

# Rapport spécial

sur le Fonds de la Coopération au Développement et en particulier sur les projets réalisés pour le compte de l'Etat par l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A. - suivi des recommandations



Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg







# Table des matières

<b>I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>9</b>
<b>1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....</b>	<b>9</b>
1.1. INTRODUCTION .....	9
1.2. OBJECTIFS ET CHAMP DE CONTRÔLE .....	9
1.2. PRÉSENTATION SUCCINCTE DES DIX CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DU RAPPORT INITIAL.....	10
<b>2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE .....</b>	<b>11</b>
<b>3. LE FONDS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>13</b>
3.1. DESCRIPTION DU FONDS SPÉCIAL .....	13
3.2. SITUATION FINANCIÈRE DU FONDS .....	13
<b>4. SUIVI DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. CONVENTIONS CONCLUES ENTRE L'ÉTAT ET LUX-DEVELOPMENT : ABSENCE D'UN PROTOCOLE D'ACCORD ACTUALISÉ.....</b>	<b>17</b>
4.1.1. Cour des comptes.....	17
4.1.2. Observation du contrôlé.....	18
4.1.3. COMEXBU .....	18
4.1.4. Suivi de la Cour des comptes.....	18
<b>4.2. DROITS DE SIGNATURE : NON-RESPECT DU PRINCIPE DES QUATRE YEUX .....</b>	<b>19</b>
4.2.1. Cour des comptes.....	19
4.2.2. Observation du contrôlé.....	19
4.2.3. COMEXBU .....	20
4.2.3. Suivi de la Cour des comptes.....	20
<b>4.3. SÉPARATION DES FONCTIONS DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : NON-RESPECT DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>21</b>
4.3.1. Cour des comptes.....	21
4.3.2. Observation du contrôlé.....	21
4.3.3. COMEXBU .....	21
4.3.4. Suivi de la Cour des comptes.....	22
<b>4.4. BUDGET DE FONCTIONNEMENT : BUDGET POUR FRAIS DE FONCTIONNEMENT INCOMPLET.....</b>	<b>23</b>
4.4.1. Cour des comptes.....	23
4.4.2. Observation du contrôlé.....	23
4.4.3. COMEXBU .....	24
4.4.4. Suivi de la Cour des comptes.....	24





## Table des matières (suite)

<b>4.5. REMBOURSEMENT DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT : SURESTIMATION DU SOLDE DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT ET ACCUMULATION DE RÉSERVES NON JUSTIFIÉES .....</b>	<b>25</b>
4.5.1. Cour des comptes.....	25
4.5.2. Observation du contrôlé.....	26
4.5.3. COMEXBU .....	26
4.5.4. Suivi de la Cour des comptes.....	26
<b>4.6. SÉPARATION DES TÂCHES : ABSENCE DE SÉPARATION DES TÂCHES DANS LE CONTRÔLE MINISTÉRIEL ....</b>	<b>29</b>
4.6.1. Cour des comptes.....	29
4.6.2. Observation du contrôlé.....	29
4.6.3. COMEXBU .....	30
4.6.4. Suivi de la Cour des comptes.....	30
<b>4.7. PLACEMENT DES FONDS EN GESTION : ABSENCE DE REMBOURSEMENT À L'ÉTAT DES INTÉRÊTS GÉNÉRÉS PAR LE PLACEMENT DES FONDS EN GESTION .....</b>	<b>33</b>
4.7.1. Cour des comptes.....	33
4.7.2. Observation du contrôlé.....	34
4.7.3. COMEXBU .....	34
4.7.4. Suivi de la Cour des comptes.....	34
<b>4.8. DÉLAIS EN FIN DE PROJET : NON-RESPECT DES DÉLAIS EN FIN DE PROJET .....</b>	<b>35</b>
4.8.1. Cour des comptes.....	35
4.8.2. Observation du contrôlé.....	35
4.8.3. COMEXBU .....	35
4.8.4. Suivi de la Cour des comptes.....	35
<b>4.9. ABSENCE DE MISSION DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DE L'AFFECTATION DES FONDS.....</b>	<b>37</b>
4.9.1. Cour des comptes.....	37
4.9.2. Observation du contrôlé.....	37
4.9.3. COMEXBU .....	38
4.9.4. Suivi de la Cour des comptes.....	39
<b>4.10. ÉVALUATIONS QUALITATIVES DES PROJETS ET DES PROGRAMMES : ABSENCE D'ÉVALUATIONS QUALITATIVES DES PROJETS ET DES PROGRAMMES .....</b>	<b>40</b>
4.10.1. Cour des comptes.....	40
4.10.2. Observation du contrôlé.....	41
4.10.3. COMEXBU .....	41
4.10.4. Suivi de la Cour des comptes.....	41
<b>5. ECHANTILLON DE PROJETS OU PROGRAMMES.....</b>	<b>45</b>
<b>5.1. NOUVEL ÉCHANTILLON DE CONTRÔLE .....</b>	<b>45</b>
5.1.1. Critères de sélection.....	45
5.1.2. Projets retenus.....	46





## Table des matières (suite)

<b>5.2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....</b>	<b>46</b>
5.2.1. Contrôle ministériel (point 4.6) .....	46
5.2.2. Délais en fin de projet (point 4.8) .....	47
5.2.3. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds (point 4.9).....	48
5.2.4. Evaluations qualitatives des projets et des programmes (point 4.10).....	48
5.2.5. Audit financier.....	50
<b>ANNEXE .....</b>	<b>53</b>
<b>II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTERE DE LA COOPERATION ET DE L'ACTION HUMANITAIRE.....</b>	<b>55</b>





## **I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES**

### **1. Présentation du contrôle de la Cour**

#### **1.1. Introduction**

L'article 5(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que « la Cour des comptes peut en outre présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux. »

En exécution de son programme de travail de l'année 2011, la Cour des comptes avait réalisé 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. Celui-ci fut arrêté par la Cour en date du 23 mai 2012.

Par courrier du 8 janvier 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés a invité la Cour des comptes à établir un rapport de suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur la Coopération au développement datant du 23 mai 2012. Le présent rapport de suivi a été inclus dans le programme de travail de l'année 2016 de la Cour.

#### **1.2. Objectifs et champ de contrôle**

Dans le cadre de son rapport spécial du 23 mai 2012, la Cour avait formulé dix constatations et recommandations au sujet de la coopération au développement. Le présent rapport de suivi consiste essentiellement en une analyse de la mise en œuvre de ces dix points. De plus, un nouvel échantillon de cinq projets ou programmes réalisés par Lux-Development a été sélectionné afin de vérifier l'évolution des constatations et recommandations du rapport initial.

La période de contrôle du rapport spécial datant du 23 mai 2012 concernait les exercices comptables 2008 à 2010. Le présent rapport de suivi porte sur les exercices 2013 à 2015. Au cours de ces exercices, quelque 90 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 spécial. 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 (77,38 millions d'euros en 2013 ; 80,98 millions d'euros en 2014 et 76,69 millions d'euros en 2015) ;
2. le remboursement par l'Etat des frais de fonctionnement de l'agence (10,52 millions d'euros en 2013 ; 10,79 millions d'euros en 2014 et 10,94 millions d'euros en 2015).

Des entretiens avec les responsables de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes et les responsables de l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A., ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour constituent les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

## 1.2. Présentation succincte des dix constatations et recommandations découlant du rapport initial

1. Conventions conclues entre l'Etat et Lux-Development : absence d'un protocole d'accord actualisé ;
2. Droits de signature : non-respect du principe des quatre yeux ;
3. Séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire : non-respect du principe de la séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire ;
4. Budget de fonctionnement : budget pour frais de fonctionnement incomplet ;
5. Remboursement des frais de fonctionnement : surestimation du solde des frais de fonctionnement et accumulation de réserves non justifiées ;
6. Séparation des tâches : absence de séparation des tâches dans le contrôle ministériel ;
7. Placement des fonds en gestion : absence de remboursement à l'Etat des intérêts générés par le placement des fonds en gestion ;
8. Délais en fin de projet : non-respect des délais en fin de projet ;
9. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds ;
10. Evaluations qualitatives des projets et des programmes : absence d'évaluations qualitatives des projets et des programmes.

## 2. Chronologie des travaux de contrôle

21.01.2016	Lettre d'information au Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire ;
10.03.2016	Réunion avec la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes – Directeur adjoint et Coordinateur du département « Finances » ;
17.03.2016	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A. – Directeur – Directeur adjoint – Responsable du département « Comptabilité et Finances » ;
07.06.2016	Réunion à la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes – Directeur adjoint et Coordinateur du département « Finances » et Chargé de Programme ;
09.06.2016	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A. – Directeur – Directeur adjoint – Responsable du département « Comptabilité et Finances » ;
12.07.2016	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique du Sénégal et du Mali et Conseiller géographique de l'Amérique latine et du Cap Vert ;
21.07.2016	Réunion à l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development SA – Conseiller géographique de la Mongolie et du Kosovo, Chargée du département « Évaluations et Gestion des Connaissances », Directeur des Opérations et Assistante de direction du département des Opérations.



### 3. Le Fonds de la Coopération au Développement

#### 3.1. Description du Fonds spécial

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 et l'action humanitaire. 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 au développement en faveur des populations des pays en développement au moyen de la coopération bilatérale, de la coopération régionale, de la coopération avec les organisations internationales, de la collaboration avec les organisations non gouvernementales de développement agréées par le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire.

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.

Dans ce contexte, un comité interministériel pour la coopération au développement est chargé de conseiller le ministre notamment sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, sur la cohérence des politiques pour le développement et les différentes matières indiquées dans la loi modifiée du 6 janvier 1996.

Le ministre est appelé à présenter 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.

#### 3.2. Situation financière du Fonds

Le présent tableau retrace la situation financière du Fonds pour la période allant de 2002 à 2019 :

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

Fonds de la Coopération au Développement	Avoirs au 01.01.	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.
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

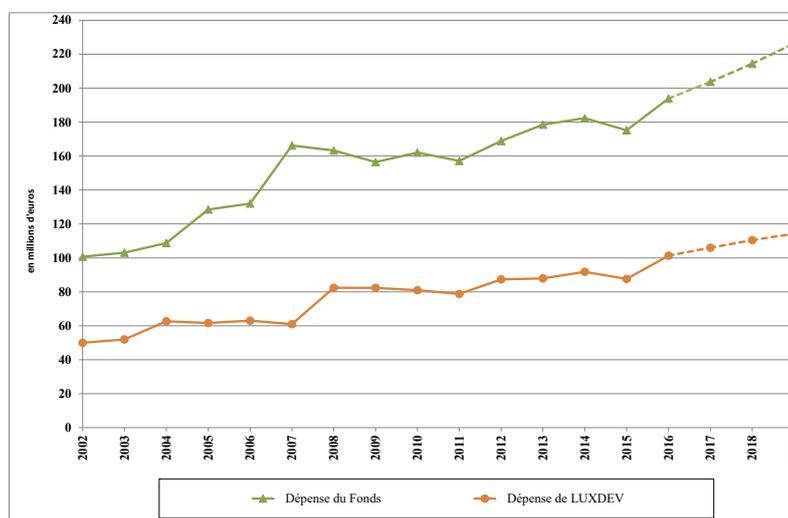
Fonds de la Coopération au Développement	Avoirs au 01.01.	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.
2005	10.018.358	113.250.130	121.003.619	128.485.315	2.536.662
2006	2.536.662	140.787.020	143.047.160	131.969.895	13.613.927
2007	13.613.927	167.182.561	167.630.780	166.271.267	14.973.440
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	147.487.220	157.176.015	1.031.627
2012	1.031.627	167.658.774	169.779.194	168.904.922	1.905.899
2013	1.905.899	178.491.591	180.683.930	178.523.487	4.066.341
2014	4.066.341	180.448.000	183.548.698	182.375.314	5.239.726
2015	5.239.726	167.831.227	170.039.503	175.166.089	113.140
2016	113.140	191.910.945	193.910.945	193.921.000	103.085
2017	103.085	201.692.306	203.692.306	203.692.000	103.391
2018	103.391	212.433.267	214.433.267	214.433.000	103.658
2019	103.658	224.306.646	226.306.646	226.307.000	103.304

Source chiffres : comptes généraux 2002 à 2014, compte général provisoire 2015 et projet de budget 2016 ;  
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 168,90 millions d'euros en 2012. Pour les exercices 2013 à 2015, une hausse est à relever avec une dépense maximale de 182,38 millions en 2014. Les prévisions pour la période de 2016 à 2019 affichent une progression significative pour atteindre 226,31 millions d'euros en 2019.

