

Rapport

Fonds de la Coopération au Développement
Exercice 2001



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 2001 DU FONDS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT (FCD)

Partie I - Contrôle de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2000	5
Chapitre 1 - Suivi des recommandations de la Cour des comptes	5
Chapitre 2 - Suivi des dossiers sélectionnés	9
Partie II - L'assistance technique	10
Chapitre 1 - Les coopérants	10
Chapitre 2 - Les agents de la coopération	12
Chapitre 3 - « Junior Professional Officers » (JPO), « experts associés » auprès des agences des Nations-Unies et « Jeunes Experts » de la Commission Européenne	14
Chapitre 4 - Les « Volontaires des Nations-Unies » (VNU)	15
Chapitre 5 - Le comité interministériel	16
Chapitre 6 - Observation d'ordre général	18

OBSERVATIONS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, DU COMMERCE EXTERIEUR, DE LA COOPERATION ET DE LA DEFENSE

Partie I - Contrôle de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2000	19
Chapitre 1 - Suivi des recommandations de la Cour des comptes	19
Chapitre 2 - Suivi des dossiers sélectionnés	20
Partie II - L'assistance technique	21
Chapitre 1 - Les coopérants	21
Chapitre 2 - Les agents de la coopération	22
Chapitre 3 - « Junior Professional Officers » (JPO), « Experts Associés » (EA) auprès des agences et programmes des Nations Unies et « Jeunes Experts » (JE) de la Commission Européenne	28
Chapitre 4 - Les « Volontaires des Nations-Unies » (VNU)	31
Chapitre 5 - Le comité interministériel pour la coopération au développement	31
Chapitre 6 - Observation d'ordre général	35



Observations de la Cour des comptes relatives au rapport et au décompte de l'exercice 2001 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 2001.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et de l'IFAC (Fédération internationale des comptables).

Le champ de l'audit s'est étendu dans une première phase au suivi des dossiers de cofinancement, de donation globale et d'accord-cadre que la Cour avait sélectionnés lors de son contrôle portant sur l'exercice 2000 ainsi qu'au suivi des constatations et recommandations que la Cour avait formulées dans son rapport de l'année dernière. Dans une deuxième phase, le contrôle a porté sur toutes les recettes du FCD ainsi que sur les dépenses à charge du FCD ayant trait à l'assistance technique pendant l'exercice budgétaire 2001.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier, à savoir 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 d'audit qui ont été utilisées pour identifier, recueillir et analyser les informations nécessaires comprenaient une analyse succincte du système de gestion du FCD sur base d'interviews, une analyse des états financiers ainsi qu'un contrôle sur pièces d'un échantillon d'opérations déterminées.

Partie I Contrôle de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2000

Chapitre 1 Suivi des recommandations de la Cour des comptes

Dans une note écrite du 14 octobre 2002, le ministère a fait part à la Cour des comptes des démarches faites en 2001 avec pièces à l'appui et ce sur base des observations de la Cour lors du contrôle portant sur l'exercice 2000.

Ci-après est reproduit le texte du ministère qui, à ce stade, n'appelle pas de commentaire de la part de la Cour.

1.1 Observation d'ordre général

La Cour a souhaité que le ministère renforce les contrôles sur place. Le ministère a répondu comme suit :

«Le Ministère est en train de renforcer le contrôle des activités de développement menées par les ONG en mettant en œuvre de façon plus régulière des évaluations externes de projets et de programmes mis en œuvre par les ONG, ce dont témoigne la liste des évaluations effectuées au cours des trois dernières années :

- 2000 évaluation de l'accord-cadre de MSF (évaluation au Malawi d'une des actions les plus importantes de l'accord-cadre en termes financiers et en termes politiques dans la mesure où elle traduit une nouvelle approche de la lutte contre le SIDA)
- 2001
 - 1) évaluation des interventions de Hëllef fir Rosario en Argentine (régime du cofinancement)
 - 2) évaluation de l'accord-cadre de l'Objectif Tiers Monde (évaluation de l'ensemble du programme d'action de l'accord-cadre en Haïti)
- 2002
 - 1) évaluation des activités de l'ONG Appui au Développement Autonome (ADA, secteur des microfinances)
 - 2) évaluation de l'accord-cadre de la Fondation Caritas Luxembourg (évaluation d'un programme de développement rural en Bolivie qui représente l'action la plus importante de l'accord-cadre en termes financiers)
 - 3) évaluation de l'accord-cadre du consortium Guiden a Scouten / FNEL (évaluation organisationnelle de la gestion de l'accord-cadre consortium au Luxembourg)
 - 4) évaluation de l'accord-cadre de la Fondation luxembourgeoise Raoul Follereau (évaluation des interventions ciblant la prise en charge et la réinsertion sociale des enfants de la rue au Mali).

Cette évolution traduit la volonté d'investir davantage dans l'évaluation des interventions des ONG dans les pays en développement. Pour les années à venir, le Ministère a l'intention de poursuivre dans cette voie et de systématiser encore davantage les évaluations, grâce notamment aux moyens supplémentaires mis à sa disposition pour ce genre d'opérations par le biais de l'article budgétaire 01.7.12.300 consacré au suivi, au contrôle et à l'évaluation de projets et de programmes de coopération au développement. La gestion de cet article

budgétaire en pleine croissance est facilitée par la mise à disposition au sein du Ministère d'une personne qui s'occupe presque exclusivement des opérations d'évaluation et d'audit.

Parallèlement, et en complément aux évaluations qui mesurent avant tout la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité des interventions sur le terrain, une réflexion est en cours sur le meilleur moyen de renforcer le contrôle financier stricto sensu dans le cadre de la coopération du Ministère avec les ONG. Compte tenu de l'indisponibilité au Luxembourg des ressources humaines qui permettraient à la Cour des comptes, au Ministère ou aux ONG luxembourgeoises d'effectuer eux-mêmes un contrôle financier plus étroit que celui qu'ils assurent à l'heure actuelle, l'idée a été avancée de déplacer la surcharge de travail résultant d'un contrôle financier renforcé vers le terrain, là où se déroulent les programmes et projets, et d'y mettre en œuvre des audits financiers assurés par des experts locaux. La réflexion a bien progressé, notamment au sein du groupe de travail entre le Ministère et les ONG, grâce à l'expérience des ONG en la matière. Le Ministère a également contribué à la réflexion en fournissant un modèle de termes de référence tels qu'ils sont utilisés pour des audits financiers locaux par l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement Lux-Development, dans le cadre des programmes et projets qu'elle exécute pour la coopération luxembourgeoise bilatérale.

Le Ministère espère que les discussions au sein du groupe de travail aboutiront d'ici la fin de l'année, de telle sorte que des lignes directrices claires en matière de contrôle financier (concernant entre autres le seuil de déclenchement d'audits financiers locaux et les critères de sélection des auditeurs) puissent commencer à être mises en pratique dès le début de l'exercice 2003».

1.2 Observations spécifiques

1.2.1 La donation globale

La Cour a demandé au ministère de respecter la législation et partant d'adapter les procédures en la matière. Le ministère a répondu comme suit :

« Suite aux observations de la Cour des comptes, les procédures ont été adaptées afin de respecter à la lettre la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement en ce qui concerne les conditions qu'une ONG doit remplir pour pouvoir bénéficier d'une donation globale. Ainsi, en 2001, la seule donation globale qui a été accordée par le Ministère l'a été sur base d'une requête dans laquelle l'ONG – en l'occurrence l'œuvre diocésaine Bridderlech Delen a.s.b.l. – a présenté en détail chacun des mini-projets 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, pour reprendre les termes de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Le

Ministère a donc été à même d'exercer un contrôle « ex-ante » sur les mini-projets que l'ONG voulait voir inclure dans la donation globale. »

1.2.2 L'accord-cadre

La Cour a insisté que la législation en la matière soit revue afin que les textes légaux cadrent avec la stratégie du ministère. Le ministère a répondu comme suit :

« Le principe de la nécessité d'adapter la loi en matière d'accord-cadre a en effet été reconnu par le Ministère. Cette adaptation ne pourra cependant se concrétiser que dans le cadre d'une révision plus générale de la loi sur la coopération au développement. Cette révision ira au-delà de la seule coopération avec les ONG et prendra en compte les observations que la Cour des comptes aura pu faire concernant d'autres volets de la loi tels que l'assistance technique, qui fait l'objet d'un examen plus détaillé cette année.

