

Rapport spécial

sur les établissements publics

2024



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	5
2. RESULTATS DES CONTROLES RECURRENTS	6
2.1. CENTRE DE MUSIQUES AMPLIFIÉES	6
2.1.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	6
2.1.2. Les observations du Centre de Musiques Amplifiées	8
2.2. CORPS GRAND-DUCAL D'INCENDIE ET DE SECOURS.....	12
2.2.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	12
2.2.2. Les observations du Corps grand-ducal d'incendie et de secours	18
2.3. FONDS CULTUREL NATIONAL	20
2.3.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	20
2.3.2. Les observations du Fonds Culturel National.....	21
2.4. FONDS DE SOLIDARITÉ VITICOLE	24
2.4.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	24
2.4.2. Les observations du Fonds de solidarité viticole.....	28
2.5. FONDS DU LOGEMENT.....	29
2.5.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	29
2.5.2. Les observations du Fonds du Logement.....	33
2.6. FONDS D'URBANISATION ET D'AMÉNAGEMENT DU PLATEAU DE KIRCHBERG.....	36
2.6.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	36
2.6.2. Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	39
2.7. FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ	45
2.7.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	45
2.7.2. Les observations du Fonds national de solidarité.....	46
2.8. INSTITUT NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE .	47
2.8.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	47
2.8.2. Les observations de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue.....	51
2.9. MÉDIA DE SERVICE PUBLIC 100,7.....	53
2.9.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes.....	53
2.9.2. Les observations de l'établissement public « Média de service public 100,7 »	56



1. Introduction

Conformément aux dispositions des lois organiques portant création des établissements publics respectifs, la Cour des comptes a procédé au contrôle de leur gestion financière et à l'examen des comptes pour la période de 2016 à 2022. Dans ce qui suit la Cour publie les contrôles ayant donné lieu à des constatations et recommandations de sa part.

Il est à noter que la Cour n'a pas formulé de constatations voire de recommandations à l'égard du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg pour l'exercice 2020, de la Communauté des transports pour les exercices 2018 à 2021 et de la Caisse de consignation pour les exercices 2019 et 2020.

2. Résultats des contrôles récurrents

2.1. Centre de Musiques Amplifiées

2.1.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 7, paragraphe 5 de la loi modifiée du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées », la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2018 à 2020.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Centre de Musiques Amplifiées, ci-après le CMA, sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Sur base de ses travaux de contrôle, la Cour entend faire les constatations et recommandations suivantes :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Marchés publics

Lors du contrôle des exercices précédents, la Cour avait constaté que certains services n'avaient pas fait l'objet de marchés publics.

Pour le contrôle des exercices sous revue, la Cour constate que les services de mise à disposition de personnel auxiliaire, à savoir des monteurs pour l'installation de chaises dans les salles, le montage des scènes ainsi que les installations de sons et de luminaires (chairhands, rigger, stagehands), les services de surveillance dans le cadre de manifestations au CMA ainsi que les services de surveillance et de gardiennage du bâtiment du CMA n'ont toujours pas fait l'objet de marchés publics, alors que les seuils en la matière ont été dépassés.

La Cour réitère sa recommandation au CMA de se conformer à la loi modifiée du 8 avril 2018 en matière de marchés publics.

1.2. Procédures de caisse

Lors des contrôles précédents, la Cour avait recommandé la mise à jour de la procédure de caisse afin de tenir compte de la création d'une caisse supplémentaire pour comptabiliser les recettes liées au catering.

Le CMA a confirmé la mise en place au cours de l'année 2020 d'un nouveau système de caisse, afin de simplifier et de rendre plus transparente la gestion des recettes liées au catering.

Toutefois, la Cour constate que la formalisation d'une procédure en la matière fait toujours défaut à la clôture du présent contrôle.

1.3. Procédures d'engagement des dépenses

La procédure interne du CMA prévoit que « toute commande externe auprès d'un fournisseur ou prestataire de services pour le compte du CMA est effectuée au moyen d'un bon de commande. Le bon de commande à utiliser est obligatoirement le formulaire prévu à cet effet. (...) ».

A l'instar du contrôle des exercices précédents, la Cour constate que les bons de commandes ne sont pas systématiquement disponibles ou bien datés postérieurement à l'émission de la facture.

La Cour constate que la procédure interne n'a pas été appliquée telle que prévue.

1.4. Mise à disposition de surfaces au CMA

Selon l'article 2 de la loi organique, les missions du CMA comprennent, entre autres, la gérance et l'exploitation de l'immeuble dans le respect de sa vocation prioritaire de servir à la réalisation et à l'organisation de concerts de musique amplifiée. Par contre, l'entretien de l'immeuble n'est pas prévu au niveau des missions du CMA, mais incombe au Fonds Belval de par la loi du 24 novembre 2015¹.

Comme déjà évoqué lors de contrôles précédents, la Cour constate que le Fonds Belval et le CMA n'ont toujours pas signé de convention relative aux obligations des parties dans le cadre de la mise à disposition de l'immeuble.

2. Contrôle concernant les exercices 2018 à 2020

2.1. Procédures comptables

Suite à des retards de comptabilisation en début de l'exercice 2018, le conseil d'administration a mandaté un prestataire de service externe pour une assistance et un encadrement par un comptable

¹ Loi du 24 novembre 2015 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest

afin de résorber les retards constatés. Le rapport établi par le prestataire externe avait dressé une liste de constatations avec des risques identifiés et des recommandations.

Le CMA a ensuite procédé à l'établissement d'un plan d'implémentation, prévoyant notamment la mise en place de nouveaux outils informatiques. Ainsi, depuis l'exercice 2020, le CMA utilise un nouveau logiciel comptable et a entamé la mise en place d'un système de logiciel intégré.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 21 avril 2023 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 mars 2023.

2.1.2. Les observations du Centre de Musiques Amplifiées

Belval, le 22 mai 2023

Faisant suite à votre courrier du 8 mars 2023, qui a retenu notre entière attention, nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après nos observations et précisions.

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Marchés publics

Nous avons pris bonne note de votre recommandation de nous conformer à la loi modifiée du 8 avril 2018 en matière de marchés publics. Comme discuté par le passé le souci du CMA est d'assurer la sécurité des utilisateurs des locaux mis à dispositions lors d'événements publics. De ce fait, un appel d'offre public standard n'est pas toujours possible. Néanmoins le CMA va ajuster sa politique d'appel d'offre de façon à mieux documenter sa conformité avec la réglementation des marchés publics.

Nous allons formaliser les différentes procédures concernées dans le courant du 2^e semestre 2023 et procéder à des appels d'offres publics dès que la situation post pandémie est stabilisée.

1.2. Procédures de caisse

Le CMA a mis en place en octobre 2019 le système Compusafe afin d'avoir un outil de gestion et de sécurisation des caisses physiques. Des efforts ont aussi été fait de digitaliser les recettes de catering et de ne plus être exposé aux risques liés aux caisses physiques.

L'introduction de ce système, complémentaire à notre système de caisse Bar, a permis de rendre le cash-handling en lien avec les caisses du Bar nettement plus simple et plus transparent, notamment les parties "comptage des sommes encaissées" et le "suivi quotidien de l'ensemble des caisses".

L'organisation y relative a, bien évidemment, été adaptée.

La procédure de caisse y relative sera formalisée dans le courant du 2^e semestre 2023.

1.3. Procédures d'engagement des dépenses

La mise en place d'un nouveau logiciel de gestion et la mise en place d'une structure de contrôle interne en 2020 a été entrepris dans l'intention de pouvoir se conformer aux règles internes. Cette mise en place et l'interface des différents systèmes reste en cours de réalisation et devrait se terminer au courant de 2023. Ceci va de pair avec une réorganisation interne du service administratif et financier afin d'assurer le respect des procédures internes.

Par ailleurs, il est à noter que la contribution active voire la responsabilité de chaque collaborateur est de respecter les procédures internes. Une sensibilisation et une formation du personnel quant aux procédures en place, respectivement à l'importance du respect de ces lignes de conduite sera mis en place au courant du 2^e semestre 2023.

1.4. Mise à disposition de surfaces au CMA

En effet la convention relative aux obligations des parties dans le cadre de la mise à disposition de l'immeuble n'est pas encore signée du fait d'un besoin de clarification au sujet d'un point restant en discussion, à savoir d'un abandon de recours en matière d'assurance, dont les conséquences éventuelles sont en cours d'analyse.

Etant donné que les clauses proposées actuellement à ce sujet ne sont pas en accord avec les intérêts du CMA, la signature de la convention a subi un retard. Or, nous attendons clarification dans les semaines à venir.

2. Contrôle concernant les exercices 2018 à 2020

2.1. Procédures comptables

Faisant suite à vos commentaires et en complément aux échanges constructifs avec votre équipe, il est utile de rappeler, de manière synthétique, les efforts et les actions réalisées par le CMA depuis septembre 2019 pour monter une structure administrative et financière professionnelle comparable à celle d'une structure financière arrivant à sortir le reporting d'activité et financier quasiment en temps réel.

Or, pour ce faire il faut tout d'abord disposer d'une structure d'informations exhaustive et fiable.

En septembre 2019, le CMA disposait d'un environnement non intégré et l'organisation transversale était perfectible.

Dans ce contexte, la décision avait été prise d'implémenter un logiciel de gestion (ERP). Or, un tel logiciel ne peut pas être implémenté du jour au lendemain, du fait qu'un tel projet touche tous les domaines d'activité d'une entreprise.

Par conséquent, le CMA a profité de ce projet pour revoir toute son organisation afin de pouvoir mettre en place une structure d'information pouvant assurer des échanges automatiques quotidiens entre les différentes plateformes et environnements de manière à ce que les informations soient disponibles en temps réel et de façon à ce que le personnel puisse se concentrer aux travaux à plus-value pour l'institution.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que le CMA est une structure relativement petite, qui subit pourtant les mêmes exigences légales, administratives et financières qu'une très grande structure, et il ne faut pas sous-estimer la charge de travail relative à l'activité au cœur de l'établissement, de promotion culturelle et d'organisation et accueil de concerts et événements.

Afin de mettre en place notre logiciel de gestion, qui n'est qu'un élément de notre nouvelle structure d'information, nous avons :

- Entre octobre 2019 et décembre 2020
 - analysé l'ensemble des process avec tous les services pour avoir une compréhension correcte de la structure analytique, des fonctionnalités et du reporting requis par le CMA.
Ainsi il a été possible d'identifier au mieux une organisation qui supporte toutes les équipes dans leur gestion quotidienne.
3 process majeurs ont été identifiés, à savoir les "**Ressources Humaines**", le process "**Achat**", le process "**Ventes**".
 - implémenté un nouveau logiciel finances Sage BOB avec effet au 1^{er} janvier 2020.

- En 2021
 - développé et paramétré le module RH pour pouvoir le mettre en production à partir du 1^{er} juillet 2021.
Exemples de fonctionnalités RH : planification des tournées, gestion des heures prestées, gestion des congés, parmi de nombreuses autres.
 - développé et mis en production à partir du 17 octobre 2021 un nouveau site internet et d'une nouvelle plateforme de billetterie Ticketmatic, une plateforme qui correspond aux attentes de toutes les parties prenantes.
 - développé, paramétré et testé, au courant du 4^e trimestre 2021, les fonctionnalités et l'interfaçage des process "Achats" et "Ventes" vers le logiciel financier.

- En 2022
 - mis en production les process Achats et Ventes incluant les interfaces financières "Dépenses et Recettes" vers le logiciel financier à partir du 1^{er} janvier 2022.

- créé et mis en production l'interface des recettes en provenance de la plateforme Ticketmatic.
Il est à rappeler, à toutes fins utiles, que, suite à la pandémie, l'année 2022 était la première année où nous avons pu travailler avec toutes les équipes sur les nouvelles fonctionnalités en live pour identifier les éventuelles adaptations organisationnelles à réaliser.
L'intégration de cet input dans notre organisation nous permettra d'atteindre le rythme de croisière escompté dans le courant de l'exercice 2023.

Le CMA dispose dès à présent d'une structure d'information intégrée et moderne. En d'autres termes l'ERP centralise toutes les informations en provenance des différentes plateformes/environnements utilisés par l'ensemble des services et transfère quotidiennement les informations financières vers le logiciel finances.

Cette nouvelle structure est la base pour développer une structure de pilotage et de contrôle interne.

Nous avons planifié pour le 2^e semestre 2023 les actions suivantes :

- Formalisation des procédures (manuel opératoire)
- Mise en place du contrôle interne / contrôle de gestion
- Etablissement du reporting et des tableaux de bords stratégiques et opérationnels
- Suite de la formalisation des supports de formation, de la formation et de la sensibilisation du personnel sur base des constats effectués lors du travail 2022
- Utilisation de la matrice des ressources et du suivi budgétaire par concert

Vu le peu de ressources administratives internes dont dispose le CMA et ne disposant pas d'un budget approprié pour externaliser un tel projet, la refonte complète des outils informatiques du CMA s'est réalisée sur une période de 3 ans. La pandémie a impacté significativement la réalisation de projet aussi bien au niveau humain que financier.