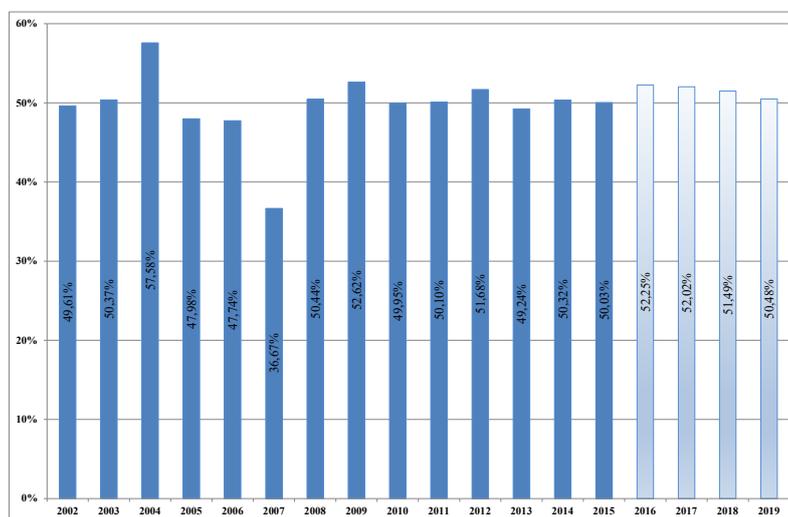
Les graphiques ci-dessous illustrent l'évolution des dépenses du Fonds ainsi que des moyens financiers attribués à Lux-Development.

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



Source chiffres : comptes généraux 2002 à 2014, compte général provisoire 2015 et projet de budget 2016 ;  
Tableau : Cour des comptes

**Graphique 3 : Moyens financiers attribués à Lux-Development par rapport aux dépenses du Fonds**



Source chiffres : comptes généraux 2002 à 2014, compte général provisoire 2015 et projet de budget 2016 ;  
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. Suivi des constatations et recommandations de la Cour

Dans le présent chapitre, la Cour retrace les dix points soulevés dans son rapport spécial du 23 mai 2012 en présentant :

- la constatation et la recommandation de la Cour publiées dans son rapport spécial sur la Coopération au développement du 23 mai 2012 ;
- l'observation du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire reprise dans son courrier du 25 juin 2012 ;
- la prise de position de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés ainsi que les commentaires du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire publiés dans le rapport de la Comexbu du 24 novembre 2014 ;
- le suivi de la constatation et de la recommandation de la Cour.

### 4.1. Conventions conclues entre l'Etat et Lux-Development : absence d'un protocole d'accord actualisé

#### 4.1.1. Cour des comptes

« 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. »

#### 4.1.2. Observation du contrôle

Sans observation.

#### 4.1.3. COMEXBU

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

#### 4.1.4. Suivi de la Cour des comptes

Le protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat datant du 23 novembre 2012 a été présenté à la Cour.

La Cour note que la convention du 20 octobre 2008 devra être adaptée aux changements intervenus dans le domaine de la coopération au développement et surtout aux nouveaux engagements pris par l'Etat au niveau international.

À titre d'information, la Cour cite les récents engagements pris par l'Etat dans le domaine de la coopération au développement, à savoir les 17 objectifs pour le développement durable définis par l'Organisation des Nations Unies (ONU - septembre 2015), le plan d'action sur le financement du développement (Adis Abeba, août 2015) et partiellement la 21e conférence sur le climat à Paris (COP21, novembre 2015).

Finalement, la Cour recommande d'inclure des indicateurs de performance (KPI) mesurables dans la convention et dans le protocole concernant notamment :

- un taux de déboursement minimal pour les programmes et projets ;
- un nombre minimal de programmes ou projets à mettre en œuvre ;
- les limites en ce qui concerne les activités pour autres bailleurs tiers (ABT) ;
- le rapport entre frais de fonctionnement remboursés et déboursements des programmes et projets.

## 4.2. Droits de signature : non-respect du principe des quatre yeux

### 4.2.1. Cour des comptes

« 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 conditions<sup>1</sup>, 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. »

### 4.2.2. Observation du contrôle

« 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

---

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

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). »

#### 4.2.3. COMEXBU

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

#### 4.2.3. Suivi de la Cour des comptes

Le système des droits de signature est actuellement réglé par le document « Processus Stratégie et Management – Délégation des Pouvoirs de Validation et de Signature » datant du 5 novembre 2014. Ce document est intégré dans les annexes du manuel de procédures financières et comptables de l'agence.

Concernant le directeur général, le directeur général adjoint, les autres directeurs et certains chefs de département, les limites applicables pour signer seuls des engagements contractuels ou des ordres de virement n'ont pas été modifiées par rapport au dernier contrôle de la Cour.

Lesdites limites sont de 100.000 euros pour le directeur général, de 50.000 euros pour le directeur général adjoint et de 20.000 euros pour les autres directeurs ou bien certains chefs de département. Par contre, les délégations de signature en matière financière en application de l'article 10 de l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature approuvées par le Gouvernement, évoquées par le contrôlé dans ses observations au rapport de la Cour des comptes, constituent uniquement une autorisation de dépenses, lesquelles sont effectuées ultérieurement par la Trésorerie de l'Etat.

La Cour réitère sa recommandation de revoir à la baisse les seuils actuels en matière d'engagements et de paiements en dessous desquels une seule signature est requise.

### 4.3. Séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire : non-respect du principe de la séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire

#### 4.3.1. Cour des comptes

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

#### 4.3.2 Observation du contrôle

« 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. »

#### 4.3.3. COMEXBU

« 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. »

#### 4.3.4 Suivi de la Cour des comptes

Actuellement, le département « Comptabilité et Finances » compte un effectif de quatre personnes et le département « Contrôle de gestion » un seul salarié.

Le responsable du département « Comptabilité et Finances » a pour mission de veiller au respect et à l'amélioration continue du « Processus Finance » et de superviser l'ensemble des activités du département et des travaux de comptabilité.

Le responsable du département « Comptabilité et Finances » est également le responsable du département « Contrôle de gestion ». En tant que responsable du département « Contrôle de gestion » il rapporte au Directeur général adjoint et dans *« l'hypothèse d'irrégularités constatées au niveau d'un membre de la Direction ou de la Direction générale, le Contrôleur de Gestion est en droit et dans l'obligation de les rapporter au Président du Conseil d'Administration. »*<sup>2</sup>

En tant que responsable du département « Contrôle de gestion » il autorise tous les engagements en rapport avec les frais de fonctionnement de l'agence après vérification du non-dépassement budgétaire. Il met en place des procédures de contrôle et vérifie le respect des procédures financières. En effet selon la procédure « Gestion de commande », avant la signature apportée à une commande, le « contrôleur de gestion » donne son autorisation et impute la dépense sur la ligne budgétaire adéquate. La procédure prévoit une autorisation, mais selon le « contrôleur de gestion », il s'agirait plutôt d'un contrôle que d'une autorisation. La Cour tient toutefois à relever que le fait d' « autoriser » les engagements tel que prévu par la procédure a comme conséquence directe que le « contrôleur de gestion » fait partie de la procédure d'engagement et ne peut donc plus assumer sa fonction de contrôle en toute indépendance.

Par ailleurs la Cour tient à préciser que selon le document « Processus Stratégie et Management – Délégation des Pouvoirs de Validation et de Signature » datant du 5 novembre 2014, le responsable du département « Contrôle de gestion » peut engager valablement l'agence pour des engagements contractuels sur fonds propres jusqu'à concurrence de 1.000 euros.

La Cour réitère sa recommandation de tout mettre en œuvre pour assurer le respect du principe de séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution budgétaire.

---

<sup>2</sup> Cf. document Lux-Development « Job description : Contrôleur de Gestion »

## 4.4. Budget de fonctionnement : budget pour frais de fonctionnement incomplet

### 4.4.1. Cour des comptes

« 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 chiffrant 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. »

### 4.4.2. Observation du contrôlé

« 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. »

#### 4.4.3. COMEXBU

« 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. »

#### 4.4.4. Suivi de la Cour des comptes

La Cour tient tout d'abord à noter que le budget de fonctionnement de l'agence Lux-Development S.A. concernant les exercices 2013 à 2016 est encore libellé hors TVA et que la recommandation de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire, émise en novembre 2014, « qu'à l'avenir ce budget soit calculé TVA comprise » n'a pas été suivie.

Pour les exercices sous revue, les dépenses budgétisées pour frais de fonctionnement de l'agence sont en croissance en passant de quelque 9,8 millions d'euros HTVA en 2013 à 10,7 millions d'euros HTVA en 2016. Pour 2013, les dépenses budgétisées se chiffrent à 9.776.505 euros

alors que les dépenses effectives s'élèvent à 10.634.707 euros (variation : +858.202 euros). En ce qui concerne 2014, la situation est similaire avec des dépenses budgétisées de 9.724.485 euros contre des dépenses effectives de 9.937.771 euros (variation : +213.286 euros). Ces différences résultent du fait que le budget de l'agence n'inclut pas de manière exhaustive toutes les recettes et qu'il reprend certaines dépenses qui sont sous-estimées de manière récurrente.

En ce qui concerne les recettes non budgétisées, la Cour constate qu'en 2013 les recettes liées aux « mises à disposition du personnel », aux « stagiaires » et aux « associations momentanées », qui sont récurrentes, prévisibles et se chiffrant à environ un million et demi d'euros par an ne figurent pas dans le budget annuel de l'agence. Pour 2014, les « fonds mis à disposition par d'autres donateurs » s'élevant à quelque 700.000 euros n'ont pas été budgétisés par l'agence.

Au sujet des dépenses sous-estimées, un dépassement significatif de 19,11 % soit de 154.132 euros est à relever en 2013 pour le poste budgétaire « frais de déplacements et de représentation ». Pour 2014, aucun dépassement budgétaire significatif n'a été constaté.

La Cour ne peut pas se prononcer sur les variations entre le budget de l'exercice 2015 et les comptes audités en version budgétaire, car le tableau comparatif ou les comptes audités en version budgétaire pour l'exercice 2015 n'ont pas encore pu être mis à disposition de la Cour.

