

Rapport spécial

sur la Coopération au développement



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	7
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	7
1.1. INTRODUCTION	7
1.2. CHAMP ET PERIODE DE CONTROLE.....	7
1.3. OBJECTIFS DE CONTROLE	8
1.4. ECHANTILLON DE CONTROLE.....	8
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE	9
3. LE FONDS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	11
3.1. DESCRIPTION DU FONDS	11
3.2. SITUATION FINANCIERE DU FONDS	11
4. LUX-DEVELOPMENT.....	15
4.1. PRESENTATION.....	15
4.1.1. Objet de Lux-Development	15
4.1.2. Conventions conclues entre l'Etat et Lux-Development.....	16
4.2. GESTION FINANCIERE DE LUX-DEVELOPMENT	16
4.2.1. Organisation et fonctionnement	16
4.2.2. Frais de fonctionnement	17
4.2.3. Constatations et recommandations	17
4.2.3.1. Droits de signature.....	17
4.2.3.2. Séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire	18
4.2.3.3. Gestion financière de l'agence et procédures comptables	19
4.2.3.4. Budget de fonctionnement.....	19
4.2.3.5. Remboursement des frais de fonctionnement	19
4.2.3.6. Séparation des tâches.....	20
4.3. MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES PAR LUX-DEVELOPMENT	21
4.3.1. Le déroulement procédural.....	21
4.3.2. Gestion financière.....	21
4.3.3. Contrôles et évaluations.....	22
4.3.3.1. Contrôle du ministère de tutelle.....	22
4.3.3.2. Le « Risk Manager » de Lux-Development	22
4.3.3.3. Audits financiers.....	23
4.3.3.4. Le département « Expertise & Qualité » de Lux-Development.....	23
4.3.3.5. Evaluations internes	24
4.3.3.6. Evaluations externes	24



Table des matières - suite

4.3.4. Constatations et recommandations	25
4.3.4.1. Placement des fonds en gestion	25
4.3.4.2. Délais en fin de projet.....	25
4.3.4.3. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds	26
4.3.4.4. Evaluations qualitatives des projets et des programmes	26
5. CONCLUSION	29
GESTION FINANCIERE DE LUX-DEVELOPMENT	29
MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES PAR LUX-DEVELOPMENT	30
ANNEXES.....	33
ANNEXE 1 TABLEAU REPENANT LES PROJETS DE L'ECHANTILLON DE CONTROLE (CF. P. 8)	33
ANNEXE 2 DEROULEMENT PROCEDURAL (CF. P. 21).....	35
ANNEXE 3 TABLEAU REPENANT LES PROJETS DE L'ECHANTILLON DE CONTROLE DONT LE DELAI POUR LA PRODUCTION D'UN RAPPORT FINAL A ETE DEPASSE (CF. P. 25)	39
ANNEXE 4 TABLEAU REPENANT LES PROJETS DE L'ECHANTILLON DE CONTROLE POUR LESQUELS AUCUNE DECHARGE N'A ETE PRESENTEE (CF. P. 25).....	41
ANNEXE 5 TABLEAU REPENANT LE PROJET DE L'ECHANTILLON DE CONTROLE POUR LEQUEL LE DELAI POUR LA PRODUCTION DE LA DECHARGE A ETE DEPASSE (CF. P. 25)	43
II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTERE DE LA COOPERATION ET DE L'ACTION HUMANITAIRE	45



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 6 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement dispose que le ministre présente chaque année à la Chambre des députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds de la Coopération au développement, ainsi qu'un décompte spécifiant toutes les recettes et l'attribution des dépenses par pays et par grands types d'intervention sectorielle. Le rapport et le décompte sont soumis à la Chambre des députés avec les observations éventuelles de la Cour des comptes.

En exécution des dispositions précitées, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2011, un rapport spécial portant sur le Fonds de la Coopération au Développement et en particulier sur l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A., ci-après l'agence ou Lux-Development.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents et d'un échantillon d'opérations mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2. Champ et période de contrôle

Le présent rapport porte sur les dépenses du Fonds de la Coopération au Développement, créé par la loi modifiée du 6 janvier 1996, et en particulier sur les transferts de fonds dont bénéficie Lux-Development.

La période de contrôle concerne les exercices comptables 2008 à 2010. Au cours de ces exercices, quelque 80 millions d'euros ont été versés chaque année à l'agence par le Fonds de la Coopération au Développement, ce qui représente environ 50 pour cent du total des dépenses du Fonds. Ces moyens financiers servent à couvrir deux types de dépenses différentes :

1. les fonds mis à disposition de l'agence pour réaliser des projets ou programmes de l'Etat (73,55 millions d'euros en 2008 ; 73,00 millions d'euros en 2009 et 70,72 millions d'euros en 2010) ;

2. le remboursement par l'Etat des frais de fonctionnement de l'agence (8,81 millions d'euros en 2008 ; 9,34 millions d'euros en 2009 et 10,23 millions d'euros en 2010).

1.3. Objectifs de contrôle

Suivant l'article 3, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, celle-ci « examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Tout d'abord, la Cour a examiné la gestion financière de Lux-Development. Ensuite, elle a passé en revue la procédure à suivre en matière de mise en œuvre d'un projet ou d'un programme, sur base d'un échantillon.

La Cour a également analysé les relations entre la Direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères, ci-après Direction de la Coopération, et Lux-Development.

Finalement, la Cour a étudié le système d'évaluation existant.

1.4. Echantillon de contrôle

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a retenu douze projets ou programmes mis en œuvre par Lux-Development en se basant sur les critères de sélection suivants :

- les projets ou programmes sélectionnés qui ont bénéficié d'un paiement au courant des exercices budgétaires 2008 et 2009 ;
- les projets ou programmes subventionnés dont le montant total des paiements représente au moins 10 pour cent des dépenses annuelles de Lux-Development ;
- l'envergure de l'enveloppe financière du projet ou programme ;
- la nature du projet ou programme de coopération au développement (santé, éducation, eau potable, développement rural, économie locale, microfinance) ;
- l'état d'avancement du projet ou programme (projets en phase d'achèvement et projets achevés : rapport final existant) ;
- la répartition géographique des projets ou programmes ;
- le bureau gestionnaire des projets ou programmes.

Le tableau présentant les projets sélectionnés se trouve en annexe du présent rapport.

2. Chronologie des travaux de contrôle

02.03.2011	Lettre d'information au Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire ;
05.05.2011	Réunion à la Direction de la Coopération au Développement du ministère des Affaires étrangères – Directeur de la Coopération au Développement ;
11.05.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Comité de Direction ;
26.05.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Présentation du projet NIG016 ;
22.06.2011	Réunion auprès d'Ernst&Young – Contrôle financier des fonds mis à disposition de l'agence pour effectuer des programmes ou projets ;
29.06.2011	Réunion auprès de l'administration du personnel de l'Etat ;
01.07.2011	Réunion auprès d'Audit & Compliance – Audit interne ;
12.07.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Risk Manager ;
24.08.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Département Expertise & Qualité ;
24.08.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Département Contrôle de gestion ;
07.12.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique Balkan ;
09.12.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique de l'Amérique latine ;
14.12.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique du Burkina Faso et Conseiller technique principal d'un projet en Equateur ;
15.12.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique du Rwanda ;
20.12.2011	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Ancien Conseiller géographique du Nord de l'Afrique ;

- 04.01.2012 Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique du Cap Vert et ancien Conseiller géographique du Vietnam et Laos ;
- 06.01.2012 Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – ancien et actuel Conseiller géographique de l'Afrique du Sénégal et du Mali.

3. Le Fonds de la Coopération au Développement

3.1. Description du Fonds

Le Fonds de la Coopération au Développement est un fonds spécial de l'Etat institué par la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Il relève de la compétence du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire.

La mission du Fonds est de contribuer au financement de la coopération avec les pays en voie de développement dans les domaines de la coopération bilatérale, de la coopération avec les organisations internationales, de la collaboration avec les organisations non gouvernementales luxembourgeoises, ainsi que des agents de la coopération, des coopérants, des boursiers et des stagiaires.

Dans ce contexte, un comité interministériel est chargé de conseiller le ministre notamment sur les grandes orientations de la politique de développement et les interventions sectorielles du Fonds dans les pays en voie de développement.

Le Fonds est alimenté par des dotations budgétaires. Par le biais du Fonds sont soit attribuées des aides directes, soit financés ou cofinancés des projets ou programmes d'organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux.

Le ministre présente à la Chambre des députés un rapport annuel sur le fonctionnement et les activités du Fonds, ainsi qu'un décompte spécifiant toutes les recettes et l'attribution des dépenses par pays et par grands types d'intervention sectorielle. Le 29 mars 2012, la nouvelle loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement a été votée par la Chambre des députés.