Le CMA reste néanmoins en ligne avec son plan projet et actuellement les outils de gestion sont développés pour améliorer la transparence et le contrôle des activités. La reprise post pandémie des activités est maintenant fait avec ce nouvel ensemble d'outils informatiques et les utilisateurs doivent trouver leurs repères de travail, tout en identifiant les améliorations continues à apporter. Ceci est un processus continu d'amélioration de qualité qui est maintenant sous la responsabilité d'une personne dédiée au contrôle de gestion.

2.2. Corps grand-ducal d'incendie et de secours

2.2.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2018, 2019 et 2020 tel que prévu à l'article 65 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après la « loi »).

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Pour ce premier contrôle du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (« CGDIS »), les vérifications ont porté principalement sur une prise de connaissance générale des procédures et règlements mis en place, sur le transfert des biens meubles et immeubles prévu par la loi, sur le transfert du personnel.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du CGDIS sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Règlements et procédures

Suite à l'entrée en vigueur de la loi, le CGDIS s'est doté de divers règlements et procédures. Dans ce qui suit, la Cour a identifié les principaux règlements qui ont été mis en place.

Conformément à l'article 17 de la loi, un règlement d'ordre interne (« ROI ») du conseil d'administration a été arrêté le 23 mai 2019. Le ROI reprend, entre autres, les modalités de son fonctionnement, la liste des délégations attribuées au directeur général, ainsi que les différentes commissions et groupes de travail à sa disposition.

En date du 28 juin 2018, le Conseil d'administration a adopté le « Règlement intérieur (RI) » et le « Règlement opérationnel (RO) » du CGDIS. Le règlement intérieur inclut un règlement financier qui définit, entre autres, les différents droits d'approbation.

Par ailleurs, le conseil d'administration du CGDIS a fixé diverses taxes, dont les taxes relatives aux interventions d'incendie et de sauvetage, aux interventions de secours à personnes et à la prévention, les taxes relatives aux cours de premiers secours, aux cours de moniteurs en premiers secours, à la reconnaissance de diplômes, ainsi qu'à la validation des acquis de l'expérience ou encore les taxes pour les dispositifs prévisionnels de secours.

En 2020, plusieurs règlements de taxes ont été regroupés dans un recueil intitulé « Règlement-taxes pour : (1) le transport par ambulance ; (2) les dispositifs prévisionnels de secours ; (3) la prévention incendie ; (4) la formation des secours ; (5) les prestations réalisées selon le principe de la carence ; (6) les fausses alertes ».

D'autre part, certains articles de la loi prévoient que les modalités y relatives sont définies par règlement grand-ducal. La Cour s'est assurée que les règlements grand-ducaux visés par la loi ont été mis en place.

2. Transfert des biens meubles et immeubles

Le transfert des biens meubles et immeubles au CGDIS est régi par les articles 9, 10 et 11 de la loi.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, les services de secours étaient organisés au niveau communal. A partir du 1er juillet 2018, les Services d'incendie et de sauvetage communaux du Luxembourg (SIS) ont été reformés et regroupés au sein de la nouvelle structure unique à savoir l'établissement public à caractère administratif dénommé « Corps grand-ducal d'incendie et de secours » (CGDIS).

2.1. Conventions

Tel que requis aux articles 9 à 11 de la loi, les conventions relatives au transfert de biens meubles et immeubles auraient dû être conclues endéans une période ne pouvant pas dépasser deux ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

La Cour constate qu'à la fin de la période transitoire de deux ans, toutes les conventions n'avaient pas été signées. La Cour note qu'à la fin de la période de contrôle (31 décembre 2020), 85 conventions relatives au transfert de biens meubles et immeubles étaient signées et retournées au CGDIS par les communes concernées.

En janvier 2022 toutes les conventions relatives au transfert de biens meubles et immeubles étaient signées.

2.2. Impact financier du transfert des biens meubles et immeubles

L'impact financier du transfert des biens meubles et immeubles a été déterminé conformément aux dispositions de la loi. Ainsi, d'après l'article 9 de la loi, « à partir de l'entrée en vigueur des conventions, le CGDIS rembourse à l'État, à toutes les communes concernées et à toute autre personne morale de droit public les frais d'entretien et d'exploitation relatifs aux biens meubles visés à l'alinéa 1er du présent article, occasionnés pendant la période de mise à disposition. »

De plus, suivant l'article 10 de la loi, « les biens immeubles peuvent également être mis à disposition du CGDIS moyennant un contrat de louage. La mise à disposition fait l'objet d'un paiement d'indemnités, dont les modalités de calcul sont définies par règlement grand-ducal. »

D'après le tableau de suivi des conventions, le CGDIS a procédé pour chaque commune, d'une part, au paiement des frais d'entretien et d'exploitation tels que fixés dans les conventions de transfert de biens meubles, et d'autre part, au paiement d'indemnités suivant les contrats de louage portant mise à disposition de biens immeubles.

Le total des paiements effectués en relation avec les conventions conclues s'élève à 20.285.195,25 euros, et se répartit comme suit :

Frais d'entretien et d'exploitation relatifs aux biens meubles	12.542.807,48
Indemnités relatives à la mise à disposition de biens immeubles	7.742.387,77
TOTAL paiements	20.285.195,25

Source : CGDIS, Intégration des services communaux ; Tableau : Cour des comptes

D'après les responsables du CGDIS, le processus de transfert des biens meubles et immeubles est finalisé.

3. Transfert du personnel

Les dispositions applicables au transfert du personnel auprès du CGDIS sont régies par les articles 50 à 59 de la loi ainsi que par les dispositions transitoires prévues aux articles 117 à 126 de la loi.

Pour ce qui est du transfert du personnel de l'Administration des services de secours, du Service d'incendie et des ambulances de la Ville de Luxembourg et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Administration de la navigation aérienne, celui-ci est devenu effectif avec l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} juillet 2018.

Les agents communaux (hormis ceux de la Ville de Luxembourg) affectés aux divers centres d'incendie et de secours (CIS) avant la réforme, ont été repris au fur et à mesure que leurs demandes ont été déposées au CGDIS.

Le règlement intérieur détaille les dispositions applicables aux diverses catégories de personnel, à leur gestion, à leur rémunération, à leur couverture sociale et à leur formation.

Au 1^{er} juillet 2018, le CGDIS a procédé au transfert de 587 postes (473 postes de pompiers professionnels et 114 postes administratifs et techniques).

Les responsables du CGDIS ont confirmé que suite à la période de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article 117 le transfert de personnel était finalisé.

4. Légalité et régularité

4.1. Dépenses de fonctionnement SAMU

Selon l'article 61 de la loi « *les dépenses nécessaires au fonctionnement du SAMU et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, les frais engendrés par les missions humanitaires du CGDIS en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les dépenses résultant de l'assistance réciproque entre États sont prises en charge exclusivement par l'État. Les recettes générées par ces prestations sont comptabilisées au seul profit de l'État. Sont également à charge de l'État les dépenses résultant de la convention conclue en date du 7 mai 2014 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et Luxembourg Air Rescue asbl.* »

Pour les exercices 2019 et 2020, les dépenses relatives au Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, aux missions humanitaires ainsi qu'à la Luxembourg Air Rescue ont été prises en charge par l'Etat par le biais d'une refacturation par le CGDIS. Par contre pour les dépenses du SAMU, le CGDIS a perçu des dotations de la part de l'Etat (« participation SAMU »). C'est seulement à partir de l'exercice 2021 que les dépenses du SAMU font l'objet d'une refacturation à l'Etat.

La Cour note que les dotations « SAMU » pour les exercices 2019 et 2020 se sont chiffrées à 9.163.349,90 euros, tandis que les dépenses y relatives se sont élevées à 8.286.976,16 euros pour cette période.

4.2. Service d'audit interne

L'article 19 de la loi prévoit qu'il « *est institué un service d'audit interne qui relève du conseil d'administration. Le service d'audit interne a pour mission l'évaluation indépendante des activités du CGDIS. Le conseil d'administration adopte une charte d'audit interne qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service.* »

La Cour constate que le service d'audit interne n'a pas encore été mis en place et que la charte d'audit n'a pas été adoptée. Selon les explications fournies, le CGDIS considère qu'il a fallu d'abord finaliser le Plan National d'Organisation des Secours (« PNOS ») avant de pouvoir mettre en place un audit interne.

La Cour est d'avis que le service d'audit interne ainsi que la charte d'audit doivent être mis en place dans les meilleurs délais.

4.3. Marchés publics

Le CGDIS a élaboré un document qui prévoit que le recours au marché négocié doit être motivé, validé par un approbateur fonctionnel et approuvé par la direction moyens logistiques et la direction administrative et financière.

La Cour note que l'article 21 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics prévoit que « *sauf dans le cas visé à l'article 20, paragraphe 1^{er}, point a), le recours à la procédure restreinte sans publication d'avis, à la procédure concurrentielle avec négociation ou à la procédure négociée sans publication préalable est motivé :*

- *pour les pouvoirs adjudicateurs relevant des organes, administrations et services de l'État, par un arrêté du ministre du ressort ;*
- *pour les pouvoirs adjudicateurs relevant des communes, par une décision du collège des bourgmestre et échevins ;*
- *pour les autres pouvoirs adjudicateurs, par une décision de l'organe habilité à engager lesdits pouvoirs adjudicateurs. »*

La Cour constate que le recours aux procédures négociées est uniquement validé par la direction du CGDIS et recommande la mise en place d'une approbation formelle par le conseil d'administration.

Selon les responsables du CGDIS les validations quant aux recours aux procédures négociées ont été déléguées par le conseil d'administration à la direction.

Le règlement d'ordre interne du conseil d'administration reprend en effet une liste des délégations consenties par ce dernier. Cependant, les délégations sont uniquement accordées au directeur général. De plus, aucune délégation en matière de marchés publics n'y figure.

4.4. Budget

L'exécution du budget ainsi que la comptabilité du CGDIS sont gérées par le logiciel de gestion intégré Navision (NAV). Pour ce faire, le CGDIS encode toutes les données budgétaires dans le système NAV et ceci suivant le budget tel qu'il a été arrêté par le conseil d'administration et approuvé par le ministre de tutelle.

Le suivi budgétaire est dès lors assuré par le système NAV qui contrôle, lors de chaque engagement, si l'article imputé présente un solde suffisant afin de pouvoir valider le bon de commande.

Cependant, la Cour constate que l'encodage du budget dans le système NAV n'est réalisé que par un seul utilisateur et qu'une validation par un deuxième utilisateur fait défaut. Il s'en suit un risque de saisie erronée, pouvant résulter dans une exécution budgétaire non conforme au budget arrêté par le conseil d'administration.

La Cour recommande d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie du budget dans le système NAV.

4.5. Base de données des fournisseurs

La base de données des fournisseurs est gérée dans le logiciel de gestion intégré Navision (NAV). Ainsi, le comptable encode toutes les données concernant les fournisseurs et notamment les comptes bancaires dans le système NAV.

Cependant, la Cour constate que l'encodage des données dans le système NAV n'est réalisé que par le comptable et qu'une validation par un deuxième utilisateur fait défaut.

La Cour recommande d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie ou la modification des données concernant les fournisseurs dans le système NAV.

4.6. Tutelle

La loi prévoit à l'article 18 que le conseil d'administration statue sur différents points sous réserve de l'approbation du ministre, à savoir :

- a) la politique générale et les orientations stratégiques du CGDIS ;
- b) l'arrêt du budget annuel et des prévisions budgétaires pluriannuelles ;
- c) les plans pluriannuels d'investissement ;
- d) les plans pluriannuels d'engagement de personnel, dont le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre ;
- e) les emprunts et les garanties ;
- f) le règlement d'ordre interne du conseil d'administration, le règlement intérieur du CGDIS et le règlement opérationnel du CGDIS ;
- g) les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les conditions des baux de plus de neuf ans ;
- h) les grands projets de travaux de construction, de démolition ou de transformation et les grosses réparations ;
- i) l'engagement, la nomination, la révocation et le licenciement des membres du comité directeur.

Le règlement intérieur a été modifié à plusieurs reprises et approuvé par le ministre de tutelle. Tel n'était cependant pas le cas pour les modifications portant sur les annexes du règlement. Le CGDIS considère que « ceci résulte d'une interprétation de l'article 18 de notre loi qui ne parle pas d'annexes mais seulement des règlements ». La Cour ne partage pas cette interprétation et considère que les annexes font partie intégrante du règlement intérieur et à ce titre doivent également faire l'objet d'une approbation par le ministre de tutelle.

4.7. Commission des finances

Tel que prévu par règlement d'ordre intérieur « une commission des finances est instituée, chargée de l'examen de tous les problèmes financiers et comptables dont le conseil d'administration la saisit. Cette commission peut s'adjoindre des experts. ». Ce règlement prévoit que la commission est composée de trois

représentants de l'Etat et de trois représentants du secteur communal. De plus, le directeur général, le directeur administratif et financier et, pour autant que de besoin, un ou plusieurs autres collaborateurs du CGDIS assistent avec voix consultative.