La Cour réitère sa recommandation que l'agence doit établir des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes.

#### **4.5. Remboursement des frais de fonctionnement : surestimation du solde des frais de fonctionnement et accumulation de réserves non justifiées**

##### **4.5.1. Cour des comptes**

« 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. » (...)

« 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. »

#### 4.5.2. Observation du contrôlé

« 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, 4/5e 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) »

#### 4.5.3. COMEXBU

« 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. »

#### 4.5.4. Suivi de la Cour des comptes

L'annexe IX du protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat datant du 23 novembre 2012 règle les modifications au sujet du remboursement des frais de fonctionnement de l'agence.

Dorénavant l'agence « ne réalisera plus de bénéfice sur les fonds perçus via le fonds de la coopération au développement (FCD), notamment pour couvrir ses frais de fonctionnement. Lorsqu'il apparaîtra après la clôture de l'exercice budgétaire N que LuxDev dispose d'un solde suite à des avances trop importantes pour frais de fonctionnement, ce solde sera déduit du 2<sup>e</sup> appel de fonds de l'année N+1. »

Suite à l'analyse des appels de fonds, la Cour constate que lors du deuxième appel de fonds pour frais de fonctionnement, « les frais de fonctionnement non-déboursés en N-1 » ont été déduits de manière systématique.

Cette même annexe du protocole d'accord règle également la question des « bénéfiques » en relation avec des prestations pour tiers qui concernent les coopérations déléguées et les opérations pour tiers sans lien avec la coopération luxembourgeoise.

« Est à considérer comme coopération déléguée toute opération confiée à LuxDev par un bailleur autre que l'Etat luxembourgeois dans un des pays partenaires ou pays à projets. Lorsque le ministère accepte d'attribuer à LuxDev une opération de cette nature, elle est à considérer comme prolongement de la coopération luxembourgeoise. Différentes modalités d'exécution sont envisageables et elles feront systématiquement l'objet d'un accord entre le ministère et LuxDev notamment pour ce qui est de la participation de représentants du ministère dans le comité de pilotage de l'opération en question. (...)

En ce qui concerne les bénéfiques que de telles coopérations pourraient engendrer malgré leur finalité non lucrative, la logique voudrait qu'ils reviennent à la coopération luxembourgeoise dont ils sont une émanation. Il est donc proposé d'appliquer à ces cas le principe prévu par la convention d'une rétrocession de quatre cinquièmes (4/5) des bénéfiques au fonds de la coopération au développement (FCD). »

Par ailleurs, « lorsque LuxDev réalise, seule ou en consortium, des opérations pour tiers qui n'ont pas de lien avec la coopération luxembourgeoise (hors pays partenaires et pays à projets, hors tout (co)financement de fonds publics luxembourgeois), elle rétrocédera à l'avenir un cinquième (1/5) du bénéfice réalisé. »

Au courant des exercices sous revue, l'agence a clôturé sept projets en relation avec d'autres bailleurs tiers (ABT), dont trois coopérations déléguées et quatre opérations pour tiers sans lien avec la coopération luxembourgeoise.

Le tableau ci-après reprend les projets achevés au courant de la période de 2013 à 2016.

Tableau 4 : Projets ABT – clôturés au courant des exercices 2013 à 2016

N°	Type	Code projet	Description	Début du projet	Fin du projet	Budget du projet	Débour- sement	Achevé en	Bénéfice	Rembour- sement du bénéfice
1	Tiers	AFR-819	Télémédecine / UE- Africa ITF	01.02.2011	31.12.2014	4.000.000	4.000.000	2014	0,00	-
2	Tiers	EUR-106	SADC (Southern African Development Community)	25.04.2001	06.05.2013	8.200.000	6.752.471	2013	516.946,40	OUI
3	Tiers	EUR-107	Cigem	10.09.2008	12.06.2013	181.470	181.470	2013	10.224,07	OUI
4	Tiers	MLI-501	Programme d'Appui aux Filières agropastorales de Sikasso (formulation)	02.12.2013	30.06.2014	155.732	98.977	2014	41.773,05	<b>NON</b>
5	COP/DEL	MLI-801	Soutien rapide aux autorités maliennes et aux services sociaux essentiels dans les zones post-conflit	15.04.2013	15.04.2015	5.000.000	4.935.573	2015	299.171,51	<b>NON</b>
6	COP/DEL	YUG-812	Support for Capacity Building in the Forest	01.02.2011	30.09.2013	1.000.000	965.546	2014	47.274,82	<b>NON</b>
7	COP/DEL	NIG-719	Appui à l'amélioration de la Qualité de la formation initiale et continue des Enseignants dans la région de Dosso	01.06.2012	22.06.2016 (*)	1.590.424	1.557.561	2016	101.811,97	<b>NON</b>

Source : Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

(\*) : Le projet NIG-719 a été clôturé le 22.06.2016, selon les responsables de l'agence « le montant du bénéfice exact sera établi au moment de la clôture de l'exercice 2016 (ABT). »

La Cour constate que le projet MLI-501 au Mali est renseigné comme « opération pour tiers sans lien avec la coopération luxembourgeoise », alors que le Mali est un pays partenaire de la coopération luxembourgeoise. Or, toute opération confiée à Lux-Development par un bailleur autre que l'Etat luxembourgeois dans un pays partenaire est à considérer comme « coopération déléguée ».

Le projet AFR-819 est considéré comme « opération pour tiers sans lien avec la coopération luxembourgeoise ». La Cour note que ce projet est cofinancé à hauteur de 170.000 euros par la Direction de la Coopération au Développement. Or, les « opérations pour tiers sans lien avec la coopération luxembourgeoise » sont définis comme étant des projets « hors tout (co)financement de fonds publics luxembourgeois ».

Il s'ensuit que les remboursements prévus au profit de l'Etat ont été sous-estimés, car l'agence aurait dû rétrocéder à l'Etat quatre cinquièmes du bénéfice réalisé par ces projets tel que prévu à l'annexe IX du protocole d'accord, et non pas seulement un cinquième.

En relation avec les autres bailleurs tiers, la Cour constate qu'en 2013 l'agence a procédé à un remboursement des bénéfices à l'Etat se chiffrant à 75.027,23 euros. Tel n'a pas été le cas

pour les exercices 2014 et 2015, qui ont néanmoins été clôturés par un résultat positif de 7.382,26 euros et de 59.616,35 euros respectivement. La Cour en conclut que les dispositions de l'annexe IX du protocole d'accord datant du 23 novembre 2012 n'ont pas été respectées.

Finalement la Cour tient à préciser que les surestimations des soldes des frais de fonctionnement et le non-remboursement des participations aux bénéfices des projets avec d'autres bailleurs tiers (ABT) ont contribué à l'accumulation progressive des réserves financières se chiffrant au 31 décembre 2015 à quelque 983.421 euros. Celles-ci ont connu une nette progression depuis le dernier contrôle de la Cour, à savoir environ 60 %.

## **4.6. Séparation des tâches : absence de séparation des tâches dans le contrôle ministériel**

### **4.6.1. Cour des comptes**

« 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. »

### **4.6.2. Observation du contrôle**

« 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

communiqué 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. »

#### 4.6.3. COMEXBU

« 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. »

#### 4.6.4. Suivi de la Cour des comptes

Actuellement, le ministère dispose de trois représentants au sein du conseil d'administration, à savoir le directeur, le directeur adjoint et un responsable géographique de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire.

#### Approbations ministérielles non conformes

Pour les exercices 2013 à 2015, certains actes administratifs ou financiers ont été approuvés par des fonctionnaires siégeant également au conseil d'administration de l'agence, à savoir :

- les budgets pour frais de fonctionnement de l'agence Lux-Development S.A. ont été approuvés en 2013 et 2014 par le directeur adjoint de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire ;

- la communication écrite du ministère à l'agence concernant le montant de l'enveloppe financière mise à disposition de l'agence pour la réalisation de projets et programmes au cours de l'année 2013 a été signée par le directeur de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire ;
- les répartitions par pays de l'enveloppe financière mise à disposition de l'agence Lux-Development S.A. pour la réalisation de projets et programmes ont été approuvées en 2013 et 2014 par le directeur de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire ;
- l'ordonnance de paiement du projet CVE – 981 « PIC IV au Cap Vert – Etude sur les instruments et institutions des finances publiques et mapping du secteur des énergies renouvelables » d'un montant total de 42.436,38 euros a été signée par le directeur adjoint de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire ;
- la demande du 13 juin 2013 concernant la clôture du compte relatif aux intérêts perçus sur fonds en gestion et de l'ouverture du nouveau compte « provisions pour risques », ainsi que le calcul relatif au remboursement des intérêts sur fonds en gestion ont été approuvés par le directeur de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire ;
- dix sur onze bordereaux de clôture sélectionnés ont été signés par le directeur de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire ;
- quatre sur cinq approbations ministérielles sélectionnées, concernant des projets de coopérations déléguées, ont été effectuées par le directeur ou le directeur adjoint de la Direction de la Coopération et de l'action humanitaire.

La Cour réitère sa recommandation que lesdits fonctionnaires ne procèdent pas à l'approbation de ces actes et ne signent pas d'ordonnances de paiement ou toute autre pièce entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'agence.

### **Absence d'approbations ministérielles formelles**

L'article 20 de la convention du 20 octobre 2008 précise qu'« au plus tard au mois d'octobre de chaque année, sur base d'un état des engagements prévisionnels existant en matière de programmes et projets et sur base des nouveaux programmes et projets prévus l'année suivante, l'Etat communique à l'Agence le montant de l'enveloppe financière que l'Etat se propose de réserver l'année suivante aux programmes et projets. ». L'article 9 a) 3. du protocole d'accord du 23 novembre 2012 précise que « le Ministère communique par écrit le montant

du budget total mis à disposition de l'Agence pour la réalisation de projets et programmes au cours de l'année suivante. »

La Cour constate que les lettres informant Lux-Development S.A. sur l'enveloppe financière mise à disposition pour des projets et programmes font défaut pour 2014 et 2015.

En outre, l'article 22 de la convention du 20 octobre 2008 précise qu'« au cours d'une même année, sous réserve de l'accord préalable de l'Etat, la répartition de l'enveloppe financière définie à l'article 20 entre les différents pays partenaires peut être modifiée, en fonction de l'état d'avancement des programmes et projets et des capacités d'absorption spécifiques de chaque pays partenaire. ». Les articles 9 a) 5. et 6. du protocole d'accord du 23 novembre 2012 précisent que « la répartition du budget mis à disposition par le Ministère entre les différents projets et programmes dans les pays partenaires peut faire l'objet d'une révision en cours d'exercice, conformément à l'article 22 de la convention entre l'Etat et l'agence. Le cas échéant l'agence soumet par écrit à l'approbation du Ministère une proposition de modification des enveloppes-pays dûment argumentée et documentée, à laquelle le Ministère répond également par écrit. »

La Cour constate que cette répartition par pays de l'enveloppe financière de 2014 et de 2015 a été modifiée sans approbation formelle du ministre de tutelle.

### **Analyse des principes de bonne gouvernance**

Dans son rapport, 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. » Un consultant externe a établi en 2014 une « Analyse des principes de gouvernance et de reporting financier de Lux-Development S.A. ».