3.2. Situation financière du Fonds

Le présent tableau retrace la situation financière du Fonds pour la période allant de 2002 à 2012 :

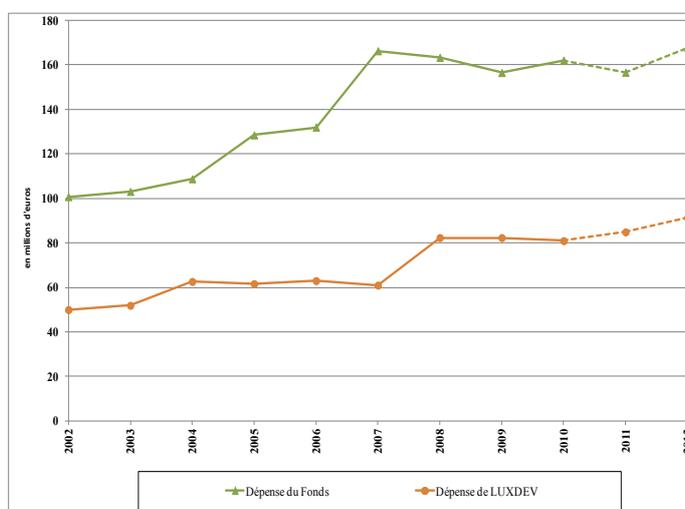
Tableau 1 : Evolution de la situation financière (en euros)

Fonds de la coopération au développement	Avoirs au 01.01.N	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.N
2002	49.463.120	86.190.366	86.693.640	100.752.160	35.404.600
2003	35.404.600	77.528.681	77.848.920	103.072.511	10.181.010
2004	10.181.010	108.065.356	108.609.558	108.772.210	10.018.358
2005	10.018.358	113.250.130	121.003.619	128.485.315	2.536.662
2006	2.536.662	140.787.020	143.047.160	131.969.895	13.613.927
2007	13.613.927	167.182.561	167.630.780	166.271.267	14.973.440
2008	14.973.440	156.483.478	156.764.610	163.297.250	8.440.800
2009	8.440.800	158.300.000	158.724.628	156.493.485	10.671.943
2010	10.671.943	161.992.000	162.131.315	162.082.836	10.720.422
2011	10.720.422	144.465.792	145.965.792	156.600.000	86.214
2012	86.214	167.658.774	167.908.774	167.750.733	244.255

Source chiffres : comptes généraux 2002 à 2010 et projet de budget 2012 ; Tableau : Cour des comptes

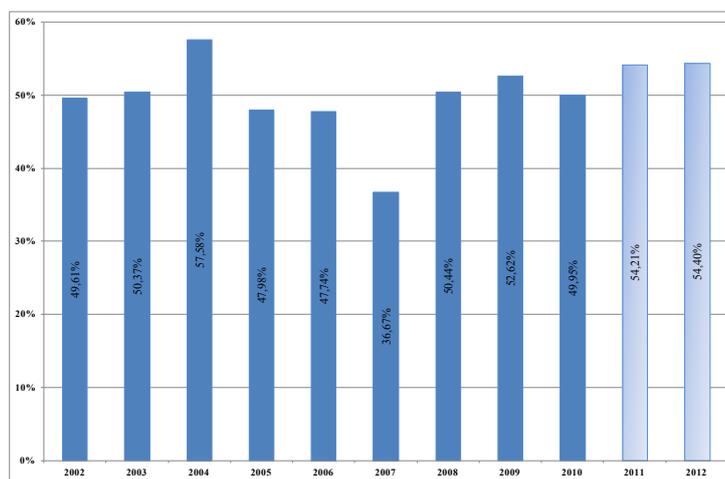
La Cour note qu'entre 2002 et 2007, les dépenses du Fonds passent de 100,75 à 166,27 millions d'euros. Pour la période de 2007 à 2012, le niveau des dépenses annuelles reste relativement stable pour atteindre un montant de quelque 168 millions d'euros en 2012.

Les graphiques ci-dessous illustrent l'évolution des dépenses du Fonds ainsi que des moyens financiers attribués à Lux-Development.

Graphique 2 : Evolution des dépenses du Fonds et des moyens financiers attribués à Lux-Development

Source chiffres : comptes généraux 2002 à 2010 et projet de budget 2012 ; Tableau : Cour des comptes

Graphique 3 : Rapport des moyens financiers attribués à Lux-Development par rapport aux dépenses du Fonds



Source chiffres : comptes généraux 2002 à 2010 et projet de budget 2012 ; Tableau : Cour des comptes

Il en ressort qu'annuellement environ la moitié des dépenses du Fonds est allouée à Lux-Development pour mettre en œuvre des projets ou programmes et pour rembourser les frais de fonctionnement de l'agence.

4. Lux-Development

4.1. Présentation

4.1.1. Objet de Lux-Development

En date du 14 juin 2004, l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement Lux-Development a changé de statut et la société à responsabilité limitée a été transformée en société anonyme. Ses actions sont détenues par deux actionnaires : l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg (propriétaire de 393 actions) et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (propriétaire de 7 actions).

D'après ses statuts, Lux-Development a pour objet la mise en œuvre, pour le compte de l'Etat et dans le cadre de la politique luxembourgeoise de coopération au développement, de projets et programmes de coopération bilatérale. Lux-Development peut également être chargée par l'Etat d'opérations ponctuelles en matière d'aide d'urgence, d'autres tâches relevant du domaine de la coopération au développement et de toutes autres missions de coopération internationale.

Dans le cadre de son objet social, Lux-Development a signé une convention avec l'Etat précisant les modalités de l'exécution de ces différentes tâches.

Par ailleurs, Lux-Development peut accomplir, au Luxembourg et à l'étranger, toutes opérations, prospectives ou consultatives, financières, commerciales ou techniques, mobilières ou immobilières, se rapportant directement à son objet ou qui sont susceptibles d'en faciliter la réalisation.

De plus, Lux-Development peut, à titre exceptionnel, fournir des services de conseil, d'assistance, d'étude ou de gestion de programmes et projets de coopération au développement à d'autres organismes nationaux et internationaux. Ces prestations de services doivent être compatibles avec les principes de la politique luxembourgeoise de coopération au développement et ne doivent comporter aucun élément susceptible d'entraîner un quelconque préjudice pour les projets et programmes de la coopération luxembourgeoise au développement. Chaque prestation de services de ce type doit être avalisée au préalable par le ministre ayant dans ses attributions la coopération au développement et par le conseil d'administration.

Finalement, ces mêmes principes permettent à Lux-Development d'entrer en relation avec des entreprises, groupements ou associations ayant un objet analogue, similaire ou connexe à celui de l'agence, en vue de favoriser la réalisation de son objet social.

4.1.2. Conventions conclues entre l'Etat et Lux-Development

Le 17 décembre 1998, une première convention a été conclue entre l'Etat et Lux-Development. Par la convention du 8 juin 2004, Lux-Development devient l'agence luxembourgeoise de coopération au développement, chargée de la mise en œuvre, de la gestion technique et de l'exécution des programmes et projets de coopération bilatérale. En date du 8 novembre 2006, un protocole d'accord entre l'Etat et Lux-Development a été signé. Ce document règle les modalités d'application pratique de la convention du 8 juin 2004.

Les relations entre l'Etat et l'agence ont été renforcées par la nouvelle convention du 20 octobre 2008. Celle-ci tient compte des engagements pris par l'Etat au niveau international, en particulier la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Consensus européen pour le développement (2006), le Code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (2007) et le Programme d'Action d'Accra (2008).

L'article 31 de la convention du 20 octobre 2008 précise que les modalités d'application pratique de ladite convention sont définies dans un protocole d'accord séparé. La Cour constate cependant qu'un protocole d'accord actualisé fait défaut. Elle recommande d'adopter un tel protocole d'accord dans les meilleurs délais.

4.2. Gestion financière de Lux-Development

4.2.1. Organisation et fonctionnement

L'agence Lux-Development S.A. est gérée selon les modalités du droit privé. Elle est administrée par un conseil d'administration. La direction est confiée à un directeur général, qui est en même temps administrateur délégué de la société, chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et de s'occuper de la gestion journalière de l'agence.

La gestion journalière est assurée par un comité de direction qui regroupe, outre le directeur général, quatre directeurs (Administration et Finances, Opérations, Expertise et Qualité, Ressources humaines). Le conseil d'administration dispose d'un règlement d'ordre intérieur qui est complété par un manuel de procédures financières et comptables énonçant les principes régissant la gestion financière et comptable de l'agence. En outre, la société dispose d'un manuel de qualité.