Deux réunions de la commission des finances ont eu lieu en 2019 et une en 2020. Pour les exercices 2019 et 2020, des jetons de présence ont été payés aux participants de cette commission.

La version initiale du règlement d'ordre interne du conseil d'administration, qui a été validée par le ministre de tutelle, prévoit les missions et la composition de la commission des finances, mais sans quelconque mention de paiement de jetons de présence. Une telle mention n'a été rajoutée que dans la version mise à jour du règlement d'ordre interne du conseil d'administration du 18 novembre 2021. La Cour note toutefois que le paiement de jetons de présence aux participants d'une commission des finances n'est pas prévu par la loi.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 15 mai 2023 au plus tard.

Copie de la présente a été adressée à Madame la Ministre de l'Intérieur.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 30 mars 2023.

2.2.2. Les observations du Corps grand-ducal d'incendie et de secours

Suite à votre rapport en date du 30 mars 2023 portant sur le contrôle de la gestion financière du CGDIS, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, les observations de celui-ci.

Ad.4.2.) Service d'audit interne

L'absence d'un service d'audit interne et d'une charte d'audit interne est en effet liée au fait qu'il a d'abord fallu mettre en place le Corps grand-ducal d'incendie et de secours avec ses règles de fonctionnement. Après cinq années d'existence du CGDIS et l'adoption du Plan national d'organisation des secours, la mise en place d'une évaluation indépendante des activités du CGDIS est maintenant envisageable. La question de la forme que cette évaluation indépendante peut prendre est à analyser et à trancher dans le cadre de la mise en œuvre du PNOS d'une part et dans le cadre des travaux du projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Alors même que le service d'audit interne n'a pas encore pu être mis en place lors de la phase de démarrage du CGDIS, il convient cependant de rappeler qu'une évaluation externe a été effectué en décembre 2019 par le collège des experts consultants qui a été chargé de soumettre à la Chambre des Députés un bilan intermédiaire concernant la réorganisation des

services de secours. A noter également que le CGDIS s'inscrit dans une démarche d'une organisation apprenante et que la mise en place d'un service de gestion de la qualité est actuellement en cours auprès de la Direction générale du CGDIS.

Ad. 4.3.) Marchés publics

Le CGDIS considère que la délégation de la validation quant aux recours aux procédures négociées par le conseil d'administration aux membres du CODIR résulte des dispositions financières du règlement intérieur du CGDIS dont notamment du Titre 5, Chapitre 5.10, Section 5.10.2 «Les droits d'approbation».

Afin de lever tout doute quant à la délégation formelle des validations des marchés publics, il est proposé d'ajouter les délégations en matière de marchés publics à la liste des délégations du règlement d'ordre interne du conseil d'administration.

Ad. 4.4.) Budget

Il est proposé de suivre la recommandation de la Cour des comptes et d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie du budget dans le système NAV.

Ad. 4.5.) Base de données des fournisseurs

Il est proposé de suivre la recommandation de la Cour des comptes et d'instaurer le principe des quatre yeux pour la saisie ou la modification des données concernant les fournisseurs dans le système NAV.

Ad. 4.6.) Tutelle

Il est proposé de suivre la recommandation de la Cour des comptes et de soumettre à l'avenir également les annexes au règlement intérieur du CGDIS à l'approbation ministérielle.

Ad. 4.7.) Commission des finances

Il est proposé de créer la base légale pour le paiement de jetons de présence dans le cadre de la modification prévue de loi modifiant la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

2.3. Fonds Culturel National

2.3.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) *portant création d'un Fonds Culturel National* b) *modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie* et au règlement grand-ducal du 21 mars 1986 *concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du Fonds Culturel National*, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du Fonds Culturel National et à l'examen des comptes des années 2016 à 2021.

Les objectifs de contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires, comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

Il importe de relever que le Fonds Culturel National (ci-après le « FOCUNA ») s'est modernisé et qu'il a connu au fil du temps d'importantes réorientations au niveau de ses missions, à savoir *la promotion des arts et des sciences au Luxembourg, et la conservation, de la restauration et de l'affectation appropriée du patrimoine historique et culturel national, immobilier et mobilier.*

Ces changements ont eu pour conséquence que l'actuelle gouvernance du Fonds ne correspond plus aux dispositions de la loi organique de 1982 tel que modifiée.

En effet, le FOCUNA s'est donné un nouveau cadre de règles fonctionnelles, approuvé par le Ministère ayant la Culture en ses attributions et le Ministre des Finances.

Ainsi, au niveau du comité directeur du Fonds, la loi modifiée de 1982 prévoit uniquement la fonction de président. Toutefois, par arrêté ministériel joint du 26 avril 2017, le poste de secrétaire a été également créé, poste que la loi modifiée de 1982 ne mentionne pas expressément. A noter que ce dernier peut, selon l'article 2 du règlement d'ordre intérieur du comité directeur, remplacer le président en son absence.

Par ailleurs, la loi modifiée de 1982 ne prévoit pas d'indemnités pour les membres du comité directeur. Le versement de jetons de présence et d'indemnités revenant aux membres du comité directeur se fait sur base d'un simple accord joint des deux ministres datant du 20 février 1989.

Au niveau du secrétariat, la loi organique précise que « *le comité-directeur est assisté d'un secrétariat fonctionnant dans le cadre du ministère des Affaires culturelles* ».

Or, les travaux de secrétariat administratif sont assurés depuis longue date par les soins d'une personne bénéficiant d'un statut d'employé privé. Tous les engagements y afférents ont été approuvés par le Ministre ayant la Culture en ses attributions et par le Ministre des Finances. A noter que l'article 5 du ROI du comité directeur datant de 2021 précise que « *Le comité directeur peut choisir un secrétaire administratif hors de son sein. Celui-ci dispose du statut d'employé privé* ».

Selon la loi modifiée de 1982, en cas d'allocation de dons en nature, les dons sont soumis à l'appréciation d'une commission interministérielle. La loi organique prévoit la possibilité pour cette commission uniquement de se voir adjoindre par décision ministérielle conjointe un expert non-rémunéré en la branche concernée.

Or, vu qu'il s'avère que les missions du Fonds ont évolué au fil des années, ce dernier a eu recours à des experts, des comités d'experts de sélection et de jurys externes.

Ces experts et membres de jurys assurent une mission de conseil, d'expertise et d'aide à la décision pour compte du FOCUNA.

A relever que le règlement d'ordre intérieur du comité directeur du Fonds et le *Code d'éthique et de déontologie régissant les membres du jury du Fonds culturel national*, dûment approuvés par les deux ministères, prévoient le paiement d'indemnités à cet effet. Toutefois, la Cour constate que la loi modifiée de 1982 reste muette sur ce point.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande de mettre à jour la loi organique du FOCUNA afin de tenir compte des missions ainsi que des règles administratives et de gestion existantes.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique pour le 10 juin 2024 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 24 avril 2024.

2.3.2. Les observations du Fonds Culturel National

Luxembourg, le 22 mai 2024

Prise de position de la part du comité directeur du Fonds culturel national

Nous accusons bonne réception de votre courrier du 25 avril 2024 au sujet de la gestion financière du Fonds culturel national pour les exercices 2016 à 2021 et vous prions de trouver ci-après nos commentaires et observations.

Comme vous le signalez dans votre courrier, le Fonds culturel national s'est adapté tout au long de ses dernières quarante années d'existence en fonction des besoins et exigences de la scène culturelle, scène culturelle et artistique toujours en mutation, sans toutefois adapter son cadre légal.

Comme préconisé dans vos observations, le service juridique du ministère de la Culture, en étroite collaboration avec le comité directeur, est en train de rédiger un projet de loi portant réorganisation du Fonds culturel national afin de doter l'établissement public d'une meilleure gouvernance et d'encadrer au mieux les différentes formes de mécénat, en concertation avec le ministère des Finances.

Cette révision de la loi se concentre sur trois axes et permettrait à la fois d'optimiser l'administration et la gestion de l'établissement public, d'étoffer ses missions et d'introduire le mécénat de compétences en vue de favoriser davantage le développement de la philanthropie au Luxembourg. Ce projet de refonte de mécénat culturel correspond également aux attentes exprimées dans la recommandation n° 62 « Reformuler la loi sur le mécénat culturel » du *Kulturentwicklungsplang 2018-2028*.

1. La gouvernance

La loi modifiée du 4 mars 1982 n'est plus adaptée aux exigences d'une bonne gouvernance d'un établissement public, ni au volume d'activités, ni à sa taille. Cette ancienne loi n'est d'ailleurs plus en adéquation avec le modèle type du cadre statutaire arrêté pour les nouveaux établissements publics par le biais des lignes directrices pour la création d'établissements publics tel qu'il découle d'une décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017, lequel prescrit la nécessité de prévoir deux organes au niveau de gouvernance, à savoir un conseil d'administration ainsi qu'une direction.

2. Les missions

Outre les missions définies dans la loi modifiée du 4 mars 1982, le ministère proposerait d'élargir le champ de compétence et de définir des attributions supplémentaires incombant à l'établissement public, telles que :

- mener une réflexion sur la question de l'éthique et de mécénat afin d'aboutir à la rédaction d'une Charte du mécénat culturel ;
- collecter et établir des statistiques relatives au mécénat culturel ;
- favoriser le rapprochement des mondes de l'entreprise, de la culture et du patrimoine;

- développer de synergies et réseaux entre les différentes structures philanthropiques telles que la Fondation de Luxembourg, l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et autres.

3. Le mécénat de compétences

Le mécénat de compétence est un don en nature. Il s'agit pour une entreprise de mettre des collaborateurs à disposition d'un organisme d'intérêt général, qui vont mobiliser pendant un temps leurs compétences ou leur force de travail. Cette mise à disposition peut prendre deux formes juridiques, celle d'une prestation de services ou celle d'un prêt de main d'œuvre à titre gratuit. L'évaluation de la valeur du don ouvrant droit à la réduction d'impôt est égale au prix de revient de la prestation ou de la mise à disposition.

L'accord de coalition signé en date du 16 novembre 2023 préconisant que « *différents mécanismes seront mis en place pour soutenir le mécénat culturel et la création d'une plateforme reliant le secteur culturel aux milieux économiques* », le dépôt de cette nouvelle loi est imminent.

2.4. Fonds de solidarité viticole

2.4.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 9 de la loi modifiée du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du Fonds de solidarité viticole et à l'examen des comptes des années 2017 à 2020.

Les objectifs de contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires, comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

Lors de ses contrôles récurrents, la Cour a constaté que le Fonds de solidarité viticole (ci-après « Fonds ») a connu au fil du temps d'importants changements et que le texte organique actuellement en vigueur est suranné que ce soit sur plan de l'organisation administrative, décisionnelle et surtout pour ce qui est des missions du Fonds.

- **Le rôle du Fonds en tant qu'assureur**

A noter qu'au projet de loi n°2181 modifiant la loi du 23 avril 1965 portant création d'un Fonds de solidarité viticole, il a été souligné dans l'exposé des motifs (p.1763) que « le Fonds de solidarité viticole a été créé en 1965 avec l'objectif « de contribuer à l'amélioration et à l'orientation de la production viticole du pays et à l'assainissement du marché du vin et à venir en aide aux exploitants viticoles sinistrés. » Cet objectif se situe donc sur un double plan à savoir celui d'encourager les mesures susceptibles d'améliorer la situation économique de notre viticulture, et celui de dédommager les viticulteurs qui ont subi des pertes de récolte par suite de calamités de la nature. »

A l'article 3 de la loi modifiée du Fonds, il est précisé que : « Sans préjudice des règles établies par la Communauté européenne, le Fonds peut intervenir, dans la limite de ses ressources par voie de subventions et de primes, en faveur des opérations énumérées ci-après :

- la protection contre la grêle ;
- la lutte contre les gelées tardives et les organismes nuisibles ;
- la propagande collective en faveur de la consommation du vin ;

- l'aide à accorder aux exploitants viticoles de sinistres de récolte causés par les forces de la nature, à l'exception des calamités pouvant être assurées et des pertes de récolte dues à des dégâts causés par les maladies cryptogamiques, des insectes nuisibles ou des viroses ;
- de façon générale, toutes mesures susceptibles de contribuer au progrès économique dans le domaine viti-vinicole. (...) »

Dans son avis du 30 novembre 2010 sur le projet de règlement grand-ducal concernant la composition du comité-directeur du Fonds de solidarité viticole, le Conseil d'Etat a fait remarquer que :

« La modification prévue de la composition et de la durée du mandat du comité-directeur du Fonds soulève tout d'abord la question du bien-fondé de maintenir en vie une structure d'appui de l'activité viticole au Luxembourg qui a perdu beaucoup de sa raison d'être grâce aux possibilités des viticulteurs d'assurer sur le marché des assurances leurs plantations et récoltes contre les dégâts dus aux intempéries et autres impacts négatifs de la nature sur la production du raisin. »

- **La promotion du vin luxembourgeois**

Au courant de l'année 2015, un rapport d'audit externe a été finalisé portant sur l'analyse des tendances de consommation des vins blancs luxembourgeois.