Une adaptation des dispositions légales en matière d'accord-cadre ne pourra donc pas se faire dans l'immédiat. Néanmoins, le Ministère prépare déjà le terrain pour cette adaptation en peaufinant les modalités de mise en œuvre de l'accord-cadre, en concertation avec les ONG au sein du groupe de travail Ministère-ONG. Ce travail de préparation se concentre à l'heure actuelle sur deux points qui donnent encore lieu à débat : les conditions d'accès (quantitatives et qualitatives) à l'accord-cadre et le mode de fixation de l'enveloppe financière annuelle disponible pour la mise en œuvre du programme d'actions sous accord-cadre. Il débouchera d'ici peu sur des modalités de mise en œuvre actualisées qui fourniront la base pour une adaptation de la loi du 6 janvier 1996 (précision des articles 18 et 19) et l'élaboration d'un règlement grand-ducal d'exécution fixant les aspects plus techniques de l'outil « accord-cadre ».

1.2.3 Les frais administratifs des ONG

- La Cour a conclu 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 devra être modifiée en ce sens. Le ministère a répondu comme suit :

« Pour les mêmes raisons que celles indiquées sous la rubrique de l'accord-cadre, une adaptation de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement n'a pas encore pu être faite. La date à laquelle cette adaptation sera faite ne pourra être fixée qu'à partir du moment où le Ministère, suite aux audits successifs de la Cour des comptes, aura réuni l'ensemble des éléments qui le mettront en mesure de réaliser une révision plus générale, une révision globale de la loi sur la coopération au développement. Cette façon de procéder paraît plus efficace au Ministère que la méthode alternative qui consisterait à vouloir modifier la loi par étapes successives, au risque de rendre la procédure très lourde pour tous les acteurs

impliqués dans le processus législatif : le Ministère bien entendu, mais également le Conseil d'Etat, les chambres professionnelles et la Chambre des Députés. »

- En matière de remboursement forfaitaire des frais administratifs aux ONG, la Cour a demandé 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. Le ministère a répondu comme suit :

« Suite aux recommandations de la Cour des comptes en la matière, une discussion a eu lieu dans le cadre d'une réunion de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés. Cette discussion a permis d'élargir le débat dans la mesure où il a été observé que l'application de l'article 81 de la loi du 8 juin 1999 était susceptible de poser problème dans d'autres départements de l'administration gouvernementale. Qu'en est-il de l'application de l'article 81 dans d'autres Ministères ? Afin de répondre à cette question, une lettre a été adressée le 7 février 2002 par Monsieur le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire à Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget.

En attendant qu'une clarification de cette question ait lieu au niveau gouvernemental, clarification que le Ministère a demandée, et jusqu'à nouvel ordre, le Ministère a maintenu le système du remboursement forfaitaire des frais administratifs pour les ONG qui en ont fait le choix. »

- Concernant le remboursement des frais administratifs réels, la Cour a recommandé que le Ministère devra exiger à l'avenir non seulement une copie des factures mais également la production de factures acquittées ou d'autres preuves de paiement. Le ministère a répondu comme suit :

« Le Ministère a relayé cette recommandation de la Cour des comptes dans le cadre du groupe de travail Ministère-ONG. Les ONG sont dès lors tenues de fournir la preuve qu'elles se sont réellement acquittées des frais administratifs repris dans leur décompte. Pour les ONG titulaires d'un accord-cadre et qui doivent soumettre leur comptes chaque année à un réviseur d'entreprises, le Ministère a suggéré une solution plus commode qui consiste pour les ONG à faire attester le décompte des frais administratifs par le même réviseur d'entreprises. Cette manière de procéder a d'ores et déjà été adoptée par la Fondation luxembourgeoise Raoul Follereau, dont le décompte des frais administratifs réels avait été examiné l'année dernière par la Cour des comptes. »

Chapitre 2 Suivi des dossiers sélectionnés

2.1 Accord-cadre

La Cour note que le ministère a élaboré deux schémas standardisés quant à l'établissement du rapport annuel à présenter par les ONG et quant aux renseignements et données à fournir par une

ONG pour pouvoir bénéficier d'un accord-cadre. De ce fait, la Cour constate que par rapport à l'année 2000, le ministère a pu exercer un contrôle plus approfondi des dépenses en la matière pour 2001 et ce sur base du rapport de réalisation présenté par l'ONG. Ainsi, il a été possible de dégager dans la plupart des cas les causes qui sont à l'origine des variations au budget pour certains projets.

2.2 Donation globale

L'examen du dossier sélectionné fait apparaître que l'ONG en question n'a pas employé la totalité des fonds que le ministère lui a versé. Or, le solde afférent n'a pas encore été remboursé par l'ONG, le ministère n'ayant pas encore fait les démarches nécessaires.

2.3 Cofinancement

Sur les 10 projets sélectionnés en 2000, 2 étaient terminés. Dès lors la Cour a assuré le suivi des 8 projets en cours restants.

De ces 8 projets, 4 ont été clôturés en 2001. Dans un dossier, les factures n'étaient pas disponibles.

Pour un projet, le rapport intermédiaire aurait dû être disponible fin mai de cette année. Or ce rapport n'a jamais été communiqué. En effet, d'après les dires de l'ONG, elle se trouve en «liquidation» parce qu'elle n'a pas pu réunir les fonds propres nécessaires. Depuis sa mise en liquidation, l'agrément de l'association en question comme ONG de développement est devenu sans objet.

La Cour note que le ministère a adressé un courrier à l'association concernée se déclarant créancier à leur égard de la totalité du montant accordé par le ministère à titre de participation financière dans les projets de l'ONG, jusqu'à ce que cette dernière produise les documents permettant au ministère de délivrer une décharge quant à la gestion financière des projets.

Partie II L'assistance technique

Chapitre 1 Les coopérants

1.1 Selon l'article 20 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, toute personne qui entend, sans but lucratif, apporter son aide à la population d'un pays en développement bénéficiant d'un programme ou d'un projet de l'Organisation des Nations Unies, de l'une de ses institutions spécialisées, de l'Union européenne, du Gouvernement luxembourgeois ou d'une organisation non gouvernementale agréée, peut se voir admettre au statut de coopérant.

L'agrément, qui est subordonné à plusieurs conditions auxquelles le coopérant doit satisfaire, est donné par le ministre sur avis du comité interministériel.

Le coopérant peut prétendre à une série de prestations qui sont, soit remboursées, soit prises directement en charge par l'Etat. Ces prestations concernent notamment les frais de voyages, l'affiliation à la sécurité sociale, les frais pour soins médicaux et les frais de réinstallation.

Sur les 102 coopérants figurant sur les relevés fournis par le ministère, la Cour a sélectionné pour le besoin de son contrôle 20 dossiers.

1.2 La Cour constate :

1.2.1 En ce qui concerne la procédure d'agrément, une décision formelle du comité interministériel faisait à chaque fois défaut (v. chapitre 5).

1.2.2 En matière de cotisations de sécurité sociale, la loi prévoit que pour la détermination des cotisations et des prestations est prise en compte une rémunération de référence déterminée dans les limites par le ministre, sur proposition du comité interministériel, des minima et maxima cotisables en tenant compte des éléments d'appréciation comme la rémunération que l'agent a touchée dans la profession dont il a abandonné l'exercice et le niveau de rémunération accordée pour une activité similaire exercée au service de l'Etat.

Dans les cas où une rémunération de référence a été fixée, une proposition du comité interministériel faisait défaut (v. chapitre 5). Par ailleurs, plusieurs dossiers ne contenaient aucune pièce documentant la détermination du salaire de référence.

1.2.3 Conformément à la loi, l'Etat paie au coopérant une prime de réinstallation due une fois le contrat de travail accompli. Cette prime d'un montant de quatre mille francs mise en compte pour chaque mois de présence dans les pays en développement correspond à l'indice cent du coût de la vie rattaché à la base de 1948. Elle varie avec cet indice dans la mesure et suivant les modalités applicables aux traitements des fonctionnaires de l'Etat. Elle est majorée des intérêts légaux. Le coopérant peut demander le paiement de cette prime après chaque année complète passée dans la coopération.

Cette prime n'est pas soumise aux charges sociales et fiscales généralement prévues en matière de salaires.

Or, le paiement de la prime de réinstallation ne se fait pas de manière uniforme.

Si dans certains cas, cette prime est directement payée par l'Etat au coopérant, il appert que dans d'autres cas, l'Etat paye cette prime à l'ONG qui emploie les coopérants. Selon le ministère, cette manière de procéder résulte du fait que l'ONG verse chaque mois une avance sur

prime de réinstallation au coopérant. L'examen des contrats de travail en question révèle que cette avance est un élément intégral de la rémunération brute du coopérant. A la fin du contrat de travail, l'ONG se fait rembourser la prime de réinstallation par le ministère.