Les comptes annuels de Lux-Development sont tenus selon les principes et les modalités d'une comptabilité commerciale incluant également une comptabilité analytique. Un réviseur d'entreprises procède annuellement au contrôle des comptes de l'agence, de la régularité des opérations effectuées ainsi que des écritures comptables.

A côté de la comptabilité commerciale, Lux-Development établit également une comptabilité budgétaire qui met en évidence les recettes et les dépenses liées aux différents bureaux régionaux ainsi qu'au siège. Le fait que les opérations d'engagement et de paiement soient centralisées au niveau du siège, permet d'obtenir une vue d'ensemble sur la gestion budgétaire de l'agence.

Enfin, l'agence s'est dotée d'un comité d'audit et d'un auditeur interne, dont la fonction est assurée par une fiduciaire qui adresse son rapport au comité d'audit. Les résultats de ces analyses sont repris dans un plan d'action qui sert ensuite à améliorer les procédures et méthodes existantes (rapport annuel de suivi des recommandations).

4.2.2. Frais de fonctionnement

L'article 25 de la convention du 20 octobre 2008 dispose que les frais de fonctionnement annuels encourus par l'agence dans le cadre des activités qu'elle réalise pour l'Etat à charge du Fonds de la Coopération au Développement sont couverts par l'Etat.

Par ailleurs, les coûts éligibles au titre des frais de fonctionnement de l'agence comprennent toutes les charges de l'agence à l'exception de celles qui sont susceptibles d'être imputées à des projets et programmes. Néanmoins, selon ledit article, « l'Etat peut considérer comme non éligibles les frais de fonctionnement qui ne sont pas conformes aux règles et principes arrêtés par le conseil d'administration de l'agence dans le cadre de la procédure budgétaire ».

Chaque année, l'agence établit un budget pour frais de fonctionnement qui est arrêté par le conseil d'administration et soumis pour approbation au ministre de tutelle. Le financement de ces frais se fait par des appels de fonds introduits par l'agence.

Finalement, lorsqu'il résulte de la mise en compte des frais de fonctionnement, dans les comptes annuels de l'agence, un excédent d'exploitation, celui-ci sera réduit de quatre cinquièmes. Le montant correspondant à l'ajustement de son excédent d'exploitation sera porté en dette de l'agence à l'égard de l'Etat et sera déduit du prochain appel de fonds.

4.2.3. Constatations et recommandations

4.2.3.1. Droits de signature

L'article 12 des statuts de Lux-Development dispose que « la société se trouve engagée quant à la gestion journalière par la signature individuelle d'un administrateur délégué. Elle se trouve également engagée par la signature des directeurs, gérants, fondés de pouvoirs dans les

limites des pouvoirs qui leur ont été accordés et selon les modalités qui auront été arrêtées. »

Dans sa réunion du 15 octobre 2008, le conseil d'administration a arrêté les délégations de signature pour engager la société auprès des établissements bancaires et ces décisions ont été intégrées à l'annexe II du manuel de procédures financières et comptables. Dans sa réunion du 13 octobre 2010, suite au départ à l'étranger d'un collaborateur, une modification d'une délégation de pouvoirs a eu lieu. Par ailleurs, la société dispose de plusieurs subdélégations reprises dans le document « Processus Stratégie et Management – Délégation des Pouvoirs de Validation et de Signature ».

La Cour constate que le directeur général (administrateur délégué) et le directeur général adjoint disposent seuls du droit de signature pour des engagements contractuels ou des ordres de virement jusqu'à concurrence de 100.000 euros, respectivement 50.000 euros.

Sous certaines conditions¹, les autres directeurs et certains chefs de département disposent seuls d'un droit de signature pour des engagements contractuels d'un maximum de 50.000 euros et des ordres de virement d'un maximum de 20.000 euros.

Afin de garantir le principe des « quatre yeux », la Cour recommande de mettre en place une double signature, ainsi que de revoir à la baisse les seuils actuels en matière d'engagements et de virements.

4.2.3.2. Séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire

Lux-Development dispose d'un département « Comptabilité et Finances » d'un effectif de quatre personnes. Dans le domaine des fonds propres de l'agence, ce département a notamment pour mission d'encoder les pièces comptables, d'assurer le règlement des factures des fournisseurs, d'assurer les écritures de clôture et d'éditer les états financiers consolidés et non-consolidés. En ce qui concerne les bureaux régionaux, le département « Comptabilité et Finances » est surtout en charge de l'encodage des pièces comptables, du rapprochement des données financières et de l'édition des états financiers.

De plus, l'agence dispose également d'un département « Contrôle de gestion » géré par un seul salarié. Ce département autorise entre autres tous les engagements et assure le contrôle et le respect des procédures financières.

La Cour constate que le responsable du département « Contrôle de gestion » est également le responsable du département « Comptabilité et Finances » et qu'ainsi le principe de la

¹ Cf. document « Processus Stratégie et Management – Délégation des Pouvoirs de Validation et de Signature ».

séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution du budget n'est pas assuré. Elle recommande de charger deux personnes différentes de ces fonctions.

4.2.3.3. Gestion financière de l'agence et procédures comptables

La Cour constate qu'en matière d'autorisation, d'engagement et de règlement des dépenses, les transactions sélectionnées respectent les dispositions fixées au règlement financier interne de l'agence.

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que la gestion financière de l'agence, pour ce qui est des points examinés, ne comporte pas d'erreurs significatives.

4.2.3.4. Budget de fonctionnement

L'agence établit annuellement un budget pour frais de fonctionnement, qui est arrêté par le conseil d'administration dans sa dernière séance de l'année, contrôlé par les responsables du ministère de tutelle et approuvé par écrit par le ministre de tutelle.

Pour les exercices sous contrôle, les dépenses pour frais de fonctionnement sont en croissance en passant de quelque 9 millions d'euros en 2008 à 10,5 millions d'euros en 2010.

La Cour constate tout d'abord que les dépenses effectives dépassent régulièrement les dépenses prévues. Pour l'exercice 2010, ce dépassement se chiffre à 1,35 millions d'euros (14,7 pour cent). Par ailleurs, la Cour tient à signaler que ce sont les mêmes postes budgétaires qui sont systématiquement dépassés, à savoir les positions « salaires, traitements et gratifications » et « honoraires ».

En ce qui concerne les recettes, la Cour constate que certaines d'entre elles n'ont pas été budgétisées lors des exercices contrôlés. En effet, les recettes en relation avec la mise à disposition du personnel ou de stagiaires, qui sont récurrentes, prévisibles et se chiffrent à environ un million d'euros par an ne figurent pas dans les budgets annuels de l'agence.

La Cour recommande à l'agence d'établir des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes.

4.2.3.5. Remboursement des frais de fonctionnement

Le financement des frais de fonctionnement se fait annuellement par trois appels de fonds qui sont adressés au ministère de tutelle. Le solde annuel est requis par l'agence au mois de novembre de l'année en cours, alors que tous les frais ne sont pas encore connus à ce

moment. Pour les exercices contrôlés, la Cour constate que les soldes demandés avaient été surestimés.

Cette surestimation du solde entraîne un excédent d'exploitation de l'agence, qui est obligée de rembourser une partie des fonds excédents. Conformément à l'article 25 de ladite convention, quatre cinquièmes du bénéfice d'exploitation sont rétrocédés à l'Etat.

La Cour tient à signaler que cette façon de procéder a permis à l'agence d'accumuler progressivement des réserves financières qui se chiffrent au 31 décembre 2010 à quelque 610.000 euros. La Cour se pose la question du bien fondé de la constitution de telles réserves, étant donné que l'Etat s'est engagé à rembourser l'intégralité des frais de fonctionnement de l'agence.

Afin d'éviter des surestimations du solde, la Cour recommande de rembourser le solde de la participation annuelle de l'Etat sur base des frais réellement encourus et de rédiger le nouveau protocole d'accord dans ce sens.

4.2.3.6. Séparation des tâches

Le contrôle ministériel de l'agence est assuré par la présence au conseil d'administration de quatre fonctionnaires de la Direction de la Coopération, à savoir le directeur, le directeur adjoint, le coordinateur de programmes et un responsable géographique.

Pour les exercices 2008 à 2010, au sein de la Direction de la Coopération plusieurs actes administratifs ont été approuvés par des fonctionnaires siégeant également au conseil d'administration de l'agence. Le directeur a notamment approuvé la répartition de l'enveloppe financière par pays que l'agence a soumise pour approbation au ministère, ainsi que les dépassements budgétaires constatés au niveau de cinq projets de l'échantillon de contrôle de la Cour.