En 2017, une Charte de Gouvernance concernant le développement stratégique marketing du secteur des vins et crémants du Luxembourg a été signée par plusieurs acteurs concernés².

Selon le rapport d'activité du ministère de tutelle de 2018, « l'année 2018 a marqué le début d'un nouveau fonctionnement du Fonds de solidarité viticole par la mise en œuvre de la stratégie présentée en 2017 au secteur viticole. Un Comité Stratégique composé des représentants du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, de l'Institut viti-vinicole et des trois groupements, a pour responsabilité de définir et valider la mise en application de la stratégie de développement marketing du secteur viti-vinicole au Luxembourg ». (page 205)

Au sujet du Fonds et du Comité Stratégique, il importe à la Cour de formuler plusieurs constatations.

Selon la Charte de Gouvernance du 3 mai 2017, « le Comité Stratégique se réunira et sera autonome et souverain dans sa prise de décision concernant le développement stratégique marketing du secteur. » (page 14)

« La présidence du Comité Stratégique sera tenue par le représentant du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs du Luxembourg, qui devra s'efforcer de

² Domaines Vinsmoselle, Organisation Professionnelle des Vignerons Indépendants asbl, Groupement des Négociants, ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs, Institut Viti-Vinicole

trouver des propositions ou solutions adéquates permettant de rencontrer les différentes suggestions et demandes des différentes organisations représentées dans le Comité Stratégique (...). (annexe 4, page 28 de la Charte de Gouvernance)

Sous le point « vision stratégique de développement marketing du secteur » de la Charte de Gouvernance (page 6), il est précisé que :

« La santé financière des acteurs aussi bien que la qualité perçue et le rayonnement du secteur vont dépendre de la capacité du secteur à commercialiser à des prix raisonnables des produits d'une qualité plus élevée.

Ainsi, le développement stratégique des vins luxembourgeois devra s'appuyer sur une approche de niche (Small is beautiful) en vendant :

- *des produits de qualité ;*
- *en quantité limitée ;*
- *à un prix relativement élevé (assurant la rentabilité des produits).*

Ceci doit donc constituer le dénominateur commun de développement du secteur. »

Les signataires de la Charte poursuivent en précisant que « les objectifs de développement stratégique marketing à horizon 5 à 10 ans, validés par l'ensemble des acteurs pendant les ateliers de travail en 2016 et 2017, sont les suivants :

- *un cépage à développer et à mieux valoriser : le Rivaner ;*
- *des pays cibles à développer : Luxembourg et Allemagne ;*
- *un pays sur lequel se repositionner : Belgique ;*
- *un pays cible complémentaire à rediscuter ultérieurement : Pays-Bas ;*
- *un pays à travailler par opportunisme : France. »*

Les missions et les objectifs de ces deux entités (Fonds et Comité Stratégique) apparaissent semblables et se pose donc à nouveau la question du bien-fondé de maintenir en vie une structure d'appui de l'activité viticole au Luxembourg telle que le Fonds.

Suivant les explications fournies par le Fonds, le Comité Stratégique serait responsable de l'élaboration des stratégies en matière de promotion du vin et le Fonds serait en charge de l'exécution de ces stratégies.

Toujours selon le Fonds, l'actuel Comité Stratégique remplacerait en quelque sorte l'ancienne Commission de Promotion des Vins et Crémants du Luxembourg.

A noter que pour ce qui est de l'ancienne Commission de Promotion des Vins et Crémants du Luxembourg, l'article 13 du règlement d'ordre intérieur du Fonds (26 juillet 2011) précise que « le comité-directeur peut instituer une commission de promotion des vins et des

crémants de Luxembourg dont l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont fixés par un règlement ad hoc à approuver par le Ministre ayant dans ses attributions la viticulture ».

Suivant le règlement d'ordre intérieur de la commission pour la promotion des vins de et des crémants de Luxembourg du 26 juillet 2011, « il est institué, au sein du Fonds de solidarité viticole, une commission pour la promotion des vins et des crémants de Luxembourg, ci-après « la Commission », et qui a pour mission d'élaborer, d'établir et de mettre en œuvre des actions qui permettront la réalisation des objectifs », dont : « créer une nouvelle image de marque pour les vins et les crémants de Luxembourg ».

En fait, en suivant le raisonnement des responsables du Fonds, ce dernier a réactivé la commission de promotion des vins et des crémants de Luxembourg sous la dénomination de Comité Stratégique.

A noter finalement que la composition du Comité Stratégique et celle du comité-directeur du Fonds est presque identique à tel point que les convocations des deux comités se font pour des raisons pratiques aux mêmes jours, l'une après l'autre.

- **Fonctionnement du Fonds**

A relever que le nom du Fonds avec la terminologie de « solidarité » ne reflète plus la réalité de ses missions et une nouvelle dénomination plus appropriée devrait être recherchée lors d'une prochaine modification législative de la loi organique.

Pour ce qui est du fonctionnement et de l'organisation du Fonds, la loi organique ne correspond plus aux exigences d'aujourd'hui (voir à ce sujet la décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics).

Au niveau du secrétariat, les travaux sont assurés par les soins d'une employée de l'Institut Viti-Vinicole ce qui est contraire aux principes de base régissant le fonctionnement d'un établissement public (élément de l'autonomie : « simplement l'autonomie permet de concrétiser la séparation de l'établissement public de la collectivité qui lui a donné naissance », Etablissements publics par Jean-Pierre Theron).

- **Recommandation de la Cour**

Au vu de ces considérations, la Cour recommande qu'une profonde réflexion sur une réforme éventuelle du Fonds soit entamée.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique pour le 15 septembre 2023 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 6 juillet 2023.

2.4.2. Les observations du Fonds de solidarité viticole

Remich, le 8 septembre 2023

Suite à votre courrier du 7 juillet 2023, nous souhaitons vous faire parvenir nos observations relatives aux constatations et recommandations de la Cour qui en résultent du contrôle de la gestion financière du Fonds de Solidarité Viticole pour les exercices 2017 à 2020.

Tout d'abord nous voulons vous remercier pour votre analyse et vos remarques y relatives. Vos observations ont été partagées avec l'intégralité du comité et ont fait l'objet d'une première discussion profonde lors de la dernière réunion du comité directeur du Fonds de Solidarité Viticole.

Le comité directeur du FSV prend bien note de vos remarques et va entamer, à court terme, les démarches nécessaires vers une réforme de ladite structure. Compte tenu de la taille du Fonds solidaire viticole et les points mis en question, une analyse détaillée de toutes les pistes, conduisant à un texte cohérent reflétant son fonctionnement, doit être menée avec l'entière responsabilité du secteur viticole. Par ailleurs, sachant que le fonctionnement du FSV n'est pas exempt de implications politiques nous voudrions également demander l'avis du prochain ministre ayant la viticulture dans ses attributions.

2.5. Fonds du Logement

2.5.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2018 à 2020.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Fonds du Logement, ci-après le Fonds, sur base d'entretiens, d'analyses documentaires et bilantaires ainsi que de contrôles sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles des exercices précédents

1.1. Plan quinquennal

L'article 6 (1) de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » précise que le conseil d'administration « définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications ».

Lors du contrôle des exercices précédents, la Cour avait constaté que le plan quinquennal faisait défaut et qu'en conséquence aucune politique générale, ni d'objectifs à atteindre n'avaient été définis. Pour l'exercice sous revue la situation est restée inchangée.

La Cour note qu'en mars 2022, le conseil d'administration a confirmé la nécessité de la définition d'une politique générale ainsi que des objectifs à atteindre.

1.2. Gestion financière

1.2.1. Créances devenues irrécouvrables

Lors du dernier contrôle, la Cour avait relevé que suite à un audit effectué en 2015 par un prestataire externe mandaté par le Fonds, diverses anomalies comptables avaient été identifiées, dont notamment des retards accumulés sur les décomptes des charges locatives. Un important travail de redressement avait été réalisé par le Fonds qui avait résulté dans l'identification de créances devenues irrécouvrables. Ainsi, les montants des créances irrécouvrables comptabilisées au cours des exercices précédents représentaient 1.066.967 euros en 2015, 360.889 euros en 2016 et 148.653 euros en 2017.

Pour les exercices 2018 à 2020, la Cour constate que les montants comptabilisés en tant que pertes sur créances irrécouvrables ont considérablement diminué et s'élèvent à quelques 78.000 euros pour les trois exercices cumulés.

1.2.2. Budget réalisé

Lors du contrôle précédent, la Cour avait noté que le suivi du budget réalisé n'avait pas été préparé régulièrement. Suivant la prise de position du Fonds relative au contrôle de la Cour portant sur les exercices 2015 à 2017, ce travail est effectué de manière régulière à compter du troisième trimestre 2019 et ceci sur une base trimestrielle.

La Cour note que le suivi trimestriel du budget réalisé est en place depuis juin 2020.

1.3. Procédures

1.3.1. Absence de suivi en matière des procédures internes applicables

Lors du contrôle précédent, la Cour avait recommandé la mise en place d'un manuel de procédures regroupant toutes les procédures internes en vigueur, de le mettre à disposition de tous les utilisateurs sur une plateforme commune et de communiquer toute mise à jour d'une procédure figurant au manuel à l'ensemble du personnel.

La Cour note que le Fonds a créé le service « Risques et conformité ». Ce service, qui a entretemps mis en place des procédures pour toutes les fonctions du Fonds, gère les mises à jour des différentes procédures et se charge de les communiquer à l'ensemble du personnel au travers d'une plateforme intranet commune ainsi que par l'envoi de courriers électroniques réguliers.

1.3.2. Vente subventionnée

Lors du dernier contrôle, la Cour avait constaté que la responsable commerciale des ventes était en charge de toutes les étapes du processus de vente, comprenant aussi bien la promotion des biens, la validation des dossiers reçus, l'attribution des biens et la signature des contrats.

La Cour avait recommandé la mise en place d'une commission des ventes dont la mission serait d'approuver les attributions des logements subventionnés destinés à la vente.

Pour les exercices sous revue, la Cour note qu'aucune commission n'a été mise en place. Il importe cependant de noter que pour l'attribution des biens, le principe des quatre yeux a été mis en place avec la signature de l'attribution par la responsable du service et par le directeur adjoint.

1.4. Echantillon de dépenses

1.4.1. Engagement des dépenses

Lors du contrôle des exercices précédents, la Cour n'avait pas pu s'assurer qu'un principe des quatre yeux était en place pour l'engagement des dépenses, notamment en raison d'une absence de procédure d'engagement formalisée.

Dans sa réponse, le Fonds avait précisé que « lors de sa réunion du 6 juillet 2017, le Conseil d'administration du Fonds du Logement a mis en place un système de procurations qui prévoit que les actes relevant de la gestion journalière (dont les engagements) seront systématiquement assurés conjointement par deux employés du Fonds (un membre de la direction d'une part, un responsable ou un chef de projet d'autre part) auxquels des procurations générales ont été attribuées par les membres du Conseil d'administration, assurant ainsi le respect systématique du principe des 4 yeux. (...) ».

Pour les exercices sous revue, la Cour constate que pour un échantillon portant sur 20 écritures comptables, l'engagement (bon de commande signé par deux employés du Fonds) faisait défaut à cinq reprises.

Il est à noter que les écritures pour lesquelles les bons de commandes font défaut ont été comptabilisées avant la mise en place du nouveau logiciel de gestion intégrée Navision.

La Cour recommande un contrôle respectant rigoureusement le principe des quatre yeux pour tous les actes de la gestion journalière.

1.5. Application du coefficient de compensation provisionnel

Lors du contrôle précédent, la Cour avait formulé la constatation suivante :

« La loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement» prévoit à l'article 15 que pour l'exercice de ses missions, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public qui comporte deux éléments : des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange ainsi qu'une compensation des déficits d'exploitation.

Par ailleurs, l'article 17 (1) de ladite loi prévoit que « *le montant des dotations (...) fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (...)* ».

Pour ce faire, la loi prévoit l'établissement d'un coefficient de compensation provisionnel (CCP). Le Fonds calcule les dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains en appliquant le CCP sur le montant total du prix d'acquisition.

La Cour exige le respect de la loi, à savoir l'application des dotations couvrant une partie de l'acquisition des terrains uniquement sur la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles. »

Si le CCP a été calculé dans un premier temps sur la valeur totale de l'acquisition des terrains, dans un second temps le Ministère du Logement a informé le Fonds que le CCP devait être calculé uniquement sur 50% de la valeur d'acquisition des terrains.

D'après le Fonds, il s'en suit que pour deux projets, ce dernier a obtenu au total un montant de 780.996 euros qui n'était pas dû et qui selon les dires du Fonds est à rembourser ou à compenser lors du calcul de la dotation finale desdits projets.

1.6. Paiements indus

Le Fonds avait été victime en 2018 d'une escroquerie portant sur un montant total de 849.641,81 euros.