La Cour est d'avis que ce système de remboursement est contraire à la loi laquelle prévoit que la prime sous rubrique est versée directement par l'Etat au coopérant une fois le contrat de travail accompli.

Par ailleurs, la loi prévoit expressément que cette prime n'est pas soumise aux charges sociales et fiscales généralement prévues en matière de salaires. Or, tel n'est pas le cas, si elle fait partie intégrante du salaire du coopérant.

Il est à noter enfin que la prime de réinstallation est remboursée aux ONG, majorée des intérêts légaux fixés au moment de la fin du contrat de travail, alors que l'ONG verse mensuellement une avance au coopérant.

Dès lors la Cour exige que la prime de réinstallation soit désormais payée directement au coopérant selon les modalités fixées par la loi.

Chapitre 2 Les agents de la coopération

2.1 Les agents de la coopération issus du secteur public

En 2001, sur les 16 agents de la coopération agréés, 6 étaient issus du secteur public. Concernant ces derniers, la Cour, après examen des dossiers, n'a pas d'observations particulières à formuler.

A noter qu'une décision formelle du comité interministériel faisait défaut pour l'agrément des 16 agents de coopération (v. chapitre 5).

2.2 Les agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public

2.2.1 Quant aux agents de la coopération restants, cinq sont affectés au ministère, cinq sont en activité dans un pays en voie de développement.

La Cour entend de prime abord rappeler les prescriptions législatives quant à la durée de la mission de l'agent de coopération et quant à son statut.

- Durée de la mission

L'article 20 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose que toute personne qui entend, sans but lucratif, apporter son aide à la population d'un pays en

développement bénéficiant d'un programme ou d'un projet de l'Organisation des Nations Unies, de l'une de ses institutions spécialisées, de l'Union européenne, du Gouvernement luxembourgeois ou d'une organisation non gouvernementale agréée, peut se voir admettre au statut d'agent de la coopération.

Il ressort de cette disposition que la mission de l'agent de la coopération est rattachée à un programme ou un projet de l'Organisation des Nations Unies, de l'une de ses institutions spécialisées, de l'Union européenne, du Gouvernement luxembourgeois ou d'une organisation non gouvernementale agréée.

De plus l'article 23 dispose que : « peut être agréé comme agent de la coopération pour la durée de sa mission de coopération, le candidat autre que celui issu du secteur public...qui remplit les conditions suivantes, en dehors de celles prévues à l'article 20 :

2° être appelé à assurer des services à la population d'un pays en développement dans le cadre d'un programme ou projet de développement ».

Dès lors la durée de la mission de l'agent de la coopération doit correspondre à la durée du programme ou du projet.

- Statut

Bien que la loi ne dispose pas de manière expresse si l'agent de coopération autre que celui issu du secteur public est soumis au statut de l'employé de l'Etat ou au statut de l'employé privé, l'analyse de la loi permet néanmoins de conclure que l'agent de coopération appartient à cette dernière catégorie.

Ainsi, l'article 23 dispose que ces agents de la coopération sont soumis au régime de la sécurité sociale soit des employés privés, soit des ouvriers, suivant que leur occupation est principalement intellectuelle ou manuelle.

Par ailleurs, cette disposition prévoit que l'exécution d'une mission de coopération au développement ne confère pas à celui qui en a été chargé le droit à un engagement ultérieur au service de l'Etat. Lorsqu'un ancien agent de la coopération entre au service permanent de l'Etat après avoir accompli de façon satisfaisante sa mission de coopération, il est tenu compte du temps passé dans la coopération pour la bonification d'ancienneté de service en vue de la fixation du traitement initial et pour la computation du temps de service en vue de la pension.

Si l'agent de coopération avait la qualité d'employé de l'Etat, cette dernière disposition n'aurait pas été nécessaire, le temps passé au service de l'Etat en qualité d'employé de l'Etat étant considéré

de par la loi pour la bonification d'ancienneté de service en vue de la fixation du traitement initial et pour la computation du temps de service en vue de la pension.

2.2.2 Sur base de ce qui précède, la Cour constate que :

- 7 agents de la coopération bénéficient d'agréments à long terme et de contrats à durée indéterminée. 2 de ces agents sont affectés au ministère. Pour les 5 autres, la Cour n'a pas pu s'assurer du bien-fondé de cette mesure. En effet, les dossiers consultés ne permettent pas d'établir si la durée de leur mission coïncide avec la durée d'un projet ou d'un programme.
- Tous les agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public ont le statut d'employé de l'Etat d'après leur contrat de travail.

La Cour en conclut que les prescriptions de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne sont pas respectées en la matière.

Concernant plus particulièrement les 5 agents de la coopération affectés au ministère, la Cour est d'avis que cette manière de procéder n'est pas compatible avec les règles régissant le recrutement du personnel au service de l'Etat.

Chapitre 3 « Junior Professional Officers » (JPO), « experts associés » auprès des agences des Nations-Unies et « Jeunes Experts » de la Commission Européenne

3.1 Sur base de trois accords conclus entre le Luxembourg et le PNUD, l'OAA ainsi que l'OMS, l'Etat luxembourgeois prend en charge les frais générés par l'affectation d'administrateurs-stagiaires de nationalité luxembourgeoise auprès de certaines agences de l'ONU opérant dans des pays en voie de développement (programme « Junior Professional Officers » (JPO) et « experts associés » auprès des agences des Nations-Unies).

Par ailleurs, suite à la signature de l'Accord général entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Commission des Communautés Européennes relatif à un programme de formation d'experts nationaux dans les délégations de la Commission européenne, le ministère finance l'affectation de « Jeunes Experts » luxembourgeois dans les pays en développement.

Les personnes en question sont toutes couvertes par le statut d'agent de la coopération. Cependant, aucun agrément ministériel n'était accompagné d'une décision formelle du comité interministériel (v. chapitre 5).

3.2 D'abord, la Cour constate que la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement est peu cohérente quant à l'octroi du statut d'agent de coopération à ces personnes qui se limite en l'espèce exclusivement à la couverture en matière de sécurité sociale.

Alors que la loi prévoit d'accorder le statut d'agent de coopération à une personne qui collabore à la mise en œuvre d'un programme ou projet dont la réalisation incombe à une institution internationale ou supranationale, elle dispose en même temps que l'agent de coopération est placé sous l'autorité du ministre avec toutes les conséquences légales qui en découlent.

Or, les personnes travaillant dans le cadre d'un programme de la Commission européenne ou d'une agence de l'ONU sont placées sous l'autorité de ces organisations.

Dans ce contexte, la Cour prend note que, d'après les explications du ministère, ces personnes ne bénéficieront plus à l'avenir du statut d'agent de la coopération et que la couverture en matière de sécurité sociale sera prise en charge par l'organisation respective.

3.3 La Cour constate ensuite que pour les « jeunes experts », l'Etat verse au début de chaque programme de deux ans l'intégralité du montant correspondant à l'enveloppe financière afférente à l'Association européenne pour la coopération. Or, l'Accord général stipule que l'Etat luxembourgeois verse en début de programme uniquement 60% de l'enveloppe financière et qu'ensuite le solde sera versé en cours de programme sur base d'un décompte des dépenses effectuées.

Dès lors la Cour demande que les modalités financières de l'Accord général soient respectées.

3.4 Finalement la Cour tient à souligner qu'il n'existe aucun accord entre le Luxembourg et le BIT, alors qu'un JPO a été recruté par cette organisation et que l'Etat luxembourgeois prend en charge les frais afférents.

3.5 A l'examen des dossiers relatifs aux JPO, experts associés et jeunes experts, la Cour constate que pour tous les dossiers, certaines pièces ou documents qui auraient dû être produits sur base des accords respectifs, n'étaient pas disponibles.

A titre d'exemple, les rapports financiers annuels à produire par les organisations sous rubrique faisaient défaut dans la plupart des cas.

3.6 Concernant les dépenses en la matière pour l'exercice 2001, la Cour est dans l'impossibilité de se prononcer sur quatre paiements, les pièces afférentes n'étant pas disponibles.

Chapitre 4 Les « Volontaires des Nations-Unies » (VNU)

Le programme des VNU fait parti du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il organise le recrutement d'experts et de spécialistes de la coopération et leur mise à disposition à différentes organisations onusiennes dans le domaine humanitaire ou dans celui de la coopération au développement. Le ministère prend en charge les frais afférents.

Si la Cour a pu s'assurer sur base de documents du PNUD que cinq VNU étaient en activité en 2001, elle constate cependant que pour deux VNU, le ministère n'a pas pu présenter de dossier.

Concernant les trois VNU restants, la Cour note que le rapport financier annuel qui aurait dû être produit en conformité avec l'Accord n'était pas disponible.

