

Rapport

Fonds de la Coopération au Développement
Exercice 2000



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES RELATIVES AU RAPPORT ET AU DECOMPTE DE L'EXERCICE 2000 DU FONDS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT (FCD)

REMARQUES PRÉLIMINAIRES	5
INTRODUCTION	6
1) LE COFINANCEMENT	7
2) LA DONATION GLOBALE	9
3) L'ACCORD-CADRE	11
4) LES FRAIS ADMINISTRATIFS DES ONG	16

OBSERVATIONS DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE ÉTRANGER, DE LA COOPÉRATION ET DE LA DÉFENSE

PARTIE I. - OBSERVATIONS RELATIVES AUX OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES	22
PARTIE II. - OBSERVATIONS RELATIVES AUX OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES	23
1) LE COFINANCEMENT	24
2) LA DONATION GLOBALE	24
3) L'ACCORD-CADRE	25
4) LES FRAIS ADMINISTRATIFS	30



Observations de la Cour des comptes relatives au rapport et au décompte de l'exercice 2000 du Fonds de la Coopération au Développement (FCD)

Conformément à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière du Fonds et à l'examen des comptes de l'année 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel, à savoir la vérification

- de la légalité et de la régularité du traitement des opérations afin de déterminer si le montant de la participation financière de l'Etat et les opérations du Fonds ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations concernant l'exercice 2000 ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période considérée.

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

Remarques préliminaires

La Cour des comptes a limité son contrôle aux recettes et dépenses du Fonds ayant trait à la coopération bilatérale avec les ONG pendant l'exercice budgétaire 2000 et ce pour les raisons suivantes :

- 1) S'agissant d'un contrôle récurrent, la Cour a décidé de concentrer son audit pour l'exercice 2000 sur une partie seulement de l'activité du Fonds, étant entendu que les autres activités du Fonds seront soumises à l'examen de la Cour lors des prochains exercices.
- 2) Lors de la première prise de contact avec le ministère, la Cour a été informée que le rapport et le décompte seraient présentés à la Chambre des députés en automne 2001. Dès lors, la Cour a estimé qu'il était impossible de contrôler dans un laps de temps relativement court

le Fonds dans son entièreté, le montant total des déboursements du Fonds atteignant quelques 3,5 milliards. - LUF pour l'exercice 2000.

Dans ce contexte, la Cour voudrait relever qu'elle a adressé en date du 8 mai 2001 un courrier à Monsieur le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire lui demandant pour les besoins du contrôle de la Cour le rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds ainsi que le décompte spécifiant toutes les recettes et l'attribution des dépenses par pays et par grands types d'intervention sectorielle.

Ayant reçu les documents requis en date du 24 juillet 2001, la Cour se doit de souligner qu'eu égard aux délais à respecter, elle n'a pas pu approfondir son contrôle.

- 3) En effectuant les contrôles sur pièces, la Cour a constaté que ces contrôles ne sauraient être exhaustifs du fait que la plupart des programmes ou projets soumis à examen ont un caractère pluriannuel et qu'eu égard aux délais de présentation, plusieurs documents à produire par les ONG ne pouvaient pas être disponibles à la date du contrôle.

Dès lors, la Cour se propose lors de ses contrôles ultérieurs de faire le suivi des programmes et projets sélectionnés dans le cadre du présent contrôle.

Introduction

Le contrôle interne du ministère tout comme le contrôle externe de la Cour des comptes se heurtent à une difficulté majeure : la distance et la dispersion des lieux d'exécution des programmes ou projets de développement. Ni le ministère, ni la Cour des comptes disposent de ressources en personnel nécessaires pour effectuer des contrôles périodiques sur place.

Si le contrôle sur pièces produites par les ONG constitue une première étape indispensable dans un processus de contrôle, il est tout aussi important de pouvoir retracer la réalité des dépenses effectuées. Cette deuxième étape du processus de contrôle ne peut cependant être réalisée qu'en effectuant des contrôles sur les lieux d'exécution des programmes ou projets de développement.

Aussi la Cour des comptes salue-t-elle le fait que, pour les instruments du cofinancement et de la donation globale, le ministère s'est réservé la faculté d'effectuer ou de faire effectuer par un organisme externe et indépendant, un contrôle voire une évaluation d'un projet ou de l'ONG signataire d'un contrat afférent (document relatif aux «conditions générales régissant les relations contractuelles entre le ministère des Affaires étrangères et les organisations non gouvernementales de développement »).

Une ONG bénéficiaire d'un accord-cadre est tenue vis-à-vis du ministère de faire procéder régulièrement à des évaluations externes de son programme. Le nombre de ces évaluations ne peut être inférieur à deux, dont une au moins de type mid-term et une au moins de type ex post. D'autres évaluations peuvent être décidées en cas de besoin. Toutes les évaluations externes prescrites, y compris leurs modalités, doivent faire l'objet de l'aval du ministère (texte du ministère relatif aux modalités de mise en œuvre de l'accord-cadre).

Si les modalités de contrôle exposées ci-avant donnent satisfaction à la Cour des comptes, force est cependant de constater que leur mise en pratique ne se fait pas de manière systématique. C'est pourquoi la Cour souhaite que le ministère renforce ces contrôles sur place.

I) Le cofinancement

Base légale

L'article 8 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose qu' « à charge du Fonds et aux conditions déterminées par la présente loi, le ministre peut accorder aux organisations non gouvernementales luxembourgeoises qu'il a agréées, des subventions, sous forme de cofinancements ou de donations globales, destinées à des programmes ou projets de coopération qu'elles exécutent au bénéfice des pays en développement.

Le cofinancement est une subvention destinée à un programme ou projet de coopération précis... »

L'article 9 fixe les conditions d'éligibilité pour pouvoir bénéficier d'un cofinancement.

Ainsi, «les programmes ou projets doivent :

- 1° concerner un ou plusieurs pays en développement et viser le développement de ce ou de ces pays,
- 2° être présentés en détail quant au lieu, au secteur et à la population bénéficiaire, quant au but et aux objectifs recherchés, quant aux moyens à mettre en œuvre, quant au financement et quant au calendrier d'exécution,
- 3° être gérés par des personnes suffisamment compétentes pour garantir une bonne exécution et une parfaite administration financière. »

L'article 10 dispose qu' «au cas où un programme ou un projet à retenir pour un cofinancement fait partie d'un programme ou projet plus vaste, celui-ci doit être présenté dans un descriptif renseignant notamment sur les bailleurs de fonds impliqués».

L'article 11 détermine le seuil d'intervention financière étatique dans le cadre d'un cofinancement qui peut aller jusqu'à trois cents pour cent de l'apport financier investi par une ONG dans un programme ou projet.

Ce seuil a été précisé par voie de règlement grand-ducal.

Selon l'article 14, il appartient au ministre de déterminer la procédure applicable à l'introduction des demandes de cofinancement ainsi que les modalités des versements des cofinancements.

L'article 15 dispose que chaque programme ou projet subventionné doit faire l'objet d'un rapport d'exécution après son achèvement. Le ministre peut demander la présentation d'un ou de plusieurs rapports intermédiaires au cours de l'exécution d'un programme ou projet. Il détermine la procédure applicable au contrôle de la gestion des moyens financiers mis à la disposition d'une organisation non gouvernementale pour l'exécution d'un programme ou projet.

Application pratique

Le ministère a élaboré un document relatif aux «conditions générales régissant les relations contractuelles entre le ministère des Affaires étrangères et les organisations non gouvernementales de développement».

Ce document contient un descriptif des relations entre le ministère et les ONG dans le cadre du cofinancement. Il règle notamment les droits et obligations incombant, d'une part, au ministère et, d'autre part, aux ONG.

Pendant l'exercice 2000, 190 demandes de cofinancement (y compris les appels de fonds pour des deuxièmes, troisièmes, quatrièmes ou cinquièmes phases d'anciens projets) ont été honorées pour une part totale du ministère de 435.058.936. - LUF.

De ces 190 demandes de cofinancement, la Cour en a sélectionné 19 pour les besoins de son contrôle sur pièces.

18 projets étaient en cour d'exécution. Un projet a été achevé.

En ce qui concerne le projet terminé, la Cour salue le fait qu'un audit financier a été effectué sur place par un bureau d'experts comptables qui a certifié l'utilisation correcte du montant prévu au budget. La Cour constate cependant que le dossier lui soumis ne contient pas de pièces documentant les dépenses en question.