La Cour recommande que lesdits fonctionnaires ne procèdent pas à l'approbation des actes administratifs de l'agence et ne signent pas d'ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'agence.

4.3. Mise en œuvre des projets et programmes par Lux-Development

4.3.1. Le déroulement procédural

La convention conclue entre l'Etat et Lux-Development décrit les différentes étapes lors de la mise en œuvre d'un projet ou programme de la coopération bilatérale au développement. Par ailleurs, les missions et les compétences des différents acteurs y sont énumérées. Le déroulement procédural est détaillé en annexe.

4.3.2. Gestion financière

L'article 18 de la convention du 20 octobre 2008 énonce que l'agence s'engage à assurer la gestion en bon père de famille des moyens financiers mis à sa disposition par l'Etat dans le cadre des projets et programmes.

Annuellement, au plus tard au mois d'octobre, la Direction de la Coopération communique à Lux-Development le montant de l'enveloppe financière que le ministère se propose de réserver pour l'année suivante aux projets et programmes. Sur base d'une proposition de l'agence, l'Etat arrête la répartition de cette enveloppe financière par pays. Ladite enveloppe peut, sous certaines conditions, être révisée en cours d'exercice. Finalement, avant la fin de l'année, l'agence soumet à l'Etat un budget prévisionnel relatif aux projets et programmes.

La convention précise que le financement de ces projets et programmes se fait par des appels de fonds introduits par l'agence à charge du Fonds de la Coopération au Développement.

Dans sa comptabilité, l'agence tient des comptes internes séparés pour chaque pays partenaire, crédités par l'enveloppe réservée à ce pays par l'Etat et débités à charge des comptes pour projets ou programmes de ce pays. Par ailleurs, elle tient des comptes internes distincts au nom de chaque projet ou programme.

De plus, l'article 26 de ladite convention précise que l'agence assure la gestion des comptes et des placements des avoirs de ces comptes. En effet, en attendant d'être affectés, les fonds de l'Etat peuvent être placés au Luxembourg sur des comptes d'épargne ou des comptes à terme, à l'exclusion de tout placement spéculatif, en minimisant les risques de change et en choisissant des établissements bancaires de premier rang sur la place. De la prise en compte des charges financières et des produits de placement se dégage un solde qui est à charge ou au profit du Fonds de la Coopération.

4.3.3. Contrôles et évaluations

4.3.3.1 Contrôle du ministère de tutelle

Le suivi de l'exécution des projets se fait à plusieurs niveaux au Luxembourg et dans le pays partenaire.

Tout d'abord, quatre fonctionnaires de la Direction de la Coopération, à savoir le directeur, le directeur adjoint, le coordinateur de programmes et un responsable géographique, sont membres du conseil d'administration de l'agence et sont ainsi directement impliqués dans la gestion de l'entreprise.

Par ailleurs, concernant le suivi de l'exécution d'un projet ou programme, une concertation permanente existe entre le conseiller géographique de Lux-Development, le responsable du bureau régional de Lux-Development, le responsable géographique de la Direction de la Coopération et le responsable du bureau régional du Gouvernement. Sur place, les bureaux régionaux de l'agence et du Gouvernement sont souvent situés au même endroit et il y a un échange quotidien d'informations ainsi qu'une étroite collaboration entre le responsable du bureau régional gouvernemental et les équipes d'exécution de Lux-Development.

De plus, chaque année l'agence est invitée à présenter à trois reprises le suivi des projets ou programmes par pays ou région à la Direction de la Coopération. Pendant le premier semestre, Lux-Development établit un rapport d'avancement reprenant notamment l'intégralité des écritures comptables de l'année écoulée. Le deuxième rapport est établi au mois de juillet, où le point de la situation en milieu d'année est fait. Au mois de novembre, un dernier rapport informe sur les résultats du troisième trimestre. Il n'y a pas de rapport au quatrième trimestre, ces informations sont incluses dans le rapport d'avancement annuel suivant.

4.3.3.2. Le « Risk Manager » de Lux-Development

En septembre 2010, l'agence a engagé un « Risk Manager », qui assure la coordination, la supervision et le bon déroulement des audits financiers des projets contrôlés par un cabinet d'audit. De plus, il surveille la budgétisation des audits, le respect des délais fixés et les autres dispositions du contrat-cadre conclu avec ledit cabinet d'audit.

Par ailleurs, une cartographie des risques potentiels identifiés (risques financiers et non-financiers) a été élaborée récemment. À l'aide de ce nouvel outil, le « Risk Manager » mène des analyses de risques sur les projets financés par l'Etat et analyse si les objectifs que la direction de Lux-Development s'est fixés sont atteints. Cette cartographie sera disponible pour tout futur projet. Une synthèse pour chaque bureau régional est en cours d'élaboration et dès

qu'un risque sera détecté, un plan d'action sera mis en place pour le minimiser. De plus, une stratégie de gestion de risques est en train d'être mise en place, de manière à s'assurer de l'atteinte des objectifs de la direction générale.

Le « Risk Manager » rend compte de ses missions au Comité de Gestion des Risques de l'agence. Il assiste également aux réunions du Comité d'Audit pour renseigner les membres sur le suivi des missions et les travaux réalisés par le cabinet d'audit.

4.3.3.3. Audits financiers

En 2009, l'agence gouvernementale a conclu un contrat d'une durée de trois ans avec un cabinet d'audit ayant pour objet la réalisation d'audits financiers, de conformité et de fraude ou d'investigations de l'ensemble des projets pour lesquels Lux-Development a reçu du ministère un mandat de formulation ou d'exécution. Ces audits se font sur les fonds déboursés au courant des années 2009 à 2011. Ils sont réalisés sur place par un bureau local du cabinet d'audit.

La cellule de coordination de ce cabinet d'audit au Luxembourg est l'unique interlocutrice de Lux-Development et prend en charge la coordination des travaux effectués, définit les priorités des équipes, assure le suivi contractuel, contrôle l'avancement des projets dans leur ensemble et garantit la cohérence des travaux d'audit. Par ailleurs, le cabinet d'audit met à disposition des spécialistes dans les domaines tels que « IT », « RISK » ou « FRAUDE » qui assurent la supervision technique des projets et interviennent sur place en tant qu'experts techniques si nécessaire.

En 2009, ledit cabinet a procédé à un audit de quasiment tous les projets et a proposé des adaptations des procédures internes. Les observations sont reprises dans un rapport de synthèse reprenant tous les risques identifiés. Pour les fonds déboursés en 2010, l'approche d'audit était davantage ciblée sur des projets à grands risques et à la vérification des risques identifiés lors du contrôle de 2009.

4.3.3.4. Le département « Expertise & Qualité » de Lux-Development

Le département « Expertise & Qualité », créé en 2008, est une réponse à l'évolution du cadre international et luxembourgeois en matière de coopération au développement. Il vise l'amélioration continue des capacités et de l'efficacité de l'agence.

Ce département appuie la direction générale dans le pilotage stratégique de l'agence afin de la positionner en adéquation avec les besoins de la coopération bilatérale luxembourgeoise. En plus, il appuie la direction des opérations en l'accompagnant à la fois en phase de formulation et d'exécution, afin d'améliorer la qualité des programmes mis en œuvre. Une

autre mission est de systématiser l'évaluation et la gestion des connaissances, afin d'améliorer en continu les capacités de l'agence et de générer une expertise.

Le département « Expertise & Qualité » accompagne aussi les autres départements de l'agence lorsque de nouvelles approches et modalités sont mises en place.

4.3.3.5. Evaluations internes

En 2004, l'agence a conclu un premier accord-cadre de services professionnels d'une durée de deux ans avec un consortium composé de quatre bureaux d'études. En 2006, ce contrat a été renouvelé pour une nouvelle période de deux ans. Plusieurs avenants ont prolongé le contrat jusqu'au 31 décembre 2008. Sur base d'autres avenants, cet engagement a été étendu jusqu'au 30 juin 2010 pour une dizaine de projets lancés en 2008, où les études n'étaient pas encore achevées.

Ce contrat a pour objet essentiel de régler le recours régulier de Lux-Development à des experts externes pour des prestations de services techniques et de conseil, ainsi que pour la mise en œuvre de la formulation, de l'évaluation interne (mi-parcours et finale) et de la clôture des projets ou programmes mis en œuvre par l'agence. À l'aide de ce contrat, l'agence soustrait donc non seulement l'établissement des rapports d'évaluation à mi-parcours et les rapports d'évaluation finale à un consultant externe, mais également l'élaboration technique du document-projet et du rapport final.