Selon le ministère, les rapports de performance périodiques seraient envoyés sous peu.

Chapitre 5 Le comité interministériel

5.1 Cadre légal

L'article 50 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose qu'«il est institué un comité interministériel pour la coopération au développement. Il donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement ainsi que sur les matières indiquées par la présente loi. La composition et le fonctionnement de ce comité interministériel sont fixés par règlement grand-ducal.»

Le règlement grand-ducal du 14 février 1996 fixant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour la coopération au développement reprend dans ses articles 4 et 5 les attributions dévolues au comité interministériel par la loi précitée.

Ainsi, le comité interministériel donne, entre autres, son avis dans les matières suivantes :

- l'agrément à accorder à un agent de la coopération,
- la révocation de l'agrément à un agent de la coopération,
- l'agrément à accorder à un coopérant,
- la révocation de l'agrément à un coopérant,
- les avantages créés en faveur des coopérants à accorder aux ministres d'un culte ainsi qu'aux membres d'ordres ou de congrégations religieux de nationalité luxembourgeoise,
- les avantages en matière de sécurité sociale créés en faveur des coopérants à accorder aux experts et représentants des organisations non gouvernementales agréées participant à des projets de coopération au développement dans un pays en développement pendant une durée minimale de sept jours,
- l'assimilation aux coopérants aux fins de l'affiliation à la sécurité sociale, d'une part, des personnes en service d'une société commerciale de droit luxembourgeois qui, pour le compte du gouvernement luxembourgeois, exécutent des programmes ou projets de développement

en faveur des populations en développement et, d'autre part, des membres d'organisations non gouvernementales, non autrement couverts par la loi sur la coopération au développement, qui participent à des missions humanitaires dans des pays en développement dans l'intérêt de la population de ces pays,

...

Par ailleurs, le comité interministériel formule des propositions dans les matières suivantes :

- la fixation de la rémunération des agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public,
- la fixation de l'indemnité de séjour allouée aux agents de la coopération,
- la détermination d'une rémunération de référence prise en compte pour la détermination des cotisations et prestations sociales pour les coopérants

5.2 Fonctionnement du comité interministériel

Il appert que les avis du comité interministériel ne revêtent jamais la forme d'une décision formelle.

Auparavant, les membres recevaient par courrier la documentation afférente et étaient priés d'exprimer leur accord ou désaccord par l'envoi en télécopie d'une feuille standard dûment remplie.

L'examen des dossiers a révélé que dans la plupart des cas, une minorité des membres retournaient cette feuille.

Ensuite a été instauré par le comité une procédure basée sur l'acceptation tacite.

En pratique, les membres du comité reçoivent les documents par courrier électronique. S'ils ne répondent pas dans un délai déterminé, ils sont supposés avoir donné leur accord. Selon le secrétaire du comité, il est rarement répondu aux messages électroniques.

Comme indiqué ci-dessus, le comité interministériel a également pour tâche de formuler des propositions dans les matières précisées par loi.

L'examen des dossiers n'a pas permis à la Cour de s'assurer que le comité a effectivement pris l'initiative de formuler de telles propositions.

Sur base de ce qui précède, la Cour demande que le comité interministériel détermine une procédure aboutissant à une décision formelle basée sur l'avis clairement exprimé de chacun des membres du comité.

Chapitre 6 Observation d'ordre général

Le contrôle des dépenses à charge du FCD ayant trait à l'assistance technique pendant l'exercice budgétaire 2001 a relevé que plusieurs dossiers n'étaient pas complets. D'autres ont été complétés par les agents du ministère lors du contrôle sur place de la Cour.

Selon les dires du ministère, cette situation s'expliquerait par le fait que le volet de l'assistance technique avait été traité essentiellement par un seul fonctionnaire et ce entre 1993 et avril 2002. Par ailleurs, des problèmes de transmission de dossiers seraient apparus lors de la nouvelle affectation du fonctionnaire en question à un poste à l'étranger.

A partir d'avril 2002, le ministre a mis une nouvelle structure administrative en place. Désormais, 4 agents aux tâches clairement délimitées sont en charge du volet de l'assistance technique. Cette nouvelle structure devrait permettre une tenue actualisée des dossiers qui satisfait aux prescriptions légales et aux clauses contractuelles en vigueur.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 17 février 2003.

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

Pour la deuxième année consécutive, la Cour des comptes a saisi une faculté qui lui est réservée par la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement en formulant ses observations sur la gestion du Fonds de la Coopération au Développement (FCD). Comme en 2001 pour l'exercice budgétaire précédent, le Ministère considère cet exercice comme un moment important pour la politique luxembourgeoise de coopération au développement, dans la mesure où il permet de mieux faire ressortir la nécessité pour la coopération luxembourgeoise d'adapter et d'améliorer en permanence ses outils de travail en général et sa gestion financière en particulier.

En 2002, l'audit financier de la Cour des comptes a procédé en deux temps. Il s'est concentré dans un premier temps sur le suivi des dossiers de cofinancement, de donation globale et d'accord-cadre que la Cour avait sélectionnés lors de son contrôle portant sur l'exercice 2000 ainsi que sur le suivi des constatations et recommandations que la Cour des comptes avait formulées dans son rapport en 2001.

Dans un second temps, le contrôle a porté sur toutes les recettes du FCD ainsi que sur les dépenses à charge du FCD ayant trait à l'assistance technique pendant l'exercice budgétaire 2001. Pour donner un ordre de grandeur, le volet « assistance technique » a généré en 2001 des dépenses d'un montant total de 2.934.570,14 EUR, ce qui représentait quelque 2,89 pour cent des dépenses effectuées en 2001 à charge du FCD, soit au total 101.394.356,25 EUR.

Dans les observations qu'il voudrait soumettre, en vue d'un examen contradictoire constructif, en réponse aux observations qui lui ont été transmises en date du 18 octobre 2002 par la Cour des comptes, le Ministère s'est tenu à la trame suivie par cette dernière.

Partie I Contrôle de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2000

Chapitre 1 Suivi des recommandations de la Cour des comptes

Le Ministère n'a rien à ajouter aux éléments de réponse qu'il a fournis à la Cour des comptes dans une note écrite en date du 14 octobre 2002.

Chapitre 2 Suivi des dossiers sélectionnés

Ad 2.1 Accord-cadre

Le Ministère n'a pas d'observation à formuler sur cette partie du rapport, si ce n'est de se féliciter de constater que la Cour des comptes approuve la démarche qu'il a suivie en élaborant, de concert avec les ONG et le Bureau d'assistance technique aux ONG, des schémas de présentation standardisés qui permettent aux différentes ONG de faire une présentation plus lisible et plus homogène des informations concernant leur accord-cadre (programme d'accord-cadre, fiche d'action sous accord-cadre, rapport annuel d'activités sous accord-cadre).

Ad 2.2 Donation globale

Le Ministère reconnaît qu'il doit encore engager les procédures nécessaires afin de demander à l'ONG concernée le remboursement de la part de la contribution financière de l'Etat qui n'a pas été employée dans la mise en œuvre des mini-actions regroupées dans la donation globale.

Ad 2.3 Cofinancement

S'agissant du projet cofinancé pour lequel la Cour des comptes a signalé l'absence de factures dans le rapport de réalisation afférent, le Ministère tient à rappeler qu'il n'est pas d'usage qu'il exige des ONG la présentation de l'ensemble des factures avec le rapport de réalisation d'un projet cofinancé. Certes, les conditions générales régissant les relations contractuelles entre le Ministère et les ONG prévoient au chapitre IV (« Cofinancements ») que « 4. le Ministère peut, à tout moment, exiger la présentation d'un rapport concernant le projet. Ce rapport devra comprendre une partie narrative et une partie financière avec tous les comptes et les pièces justificatives afférentes » et que « 5. un tel rapport, dit rapport de réalisation, lui est dû, normalement et sans requête préalable de sa part, au plus tard dix-huit mois après la date de la signature du contrat de cofinancement ». Il n'a cependant jamais été question d'obliger les ONG à présenter avec le rapport de réalisation l'ensemble des factures, qui représentent dans bon nombre de cas un volume d'informations considérable et dont l'acheminement au Ministère à lui seul engendrerait des coûts non négligeables, pour l'ONG comme pour son partenaire local dans le pays en développement. Dans son appréciation d'un rapport de réalisation, le Ministère se base sur la partie financière élaborée par l'ONG sur base des informations recueillies auprès de son partenaire local (grand livre comptable du projet, factures à l'appui). La vérification des pièces justificatives est donc faite par l'ONG, et il serait fastidieux pour le Ministère de répéter cet exercice. D'ailleurs, en l'état actuel, le Ministère n'en a tout simplement pas la capacité. Afin néanmoins d'améliorer le contrôle financier des projets, le Ministère est en train d'élaborer avec les ONG des lignes directrices rendant obligatoires des audits

financiers assurés par des experts locaux pour des projets dépassant un certain seuil financier (cf. informations reprises au point I.1.1. des observations de la Cour des comptes).