Pour les 18 projets restants, la Cour en fera le suivi jusqu'à leur achèvement.

II) La donation globale

Base légale

L'article 8 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose qu'«à charge du Fonds et aux conditions déterminées par la présente loi, le ministre peut accorder aux organisations non gouvernementales luxembourgeoises qu'il a agréées, des subventions, sous forme de cofinancements ou de donations globales, destinées à des programmes ou projets de coopération qu'elles exécutent au bénéfice des pays en développement.

La donation globale est une subvention annuelle destinée à un ensemble limité de projets de coopération de faible envergure. »

L'article 9 fixe les conditions d'éligibilité pour pouvoir bénéficier d'une donation globale. A noter que ces conditions d'éligibilité sont les mêmes que celles applicables pour le cofinancement.

Ainsi, «les programmes ou projets doivent :

- 1° concerner un ou plusieurs pays en développement et viser le développement de ce ou de ces pays,
- 2° être présentés en détail quant au lieu, au secteur et à la population bénéficiaire, quant au but et aux objectifs recherchés, quant aux moyens à mettre en œuvre, quant au financement et quant au calendrier d'exécution,
- 3° être gérés par des personnes suffisamment compétentes pour garantir une bonne exécution et une parfaite administration financière. »

L'article 10 dispose, tout comme pour les cofinancements, qu'«au cas où un programme ou un projet à retenir pour un cofinancement ou une donation globale fait partie d'un programme ou projet plus vaste, celui-ci doit être présenté dans un descriptif renseignant notamment sur les bailleurs de fonds impliqués. »

L'article 11 détermine le seuil d'intervention financière étatique dans le cadre d'une donation globale qui peut aller jusqu'à trois cents pour cent de l'apport financier investi par une ONG dans le programme ou projet.

Ce seuil a été précisé par voie de règlement grand-ducal et de règlement ministériel.

Selon l'article 14, il appartient au ministre de déterminer la procédure applicable à l'introduction des demandes de donation globale ainsi que les modalités des versements des donations globales accordées.

L'article 15 dispose que chaque programme ou projet subventionné doit faire l'objet d'un rapport d'exécution après son achèvement. Le ministre peut demander la présentation d'un ou de plusieurs rapports intermédiaires au cours de l'exécution d'un programme ou projet. Il détermine la procédure applicable au contrôle de la gestion des moyens financiers mis à la disposition d'une organisation non gouvernementale pour l'exécution d'un programme ou projet.

Application pratique

Le document relatif aux «conditions générales régissant les relations contractuelles entre le ministère des Affaires étrangères et les organisations non gouvernementales de développement» contient également un descriptif des relations entre le ministère et les ONG dans le cadre de la donation globale. Il règle les droits et obligations incombant, d'une part, au ministère et, d'autre part, aux ONG.

La Cour entend s'attarder plus particulièrement sur le contrôle que le ministère est amené à exercer dans le cadre d'une donation globale.

Selon le document précité, «la donation globale est un cofinancement accordé à une ONG éligible en application de différents critères administratifs fixés par le Ministère des Affaires étrangères en début d'année. L'objet de la donation globale est de permettre à l'ONG bénéficiaire de réaliser avec une certaine flexibilité des projets ou mini-projets de coopération.

En application de la législation et des règles administratives en vigueur, le Ministère des Affaires étrangères informe l'ONG éligible en début d'année du montant auquel elle peut prétendre. Par simple retour de courrier, l'ONG fait part au Ministère de la somme, partie ou totalité du montant disponible, dont elle souhaite disposer. Après réception du courrier de l'ONG, le Ministère entame les procédures de paiement relatives au montant à allouer.»

Le document énumère par la suite les moyens de contrôle dont dispose le ministre en la matière.

A la lecture dudit document, il ressort clairement que le ministre exerce un contrôle «ex post» en la matière par opposition au contrôle exercé «ex ante» dans le cadre d'un cofinancement. Il ne procède donc à aucun contrôle relatif aux projets précédant le paiement de la subvention.

Tel semble avoir été le souhait des auteurs du projet de loi sur la coopération au développement qui avaient noté dans le commentaire des articles que : «La différence essentielle entre le cofinancement et la donation globale est que le cofinancement est une subvention destinée à un programme ou projet de coopération précis, alors que la donation globale est une subvention annuelle destinée à un ensemble limité de petits projets de coopération. Pour obtenir le cofinancement d'un programme ou projet, l'ONG introduit un dossier auprès du

Ministère des Affaires étrangères, qui exerce donc un contrôle «ex ante» avant d'approuver l'action. Dans le cas de la donation globale, le Ministère approuve le financement d'un paquet de mini-projets. Il exerce un contrôle «ex post», une fois que l'ONG a exécuté les mini-projets. »

La Cour constate cependant que cette manière de procéder ne cadre pas avec la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et plus particulièrement avec son article 9 qui fixe les conditions d'éligibilité pour pouvoir bénéficier d'un cofinancement ou d'une donation globale ainsi qu'avec son article 11 qui détermine le seuil d'intervention financière étatique en la matière.

Il ressort de la lecture de l'article 9, qu'avant de pouvoir bénéficier d'une donation globale, les ONG doivent présenter au ministère des projets en détail quant au lieu, au secteur et à la population bénéficiaire, quant au but et aux objectifs recherchés, quant aux moyens à mettre en œuvre, quant au financement et quant au calendrier d'exécution.

L'article 11 subordonne également la fixation de la subvention étatique dans le cadre d'une donation globale à la présentation d'un projet.

Il en découle logiquement que le ministère est amené à exercer un contrôle «ex ante» sur base du dossier présenté par l'ONG.

Dès lors la Cour des comptes demande au ministère de respecter la législation et, partant, d'adapter les procédures en la matière.

III) L'accord-cadre

Base légale

L'instrument de l'accord-cadre est réglé par les articles 18 et 19 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

« **Art. 18.** Le ministre peut conclure avec une organisation non gouvernementale agréée un accord-cadre de coopération.

L'accord-cadre peut définir les modalités de coopération avec une organisation non gouvernementale dans une perspective pluriannuelle. Il peut contenir des arrangements au sujet du cofinancement, de la donation globale et des subsides.

Art. 19. Le ministre détermine les conditions applicables à la conclusion d'un accord-cadre. »

Application pratique

Les modalités de mise en œuvre de l'accord-cadre sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

- A) La Cour des comptes prend acte de l'interprétation donnée par le ministère de l'instrument de l'accord-cadre (le texte du ministère relatif aux modalités de mise en œuvre dudit accord-cadre est reproduit en annexe) qu'elle ne peut cependant pas partager et ce pour les raisons suivantes :
- 1) Les travaux parlementaires relatifs à la loi sur la coopération au développement ne fournissant pas de précisions quant à l'instrument de l'accord-cadre, la Cour s'en tient en premier lieu à une interprétation littérale des dispositions législatives régissant cet instrument.

L'article 18 dispose que le ministre peut conclure avec une organisation non gouvernementale agréée un accord-cadre de coopération. Cet accord-cadre peut définir les modalités de coopération avec une organisation non gouvernementale dans une perspective pluriannuelle. Il peut contenir des arrangements au sujet du cofinancement, de la donation globale et des subsides.

Il s'agit donc dans une première phase de définir la notion de l'« accord-cadre » pour ensuite en déterminer le contenu.

Selon le Petit Robert l'accord-cadre constitue un « accord général qui peut servir de cadre à des accords ultérieurs ». L'accord-cadre, qui répond au souci d'organiser les relations juridiques pour une certaine durée, sert donc avant tout à fixer les principes directeurs qui guideront la collaboration ultérieure des parties contractantes et ce par la conclusion d'accords d'application plus spécifiques.

Il en découle que l'accord-cadre n'est pas une fin en soi mais constitue le moule dans lequel seront ultérieurement conclus les accords définitifs.

Dans cette logique, la possibilité prévue par la loi de définir les modalités de coopération avec une organisation non gouvernementale dans une perspective pluriannuelle dans le cadre d'un accord-cadre ne peut que concerner les grands axes d'une collaboration future à moyen et long terme entre le ministère et l'ONG permettant au premier de rationaliser et de cibler davantage ses efforts en matière de coopération au développement et au dernier de bénéficier d'un plus de sécurité dans ses actions. Selon la Cour, ces modalités de coopération doivent se limiter à un accord quant à la stratégie et la programmation, les clauses financières que peut contenir l'accord-cadre étant réglées à l'article 18 in fine.

