Rapport spécial de la Cour des comptes 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 (2016)

Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

(26/02/2018)

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

1.1. Antécédents

La Cour des comptes avait réalisé un rapport spécial portant 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. (appelée aussi «Lux-Development», «LuxDev» ou «l'Agence»). Son rapport spécial sur la Coopération au développement 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 concernant les recommandations formulées par la Cour. Le rapport de suivi de la Cour des comptes faisait partie de son programme de travail de l'année 2016.

Le 3 avril 2017, les représentants de la Cour des comptes ont présenté le rapport de suivi relatif à la Coopération au développement avec les conclusions et recommandations de la Cour.

1.2. Objectifs et champ de contrôle

Dans le cadre de son rapport spécial de 2012, la Cour avait formulé dix constatations et recommandations au sujet de la coopération au développement. Le 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 rapport de suivi porte sur les exercices 2013 à 2015.

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 % 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).

1.3. Situation financière du Fonds de la Coopération au développement

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 d'euros en 2014. Les prévisions pour la période de 2016 à 2019 affichent une progression significative pour atteindre 226,31 millions d'euros en 2019.

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.

2. Suivi des constatations et recommandations de la Cour

La Cour retrace les dix points soulevés dans son rapport spécial du 23 mai 2012 en présentant ses constatations et recommandations datant de 2012, les observations du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, 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, et le suivi de la constatation et de la recommandation de la Cour.

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

Entre 1998 et 2008, plusieurs conventions ont été conclues entre l'Etat et Lux-Development. 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. <u>La Cour</u> constate, cependant, qu'un protocole d'accord actualisé fait défaut.

Au cours de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 31 mars 2014, M. le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire a confirmé qu'un nouveau protocole d'accord a été signé le 23 novembre 2012.

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.

Finalement, la Cour **recommande d'inclure des indicateurs de performance** («Key Performance Indicators» (KPI)) **mesurables** dans la convention et dans le protocole.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient cette recommandation.

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

La Cour avait recommandé en 2012 de mettre en place une double signature afin de garantir le principe des «quatre yeux» et de revoir à la baisse les seuils actuels en matière d'engagements et de virements.

Le Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire avait estimé que les dispositions actuellement en vigueur lui semblaient satisfaisantes et que l'Agence souhaitait garder une certaine latitude pour parer à des situations d'urgence. Au cours de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 31 mars 2014, le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire a confirmé cette position.

Au cours de son contrôle de suivi, la Cour des comptes a constaté que 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 ainsi que certains chefs de département, les limites applicables 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). Ils peuvent signer seuls des engagements contractuels ou des ordres de virement. Les limites n'ont pas été modifiées par rapport au dernier contrôle de la Cour.

Réponse ministérielle

Les engagements sous la seule signature des personnes citées ne se font qu'en cas de besoin ou d'urgence. De ce fait, le Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire recommande de maintenir les seuils d'engagement et de paiement actuellement en vigueur.

Tout comme la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire 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.

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

La Cour des comptes avait constaté en 2012 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. La Cour avait recommandé de charger deux personnes différentes de ces fonctions.

Au cours de son contrôle de suivi, la Cour des comptes a constaté que la situation persiste.

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.

Réponse ministérielle

Lux-Development propose de remplacer le terme «autoriser» (les engagements) par le terme «contrôler» (les engagements) dans le descriptif de fonction du «Contrôleur de gestion».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire partage l'avis de la Cour des comptes qui réitère sa recommandation de tout mettre en œuvre pour assurer le respect du principe de séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution budgétaire.

2.4. Budget de fonctionnement: budget pour frais de fonctionnement incomplet

Suite à son premier contrôle, la Cour des comptes avait recommandé à l'Agence d'établir des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes.

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 avait recommandé qu'à l'avenir, ce budget soit calculé TVA comprise.

Dans son contrôle de suivi, la Cour des comptes a noté 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.

La Cour des comptes a constaté, de même, que 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. Les dépenses effectives de 2013 dépassent les dépenses budgétisées de 858.202 euros. En ce qui concerne 2014, la situation est similaire (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 ainsi que les comptes

audités en version budgétaire pour l'exercice 2015 n'ont pas encore pu être mis à disposition de la Cour.

Réponse ministérielle

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 avail

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.

L'absence d'une évaluation des projets rend difficile une appréciation par rapport à l'emploi des deniers publics.

Réponse ministérielle

La Cour constate un dépassement pour 2013 et 2014 de 858.202 euros respectivement de 213.286 euros 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 de la Coopération et de l'Action humanitaire 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.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, ensemble avec la Cour des comptes, réitère sa recommandation que l'Agence doit établir des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes.

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

Afin d'éviter des surestimations du solde, la Cour avait recommandé en 2012 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.

Le Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire avait rejoint cette recommandation et avait préconisé une modification du protocole et de la convention qui lient 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.