Partie II L'Assistance technique

Chapitre 1 Les coopérants

Ad 1.2.1 Décision du comité interministériel

Pour ce point qui concerne la plupart des volets de l'assistance technique, le Ministère renvoie à ses observations et propositions reprises au chapitre 5 (p. 13 et suivante).

Ad 1.2.2 Cotisations de sécurité sociale

Le Ministère prend acte des observations de la Cour des comptes et s'engage à l'avenir à documenter dûment pour chaque coopérant la rémunération de référence utilisée pour déterminer les cotisations et les prestations en matière de sécurité sociale. Cette rémunération de référence est déterminée conformément aux dispositions de l'article 30, para. 6 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Ainsi, pour la grande majorité des personnes agréées comme coopérant, c'est-à-dire pour les coopérants travaillant pour l'ONG Médecins sans Frontières, la rémunération de référence (« salaire de référence CASS ») est fixée par l'ONG sur base du niveau de salaire ou de revenu moyen pratiqué au Luxembourg à profession et qualification égales : pour les infirmiers et les infirmières, le salaire de référence pour la sécurité sociale est ainsi fixé sur base de la grille des salaires du contrat collectif de l'Entente des Hôpitaux pour les professions paramédicales.

Ad 1.2.3 Prime de réinstallation

Le Ministère prend acte des observations de la Cour des comptes. En effet, en 2001, le Ministère a versé directement à une ONG la somme de 112.094,54 EUR correspondant à la prime de réinstallation de neuf coopérants ayant travaillé pour cette même ONG. Ce mode de paiement résultait du fait que l'ONG versait chaque mois au coopérant une avance sur sa prime de réinstallation. Cette avance faisait partie intégrante de la rémunération brute du coopérant mentionnée dans son contrat de travail avec l'ONG, de telle sorte que l'ONG pouvait pratiquer une politique salariale en accord avec la grille des rémunérations en vigueur au niveau du mouvement international dont l'ONG fait partie.

Le Ministère s'est d'ores et déjà rallié à l'avis de la Cour des comptes selon lequel ce système est contraire à la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, qui dispose en son

article 30, para. 9 que « *l'Etat paie au coopérant une prime de réinstallation due* ». La nouvelle équipe en charge de l'assistance technique depuis le début de l'année 2002 a refusé systématiquement depuis le 14 juin 2002 d'instruire tous les dossiers de coopérants présentés par l'ONG concernée dans lesquels le projet de contrat de travail autorisait l'ONG à percevoir la prime de réinstallation en lieu et place du coopérant, une fois le contrat de travail accompli.

Pour les coopérants nouvellement agréés, la prime de réinstallation sera désormais payée directement au coopérant selon les modalités fixées par la loi.

Chapitre 2 Les agents de la coopération

Ad 2.1 Agents de la coopération issus du secteur public

En ce qui concerne l'absence de décision formelle du comité interministériel pour l'agrément des 16 agents de la coopération en service en 2001, le Ministère renvoie à ses observations et propositions reprises au chapitre 5 (p. 13 et suivante).

Ad 2.2 Agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public

Durée de la mission de ces agents

En se basant sur la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, la Cour des comptes affirme que la durée de la mission de l'agent de la coopération doit correspondre à la durée d'un programme ou projet de développement. Constatant que sept agents de la coopération bénéficient d'agrément à long terme et de contrats de travail à durée indéterminée, que deux de ces agents sont affectés au Ministère et que pour les cinq autres agents dont le lieu d'activité se situe dans un pays en développement, les dossiers consultés ne permettent pas d'établir si la durée de leur mission coïncide avec la durée d'un projet ou programme, la Cour des comptes conclut que les prescriptions de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne sont pas respectées en la matière.

Tout en comprenant l'argumentation de la Cour des comptes, le Ministère ne peut partager la conclusion à laquelle elle aboutit.

Tout d'abord, le Ministère tient à signaler que la « *mission de coopération* » mentionnée à l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (l'article 22 parle de « *mission de coopération au développement* ») n'est pas précisément définie. On peut, comme le fait la Cour des comptes, formuler l'hypothèse qu'elle correspond à la durée d'un programme ou projet de développement, mais la loi reste vague sur le sujet.

Ensuite, il faut s'entendre sur ce que peut être la durée d'un programme ou projet de développement.

Pour un projet de développement précis, il existe un chronogramme et une échéance à laquelle il est prévu d'achever le projet. Toutefois, l'activité des agents de la coopération ne se borne pas à un projet de développement. Elle couvre dans la grande majorité des cas tout un programme de développement, qui peut être défini dans notre contexte comme le cadre dans lequel sont mis en œuvre différents projets de développement s'inscrivant dans une logique d'intervention cohérente. Si par exemple un agent de la coopération basé au Ministère participe à la gestion d'un programme de coopération bilatérale entre le Luxembourg et le Vietnam, son activité se déroule bien dans le cadre d'un programme de développement, sans que ce programme de développement associant les autorités luxembourgeoises et vietnamiennes soit précisément borné dans le temps. Cet exemple vaut pour tout agent de la coopération qui participe à la gestion d'un programme de coopération bilatérale entre le Luxembourg et un pays en développement. Or, tous les agents de la coopération qui bénéficient d'agrément à long terme et de contrats de travail à durée indéterminée sont dans ce cas d'espèce.

Dans ce contexte, le Ministère est d'avis que l'affectation d'agents de la coopération au Ministère et le fait que certains agents de la coopération au développement bénéficient d'agrément à long terme et de contrats de travail à durée indéterminée ne peuvent pas être interprétés comme étant contraires aux prescriptions de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement en matière de durée de la mission des agents de la coopération.

Statut des agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public

La Cour des comptes reconnaît que la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne prévoit pas de manière explicite à quel statut l'agent de la coopération autre que celui issu du secteur public est soumis, mais elle affirme que l'analyse de la loi permet néanmoins de conclure que l'agent de la coopération appartient à la catégorie de l'employé privé. La Cour des comptes constate que tous les agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public ont le statut d'employé de l'Etat d'après leur contrat de travail et en conclut que les prescriptions de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne sont pas respectées en la matière.

Ici encore, même s'il comprend la logique de l'argumentation de la Cour des comptes, le Ministère ne peut partager la conclusion à laquelle elle aboutit. En effet, tous les agents de la coopération concernés collaborent à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des pays en développement et dont la réalisation incombe au Gouvernement luxembourgeois. Dans ce cadre, les agents de la coopération sont au service de l'Etat, et, pour la fixation de leur indemnité mensuelle, leur régime peut être assimilé au régime des indemnités des employés de l'Etat. C'est ce principe qui est à la base du règlement grand-

ducal du 20 décembre 2001 déterminant le régime des indemnités des agents de la coopération au service de l'Etat visés à l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Dans son article 2, ce règlement précise que *« sont considérés comme agents de la coopération au service de l'Etat les agents de la coopération qui, au sens de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, collaborent à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des populations des pays en développement et dont la réalisation incombe au Gouvernement luxembourgeois »*. Dans le commentaire des articles qui était joint au projet de règlement grand-ducal, le Ministère avait explicité sa base légale en argumentant que ces *« agents de la coopération au service de l'Etat visés à l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement »* sont des agents au service de l'Etat non visés par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, dont l'article 23, para. 1 dispose que *« les indemnités revenant aux stagiaires, employés temporaires et autres agents au service de l'Etat non visés par la présente loi sont fixées par règlement grand-ducal par référence aux règles et dans les limites prévues par celles-ci »*. Le règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 a donc prévu dans son article 3 que *« les indemnités des agents de la coopération au service de l'Etat sont fixées conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat »*. Ce raisonnement conduisant à l'assimilation des agents de la coopération au service de l'Etat visés à l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement à des employés de l'Etat pour ce qui est du régime de leurs indemnités n'a été contestée par aucune des instances impliquées dans l'élaboration et l'analyse du règlement grand-ducal du 20 décembre 2001.

