

Dysfonctionnements - les suites données à l'affaire

Deux ans après l'affaire dite des "dysfonctionnements" au sein de certains départements ministériels, dont notamment les ministères de la Santé et de la Famille, une analyse et critique des suites données à cette affaire n'est pour le moins pas facile.

Les mesures prises se résument au stade actuel comme suit: bien que le Gouvernement et la Chambre des Députés aient initié et adopté un certain nombre de textes législatifs -dont notamment les réformes de la comptabilité de l'Etat et de la Chambre des Comptes- permettant à l'avenir un contrôle plus efficace de l'utilisation appropriée des deniers publics, la concrétisation de bon nombre de recommandations spécifiques de la Commission spéciale n'a toutefois guère avancé. Certaines pratiques financières semblent même rester à l'ordre du jour.

Après trois mois d'enquêtes et d'interrogatoires, la Chambre des Députés, dans sa motion du 2 avril 1998, sur rapport de la Commission spéciale, avait invité le Gouvernement à suivre de près une dizaine de pistes, dont il paraît utile d'esquisser le trajet parcouru à ce jour:

1) Une organisation plus transparente des départements ministériels et des administrations publiques avec une description succincte des attributions et des responsabilités des fonctionnaires

Il est bien vrai que, au sein de notre Gouvernement, nous disposons d'un ministre et d'un ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, mais il est tout aussi vrai que les initiatives prises par celui-ci dans le sens de la recommandation de la Chambre des Députés restent, après deux ans, au stade embryonnaire. La question reste posée s'il s'agit en l'occurrence d'un manque de volonté politique ou simplement de manque de moyens, p.ex. financiers.

Et la déclaration gouvernementale du Premier ministre d'août 1999 ne permet point d'y voir plus clair. La preuve du maintien de la conception ancien régime de l'administration gouvernementale vient d'être fournie par le Premier ministre en personne qui, à l'issue d'une récente séance du Conseil de Gouvernement, a déclaré que le Gouvernement aurait procédé à la nomination d'une dizaine de premiers conseillers de gouvernement, de sorte que le dispositif serait maintenant en place pour le bon fonctionnement des départements ministériels.

Aucun mot ni aucune référence sur les responsabilités de ces hauts fonctionnaires de l'Etat, un aspect qui toutefois a été au coeur même des débats de la Commission spéciale et que le Premier ministre a mis en exergue en exigeant à maintes reprises cette fameuse loi sur les responsabilités ministérielles et celles des hauts fonctionnaires.

2) L'introduction de mécanismes de contrôle au sein de chaque ministère.

Le 8 juin 1999, la Chambre des Députés a voté la loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui met en place une direction du contrôle financier avec, dans chaque ministère, un contrôleur financier appelé à surveiller ex ante les propositions d'engagement du département tout comme l'exécution correcte de ces engagements, y compris le respect des procédures. Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur les effets de ces mesures, mais elles devraient suppléer à moyen terme aux lacunes de l'ancienne législation de 1936 et éviter les dérapages constatés dans divers départements ministériels.

La concrétisation de bon nombre de recommandations spécifiques de la Commission spéciale n'a toutefois guère avancé.

3) L'examen de la légalité d'indemnités versées à des fonctionnaires

Le rapport intermédiaire du gouvernement du 5 février 1999, adressé à la Chambre des Députés, ne se prononce pas sur la continuation de l'octroi d'indemnités jugées inorthodoxes par la Commission spéciale. Ce rapport renvoie tout simplement au dispositif légal et réglementaire en vigueur. Mais il semble bien que les indemnités non conformes à ce dispositif aient été abolies. Toutefois, une vue d'ensemble sur les indemnités allouées tout comme une analyse des cumuls d'indemnités par fonctionnaire font toujours défaut.

4) Le vote d'une loi fixant pour chaque projet d'investissement hospitalier les montants limites

Cette demande a été suivie par le vote de la loi sur les infrastructures hospitalières, loi qui est entre-temps partiellement vidée de son contenu par la décision du gouvernement de décréter un moratoire sur certains projets affectant surtout la région du Sud de notre pays.

5) L'inventaire des services du secteur conventionné et le renforcement des mécanismes de contrôle de ce secteur

Le gouvernement vient de mettre en place une commission interministérielle, présidée par le directeur de l'inspection générale des finances, pour dresser cet inventaire. S'il a fallu attendre quelque 18 mois avant que cette commission ne commence ses travaux, les conclusions des recherches n'en seront toutefois pas moins intéressantes. Notamment sera-t-il utile de détecter d'éventuels doubles emplois et le nombre des agents de services conventionnés, rémunérés par des a.s.b.l. subventionnées à cette fin, qui continuent à travailler pour le compte de l'Etat. Cette pratique, violemment condamnée par la Commission spéciale, semble toujours persister dans certains cas isolés.