Au cours de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire 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. L'annexe IX du protocole d'accord conclu entre Lux-Development S.A. et l'Etat 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 les frais de fonctionnement, ce solde sera déduit du deuxième 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 «bénéfices» en relation avec des prestations pour tiers qui concernent les coopérations déléguées et les opérations pour tiers sans lien avec la coopération luxembourgeoise.

Par ailleurs, «lorsque LuxDev réalise, seule ou en consortium, des <u>opérations pour tiers</u> qui n'ont pas de lien avec la coopération luxembourgeoise (...), 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.

La Cour des comptes constate que les remboursements prévus au profit de l'Etat ont été sous-estimés, car l'Agence aurait dû rétrocéder à l'Etat quatre cinquièmes (4/5) du bénéfice réalisé par ces projets, tel que prévu à l'annexe IX du protocole d'accord, et non pas seulement un cinquième (1/5).

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 %.

Réponse ministérielle concernant l'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.

Les bénéfices réalisés par l'Agence en relation avec des prestations pour d'autres bailleurs tiers (ABT)

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.

Il s'avère que, dans la pratique, la distinction reprise dans le protocole d'accord entre une coopération déléguée et une 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.

Le Ministère est conscient des ambiguïtés existantes et des conséquences de celles-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.

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.

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 d'ABT, le Conseil d'administration de Lux-Development a finalement tranché en faveur d'une affectation de 100 % du bénéfice aux résultats reportés. En 2015 et en 2016, le Conseil d'administration et l'Assemblée générale ont approuvé à nouveau l'affectation du résultat de l'exercice.

Le Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire et Lux-Development réitèrent leur intention de renégocier rapidement la convention et son protocole d'accord.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande vivement de procéder à un remboursement des bénéfices à l'Etat, à l'instar de la rétrocession effectuée en 2013.

2.6. Séparation des tâches: absence de séparation des tâches dans le contrôle ministériel

La Cour recommande que les fonctionnaires siégeant au Conseil d'administration 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.

Le Ministère considère qu'il n'y a pas de conflit d'intérêt.

Dans son rapport suite au rapport spécial de la Cour des comptes, la commission parlementaire avait souligné qu'elle ne partage pas la position du Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire.

Le rapport de suivi de la Cour des comptes montre qu'actuellement, le Ministère dispose de trois représentants au sein du Conseil d'administration de LuxDev, à savoir le directeur, le directeur adjoint et un responsable géographique de la Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire.

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.

Réponse ministérielle

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 entrainant une dépense de l'Etat en faveur de l'Agence.

Le Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire 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** de **distinguer**, à l'avenir, deux catégories de documents administratifs entre le Ministère et Lux-Development:

- · Les actes administratifs à portée stratégique, tels que:
- o l'approbation du budget de fonctionnement annuel de l'Agence;
- o la détermination de l'enveloppe annuelle allouée à la mise en œuvre des projets ou programmes;
- o l'approbation de l'allocation géographique de l'enveloppe annuelle des projets ou programmes;
- o les modifications éventuelles du budget de fonctionnement ou de l'enveloppe annuelle des projets ou programmes;
- o 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 règlement grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement.

Rappelant les principes en vigueur en matière de gestion des deniers publics, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire 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

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.

Réponse ministérielle

La détermination des enveloppes annuelles mises à disposition de l'Agence pour les projets et programmes fait annuellement 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 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire 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 la répartition par pays de l'enveloppe financière de 2014 et de 2015 a été modifiée sans approbation formelle du Ministre de tutelle.

Réponse ministérielle

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

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que les dispositions légales en matière d'approbation ministérielle n'ont pas été respectées.

Si la législation prévoit que certaines décisions nécessitent l'approbation formelle du Ministre, il ne suffit pas de remplacer celle-ci par une approbation tacite que représente un mandat en matière administrative.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite dès lors le Gouvernement à rappeler aux instances concernées de respecter la législation en vigueur.

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.». En conclusion, le consultant externe a émis dix constatations et recommandations, dont trois ont été retenues lors de la séance du Conseil d'administration du 8 juin 2016, dans le cadre des modifications du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'administration.

Réponse ministérielle

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.», pour laquelle l'Agence met progressivement en œuvre les recommandations.

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

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

Le Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire avait envisagé de demander le remboursement de l'essentiel de ces fonds avant la fin de l'année.

Dans le contexte de son contrôle de suivi, la Cour a constaté 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 les fonds en gestion a été clôturé.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se montre satisfaite de cette évolution.

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

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.

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

Réponse ministérielle

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

Cependant, les nouvelles modalités de mise en œuvre de certains programmes ou projets, tels 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 ou projet. La rédaction du rapport final incluant les états financiers est alors subordonnée à la réception des rapports financiers de l'institution partenaire.

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 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.

