

Rapport spécial de la Cour des comptes sur la Coopération au développement

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (24/11/2014)

La Commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente; M. Roger Negri, rapporteur; M. Frank Arndt, Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, Mme Martine Mergen, M. Marcel Oberweis, membres.

* * *

Au cours de l'année 2011, la Cour a procédé au contrôle portant sur les dépenses du Fonds de la Coopération au Développement. Elle a présenté son rapport spécial aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 17 septembre 2012.

M. Roger Negri a été nommé rapporteur du rapport spécial le 7 janvier 2013.

Un échange de vues avec le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire a eu lieu le 31 mars 2014.

La Commission a examiné le présent rapport au cours de la réunion du 24 novembre 2014. Elle a adopté le rapport au cours de la réunion du 24 novembre 2014

1. Le contrôle de la Cour

La Cour des comptes a décidé, de sa propre initiative, de procéder au contrôle portant sur le Fonds de la Coopération au Développement et en particulier sur l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A. au courant de l'année 2011.

Quant à son champ de contrôle, elle s'est référée à la loi modifiée du 6 juin 1996 sur la Coopération au développement qui prévoit 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.

La Cour des comptes s'est plus spécialement penchée sur les dépenses du Fonds de la Coopération au Développement et en particulier sur les transferts de fonds dont bénéficie Lux-Development. Le contrôle a porté sur les exercices comptables 2008 à 2010. Au courant 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 servent à couvrir deux types de dépenses:

- 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 millions d'euros en 2009 ; 70,72 millions d'euros en 2010). ;
- 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 ; 10,23 millions d'euros en 2010).

La Cour a tout d'abord analysé 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 (Direction de la Coopération) et Lux-Development.

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

2. 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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire signale, quant aux droits de signature du directeur général et de son adjoint, que les dispositions actuellement en vigueur lui semblent satisfaisantes et que les délégations de signature dont disposent les personnes précitées pour engager « seuls » l'agence, à hauteur de 100.000 euros, respectivement 50.000 euros lui semblent appropriées. Il souligne 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. Le ministère est 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.).

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le ministre a confirmé cette position.

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire estime que les budgets de fonctionnement des administrations doivent toujours inclure la TVA. Au cours de l'entrevue du 31 mars, le ministre a partagé ce point de vue.

Suite au constat que le projet de budget de fonctionnement établi par l'agence Lux-Development est toujours libellé hors TVA, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire recommande qu'à l'avenir ce budget soit calculé TVA comprise.

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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire relève tout d'abord que la séparation préconisée existe pour ce qui est de la mise en œuvre des projets et programmes de développement. Est uniquement concernée ici l'exécution du budget relatif aux frais de fonctionnement de l'agence. Le ministère examine 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.

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le ministre informe les membres de la Commission que cette procédure est appliquée depuis l'été 2012.

La Commission ne partage pas la position du ministère selon laquelle le fait qu'une même personne siège au conseil d'administration de l'agence et participe à l'approbation d'actes administratifs au sein du ministère ne présente aucun conflit d'intérêt.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient le conseil d'administration de l'agence dans sa préparation d'une nouvelle déontologie se rapportant à son fonctionnement. Il s'agit, entre autres, de définir plus précisément le rôle des différents membres du conseil d'administration, ainsi que les règles à respecter en son sein.

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le ministre a expliqué que l'ordonnance par laquelle les fonds annuels nécessaires sont mis à disposition de l'agence (80 millions d'euros pour 2014) est signée par le ministre.

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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire fait valoir, en ce qui concerne le dépassement régulier des dépenses, la remarque suivante :

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 adressées 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.

Quant aux postes budgétaires qui sont systématiquement dépassés, le ministère estime que, pour la partie qui a trait aux salaires, traitements et gratifications, 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, le ministère confirme 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. Il note 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. 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 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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire rejoint cette recommandation et préconise 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.

Il est, à ce titre, ajouté 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, 4/5e 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).

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, M. le ministre a confirmé qu'un nouveau protocole d'accord reprenant la recommandation de la Cour des comptes a été signé le 23 novembre 2012.

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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire revient au point 4.3.3.1. du rapport spécial de la Cour des comptes dans lequel elle relate 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, au sens du ministère, 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. Le ministère apporte deux autres précisions 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 des comptes ont par ailleurs été approuvés au préalable par le ministre.

3. 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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire s'associe à cette lecture et envisage de demander le remboursement de l'essentiel de ces fonds avant la fin de l'année.

Ce point a été réglé par le biais d'un nouveau protocole d'accord (voir ci-dessus).

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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire apporte les explications suivantes :

- En ce qui concerne le premier projet, 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 2ème 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 3ème 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'Education 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'Education équatorien, qui s'était engagé à soumettre à l'agence le rapport d'audit final. Un courrier récent de l'agence lui 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, le ministère confirme que la mission conjointe est prévue pour l'automne 2012.

Une visite sur place début 2013 a permis la finalisation du rapport de suivi le concernant.

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le ministre a expliqué qu'afin de donner suite à la recommandation de la Cour des comptes une procédure de décharge, prévoyant la préparation de rapports de suivi dans des délais précis, a été instaurée et est désormais rigoureusement suivie.

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.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire rejoint les observations de la Cour pour ce qui est de l'importance qu'elle accorde aux évaluations des projets et programmes 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.

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, M. le ministre a informé les députés que le Ministère a procédé au recrutement d'un universitaire dédié à la direction de la cellule évaluation et donc au contrôle qualitatif de l'évaluation des projets et programmes.

Conclusion de la Commission du contrôle de l'Exécution budgétaire

La Commission du contrôle de l'Exécution budgétaire suggère que la Cour des comptes, sur base des constatations, conclusions et recommandations de son rapport spécial sur la Coopération au développement, établisse un rapport de suivi qui pourrait porter sur les années 2013 ou 2014.

* * *

Luxembourg, le 24 novembre 2014

La Présidente,
Diane ADEHM

Le Rapporteur,
Roger NEGRI