



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 03 avril 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 30 janvier et 1^{er} février 2017
2. Rapport spécial de la Cour des comptes relatif à la Coopération (suivi)
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Marc Angel remplaçant M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, M. Gusty Graas remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth remplaçant Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

Mme Nancy Arendt, observatrice

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Georges Ramos, de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Claude Haagen, Mme Martine Mergen

*

Présidence: Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 30 janvier et 1^{er} février 2017**

Les projets de procès-verbal des réunions du 30 janvier et du 1^{er} février 2017 sont approuvés.

2. **Rapport spécial de la Cour des comptes relatif à la Coopération (suivi)**

Les représentants de la Cour des comptes présentent le rapport de suivi relatif à la Coopération avec les conclusions et recommandations de la Cour.

1. Présentation du rapport de suivi de la Cour des comptes relatif à la Coopération

1.1. Introduction

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» ou «LuxDev»). 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.

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, 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. La Cour 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 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.

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 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.

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.

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. Elle 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.

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.

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 chiffrent 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.

La Cour 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 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.

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 opérations pour tiers qui n'ont pas de lien avec la coopération luxembourgeoise (...), elle rétrocédera à l'avenir un cinquième (1/5) du bénéfice réalisé».

Au cours 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 bénéficiaires 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 bénéficiaires 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 %.

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.

Le rapport de suivi de la Cour des comptes montre qu'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.

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.

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

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 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.

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.

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.**

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.**

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 (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 l'école du Millénaire de Flavio Alfaro en Equateur.

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 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 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 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, tel que prévu dans les «documents projet ou programme», chaque année.

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».

3. 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 qu'il y a (de nouveau) eu:

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

Prise de position du Ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire (du 22 novembre 2016)

Les commentaires et explications se lisent comme suit:

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.

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 1^{er} septembre.

)

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 ou d'urgence. De ce fait, le Ministère recommande 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.

La nouvelle recommandation de la Cour de 2016 veut que le contrôleur de gestion «contrôle» les engagements, mais ne les «autorise» pas. Lux-Development propose de

remplacer le terme «autoriser» par le terme «contrôler» dans le descriptif de fonction du «Contrôleur de gestion».

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

4.1. TVA

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 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 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.

4.3. Fonds mis à disposition par d'autres donateurs

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 euros, et provenant de cinq projets.

Depuis le 1^{er} 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.

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 euros du poste budgétaire «frais de déplacements et de représentation»

La Cour constate un dépassement de 19,11 %, ou 154.132 euros, 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. Elle a sollicité l'appui de l'auditeur interne (PWC). Il est souligné 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 euros): 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 de Lux-Development expatriés (57.158 euros): Comme les salaires, ces indemnités sont refacturées aux projets concernés.

Enfin, il est souligné qu'en 2013, l'Agence est globalement restée 411.921,86 euros 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 du budget 2015 et des 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, comme 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 tiers (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: Il s'agit de 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 %, car l'opération est assimilée à un prolongement de l'action de la coopération luxembourgeoise.
- Les opérations pour tiers: Il s'agit de toute opération de Lux-Development qui n'a 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 %.

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 une 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 à 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.

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.

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 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 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.

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 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 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 de plusieurs projets fait défaut.

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.

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 deuxième appel de fonds lors de 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, 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. 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 ou 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 en est un bon exemple. Après la fin de toutes les activités du programme ou 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 déboursements 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

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

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

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

Pour ce qui est de ce 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

- En ce qui concerne l'évaluation finale du projet SVD/021, destinée 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). 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.

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.

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.

Les nouveaux DTF ne reprennent plus cette phrase prévoyant un audit financier annuel des comptes du projet. 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.

* * *

Discussion

Un représentant du groupe parlementaire LSAP renvoie à certaines réponses fournies par le Ministère et Lux-Development et demande quels points continuent de poser le plus de problèmes. Les représentants de la Cour des comptes répondent que l'absence d'une séparation des tâches dans le contrôle ministériel et l'absence d'évaluations posent des problèmes fondamentaux.

Suite à une question d'un membre du groupe parlementaire DP, les représentants de la Cour des comptes indiquent ne pas connaître la raison pour le maintien de certaines pratiques ayant notamment trait au non-respect des délais en fin de projet ou à l'absence de missions de suivi ou d'évaluations des dépenses de projets. Ils précisent néanmoins que les activités sont soumises à plusieurs contrôles. Globalement, la Cour des comptes a, en plus, constaté une nette amélioration des pratiques de contrôle et d'évaluation depuis le contrôle de 2012. Il n'empêche que les procédures établies en matière de régularité et d'exécution de dépenses méritent d'être respectées.

M. le Président de la Cour des comptes donne aussi à considérer que les activités de Lux-Development se déroulent dans des pays connaissant des standards qui diffèrent de ceux en vigueur au Luxembourg.

En guise de conclusion, la commission parlementaire décide de discuter sur les suites qu'elle souhaite accorder au rapport de suivi de la Cour des comptes au cours d'une prochaine réunion.

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

* * *

Luxembourg, le 23 juillet 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle
de l'exécution budgétaire,
Diane Adehm