Il n'y a en principe que trois catégories d'agents au service de l'Etat : les fonctionnaires de l'Etat, les employés de l'Etat et les ouvriers de l'Etat. N'étant ni des fonctionnaires de par leur statut ni ouvriers de par leur qualification, les agents de la coopération actuellement au service de l'Etat, c'est-à-dire les agents de la coopération qui collaborent actuellement à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des pays en développement et dont la réalisation incombe au Gouvernement luxembourgeois, doivent rentrer dans la catégorie de l'employé de l'Etat. La loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat dispose dans son article 2, para. 1 que *« la qualité d'employé de l'Etat est reconnue à toute personne qui remplit les conditions prévues par la présente loi et qui est engagée par l'Etat sous contrat d'employé pour une tâche complète ou partielle et à durée déterminée ou indéterminée dans les administrations et services de l'Etat »*. Ainsi, les agents de la coopération qui sont au service de l'Etat sous contrat d'employé peuvent bien être considérés comme ayant la qualité d'employé de l'Etat.

La Cour des comptes tire argument du fait que l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose que les agents de la coopération sont soumis au régime de la sécurité sociale soit des employés privés, soit des ouvriers, suivant que leur

occupation est principalement intellectuelle ou manuelle. Cependant, cette disposition n'est pas compatible avec le principe général précité selon lequel un employé au service de l'Etat doit nécessairement avoir le statut d'employé de l'Etat. Elle devrait en tout cas être adaptée dans le cadre de la révision de la loi sur la coopération au développement.

De même, l'argument de la Cour des comptes selon lequel les dispositions sur la bonification d'ancienneté de service qui figurent au dernier paragraphe de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 seraient superflues si l'agent de la coopération avait le statut d'employé de l'Etat ne résiste pas à l'analyse. En effet, ces dispositions vont de soi dans le cas d'agents de la coopération qui sont *de facto* des employés de l'Etat parce qu'ils collaborent à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des populations des pays en développement et dont la réalisation incombe au Gouvernement luxembourgeois, comme c'est le cas de l'ensemble des agents de la coopération agréés par le Ministère à l'heure actuelle. Mais ces dispositions ne vont pas de soi et prennent tout leur sens dans le cas où des agents de la coopération ne seraient pas au service direct de l'Etat mais collaboreraient à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des populations des pays en développement et dont la réalisation incombe aux Gouvernements des pays en développement liés au Gouvernement luxembourgeois dans le cadre d'un accord bilatéral ou multilatéral ou à une institution internationale ou supranationale dont le Luxembourg est membre, c'est-à-dire dans les autres cas de figure prévus par l'article 23, 3° de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

Le Ministère est donc d'avis que les agents de la coopération au service de l'Etat peuvent être considérés comme appartenant à la catégorie des employés de l'Etat.

Mais alors, pourrait-on objecter, ces agents de la coopération ont-ils bien été recrutés par le Ministère selon les règles qui président au recrutement d'employés de l'Etat, dans le cadre du *numerus clausus* ?

La règle générale du *numerus clausus* pour l'engagement de personnel au service de l'Etat est établie chaque année par la loi budgétaire. Pour l'année en cours, il s'agit de la loi du 20 décembre 2002 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003. Cette règle prévoit entre autres que « *les décisions relatives aux engagements de personnel au service de l'Etat incombent au Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur le vu du rapport motivé du chef d'administration et de l'avis de la commission spéciale prévue à l'article 6 de la loi du 24 décembre 1946* » et que « *ces procédures sont applicables à tous les engagements au service de l'Etat, quel que soit le statut du personnel* » (article 17, para. 5 de la loi précitée).

Les dispositions précitées ne laissent *a priori* guère de doute sur le champ d'application de la règle du *numerus clausus*. Elle vaut pour tout engagement de personnel supplémentaire au service de l'Etat.

Toutefois, en vertu du principe général hérité du droit romain selon lequel « *legi speciali per generalem non derogatur* » (trad. : « il n'est pas dérogé à une loi spéciale par une loi générale ») ; on trouve également la formule « *per generalia non specialibus derogatur* », on peut avancer l'argument selon lequel, même si la loi budgétaire et donc la règle générale du *numerus clausus* ne prévoient pas l'engagement par l'Etat d'agents de la coopération, une loi spéciale, en l'occurrence la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, peut parfaitement servir de base légale à l'engagement par l'Etat d'agents de la coopération issus du secteur privé, sans que la loi générale puisse y déroger.

Sans passer par la procédure du *numerus clausus*, le Ministère a régulièrement recruté des agents de la coopération issus du secteur privé sur base de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Cette loi prévoit en effet que :

1. des candidats remplissant un certain nombre de critères objectifs et qui collaborent à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des populations des pays en développement et dont la réalisation incombe au Gouvernement luxembourgeois peuvent être agréés comme agent de la coopération pour la durée de leur mission de coopération (article 23) ;
2. ces agents de la coopération bénéficient du régime de la sécurité sociale (même article) ;
3. ces agents ont droit à une indemnité qui est fixée de cas en cas par le ministre (même article) ; le régime des indemnités de ces agents a d'ailleurs été précisé par le règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 déterminant le régime des indemnités des agents de la coopération au service de l'Etat visés à l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (Mémorial A – N° 162, 31 décembre 2001, pp. 3458-3459) ;
4. le financement de ces agents (et de l'assistance technique en général) est assuré par le Fonds de la Coopération au Développement (articles 2 et 4).

La combinaison de ces quatre éléments permet d'affirmer que la loi du 6 janvier 1996 a une portée pratique : à l'instar de la loi budgétaire qui établit chaque année la règle générale du *numerus clausus*, la loi sur la coopération au développement donne au Ministère la possibilité et les moyens financiers de recruter des agents de la coopération dans le secteur privé afin de les affecter à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des populations des pays en développement et dont la réalisation incombe au Gouvernement luxembourgeois. La seule différence réside dans le fait que le personnel recruté par l'Etat selon la règle générale du *numerus clausus* est à charge du budget de l'Etat, tandis que les agents de la coopération issus du secteur privé sont à charge d'un fonds spécial, le Fonds

de la Coopération au Développement, qui déroge au principe classique de l'annualité budgétaire.

Cela étant, le Ministère reconnaît qu'en l'état actuel, la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement mérite d'être précisée. Comme le soulignent les observations de la Cour des comptes, la formulation de la loi laisse à désirer sur certains points. Et si certaines dispositions de la loi, de par leur caractère imprécis, ont eu le mérite de laisser au Ministère la marge de manœuvre dont il avait besoin dans une phase pilote, le temps est désormais venu d'adapter le chapitre de la loi consacré aux agents de la coopération.

L'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 se borne à disposer qu'un candidat non issu du secteur public *« peut être agréé comme agent de la coopération pour la durée de sa mission de coopération »*. Il n'est donc pas fait explicitement mention d'un engagement au service de l'Etat, mais seulement d'un agrément pour la durée d'une mission de coopération qui *« est donné par le ministre [ayant dans ses attributions la coopération au développement] sur avis du comité interministériel prévu à l'article 50 de la présente loi »* (article 24), sans que l'agrément ni la mission de coopération soient précisément définis.

De même, l'article 23, para. 6 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose que *« l'exécution d'une mission de coopération au développement ne confère pas à celui qui en a été chargé le droit à un engagement ultérieur au service de l'Etat. Lorsqu'un ancien agent de la coopération entre au service permanent de l'Etat après avoir accompli de façon satisfaisante sa mission de coopération, il est tenu compte du temps passé dans la coopération pour la bonification d'ancienneté de service en vue de la fixation du traitement initial et pour la computation du temps de service en vue de la pension »*. Pour un lecteur qui voudrait interpréter la loi dans ce sens, cette disposition permettrait d'affirmer que la loi ferait une distinction très nette entre l'agrément en tant qu'agent de la coopération – pour la durée d'une mission de coopération – et l'engagement au service de l'Etat.

Conclusion

De l'avis du Ministère, et contrairement à la conclusion tirée par la Cour des comptes en la matière, l'engagement par l'Etat d'agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public et leur affectation au Ministère sur la base de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne représentent pas une infraction à la loi et sont compatibles avec les règles régissant le recrutement du personnel au service de l'Etat, en vertu du principe général du droit selon lequel il n'est pas dérogé à une loi spéciale par une loi générale. Pour autant, il est nécessaire aux yeux du Ministère d'adapter le texte de la loi sur la coopération au développement, afin de prévenir à l'avenir toute divergence d'interprétation quant à sa portée. Une telle adaptation de la loi devra se situer dans le cadre d'une révision plus générale de la loi sur la coopération au développement.

Cette révision ira au-delà de la seule assistance technique. Elle prendra en compte les observations que la Cour des comptes a faites en 2001 concernant la coopération avec les ONG ainsi que les observations que la Cour des comptes aura pu faire entre-temps concernant d'autres rubriques de dépenses effectuées à charge du FCD.