Les objectifs de la mission du consultant externe étaient :

1. d'analyser le fonctionnement et la composition du conseil d'administration et du comité d'audit et d'analyser leurs rôles et responsabilités ;
2. de mener une réflexion globale portant sur la transmission de rapports de gestion de la direction de Lux-Development à son conseil d'administration et à son comité d'audit ;
3. d'analyser les interactions et les rapports communiqués entre Lux-Development et le ministère des Affaires étrangères et européennes, portant exécution de la convention et du protocole d'accord en place.

Pour ce faire, le consultant externe a examiné les statuts juridiques de Lux-Development, le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration, la composition du conseil d'administration, les

procès-verbaux des réunions du conseil d'administration, de l'assemblée générale, du comité d'audit et du comité de direction, ainsi que divers documents présentés au cours des réunions du conseil d'administration (budgets, rapports financiers, rapports annuels...). En conclusion le consultant externe a émis dix constatations et recommandations.

Finalement, lors de la séance du conseil d'administration du 8 juin 2016, des modifications du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration ont été arrêtées prenant en compte trois des dix recommandations.

#### 4.7. Placement des fonds en gestion : absence de remboursement à l'Etat des intérêts générés par le placement des fonds en gestion

##### 4.7.1. Cour des comptes

« 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 5 : 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. »

#### 4.7.2. Observation du contrôlé

« 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. »

#### 4.7.3. COMEXBU

« 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). »

#### 4.7.4. Suivi de la Cour des comptes

Les intérêts générés par les fonds en gestion sont comptabilisés sur un compte interne de l'agence, libellé « intérêts perçus sur Fonds en gestion ». Le tableau ci-dessous représente l'évolution des intérêts cumulés entre 2010 et 2012.

**Tableau 6 : Evolution des intérêts bancaires**

Année	Intérêts cumulés en début d'année	Solde des intérêts (Intérêts créditeurs - Intérêts débiteurs)	Intérêts cumulés en fin d'année
2012	2.817.353	-126.028	2.691.325
2011	2.754.659	62.695	2.817.353
2010	3.246.492	50.227	3.296.719

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

Dans le cadre du deuxième appel de fonds pour l'exécution des programmes et projets en 2013 par l'agence, datant du 1<sup>er</sup> juillet 2013, le solde au 31 décembre 2012 de 2.691.325,48 euros a été déduit de l'appel de fonds. La Cour constate ainsi que le remboursement au Fonds pour la Coopération au Développement des intérêts générés par le placement des fonds en gestion a été effectué. Par après, ce compte interne relatif aux intérêts perçus sur fonds en gestion a été clôturé.

## 4.8. Délais en fin de projet : non-respect des délais en fin de projet

### 4.8.1. Cour des comptes

« 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 dépassé.

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 ministère. »

### 4.8.2. Observation du contrôlé

Sans observation.

### 4.8.3. COMEXBU

Pas de prise de position.

### 4.8.4. Suivi de la Cour des comptes

Le point 6. d) du protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat datant du 23 novembre 2012 précise qu'au plus tard six mois après la fin des activités d'un projet ou programme, l'agence doit remettre un rapport final, accompagné d'un bordereau de clôture, à la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le rapport final présente l'état de réalisation des résultats et objectifs en fin de projet par rapport à ce qui avait été prévu lors de l'acceptation du document de projet ou programme, les moyens mis en œuvre, ainsi que les enseignements à tirer. Le bordereau de clôture fait état de la situation financière du projet ou programme et comprend, en annexe, le récapitulatif des déboursements réalisés.

Le délai maximum de la période d'analyse du rapport par le ministère est fixé à trois mois. Après avoir approuvé le rapport, le ministère donne décharge à l'agence en lui transmettant un quitus. Le tableau ci-dessous concerne les douze projets ou programmes sélectionnés dans le cadre du rapport du 23 mai 2012 de la Cour des comptes.

Tableau 7 : Délais en fin de projet

N°	Code projet	Titre projet	Date de la fin des activités sur le terrain	Date de présentation du rapport final	Date de la décharge du ministère	Délais - rapport final	Délais - décharge
1	SEN/012	Eau potable et assainissement en milieu rural - Thiès + Louga	31/12/10	janvier 2012	31/07/12	<b>13 mois</b>	7 mois
2	MLI/008	Hydraulique villageoise dans le Cercle de Barouéli	31/12/10	mars 2012	11/02/13	<b>15 mois</b>	<b>11 mois</b>
3	VIE/021	Formation professionnelle à Bac Kan	19/12/12	18/12/12	06/06/13	0 mois	6 mois
4	LAO/011	Développement rural - Pakkading Integrated project	20/04/10	avril 2011	27/01/12	<b>12 mois</b>	9 mois
5	NIC/016	Transfusion sanguine au Nicaragua (*)	03/07/12	décembre 2012	18/03/13	5 mois	3 mois
6	ECU/009	Appui à l'éducation Esmeraldas/Manabí	01/12/09	02/02/11	10/03/11	<b>14 mois</b>	1 mois
7	BKF/010	Alphabétisation II dans la région des Hauts-Bassins	28/12/09	25/02/11	11/01/12	<b>14 mois</b>	<b>11 mois</b>
8	CVE/056	Appui au développement de la région sanitaire Santiago Nord	-	-	-	-	-
9	YUG/009	Projet de renforcement du secteur laitier - MEDNEM II	31/12/09	22/02/11	13/08/12	<b>14 mois</b>	<b>18 mois</b>
10	TUN/024	Ecoles des Métiers - Phase II	15/01/10	15/02/11	01/07/15	<b>13 mois</b>	<b>53 mois</b>
11	MAE/008	2 <sup>ème</sup> Prix européen de la Microfinance	30/12/08	03/04/09	17/12/10	3 mois	<b>21 mois</b>
12	RWA/022	Développement de l'économie rurale - Bugesera	29/07/13	décembre 2013	17/09/14	5 mois	9 mois

Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

(\*) Note : La date de la fin des activités sur le terrain correspond à la date de paiement de la dernière facture sur le terrain. La Cour note que les fins d'activités datant du 31 décembre sont des redressements comptables et la dernière activité sur le terrain a eu lieu avant cette date.

La Cour constate que pour sept des douze projets sélectionnés, le délai de réalisation du rapport final a été dépassé. Concernant neuf des douze projets sélectionnés la décharge a été accordée tardivement.

En 2014 le projet CVE-056 a été terminé, mais certaines opérations comptables n'étaient pas finalisées, telles que des remboursements de la TVA et des remboursements suite à un accord de partenariat opérationnel avec la Région Nord Santiago.

Cependant un rapport final provisoire a été transmis au ministère des Affaires étrangères et européennes en mars 2014, sans détail financier. Selon les responsables de l'agence le dernier remboursement a eu lieu en février 2016 et la version définitive du rapport final sera prochainement envoyée au ministère.

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

### 4.9.1. Cour des comptes

« 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. »

### 4.9.2. Observation du contrôlé

« 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 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'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. »

#### 4.9.3. COMEXBU

« 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. »

#### 4.9.4. Suivi de la Cour des comptes

##### **Construction de l'école du Millénaire de Flavio Alfaro en Equateur**

Au sujet de la participation financière d'un million d'euros, versée au ministère responsable du pays partenaire (Equateur) pour contribuer au financement d'une infrastructure scolaire, la Cour tient à rappeler qu'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. En fait, 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 publié par le pays partenaire.

Le Ministère de l'Education équatorien n'ayant remis aucun rapport à l'agence depuis la signature de l'accord, il a été décidé d'organiser une mission conjointe de la Direction de la Coopération et de l'agence pour constater l'avancée des travaux.

Un collaborateur de la Direction de la Coopération a dressé un rapport de cette mission de suivi sur le terrain qui fait état que *« L'école du millénaire de Flavio Alfaro (Manabí) existe et fonctionne. Aussi bien le Secrétariat technique de coopération internationale (SETECI) que le Ministère de l'Education (MINED), se sont engagés à nous envoyer le rapport final narratif et financier aussitôt que possible (3-6 mois). L'objectif est de formaliser la finalisation de l'accord de collaboration signé par LUXDEV et le MINED. »*

Ce rapport final narratif et financier, établi par un cabinet d'audit local, précise que les fonds (1 million d'euros) mis à disposition de l'agence luxembourgeoise ont été utilisés en leur totalité pour construire l'école du Millénaire de Flavio Alfaro en Equateur.

##### **Nouvelle procédure de décharge**

Il figure dans le rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire que « 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. »

En effet, le point 6. d) du protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat datant du 23 novembre 2012 précise qu'au plus tard six mois après la fin des activités d'un projet ou programme, l'agence doit remettre un rapport final, accompagné d'un bordereau de clôture, à la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Afin de respecter ce délai, Lux-Development S.A. fait d'abord parvenir au ministère un rapport final provisoire, qui présente l'état de réalisation des résultats et objectifs, les moyens mis en œuvre ainsi que les enseignements à tirer, mais qui ne contient pas l'état financier du projet. Lorsque l'audit financier du projet ou programme est finalisé, Lux-Development S.A. envoie le rapport final définitif incluant le bordereau de clôture faisant état de la situation financière du projet ou programme et comprenant le récapitulatif des déboursements réalisés.

## **4.10. Evaluations qualitatives des projets et des programmes : absence d'évaluations qualitatives des projets et des programmes**

### **4.10.1. Cour des comptes**

« 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). »

#### 4.10.2. Observation du contrôle

« 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. »

#### 4.10.3. COMEXBU

« 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. »

#### 4.10.4. Suivi de la Cour des comptes

Le tableau ci-dessous traite des douze projets ou programmes sélectionnés dans le cadre du rapport du 23 mai 2012 de la Cour des comptes.

**Tableau 8 : Situation des évaluations des projets et des programmes**

N°	Code projet	Titre projet	Pays	Domaine	Evaluation mi-parcours	Evaluation finale 31-12-2015
1	SEN/012	Eau potable et assainissement en milieu rural - Thiès + Louga	Sénégal	eau potable	OUI	NON
2	MLI/008	Hydraulique villageoise dans le Cercle de Barouéli	Mali	eau potable	OUI	OUI
3	VIE/021	Formation professionnelle à Bac Kan	Vietnam	éducation	OUI	NON

N°	Code projet	Titre projet	Pays	Domaine	Evaluation mi-parcours	Evaluation finale 31-12-2015
4	LAO/011	Développement rural - Pakkading Integrated project	Laos	développement rural	OUI	OUI
5	NIC/016	Transfusion sanguine au Nicaragua	Nicaragua	santé	OUI	OUI
6	ECU/009	Appui à l'éducation Esmeraldas/Manabí	Equateur	éducation	<b>NON</b>	OUI
7	BKF/010	Alphabétisation II dans la région des Hauts-Bassins	Burkina Faso	éducation	OUI	OUI
8	CVE/056	Appui au développement de la région sanitaire Santiago Nord	Cap Vert	santé	OUI	OUI
9	YUG/009	Projet de renforcement du secteur laitier - MEDNEM II	Monténégro	développement rural	OUI	<b>NON</b>
10	TUN/024	Ecoles des Métiers - Phase II	Tunisie	éducation	OUI	<b>NON</b>
11	MAE/008	2ème Prix européen de la Microfinance	Ministère AE	Microfinance	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>
12	RWA/022	Développement de l'économie rurale - Bugesera	Rwanda	développement local	OUI	OUI

Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

La Cour note qu'un projet n'a pas été évalué à mi-parcours, que pour quatre projets l'évaluation finale n'a pas été présentée en date du 31 décembre 2015 et que pour un projet une évaluation n'est pas réalisable de par son objet (organisation d'une remise de prix).