Pour les exercices sous revue, la Cour note qu'en 2019 et en 2021, le Fonds a pu récupérer respectivement des montants de 675.873,11 euros et de 64.533,01 euros liés à cette escroquerie. Dès lors, le solde à récupérer se chiffre à 109.235,69 euros.

2. Contrôle concernant les exercices 2018 à 2020

2.1. Budget

Selon la loi organique du Fonds, le budget d'investissement et d'exploitation ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses sur une période mobile de cinq ans doivent être approuvés par le ministre de tutelle.

Tel était le cas pour les exercices 2019 et 2020. Une approbation ministérielle au sujet de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses faisait cependant défaut pour l'exercice 2018.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 15 mai 2023 au plus tard.

Copie de la présente est adressée à Monsieur le Ministre du Logement.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 30 mars 2023.

2.5.2. Les observations du Fonds du Logement

Luxembourg, le 17 mai 2023

Le Fonds du Logement accuse bonne réception de votre courrier, réceptionné le 4 avril 2023, reprenant les constatations et les recommandations de la Cour des Comptes portant sur le contrôle de la gestion financière du Fonds du Logement pour les exercices repris en objet.

Voici les observations du Fonds du Logement :

Point 1.1 : Plan quinquennal

Lors de la réunion du 19 novembre 2020, la direction a présenté, lors d'un point focus au Conseil d'administration, une proposition de politique générale du Fonds ainsi que les objectifs à atteindre. La finalité était de décliner le tout opérationnellement et de définir des objectifs stratégiques sur une période de 5 ans afin d'être en conformité avec l'article 6 (1) de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement», qui précise *« le Conseil d'administration (...) définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal à soumettre à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.»*

Le travail exposé lors de cette réunion montre bien que pour les exercices sous revue, une évolution conséquente a eu lieu via le développement d'une roadmap stratégique qui se traduit par une déclinaison des missions légales du Fonds du Logement ainsi que la définition d'une politique générale incluant les objectifs à atteindre et ayant comme objet de compléter les prévisions financières validées par l'exercice annuel d'un plan quinquennal (financier).

Afin de consolider le développement de cette roadmap stratégique, les membres du Conseil d'administration, répartis en groupe de 3 et en collaboration avec la Direction, ont participé à des workshops sur cette thématique et un document consolidant le travail réalisé a été présenté lors de la réunion du Conseil d'administration du 11 mars 2021.

Lors de la réunion suivante du 25 mars 2021, il a été décidé que les indicateurs de performance liés aux objectifs stratégiques seraient validés et quantifiés dans une deuxième phase courant 2021-2022. Les membres ont, par la même occasion, approuvé la version définitive de la première partie de la roadmap stratégique, c'est-à-dire la déclinaison des missions légales ainsi que les objectifs et leviers stratégiques comprenant leurs indicateurs de performance. La seule partie restant à réaliser à ce stade, conjointement avec les membres du Conseil d'administration, était la quantification de ces objectifs stratégiques.

Il est à noter que lors du Comité de réflexion finances du 23 février 2022, une première présentation des objectifs quantitatifs envisagés a été faite aux membres présents.

A la suite lors de la réunion du Conseil d'administration du 10 mars 2022, la première partie de la roadmap stratégique a été approuvée par les membres puis elle a obtenu l'approbation du Ministre ayant le logement dans ses attributions. Par après, ces objectifs ont été déclinés par la Direction pour chaque service du Fonds du Logement, permettant ainsi à tous les services de s'assurer de leur contribution aux objectifs stratégiques retenus par le Conseil d'administration.

Enfin, lors de la réunion du 22 décembre 2022, la direction a présenté aux membres du Conseil d'administration, lors d'un point focus, les indicateurs de performance quantifiés finaux liés aux objectifs stratégiques.

Point 1.3.1 : Absence de suivi en matière des procédures internes applicables

Le Fonds du Logement tient à mentionner que la mise en place du service « Risques et conformité » apporte une réelle valeur structurelle et organisationnelle. De plus, en collaboration et avec la participation de l'ensemble des services et des collaborateurs du Fonds du Logement, il a été possible de mettre en place un nombre conséquent de procédures.

Point 1.3.2 : Vente subventionnée

Sur base de la recommandation de la Cour des comptes de mettre en place une commission des loyers, le Fonds du Logement a réalisé une analyse interne en tenant compte notamment du volume des ventes par année et des critères de sélection des candidats-acquéreurs.

Sur base de cette analyse, le Fonds du Logement a préféré se doter de critères objectifs de sélection des candidats et a mis en place un double contrôle ainsi qu'une validation hiérarchique pour l'attribution des biens.

Ces éléments ont été formalisés dans une Politique « d'attribution des logements et emplacements de parking en vente » qui décrit les différentes étapes et les règles d'attribution définies sur base de critères objectifs. Elle est complétée par une procédure opérationnelle qui prévoit notamment que la sélection des dossiers et l'attribution soient contrôlées au sein du service par deux collaborateurs afin de garantir un double contrôle avant validation finale par le directeur-adjoint.

Point 1.4.1 : Engagement des dépenses

Le Fonds du Logement se permet de préciser que lors de sa réunion du 6 juillet 2017, le Conseil d'administration a mis en place un système garantissant le respect systématique d'une double signature.

Ce point est encore confirmé à la lecture de l'art 4 du ROI de 2018 qui précise : « *Pour les actes visés par les délégations et subdélégations, le Fonds sera valablement engagé par les signatures conjointes des deux* »

personnes bénéficiant de ces délégations, au même titre que si ces actes avaient été signés conjointement par le président du conseil d'administration et par un membre du conseil d'administration. ».

Pour les cinq écritures mentionnées en défaut d'engagement, le Fonds du Logement a bien, pour trois d'entre-elles, un engagement contractuel signé à savoir la validation de la facture et/ou la validation du paiement par au moins deux collaborateurs. Les deux autres écritures constituent des paiements par carte Visa qui bénéficient également d'une approbation avant l'engagement de la dépense.

Comme communiqué lors du contrôle, une politique Procurations a été approuvée par le Conseil d'administration pour la première fois en date du 22 octobre 2020 puis mise à jour par la suite. Elle décrit les principes adoptés par le Fonds du Logement en matière de procurations et instaure un contrôle des quatre yeux au niveau de tous les engagements et factures quels que soient les seuils. Une signature individuelle est prévue uniquement pour l'approbation de factures dont le montant est en-dessous d'un certain seuil. Elle est complétée par une procédure opérationnelle.

Point 1.5 : Application du coefficient de compensation provisionnel

Lors d'une réunion en décembre 2022, le Ministère du Logement et le Fonds du Logement ont pris la décision de régulariser le montant trop perçu en le déduisant de futures demandes du coefficient de compensation provisionnel (CCP). Le Fonds du Logement a déjà formulé des demandes de CCP à hauteur de 300.832 euros, non payées, qui réduisent le montant à rembourser.

Pour les exercices après 2020 et non couverts par le contrôle de la Cour des comptes cité en objet, le Fonds du Logement adoptera le même principe pour régulariser des montants de CCP trop perçus.

Point 1.6 : Paiements indus

Le Fonds du Logement a effectué toutes les démarches possibles pour récupérer un maximum de la somme totale. Concernant le solde à récupérer, le Fonds du Logement est en attente de l'aboutissement des dernières procédures et prendra par la suite les décisions nécessaires relatives aux prochaines étapes.

Le Fonds du Logement n'a pas d'observations à formuler sur les autres points.

2.6. Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg

2.6.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2018 à 2021.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Fonds sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles des exercices antérieurs

1.1. Marchés publics

Suivant revue d'un échantillon de 25 marchés portant sur les exercices 2018 à 2021, la Cour estime que pour deux marchés le recours aux exceptions prévues par la loi sur les marchés publics n'est pas justifié.

Services de gardiennage

Pour l'un des marchés portant sur des services de gardiennage [bâtiment T et Tbis], le Fonds a souscrit un contrat avec une société pour un montant de 22.691,33 euros par mois, sans précision de la durée du contrat. L'arrêté signé par le président du conseil d'administration se réfère aux dispositions de l'article 20, paragraphe 1, lettres d) et e), de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Dans son argumentaire, le Fonds indique, entre autres, que la durée de la mission serait limitée à quelques mois puisque « le sort des bâtiments T et Tbis (...) n'est à ce stade pas déterminé », et que « les agents de G4S ont l'expérience et la formation pour le faire » ou encore « la complexité des lieux à surveiller ».

Or, sur base de cet argumentaire, la Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure « une fixation préalable et globale des prix n'est pas possible » suivant l'article 20 (1) d). Le montant mensuel du contrat étant fixé à 22.691,33 euros, le seuil pour la passation d'un marché publics aurait été

atteint dès le 3ème mois, donc même en l'absence d'une visibilité à long terme, une fixation du prix pour quelques mois paraît possible.

Il est à noter que différents avenants ont été signés par la suite, et les services de gardiennage ont été maintenus au-delà de la période de contrôle. Pour les exercices 2019 à 2021, le montant total des frais de gardiennage pour ces bâtiments s'élève à 171.630,82 euros.

Par ailleurs, la Cour estime que des services de gardiennage d'un bâtiment ne peuvent pas justifier le recours à l'article 20 (1) e) qui dispose que « pour les travaux, fournitures et services dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques, scientifiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à un opérateur économique déterminé ».

Bureau d'ingénieur-conseil

Dans le cadre du « suivi des aménagements locatifs des bureaux en ce qui concerne les aménagements techniques », le Fonds a signé en 2021 un contrat avec un bureau d'ingénieur-conseil pour un montant total de 534.733,80 euros. L'arrêté portant sur ce contrat se réfère à l'article 64 (2) b) ii et iii.

Sur base des arguments développés par le Fonds dans l'arrêté, la Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure il y aurait absence de concurrence pour des raisons techniques, ni identifié des droits d'exclusivité qui seraient attribuables à ce bureau d'ingénieur-conseil.

1.2. Missions du Fonds

Selon l'article 1er de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, les missions du Fonds sont définies comme suit :

- la construction d'un pont au-dessus de la vallée de l'Alzette entre le Rond-point près de la Fondation Pescatore et le plateau de Kirchberg ;
- l'urbanisation et l'aménagement du plateau de Kirchberg ;
- l'établissement de la voirie d'accès et de desserte nécessaire ainsi que les accessoires éventuels ;
- l'acquisition des terrains du plateau de Kirchberg dans la mesure du plan des lieux annexé à la présente loi.

La Cour note que le Fonds détient des appartements destinés à la location, dont la gestion locative est sous-traitée à la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) sur base de critères d'attributions fixés par le Fonds.

La Cour constate que la gestion locative ne figure pas parmi les missions définies à l'article 1er de la loi organique. Il est à noter que le conseil d'administration a également relevé que la location de logements ne fait pas partie des missions du Fonds.

2. Contrôle des exercices 2018 à 2021

2.1. Politique générale du Fonds

La loi organique du Fonds prévoit à l'article 39 (1), que le conseil d'administration décide, entre autres, sur la politique générale du Fonds, notamment le concept global d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle.

Cependant, tel que confirmé par les responsables, le Fonds ne dispose pas de politique générale. Le Fonds a indiqué qu'il a prévu de rédiger la politique générale début 2023.

2.2. Procédures

2.2.1. Personnel

Les « modalités de rémunération des employés au service du Fonds » arrêtées par le Conseil d'administration et approuvées par le ministre de tutelle, prévoient que « pour chaque agent le Fonds établit « une matricule » (fiche de calcul) émergeant tous les éléments nécessaires au calcul du montant de la rémunération de base (qualification, date de naissance, âge fictif de début de carrière, date d'engagement au service du Fonds, durée du stage, périodes comptées pour moitié, périodes comptées pour la totalité, début de carrière, point de départ fictif, grades, points indiciaires et échéances avec indication du motif des mutations) ».

Sur base de son contrôle, la Cour constate que cette fiche de calcul fait défaut pour la détermination de la rémunération du directeur.

2.3. Jetons de présence

La loi organique du Fonds a été modifiée par la loi du 6 décembre 2019 et ces modifications se rapportent principalement à la composition du conseil d'administration, à la création du poste de directeur et au remplacement du comité exécutif par un Bureau. Depuis la mise en place du Bureau, des jetons de présence significatifs ont été payés aux membres.

La Cour constate que la loi organique du Fonds ne prévoit pas le paiement de jetons de présence aux membres du Bureau.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 26 juin 2023 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 11 mai 2023.

2.6.2. Les observations du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg

Luxembourg, le 21 juin 2023

Par la présente, j'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations du Fonds au sujet de l'objet repris sous rubrique.

1. Suivi des contrôles des exercices antérieurs

1.1. Marchés publics

Services de gardiennage

Pour l'un des marchés portant sur des services de gardiennage pour le bâtiment T et Tbis pour lequel le Fonds avait souscrit un contrat avec une société pour un montant de 22.691,33 € par mois sans précision de la durée du contrat, la Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure « une fixation préalable et globale des prix n'[était] pas possible ».