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

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande avec insistance que les efforts en vue du respect des délais se poursuivent.

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

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

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

Au cours de la réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire 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.

Dans son rapport de suivi, la Cour des comptes note:

Au sujet de la participation financière d'un million d'euros, versée au Ministère responsable du pays partenaire (Equateur) pour contribuer au financement de la construction de l'école du Millénaire de Flavio Alfaro en Equateur, 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.

Un collaborateur de la Direction de la Coopération, suite à la mission de suivi sur le terrain, a pu constater que l'école du Millénaire de Flavio Alfaro (Province de Manabí) existe et fonctionne. Un 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 cette école.

Le Ministère n'a pas émis de commentaire relatif à ce point.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est satisfaite de constater que le Gouvernement a donné une suite aux recommandations de la Cour des comptes.

2.10. Evaluations qualitatives des projets et des programmes: absence d'évaluations qualitatives des projets et des programmes

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 dans son rapport spécial de 2012 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. Les trois autres projets étaient toujours en cours de réalisation.

Dans sa réponse, le Ministère avait souligné qu'il dispose de sa propre cellule d'évaluation et d'un budget consacré. Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le Ministre a informé les députés que le Ministère a procédé au recrutement d'un universitaire pour un poste dédié à

la direction de la cellule d'évaluation, et donc au contrôle qualitatif de l'évaluation des projets et programmes.

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

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.

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».

Réponse ministérielle

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 a pas d'évaluation à mi-parcours ou finale prévue dès la formulation.

Nouvel échantillon

En vue de l'établissement de son rapport de suivi, la Cour des comptes a souhaité vérifier l'évolution des constatations et recommandations du rapport initial. Pour ce faire, elle a sélectionné un nouvel échantillon de cinq projets ou programmes réalisés par Lux-Development.

Les cinq projets ou programmes ont été mis en œuvre par Lux-Development. Ils ont été achevés en 2014 ou 2015. Ils ont bénéficié de paiements en 2013, 2014 et 2015. Ils ont également été choisis en fonction de l'envergure de l'enveloppe financière, du domaine d'intervention du programme, de la répartition géographique des projets ou programmes, ou du bureau gestionnaire.

La Cour des comptes a dû constater (de nouveau):

- une absence de séparation des tâches dans le contrôle ministériel (cf. chapitre 2.6. cidessus);
- le non-respect des délais en fin de projet (cf. chapitre 2.8.);
- une absence de mission de suivi et de contrôle de l'affectation des fonds (cf. chapitre 2.9.);
- que certains projets n'ont pas été évalués à mi-parcours; pour trois projets sur les cinq analysés, l'évaluation finale fait défaut.

<u>Dans sa prise de position</u> du 22 novembre 2016, le <u>Ministère de la Coopération et de l'Action</u> <u>humanitaire</u> avait notamment renvoyé à ses remarques à l'adresse de la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne le contrôle ministériel et les délais en fin de projet.

Il a en outre ajouté

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

<u>Pour expliquer le dépassement de 154.132 euros du poste budgétaire «frais de déplacements et de représentation», le Ministère a répondu</u>

- que le départ du Risk Manager a eu un impact positif sur les frais de l'Agence depuis 2013;
- qu'une dépense a été générée par la mission de suivi des recommandations (des rapports d'audit interne) demandée par le Comité d'audit (26.140 euros);
- et que les indemnités de logement des salariés de Lux-Development expatriés (57.158 euros) sont refacturées aux projets concernés.

Enfin, il est souligné qu'en 2013, l'Agence est globalement restée 411.921,86 euros endessous du budget annuel approuvé par son Conseil d'administration et le Ministère.

Comptes audités 2015 en version budgétaire

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 du budget 2015 et des comptes audités en version budgétaire pour l'exercice 2015 est disponible.

La Cour des comptes a étendu ses critiques relatives à l'absence de missions de suivi au nouvel échantillon. Le Ministère a fourni des réponses sur les dossiers énumérés. Il a aussi informé que «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».

<u>4. Constatations et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire</u>

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, sur base du rapport de suivi de la Cour des comptes, constate une nette amélioration des pratiques de contrôle et d'évaluation depuis le contrôle de la Cour des comptes de 2012.

- Il n'empêche que les procédures établies en matière de régularité et d'exécution de dépenses méritent d'être respectées:
- L'absence d'une séparation des tâches dans le contrôle ministériel est fortement critiquée (contrôleur et contrôlé doivent être des personnes distinctes).
- L'approbation ministérielle est nécessaire pour certains actes et dépenses.
- Des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes (TVA comprise) devraient être établis.

- L'absence d'évaluations concernant des projets réalisés sur place dans les pays partenaires pose un autre problème fondamental.

Tout comme la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire 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.

* * *

Luxembourg, le 26 février 2018

La Présidente,

Le Rapporteur,

Diane Adehm

Marcel Oberweis