La Cour conclut que pour quatre projets sélectionnés l'évaluation finale fait défaut et pour cinq projets de l'échantillon de contrôle un des deux rapports d'évaluation fait défaut.

Selon les responsables de l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A. et de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes, l'absence de quatre évaluations finales est justifiée comme suit :

1. le projet SEN-012 a connu deux extensions et deux rapports d'évaluation intermédiaire ont été élaborés dont le premier à mi-parcours du projet initial et le deuxième après la première extension du projet ;
2. la fin du projet VIE-021 coïncidait avec le début d'une nouvelle phase et, dans le dossier de la formulation, les leçons apprises par la phase précédente étaient intégrées ;

3. l'évaluation intermédiaire du projet TUN-024 était achevée un an avant que le projet soit clôturé et ce projet était le dernier réalisé dans ce pays ;
4. les six derniers mois du projet YUG-009 étaient marqués par des élections législatives sur place. Les institutions partenaires étaient peu disponibles et les responsables politiques ont changé. De plus, la Direction de la Coopération n'envisage plus de poursuivre de projets dans le secteur concerné dans ce pays.



## 5. Echantillon de projets ou programmes

### 5.1. Nouvel échantillon de contrôle

Dans le cadre du présent contrôle, la Cour a sélectionné cinq projets ou programmes mis en œuvre par Lux-Development à la lumière des constatations et recommandations du rapport de 2012 de la Cour.

A l'aide d'un listing établi par le ministère des Affaires étrangères et européennes, contenant 53 projets clôturés en 2014 et 2015, la sélection de cinq projets (10 %) a été réalisée en utilisant les critères de sélection énoncés ci-après :

#### 5.1.1. Critères de sélection

- les projets ou programmes bénéficiant d'un paiement au courant des exercices budgétaires 2013 à 2015 ;
- les projets ou programmes subventionnés dont le montant total des paiements entre 2011 et 2014 représente au moins 5 pour cent des dépenses annuelles de Lux-Development ;
- l'envergure de l'enveloppe financière du projet ou programme, à savoir des projets d'un budget inférieur à 10 millions (3) et des projets d'un budget supérieur à 10 millions (2) ;
- le domaine d'intervention du projet ou programme de coopération au développement ;
- l'état d'avancement du projet ou programme à savoir uniquement des projets achevés en 2014 et 2015 ;
- la répartition géographique des projets ou programmes ;
- le bureau gestionnaire des projets ou programmes.

## 5.1.2. Projets retenus

Le tableau ci-après présente les cinq projets retenus par la Cour.

**Tableau 9 : Présentation des projets du nouvel échantillon**

Projet	Bureau gestionnaire	Pays	Domaine	Description	Budget en euros
SVD/021	MANAGUA	El Salvador	Développement rural, eau	PARS	19.000.000
MON/003	Gestion directe	Mongolie	Santé	Cardio - Phase II	2.431.300
YUG/010	PRISTINA	Kosovo	Formation professionnelle	Vocational Training	5.650.000
BKF/016	OUAGADOUGOU	Burkina Faso	Développement local, électricité	Plates-formes multifonctionnelles	12.000.000
SEN/023	DAKAR	Sénégal	Bonne Gouvernance	Composante accompagnement PIC	4.669.000

*Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development et MAEE ; Tableau : Cour des comptes*

## 5.2. Constatations et recommandations de la Cour

Dans le présent chapitre les différentes constatations et recommandations du rapport de 2012 de la Cour sont passées en revue.

### 5.2.1. Contrôle ministériel (point 4.6)

Dans le cadre du présent échantillon de cinq projets ou programmes mis en œuvre par Lux-Development, certains actes administratifs ou financiers ont été approuvés par des fonctionnaires de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire siégeant également au conseil d'administration de l'agence, à savoir :

- tous les bordereaux de clôture (SEN-023, MON-003, YUG-010, SVD-021) ont été signés par le directeur de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire ;
- toutes les approbations des différentes modifications des budgets globaux de quatre projets sélectionnés (SEN-023, MON-003, YUG-010, SVD-021) ont été signées par le

directeur de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire.

### 5.2.2. Délais en fin de projet (point 4.8)

Selon les documents contractuels liant l'agence au ministère, les délais en fin de projet sont les suivants :

- au plus tard six mois après la fin des activités d'un projet ou programme, l'agence doit remettre un rapport final à la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire ;
- au plus tard trois mois après la réception du rapport final, la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire doit donner une décharge ou bien le quitus à l'agence.

Le tableau ci-dessous reprend les cinq projets ou programmes sélectionnés dans le cadre du présent échantillon de contrôle.

**Tableau 10 : Délais en fin de projet**

N°	Code projet	Titre projet	Date de la fin des activités sur le terrain	Date de présentation du rapport final	Date de la décharge du ministère	Délais - rapport final	Délais - décharge
1	SVD/021	Programme d'appui au réseau solidaire (PARS)	31/12/2012	mars 2014	21/07/2016	15 mois	28 mois
2	MON/003	Cardiovascular Diagnostic Centre - Phase II	31/12/2013	14/07/2014	28/11/2014	7 mois	4 mois
3	YUG/010	Strengthening Vocational Training in Kosovo	31/12/2012	06/08/2013	12/06/2014	8 mois	10 mois
4	BKF/016	Appui au programme national des plates-formes multifonctionnelles au Burkina Faso	30/09/2015	18/07/2016	-	10 mois	-
5	SEN/023	Composante d'accompagnement du PIC II	31/12/2012	17/02/2014	19/05/2014	14 mois	3 mois

Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

Note : La date de la fin des activités sur le terrain a été fournie par la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire.

La Cour note que pour tous les projets sélectionnés, le délai de présentation du rapport final a été dépassé, dont trois de manière significative. Pour trois des cinq projets la décharge a été accordée tardivement.

Par ailleurs, la Cour tient à noter qu'en 2015 un projet (BKF-016) était terminé, mais le rapport final n'a pas été transmis au ministère, étant donné que l'agence est toujours en attente d'un versement du solde non-utilisé par la partie nationale (quelque 750.000 euros), d'une évaluation finale du programme commanditée par la partie nationale, d'un audit financier final du programme ainsi que d'un rapport d'achèvement rédigé par la partie nationale.

La Cour tient à préciser qu'il incombe à la partie nationale d'organiser l'audit final et l'évaluation finale. Un rapport final provisoire, sans décompte final, a été transmis au ministère en date du 18 juillet 2016.

### **5.2.3. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds (point 4.9)**

Une convention de financement (SVD-021) a été conclue entre Lux-Development et les autorités salvadoriennes réglant le transfert de 2 millions d'euros au Fonds Commun d'Appui Programmatique (FOCAP) en faveur du « programme d'appui aux communautés solidaires ». Aucun rapport concernant le suivi de l'utilisation des fonds alloués au FOCAP n'a été présenté à la Cour par le conseiller géographique de l'agence. Partant la Cour ne peut se prononcer sur l'affectation des deux millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour tient à signaler que le « document projet » élaboré par Lux-Development et décrivant en détail toutes les interventions prévues dans le cadre d'un projet ne prévoyait aucun versement au FOCAP et par conséquent cette dépense n'aurait pas dû être incluse au décompte final du projet SVD-021.

### **5.2.4. Evaluations qualitatives des projets et des programmes (point 4.10)**

Selon les « documents projet » établis par Lux-Development une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale du projet ou programme sont prévues. Celles-ci sont généralement effectuées par des consultants ou experts externes.

Le tableau ci-dessous concerne les cinq projets ou programmes sélectionnés dans le cadre du présent échantillon.

**Tableau 11 : Evaluations des projets et des programmes**

N°	Code projet	Titre projet	Evaluation mi-parcours	Evaluation finale 01-07-2016
1	SVD/021	Programme d'appui au réseau solidaire (PARS)	<b>NON (revue du PIC)</b>	<b>NON (leçons apprises)</b>
2	MON/003	Cardiovascular Diagnostic Centre - Phase II	OUI	<b>NON</b>
3	YUG/010	Strengthening Vocational Training in Kosovo	OUI	OUI
4	BKF/016	Appui au programme national des plateformes multifonctionnelles au Burkina Faso	OUI	<b>NON (en attente)</b>
5	SEN/023	Composante d'accompagnement du PIC II	<b>NON (revue du PIC)</b>	OUI

*Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes*

La Cour note que deux projets n'ont pas été évalués à mi-parcours par l'agence gouvernementale, mais leur évaluation intermédiaire a été intégrée dans la revue à mi-parcours du Programme Indicatif de Coopération (PIC) entre le Luxembourg et le pays partenaire organisée par la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire.

La Cour tient à préciser qu'une évaluation d'un projet, commanditée par l'agence, analyse les objectifs spécifiques et les résultats escomptés du projet. Par contre une revue d'un Programme Indicatif de Coopération, commanditée par le ministère, vise les objectifs globaux de la Coopération au Développement dans le pays concerné.

Pour trois projets de l'échantillon de contrôle, les évaluations finales n'ont pas été transmises à la Cour. En effet, un projet [BKF-016] a été réalisé en exécution nationale et l'agence est toujours en attente du rapport d'évaluation que les autorités locales (PNUD) s'étaient engagées à réaliser. Pour un autre projet [MON-003] l'évaluation finale a été annulée. Finalement pour un troisième projet [SVD-021] une évaluation finale a été faite en ce sens que l'agence a fait établir une « capitalisation des leçons apprises, des bonnes pratiques et des modèles de gestion ».

L'agence a également mis à disposition de la Cour un tableau récapitulatif de toutes les évaluations programmées et réalisées sous la responsabilité de Lux-Development et ceci depuis 2010. Ce tableau montre que pour 74,5 % des projets des évaluations intermédiaires ont été effectuées et pour 82,5% des projets des évaluations finales ont été réalisées.

### 5.2.5. Audit financier

Selon les « documents projet » établis par Lux-Development un audit financier du projet doit être réalisé chaque année et ceci conformément aux procédures prévues dans le Manuel de Qualité de Lux-Development.

Le tableau ci-après renseigne sur les dépenses annuelles en euros et les exercices soumis à un audit financier.

**Tableau 12 : Dépenses annuelles et audit financier**

Projets	Libellé	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SVD/021	Programme d'appui au réseau solidaire (PARS)	-	682.036	3.156.538	5.270.649	3.271.600	5.014.202	1.421.034	-1.001.265	22.189	-249.815
MON/003	Cardiovascular Diagnostic Centre - Phase II	-	145.557	751.940	416.800	404.440	197.737	29.853	91.910	35.880	-
YUG/010	Strengthening Vocational Training in Kosovo	121.253	459.368	842.358	1.162.246	1.212.189	834.794	826.867	190.926	-	-
BKF/016	Appui au programme national des plates-formes multifonctionnelles au Burkina Faso	-	-	19.739	139.033	2.351.228	1.941.849	2.521.325	2.418.175	2.511.385	-3.630
SEN/023	Composante d'accompagnement du PIC II	-	65.951	821.190	883.836	1.033.477	940.421	777.413	58.154	-	-

Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

Note : Les fonds audités se trouvent dans les cases de couleur orange.

Le tableau suivant traite de la dépense totale, du total des fonds audités ainsi que du pourcentage des fonds audités pour les exercices de 2006 à 2015.

Tableau 13 : Pourcentage des fonds audités

Projets	Titre projet	Dépense totale 2006-2015	Total des fonds audités	Pourcentage des fonds audités
SVD/021	Programme d'appui au réseau solidaire (PARS)	17.587.169	13.801.858	78,48%
MON/003	Cardiovascular Diagnostic Centre - Phase II	2.074.116	1.718.737	82,87%
YUG/010	Strengthening Vocational Training in Kosovo	5.650.000	4.316.558	76,40%
BKF/016	Appui au programme national des plates-formes multifonctionnelles au Burkina Faso	11.899.104	5.001.646	42,03%
SEN/023	Composante d'accompagnement du PIC II	4.580.443	3.574.071	78,03%

Source chiffres : Dossiers mis à disposition par Lux-Development ; Tableau : Cour des comptes

Tout d'abord, la Cour tient à noter que les audits financiers ne sont pas réalisés chaque année tel que prévu dans les « documents projet ou programme ».

Selon les responsables de l'agence, les projets ne sont en effet plus audités chaque année. L'approche préconisée consiste dans la réalisation d'audits ciblés sur des projets à grands risques. Le choix des projets à auditer s'effectue sur base d'un plan d'audit des projets selon les critères suivants : montant des déboursements, historique des projets, audit tous les deux ans au moins, clôture d'un projet.

De plus, selon l'agence « un projet est audité au minimum tous les deux ans mais il se peut que pour des raisons diverses les audits soient plus espacés. »

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 13 octobre 2016.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,  
s. Marco Stevenazzi

Le Président,  
s. Marc Gengler



## Annexe

### Informations concernant l'échantillon initial du rapport du 23 mai 2012

Dans le cadre de son rapport du 23 mai 2012, la Cour avait retenu douze projets ou programmes mis en œuvre par Lux-Development. Le tableau ci-après reprend les 12 projets ainsi que les informations manquantes en relation avec les constatations et recommandations 8 à 10.

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



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

Luxembourg, le 22 novembre 2016

La Cour a relevé un certain nombre de points relatifs au suivi des dix constatations et recommandations formulées en 2012 et au nouveau contrôle effectué sur un échantillon de cinq projets ou programmes clôturés en 2014 ou 2015.

Voici nos commentaires et explications :

### 1. Convention et protocole d'accord conclus entre l'Etat et Lux-Development

Le ministère et Lux-Development partagent l'avis de la Cour qui note que la convention du 20 octobre 2008 devra être adaptée pour refléter d'une part, les nouveaux engagements pris par l'Etat au niveau international, et d'autre part, pour prendre en compte les évolutions survenues dans le domaine de la coopération au développement.

Le ministère entend démarrer rapidement des discussions avec l'agence Lux-Development pour une refonte à la fois de la convention et de son protocole d'accord en vue de tenir compte notamment :

- Des nouveaux engagements pris par l'Etat au niveau international, à savoir les 17 objectifs pour le développement durable définis par l'Organisation des Nations Unies (ONU - septembre 2015), le plan d'action sur le financement du développement (Addis Abeba, août 2015) et partiellement la 21e conférence sur le climat à Paris (COP 21, novembre 2015).
- De l'évolution des modalités d'exécution de la coopération internationale telles que l'aide budgétaire ou l'aide budgétisée qui modifient le rôle de l'agence Lux-Development dans l'exécution des projets ou programmes.
- Du fait que l'agence preste davantage de services au profit d'autres bailleurs de fonds que le Ministère des Affaires étrangères et européenne (coopération déléguée, coopération pour tiers).
- De l'évolution de certaines pratiques administratives entre le ministère et l'agence depuis 2008, respectivement 2012 : rétrocession des bénéficiaires, délais de remise des rapports finaux des projets ou programmes et de leur décharge, ...

L'adaptation de la convention et de son protocole d'accord sera également l'occasion d'analyser l'opportunité et la faisabilité d'y inclure des indicateurs de performance mesurables tels que préconisés par la Cour.

## **2. Droits de signature : non-respect du principe des quatre yeux**

La Cour recommande de revoir à la baisse les seuils actuels en matière d'engagement et de paiements en dessous desquels une seule signature est requise.

Il convient de noter que les droits de signature actuellement en vigueur ont été approuvés au Conseil d'Administration du 8 juin 2016, avec prise d'effet au 1er septembre.

Sauf quelques rares exceptions, l'Agence effectue tous ses paiements au siège via *electronic banking* (*Multiline* ou autre). Par contre, dans les pays partenaires de l'Afrique francophone, l'usage de chèques reste très répandu.

Les pouvoirs de signature individuels sont transmis à toutes les banques auprès desquelles l'Agence entretient des comptes, conformément aux décisions du Conseil d'administration.

Il est important de souligner que tous les paiements, de quelque nature qu'ils soient, sont précédés d'une autorisation d'engagement, conformément aux délégations de pouvoirs accordées par le Conseil d'administration. Le respect des droits de signature (engagement et paiement) est systématiquement contrôlé, tant par le Contrôle interne (ex ante), que par l'Auditeur externe (ex post).

Pour éviter des situations de goulots d'étranglement - pouvant se présenter au moment de l'absence simultanée de plusieurs collaborateurs disposant d'un droit de signature -, le Conseil d'administration a retenu le principe de confier au directeur général, au directeur général adjoint et à certains autres collaborateurs seniors, des pouvoirs de signature, à hauteur de 100.000 EUR, respectivement 50.000 EUR et 20.000 EUR. Compte-tenu des montants très importants mis en œuvre par l'Agence, ces seuils nous semblent appropriés.

Il convient de souligner que l'Agence pratique dans les faits et de manière systématique – comme il a été signifié à la Cour - le respect de la double signature. Les engagements sous la seule signature des personnes citées ne se font qu'en cas de besoin/urgence. A titre d'exemple : en 2016, dix paiements électroniques ont été effectués sur base du droit de signature d'un seul collaborateur autorisé. Tous ces paiements ont été autorisés par une double signature sur support papier.

De ce fait, nous recommandons de maintenir les seuils d'engagement et de paiement actuellement en vigueur.

### **3. Séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire : non-respect du principe de la séparation des fonctions dans l'exécution budgétaire**

La Cour recommande de tout mettre en œuvre pour assurer le respect du principe de séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution budgétaire.

Suite au Rapport de la Cour de 2012, Lux-Development avait introduit une ligne de reporting direct du Contrôleur de Gestion au Président du Conseil d'administration en cas d'irrégularités constatées au niveau d'un membre de la direction, répondant ainsi à la recommandation de 2012.

La nouvelle recommandation de la Cour de 2016 veut que le Contrôleur de gestion « contrôle » les engagements, mais ne les « autorise » pas. La Cour précise qu'il s'agit de facto « plutôt d'un contrôle que d'une autorisation ». L'Agence confirme ce constat.

Afin de remédier à cette nouvelle recommandation, et afin de lever toute ambiguïté sur le rôle effectif du Contrôleur de Gestion en matière d'engagement en rapport avec les frais de fonctionnement, Lux-Development propose de remplacer le terme « Autoriser » par le terme « Contrôler » dans le descriptif de fonction du « Contrôleur de gestion ».

La procédure RHU\_85 « Contrôleur de Gestion » comporte désormais la phrase suivante au Point 5 « Responsabilités et tâches principales », Alinéa 4 : « contrôle tous les engagements pour le siège et vérifie le non dépassement budgétaire », au lieu de « autorise ».

### **4. Budget de fonctionnement : budget pour frais de fonctionnement incomplet**

#### **4.1. La TVA**

La Cour affirme que la recommandation de 2012, spécifiant que le budget de l'Agence soit calculé TVA comprise, n'a pas été suivie.

Il s'agit probablement d'un malentendu dans la mesure où l'Agence apporte chaque année et de manière transparente la précision que le budget est établi hors TVA, comme il s'impose par ailleurs pour une société commerciale.

Cette explication est chaque fois fournie au Conseil d'administration de décembre, approuvant le budget de l'Agence, et reprise comme telle dans le compte-rendu. Les divers appels de fonds que l'Agence envoie par la suite au Ministère mentionnent *expressis verbis* le montant à payer, TVA comprise. Il en est de même au niveau de la budgétisation des frais de fonctionnement de l'Agence au niveau du Ministère, qui se fait TVA comprise.

Pour donner suite à la recommandation, et en concertation avec son auditeur statutaire, l'Agence a décidé de soumettre dès 2017 un budget « TVA comprise » pour approbation au Conseil d'administration et au Ministère. Ce budget comportera une ligne reprenant sous « Produits » l'entièreté du montant de la TVA en amont et sous « Charges » le même montant de la TVA en aval.

#### 4.2. Dépassement régulier des dépenses prévues du budget de fonctionnement

La Cour constate un dépassement pour 2013 et 2014 de 858.202 EUR, respectivement 213.286 EUR, des dépenses budgétisées ainsi que des recettes non-budgétisées. Il s'agit probablement d'un malentendu dans la mesure où toutes les dépenses et toutes les recettes sont comptabilisées en toute transparence avec le Ministère et le Conseil d'administration dans le détail du budget annuel de l'Agence.

Pour l'essentiel, il s'agit au niveau du « dépassement des dépenses budgétisées » du programme AAA, dit « programme Assistants Technique Juniors », et de la mise à disposition de personnel à des projets et programmes. Ces dépenses sont intégralement couvertes par des recettes du même montant. Il s'agit dès lors d'une opération à somme nulle n'ayant aucun impact sur le résultat de l'Agence.

A titre d'exemple, voici un extrait du budget de l'Agence pour l'année 2013 :

○ Mise à disposition de personnel (charge)	418'146.21 EUR
Prise en charge par les projets (produit)	- 418'146.21 EUR
○ Stagiaires (charge)	340'844.94 EUR
Prise en charge par les projets (produit)	- 340'844.94 EUR

Il est important de rappeler dans ce contexte que l'Agence, depuis 2006, est systématiquement restée en-dessous du budget annuel approuvé par son Conseil d'administration et le Ministère.

A titre d'exemple, voici le montant du budget, autorisé et non utilisé des 4 dernières années :

2012 :	912.395,56 EUR
2013 :	411.921,86 EUR
2014 :	811.677,23 EUR
2015 :	787 370,72 EUR

#### **4.3. Fonds mis à disposition par d'autres donateurs**

La Cour se réfère dans le même contexte aux recettes générées via les activités pour d'autres bailleurs (ABT). Tel que prévu dans l'article 28 de la Convention du 20 octobre 2008 entre l'Etat et l'Agence, l'Agence peut prester des services de gestion de programmes et projets de coopération au développement pour d'autres organismes, sous condition toutefois de solliciter l'accord préalable du Ministre de la Coopération au Développement.

La Cour constate que « Pour 2014, les fonds mis à disposition par d'autres donateurs s'élevant à quelque 700.000 EUR n'ont pas été budgétisés ».

En effet, l'Agence a réalisé en 2014 des produits ABT s'élevant à 711'445 EUR, et provenant de 5 projets.

Il est utile de rappeler ce qui avait été expliqué à la Cour, à savoir que de 2005 jusqu'à fin 2013, sur avis de l'auditeur statutaire de l'époque, le résultat des ABT était constaté dans les comptes de pertes et profits de l'Agence après réception du quitus du bailleur. Depuis le 1er janvier 2014, sur avis de l'auditeur statutaire actuel et sur recommandation du Comité d'audit de l'Agence, les produits des projets ABT sont constatés au fur et à mesure et proportionnellement aux déboursements effectués.

Au moment où le budget 2014 était voté en 2013, la nouvelle méthode comptable n'était pas encore d'application. Dès lors, l'Agence se trouvait dans l'impossibilité de budgétiser des revenus dont la constatation au niveau comptable ne pouvait se faire qu'au moment de la réception d'un quitus. Et la finalisation des quitus appartient en exclusivité au bailleur. L'Agence n'est pas informée sur le stade d'avancement de la rédaction d'un tel document.

Dès réception des quitus relatifs aux projets EUR/103 et EUR/106, l'Agence a :

- Constaté les bénéfices y relatifs dans les comptes de pertes et profits,
- Procédé à la provision pour impôts et,
- Procédé à la provision de la rétrocession d'une partie du bénéfice à l'Etat (selon la Convention).

Il est important de souligner que depuis 2015, le budget tient compte des opérations ABT et les budgétisations sont faites conformément aux nouvelles pratiques comptables.

#### **4.4. Dépassement de 154.132 EUR du poste budgétaire « frais de déplacements et de représentation »**

La Cour constate un dépassement de 19,11%, ou 154.132 EUR sur le poste budgétaire « frais de déplacements et de représentation ».

Les variations mises en exergue proviennent des 3 postes suivants :

- Un écart sur les frais de mission liés à la gestion des risques. En 2013, l'Agence s'est séparée de son Risk Manager, et a décidé en accord avec le Comité d'Audit d'une refonte de la gestion des risques. Pour mener à bien cette réorganisation l'Agence, sur recommandation de son Comité d'Audit, a sollicité l'appui de l'Auditeur Interne (PWC), notamment pour composer la cartographie des risques en relation avec l'exécution des Projets et Programmes (59'774 EUR). Nous soulignons qu'en contrepartie, le départ du Risk Manager a eu un impact positif sur les frais de l'Agence depuis 2013.
- Une mission de suivi des recommandations (des rapports d'audit interne) demandée par le Comité d'Audit (26'140 EUR). Il s'agissait en l'occurrence de passer en revue toutes les recommandations d'audit interne depuis 2008, et d'émettre un avis sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre.
- Les indemnités de logement des salariés Lux-Development expatriés (57'158 EUR). Comme les salaires, ces indemnités sont refacturées aux projets concernés. Il s'agit d'une opération à somme nulle (une refacturation au prix coûtant) puisque l'on retrouve le remboursement dans les postes « Produits » et « Mise à disposition ».

Enfin, il est utile de souligner qu'en 2013, l'Agence est globalement restée 411.921,86 EUR en-dessous du budget annuel approuvé par son Conseil d'administration et le Ministère.

#### **4.5. Comptes audités 2015 en version budgétaire**

En ce qui concerne le tableau comparatif, l'Agence confirme l'affirmation de la Cour que : « ...le tableau comparatif ou les comptes audités en version budgétaire pour l'exercice 2015 n'ont pas encore pu être mis à disposition... ».

En effet, au moment où la Cour avait formulé sa demande, les comptes audités n'étaient pas encore disponibles. L'Assemblée générale, qui approuve les comptes annuels sur recommandation du Conseil d'administration, a eu lieu le 8 juin 2016.

Depuis, le tableau comparatif entre le budget 2015 et les comptes audités en version budgétaire pour l'exercice 2015 est disponible.

## 5. Remboursement des frais de fonctionnement : surestimation du solde des frais de fonctionnement et accumulation de réserves non justifiées

### 5.1. Les bénéfices réalisés sur les fonds perçus via le fonds de la coopération au développement

Le ministère se félicite du constat de la Cour qui souligne que l'observation relative aux bénéfices engendrés par l'agence sur les fonds perçus via le fonds de la coopération au développement (FCD) n'a plus de raison d'être, ce point a été résolu par l'annexe IX du protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat datant du 23 novembre 2012. Désormais, l'agence ne réalise plus de bénéfice sur les fonds perçus via le FCD.

### 5.2. Les bénéfices réalisés par l'agence en relation avec des prestations pour d'autres bailleurs (ABT).

La gestion des bénéfices engendrés par l'agence en relation avec des prestations pour d'autres bailleurs est également traitée par l'annexe IX du protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat du 23 novembre 2012 qui distingue deux cas de figure :

- Les **coopérations déléguées** : toute opération confiée à Lux-Development par un bailleur autre que l'Etat luxembourgeois dans un des pays partenaires ou pays à projets de la coopération luxembourgeoise. Les bénéfices réalisés par l'agence lors de coopérations déléguées sont à restituer à l'Etat à hauteur de 80 pourcents car l'opération est assimilée à un prolongement de l'action de la coopération luxembourgeoise.
- Les **opérations pour tiers** : toute opération de Lux-Development qui n'ont pas de lien avec la coopération luxembourgeoise, à savoir, hors pays partenaires et pays à projets et hors tout cofinancement de fonds publics luxembourgeois. Les bénéfices réalisés par l'agence lors d'opérations pour tiers sont à rétrocéder à l'Etat à hauteur de 20 pourcents.

Au courant des exercices sous revue, l'agence a clôturé sept projets en relation avec d'autres bailleurs et la Cour constate à juste titre que pour deux d'entre eux, la catégorisation ne reflète pas les termes du protocole d'accord :

- Le projet MLI-501 au Mali a été considéré comme coopération pour tiers alors qu'il se déroule dans un pays partenaire de la coopération luxembourgeoise.
- Le projet AFR-819 a également été considéré comme coopération pour tiers alors qu'il bénéficie d'un cofinancement du fonds de la Coopération au Développement.

Il s'avère que dans la pratique, la distinction reprise dans le protocole d'accord entre coopération déléguée et opération pour tiers est sujet à discussion et que d'autres critères peuvent intervenir pour catégoriser une opération de Lux-Development. En effet, dans certains cas, Lux-Development est contractée directement par un bailleur tiers pour une prestation de services simplement car il s'agit de poursuivre une intervention initiée par la coopération luxembourgeoise. Dans ce cas, il est clair qu'il s'agit d'une coopération déléguée.

A l'inverse, dans d'autres cas, Lux-Development est contractée après avoir participé un appel d'offres concurrentiel pour lequel elle a dû mobiliser des ressources humaines et financières pour élaborer un dossier. Dans ce cas, même si l'opération a lieu dans un pays partenaire de la coopération luxembourgeoise ou qu'il existe un cofinancement luxembourgeois, la catégorisation comme coopération déléguée est discutable.

Le ministère est conscient de cette ambiguïté et des conséquences de celle-ci sur le calcul des montants à rétrocéder à l'Etat. Le ministère s'engage à y remédier lors de l'exercice de refonte de la Convention et du protocole d'accord mentionné au point 1.

### **5.3. Rétrocession d'une partie des bénéfices réalisés par l'Agence.**

*La Cour constate qu'en 2013 l'agence a procédé à un remboursement des bénéfices à l'Etat se chiffrant à 75.027,23 euros. Tel n'a pas été le cas pour les exercices 2014 et 2015, qui ont néanmoins été clôturés par un résultat positif de 7.382,26 euros et de 59.616,35 euros respectivement. La Cour en conclut que les dispositions de l'annexe IX du protocole d'accord datant du 23 novembre 2012 n'ont pas été respectées.*

Comme l'a souligné la Cour, l'annexe IX du protocole d'accord règle désormais la gestion des bénéfices réalisés par Lux-Development sur les fonds en provenance du fonds de la coopération au développement. Ceux-ci sont intégralement rétrocédés à l'Etat et ainsi l'agence ne réalise plus de bénéfice sur les fonds perçus via le FCD.

Depuis 2014, après concertation avec son réviseur statutaire, Lux-Development a introduit une nouvelle présentation de son budget de fonctionnement qui sépare dorénavant clairement les charges et produits liés aux opérations financées par le FCD et celles découlant de prestation de services pour autres bailleurs tiers (ABT). L'origine des bénéfices réalisés par l'agence est désormais clairement identifiable.

De facto, en 2014 et 2015, les bénéfices de Lux-Development ont été générés intégralement à travers les activités de l'agence pour les ABT. Compte tenu de la divergence d'interprétation de l'annexe IX du protocole d'accord quant à la catégorisation des prestations de services pour ABT (voir point 5.2), le Conseil d'Administration de Lux-Development a finalement tranché en faveur d'une affectation de 100% du bénéfice aux résultats reportés, parce qu'il a jugé :

- Que la raison sous-jacente pour la rétrocession n'était plus donnée (identification claire des charges liées au ABT)
- Que l'actionnaire unique (l'Etat) peut demander à tout moment le paiement d'un dividende.

En 2015 et en 2016, le Conseil d'Administration et l'Assemblée générale ont approuvé à nouveau l'affectation du résultat au Report.

Le ministère et Lux-Development réitèrent leur intention de renégocier rapidement la convention et son protocole d'accord.

#### **5.4. Accumulation progressive des réserves financières de Lux-Development.**

La situation de la réserve financière de Lux-Development a été discutée et approuvée par le Conseil d'Administration et l'Assemblée générale en 2015 et 2016. Sur base des résultats des négociations de la nouvelle convention, la manière de rétrocéder tout ou une partie de celle-ci à l'Etat sera également tranchée.

### **6. Séparation des tâches : absence de séparation des tâches dans le contrôle ministériel**

#### **6.1. Approbations ministérielles non conformes.**

*La Cour réitère sa recommandation de 2012 que des fonctionnaires siégeant au conseil d'administration de l'agence ne procèdent pas à l'approbation d'actes administratifs et ne signent pas d'ordonnances de paiement ou toute autre pièce entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'agence.*

Le ministère reste d'avis que cette situation ne présente pas de conflit d'intérêt. Néanmoins, dans un souci de suivre l'esprit de la recommandation de la Cour, le ministère se propose à l'avenir distinguer deux catégories de documents administratifs entre le ministère et Lux-Development :

- **Les actes administratifs à portée stratégique** tels que :
  - L'approbation du budget de fonctionnement annuel de l'agence.
  - La détermination de l'enveloppe annuelle allouée à la mise en œuvre des projets / programmes.
  - L'approbation de l'allocation géographique de l'enveloppe annuelle des projets / programmes.

- Les modifications éventuelles du budget de fonctionnement ou de l'enveloppe annuelle des projets / programmes.
- L'approbation ministérielle pour les coopérations déléguées ou pour tiers.

Ces documents stratégiques seront désormais signés par le Ministre en charge de la coopération au développement.

- **Les actes administratifs opérationnels** qui découlent des documents stratégiques énumérés ci-dessus pourront toujours être signés par des agents disposant d'une délégation de signature afin de garantir une fluidité dans leur traitement. Il s'agit notamment des bordereaux de clôture des projets ou de modifications temporelles ou budgétaires mineures de certains projets.

En ce qui concerne les documents financiers, le ministère continuera d'appliquer les dispositions du RG du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement.

## 6.2. Absences d'approbations ministérielles formelles.

*La Cour constate que les lettres informant Lux-Development S.A. sur l'enveloppe financière mise à disposition pour des projets et programmes font défaut pour 2014 et 2015.*

La détermination des enveloppes annuelles mises à disposition de l'agence pour les projets et programmes fait l'objet de discussions lors de la réunion trimestrielle entre le ministère et Lux-Development du mois de novembre. Les enveloppes globales pour les années 2014 et 2015 ont bien été arrêtées lors des réunions du 20 novembre 2014 et du 26 novembre 2015, ce qui a ensuite donné lieu à un échange de courriers pour l'approbation de la répartition par projet des enveloppes.

*La Cour constate que cette répartition par pays de l'enveloppe financière de 2014 et de 2015 a été modifiée sans approbation formelle du ministre de tutelle.*

L'approbation de la modification de l'enveloppe projets du 11.11.2014 fait défaut.

Suite au courrier de Lux-Development du 3 décembre 2015 relatif à la réduction de l'enveloppe projets 2015, il n'y a pas eu de courrier de réponse formelle, l'approbation du budget revu à la baisse s'est faite tacitement lors du paiement du 3<sup>ème</sup> appel de fonds 2015 qui était basé sur le budget révisé.

### **6.3. Analyse des principes de bonne gouvernance.**

Le ministère se réjouit de la constatation de la Cour qui « *soutient le conseil de l'agence dans sa préparation d'une nouvelle déontologie se rapportant à son fonctionnement* ». Un consultant externe a établi en 2014 une « Analyse des principes de gouvernance et de reporting financier de Lux-Development S.A. » et pour laquelle l'agence met progressivement en œuvre les recommandations.

### **7. Placement des fonds en gestion : absence de remboursement à l'Etat des intérêts générés par le placement des fonds en gestion**

Ce point est désormais clos puisque la Cour a constaté que les intérêts générés ont été remboursés à l'Etat via une déduction du 2<sup>ème</sup> appel de fonds l'exécution des programmes et projets en 2013. Par après, le compte interne relatif aux intérêts perçus sur fonds en gestion a été clôturé.

### **8. Délais en fin de projet : non-respect des délais en fin de projet**

Il est vrai qu'un certain nombre de rapports finaux ont été remis après le délai convenu, il est toutefois une nette tendance à l'amélioration à constater et actuellement la plupart de ces rapports sont remis dans les délais.

Cependant, les nouvelles modalités de mise en œuvre de certains programmes / projets telles que les accords de partenariat opérationnel (APO) ou l'aide budgétisée ont un impact sur la détermination de la date de clôture des activités d'un programme / projet. En effet, lors du recours à l'une ou l'autre de ces modalités, la responsabilité de la réalisation de certaines activités avec des fonds provenant du programme / projet est transférée à une institution partenaire. Il existe donc des cas de figure dans lesquels les activités gérées *en régie* par Lux-Development sont terminées mais pas celles exécutées à travers l'APO. La rédaction du rapport final incluant les états financiers est alors subordonnée à la réception des rapports financiers de l'institution partenaire.

Le cas du projet CVE/056 mentionné dans le rapport de la Cour est un bon exemple. Après la fin de toutes les activités du programme / projet liées à l'établissement de la région sanitaire de Santiago Nord, un APO a été signé avec l'université du Cap-Vert pour gérer un programme de formation spécialisée et diplômante pour une partie du personnel de santé. Les formations en question durant plusieurs années, la clôture du projet a donc dû être postposée.

Depuis quelques années, une pratique s'est développée pour palier à ce problème : Lux-Development fait dans un premier temps parvenir au ministère un rapport final provisoire, qui présente l'état de réalisation des résultats et objectifs, les moyens mis en œuvre ainsi que les

enseignements à tirer, mais qui ne contient pas l'état financier du projet. Lorsque l'audit financier du projet ou programme est finalisé, Lux-Development envoie le rapport final définitif incluant le bordereau de clôture faisant état de la situation financière du projet ou programme et comprenant le récapitulatif des déboursés réalisés.

A l'occasion de la révision de la convention et du protocole d'accord, cette nouvelle procédure sera également incluse.

## **9. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds**

Rien à signaler

## **10. Evaluations qualitatives des projets et des programmes : absence d'évaluations qualitatives des projets et des programmes**

En ce qui concerne les évaluations, intermédiaires ou finales, il est important de rappeler que ce n'est pas la convention ou le protocole d'accord mais le document de projet, qui définit l'obligation d'évaluation dans le cadre d'un projet ou programme en fonction de la réalité rencontrée sur le terrain et en fonction des besoins et des discussions avec d'une part, la contrepartie, et d'autre part, le ministère. En effet, il y a des projets ou programmes pour lesquels il n'y pas d'évaluation à mi-parcours ou finale prévue dès la formulation, comme c'était le cas du projet ECU/009 et pour lequel seul une évaluation finale était prévue selon le document de projet.

## **11. Echantillon de projets ou programmes (Chapitre V du rapport de la Cour)**

### **11.1. Contrôle ministériel**

Cf. point 6.2

### **11.2. Délais en fin de projet**

Cf. point 8

### **11.3. Absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds**

*Une convention de financement (SVD-021) a été conclue entre Lux-Development et les autorités salvadoriennes réglant le transfert de 2 millions d'euros au Fonds Commun d'Appui Programmatique (FOCAP) en faveur du « programme d'appui aux communautés solidaires ». Aucun rapport concernant le suivi de l'utilisation des fonds alloués au FOCAP n'a été présenté à la Cour par le conseiller de l'agence. Partant la Cour ne peut*

*se prononcer sur l'affectation des deux millions d'euros. Par ailleurs, la Cour tient à signaler que le « document projet » élaboré par Lux-Development et décrivant en détail toutes les interventions prévues dans le cadre d'un projet ne prévoyait aucun versement au FOCAP et par conséquent cette dépense n'aurait pas dû être incluse au décompte final du projet SVD-021.*

Pour ce qui est du point soulevé par la Cour des Comptes, il est à noter que le versement de la tranche de 2 millions d'euros au « Fonds Commun d'Appui Programmatique (FOCAP) au Salvador fait suite à une décision politique qui avait été prise lors de la Commission de Partenariat entre les gouvernements luxembourgeois et salvadorien le 5 juin 2011 et que cette décision avait été formalisée par une instruction du MAEE à Lux-Development par courrier en date du 26 octobre 2011.

Quant au suivi de l'utilisation des fonds alloués au FOCAP, s'agissant d'un programme multi-bailleurs exécuté selon les procédures nationales du Salvador, la Cour des Comptes salvadorienne a procédé en 2013 à un audit complet des fonds gérés par le FOCAP en 2011 et 2012. Le rapport d'audit produit a notamment servi de base pour le déclenchement de nouvelles alimentations du FOCAP par les bailleurs.

Le compte-rendu de la Commission de Partenariat entre les gouvernements luxembourgeois et salvadorien du 5 juin 2011, l'instruction du MAEE à Lux-Development du 26 octobre 2011 et le rapport d'audit 2013 de la Cour des Comptes salvadorienne sont disponibles si nécessaire.

#### **11.4. Evaluations qualitatives des projets et des programmes**

*La Cour note que deux projets n'ont pas été évalués à mi-parcours par l'agence gouvernementale, mais leur évaluation intermédiaire a été intégrée dans la revue à mi-parcours du Programme Indicatif de Coopération (PIC) le Luxembourg et le pays partenaire organisée par la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire.*

L'évolution des stratégies d'intervention et des modalités de mise en œuvre appliquées au sein de la Coopération luxembourgeoise a comme conséquence que les Programmes Indicatifs de Coopération (PIC) et les documents techniques et financiers deviennent davantage complémentaires et entrelacés. Le cas échéant, pour des raisons de cohérence et d'efficacité, il peut donc s'avérer utile de rassembler l'évaluation intermédiaire d'un ou de plusieurs programmes et la revue à mi-parcours d'un PIC déterminé dans un même exercice. Afin de répondre aussi bien aux objectifs de la revue à mi-parcours que de l'évaluation d'une intervention déterminée, les cahiers de charges sont adaptés et formulés conjointement entre l'agence et le ministère.

*Pour trois projets de l'échantillon de contrôle, les évaluations finales n'ont pas été transmises à la Cour.*

- En ce qui concerne l'évaluation finale du projet SVD/021, davantage à usage interne, il avait été décidé de la remplacer par une « capitalisation des leçons apprises, des bonnes pratiques et des modèles de gestion » afin d'alimenter le corpus de « leçons apprises » au profit de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre et du suivi du programme.
- Pour le BKF/016 il faut clarifier que Lux-Development n'attend pas le rapport d'évaluation des autorités nationales, mais d'un autre Partenaire technique et financier (PTF), c.-à-d. le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), qui s'est engagé pour le compte des bailleurs de fonds à appuyer l'évaluation finale ensemble avec le Programme national des Plates-formes multifonctionnelles pour la Lutte contre la Pauvreté du Burkina Faso, pour lequel le document de projet précise que « les termes de référence seront élaborés par le Comité de Financement » du Programme. Ceci signifie que Lux-Development n'est pas responsable des évaluations de ce programme et n'a donc pas le lead de l'exercice.

Entretemps, le PNUD a effectué l'évaluation et le rapport a été remis à Lux-Development.

- Concernant l'évaluation finale du MON/003, il est à noter qu'elle a en effet été annulée, mais des questions évaluatives ont été intégrées dans l'évaluation intermédiaire du MON/005. Un mémo explicatif précisant ceci a été transmis à la Cour des Comptes.

Les pourcentages des évaluations intermédiaires et finales effectivement réalisées mentionnés par la Cour dans son rapport, ne tiennent pas compte des évaluations non-prévues dans les documents de projet ou réalisées par d'autres bailleurs, comme par exemple le PNUD pour le BKF/016.

En ajustant les chiffres en tenant compte de ces deux éléments, les pourcentages de réalisation augmentent de 74,5 % à 94,4% pour les évaluations intermédiaires et de 82,5% à 94,2% en ce qui concerne les évaluations finales sous la responsabilité directe de l'agence.

Les évaluations non-réalisées (5,6% respectivement 5,8%) ont été, avec l'accord du ministère, soit annulées, soit remplacées par d'autres évaluations, comme par exemple les revues à mi-parcours du ministère, ou mécanismes d'apprentissage de leçons apprises.

### **11.5. Audits financiers**

La Cour note que les projets et programmes ne sont pas audités tous les ans, comme le prévoient les procédures de Lux-Development.

En l'occurrence, on retrouve effectivement dans les anciennes versions des documents de projets et programmes (remplacés depuis par les nouveaux documents techniques et financiers ou « DTF ») la phrase :

"Conformément aux procédures prévues dans le Manuel Qualité de LuxDev, il est prévu un audit financier annuel des comptes du projet."

Les nouveaux DTF ne reprennent plus cette phrase. Par ailleurs, la procédure audit des projets ne fait plus mention d'une périodicité précise pour les audits.

D'un commun accord entre la direction de Lux-Development et le Comité d'Audit, les projets sont audités, comme la Cour l'indique « sur base d'un plan d'audit des projets selon les critères suivants : montant des déboursements, historique des projets, audit tous les deux ans au moins, clôture d'un projet ». Les projets ne sont donc plus automatiquement audités chaque année, mais sur base du vécu du projet et des besoins du moment.











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](mailto:cour-des-comptes@cc.etat.lu)