En attendant l'adaptation de la loi, le Ministère a fait inscrire au *numerus clausus* de l'exercice 2003 trois postes d'employés de l'Etat de la carrière S qui permettront dans le court terme d'éviter tout malentendu sur le statut de trois agents de la coopération universitaires affectés au Ministère et qui disposent d'un contrat de travail à durée indéterminée. Si on ajoute à cela le fait qu'un agent de la coopération affecté au Ministère sous un contrat de travail à durée déterminée vient d'être engagé par l'Etat dans la carrière du secrétaire de légation, le nombre des agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public qui sont affectés au Ministère s'est réduit de cinq à deux à présent par rapport au niveau des années 2001 et 2002.

Pour l'avenir, en ce qui concerne l'engagement d'agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public sous le régime de contrats de travail à durée déterminée, et là encore afin d'éviter tout malentendu sur le statut de ces agents, le Ministère entend faire inscrire au *numerus clausus* le nombre adéquat de postes d'employés de l'Etat, du moins tant que la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement n'aura pas été clarifiée.

Chapitre 3 « Junior Professional Officers » (JPO), « Experts Associés » (EA) auprès des agences et programmes des Nations Unies et « Jeunes Experts » (JE) de la Commission Européenne

Ad 3.1 Absence de décision formelle du comité interministériel

Pour ce point, le Ministère renvoie à ses observations et propositions reprises au chapitre 5 (p. 13 et suivante).

Ad 3.2 Statut des JPO, EA et JE

Le Ministère a effectivement accordé le statut d'agent de la coopération aux JPO, EA et JE, cela d'une part sur base de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1996 qui dispose que peut être agréé comme agent de la coopération le candidat qui est appelé à « *collaborer à la mise en œuvre d'un programme ou projet de développement en faveur des populations des pays en développement et dont la réalisation incombe (...) à une institution internationale ou supranationale dont le Luxembourg est membre* », et d'autre part suite à des délibérations au sein du comité interministériel, dans le souci de garantir l'affiliation des ressortissants luxembourgeois concernés à la sécurité sociale luxembourgeoise.

Le Ministère reconnaît l'incohérence de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement qu'a relevée la Cour des comptes. En effet, l'article 27, para. 1 de la loi pourrait laisser croire que les JPO, EA et JE agents de la coopération seraient placés sous l'autorité directe du ministre ayant dans ses attributions la coopération au développement, alors qu'en fait, ils sont liés par un contrat de travail à l'organisation pour laquelle ils travaillent. Ils sont donc placés sous l'autorité de cette organisation.

Le Ministère peut confirmer à la Cour des comptes qu'après examen des conditions applicables en matière de sécurité sociale au niveau de la Commission Européenne et du système des Nations Unies, il a été décidé de ne plus octroyer dorénavant le statut d'agent de la coopération aux JPO, EA et JE. Ainsi, pour tous les nouveaux recrutements effectués depuis avril 2002 et pour toutes les prolongations de contrat effectuées à partir d'octobre 2002, les JPO et EA bénéficient des prestations sociales octroyées par les Nations Unies, et les JE bénéficient des prestations sociales octroyées par la Commission Européenne, Dans les deux cas, ces prestations ne sont en tout cas pas moins avantageuses que celles prévues par la sécurité sociale luxembourgeoise.

Ad 3.3 Modalités de financement du programme JE

La Cour des comptes constate que les modalités de financement appliquées dans le cadre du programme JE ne correspondent pas à ce qui était prévu dans l'Accord général signé le 17 octobre 1995 entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Commission Européenne en la matière.

Le Ministère prend acte de cette observation et tient à assurer la Cour des comptes qu'à partir de l'exercice 2002, les contributions financières dues par le Luxembourg à la Commission Européenne seront versées selon les modalités arrêtées dans l'Accord général précité : une avance correspondant à 60 % de l'enveloppe financière sera versée au début de chaque programme de deux ans, et le solde sera versé en cours de programme, sur base d'un décompte des dépenses effectuées.

Ad 3.4 Recrutement d'un JPO par le BIT

La Cour des comptes constate qu'il n'existe aucun accord entre le Luxembourg et le Bureau International du Travail (BIT), alors qu'un JPO a été recruté en 2001 par cette organisation et que l'Etat luxembourgeois prend en charge les frais afférents.

Après la signature de trois accords avec le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA, en anglais FAO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), le Ministère n'a pas souhaité poursuivre dans la voie d'une multiplication des signatures d'accords avec les différents programmes et agences onusiens auxquels sont

affectés des ressortissants luxembourgeois en tant que JPO et EA. A des fins d'homogénéisation des procédures, le Ministère a donc informé le JPO Service Center de Copenhague, qui dépend directement du PNUD, de son souhait de voir les Nations Unies créer un centre d'administration unique pour l'ensemble des JPO et EA.

Entre-temps, le Secrétariat Général des Nations Unies a confirmé au Ministère que pour tous les programmes et agences onusiens pour lesquels aucun accord particulier en matière de JPO n'a été conclu, l'Accord général conclu avec le PNUD est d'application. De la sorte, le recrutement d'un ressortissant luxembourgeois par le BIT en 2001 peut être considéré comme étant couvert par l'Accord général signé le 17 juin 1994 entre le Grand-Duché de Luxembourg et le PNUD.

Ad 3.5 Dossiers lacunaires

La Cour constate que pour tous les dossiers de JPO, EA et JE qu'elle a examinés, certains documents ou pièces qui auraient dû être produits sur base des accords respectifs n'étaient pas disponibles. La Cour des comptes note à titre d'exemple que les rapports financiers annuels à produire par les organisations auxquelles sont affectés les JPO, EA et JE faisaient défaut dans la plupart des cas.

Le Ministère prend acte de cette observation. Il voudrait toutefois donner à considérer que l'envoi des rapports financiers annuels est en général assez tardif, notamment dans le cas des programmes et agences des Nations Unies. A cet égard, le Ministère note que les procédures de rapport sont en train de s'améliorer grâce au travail du JPO Service Center de Copenhague, qui a été créé à la fin de l'année 2001.

Ad 3.6 Disponibilité des pièces comptables

La Cour des comptes constate qu'elle n'a pas pu se prononcer sur quatre paiements effectués à charge du FCD 2001 au titre de l'assistance technique, les pièces afférentes n'étant pas disponibles.

Le Ministère prend acte de cette observation. Il est possible que certaines pièces comptables de l'exercice 2001 n'aient pu être produites, dans la mesure où celles-ci ont été classées dans l'ordre de leur retour au Ministère par le contrôleur financier, c'est-à-dire dans un ordre qui n'est pas rigoureusement chronologique, ce qui ne facilite assurément pas une recherche systématique.

Le Ministère tient à rappeler à ce sujet que l'exercice 2001 a été celui du lancement de la nouvelle procédure financière prévue par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'exercice 2001 a donc été marqué par les incertitudes et les tâtonnements qui accompagnent toute innovation majeure, notamment dans le domaine du

classement des pièces comptables. Certaines de ces pièces ont été classées dans les dossiers financiers, d'autres ont été retournées aux desks en charge pour être classées par ceux-ci dans leurs dossiers « programmes et projets ». Il a fallu un certain temps de rodage avant qu'un véritable système ne se mette en place, ce qui fut fait en 2002.

Actuellement, les pièces comptables d'engagement sont retournées au desk en charge s'il reste des tranches supplémentaires à payer sur les programmes et projets. Les dossiers financiers clôturés ainsi que les pièces comptables de paiement (ordres de paiement) sont classés selon le numéro de l'ordonnance qui est renseigné tant dans le système SAP que dans la base de données du Ministère sous FileMaker. Les recherches de pièces comptables devraient en être facilitées à l'avenir.

Chapitre 4 Les « Volontaires des Nations-Unies » (VNU)

La Cour des comptes constate que le Ministère n'a pas pu présenter de dossier pour deux des cinq VNU qui étaient en activité en 2001. Concernant les trois autres VNU pour lesquels le Ministère a pu présenter un dossier, la Cour des comptes constate que ce dossier ne contenait pas le rapport financier annuel qui aurait dû être produit en conformité avec les dispositions de l'accord de financement signé le 7 décembre 2000 entre le Ministère et les Volontaires des Nations Unies.

Le Ministère prend acte de ces observations. Suite à la transition dans la gestion de ce volet de l'assistance technique, le Ministère reconnaît ne pas avoir été en mesure de présenter de dossier pour deux VNU sur les cinq qui étaient en activité en 2001.