L'aléa auquel faisait face le Fonds résidait dans le fait qu'il n'avait pas de prévisibilité, même à court terme, c'est-à-dire à moins de deux mois, sur le sort du bâtiment, dont les options s'étendaient de sa relocation en l'état à une rénovation en passant par une démolition complète.

En effet, il échet tout d'abord de préciser que le locataire de longue date du bâtiment, la Cour de justice de l'Union européenne, avait lancé une soumission publique pour tous les services de sécurité, dont l'accueil et le gardiennage, mais aussi la protection rapprochée et l'analyse de la menace.

Le Fonds a repris ce contrat, en l'adaptant à ses besoins, des services de gardiennage initial de la Cour de Justice de l'Union européenne qui avait organisé à l'époque un appel d'offres public.

Suite au départ de la Cour, il avait été d'abord envisagé que le service EPSO des institutions européennes reste dans le bâtiment T et Tbis. Un projet de contrat de bail avait été préparé. Néanmoins, cette idée avait été abandonnée pour des raisons économiques. Par la suite, d'autres locataires potentiels étaient en discussion, comme une institution européenne (la banque européenne d'investissement - BEI) mais également des acteurs privés. Malheureusement, ces discussions n'ont pas abouti pour des raisons liées notamment à l'état du bâtiment.

Le Fonds a alors pris la décision de démolir le bâtiment et les travaux préparatoires y afférents ont été entamés.

Or, suite à l'afflux massif des réfugiés de la guerre en Ukraine, l'Etat a pris la décision de réactiver ce bâtiment pour les bénéficiaires de protection internationale jusqu'en mars 2023, date

prolongée entretemps jusqu'en mars 2024. Dans ce cadre, le gardiennage est pris en charge par l'Etat.

Il s'ensuit que le Fonds se trouvait dans l'impossibilité de rédiger un cahier des charges et un bordereau suffisamment précis et approprié pour les services de gardiennage. Or, selon l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics « *le cahier spécial des charges, qui forme la base du marché à conclure, doit être rédigé de façon suffisamment claire et détaillée, afin qu'il ne puisse subsister de doute sur la nature et l'exécution du marché* ».

Dès lors, dans l'attente d'une décision définitive sur le sort du bâtiment T et Tbis, et donc sur la mission à contracter avec un prestataire de gardiennage, le Fonds a dû faire recours à la procédure négociée. En effet, les prestations d'un service de gardiennage sont tout autre en fonction du sort du bâtiment. En cas de démolition, un gardiennage minimal suffit tandis qu'en cas de location du bâtiment, les prestations varient également fortement en fonction des exigences des locataires. Une fixation préalable et globale des prix n'a donc pas été possible.

Les « raisons techniques » invoquées pour garder le prestataire initial sont le fait que l'opérateur économique sélectionné est celui déjà présent sur site, qui connaît les lieux, les procédures et les installations. Il n'aurait pas été efficient de choisir un nouveau contractant qui ne connaît pas les lieux notamment au niveau de la complexité de la mission. A titre d'exemple, il y a environ deux cents clés à gérer pour ce bâtiment. Ainsi, il n'aurait pas été judicieux de lancer un appel d'offres pour une durée limitée et des prestations non-déterminables.

Bureau d'ingénieur-conseil

Dans le cadre du projet « Parking et Pôle d'échanges Serra (PPES) », le Fonds avait signé un contrat avec un bureau d'ingénieur-conseil pour les aménagements techniques dans le cadre des aménagements locatifs des bureaux.

La Cour n'a pas pu retracer dans quelle mesure il y aurait absence de concurrence pour raisons techniques, ni identifié des droits d'exclusivité qui seraient attribuables à ce bureau d'ingénieur-conseil.

La commande pour le bureau d'études techniques a été passée initialement sur base d'un concours international dans le cadre du projet de la gare ferroviaire dont le programme de construction a ensuite été repris en partie par le projet du Parking et Pôle d'échanges Serra.

À la base, le Fonds avait envisagé de louer le bâtiment à un acteur privé. Dans ce cadre, il avait été anticipé que les aménagements locatifs seraient limités et légers (puisque par essence temporaire, dans le cadre du marché locatif), et pris en charge par le preneur.

L'Etat a par la suite demandé au Fonds de louer le bâtiment pour ses services et que le Fonds puisse prendre en charge les aménagements locatifs et se faire rembourser par l'Etat.

Selon l'avis du Fonds, des travaux d'aménagements locatifs tels que sollicités par l'Etat, au vu notamment des règles spécifiques applicables aux bâtiments à destination de la fonction publique, des services concernés (Ministères de la Défense et de la Justice) et des demandes spécifiques qui en découlent (exigences de qualité des aménagements et finitions, exigences de sécurité pour les accès, techniques, exigences de solidité, ...) ne sont pas dissociables des travaux de constructions du gros-œuvre fermé. Au contraire, de tels aménagements locatifs s'insèrent dans les constructions, avec des interfaces, et ont d'ailleurs en l'occurrence été réalisés même concomitamment parfois. Qualifiés « d'aménagements locatifs », ils relevaient cependant parfois de la construction dans une certaine mesure, de sorte que l'interface entre deux bureaux d'ingénieur conseil différents aurait été en tout état de cause fictive.

Dès lors, il s'imposait de maintenir le bureau d'ingénieur-conseil en place, afin notamment d'avoir une continuité de sa responsabilité (alors qu'il a suivi les constructions, pour éviter un renvoi de responsabilités d'un bureau vers l'autre en cas d'interface défavorable entre les constructions et les aménagements locatifs), des assurances, de limiter le risque de pertes de données et d'informations qu'un changement aurait entraîné, et de ne pas multiplier les intervenants, sur un chantier d'envergure qui en compte déjà beaucoup, ceci permettant aussi des économies d'échelle. Le Fonds estime que ces considérations justifient le recours à la procédure négociée pour raisons techniques.

D'ailleurs, dans le cadre de sa mission initiale, le bureau d'études a conçu des concepts et élaboré des études, calculs et plans, sur lesquels ce bureau dispose d'une paternité. Un nouveau contractant pour la phase de l'aménagement locatif aurait dû recommencer à refaire certaines études et procéder à l'intégration de données dans ses logiciels ce qui aurait impliqué des coûts supplémentaires ainsi que des risques d'erreurs et/ou de remises en cause.

1.2. Missions du Fonds

Le Fonds détient des appartements destinés à la « location abordable » dont la gestion locative est sous-traitée à la SNHBM, dans le cadre du mécanisme de la « gestion locative sociale ». La Cour des comptes a soulevé que cette gestion locative ne figure pas expressis verbis parmi les missions définies à l'article 1^{er} de la loi organique du Fonds.

Si la « gestion locative » ne figure pas expressis verbis dans les missions du Fonds, « l'urbanisation » y figure. Or, le Fonds considère qu'on ne peut pas « urbaniser », donc « faire ville », en excluant une partie de la population, en l'occurrence les « locataires ». Dans la mesure où le marché privé organise la location au marché libre (montant du loyer fixé librement, au « prix du marché ») et où la location sociale est assurée par d'autres entités (SNHBM, Fonds du logement, ...), le Fonds a développé la location abordable, qui poursuit cet objectif de couvrir l'ensemble du spectre de la population, en s'ouvrant au public cible, nombreux et grandissant

des locataires au-dessus des seuils de la location sociale, mais en dessous de pouvoir se permettre de louer au marché libre.

Par ailleurs, il est ici question d'un projet-pilote, d'une ampleur relativement modeste (moins de vingt logements sont à ce stade effectivement mis en location dans ce cadre). D'ailleurs, la gestion locative est assurée par la SNHBM.

Enfin, et bien que le Fonds considère la situation présente comme suffisante, il n'est pas opposé, à terme, à procéder, le cas échéant, à une adaptation de la loi pour avoir encore plus de clarté à ce sujet.

Il avait effectivement été évoqué lors d'un conseil d'administration en 2019 par un membre du Conseil qu'à moyen terme, un promoteur public devrait acheter les logements destinés à la location abordable, étant donné que la location de logements ne rentre pas directement dans les missions du Fonds.

Néanmoins en 1961 déjà, les travaux préparatoires de la loi organique du Fonds mentionnent expressément la création de logements comme l'un des trois objectifs de la création du Fonds, à côté de la création d'un quartier européen (« Politique du siège ») et de la normalisation du trafic international. En témoigne ainsi les extraits suivants des travaux préparatoires :

- « La réalisation de ce projet permettra en même temps l'extension de l'agglomération urbaine sur un vaste plateau situé à toute proximité, dans un cadre agréable bordé de forêts. L'aménagement envisagé s'étendant sur plus de trois cents hectares permettra, abstraction faite des terrains réservés à la construction éventuelle de bâtiments administratifs au quartier européen et à la voirie, la création d'un grand nombre de lotissements destinés à des habitations privées. La mise à disposition d'une superficie importante aux particuliers mettra un frein énergique à la hausse excessive des terrains à bâtir situés sur la périphérie de la ville et contribuera dès lors à l'assainissement du marché immobilier »³.
- « L'Etat pourrait alors mettre une partie de ces terrains à un prix raisonnable à la disposition de certaines personnes qui aimeraient bien bâtir, mais pour lesquelles les prix des terrains à bâtir sont prohibitifs. Cela serait surtout très intéressant, parce que cela aiderait à endiguer les prix énormes des terrains de construction ici à Luxembourg »⁴.
- « Il entre dans les vues du Gouvernement (...) d'user de cette aire du Kirchberg (...) pour procéder à des lotissements dans l'intérêt de la Politique du logement »⁵.
- « La possibilité nous est offerte de faire une grande œuvre d'urbanisation »⁶.

³ Avis du conseil d'Etat, p.355, par. 10.

⁴ Travaux parlementaires, 13 juillet 1961 (64ème séance), p.2862.

⁵ Travaux parlementaires, 13 juillet 1961 (64ème séance), p.2866.

⁶ Travaux parlementaires, 13 juillet 1961 (64ème séance), p.2866.

La notion de « logement » est intrinsèquement plurielle et se réalise toujours par différentes modalités juridiques en fonction des âges et besoins de la population (acquisition, location).

2. Contrôle des exercices 2018 à 2021

2.1. Politique générale du Fonds

La Cour des comptes a soulevé l'absence de politique générale du Fonds.

Tout d'abord, il échet de préciser qu'il n'est pas en soi imposé d'avoir une politique générale, mais simplement que si le Conseil d'administration en prend une, elle doit être approuvée par le Ministre de tutelle.

Le Ministre de tutelle du Fonds a présenté en juillet 2020 la politique générale de développement du plateau lors d'une conférence de presse. Ce document a été complété récemment par une politique tarifaire et constitue actuellement la politique générale du Fonds.

La mise à jour de la politique générale du Fonds sera réalisée courant 2023.

2.2. Procédures - Personnel

Nous confirmons qu'une fiche de calcul pour le poste « Directeur » n'a pas été établie et n'existe donc pas. En effet la rémunération du directeur est déterminée directement par le Conseil d'Administration du Fonds. La détermination du revenu du Directeur diffère donc de celle des autres agents du Fonds alors qu'elle ne suit pas une évolution automatique liée à une grille de salaire fixe. Par ailleurs, et dans la même logique, le contrat de travail du Directeur diffère également du contrat-type des autres agents du Fonds.

Nous nous permettons de rappeler à ce sujet l'article 39 (1) de la loi organique du Fonds qui dispose que :

Le conseil d'administration décide sur les points suivants, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle pour les points sous a) :

- (...)
- *l'organigramme, la grille des emplois et leur classification ainsi que les conditions et modalités de rémunération et le volume des tâches du personnel*

2.3. Jetons de présence

L'ancien Comité exécutif du Fonds a été remplacé par un Bureau par la loi du 6 décembre 2019 modifiant la loi organique du Fonds.

Cependant, les missions du Bureau n'ont pas fondamentalement changé et en ce qui concerne la composition du Bureau, un membre issu du Conseil d'administration a été rajouté par rapport au comité exécutif, en remplacement d'un expert externe qui n'est plus présent. A ce titre, l'exposé des motifs de la loi précitée évoque : « *Le nombre des membres du bureau est augmenté de trois à quatre personnes.* »

Les membres du « comité exécutif », remplacé par le « Bureau », ont également été indemnisés. A cet effet, ni les jetons, ni la rémunération n'ont été révisés lors de la création du Bureau, mais ont simplement été repris, avec l'indexation du point indiciaire pratiquée également aux jetons et rémunération du comité exécutif.

Ainsi, à euro constant et à composition égale, les jetons de présence du Bureau sont équivalents à ceux de l'ancien Comité exécutif. L'apparente différence s'explique par le fait que les jetons de présence prévus pour une personne ayant la qualité de membre du conseil d'administration et siégeant au Comité exécutif, et donc maintenant au Bureau, sont plus élevés que ceux qui étaient prévus pour une personne ayant la qualité d'expert externe et ayant siégée au Comité exécutif. Dès lors, dans la mesure où un expert externe du Comité exécutif a été remplacé par un membre du Conseil d'administration au Bureau, une différence insignifiante existe. Il s'agit cependant simplement d'une adaptation à la nouvelle composition, et aucunement d'un changement de politique appliquée.