Actuellement, tous les experts externes en charge de l'établissement des rapports d'évaluation internes sont sélectionnés sur une liste de candidats qualifiés et susceptibles d'avoir les qualités et l'expérience professionnelle requises pour réaliser cette mission. Ensuite, un contrat est conclu pour chaque mission individuelle.

4.3.3.6. Evaluations externes

La convention conclue entre l'Etat et l'agence précise que l'Etat peut à tout moment procéder ou faire procéder à un audit financier et/ou organisationnel de Lux-Development. Par ailleurs, l'Etat peut à tout moment charger des consultants externes de procéder à des audits de la gestion des fonds alloués à Lux-Development.

A noter que la coopération luxembourgeoise a été soumise en 2008 à une évaluation par le Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). En 2010, ce comité a procédé à une revue à mi-parcours de l'examen par les pairs de l'aide luxembourgeoise, ayant pour objectif de voir comment les recommandations ont été mises en œuvre.

4.3.4. Constatations et recommandations

4.3.4.1. Placement des fonds en gestion

Les intérêts générés par les fonds en gestion sont comptabilisés sur un compte interne de l'agence. Le tableau ci-dessous représente l'évolution des intérêts cumulés depuis 2003.

Tableau 4 : Evolution des intérêts bancaires

Année	Intérêts cumulés en début d'année	Solde des intérêts (intérêts créditeurs - Intérêts débiteurs)	Intérêts cumulés en fin d'année
2010	3.246.492	50.227	3.296.719
2009	3.181.802	64.690	3.246.492
2008	2.531.597	650.205	3.181.802
2007	2.161.104	370.493	2.531.597
2006	2.040.124	120.980	2.161.104
2005	1.907.741	132.383	2.040.124
2004	1.235.912	671.829	1.907.741
2003	698.613	537.299	1.235.912

Source chiffres : Comptabilité de Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

La Cour constate que l'excédent cumulé entre les produits de placement et les charges financières s'élève au 31 décembre 2010 à quelque 3,30 millions d'euros et que ces fonds n'ont pas été remboursés au Fonds pour la Coopération au Développement, tel que le stipule pourtant l'article 26 de la convention et l'article 7, point c) du protocole d'accord qui prévoit les conditions et modalités de remboursement de ces fonds.

4.3.4.2. Délais en fin de projet

Le mandat d'exécution précise qu'au plus tard six mois après la fin des activités, l'agence doit remettre un rapport final à la Direction de la Coopération et elle doit demander une décharge de son mandat. La Cour constate que pour cinq des six projets qu'elle a sélectionnés, où le rapport final a été établi, ce délai avait été dépassé².

Par ailleurs, le même mandat d'exécution précise que la décharge est à donner dans les trois mois suivant la réception du rapport final. À nouveau, la Cour constate que ce délai a considérablement été dépassé pour cinq des six projets sélectionnés, pour lesquels le rapport final a été transmis au ministère³.

² Cf. tableau en annexe 3).

³ Cf. tableaux en annexe 4) et 5).

4.3.4.3. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds

Pour deux des six projets sélectionnés, pour lesquels le rapport final a été transmis au ministère, la Cour constate que la Direction de la Coopération a accordé sa décharge à Lux-Development pour la gestion du projet sans même que l'agence n'ait fourni de rapport de suivi relatif à l'affectation des fonds.

En effet, en ce qui concerne le premier projet, le mandat d'exécution précisait que Lux-Development devait effectuer le suivi de l'utilisation des fonds octroyés au lauréat d'un concours de microfinance. Pour l'autre projet, une participation financière d'un million d'euros a été versée au ministère responsable du pays partenaire pour contribuer au financement d'une infrastructure scolaire. Dans cette optique, un accord a été conclu, précisant que Lux-Development, en collaboration avec la Direction de la Coopération, devait effectuer un suivi du projet de construction. L'agence était chargée d'examiner les rapports d'évaluation trimestriels établis par les autorités locales et d'approuver le rapport final ainsi que le rapport d'audit final publiés par le pays partenaire. Cependant, aucun rapport de suivi n'a été présenté par l'agence pour les deux projets précités.

La Cour recommande que les rapports de suivi soient réalisés tel que prévu.

4.3.4.4. Evaluations qualitatives des projets et des programmes

Dans le contrôle de la mise en œuvre qualitative d'un projet, il y a trois éléments clés :

- le document-projet qui définit les objectifs à atteindre ;
- l'évaluation à mi-parcours qui fait non seulement le point sur la situation du projet, mais qui fournit également des recommandations à suivre ;
- l'évaluation finale qui retrace les recommandations à mi-parcours, commente la mise en œuvre de ces recommandations et détermine le taux de réussite des objectifs du projet.

La convention conclue entre l'Etat et l'agence précise que Lux-Development est en charge de réaliser deux évaluations qualitatives des projets et programmes, dont une à mi-parcours et l'autre à la clôture du projet. Ces évaluations sont programmées par l'agence et exécutées par des experts externes mandatés par l'agence.

La Cour note que pour cinq des douze projets de son échantillon de contrôle, l'évaluation finale n'a pas été présentée en date du 31 décembre 2011. Pour deux de ces cinq projets, l'évaluation finale ne sera pas réalisée. En effet, pour l'un de ces deux projets, l'évaluation finale fait défaut, car la Direction de la Coopération n'envisage plus de projets de ce type dans la

région en question. Pour l'autre, l'absence d'une évaluation finale est motivée par le fait que l'aide à la coopération au développement du Luxembourg en faveur du pays en question est venue à échéance en 2009. Les trois autres projets sont toujours en cours de réalisation et l'évaluation finale pourrait être réalisée prochainement.

Pour les cinq projets où les deux évaluations existent, la Cour a analysé le suivi des recommandations de l'évaluateur à mi-parcours et elle n'a pas de remarques particulières à formuler.

Finalement pour les deux projets restants de l'échantillon de contrôle, l'un n'a pas été évalué à mi-parcours et pour l'autre une évaluation n'est pas réalisable de par son objet (organisation d'une remise de prix).

5. Conclusion

Dans ce qui suit, la Cour reprend les principales constatations et recommandations du présent rapport spécial :

Gestion financière de Lux-Development

- a. En ce qui concerne les droits de signature, la Cour constate que le directeur général et le directeur général adjoint disposent seuls du droit de signature pour des engagements contractuels ou des ordres de virement jusqu'à concurrence de 100.000 euros, respectivement 50.000 euros. Afin de garantir le principe des « quatre yeux », la Cour recommande de mettre en place une double signature, ainsi que de revoir à la baisse les seuils actuels en matière d'engagements et de virements.
- b. Pour ce qui est de l'exécution budgétaire de Lux-Development, la Cour constate que le responsable du département « Contrôle de gestion » est également le responsable du département « Comptabilité et Finances » et qu'ainsi le principe de la séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution du budget n'est pas assuré. Elle recommande de charger deux personnes différentes de ces missions.
- c. En ce qui concerne le budget de fonctionnement, la Cour constate tout d'abord que les dépenses effectives dépassent régulièrement les dépenses prévues. Pour l'exercice 2010, ce dépassement se chiffre à 1,35 millions d'euros (14,7 pour cent). Par ailleurs, la Cour tient à signaler que ce sont les mêmes postes budgétaires qui sont systématiquement dépassés, à savoir les positions « salaires, traitements et gratifications » et « honoraires ». Pour ce qui est des recettes, la Cour constate que certaines d'entre elles n'ont pas été budgétisées lors des exercices contrôlés. En effet, les recettes en relation avec la mise à disposition du personnel ou de stagiaires, qui sont récurrentes, prévisibles et se chiffrent à environ un million d'euros par an ne figurent pas dans les budgets annuels de l'agence. La Cour recommande dès lors à l'agence d'établir des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes.
- d. Au sujet du remboursement des frais de fonctionnement de l'agence, la Cour constate que pour les exercices contrôlés, les soldes demandés avaient été surestimés. Ces surestimations entraînent un excédent d'exploitation de l'agence, qui est obligée de rembourser une partie des fonds excédents. Cette façon de procéder a permis à l'agence d'accumuler progressivement des réserves financières qui se chiffrent au 31 décembre 2010 à quelque 610.000 euros. La Cour se pose la question du bien fondé de la constitution de telles réserves, étant donné que l'Etat s'est engagé à rembourser l'intégralité des frais de fonctionnement de l'agence. Afin d'éviter des surestimations

du solde, la Cour recommande de rembourser le solde de la participation annuelle de l'Etat sur base des frais réellement encourus et de modifier le protocole d'accord dans ce sens.