Quant aux rapports de performance périodique, ils sont en instance de réception de la part du bureau des VNU à Bonn, qui gère ce programme. Grâce à des contacts plus fréquents avec ce bureau, le Ministère espère pouvoir s'assurer d'un envoi plus régulier et rapide de ces rapports comme d'ailleurs des rapports financiers annuels afférents à chaque VNU financé par le Luxembourg, comme cela est prévu dans l'accord de financement signé le 7 décembre 2000 entre le Ministère et les Volontaires des Nations Unies.

Chapitre 5 Le comité interministériel pour la coopération au développement

Avis donnés par le comité interministériel

En se fondant sur sa base légale, c'est-à-dire, d'une part, la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et notamment son article 50 et, d'autre part, le règlement grand-ducal du 14 février 1996 fixant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour la coopération au développement, et en constatant les modalités selon lesquelles ce comité

fonctionne dans la pratique, la Cour des comptes demande que le comité interministériel détermine une procédure aboutissant à une décision formelle basée sur l'avis clairement exprimé de chacun des membres du comité.

Le Ministère reconnaît le bien-fondé de la demande de la Cour des comptes, à laquelle il s'est efforcé de donner d'ores et déjà une suite favorable dans les faits.

Le Ministère rappelle que lors de la réunion du comité interministériel du 12 avril 2002, il a été décidé d'introduire une procédure d'accord tacite en remplacement de la procédure antérieure qui comportait certaines lourdeurs en ce qu'elle nécessitait l'envoi de documents photocopiés comprenant la demande d'avis en tant que telle ainsi que les pièces afférentes à tous les membres du comité qui étaient supposés les retourner munis de leur avis. En pratique, il s'est cependant avéré que très rares étaient les membres du comité qui retournaient les demandes d'avis. Se posait par ailleurs le problème du respect des délais au vu des lenteurs dans la distribution du courrier entre les différents Ministères ou à l'intérieur de ceux-ci.

L'introduction d'une procédure de silence a été accueillie par les membres du comité interministériel comme facilitant et accélérant la procédure d'une manière considérable. Dans la mesure où cette procédure ne contredit pas le cadre légal existant – qui reste d'ailleurs muet sur les modalités selon lesquelles le comité interministériel devrait donner son avis – le Ministère entend continuer à l'appliquer.

Les pièces afférentes aux demandes d'avis sont actuellement soumises par le secrétaire du comité interministériel à ses membres par voie de courrier électronique et sont accompagnées du texte suivant : *« Soit la présente demande d'avis vous transmise selon la procédure arrêtée lors de la réunion du 12 avril 2002: à défaut d'avis contraire émis par vous endéans les 5 jours ouvrables, votre avis favorable sera supposé. En cas d'avis contraire, vous voudrez bien m'en aviser par retour de courrier électronique ».*

Depuis janvier 2003, le secrétaire du comité interministériel regroupe les avis obtenus dans une fiche d'avis qui est jointe au dossier tenu pour chaque personne concernée. On trouvera en annexe un exemple de fiche d'avis.

En cas d'avis négatif d'un ou de plusieurs membres du comité interministériel, le dossier est donc soumis au comité interministériel pour discussion lors de sa prochaine réunion. En l'absence d'un tel avis négatif, il est donné acte de l'avis favorable par le secrétaire.

Avec cette procédure qui débouche sur une fiche d'avis en bonne et due forme, le Ministère estime avoir trouvé une réponse adéquate aux préoccupations de la Cour des comptes.

Propositions formulées par le comité interministériel

La Cour des comptes relève que l'état des dossiers ne permet pas de vérifier si le comité interministériel a effectivement pris l'initiative de formuler des propositions dans les domaines prévus par le règlement grand-ducal du 14 février 1996, qui sont

- la fixation de la rémunération des agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public,
- la fixation de l'indemnité de séjour allouée aux agents de la coopération,
- la détermination d'une rémunération de référence prise en compte pour la détermination des cotisations et prestations sociales pour les coopérants.

Les dossiers du comité interministériel en possession du Ministère ne permettent effectivement pas de retracer de proposition concernant la fixation de la rémunération des agents de la coopération autres que ceux issus du secteur public. Par contre, dans les deux autres domaines, le comité a fait des propositions.

Ainsi, la fixation de l'indemnité de séjour allouée aux agents de la coopération lorsqu'ils exercent effectivement leur activité dans un pays en développement a été évoquée lors de la réunion du comité interministériel du 1^{er} juillet 1996. La proposition initiale, qui consistait à fixer des paramètres tenant compte du coût de la vie dans le pays en développement en question et de la situation de l'agent de la coopération concerné, n'a finalement pas été retenue. Si l'agent de la coopération exerce effectivement son activité dans un pays en développement, le Ministère lui verse indépendamment de sa localisation et de sa situation personnelle une indemnité de séjour mensuelle de 247,89 EUR (auparavant 10.000 LUF) par mois passé dans le pays en développement. Si l'agent de la coopération est affecté au Ministère, une telle indemnité de séjour n'est pas due. Dans ce cas, l'arrêté ministériel portant agrément de l'agent de la coopération mentionne que l'indemnité de séjour à laquelle il a droit est de 0 EUR par mois.

La détermination d'une rémunération de référence prise en compte pour la détermination des cotisations et prestations sociales pour les coopérants, prévue à l'article 30, para. 6 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, a elle aussi fait l'objet de discussions lors de plusieurs réunions du comité interministériel. Le 18 juillet 1997, il avait été conclu que le comité interministériel statuera de cas en cas sur les « maxima cotisables ». Le 27 avril 1998, il avait été retenu que deux systèmes de référence entraient en ligne de compte : pour les professions de santé telles qu'infirmier ou infirmière (coopérants MSF), il était question de se référer à la grille des salaires du contrat collectif de l'Entente des Hôpitaux ; pour les autres professions, il était envisagé de se référer au barème des

traitements des fonctionnaires de l'Etat. Le sujet a de nouveau été évoqué lors des réunions du 14 juillet, du 24 septembre et du 10 décembre 1998.

Dans la pratique, en se basant sur les propositions qui ont été faites au niveau du comité interministériel, le Ministère applique les dispositions de l'article 30, para. 6 de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement de la façon suivante :

- le « minimum cotisable » est le salaire social minimum,
- le « maximum cotisable » équivaut au quintuple du salaire social minimum,
- pour la grande majorité des personnes agréées comme coopérant, c'est-à-dire pour les coopérants travaillant pour MSF, le « salaire de référence CASS » fixé par l'ONG se base sur le niveau de salaire ou de revenu moyen pratiqué au Luxembourg à profession et qualification égales : pour les infirmiers et les infirmières, le salaire de référence pour la sécurité sociale est ainsi fixé sur base de la grille des salaires du contrat collectif de l'Entente des Hôpitaux pour les professions paramédicales.

De façon plus générale, dans les réunions du comité interministériel, notamment lors de la présentation d'un rapport de mission, les efforts de la coopération dans les différents pays cible sont régulièrement expliqués par les représentants du Ministère. Ces explications donnent lieu à des questions de la part des membres du comité interministériel qui débouchent sur une discussion plus ou moins générale de l'orientation des efforts de la coopération luxembourgeoise dans les pays ou régions concernés. Dans ces discussions, les membres du comité interministériel font part de leur avis et de leurs suggestions quant à une amélioration des programmes et projets de coopération.

Par ailleurs, les membres du comité interministériel encouragent la discussion sur des thèmes transversaux qui intéressent la coopération au développement, comme par exemple les propositions de révision à mi-parcours de la politique agricole commune et leur impact potentiel sur les agricultures des pays en développement.

Enfin, le Ministère tient à signaler que des discussions sont en cours au sein du comité interministériel en vue d'adapter ses missions à l'avenir, dans le cadre d'une révision plus générale de la loi sur la coopération au développement.

Les dernières réunions du comité interministériel ont également fait émerger un consensus autour du double constat que le Luxembourg doit intensifier ses efforts visant à assurer la cohérence des politiques au niveau national et au niveau européen et que le comité interministériel a un rôle à jouer dans ce contexte, dans la mesure où, pour assurer la cohérence des politiques, il faut veiller à ce que les objectifs du développement durable et de la lutte contre la pauvreté soient appuyés et non contrecarrés par toutes les politiques menées aux

niveaux national et européen, c'est-à-dire en particulier les politiques agricole, commerciale, environnementale et financière.

Chapitre 6. Observation d'ordre général

Comme la Cour des comptes, le Ministère a bon espoir que la mise en place d'une nouvelle structure administrative au sein de laquelle quatre agents aux tâches clairement délimitées sont en charge des différents volets de l'assistance technique permettra de mieux gérer les dossiers y relatifs et de se conformer à l'ensemble des prescriptions légales et des clauses contractuelles en vigueur en la matière.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu