
7.3.1. Présentation

A côté des aides financières sélectives, la Cour a également analysé les divers autres subsides et aides accordés par le Fonds, se chiffrant à quelque 7,1 millions d'euros pour la période 2009 à 2018. Parmi ces autres subsides et aides, distinction est faite entre « subsides divers », « subsides de promotion » et « autres aides ». En 2015, s'y ajoutent les « aides aux auteurs » et en 2018, les « aides Carte Blanche ». Les subsides divers (3,9 millions d'euros) et les subsides de promotion (1,6 millions d'euros) représentent la majeure partie des autres subsides et aides accordés sur la période contrôlée. Ces subsides et aides ont été identifiés sur base des libellés de comptes tels qu'ils figurent dans la comptabilité du Fonds.

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

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

Graphique 2 : répartition des autres subsides et aides



Source : Comptabilité du Fonds ; Graphique : Cour des comptes

7.3.2. Base légale

L'article 2 de la nouvelle loi prévoit, entre autres, que « le Fonds a pour mission d'encourager la création cinématographique et audiovisuelle et de promouvoir le développement du secteur de la

production audiovisuelle du Grand-Duché de Luxembourg notamment par le biais de subventions, d'aides financières, de subsides, de bourses et de récompenses ». La Cour note qu'une telle disposition faisait défaut dans la loi abrogée. Or, sous l'empire de la loi abrogée, ces autres subsides et aides représentaient un montant total de 3,18 millions d'euros.

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

7.3.3. Constatations et recommandations relatives aux autres subsides et aides

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

7.3.3.1. Subsides divers

Les subsides divers accordés au cours de la période de contrôle s'élèvent à 3,9 millions d'euros et les montants versés varient entre 1.500 euros et 380.000 euros par projet.

L'examen de cinq projets, représentant des subsides divers de quelque 454.000 euros, montre que les dépenses servent principalement à soutenir des associations sans but lucratif qui sont actives dans le domaine cinématographique et audiovisuel ainsi qu'à subventionner des projets européens. La Cour constate qu'il n'existe pas de critères d'attribution pour ces subsides divers. Ainsi, les subsides divers sont attribués sur base des crédits figurant au budget annuel du Fonds préalablement arrêté par le conseil d'administration.

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

7.3.3.2. Subsides de promotion

Suivant la définition initiale arrêtée par le conseil d'administration en date du 31 janvier 2001, un subside de promotion représente une aide « revendiquée par le producteur du film pour soutenir un film sélectionné à un (ou des) festivals étrangers. Il s'agit d'une aide non-remboursable pour le

producteur. L'aide peut couvrir des frais de représentation et de marketing ». Lors de sa réunion du 3 avril 2015, le conseil d'administration a adopté un nouveau texte pour les divers subsides de promotion et par la suite des procédures ont été formalisées dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Suivant ces procédures, chaque demande doit être accompagnée d'une estimation des dépenses et appuyée par une véritable stratégie de promotion. Suite à l'analyse des dossiers par le Fonds, la décision finale de l'octroi du subside et la détermination de son montant reviennent au directeur. Les subsides sont versés sur base des décomptes introduits par les requérants et, sur demande du Fonds, accompagnés des pièces justificatives. Le montant de ces subsides peut varier entre 3.000 euros et 50.000 euros.

7.3.3.3. « Autres aides »

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

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

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

7.3.3.4. Aides « Carte Blanche »

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

La Cour constate que pour la période de contrôle, une procédure formalisée concernant l'attribution et le versement des aides « Carte Blanche » faisait défaut. Une telle procédure n'a été formalisée qu'en 2020 dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Dans ce document, l'aide « Carte Blanche » est définie comme étant un « subside non remboursable qui

consiste à contribuer en tout ou en partie au financement d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle qui se veut « originale », « différente » en termes de contenu et/ou de technique et à réaliser avec un budget réduit ». Le document définit également les montants maxima de l'aide, allant de 15.000 euros à 30.000 euros en fonction du type de projet. Concernant l'attribution, la procédure prévoit que la demande d'aide soit analysée par une commission composée de deux membres de l'administration du Fonds et d'un consultant-expert externe. La décision est basée sur l'avis de la commission, mais la décision finale revient au directeur. L'attribution d'une aide « Carte Blanche » fait l'objet d'une convention signée avec le requérant.

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

7.3.3.5. Aides aux auteurs

Les aides aux auteurs ont été introduites par une décision du conseil d'administration en date du 26 juin 2015 et dont les objectifs ont été repris dans le document intitulé « Mécanismes de soutien 2020 ». Il s'agit d'aides non remboursables destinées à l'écriture d'une première version scénaristique d'un long-métrage ou d'animation ou d'un traitement/concept détaillée d'un long-métrage documentaire. Les requérants peuvent être des auteurs et des scénaristes. Les sociétés de productions ou les auteurs encadrés par un producteur sont cependant exclus de cette aide. Les montants se situent entre 7.500 euros et 10.000 euros en fonction du type de long-métrage. La décision d'attribution des aides appartient au directeur et elle est basée sur l'avis d'une commission composée de deux membres de l'administration du Fonds et d'un consultant-expert externe. Cette procédure a été appliquée dès l'introduction de l'aide en 2015.

7.3.4. Recommandations d'ordre général relatives aux autres subsides et aides

Après avoir analysé individuellement les autres subsides et aides sous le point 7.3., la Cour est d'avis que chaque type de subside ou d'aide alloué par le Fonds devrait figurer dans le document « Mécanismes de soutien 2020 » où une procédure serait établie afin de définir les projets éligibles, les critères d'attribution et le seuil maximal des montants financiers pouvant être accordés.

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

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

Fonds devrait être membre.

Remarque du Fonds :

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

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 19 mai 2022.

La Cour des comptes,

La Secrétaire générale,

Le Président,



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax: (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