- e. Le contrôle ministériel de l'agence est assuré par la présence au conseil d'administration de quatre fonctionnaires de la Direction de la Coopération, à savoir le directeur, le directeur adjoint, le coordinateur de programmes et un responsable géographique. Pour les exercices 2008 à 2010, au sein de la Direction de la Coopération plusieurs actes administratifs ont été approuvés par des fonctionnaires siégeant également au conseil d'administration de l'agence. Le directeur a notamment approuvé la répartition de l'enveloppe financière par pays que l'agence a soumise pour approbation au ministère, ainsi que les dépassements budgétaires constatés au niveau de cinq projets de l'échantillon de contrôle de la Cour. Afin d'assurer une séparation des tâches, la Cour recommande que lesdits fonctionnaires ne procèdent pas à l'approbation des actes administratifs de l'agence – dans laquelle ils siègent en tant qu'administrateurs et participent directement à la gestion de celle-ci – et ne signent pas d'ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'agence.

Mise en œuvre des projets et programmes par Lux-Development

- a. En matière de placement des fonds en gestion, la Cour constate que l'excédent cumulé entre les produits de placement et les charges financières s'élève au 31 décembre 2010 à quelque 3,30 millions d'euros et que ces fonds n'ont pas été remboursés au Fonds pour la Coopération au Développement, tel que le stipule pourtant l'article 26 de la convention et l'article 7, point c) du protocole d'accord qui prévoit les conditions et modalités de remboursement de ces fonds.
- b. Pour deux des six projets faisant partie de l'échantillon de contrôle, pour lesquels le rapport final a été transmis au ministère, la Cour constate que la Direction de la Coopération a accordé sa décharge à Lux-Development pour la gestion du projet sans même que l'agence n'ait fourni de rapport de suivi relatif à l'affectation des fonds. La Cour recommande que les rapports de suivi soient réalisés tel que prévu.
- c. La convention conclue entre l'Etat et l'agence précise que Lux-Development est en charge de réaliser deux évaluations qualitatives des projets et programmes, dont une à mi-parcours et l'autre à la clôture du projet. La Cour note que pour cinq des douze projets de son échantillon de contrôle, l'évaluation finale n'a pas été présentée en date du 31 décembre 2011. Pour deux de ces cinq projets, l'évaluation finale ne sera pas réalisée. En effet, pour l'un de ces deux projets, l'évaluation finale fait défaut, car la

Direction de la Coopération n'envisage plus de projets de ce type dans la région en question. Pour l'autre, l'absence d'une évaluation finale est motivée par le fait que l'aide à la coopération au développement du Luxembourg en faveur du pays en question est venue à échéance en 2009. Les trois autres projets sont toujours en cours de réalisation et l'évaluation finale pourrait être réalisée prochainement. Pour les cinq projets où les deux évaluations existent, la Cour a analysé le suivi des recommandations de l'évaluateur à mi-parcours et elle n'a pas de remarques particulières à formuler. Finalement pour les deux projets restants de l'échantillon de contrôle, l'un n'a pas été évalué à mi-parcours et pour l'autre une évaluation n'est pas réalisable de par son objet (organisation d'une remise de prix).

Il s'ensuit que, malgré le fait que des évaluations systématiques à mi-parcours et à l'achèvement des projets soient prévues dans la convention, la Cour constate que pour au moins trois des projets sélectionnés, un des deux rapports d'évaluation fait défaut. La Cour est d'avis que pour pouvoir se prononcer quant à la bonne affectation des deniers publics et quant à l'efficacité de l'aide à la coopération au développement, les évaluations prévues dans la convention doivent effectivement être réalisées.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 mai 2012.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

Annexes

Annexe 1 Tableau reprenant les projets de l'échantillon de contrôle (cf. p. 8)

Code projet	Titre projet	Pays	Domaine
SEN/012	Eau potable et assainissement en milieu rural - Thiès + Louga	Sénégal	eau potable
MLI/008	Hydraulique villageoise dans le Cercle de Barouéli	Mali	eau potable
VIE/021	Formation professionnelle à Bac Kan	Vietnam	éducation
LAO/011	Développement rural - Pakkading Integrated project	Laos	développement rural
NIC/016	Transfusion sanguine au Nicaragua	Nicaragua	santé
ECU/009	Appui à l'éducation Esmeraldas/Manabí	Equateur	éducation
BKF/010	Alphabétisation II dans la région des Hauts-Bassins	Burkina Faso	éducation
CVE/056	Appui au développement de la région sanitaire Santiago Nord	Cap Vert	santé
YUG/009	Projet de renforcement du secteur laitier - MEDNEM II	Monténégro	développement rural
TUN/024	Ecoles des Métiers - Phase II	Tunisie	éducation
MAE/008	2ème Prix européen de la Microfinance	Ministère AE	Microfinance
RWA/022	Développement de l'économie rurale - Bugesera	Rwanda	développement local

Tableau : Cour des comptes

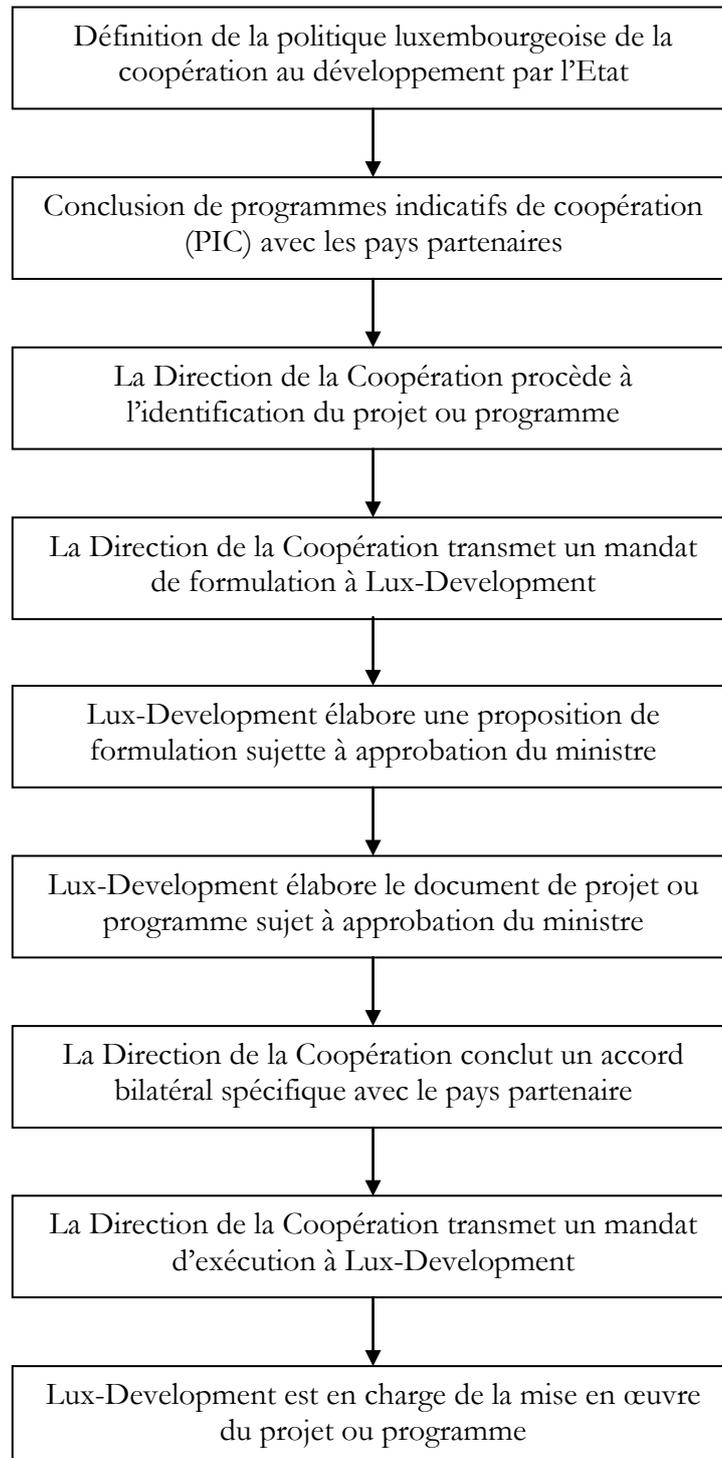
Annexe 2 Déroulement procédural (cf. p. 21)

Le déroulement procédural comprend les étapes suivantes :