En effet, la loi prévoit la possibilité que l'accord-cadre peut contenir des arrangements au sujet du cofinancement, de la donation globale et des subsides.

Selon la Cour des comptes, cette disposition a pour objectif premier d'assurer une utilisation plus coordonnée de ces trois instruments de financement en vue d'une coopération dans une perspective pluriannuelle entre le ministère et les ONG, étant entendu que les prescriptions légales et réglementaires quant à ces trois instruments devront être respectées, la loi n'ayant pas prévu de dérogations en la matière pour l'accord-cadre.

Dès lors, le ministre ne peut pas sur fond de l'article 19 de la loi déterminer des conditions plus favorables pour les ONG applicables à la conclusion d'un accord-cadre que celles prévues pour le cofinancement, la donation globale et les subsides.

En conclusion, la Cour est d'avis que si l'accord-cadre peut être considéré comme un nouvel instrument permettant de créer un cadre pour les relations entre le ministère et les ONG à moyen et long terme, il ne saurait être considéré comme un nouvel instrument financier s'ajoutant aux instruments financiers existants, à savoir le cofinancement, la donation globale et les subsides.

- 2) La Cour des comptes constate qu'en matière de coopération avec les ONG, le législateur a posé des règles très strictes quant à l'octroi aux ONG de subventions sous forme de cofinancements et de donations globales ainsi que de subsides.

Rappelons que le cofinancement est une subvention destinée à un programme ou projet de coopération précis.

La donation globale est une subvention annuelle destinée à un ensemble limité de projets de coopération de faible envergure.

Le subside est destiné à soutenir une ONG dans le financement de programmes ou projets précis dans le domaine de la promotion de la coopération au développement ainsi que d'actions de sensibilisation de l'opinion publique.

- Pour ces trois instruments, le législateur a prévu un contrôle a priori en exigeant que les projets ou programmes ainsi que les actions de sensibilisation doivent être présentés en détail quant au lieu, au secteur et à la population bénéficiaire, quant au but et aux objectifs recherchés, quant aux moyens à mettre en œuvre, quant au financement et quant au calendrier d'exécution.

Cependant, la Cour constate que le ministère ne prévoit plus de procéder systématiquement à des contrôles a priori relatifs aux projets inclus dans l'accord-cadre. En

effet, il est écrit dans le texte sur l'accord-cadre : « En introduisant l'accord-cadre, il s'agit d'une part de simplifier le travail administratif à fournir par le MAE et par les ONG. Une fois qu'elle aura conclu un accord-cadre avec le MAE, et sauf accident de parcours, l'ONG sera assurée de pouvoir disposer d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle bien définie. Elle sera mieux à même de programmer et de mettre en oeuvre ses activités, du fait de l'absence de contrôle *a priori* systématique de la part du MAE pour chaque action, du fait aussi de la facilité de trésorerie entre les différentes actions du programme. A cet égard, l'accord-cadre est l'expression d'une véritable relation de confiance et de partenariat entre le MAE et les ONG concernées.

La simplification du travail administratif devra se faire au bénéfice d'une connaissance encore meilleure des ONG par l'administration, ainsi que par une amélioration de la qualité du dialogue entre le MAE et les ONG. »

En matière de cofinancement et de donation globale, le législateur a limité l'intervention financière de l'Etat à trois cents pour cent de l'apport financier investi par l'ONG dans un projet ou un programme et a expressément prévu une obligation de contrôler pour le ministère.

Or, la Cour constate qu'en matière d'accord-cadre, le ministère cofinance à 85 pour cent le programme d'action d'une ONG ce qui revient à dire que le seuil d'intervention financière étatique est de 566 pour cent de l'apport financier investi par une ONG dans un programme d'action.

Ce pourcentage semble devoir être révisé à la hausse à la lecture des sept accords-cadres conclu en l'an 2000 en ce qu'ils prévoient que : « L'appui du Ministère (85 pour cent) ne couvre pas les frais découlant des opérations d'évaluation externes du programme d'action. Ces frais seront intégralement pris en charge par le Ministère. L'appui du Ministère ne couvre pas non plus les frais administratifs de l'ONG, dont le remboursement sur la base des frais réellement encourus s'effectue de façon séparée. » Le texte sur l'accord-cadre détermine le seuil d'intervention en matière de frais administratifs comme suit : « Le fait d'accepter un accord-cadre entraîne automatiquement que l'ONG bénéficiaire se verra rembourser les frais administratifs sur base de ses frais réels, dûment appuyés par pièces, au taux de 10%, c'est-à-dire de 15% cofinancés à 66%. »

Pour ce qui est des frais administratifs, la Cour renvoie à ses constatations au chapitre IV.

De plus, le texte sur l'accord-cadre laisse entrevoir que le seuil de 85 pour cent pourrait encore être augmenté : « Pour laisser une marge de manœuvre budgétaire et donner à l'accord-cadre la flexibilité nécessaire, on pourrait envisager, pour chaque accord-cadre,

d'inclure dans l'enveloppe budgétaire une partie non liée à des actions figurant dans le programme d'actions présenté par l'ONG, selon un pourcentage à déterminer. »

- 3) La Cour des comptes prend acte que sur les 726.234.739. - LUF dépensés par le ministère pendant l'exercice 2000 au bénéfice des ONG, 256.123.110. – LUF, soit 35,27 pour cent ont été déboursés sur base d'accords-cadres. Elle constate que ce pourcentage va encore croître, le ministère ayant prévu de conclure au cours de l'année 2001 cinq nouveaux accords-cadres, de sorte que ce «nouvel instrument» deviendra un outil majeur dans les relations entre le ministère et les ONG.

Or, la Cour ne peut pas concevoir que le législateur n'ait pas introduit des seuils d'intervention financière étatique et des procédures de contrôles appropriées s'il avait voulu faire de l'accord-cadre un outil de coopération privilégié entre le ministère et les ONG comme tel est le vœu et la volonté du ministère.

En toute hypothèse, la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et les travaux parlementaires afférents n'ont ni laissé présager que l'accord-cadre prendra une place de choix dans la coopération entre le ministère et les ONG, ni tracé la voie quant à l'application actuelle de cette formule par le ministère. Bien au contraire, les auteurs du projet de loi ont qualifié l'accord-cadre avant tout comme un instrument de consolidation et d'approfondissement de la collaboration du ministère avec un nombre très restreint d'ONG qui choisissent la voie de la professionnalisation de leurs tâches.

La Cour ne s'oppose pas quant au fond à la stratégie choisie par le ministère en la matière. Elle conçoit aisément que, du fait de l'augmentation rapide pendant ces dernières années des moyens budgétaires mis à la disposition dans le cadre de la coopération au développement, les instruments de financement actuels au bénéfice des ONG ne soient plus adaptés alors que le volume global des apports de ces dernières ne peut pas connaître le même accroissement que celui des aides étatiques.

La Cour insiste cependant que la législation en la matière soit revue en conséquence afin que les textes légaux cadrent avec cette nouvelle stratégie.

- B) Des 7 accords-cadres signés en l'an 2000, la Cour en a sélectionné un pour les besoins de son contrôle sur pièces.

Conformément aux dispositions de l'article 2.3.1 de l'accord-cadre sous rubrique, les comptes ont été vérifiés par un réviseur d'entreprise. Le rapport y relatif figure au dossier.

Le rapport produit par l'ONG ne constitue en fait qu'une description globale et ne fournit que peu de détails sur le volet financier des activités développées pour les différents projets en 2000. Dès lors, il n'est pas possible de dégager les causes qui sont à l'origine des

variations importantes par rapport au budget que la Cour a constatées pour certains projets.

La documentation financière comprend des extraits du grand-livre énumérant toutes les dépenses individuelles par projet. Elle ne contient cependant pas de pièces justificatives (factures et quittances).

L'évaluation externe de l'accord-cadre ne fournit pas non plus des informations sur l'état financier des projets.

Un contrôle financier par le département ministériel et la Cour s'annonce dès lors extrêmement difficile voire impossible en l'absence d'une documentation complète concernant la situation financière des projets de l'accord-cadre.

IV) Les frais administratifs des ONG

Jusqu'à 1999, le ministère accordait un taux de frais administratifs de 6% ou de 8% du volume total du budget d'un projet, le taux réel effectivement payé par le ministère variant entre 3% et 6% en fonction du seuil d'intervention respectif.

Le paiement forfaitaire des frais administratifs était donc lié aux projets, les frais administratifs étaient payés ensemble avec la participation financière du ministère au projet.

Selon le ministère, trois raisons étaient à la base d'une nouvelle orientation en matière de paiement des frais administratifs des ONG.

- 1) Le ministère a constaté que les frais administratifs réels générés par les ONG se situaient à un taux nettement inférieur au taux effectivement accordé.
- 2) L'Inspection générale des finances avait formulé des critiques notamment quant au principe du forfait qui a été appliqué en matière de frais administratifs, mais également quant à la différence substantielle entre les frais administratifs réels et ceux qui ont été accordés aux ONG.
- 3) Pendant l'exercice budgétaire 1998, le ministère s'est vu confronté pour la première fois à une situation d'épuisement de la part budgétaire réservée au cofinancement et à la donation globale.

C'est pourquoi le ministère a introduit un nouveau système en 1999 relatif à sa participation aux frais administratifs des ONG.

Ce nouveau système peut être résumé comme suit :

Dorénavant, les frais administratifs constituent les frais d'encadrement et de fonctionnement de la structure de l'association générés dans le cadre de son activité de coopération.

Les frais administratifs sont notamment les dépenses effectuées pour le financement :

- des frais de personnel (rémunérations, charges sociales, formation)
- des frais de fonctionnement (loyer, prêt d'investissement en immeuble, entretien de l'immeuble, charges locatives, assurances, frais de bureau, frais de banque).

Il en ressort que les frais administratifs des ONG ne sont plus déterminés par rapport à leur origine mais par rapport à leur nature. Ils couvrent donc l'ensemble des frais de l'association, donc également ceux qui ne sont pas directement en relation avec un projet ou une action de sensibilisation, pour autant qu'ils tombent sous la définition en question.

Sont cependant exclus tous les frais encourus par des actions non liées à la coopération au développement.

Pour pouvoir bénéficier du remboursement de leurs frais administratifs, les ONG ont le choix entre deux options différentes :

1. Elles peuvent opter pour le remboursement des frais réels sur base d'un décompte.

Normalement, la présentation de décomptes détaillés pour chaque type d'activité, ou, dans le cadre d'une activité spécifique, pour chaque action distincte n'est pas exigée. La présentation de la demande se fait suivant un schéma spécifique.

Les ONG peuvent présenter les demandes de remboursement au ministère deux fois par année civile, les échéances pour l'introduction des demandes étant fixées au 30 juin et au 31 décembre de chaque année.

Le ministère procède au remboursement dès acceptation de la demande et à concurrence des dépenses acceptées.

Le plafond des frais administratifs sur base des frais réels est fixé à 15% du budget de référence. Le budget de référence sert de base de calcul au plafond maximal des frais administratifs. Il se compose de la part luxembourgeoise du projet (part ONG, part ministère et, le cas échéant, un apport local valorisé). Sont pris en compte pour la détermination du budget de référence, l'accord-cadre, les cofinancements, les subsides-sensibilisation et la donation globale. Ne sont pas pris en compte pour la détermination du budget de référence, les projets pour lesquels un subside-projet est accordé (ligne budgétaire 01.3.33.010).

Le ministère contribue à ces frais administratifs à hauteur de 66,66%.

2. Les ONG peuvent opter pour une allocation d'un montant forfaitaire en guise d'appui structurel.

Cette option s'adresse avant tout aux associations générant peu de frais administratifs.

Elles se voient allouer, une fois par an, un montant forfaitaire de 4% du volume total de leurs cofinancements et de leurs subsides-sensibilisation.

Pour déterminer le montant à allouer, il est tenu compte du budget de référence qui se compose de la part luxembourgeoise du projet (part ONG, part ministère et, le cas échéant, un apport local valorisé). Sont pris en compte pour la détermination du budget de référence, l'accord-cadre, les cofinancements, les subsides-sensibilisation et la donation globale. Ne sont pas pris en compte pour la détermination du budget de référence, les projets pour lesquels un subside-projet est accordé (ligne budgétaire 01 .3.33.010).

En 2000, la participation totale du ministère aux frais administratifs des différentes ONG s'est élevée à 16.952.574. - LUF.

A) La Cour constate que :

- 1) Les instruments de financement du Fonds ne permettent pas le remboursement des frais administratifs aux ONG selon le nouveau système. En effet, l'article 4 de la loi du 6 janvier 1996 autorise seulement le Fonds à intervenir dans les pays en développement par le financement ou le cofinancement de programmes ou des projets d'organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux. Le financement des interventions se fait par des contributions ou subventions financières, en capital ou en nature, à accorder à des programmes ou projets. Le calcul du seuil d'intervention de l'Etat se fait uniquement par rapport à l'apport financier investi par une ONG dans un programme ou un projet.

Il s'en dégage que le législateur a voulu limiter l'intervention financière du Fonds au paiement de subventions pour des projets et programmes définis mis en œuvre par une ONG dans un pays en développement, le montant des subventions étant fixé exclusivement en fonction de l'apport de l'ONG pour chaque projet ou programme.

Or, dans le nouveau système de remboursement des frais administratifs, ceux-ci ne sont plus déterminés par rapport à leur origine mais par rapport à leur nature. Ils couvrent l'ensemble des frais de l'association, donc également ceux qui ne sont pas directement en relation avec un projet ou une action de sensibilisation.

La Cour en conclut que si le ministère entend continuer le remboursement des frais administratifs en question selon le nouveau système, la loi du 6 juin 1996 sur la coopération au développement devra être modifiée en ce sens.

- 2) Le système du remboursement forfaitaire des frais administratifs aux ONG n'a pas été complètement abandonné.

Ce mode de remboursement exclut tout contrôle de la part du ministère quant aux frais administratifs effectivement supportés par une ONG.

Dès lors, la Cour demande que le ministère observe les prescriptions de l'article 81 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et qui est libellé comme suit :

« (1) Tous les concours financiers de l'Etat, que ce soit sous forme de participation en capital, de mise à disposition de terrains ou de bâtiments, de subventions, de prêt, d'avance, de garantie ou sous toute autre forme doivent être utilisés aux fins desquelles ils ont été accordés.

(2) Les bénéficiaires de ces concours financiers doivent justifier de l'utilisation du concours reçu.

(3) Les décisions portant allocation des concours financiers de la part de l'Etat doivent indiquer clairement la nature, les conditions et modalités des justifications à fournir par les bénéficiaires. »

- B) Des 23 ONG ayant profité du remboursement partiel de leurs frais administratifs en l'an 2000, la Cour a sélectionné pour les besoins de son contrôle sur pièces :

1. une ONG ayant opté pour le remboursement des frais réels.

2. une ONG ayant opté pour l'allocation d'un montant forfaitaire.

Ad 1. La Cour a constaté que les preuves de paiement à l'appui des factures présentées par l'ONG faisaient défaut.

Etant donné que ces preuves de paiement sont indispensables pour évaluer les frais réels, la Cour recommande qu'à l'avenir le ministère exige non seulement une copie des factures mais également la production de factures acquittées ou d'autres preuves de paiement.

Ad 2. Le dossier présenté à la Cour ne contenant pas de calcul détaillé du budget de référence servant à la détermination du montant forfaitaire à allouer, le ministère a procédé

à la demande de la Cour à la reconstitution de ce calcul. Or, il s'est avéré que ce calcul a été fait de façon erronée et que le montant alloué était trop élevé.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 12 octobre 2001.

Observations du Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur, de la Coopération et de la Défense

Le Ministère tient de prime abord à saluer le fait que pour la première fois, la Cour des comptes a saisi une faculté qui lui est réservée par la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et qui consiste à pouvoir formuler ses observations sur la gestion du Fonds de la Coopération au Développement. Le Ministère voit dans cet exercice, qui est cette année une première, mais qui se répétera au cours des années à venir, un moment important pour la politique luxembourgeoise de coopération au développement. En effet, à la suite et à l'instar de l'examen de cette politique effectué à intervalles réguliers de cinq ans par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le contrôle externe par la Cour des comptes se révèle à son tour être un puissant révélateur des défis à relever par le Ministère, en même temps qu'il constitue un stimulant sinon un aiguillon efficace dans l'effort d'adaptation permanente auquel doit consentir le Ministère afin d'être précisément mieux à même de relever ces défis.

Faute de temps, l'audit financier de la Cour des comptes a porté principalement sur le volet des dépenses du Fonds de la Coopération au Développement qui ont été effectuées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2000 au bénéfice des organisations non gouvernementales (ONG) agréées par le ministre ayant dans ses attributions la coopération au développement. Pour donner un ordre de grandeur, le volet « coopération avec les ONG » a généré en 2000 des dépenses d'un montant total de 726.234.739 LUF, soit 18.002.888,93 EURO, ce qui représentait quelque 20,5 pour cent des dépenses effectuées en 2000 à charge du Fonds de la Coopération au Développement. Ces chiffres montrent que la coopération avec les ONG a été un volet très dynamique de la coopération luxembourgeoise au développement au cours des dernières années. A titre de comparaison, en 1998, la coopération du Ministère avec les ONG avait généré des dépenses d'un montant total de 440.217.822 LUF, soit 10.912.714,76 EURO, ce qui représentait à l'époque 18,8 pour cent des dépenses effectuées à charge du Fonds de la Coopération au Développement.

Dans les observations que le Ministère voudrait soumettre – dans l'esprit d'un examen contradictoire constructif – en réponse aux observations qui lui ont été transmises en date du 15 octobre 2001 par la Cour des comptes, il convient de faire la distinction entre les observations relatives aux observations d'ordre général formulées par la Cour des comptes, d'une part, et les observations relatives aux observations spécifiques formulées par la Cour des comptes, d'autre part.

Partie I. - Observations relatives aux observations d'ordre général formulées par la Cour des comptes

Le Ministère ne peut que constater avec satisfaction que la Cour des comptes apprécie à sa juste valeur le fait que pour toutes les interventions mises en œuvre par les ONG avec son soutien financier, qu'elles se déroulent sous le régime du cofinancement, de la donation globale ou de l'accord-cadre, le Ministère a prévu la possibilité d'effectuer ou de faire effectuer par un organisme indépendant des contrôles et des évaluations externes. Dans le cas de l'accord-cadre, le Ministère est allé jusqu'à faire obligation aux ONG bénéficiaires de soumettre régulièrement leur programme d'actions à des évaluations externes, dont une au moins de type *mid term* et une au moins de type *ex post*.

Pour rappel, en 1998, 14 projets mis en œuvre par cinq ONG différentes ont fait l'objet d'une évaluation externe. En parallèle, les cinq ONG concernées ont fait l'objet d'un audit financier par un cabinet spécialisé. En 2000, année sur laquelle s'est concentré l'audit financier de la Cour des comptes, une intervention de grande ampleur mise en œuvre par une ONG bénéficiaire d'un accord-cadre a été soumise à une évaluation externe. A la date d'aujourd'hui, deux évaluations externes ont concerné des ONG en 2001 : un projet d'une ONG bénéficiaire d'un cofinancement a fait l'objet d'une évaluation externe détaillée qui a notamment mis l'accent sur les perspectives de viabilité de l'intervention ; le programme d'actions d'une ONG bénéficiaire d'un accord-cadre a fait l'objet d'une évaluation d'ensemble.

Le Ministère n'est donc pas resté inactif dans le domaine de l'évaluation des interventions des ONG qu'il soutient financièrement. Et même si toutes les évaluations réalisées ne comportaient pas un audit financier en bonne et due forme, les rapports qui en ont résulté ont à chaque fois permis au Ministère de se faire une opinion fondée sur le bon usage qui avait été fait par les ONG des fonds publics mis à leur disposition.

Selon la Cour des comptes cependant, la mise en pratique de ces modalités de contrôle établies par le Ministère en concertation avec les ONG ne se ferait pas de façon systématique.

Le concept de « contrôle » est le maître mot, le véritable fil conducteur qui guide la Cour des comptes à travers ses observations concernant la gestion financière par le Ministère de sa coopération avec les ONG. La Cour des comptes note dès son introduction qu'un véritable contrôle en matière de gestion de la coopération avec les ONG présuppose à son sens un double effort : il faudrait non seulement contrôler les pièces produites par les ONG (extraits de grand-livre comptable, budgets récapitulatifs etc.), mais il faudrait également retracer la réalité des dépenses effectuées en procédant à des contrôles in situ, sur les lieux mêmes où les ONG mettent en œuvre leurs interventions au bénéfice des populations défavorisées des pays en développement.

La question de fond, que le Ministère sera d'ailleurs amené à répéter sous une autre forme dans le chapitre consacré à l'accord-cadre, est en définitive la suivante : à partir de quand le contrôle peut-il être jugé satisfaisant, si ce n'est suffisant ? En d'autres termes : à partir de quelle fréquence un contrôle peut-il être qualifié de « systématique », pour reprendre l'adjectif employé par la Cour des comptes ?

En l'état actuel, les observations de la Cour des comptes ne fournissent malheureusement pas d'élément de réponse à cette question de fond. La Cour des comptes constate simplement qu'à ses yeux, les contrôles effectués jusqu'à présent par le Ministère ne suffisent pas. Elle formule ainsi le souhait que le Ministère renforce ses contrôles sur place. Si on rapproche ce souhait du constat initial selon lequel le Ministère ne dispose pas des ressources en personnel nécessaires pour effectuer des contrôles périodiques sur place, une conclusion s'impose : le renforcement du contrôle est difficilement concevable sans un renforcement du Ministère en ressources humaines.

Mais la question reste entière : quelle profondeur et quelle ampleur le contrôle doit-il avoir pour garantir une saine gestion des financements que le Ministère met à disposition des ONG par le truchement du Fonds de la Coopération au Développement ? Répondre à cette question essentielle équivaut à se mettre en mesure d'évaluer à la fois l'exact besoin du Ministère en personnel supplémentaire et l'exact besoin en moyens budgétaires supplémentaires destinés à couvrir des opérations d'évaluation et de contrôle.

Le Ministère formule donc l'espoir que le dialogue qui a été entamé avec la Cour des comptes à travers l'audit financier en cours, et qui sera poursuivi lors du prochain exercice d'audit financier que la Cour des comptes mènera en 2002, permettra de transformer ces questionnements sur le contrôle en recommandations susceptibles, dans une première étape, de faire l'objet d'un consensus, puis, dans une seconde étape, de faire l'objet d'une mise en pratique satisfaisante pour l'ensemble des parties concernées : la Cour des comptes, le Ministère et les ONG, sans oublier bien entendu la Chambre des Députés.

Partie II. - Observations relatives aux observations spécifiques formulées par la Cour des comptes

Cette partie suit l'ordre choisi par la Cour des comptes dans ses constatations. Elle abordera donc successivement le cofinancement, la donation globale, l'accord-cadre, et enfin les frais administratifs.

Chapitre II.1. Le cofinancement

Le Ministère n'a pas d'observation à formuler sur ce chapitre quant au fond. Il se doit cependant de préciser qu'à sa connaissance, la Cour a sélectionné 10 cofinancements pour les besoins de son contrôle sur pièces. Sur ces 10 cofinancements, 8 étaient encore en cours d'exécution, tandis que les 2 cofinancements restants avaient déjà été clôturés, après avoir fait l'objet d'une décharge écrite délivrée par le Ministère aux ONG concernées en date du 28 août 2001.

Comme le souligne la Cour des comptes, un des deux projets achevés a en effet été clôturé sur la base d'un rapport de réalisation final qui comprenait un rapport d'un bureau d'experts comptables certifiant l'utilisation correcte du montant prévu au budget. Le Ministère a pu donner décharge de la gestion du projet à l'ONG.

Le second projet achevé a été clôturé quant à lui sur la base d'un rapport de réalisation qui contenait les factures relatives aux dépenses effectuées dans le cadre du projet. Les dépenses effectives documentées ayant été inférieures aux dépenses prévues au départ, le Ministère a demandé le remboursement au bénéficiaire du Fonds de la Coopération au Développement du solde dû par l'ONG. Une fois le solde remboursé, le Ministère a pu donner décharge de la gestion du projet à l'ONG.

Il est peut-être intéressant de noter que ce dernier projet avait fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours par un expert indépendant. Cette évaluation comprenait également un volet d'audit financier. Elle avait permis de réorienter le projet, notamment en termes financiers, afin de garantir une meilleure adéquation entre les moyens prévus et les objectifs de l'intervention.

Chapitre II.2. La donation globale

Le Ministère prend acte des observations de la Cour des comptes, qui en la matière fait apparaître un hiatus entre le texte de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (articles 8 à 15) et les intentions des auteurs du projet de loi, consignées dans le commentaire des articles afférent.

De fait, le Ministère a appliqué des procédures en matière de donation globale qui ne comprenaient pas de contrôle « ex ante ». Le contrôle était un contrôle « ex post » et consistait à vérifier le rapport d'exécution soumis par l'ONG bénéficiaire de la donation globale. Pour donner une idée de la chronologie de ce contrôle, on peut dire que si une donation globale était attribuée en 2000 à une ONG sur base de ses activités de coopération cofinancées au cours de l'année et des années précédentes, l'ensemble limité de projets de coopération de faible envergure que l'ONG voulait financer avec la donation globale – pour reprendre les termes

de l'article 8 de la loi – devait être présenté de manière succincte au Ministère avant le 31 décembre 2000 ; le rapport d'exécution relatif à l'ensemble limité des projets de coopération de faible envergure devait ensuite être présenté au Ministère avant le 31 décembre 2001.

Le Ministère est conscient du fait que cette procédure de contrôle ne cadre pas avec la lettre de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Cependant, une adaptation des procédures en matière de donation globale au texte de loi existant, telle que la préconise la Cour des comptes, reviendrait en fait à effacer toute différence de fond entre la donation globale et le cofinancement. Le Ministère est d'avis qu'il serait préférable d'adapter le texte de la loi aux procédures existantes, ce qui permettrait de rejoindre la volonté originelle des auteurs du projet de loi. Cette volonté originelle garde aujourd'hui toute sa pertinence aux yeux du Ministère, dans la mesure où la donation globale doit permettre aux ONG avec lesquelles le Ministère coopère régulièrement et de longue date (au moins cinq ans) de mettre en œuvre un ensemble limité de projets de coopération de faible envergure sans devoir passer par la procédure d'instruction détaillée (contrôle « ex ante ») de la demande de cofinancement, qui couvre quant à elle un programme ou projet de coopération précis.

Le Ministère tient également à souligner le fait que la donation globale ne représente qu'une faible part des subventions destinées aux ONG. En 2000 ont été attribuées quatre donations globales d'un montant total de 18.100.119 LUF, ce qui représente 2,49 pour cent des fonds mis à disposition des ONG par l'intermédiaire du Fonds de la Coopération au Développement. De plus, l'expérience de l'année 2000 et de l'année en cours montre que les fonds ventilés par la donation globale ne pourront à l'avenir qu'aller en décroissant, à mesure que l'instrument de l'accord-cadre se développera : en effet, les mêmes ONG qui remplissent les conditions d'éligibilité à la donation globale seront un jour éligibles à la conclusion d'un accord-cadre avec le Ministère, et si elles s'engagent dans un tel accord-cadre, elles s'excluront *ipso facto* du bénéfice de la donation globale. Nous reviendrons sur ce point au chapitre suivant. A plus ou moins court terme, il n'est d'ailleurs pas impossible que la donation globale devienne un instrument de financement obsolète. La loi sur la coopération au développement devrait alors être adaptée de sorte à ne plus faire mention de la donation globale. Ne resteraient plus que trois instruments de financement : le cofinancement, les subsides, et l'accord-cadre.

Chapitre II.3. L'accord-cadre

Le Ministère salue le fait que la Cour des comptes ne s'oppose pas quant au fond à la stratégie qu'il a choisie en matière d'accord-cadre. Cette stratégie consiste à faire de l'accord-cadre un outil de coopération privilégié entre le Ministère et les ONG qui ont fait la preuve de leur capacité de gestion et de la qualité de leurs interventions dans l'intérêt des populations défavorisées des pays en développement. En 2000, comme le souligne la Cour des

comptes, plus d'un tiers des fonds mis à la disposition des ONG par le Ministère l'ont été au titre des accords-cadres conclus avec un certain nombre d'entre elles. En 2001, cette proportion devrait s'accroître pour avoisiner les deux tiers.

En matière d'accord-cadre, le Ministère ne peut cependant pas entièrement partager l'interprétation de la Cour des comptes, dans la mesure où celle-ci conteste que l'accord-cadre puisse être considéré comme un nouvel instrument financier qui viendrait s'ajouter aux instruments financiers existants, c'est-à-dire le cofinancement, la donation globale et les subsides. Les articles de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement consacrés à l'accord-cadre sont certes moins élaborés que les articles consacrés au cofinancement, à la donation globale et aux subsides. Ils restent notamment muets sur les conditions d'octroi, le seuil d'intervention financière de l'Etat ainsi que sur les procédures de contrôle applicables, ainsi que le relève justement la Cour des comptes. La loi existante reste silencieuse sur un certain nombre de points. Mais ce silence a des raisons, et il n'est pas total.

Le silence de la loi a ses raisons. Au moment où le projet de loi sur la coopération était conçu, c'est-à-dire dans les années 1994-95, nul ne pouvait s'aventurer à prédire comment évoluerait la coopération entre le Ministère et les ONG. Dans le chapitre 2 de son titre III – « De la coopération avec les organisations non gouvernementales luxembourgeoises », le texte de la loi reprenait un instrument de financement préexistant, le cofinancement, et ajoutait un nouvel instrument, la donation globale. En même temps, dans le chapitre 4 du même titre III, le texte de la loi introduisait un nouvel instrument, celui d'accord-cadre de coopération. Le texte ne définissait pas précisément cet instrument. De façon générale, il affirmait que l'accord-cadre « peut définir les modalités de coopération avec une organisation non gouvernementale dans une perspective pluriannuelle ». Et il était dit que l'accord-cadre « peut contenir des arrangements au sujet du cofinancement, de la donation globale et des subsides ». Selon le Ministère, cette formulation ne doit pas nécessairement amener à conclure, comme le fait la Cour des comptes, que l'accord-cadre ne saurait être qu'un accord général sans portée financière propre dans lequel viendraient s'insérer le cofinancement, la donation globale et les subsides.

Le silence de la loi n'est pas total. L'article 19 de la loi dispose que « le ministre [ayant dans ses attributions la coopération au développement] détermine les conditions applicables à la conclusion d'un accord-cadre ». C'est précisément ce qui a été fait dans le texte élaboré par le Ministère en concertation avec les représentants des ONG et qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Dans ce texte, que la Cour des comptes reproduit en annexe à son rapport, le concept de l'accord-cadre est défini de façon plus précise. En substance, l'accord-cadre de coopération est censé lier le Ministère et une ONG pour la mise en œuvre d'une stratégie unique, claire et cohérente. Cette stratégie – qui peut être de type géographique et/ou sectoriel et/ou méthodologique – se concrétise dans un programme d'actions

pluriannuel regroupant toute une série d'interventions qui auparavant été considérées chacune séparément comme « programme ou projet de coopération » (pour reprendre la formule de la loi) et faisaient chacune l'objet d'un financement spécifique (contrat de cofinancement). La nature de la coopération entre le Ministère et l'ONG qui est à la base de l'accord-cadre est donc radicalement différente de celle qui est à la base du cofinancement – « subvention destinée à un programme ou projet de coopération précis » (article 8, alinéa 2 de la loi). Elle est également radicalement différente de celle qui est à la base de la donation globale – « subvention annuelle destinée à un ensemble limité de projets de coopération de faible envergure » (article 8, alinéa 3 de la loi).

Ce nouveau type de coopération qui est à la base de l'accord-cadre implique beaucoup d'efforts de la part des ONG concernées. Celles-ci doivent en effet opter pour une stratégie unique (au détriment d'autres stratégies qu'elles pouvaient poursuivre auparavant en parallèle), et elles doivent concrétiser cette stratégie par un programme d'actions, en prenant soin que chaque action s'y insère de façon cohérente. Contrairement à ce que peut laisser entendre le texte sur l'accord-cadre repris en annexe au rapport de la Cour des comptes, on peut d'ailleurs noter que le programme d'actions initial présenté par l'ONG et les actions qu'elle y insère au fil du temps font bien l'objet d'un contrôle « ex ante » au Ministère, même si ce contrôle est moins approfondi que dans le cas du cofinancement. Quand le texte sur l'accord-cadre parle d'une « absence de contrôle *a priori* systématique de la part du MAE [Ministère] », il ne rend pas entièrement compte de la façon dont l'accord-cadre est mis en pratique, et il mériterait donc d'être corrigé sur ce point.