Le règlement d'ordre intérieur du Fonds, approuvé par le Ministre de tutelle et le conseil d'administration, évoque que des indemnités sont allouées aux membres du conseil et aux membres du Bureau.

Il y a lieu de relever que de par sa composition et ses missions, le Bureau est une émanation du conseil d'administration (à l'instar d'un comité d'audit ou d'un comité de rémunération qui existent traditionnellement au sein de tout Conseil d'administration). En effet, les membres du Bureau exécutent leur mission dans le cadre de la préparation des réunions du conseil d'administration et le Bureau est constitué de quatre membres du conseil d'administration. Le Bureau est mandaté par le conseil pour exécuter des missions de pré-analyses des dossiers qui sont par la suite soumis au conseil pour décision. Par conséquent, le Bureau prépare les décisions à prendre par le conseil. La charge de travail pour les membres qui font partie du conseil et du Bureau est donc accrue, ce qui justifie le paiement des jetons de présence au sein du Bureau, à l'instar de l'ancien comité exécutif.

2.7. Fonds national de solidarité

2.7.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

Conformément à l'article 18 (4) de la loi modifiée du 30 juillet 1960 « portant création d'un Fonds national de solidarité », la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2018 à 2022.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion du Fonds national de solidarité sur base d'entretiens, ainsi qu'une analyse documentaire et bilantaire.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Le règlement d'ordre intérieur

Lors des contrôles précédents, la Cour avait recommandé au Fonds de formaliser les relations entre le comité directeur et les différents services internes du Fonds au moyen d'un règlement d'ordre intérieur.

La Cour constate que le Fonds national de solidarité dispose depuis le 31 janvier 2022 d'un règlement d'ordre intérieur.

1.2. Les services « Restitutions » et « Recouvrements »

La Cour constate que ses recommandations antérieures visant la mise en place de services et de procédures internes dédiés au recouvrement de fonds indument touchés respectivement de fonds à récupérer ont été suivies par le Fonds.

2. Contrôle concernant les exercices 2018 à 2022

2.1. Marchés publics

Lors du dernier contrôle, la Cour a invité le Fonds national de solidarité à respecter la législation sur les marchés publics dans le contexte du contrat de nettoyage journalier des locaux occupés par le FNS.

Suite à cette constatation, le comité-directeur a décidé de résilier le contrat existant et de procéder à la passation d'un marché public, en faisant appel aux offres de trois prestataires externes.

Le contrat avec la société retenue a été conclu en octobre 2019 pour une durée initiale de trois ans renouvelable, sauf résiliation anticipée. A son terme, le contrat a été reconduit en octobre 2022 par tacite reconduction pour une nouvelle période de trois ans.

Or, la Cour constate que le montant du marché dépassait avant la date d'échéance le seuil prévu dans la législation sur les marchés publics à partir duquel une offre de trois prestataires au moins est requise.

Par conséquent, le FNS aurait dû recourir à une nouvelle procédure de passation de marché public.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 11 avril 2024 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 5 février 2024.

2.7.2. Les observations du Fonds national de solidarité

Luxembourg, le 4 avril 2024

En réponse à votre courrier du 29 février 2024 par lequel vous m'avez fait parvenir les constatations et recommandations de la Cour des comptes faites dans le cadre du contrôle sous rubrique, j'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations du Fonds national de Solidarité y relatives.

Comme vous l'avez relevé à juste titre sous le point 1. « Suivi des contrôles antérieurs », le FNS a suivi les recommandations de la Cour des Comptes quant à l'établissement d'un règlement d'ordre intérieur et la mise en place de services et de procédures internes dédiés au recouvrement de fonds indument touchés respectivement de fonds à récupérer.

En ce qui concerne le point 2 « Contrôle concernant les exercices 2018 à 2022 », j'ai pris bonne note des observations de la Cour des comptes relatives aux marchés publics. Le FNS suivra les recommandations de la Cour des comptes en cette matière, y compris pour les contrats qui sont pourvus d'une clause de tacite reconduction.

J'ai donné instruction à mes services d'établir un échéancier relatant les dates d'expiration des contrats pourvus d'une telle clause.

2.8. Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue

2.8.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de votre établissement public pour les exercices 2018 à 2021 tel que prévu à l'article 10 de la loi modifiée du 1er décembre 1992 portant création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue (« INFPC »).

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires, comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles antérieurs

1.1. Contrôle des demandes de cofinancement

Lors des contrôles antérieurs, la Cour avait constaté que les procédures de contrôle des demandes de cofinancement par l'INFPC étaient insuffisantes.

Concernant les exercices 2018 à 2021, la Cour constate que les procédures relatives à l'encodage et au contrôle ont été revues en 2021. Néanmoins, le système informatique en tant qu'outil de contrôle n'est pas adapté au nombre croissant des demandes de cofinancement.

C'est pourquoi un projet visant la mise en place d'un système de gestion électronique du cofinancement a été lancé en janvier 2022 par l'INFPC.

Le nouveau système de gestion consiste en la mise en place de démarches pour les demandes de cofinancement. L'outil devrait notamment permettre :

- d'instaurer des contrôles automatiques des données enregistrées par les entreprises ;
- d'attribuer les demandes de cofinancement aux agents en charge de l'instruction des dossiers ;
- de constituer l'échantillon de formations à contrôler ;
- d'établir le montant du cofinancement et de s'assurer du suivi des dossiers.

La Cour note que le traitement et le contrôle des dossiers se fait toujours suivant les anciennes procédures.

1.2. Statut juridique du personnel

Tous les agents actuellement en service sont liés à l'INFPC par un contrat de louage de services de droit privé, leur rémunération étant fixée par référence à la réglementation applicable aux employés occupés dans les administrations et services de l'État.

Lors de ses contrôles antérieurs, la Cour avait souligné qu'un établissement public reste soumis au droit public sauf dérogation expresse prévue dans la loi organique concernant certains aspects de la gestion de l'établissement public, comme par exemple la comptabilité ou le statut du personnel qui peuvent être régis par les dispositions du droit privé.

Vu que la base légale reste inchangée, la Cour maintient sa position que la loi organique de l'INFPC ne prévoit pas de dérogation expresse lui permettant d'engager du personnel sur base du droit privé.

1.3. Bureau de l'INFPC

L'article 14 du règlement d'ordre interne concernant le fonctionnement du conseil d'administration de l'INFPC prévoit que l'Institut se dote d'un bureau qui a pour objectif la préparation des séances du conseil d'administration, et plus particulièrement de l'ordre du jour. Le fonctionnement du bureau fait l'objet d'un règlement interne approuvé par le conseil d'administration en date du 18 juillet 2007.

Lors de ses contrôles antérieurs, la Cour avait constaté que des indemnités ont été payées aux membres du bureau du conseil d'administration conformément à l'article 12 du règlement d'ordre interne du bureau de l'INFPC alors que la loi organique de l'INFPC ne prévoit pas d'allocation de pareilles indemnités. Dès lors, le paiement de ces indemnités en faveur des membres du bureau n'était pas dû.

Concernant les exercices 2018 à 2021, la Cour constate que l'INFPC a continué à verser des indemnités aux membres du bureau sans base légale. Il en est de même pour l'exercice 2022 au cours duquel trois réunions du bureau ont été tenues.

Il est à noter que le bureau de l'INFPC ne s'est plus réuni au cours de l'exercice 2023 et que la loi du 18 avril 2024 modifiant la loi modifiée du 1er décembre 1992 ne prévoit pas la mise en place d'un tel bureau.

1.4. Approbation ministérielle du budget et des comptes annuels

L'article 3(6) de la loi modifiée du 1er décembre 1992 prévoit que le budget et les comptes annuels sont à soumettre à l'approbation du ministre de l'Éducation nationale.

Lors des contrôles précédents, la Cour avait constaté que le ministre de tutelle n'avait pas formellement approuvé le budget et les comptes annuels.

Pour ce qui est du contrôle des exercices 2018 à 2021, la Cour constate que les budgets de l'INFPC sont désormais approuvés par le ministre alors que l'approbation ministérielle des comptes annuels fait toujours défaut.

1.5. Provision pour risques et charges

Suite à plusieurs audits financiers réalisés pour évaluer un risque de remboursement de dépenses non éligibles sur des projets européens, l'INFPC avait inscrit au bilan des provisions destinées à couvrir ledit risque.

Le conseil d'administration a décidé avec effet au 31 décembre 2017 que les provisions concernant les projets financés par le Fonds Social Européen (FSE) d'avant 2001 sont affectées, par principe de prudence, à un compte de réserve à caractère indisponible pour faire face à un risque de remboursement éventuel, mais peu probable, de dépenses non éligibles.

Pour les exercices 2018 à 2021, la situation reste inchangée par rapport à l'exercice 2017, c'est-à-dire l'INFPC fait figurer, par principe de prudence, dans les réserves à caractère indisponible un montant de 397.433,69 euros aux fins de couverture d'un risque de remboursement éventuel de dépenses non éligibles.

1.6. Réserves en banque

Lors du contrôle des exercices antérieurs, la Cour avait analysé l'évolution des avoirs en banque et de la dotation étatique sur la période allant de 2011 à 2017. Par la suite, la Cour avait comparé leur évolution aux estimations budgétaires de l'INFPC.

Il se dégageait de l'analyse des chiffres que sur la période de 2011 à 2017, les avoirs en banque de l'INFPC avaient constamment augmenté pour passer de 1.159.266 euros à 2.159.763 euros, soit une augmentation de 86,3%. Sur la même période, la dotation étatique annuelle avait également connu une progression soutenue en passant de 1.508.000 euros à 2.043.128 euros, soit une progression de 35,5%.

L'analyse du budget exécuté sur la période 2011 à 2017 avait permis de constater que les dépenses ont été systématiquement surestimées et les recettes sous-estimées. Il en résultait que les dotations budgétaires dépassaient les besoins réels et ont permis à l'INFPC de constituer des réserves financières conséquentes.

Pour ce qui est du contrôle des exercices 2018 à 2021, la Cour constate que la situation financière a considérablement évolué à partir de 2018. Bien que la dotation étatique ait été augmentée pendant la période sous revue, les avoirs en banque ont considérablement diminué.

	2017	2018	2019	2020	2021
Avoirs en banque <i>Evolution des avoirs en banque</i>	2,159,763	2,193,424 2%	1,819,796 -17%	1,625,542 -11%	1,525,080 -6%
Dotation étatique <i>Evolution de la dotation étatique</i>	2,043,128	2,077,706 1.7%	2,141,213 3.1%	2,198,995 2.7%	2,350,000 6.9%

Les avoirs en banque ont notamment été impactés par le déménagement de l'INFPC qui a engendré de nouvelles charges externes, inexistantes en 2018 : locations immobilières, charges locatives, frais de déménagement et frais d'aménagement dans des locaux.

2. Contrôle portant sur les exercices 2018 à 2021

2.1. Conseil scientifique

La Cour constate que la dernière nomination du conseil scientifique date du 13 décembre 2017 alors que l'article 3bis de la loi modifiée du 1er décembre 1992 précise que les membres du conseil scientifique et son président sont nommés et révoqués par le Gouvernement en Conseil pour une période de 3 ans.

A noter que le conseil scientifique n'a plus siégé depuis le 11 décembre 2018 faute de demande du conseil d'administration et de l'Observatoire de la formation.

2.2. Frais de représentation et frais de route et de séjour

Un règlement intérieur qui régit notamment les frais de représentation et les frais de route et de séjour a été adopté par le conseil d'administration en date du 18 avril 2018. Ce règlement fixe les modalités relatives aux déplacements professionnels et le remboursement des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement.

Concernant le contrôle des exercices 2018 à 2021, la Cour constate que pour le calcul des frais kilométriques, l'INFPC ne se réfère pas aux dispositions réglementaires applicables aux fonctionnaires et employés publics.

La Cour recommande que l'INFPC se base sur les dispositions réglementaires applicables pour les fonctionnaires et employés publics en matière de frais de route notamment pour le remboursement des frais kilométriques prévus.

2.3. Procédure d'engagement des dépenses pour la carte de crédit

La Cour constate que le contrôle des extraits VISA est documenté par un cachet et par la signature du directeur et occasionnellement par celle de la secrétaire de l'INFPC. Néanmoins, une ligne

directrice formelle à suivre concernant le contrôle et la validation des paiements réglés par carte de crédit fait défaut.

La Cour recommande que le conseil d'administration formalise les délégations de signature pour les dépenses effectuées avec la carte de crédit dans le règlement interne de l'INFPC.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 2 août 2024 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 11 juin 2024.

2.8.2. Les observations de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue

Luxembourg, le 31 juillet 2024

Par courrier visé en référence, vous m'avez adressé les constatations et recommandations de la Cour des comptes à la suite de son contrôle de la gestion financière de l'INFPC pour les exercices 2018 à 2021.

Je vous prie de trouver, ci-après, les observations émanant du conseil d'administration de l'INFPC.