1. L'Etat est responsable de la définition de la politique luxembourgeoise de la coopération au développement et il détermine les principes généraux, les grandes orientations, les stratégies géographiques, sectorielles, thématiques et financières. Dans ce contexte, la Direction de la Coopération négocie des accords pluriannuels avec les pays cibles de la coopération luxembourgeoise, à savoir les programmes indicatifs de coopération (PIC).
2. La Direction de la Coopération est responsable de l'identification des projets ou programmes à exécuter. A cette fin, les ministères des pays partenaires transmettent à l'Etat luxembourgeois des requêtes de financement qui contiennent un descriptif détaillé du projet ou programme, les secteurs d'intervention, les zones d'intervention, un coût estimatif et la durée.
3. Après un examen du dossier et une étude de pertinence effectués par la Direction de la Coopération, celle-ci transmet à Lux-Development un mandat de formulation, qui reprend les approches et modalités privilégiées du ministère, ainsi que la requête de financement du pays partenaire.
4. Lux-Development prépare tout d'abord une proposition de formulation qui tient compte de la faisabilité, de l'ordre de grandeur du projet ou programme et des frais relatifs à l'élaboration du document projet. Cette proposition est soumise pour approbation au ministre.
5. Lux-Development est responsable de la formulation des programmes et projets. Ensemble avec son bureau régional et l'agence d'exécution nationale du pays partenaire, Lux-Development prépare le document de programme ou projet. Selon les besoins, un expert externe est recruté pour encadrer ou établir le document projet. Il s'agit d'une offre de service reprenant un descriptif détaillé, le budget prévisionnel, la durée d'intervention, les personnes requises, les frais de mission et les frais d'experts. Ce document de programme ou projet est soumis pour approbation au ministre.
6. La Direction de la Coopération est responsable de l'instruction du document de programme ou projet dans le cadre des relations avec le pays partenaire. En cas d'accord de l'offre de formulation par le ministère, un accord bilatéral spécifique est conclu entre le Gouvernement du Luxembourg et celui du pays partenaire.
7. L'Etat transmet à Lux-Development un mandat d'exécution, reprenant l'approbation du programme ou projet, des modalités de mise en œuvre, du budget, du plan de

financement et l'Etat s'engage à mettre à disposition de Lux-Development les moyens financiers nécessaires.

Tableau: Déroulement procédural



8. Lux-Development est en charge de la mise en œuvre du projet ou programme. A ces fins, l'agence engage tout d'abord sur le terrain un gestionnaire de projet dénommé conseiller technique principal (CTP). Lux-Development veille également à la qualité des programmes ou projets en effectuant un suivi permanent et des évaluations internes systématiques.
9. Sur le terrain, un comité de pilotage composé de membres du ministère, de Lux-Development et des acteurs locaux garantit un suivi périodique des projets et programmes et un échange d'informations avec le gouvernement local.
10. Au Luxembourg, la Direction de la Coopération organise des réunions périodiques de suivi des projets. Annuellement, Lux-Development établit des rapports trimestriels de suivi et un rapport annuel d'avancement.
11. Lux-Development fait établir un audit financier des Fonds mis à sa disposition par l'Etat pour effectuer des projets ou programmes.
12. Lux-Development fait établir un rapport d'évaluation à mi-parcours du projet ou du programme. Ce rapport est effectué par un consultant externe et il est également transmis au ministère.
13. Au plus tard six mois après la clôture d'un projet, Lux-Development fait établir par un spécialiste externe un rapport d'évaluation final qui est également transmis au ministère.
14. A la clôture du projet, Lux-Development soumet à l'Etat un rapport final et l'Etat donne une décharge (quitus) à Lux-Development pour sa gestion.

Annexe 3 Tableau reprenant les projets de l'échantillon de contrôle dont le délai pour la production d'un rapport final a été dépassé (cf. p. 25)

Projets – délai de production du rapport final

Code projet	Titre projet	Date de présentation du rapport final	Dernière dépense sur le terrain	Délais en mois
LAO/011	Développement rural - Pakkading Integrated project	15/04/2011	20/04/2010	12 mois
ECU/009	Appui à l'éducation Esmeraldas/Manabí	02/02/2011	01/12/2009	14 mois
BKF/010	Alphabétisation II dans la région des Hauts-Bassins	25/02/2011	28/12/2009	14 mois
YUG/009	Projet de renforcement du secteur laitier - MEDNEM II	22/02/2011	31/12/2009	14 mois
TUN/024	Ecoles des Métiers - Phase II	15/02/2011	15/01/2010	13 mois

Note : « Dernière dépense sur le terrain » comprend les régularisations des dépenses terrains et ne comprend pas les audits financiers finaux.

Tableau : Cour des comptes

Annexe 4 Tableau reprenant les projets de l'échantillon de contrôle pour lesquels aucune décharge n'a été présentée (cf. p. 25)

Projets – absence de décharge au 31-12-2011

Code projet	Titre projet	Date de présentation du rapport final	Décharge faisant défaut au 31-12-2011	Délais en mois
LAO/011	Développement rural - Pakkading Integrated project	15/04/2011	X	8 mois
BKF/010	Alphabétisation II dans la région des Hauts-Bassins	25/02/2011	X	10 mois
YUG/009	Projet de renforcement du secteur laitier - MEDNEM II	22/02/2011	X	10 mois
TUN/024	Ecoles des Métiers - Phase II	15/02/2011	X	10 mois

Tableau : Cour des comptes

Annexe 5 Tableau reprenant le projet de l'échantillon de contrôle pour lequel le délai pour la production de la décharge a été dépassé (cf. p. 25)

Projets – délai de la décharge 1

Code projet	Titre projet	Date de présentation du rapport final	Date de la décharge du Ministère	Délais en mois
MAE/008	2ème Prix européen de la Microfinance	03/04/2009	17/12/2010	20 mois

Tableau : Cour des comptes

II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DE L'ACTION HUMANITAIRE

Luxembourg, le 25 juin 2012

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint les observations de mon département concernant les constatations et recommandations de votre institution contenues dans le rapport spécial portant sur le Fonds de la coopération au développement pour les exercices comptables 2008 à 2010 et en particulier sur l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement « Lux-Development ».

Tout d'abord, j'aimerais me féliciter de la constatation qui est faite au point 4.2.3.3 de votre rapport concernant la gestion financière de l'agence : « *La Cour constate qu'en matière d'autorisation, d'engagement et de règlement des dépenses, les transactions sélectionnées respectent les dispositions fixées au règlement interne de l'agence. Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que la gestion financière de l'agence, pour ce qui est des points examinés, ne comporte pas d'erreurs significatives* ». Il nous semble qu'il s'agit d'un point important qui mérite d'être souligné : l'agence assure une gestion financière impeccable des fonds publics mis à sa disposition.

La Cour a relevé un certain nombre de points au titre de ses conclusions pour lesquels vous trouverez ci-après nos remarques :

Gestion financière de Lux-Development

- a. Droits de signature du directeur général et de son adjoint : les dispositions actuellement en vigueur nous semblent satisfaisantes, les délégations de signature dont disposent les personnes précitées pour engager « seuls » l'agence, à hauteur de 100.000 euros, respectivement 50.000 euros nous semblent appropriées. Il convient de souligner à ce titre que certains fonctionnaires de la Direction de la coopération au développement disposent, comme cela est également le cas pour leurs homologues des autres départements ministériels ainsi que des administrations y rattachées, de délégations de signature en matière financière pour des montants bien supérieurs, en application de l'article 10 de l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement. Il est à noter par ailleurs que l'agence pratique dans les faits dans une très large mesure ce que la Cour leur recommande, à savoir la double signature. Nous sommes donc d'avis que l'agence devrait continuer à se conformer à cette pratique administrative, tout en gardant une certaine latitude pour parer à des situations d'urgence (p.ex. en cas d'absence pour maladie etc).
- b. En ce qui concerne la séparation des fonctions dans le cadre de l'exécution budgétaire suggérée par la Cour entre « contrôle de gestion » et « comptabilité et finances », nous

tenons tout d'abord à relever que cette séparation existe pour ce qui est de la mise en œuvre des projets et programmes de développement. Est seule concernée ici l'exécution du budget relatif aux frais de fonctionnement de l'agence. Nous examinons à ce stade l'opportunité d'introduire dans le chef du responsable de ces deux fonctions la possibilité d'une saisine directe du président du conseil d'administration de l'agence, sans dès lors passer par les supérieurs hiérarchiques de l'employé en question.

- c. En ce qui concerne le dépassement régulier des dépenses prévues dans le cadre du budget de fonctionnement tel qu'identifié par la Cour, les remarques suivantes sont à faire valoir. Comme le relève le rapport, l'Etat prend en charge l'essentiel des frais de fonctionnement de l'agence : les budgets y relatifs ont été arrêtés à 8,81 millions euros en 2008, 9,34 millions euros en 2009 et 10,23 millions euros en 2010. Le budget de l'agence, approuvé par son conseil d'administration, est présenté hors TVA. Le compte rendu analytique de l'agence, approuvé annuellement par le conseil d'administration, le précise chaque année. Or l'agence est, en tant que société anonyme, assujettie à la TVA des sociétés commerciales. Il en découle que les factures émises en guise d'appel de fonds et adressés au Ministère des Affaires étrangères sont majorées du taux de TVA applicable, c'est-à-dire 15%. La différence entre la TVA en amont et la TVA en aval est transférée à l'administration de l'enregistrement sur base mensuelle. Il découle de ces précisions que l'agence n'a pas dépassé le budget annuel lui alloué pendant la période visée.