S'agissant du dispositif législatif, les lois du 8 septembre 1998, dite ASFT, et du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat devraient à moyen terme permettre de renforcer les mécanismes de contrôle tout comme les conventions standardisées, préparées par la commission d'harmonisation instaurée par la loi ASFT. Mais au stade actuel, le fossé entre contraintes légales et pratiques journalières semble toujours exister, à moins que le gouvernement ne soit entre-temps à même de fournir la preuve du contraire.

6) La limitation du recours au marché de gré à gré et à l'adjudication restreinte pour le régime des marchés publics

Cette revendication pourrait, elle aussi - si telle est l'option du gouvernement qui est seul maître de cette procédure par décision motivée - être suivie moyennant le nouveau contrôleur financier qui examine toutes les propositions d'engagement et moyennant la nouvelle Cour des Comptes qui dispose d'un droit d'examen ex post des dépenses engagées par l'Etat.

Il y a lieu de rappeler qu'en fait les marchés de gré à gré et les soumissions restreintes ne constituaient jusqu'à présent pas l'exception, comme le prévoit la loi du 4 avril 1974 (selon le rapport intérimaire du gouvernement à la Chambre des Députés, daté du 5 février 1999, 44% du nombre des soumissions relevaient de cette pratique et 43% du coût total pour le seul ministère des Travaux Publics). A voir si le nouveau gouvernement s'accommode d'une application plus sélective lors de l'octroi de marchés publics.

7) L'examen de la possibilité d'une gestion plus flexible des ressources humaines

Référence a été faite par la Chambre des Députés à la procédure très rigide de l'engagement du personnel de l'Etat par le biais du *numerus clausus*. Toutefois, dans son rapport du 5 février 1999, le gouvernement affirme ne pas vouloir abandonner cette procédure qui constitue à ses yeux un instrument indispensable de contrôle de l'évolution des effectifs.

Le gouvernement envisage toutefois une amélioration qui pourrait, du moins partiellement, répondre au souci de la Chambre des Députés: inscrire au *numerus clausus* un certain nombre de postes non affectés pour parer aux urgences. Cette proposition n'ayant pas trouvé d'appui auprès des auteurs du budget 2000, il faudra bien attendre le prochain projet de budget, établi entièrement sous les nouvelles responsabilités gouvernementales, pour juger de l'esprit innovateur annoncé.

8) L'examen de prestations de service assurées par des bureaux d'étude pour le compte de l'Etat

Le paiement par des organismes-tiers de factures de consultants engagés par l'Etat a été l'un des reproches-clés de la Commission spéciale. Le ministère de la Santé avait notamment fait régler des dettes de l'Etat envers des consultants par le biais de divers hôpitaux et les avait

Secteur conventionné: le fossé entre contraintes légales et pratiques journalières semble toujours exister.

remboursés moyennant l'octroi de subsides. Voilà qui, aux yeux de la Commission spéciale, constitue un non-respect de la loi de 1936 sur la comptabilité de l'Etat.

Fin novembre 1999, le ministre de la Santé a été interpellé à ce sujet par deux députés pour savoir si des consultants continuent à être payés par des hôpitaux pour le compte de l'Etat. Dans sa réponse plus qu'évasive de fin décembre 1999, le ministre de la Santé fournit le montant global qu'a touché un seul consultant et qui s'élève à quelque 138 millions de francs, sans toutefois répondre à la question posée: qui paie actuellement les consultants du Ministère? Et pour cause, car ledit consultant de l'Etat continuerait à être payé par au moins un hôpital, à savoir le Centre hospitalier de Luxembourg.

Qui plus est, le contrôleur interne du CHL aurait violemment critiqué par écrit en juin 1999 le fait que le CHL paie en outre intégralement et à lui seul les services d'un institut d'hygiène dont les factures sont adressées au ministère de la Santé et qui concernent "des frais de conseil médical par téléphone ainsi que des inspections

sur place pour **plusieurs** hôpitaux luxembourgeois".

9) La restriction de la pratique des cumuls par des hauts fonctionnaires siégeant aux conseils d'administration d'établissements publics ou d'entreprises privées

La Commission spéciale avait relevé que l'administrateur général du ministère de la Santé avait cumulé deux postes au sein d'organismes sur lesquels le ministère exerçait un contrôle ou en était l'autorité de tutelle. Selon la Commission spéciale, cette pratique met en péril le contrôle de l'Etat.

L'administrateur général en avait tiré les conséquences en demandant en janvier 1998 sa révocation au CHL et au Domaine thermal de Mondorf. Il est fort probable qu'il soit le seul et que le Gouvernement n'ait rien entrepris pour restreindre cette pratique des cumuls. Force est de constater que, tout comme pour le paiement des consultants de l'Etat, l'impact des travaux de la Commission spéciale ne semble avoir, sur ces points, qu'une portée limitée.

Suite: page 14



Librairie um Krautmaart im Internet

www.krautmaart.lu



SUCHEN & BESTELLEN



AKTUELLE TIPPS



UNSER SERVICE



WIR ÜBER UNS



LINKS

- Bestellung *online* oder per *e-mail* aus über 1 Million Titeln
- individuell angepasste Möglichkeit der *Belieferung*
- Individuelle *Beratung*, auch für Schulbibliotheken
- Schnellstmögliche *Bestellung*, selbst von Fachliteratur
- Präsenz *ausgefallener* Bücher und Verlage im Sortiment
- *Sonderkonditionen* für StammkundInnen
- regelmäßige *Information* der KundInnen

15, rue du Marché-aux-Herbes L-1728 Luxembourg
Tel. 22 00 44, Fax 22 00 42, e-mail: krautmaart@krautmaart.lu
Montag 12-18, Dienstag - Freitag 10-18, Samstag 9-18 Uhr

10) L'apurement des comptes bloqués

Fin 1998, le ministère de la Famille a commencé l'apurement de tous les comptes bloqués. Les organismes conventionnés ont été priés d'alimenter le fonds spécial pour les infrastructures socio-familiales, créé par la loi budgétaire 1999. Ainsi ces organismes y ont versé leurs avoirs placés sur comptes bloqués. Sur ce point, la réaction à la motion de la Chambre des Députés a été prompte et claire:

Reste à savoir s'il en est de même pour les établissements hospitaliers dont le cas de figure est similaire, le fonds spécial pour les investissements hospitaliers s'y prêtant absolument.

Quelles leçons et conclusions tirer de cette brève analyse?

Tout d'abord, il convient de constater qu'au niveau des conséquences personnelles, les seuls à avoir dû assumer les responsabilités politiques et administratives de ce dossier ont bien été le ministre de la Santé et son administrateur général, aucun des autres concernés, aussi et notam-

ment dans d'autres départements ministériels, n'ayant eu à répondre.

Et si aujourd'hui on constate que pour le moins le dispositif législatif permettant de réduire le risque de dérapages financiers est bien en place, il est vrai que, pour le domaine de la Santé, les deux lois incisives, celle sur les établissements hospitaliers avec le fonds spécial d'investissements hospitaliers et celle sur les infrastructures hospitalières, ont été initiées et conçues bien avant l'éclatement de l'affaire des dysfonctionnements. Il en est de même pour la loi dite "ASFT".

S'agissant des dispositifs légaux ayant trait à la réforme du contrôle financier, les projet et proposition de loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ainsi que sur la nouvelle Cour des Comptes étaient aussi en fin de procédure législative lorsque le débat sur les dysfonctionnements a éclaté. Ce débat n'a pas été à l'origine de ces réformes bien fondées, il a tout au plus accéléré leur réalisation.

En ma qualité de député, je regrette aujourd'hui que, pour ce qui est des établissements publics, le législateur ait finalement dû abandonner l'idée du droit de contrôle de la nouvelle Cour des Comptes sur ces établissements.

J'estime néanmoins que nous disposons aujourd'hui d'un cadre législatif performant.

Pour ce qui est de la mise en oeuvre des recommandations pratiques de la Commission spéciale - arrêt du paiement de factures au profit de l'Etat par des tiers, responsabilités des hauts fonctionnaires, cumul d'activités accessoires - l'espoir que j'avais exprimé en fin d'intervention à l'occasion du débat sur les pratiques financières le 2 avril 1998, a été partiellement déçu, à savoir que l'avenir devrait démontrer que le travail de la Commission spéciale n'a pas été vain.

La caravane est passée, serais-je tenté de conclure. Car, comment expliquer autrement le fait que le nouveau gouvernement ait oublié de donner suite à la motion de la Chambre des Députés, adoptée le 11 février 1999 à l'issue du débat d'actualité sur les suites réservées aux conclusions de la Commission spéciale et où il a été demandé au gouvernement de soumettre à la Chambre un deuxième bilan lors des discussions sur le projet de budget pour l'exercice 2000?

Lucien Lux

Lucien Lux est député du POSL et était en 1998 président de la commission parlementaire spéciale chargée d'analyser les pratiques financières au sein du Ministère de la Santé.



KulturFabrik
Esch/Alzette

Centre Culturel

KULTURFABRIK

Esch/Alzette

PROGRAMME

22 JANVIER à 21 h
VENUS POP ROCK, B & CALC POP, F
Prévente: 400 LUF/70 FF/20 DM

28 & 29 JANVIER à 20 h
8 & 9 & 18 & 19 FÉVRIER
LA TEMPÊTE
DE WILLIAM SHAKESPEARE
Entrée: 800 LUF, étudiants: 400 LUF
Production: Théâtre National de Luxembourg

4 FÉVRIER à 21 h
IN EXTREMO
MIDDLE AGE METAL, D
Prévente: 480 LUF/80 FF/24 DM

15. & 16. & 29. FEBRUAR um 20 Uhr
AUFTRAG / GODOT
HEINER MÜLLER / SAMUEL BECKETT
Entrée: 800 LUF, Studenten: 400 LUF
Production: Théâtre National de Luxembourg






116, rue de Luxembourg • Tél. 55 44 93-1 • Fax: 55 04 03 • Indotéléfon: 9007 1891