L'effort de concentration stratégique implique également que les ONG concernées renoncent à d'autres types de financement tels que le cofinancement, la donation globale ou les subsides. En ce sens, on ne peut nier que l'instrument de l'accord-cadre tel qu'il est appliqué par le Ministère contient bien des « arrangements au sujet du cofinancement, de la donation globale et des subsides », pour reprendre les termes de l'article 18 de la loi.

Enfin, l'accord-cadre prévoit des mécanismes de contrôle et de suivi qui vont au-delà de ce qui est prévu pour le cofinancement et la donation globale. Pour chaque accord-cadre, un nombre minimal de deux évaluations externes est prévu. Chaque année, l'ONG bénéficiaire d'un accord-cadre doit faire réviser ses comptes par un réviseur aux comptes agréé et remettre le rapport de révision afférent au Ministère.

L'effort de concentration et de rigueur demandé aux ONG concernées par l'accord-cadre a bien entendu une contrepartie financière qui fait véritablement de l'accord-cadre un outil de coopération privilégié entre le Ministère et les ONG. En concluant un accord-cadre avec une ONG, le Ministère s'engage pour la durée de l'accord-cadre à lui fournir chaque année un certain volume d'appui financier. Pour la première année sous accord-cadre, le volume d'appui financier est étalonné sur la base des cofinancements obtenus au cours d'une année

précédant celle de la conclusion de l'accord-cadre. Pour les années suivantes, ce volume plafond peut croître selon un taux maximal de 7,5 pour cent. Ainsi, une fois qu'elle a conclu un accord-cadre avec le Ministère, et sauf accident de parcours, l'ONG est assurée de pouvoir disposer d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle bien définie.

Le financement du Ministère couvre 85 pour cent des coûts du programme d'actions qui lui est soumis par l'ONG, ce qui équivaut à un seuil d'intervention de quelque 566,67 pour cent. Rappelons que le seuil d'intervention pour la donation globale est de 200 pour cent, et qu'il est de 300 ou de 200 pour cent pour le cofinancement, selon que le programme ou projet de coopération en question est mis en œuvre dans un pays cible de la coopération luxembourgeoise ou non. Ces seuils ont été fixés par deux règlements grand-ducaux datés du 28 janvier 1999, la loi du 6 janvier 1996 ayant plafonné en son article 11 le seuil d'intervention du cofinancement et de la donation globale à 300 pour cent.

Si on partage l'interprétation du Ministère selon laquelle l'accord-cadre est un instrument de financement d'une autre nature que le cofinancement et la donation globale, la loi du 6 janvier 1996 ne peut pas être interprétée comme interdisant au Ministère d'appliquer pour l'accord-cadre un seuil d'intervention supérieur au plafond prévu pour le cofinancement et la donation globale. Le seuil d'intervention de quelque 566,67 pour cent fait partie des « conditions applicables à la conclusion d'un accord-cadre », que le Ministère a déterminé dans le texte précité de janvier 2000 conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

L'engagement du Ministère à couvrir entièrement les dépenses occasionnées par les évaluations externes et à couvrir une partie des frais administratifs ne revient pas à élever encore davantage le seuil d'intervention, comme le présume la Cour des comptes à la page 9 de ses observations. En effet, le budget des évaluations externes ne fait pas partie du budget de l'accord-cadre, mais est établi au cas par cas, en fonction de l'ampleur de l'évaluation projetée. Les frais y relatifs sont couverts par le Ministère non pas à charge du Fonds de la Coopération au Développement, mais à charge d'un article budgétaire spécifiquement réservé aux opérations de suivi, de contrôle et d'évaluation. Les frais administratifs ne font pas non plus partie du budget de l'accord-cadre. Ils donnent lieu à un remboursement effectué séparément par le Ministère selon un système qui était déjà appliqué avant la mise en pratique de l'accord-cadre, et sur lequel nous reviendrons au chapitre suivant.

Quant à la « marge de manœuvre budgétaire » dont il est question dans le texte cité par la Cour des comptes à la même page de ses observations, il convient de préciser qu'elle n'est pas de nature à modifier le seuil d'intervention du Ministère. La « partie non liée à des actions », qui ne représente qu'un petit pourcentage du budget global de l'accord-cadre, peut être assimilée à une marge budgétaire pour imprévus. En cours d'année, cette marge est censée être absorbée par les différentes actions figurant au programme de l'ONG. Quoi qu'il en

soit, la partie non liée à des actions figure en tant que telle dans le budget de l'accord-cadre, dont le Ministère finance 85 pour cent, ni plus ni moins.

Compte tenu de l'interprétation des textes légaux développée par la Cour des comptes, compte tenu également du fait que sur certains points, le texte sur l'accord-cadre élaboré par le Ministère en concertation avec les ONG a pu donner lieu à des malentendus, et qu'en tout état de cause, un tel texte sans aucun statut légal ne saurait à lui seul combler les silences de la loi, le Ministère est d'accord avec la Cour des comptes pour reconnaître la nécessité d'adapter les textes légaux, afin qu'ils cadrent mieux avec la stratégie du Ministère et afin qu'ils correspondent mieux aux besoins de la coopération entre le Ministère et les ONG en matière de coopération au développement. Il reste à définir le moment opportun pour une telle adaptation, la coopération avec les ONG ne constituant qu'une des multiples facettes de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, qui se voulait précisément une loi englobant pour la première fois tous les aspects de la coopération au développement autrefois éparpillés sur plusieurs textes légaux. Dans le cas de l'accord-cadre, il conviendra, le moment venu, de préciser les modalités d'une adaptation de la loi.

Le Ministère voudrait toutefois souligner que dans le texte de janvier 2000 consacré à l'accord-cadre, il était d'ores et déjà prévu *in fine* d'évaluer les modalités d'application de l'accord-cadre dans la perspective d'un ancrage législatif : « La version consolidée de la présente réglementation pourra à terme être entérinée sous forme de règlement grand-ducal » (page 13). L'évaluation des modalités d'application de l'accord-cadre est actuellement en cours. Sur la base de l'expérience acquise, le Ministère a bon espoir qu'il sera ainsi en mesure, dans le cadre d'une révision plus générale de la loi sur la coopération au développement, de proposer au législateur un texte sur l'accord-cadre qui sera à la hauteur de ses ambitions en matière de coopération avec les ONG. Il y va là de la bonne gestion des moyens budgétaires en augmentation rapide qui sont alloués au Ministère à des fins de coopération au développement, comme le souligne à juste titre la Cour des comptes. Mais il y va là aussi et peut-être surtout de la qualité des interventions en matière de coopération au développement, qui devrait croître au même rythme que le volume financier engagé.

En ce qui concerne l'accord-cadre qui a fait l'objet du contrôle sur pièces de la Cour des comptes, le Ministère reconnaît qu'en l'état, le rapport sur les actions mises en œuvre au cours de l'année 2000 ne donne pas toutes les explications nécessaires au sujet des variations importantes constatées entre les budgets initiaux des différentes actions et les budgets réalisés. Ce constat n'est cependant pas inquiétant, dans la mesure où il s'inscrit dans un processus d'expérimentation dans lequel le Ministère et les ONG concernées essaient de s'accorder petit à petit sur des procédures, des « règles du jeu » plus précises. Parmi ces règles du jeu à finaliser figurent précisément le format de présentation des rapports annuels d'activités, mais également le schéma de présentation de l'accord-cadre et de son

programme d'actions, sur lesquels le Ministère et les ONG sont en train de travailler avec l'appui du Bureau d'Assistance Technique aux ONG.

L'accord-cadre en question a fait l'objet d'une évaluation externe portant sur une des actions reprises dans le programme de l'accord-cadre. La Cour des comptes a raison de relever que cette évaluation n'a pas fourni au Ministère des informations sur l'état financier des projets. En effet, les termes de référence de l'évaluation ne comportaient pas de volet « audit financier ». Cela étant, le Ministère insiste sur le fait que le rapport d'évaluation afférent lui a fourni des informations précieuses sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'intervention de l'ONG. Un audit financier a certes ses mérites du point de vue du contrôle *stricto sensu*, mais son absence dans le cas précis ne doit pas amener à négliger l'utilité d'une évaluation dont les résultats confirment que la démarche originale adoptée par l'ONG en matière de lutte contre le SIDA va dans le bon sens, compte tenu d'un contexte local caractérisé par une forte prévalence du VIH et par un effondrement des structures de santé étatiques.