La Cour estime ensuite que « *ce sont les mêmes postes budgétaires qui sont systématiquement dépassés, à savoir les positions salaires, traitements et gratifications et honoraires* ». Pour la partie qui a trait aux salaires, traitements et gratifications, nous estimons qu'il s'agit d'un malentendu en ce sens que l'agence comptabilise bien, et en toute transparence avec le Ministère et le conseil d'administration, les salaires du personnel détaché aux projets et programmes et les salaires des « assistants techniques juniors » (ATJ) au compte « charges des salaires, traitements et gratifications », mais reçoit ce même montant en produits via les projets et programmes concernés et financés par le Fonds de la coopération au développement. Plutôt que de passer par le système du *netting*, qui ferait de ces charges des opérations à somme nulle, l'agence a opté pour la transparence et reflète l'ensemble des charges tout comme l'ensemble des produits dans ses comptes de profits et pertes. Le Ministère souhaite par ailleurs maintenir cette distinction entre « frais de fonctionnement » de l'agence et fonds mis à disposition des projets et programmes mis en œuvre dans les pays en développement.

Pour ce qui est des honoraires, il est vrai qu'un dépassement a été constaté dans les années 2008 à 2010. Toutefois, ces dépassements n'ont jamais eu comme conséquence un dépassement du budget annuel global de l'agence. Notons aussi qu'en 2011, la situation inverse s'est présentée en ce sens que l'agence n'a pas utilisé 35.000 euros du poste « honoraires » approuvé par le conseil d'administration.

- d. La Cour « recommande de rembourser le solde de la participation annuelle de l'Etat sur base des frais réellement encourus et de modifier le protocole d'accord dans ce sens ». Nous rejoignons cette recommandation et nous préconisons une modification du protocole et de la convention qui lie l'Etat et l'agence en ce sens que l'agence rembourserait à l'avenir à l'Etat les fonds perçus au titre des frais de fonctionnement qui n'auraient pas été affectés au cours de l'exercice en question. De ce fait, l'agence ne réalisera plus aucun « bénéfice » sur base des fonds lui provenant du Fonds de la coopération au développement.

Notons à ce titre que l'agence dispose également de la possibilité, après accord ministériel préalable, d'effectuer des prestations pour tiers. Sur le bénéfice réalisé par l'agence, 4/5^e sont rétrocédés au fonds précité. Le bénéfice réalisé par cette voie et à affecter à l'aide publique luxembourgeoise se chiffre à 560.721,15 euros (sur la période 2004-2010)

- e. En ce qui concerne le contrôle ministériel de l'agence, la Cour note que des fonctionnaires siégeant au conseil d'administration de l'agence sont également signataires des « ordonnances de paiement ou de toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'agence » et estime qu'il convient d'instaurer une séparation de ces deux tâches. La Cour relate dans son rapport (point 4.3.3.1.) la manière dont le ministère suit l'exécution des projets pour lesquels il mandate l'agence et partant, exerce son contrôle ministériel. Il en ressort que l'interaction est permanente, aussi bien au niveau local (exécution du projet dans un pays partenaire) qu'à Luxembourg. La convention qui lie les deux parties prévoit par ailleurs à l'article 20 qu'au plus tard au mois d'octobre de chaque année, l'Etat communique à l'agence le montant de l'enveloppe financière qu'il propose de réserver l'année suivante aux programmes et projets. Sur base d'une proposition de l'agence, l'Etat arrête par la suite la répartition de cette enveloppe financière par pays. Il n'y a donc à notre sens aucun conflit d'intérêt entre le fait de siéger au conseil d'administration de l'agence et celui de participer à l'approbation d'actes administratifs au sein du ministère, y compris ceux concernant le transfert de fonds et leur affectation: il s'agit dans les deux cas d'actes entrant dans le cadre de la mission de contrôle qui incombe à l'Etat. Deux autres précisions s'imposent à ce titre : le Ministère ne fixe pas seulement le plafond financier annuel dont dispose l'agence, il détermine également le budget dont dispose l'agence par projet ou programme pour lequel il la mandate ; les actes administratifs visés par la Cour ont par ailleurs été approuvés au préalable par le ministre.

Mise en œuvre des projets et programmes par Lux-Development

- a. En matière de placement des fonds en gestion, la Cour a identifié un excédent cumulé par l'agence au fil des exercices et estime que ces fonds devraient être remboursés au Fonds pour la coopération au développement, conformément à l'article 26 de la convention qui lie l'Etat et l'agence ainsi qu'au protocole d'accord de sa mise en œuvre. Nous nous associons

à cette lecture et nous envisageons de demander le remboursement de l'essentiel de ces fonds avant la fin de l'année.

- b. La Cour estime (point 4.3.4.3.) que pour deux projets soumis à un examen particulier, la Direction de la coopération a accordé sa décharge à l'agence pour la gestion des projets en question alors que celle-ci n'aurait pas fourni de rapport relatif à l'affectation des fonds.

En ce qui concerne le premier d'entre eux, le suivi de l'utilisation des fonds octroyés au lauréat d'un concours de microfinance, il est à noter que le mandat d'exécution confié à l'agence prévoyait qu'elle devait « effectuer le suivi du projet soumis par le futur lauréat du 2^{ème} prix européen de microfinance ». Il ne s'agissait cependant pas d'un suivi financier puisqu'un tel suivi n'avait été prévu au document de projet et qu'aucune mission d'évaluation n'avait été prévue dans le budget. Le suivi du projet tel que prévu a bien été effectué puisque l'agence a réalisé en 2010 un film présentant les succès et les limites du programme d'accompagnement social « *Social ledger* » développé par l'institution de microfinance Buusaa Gonofaa récompensée par le prix susmentionné. Ce film a d'ailleurs été présenté en 2010 lors de la cérémonie de remise du 3^{ème} prix européen de la microfinance.

Pour ce qui est de l'autre projet, il s'agit d'une participation financière d'un million d'euros à la construction d'une école en Equateur. Ces fonds ont été confiés directement au Ministère de l'éducation équatorien dans le cadre de la sortie de la coopération luxembourgeoise de ce pays. A ce titre il est à relever qu'une mission conjointe entre le Ministère et l'agence est prévue de longue date (rapport de la réunion entre la Direction de la coopération au développement et l'agence en date du 24 mars 2011). Cette proposition avait été faite par l'agence dès la remise du rapport final par l'agence : « *La situation exceptionnelle de ce projet du fait que sa clôture correspond également au retrait de la Coopération luxembourgeoise d'Equateur fait qu'il est difficile de recommander une quelconque action de suivi. Pourtant, il semble important, en particulier par le fait de la « donation » d'un million d'EUR pour la construction de l'école du Millénaire de Flavio Alfaro, qu'une mission soit organisée conjointement entre la Direction de la Coopération et l'agence, pour constater l'avancée des travaux et s'assurer de manière générale que la contrepartie fait face à ses responsabilités et à ses engagements* » et par ailleurs prévue dès le départ par la clause n°3 de l'accord signé entre l'agence et le Ministère de l'éducation équatorien, qui s'était engagé à soumettre à l'agence le rapport d'audit final. Un courrier récent de l'agence nous a par ailleurs signalé le manque de collaboration du Ministère de l'Education équatorien qui n'a remis aucun rapport à l'agence depuis la signature de l'accord. Au vu de ce qui précède, nous confirmons que la mission conjointe est prévue pour l'automne 2012.

- c. Nous rejoignons les observations de la Cour pour ce qui est de l'importance qu'elle accorde aux évaluations des projets et programme que l'agence met en œuvre sur demande du

gouvernement. C'est pour cette raison que, comme le soulève la Cour, la convention conclue entre l'Etat et l'agence précise que celle-ci doit réaliser deux évaluations qualitatives des projets et programmes, la première à mi-parcours, la seconde lors de la clôture du projet. Le Ministère dispose par ailleurs de sa propre cellule évaluation et d'un budget consacré. Il s'agit donc d'un élément d'une grande importance, notamment dans le souci qui est celui de la coopération luxembourgeoise d'améliorer de manière continue l'efficacité de son aide. La Cour indique elle-même dans son rapport les raisons pour lesquels deux des projets visés n'ont finalement pas été évalués.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