I - Suivi des contrôles antérieurs

Contrôle des demandes de cofinancement

Dans un contexte de digitalisation visant à faciliter l'accès au dispositif et en réponse aux conclusions de l'audit du traitement des demandes de cofinancement de la formation professionnelle continue, un projet visant à mettre en place un nouveau système de gestion des demandes de cofinancement a effectivement été lancé par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, en collaboration avec l'INFPC.

Ce projet consiste en la mise en place d'une démarche via MyGuichet et d'un back-office de gestion et de contrôle des demandes de cofinancement. La démarche sur MyGuichet est actuellement en phase de test par les agents de l'INFPC. Le projet de back-office dédié, opéré par le CTIE, est en phase de conception. Le nouveau système permettra, après les phases de conception, de réalisation et de déploiement, une évolution des procédures de gestion et de traitement des demandes de cofinancement.

Statut juridique du personnel

Le conseil d'administration de l'INFPC souhaite informer la Cour des comptes que le statut juridique du personnel de l'Institut est désormais défini par la loi du 18 avril 2024 modifiant la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992. En effet, l'article 5 de ladite loi précise : « Sauf en cas de détachement de fonctionnaires de l'État, le directeur et le personnel de l'Institut sont liés à l'Institut par un contrat de louage de services de droit privé. »

Bureau de l'INFPC

Il convient de préciser que le conseil d'administration de l'INFPC a formalisé la décision de supprimer le bureau du conseil d'administration lors de la réunion du 12 décembre 2022.

Approbation ministérielle du budget et des comptes annuels

Le conseil d'administration de l'INFPC prend acte de la constatation de la Cour des comptes. Les comptes annuels de l'INFPC seront désormais soumis à l'approbation du Ministre de tutelle.

Réserves en banque

Conformément à la recommandation de la Cour des comptes lors du précédent contrôle, les réserves financières de l'établissement ont été prises en compte pour la détermination des dotations étatiques.

II - Contrôles portant sur les exercices 2018 à 2021

Conseil scientifique

Le conseil d'administration de l'INFPC prend acte des observations de la Cour des comptes. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi de l'INFPC du 18 avril 2024, les nominations des membres du Conseil scientifique sont en cours.

Frais de représentation et frais de route et de séjour

Le conseil d'administration de l'INFPC prend acte de la recommandation de la Cour des comptes concernant les frais de route. L'INFPC se référera dorénavant aux dispositions réglementaires applicables aux fonctionnaires et employés publics en matière de frais de route, notamment pour le remboursement des frais kilométriques.

Procédure d'engagement des dépenses pour la carte de crédit

La recommandation de la Cour des comptes est également actée par le conseil d'administration. Les délégations de signature pour les dépenses effectuées avec la carte de crédit seront formalisées dans le règlement interne de l'INFPC.

2.9. Média de service public 100,7

2.9.1. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de votre établissement public pour les exercices 2019 à 2022 tel que prévu à l'article 8 (5) du règlement grand-ducal du 19 juin 1992 fixant les modalités de structure et de fonctionnement de l'établissement public créé par l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, respectivement à l'article 14 (5) de la loi du 12 août 2022 portant organisation de l'établissement public « Média de service public 100,7 » et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification de la légalité et de la régularité du traitement des opérations ainsi que de l'intégralité et de la réalité des opérations.

Les procédures de contrôle qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse du système de gestion de l'établissement public sur base d'entretiens, une analyse documentaire et bilantaire ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Veillez trouver ci-après les constatations et les recommandations de la Cour :

1. Suivi des contrôles des exercices antérieurs

1.1. Règles de pouvoirs en matière d'opérations bancaires

Dans son rapport portant sur le contrôle des exercices 2017 et 2018, la Cour des comptes avait constaté que selon les règles de pouvoirs mises en place, la secrétaire de direction pouvait à elle seule exécuter des virements jusqu'à un montant de 300.000 euros et que le directeur disposait d'un droit de paiement illimité. La Cour avait recommandé d'instaurer un système de paiement ayant recours au principe des « quatre yeux » pour tout ordre de virement adressé aux banques.

En date du 7 décembre 2021, le Conseil d'administration de l'établissement public a pris la résolution que désormais « tout mouvement bancaire exige l'accord de deux signataires autorisés ». La procédure en matière de signatures bancaires prévoit désormais deux types de signataires en fonction du montant du virement, à savoir supérieur ou inférieur à 85.000 euros. Les virements collectifs relatifs aux salaires et les virements internes entre différents comptes bancaires détenus par l'établissement public font exception à ce seuil.

L'adaptation de la procédure n'ayant été faite qu'à la fin de l'exercice 2021, le contrôle des exercices 2019, 2020 et 2021 a été réalisé sur base de l'ancienne procédure. La Cour s'est cependant assurée que les signataires ont été mis à jour auprès des établissements bancaires.

1.2. Création et modification des coordonnées bancaires

La Cour avait constaté que la secrétaire de direction pouvait à elle seule créer et modifier les comptes bancaires d'un fournisseur. La Cour avait recommandé de mettre en place une procédure en matière de création et de modification des coordonnées bancaires des fournisseurs et d'avoir recours au principe des « quatre yeux ».

Dans sa réponse, l'établissement public avait confirmé suivre la recommandation de la Cour d'avoir recours au principe des « quatre yeux, selon le modèle évoqué au point précédent (« Règles de pouvoirs en matière d'opérations bancaires »).

Or, lors du présent contrôle, l'établissement public a indiqué qu'aucune procédure satisfaisante n'a pu être identifiée afin de pallier ce risque.

La Cour maintient sa recommandation quant à la mise en place d'une procédure formalisée en matière de création et de modification des coordonnées bancaires des fournisseurs et d'avoir recours au principe des « quatre yeux ».

1.3. Réglementation de signatures

La réglementation de signatures, figurant à l'annexe du règlement d'ordre intérieur du 7 novembre 2017, définit les modalités de signature des offres et confirmations de commandes, bons de commandes et devis pour des commandes prévues au budget. Les mêmes modalités s'appliquent d'ailleurs pour les factures. Les signatures sont définies comme suit :

- Jusqu'à 1.000 euros : signature du responsable de service ;
- De 1.000 à 7.500 euros : signature du responsable de service et du directeur ;
- Au-delà de 7.500 euros : signature du responsable de service, du directeur et du président du conseil d'administration.

Dans le cadre de son contrôle portant sur les exercices 2017 et 2018, la Cour avait identifié plusieurs écritures pour lesquelles la réglementation de signature n'avait pas été respectée.

Tel a également été le cas lors du contrôle des exercices 2019 à 2022. Sur 47 écritures sélectionnées pour son contrôle, la Cour a identifié plusieurs écritures pour lesquelles la réglementation de signature n'a pas été respectée :

- pour 34 écritures, aucune offre, confirmation de commande ou bon de commande signé n'a pu être présenté ;
- pour six écritures, les signatures sur le bon de commande ne respectaient pas les modalités prévues dans la réglementation de signatures ;
- pour 21 écritures, les signatures sur la facture ne respectaient pas les modalités prévues dans la réglementation de signatures. Ainsi, par exemple, pour deux factures pour

lesquelles la signature du président du conseil d'administration était requise, cette dernière faisait défaut. Pour 18 factures, la réglementation prévoyait la signature du responsable de service et du directeur, mais finalement les factures étaient signées uniquement par le directeur.

Au vu de ces constatations, la Cour recommande que toutes les commandes et factures soient validées par les signataires tel que retenu dans le règlement d'ordre intérieur. Une offre, une confirmation de commande ou un bon de commande signé devrait exister pour tout type de dépense.

2. Contrôle des exercices 2019 à 2022

2.1. Prestations de services

Au cours de la période de contrôle, l'établissement a enregistré trois factures relatives à diverses études de marché réalisées par un même prestataire pour un montant total de 62.000 euros hors TVA.

Pour l'une de ces études de marché, la Cour a noté que le montant validé dans l'offre ne correspond pas au montant facturé. L'établissement n'a cependant pas été en mesure de justifier l'écart de 1.500 euros entre les deux documents.

De plus, pour une facture de 13.500 HT, l'établissement n'a pas pu fournir d'offre approuvée.

La Cour recommande que les écarts entre les montants engagés et les montants facturés soient dûment documentés et justifiés.

De manière générale, la Cour rappelle que l'établissement doit respecter la réglementation de signatures, notamment la signature d'une offre, d'une confirmation de commande ou d'un bon de commande pour toute dépense en fonction des seuils définis.

2.2. Procédure en matière de voyages

La procédure en matière de voyages prévoit que « les déplacements et missions à l'étranger s'effectuent sur base d'une autorisation préalable signée par le/la responsable du service et par le directeur. Afin de faire autoriser un déplacement ou une mission, les employé(e)s rempliront le formulaire "Ordre de mission" (...) ».

Dans le cadre de son contrôle de six dépenses, la Cour constate que l'ordre de mission est manquant pour deux déplacements. Pour un déplacement, l'ordre de mission n'a pas été signé par le responsable du service, mais uniquement par le directeur.

La Cour recommande que l'établissement respecte la procédure en matière de voyages.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes faisant l'objet d'un examen contradictoire, il vous appartient de présenter vos observations y relatives à la Cour des comptes sous forme de courrier postal et électronique (format Word) pour le 15 novembre 2024 au plus tard.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 9 octobre 2024.

2.9.2. Les observations de l'établissement public « Média de service public 100,7 »

Luxembourg, le 8 novembre 2024

Le conseil d'administration du Média de service public 100,7 vous remercie de l'avoir saisi des constatations et recommandations de la Cour des comptes au terme du contrôle de la gestion financière relative aux exercices 2019 à 2022 et de lui offrir l'opportunité de présenter ses observations.

Tant le conseil d'administration que la direction du MSP 100,7 apprécient le travail réalisé par la Cour des comptes et y voient une opportunité pour améliorer les procédures internes, tant en ce qui concerne leur conformité, leur efficacité que leur résilience contre des tentatives de fraudes.

Quant au dernier contrôle, nous pouvons vous communiquer les observations suivantes :

1. Suivi des contrôles des exercices antérieurs

La mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes de son contrôle portant sur les exercices 2017 et 2018 n'a pu être réalisée dans un délai rapproché. En effet, après avoir pris connaissance des recommandations de la Cour des comptes en août 2020, l'établissement a connu un changement à la direction en septembre 2021, précédé d'une période de cinq mois de non occupation du poste. La mise en œuvre des recommandations n'a ainsi pu être abordée sereinement qu'à partir de la fin de l'exercice 2021.

1.1. Règles de pouvoirs en matière d'opérations bancaires

Pas d'observations

1.2. Création et modification des coordonnées

L'établissement accepte la pertinence de cette recommandation. Force est toutefois de constater que l'unique outil numérique de gestion bancaire permettant d'établir le principe des « quatre yeux » pour les opérations bancaires au Luxembourg ne permet pas d'élargir cette procédure à la création et modification des coordonnées bancaires. Le logiciel comptable utilisé par

l'établissement, comptant parmi les références du marché pour PME, ne le permet pas non plus. L'établissement analyse actuellement les possibilités de répondre à cette recommandation par la mise en place de nouvelles solutions numériques.

1.3. Réglementation des signatures

L'établissement s'engage à respecter la recommandation. Il est conscient des failles dans le respect de la réglementation de signatures au cours des exercices sous revue. En octobre 2022, un outil numérique de bons de commande configurable dans le respect des seuils établis par la réglementation de signatures a été introduit. Le conseil d'administration a toutefois aussi revu, en juillet 2023, la procédure elle-même. En conclusion, les seuils relatifs aux engagements financiers ont été adaptés, d'une part. D'autre part, le doublon d'une approbation tant de l'engagement financier dépassant le montant de 25 000 euros par la présidente du conseil d'administration que de la facture en résultant a été limité aux seuls cas où le montant de l'engagement financier est dépassé de 20% ou plus.

Nous sommes toutefois intéressés d'avoir le détail des opérations visées, afin de pouvoir vérifier l'efficacité des changements apportés au cours de l'exercice 2022 et, le cas échéant, pouvoir affiner nos procédures.

2. Contrôle des exercices 2019 à 2022

2.1. Prestations de services

L'établissement accepte la recommandation. Quant au cas concret, il regrette qu'il n'a pas été à même de retracer l'attribution des marchés visés, alors que la personne responsable de cette commande n'était plus salariée de l'établissement au moment du contrôle.

2.2. Procédure en matière de voyages

L'établissement accepte la recommandation. La mise en place d'une solution numérique permettant d'assurer tant le respect de la réglementation de signatures que sa traçabilité est en cours d'analyse. L'établissement a par ailleurs adapté la procédure en juin 2023 afin de prendre en compte le fait que les réservations de chambres d'hôtel et de billets d'avions se font entretemps la plupart du temps en parallèle à – plutôt qu'après – la décision d'autoriser un déplacement, en utilisant des services en ligne et en recourant à une carte de crédit de l'établissement. Cette approche est souvent la plus appropriée pour bénéficier des tarifs les plus avantageux.

Le conseil d'administration et la direction du Média de service public 100,7 restent à votre disposition pour toute information complémentaire.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