L'observation de la Cour des comptes selon laquelle « un contrôle financier par le département ministériel et la Cour s'annonce dès lors extrêmement difficile voire impossible en l'absence de documentation complète concernant la situation financière des projets de l'accord-cadre » amène à poser en d'autres termes la question de principe énoncée dans la première partie des observations du Ministère : jusqu'où le contrôle financier des interventions de la coopération au développement doit-il aller pour être jugé satisfaisant ? Si la réponse à cette question était que le contrôle financier doit pouvoir remonter à l'ensemble des pièces justificatives (factures acquittées, quittances) des dépenses effectuées dans le cadre d'une action de coopération, alors il faudrait en tirer toutes les conséquences et réévaluer nettement à la hausse le besoin du Ministère en ressources humaines, notamment en personnel qualifié pour effectuer un contrôle financier au-dessus de tout soupçon.

II.4. Les frais administratifs

Le terme de « frais administratifs » ne doit pas induire en erreur. Ces frais sont certes de nature administrative, mais ils sont de fait étroitement liés à l'activité de coopération des ONG, c'est-à-dire à la gestion – à partir du Grand-Duché de Luxembourg – de leurs interventions dans les pays en développement et de leurs interventions en matière de sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise, de la conception de ces interventions jusqu'à leur suivi.

Le Ministère est cependant d'accord avec la Cour des comptes lorsqu'elle constate que le nouveau système des frais administratifs, tel qu'il est entré en vigueur en juin 1999, a d'une certaine manière changé la donne : en effet, il sépare la mise en œuvre financière de la participation du Ministère aux frais administratifs des ONG du financement des actions de coopération

dont le volume financier annuel (apports du Ministère, apports de l'ONG et apports locaux valorisés compris) constitue par ailleurs l'assiette de référence pour la détermination de la participation du Ministère aux frais administratifs des ONG. De ce fait, le Ministère ne cofinance plus comme auparavant les frais administratifs des ONG (estimés à un forfait de 8 ou 6 pour cent du coût d'un projet, selon que l'ONG luxembourgeoise avait formulé ce projet de son propre chef ou avec l'aide d'une autre organisation) par l'entremise du cofinancement des projets : le Ministère participe directement aux frais administratifs des ONG à charge du Fonds de la Coopération au Développement.

Ce changement de procédure est la conséquence directe de la volonté du Ministère d'introduire un système de participation aux frais administratifs réels de l'ONG, sur base d'un décompte dûment appuyé par des pièces justificatives. Par la force des choses, un tel décompte ne saurait se faire projet par projet. Au départ, il était prévu à un rythme semestriel, mais dans les faits, il s'effectue une fois par an. Le Ministère fixe un plafond équivalant à 15 pour cent du volume financier annuel des actions mises en œuvre par l'ONG avec le soutien financier du Ministère (à l'exception des actions ayant bénéficié d'un simple subside). L'ensemble des frais administratifs que le décompte de l'ONG permet de documenter jusqu'à concurrence de ce plafond donne ensuite lieu à une participation financière du Ministère de l'ordre de 66,66 pour cent (cofinancement aux deux tiers).

Le nouveau système des frais administratifs comprend également l'option d'une participation forfaitaire du Ministère aux frais administratifs des ONG. Là encore, la participation est versée de façon séparée, une fois par an. Elle correspond à un forfait de 4 pour cent du volume financier annuel des actions mises en œuvre par l'ONG avec le soutien financier du Ministère (à l'exception des actions ayant bénéficié d'un simple subside). Il convient de relever que l'option de la participation forfaitaire du Ministère aux frais administratifs est prisée par les ONG dont les frais administratifs réels ne sont pas assez importants pour rendre l'option de la participation du Ministère aux frais réels plus attrayante d'un point de vue financier. Néanmoins, ces deux dernières années, au rythme de leur professionnalisation progressive (mise en place de véritables bureaux de gestion, recrutement de personnel salarié), certaines ONG de taille modeste ont demandé à passer du régime de la participation forfaitaire aux frais à celui de la participation aux frais réels. Les ONG bénéficiaires d'un accord-cadre n'ont quant à elles pas le choix, quand bien même elles fonctionneraient exclusivement sur la base du bénévolat de leurs membres : elles doivent opter pour le régime de la participation aux frais réels.

Quoi qu'il en soit, le Ministère est conscient du fait que sa participation financière directe aux frais administratifs des ONG, quel que soit le type de cette participation, n'est pas prévue expressément par l'article 4 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, qui détermine notamment les secteurs dans lesquels le Fonds de la Coopération au Développement peut intervenir.

Comme le suggère la Cour des comptes, le Ministère est d'avis qu'une modification de la loi doit être envisagée afin de préciser que le Fonds de la Coopération au Développement peut également intervenir dans le financement des frais administratifs qui sont générés par la gestion de programmes et projets de coopération depuis le Grand-Duché de Luxembourg. Une solution alternative consisterait à créer un article budgétaire dédié au financement par le Ministère des frais administratifs liés aux actions de coopération au développement, sous réserve que le crédit correspondant comporte une marge de sécurité suffisante, du fait du montant de sa dotation ou du fait de son caractère non limitatif. En tout état de cause, il faut être conscient que la solution ne pourra pas être mise en œuvre du jour au lendemain, d'où la nécessité de ménager une période de transition qui permettra au Ministère de prendre ses dispositions en vue de l'exercice budgétaire 2003.

Au vu de la seconde objection de la Cour des comptes, qui fait valoir que le régime de la participation forfaitaire aux frais administratifs des ONG n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 81 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, le Ministère est soucieux de se mettre en conformité avec la législation en vigueur en étendant progressivement à toutes les ONG agréées le régime de la participation aux frais administratifs réels.

Le régime de la participation forfaitaire aux frais administratifs présentait un avantage indéniable pour les ONG dont les activités reposent exclusivement sur l'engagement bénévole de leurs membres : comme le forfait alloué par le Ministère dépassait en général les frais administratifs réels des ONG, il les mettait en mesure d'investir encore davantage de moyens dans leurs interventions au bénéfice des populations défavorisées des pays en développement. Le changement proposé obligera donc le Ministère à développer un important effort de pédagogie à l'attention de ces ONG.

Par conséquent, le Ministère voudrait insister une nouvelle fois sur la nécessité de prévoir une période de transition suffisante. Le Ministère suggère de généraliser le régime de la participation aux frais administratifs réels à l'ensemble des ONG agréées à partir de l'exercice budgétaire 2003, lorsqu'il s'agira de verser la participation du Ministère aux frais administratifs générés dans le chef des ONG en 2002. Généraliser ce régime dès l'année prochaine pour l'appliquer aux frais générés en 2001 reviendrait à pénaliser les ONG qui se sont organisées tout au long de cette année en fonction du système à deux options actuellement encore en vigueur.

Il convient de souligner qu'en fin de compte, la généralisation de la participation de l'Etat aux frais administratifs réels des ONG aura également pour conséquence d'alourdir la charge de travail du Ministère, dont les agents seront chargés de contrôler le décompte des frais administratifs pour chaque ONG éligible, c'est-à-dire pour chaque ONG parmi les quelque 74 ONG agréées qui aura obtenu un financement du Ministère au cours de l'année écoulée.

La généralisation de ce régime et l'accroissement du volume d'informations à vérifier devrait amener le Ministère à établir de nouvelles procédures qui auraient l'avantage d'accélérer à son niveau l'instruction des demandes de participation aux frais administratifs présentées par les ONG, tout en garantissant un niveau de contrôle suffisant. Certes, on peut envisager de demander à l'ONG de produire, outre la copie des factures, les factures acquittées ou d'autres preuves de paiement (extraits de compte, copies de virements etc.), comme le suggère la Cour des comptes suite au contrôle sur pièces qu'elle a été amenée à effectuer. Afin de limiter le nombre de documents à vérifier, on pourrait cependant tout aussi bien enjoindre à chaque ONG de recourir aux services d'un réviseur aux comptes agréé qui certifierait que le décompte des frais administratifs que l'ONG présente au Ministère est sincère et conforme à la réglementation en vigueur. Si besoin était, il reviendrait alors au Ministère d'entreprendre des vérifications ponctuelles sur un échantillon de dépenses reprises dans le décompte. Comme pour tout type de contrôle, il importe cependant aux yeux du Ministère de ne pas s'engager dans des procédures de vérification dont le coût – en temps et en personnel – est en définitive sans commune mesure avec la valeur ajoutée.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu