

Évaluation du contrôle interne de la DGD du SPF Affaires étrangères

La Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DGD) du SPF Affaires étrangères gère un budget de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, soit environ 60 % du total de l'aide publique belge au développement.

Pour assurer une gestion économe et efficiente de ces ressources, la DGD doit mettre en place un système de contrôle interne qui répond aux exigences élevées imposées à toute l'administration fédérale depuis 2007.

La Cour des comptes a examiné ce système pour apprécier le degré de maîtrise des risques inhérents à la réalisation des missions de la DGD ([chapitre 2](#)) et évalué les activités de contrôle liées au subventionnement des ONG ([chapitre 3](#)).

Elle conclut que les progrès réalisés depuis la réforme de 2012 s'inscrivent dans une dynamique d'amélioration mais ne sont pas assez structurés.

La réaction de la DGD à l'audit de la Cour des comptes ainsi que les plans de management et opérationnels adoptés en 2014 témoignent de l'engagement de la DGD à poursuivre les efforts déjà accomplis pour renforcer le système de contrôle interne et la gestion des risques. De son côté, le ministre fait part de ses initiatives pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Il a transmis à la Cour la synthèse et les lignes directrices du [plan d'action 2015-2017](#) que la DGD a élaboré pour renforcer son système de contrôle interne en vue de répondre aux [recommandations](#) de la Cour.

Les recommandations de la Cour et le plan d'action conçu par la DGD s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation qui prendra effet en 2017. Cette réglementation transfère l'essentiel de l'évaluation des projets et programmes d'aide aux acteurs de la coopération non gouvernementale (ONG, universités, administrations locales...) et au Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale.

Dans ce contexte, la responsabilité de la DGD en tant qu'ordonnateur de subsides, qui est de s'assurer du bon emploi de ces deniers publics, représentera un nouveau défi pour son organisation.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	4
Introduction	4
1.1 Aide fédérale au développement	4
1.1.1 Plusieurs types d'aide	4
1.1.2 Acteurs publics fédéraux	4
1.1.3 Défis	5
1.1.4 Constatations et recommandations d'audits précédents	6
1.1.4.1 Développer une culture de l'évaluation	6
1.1.4.2 Améliorer le contrôle interne	6
1.1.5 Réformes	7
1.1.6 Quelques chiffres	7
1.2 Audit	8
1.2.1 Objet et questions d'audit	8
1.2.2 Méthode d'audit	8
1.2.3 Calendrier de l'audit	9
Chapitre 2	10
Évaluation du contrôle interne de la DGD	10
2.1 Environnement de contrôle	10
2.1.1 Intégrité et éthique du personnel	10
2.1.2 Définition des responsabilités	11
2.1.3 Structure organisationnelle	12
2.1.4 Ressources humaines et gestion des compétences	14
2.2 Gestion des risques	14
2.2.1 Objectifs	15
2.2.2 Évaluation des risques	15
2.3 Activités de contrôle	16
2.4 Information et communication	17
2.4.1 Traitement de l'information	17
2.4.2 Communication	18
2.5 Pilotage	18
Chapitre 3	20
Évaluation des activités de contrôle liées au subventionnement des ONG	20
3.1 Processus de subventionnement des ONG	20
3.1.1 Normes	20

3.1.2	Description synthétique du processus	20
3.1.3	Dossiers sélectionnés pour l'audit	23
3.2	Gestion documentaire	23
3.3	Appréciation des demandes de subvention des ONG	24
3.3.1	Procédure d'appréciation	24
3.3.2	Qualité des objectifs et indicateurs introduits par les ONG	25
3.4	Suivi de la réalisation des interventions subventionnées	26
3.4.1	Fréquence du rapportage	26
3.4.2	Analyse des rapports narratifs et financiers	27
3.4.3	Suivi sur le terrain	27
3.4.4	Contrôle financier	28
3.4.4.1	Délai de réalisation des contrôles	28
3.4.4.2	Méthode de contrôle	29
3.4.4.3	Organisation du nouveau service de contrôle financier	30
3.5	Clôture et évaluation	31
3.5.1	Analyse des rapports finaux	31
3.5.2	Contrôle de la matérialité des résultats	31
3.5.3	Évaluation des résultats	32
Chapitre 4		34
	Conclusions et recommandations	34
4.1	Conclusions	34
4.2	Recommandations	34
Annexe		38
	Réponse du ministre de la Coopération au développement	38

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Aide fédérale au développement

1.1.1 Plusieurs types d'aide

L'aide fédérale au développement comprend trois formes principales de coopération ainsi que des instruments spécifiques à destination d'États considérés comme pays en développement par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

- la coopération bilatérale avec le gouvernement de dix-huit pays ;
- la coopération multilatérale dans le cadre de trois catégories d'organisations internationales :
 - l'Organisation des Nations unies (ONU) et les institutions connexes ;
 - l'Union européenne ;
 - les institutions financières internationales, dont principalement la Banque mondiale.
- la coopération non gouvernementale ;
- des instruments spécifiques, tels que l'aide humanitaire ou le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA).

La coopération non gouvernementale consiste à subventionner les interventions d'acteurs de la coopération non gouvernementale (ACNG). Cette catégorie regroupe plus d'une centaine d'ONG, des syndicats, des universités, des instituts de recherche et des administrations locales.

1.1.2 Acteurs publics fédéraux

La Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DGD) du SPF Affaires étrangères élabore les politiques de coopération au développement et le suivi de leur exécution. Elle gère entre autres l'aide humanitaire et le FBSA.

Au 15 janvier 2014, elle comptait 155 collaborateurs. Elle comprend quatre directions. Cet effectif est renforcé par les attachés de la coopération internationale. Ceux-ci sont affectés dans un poste diplomatique et ne relèvent pas de la DGD.

La Coopération technique belge (CTB)¹ et la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO)² participent à l'exécution des politiques de coopération.

Le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale (SES), institué au sein du SPF Affaires étrangères, est chargé d'évaluer toutes les activités de l'État fédéral reconnues comme aide publique au développement par l'OCDE³. Sa sphère de compétences comprend la DGD, mais ne s'y résume pas.

¹ Créée en 1998 pour mettre en œuvre la coopération gouvernementale.

² Créée en 2001 pour soutenir le secteur privé des pays en développement.

³ Actuellement régi par l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service Évaluation spéciale de la Coopération belge au développement.

Le SES planifie, exécute et suit les évaluations de toute forme d'aide, octroyée par tout instrument, organisation ou canal financé ou cofinancé par l'État fédéral. Ces évaluations peuvent être sectorielles ou thématiques et menées dans un cadre national ou international. Parmi les critères des évaluations figurent la pertinence au développement, l'efficacité, l'efficience, l'incidence et la durabilité des interventions. Le SES a également pour mission de justifier vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique la politique menée en manière de coopération.

À partir de 2017, le SES assumera la certification des systèmes de suivi et d'évaluation des acteurs de la coopération non gouvernementale. Cette certification est prévue par la réforme de la réglementation (voir 1.1.5).

1.1.3 Défis

La politique publique belge de l'aide au développement est conduite dans un contexte international qui impose aux autorités nationales de relever deux défis fondamentaux.

Le premier, quantitatif, consiste à rencontrer l'objectif fixé par l'ONU en 2002, c'est-à-dire consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide au développement à l'horizon 2015. En 2014, 0,45 % du RNB (soit moins que l'objectif intermédiaire de 0,50 % que la Belgique avait communiqué à l'Union européenne pour 2014⁴) a été consacré à l'aide publique belge au développement.

Le second défi porte sur l'aspect qualitatif de la coopération. Il concerne la mise en œuvre des objectifs de l'aide au développement, tels que redéfinis sous l'égide de l'ONU et adoptés par les principaux bailleurs de fonds publics⁵. Cette redéfinition des objectifs privilégie la lutte contre la pauvreté, l'appropriation de l'aide par les pays partenaires et l'amélioration technique de la coopération elle-même.

En vertu de ces objectifs, la croissance des moyens alloués à l'aide au développement doit s'accompagner d'une amélioration de leur gestion et de la performance des résultats des interventions subsidiées. En effet, l'objectif de 0,7 % ne peut exonérer les acteurs de la coopération au développement d'un usage économe et efficient de ces moyens.

En 2013, dans le contexte du vote du budget fédéral belge, le ministre de la Coopération au développement a exprimé l'ambition d'« *accroître la qualité en vue de compenser la baisse quantitative de l'APD [aide publique au développement]* »⁶. Cette ambition s'inscrivait dans la droite ligne de la note présentée à la Chambre des représentants en décembre 2011 dans laquelle le ministre annonçait que le gel des budgets s'accompagnerait d'« *un effort considérable* » sur le plan de la qualité, de la durabilité et de l'effectivité des dépenses⁷.

Les défis internationaux de l'aide au développement comme le contexte budgétaire national et européen imposent à la DGD une maîtrise rigoureuse de sa gestion. En la matière, plusieurs audits, dont certains menés par la Cour des comptes et l'OCDE, ont établi la nécessité de réformes structurelles au sein de la DGD (voir 1.1.5).

⁴ SPF Affaires étrangères, Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, *Rapport annuel 2013*, p. 13.

⁵ Voir les objectifs du millénaire pour le développement (2000), la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le programme d'action d'Accra (2008) et le partenariat de Busan en 2011.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 14 novembre 2013, DOC 53 3096/030, Note de politique générale du ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes villes, p. 14.

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 23 décembre 2011, DOC 53 1964/021, Note de politique générale du ministre des Entreprises publiques, de la Politique scientifique et de la Coopération au développement, chargé des Grandes villes, p. 26.

1.1.4 Constatations et recommandations d'audits précédents

Entre 2005 et 2013, plusieurs rapports ont mis en avant la nécessité de développer une culture de l'évaluation au sein de l'administration belge et d'améliorer son contrôle interne.

1.1.4.1 Développer une culture de l'évaluation

En 2005, la Cour des comptes constatait que la capacité de l'administration à évaluer a posteriori les résultats obtenus par les acteurs de la coopération non gouvernementale était très limitée parce qu'elle n'avait pas défini suffisamment d'objectifs et d'indicateurs de résultats⁸. La même année, l'OCDE relevait aussi ce manque de culture de l'évaluation et recommandait à la DGD de mettre en place des outils adéquats pour une gestion axée sur les résultats⁹. Par la suite, elle l'a encouragée à s'appuyer sur l'expérience capitalisée pour concevoir de nouvelles activités¹⁰ et à utiliser les évaluations comme instruments de gestion.

En 2012, le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale (SES) établissait le même constat¹¹ et concluait à l'absence d'une véritable politique d'évaluation à la DGD dans sa méta-évaluation de 2013¹². Pour le SES, la politique menée par la DGD en matière d'évaluation consiste à en transférer la responsabilité aux ACNG. Il recommandait à la DGD de définir une politique d'évaluation claire de la coopération non gouvernementale dont les trois objectifs sont : (1) rendre compte, (2) aider à la prise de décision, (3) capitaliser les connaissances et partager les enseignements.

1.1.4.2 Améliorer le contrôle interne

En 2005, la Cour des comptes constatait que les ONG « *n'agissent pas toujours en "bon père de famille" au niveau du respect, sur le plan du contenu ou de la forme, des conditions d'exécution du subventionnement* »¹³. Elle estimait que le service chargé du subventionnement des ONG à la DGD n'avait pas structuré son contrôle interne de manière à pouvoir garantir l'utilisation légale et la justification des subventions. La même année, l'OCDE invitait le gouvernement belge à revoir les procédures financières et à privilégier un contrôle a posteriori.

Dans un rapport de 2012, la Cour des comptes constatait à nouveau d'importantes lacunes dans le contrôle interne, cette fois dans le cas des subventions accordées aux organisations locales de la société civile dans les pays en développement par les postes diplomatiques¹⁴. Suite à cette publication, l'Inspection des finances avait refusé en 2012 toute nouvelle subvention aux organisations locales, dans l'attente de la révision des modalités d'exécution de la politique relative aux organisations locales de la société civile.

⁸ Cour des comptes, *Le financement par programme des organisations non gouvernementales de développement*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2005. Disponible sur www.courdescomptes.be.

⁹ OCDE, *Examen des politiques et programmes de la Belgique en matière de coopération pour le développement*, 2005.

¹⁰ OCDE, Comité d'aide au développement, *Examen par les pairs*, 2010.

¹¹ SPF Affaires étrangères, Rapport de l'évaluateur spécial de la coopération internationale, mars 2012, p.12.

¹² SPF Affaires étrangères, Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale, *Méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux*, juillet 2013.

¹³ Cour des comptes, *Le financement par programme des organisations non gouvernementales de développement*, p. 2.

¹⁴ Cour des comptes, *Postes diplomatiques et consulaires – contrôle interne de la gestion financière des fonds de roulement et audit de la gestion du personnel*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2012. Disponible sur www.courdescomptes.be.

1.1.5 Réformes

Les travaux d'une commission parlementaire spéciale de la Chambre instituée en 1995¹⁵ ont contribué à l'évolution de l'organisation de l'aide au développement fin des années nonante. Les produits principaux de cette évolution sont la DGD (qui a remplacé l'Administration générale de la coopération au développement), la Coopération technique belge (CTB)¹⁶ et la loi sur la coopération au développement du 25 mai 1999¹⁷.

Suite aux recommandations d'une évaluation par les pairs réalisée par le CAD de l'OCDE en 2010¹⁸, la DGD a entamé une réforme et modifié son organigramme en 2012.

La loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement, qui introduit la réforme de la réglementation, met l'accent sur l'évaluation des résultats des actions en matière de coopération au développement. Elle prévoit à ce titre que l'évaluation des résultats devra être mise au service des actions futures. Elle vise également à renforcer la professionnalisation du secteur non gouvernemental dans un contexte international et concurrentiel.

Cette nouvelle loi a abrogé la loi de 1999 ainsi que les arrêtés d'exécution, sauf ceux relatifs entre autres aux agréments d'ONG et à la subvention des programmes et projets présentés par les ONG agréées, qui seront abrogés le 1^{er} janvier 2017.

En 2014, plusieurs arrêtés royaux¹⁹ ont été adoptés sur la base de la nouvelle loi.

1.1.6 Quelques chiffres

En 2014, le budget global de la coopération au développement était de 1.987 millions d'euros. Il a été réalisé à hauteur de 1.764 millions d'euros²⁰ (1.239 millions d'euros en liquidation). Le budget annuel prévu pour 2015 est de 1.236 millions d'euros (1.223 millions d'euros en liquidation). Ce budget représente environ 60 % du total de l'aide publique au développement²¹ et 70 % du budget annuel du SPF Affaires étrangères.

En 2014, les montants affectés à la coopération non gouvernementale ont représenté environ 256 millions d'euros (crédits de liquidation consommés en 2014, 588 millions engagés). Plus de la moitié (134 millions) ont été alloués à des programmes et projets d'ONG. La coopération universitaire a bénéficié de 66 millions d'euros et d'autres acteurs (institutions scientifiques, organisations syndicales...) de 56 millions d'euros²². En outre, durant cette même année, 102 millions d'euros ont été consacrés à l'aide humanitaire et 9,3 millions d'euros pour le FBSA, destinés entre autres au subventionnement des ONG.

¹⁵ Voir en particulier le rapport du 8 juillet 1997 établi au nom de la commission spéciale chargée du suivi des problèmes de l'administration générale de la coopération au développement, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 1123/1.

¹⁶ Loi du 21 décembre 1998 portant création de la Coopération technique belge sous la forme d'une société de droit public.

¹⁷ Loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge.

¹⁸ OCDE, Comité d'aide au développement, *Examen par les pairs*, 2010.

¹⁹ Arrêté royal du 2 avril 2014 régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement ; arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à l'aide humanitaire ; arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale ; arrêté royal du 25 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service Évaluation spéciale de la coopération internationale.

²⁰ Données sur l'utilisation des crédits budgétaires en 2014, source Fedcom.

²¹ Le solde du budget est constitué par des crédits d'autres autorités fédérales et niveaux de pouvoir.

²² SPF Affaires étrangères, Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, *Rapport annuel 2013*, mai 2014.

1.2 Audit

1.2.1 Objet et questions d'audit

Le contrôle interne est un processus qui associe les membres du personnel d'une organisation et vise à fournir l'assurance raisonnable de la réalisation de quatre objectifs généraux : l'optimisation de l'exécution des opérations, la fiabilité des informations financières, le respect des lois et réglementations et la protection des ressources.

Depuis le 31 mai 2002, les services publics fédéraux ont l'obligation d'assurer le bon fonctionnement de leur système de contrôle interne²³. Un arrêté royal de 2007²⁴ prévoit que les systèmes de contrôle interne sont conçus et évalués selon le modèle Coso²⁵, tel que précisé par les lignes directrices de l'Intosai relatives aux normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public²⁶. En 2012, la Cour des comptes constatait que l'administration fédérale n'utilisait pas assez le modèle Coso²⁷.

Le présent audit vise à évaluer le système de contrôle interne de la DGD au regard des normes précitées. Il porte sur l'organisation, les dispositifs et les procédures mis en place par la DGD afin de maîtriser les risques liés à ses missions.

Le modèle Coso distingue cinq composantes du contrôle interne : l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, des activités de contrôle, l'information et la communication ainsi que le pilotage de l'ensemble par chaque responsable à son niveau.

Les travaux d'audit se sont articulés autour de ces composantes, sous la forme des cinq questions suivantes :

1. La DGD a-t-elle développé un environnement interne qui favorise un contrôle interne efficace ?
2. Les risques qui peuvent affecter la réalisation des objectifs de la DGD sont-ils identifiés, analysés et évalués ?
3. Les activités de contrôle sont-elles suffisantes et appliquées ?
4. L'information et la communication sont-elles organisées de façon efficace ?
5. Le processus de gestion des risques est-il piloté par le management sur la base d'un suivi permanent, d'évaluations indépendantes ou d'activités d'audit interne ?

1.2.2 Méthode d'audit

L'audit s'est déroulé en deux phases. La première phase consistait en une auto-évaluation réalisée par les fonctionnaires dirigeants de la DGD (le directeur général et les directeurs des quatre directions) sur la base d'un questionnaire basé sur le référentiel Coso.

²³ Arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux.

²⁴ Arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral. Voir plus particulièrement l'article 2, § 2. Cet arrêté royal abroge et remplace l'arrêté royal du 26 mai 2002 précité.

²⁵ Coso est l'acronyme de *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, une commission américaine qui établit en 1992 un corpus de normes organisant le contrôle interne. Par extension, le référentiel ainsi créé s'appelle également Coso.

²⁶ Intosai est l'acronyme anglais de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, dont la Cour des comptes de Belgique est membre.

²⁷ Cour des comptes, « Contrôle interne et activités d'audit interne – état de la mise en œuvre des arrêtés royaux du 17 août 2007 », 169^e Cahier, décembre 2012, p. 305-315. Disponible sur www.courdescomptes.be.

La seconde phase s'est appuyée sur une analyse documentaire, des entretiens ainsi que sur l'analyse d'un processus clé de la DGD, à savoir le subventionnement des ONG, pour tester l'existence et la permanence des mesures de contrôle interne.

Le choix de ce processus se fonde sur les deux raisons suivantes. Tout d'abord, il s'agit d'une activité commune aux directions opérationnelles et, par conséquent, représentative de la qualité du contrôle interne à l'échelle de la DGD. Ensuite, dans la mesure où des défauts affectant l'organisation du processus de subventionnement sont relevés depuis de nombreuses années par différentes instances de contrôle, le degré de correction de ces défauts constitue un indicateur de la qualité du contrôle interne.

1.2.3 Calendrier de l'audit

Octobre 2013	Annonce de l'audit au ministre de la Coopération au développement, au président du SPF Affaires étrangères, au directeur général de la direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, ainsi qu'au président du Comité d'audit de l'administration fédérale
Novembre 2013 - septembre 2014	Réalisation des travaux d'audit
Décembre 2014	Envoi de l'avant-projet de rapport au directeur général a.i. de la direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
Avril 2015	Envoi du projet de rapport au ministre de la Coopération au développement
Mai 2015	Réponse du ministre de la Coopération au développement

CHAPITRE 2

Évaluation du contrôle interne de la DGD

La Cour des comptes a analysé le système de contrôle interne de la DGD. La qualité de ce système apporte une information sur le degré de maîtrise par l'administration des risques inhérents à la réalisation de ses missions.

2.1 Environnement de contrôle

L'environnement de contrôle détermine le niveau de sensibilisation des membres du personnel au besoin et à la mise en œuvre de mesures de contrôle. Chaque membre du personnel doit être conscient des finalités poursuivies et des valeurs qui sont promues par l'organisation. L'environnement de contrôle constitue le fondement des quatre autres composantes du système de contrôle interne. Il se mesure à l'aune des facteurs suivants : l'intégrité et l'éthique du personnel, la politique de définition des responsabilités, la structure organisationnelle ainsi que la politique de gestion des ressources humaines.

La Cour des comptes a examiné ces facteurs constitutifs de l'environnement de contrôle. En cette matière, le rôle du management de la DGD est déterminant, même s'il ne peut être omis que le cadre de plusieurs facteurs (intégrité, personnel, organisation) est défini au niveau du SPF Affaires étrangères, voire à celui de l'ensemble de l'administration fédérale.

2.1.1 Intégrité et éthique du personnel

Il existe un cadre déontologique fédéral. La mise en œuvre de ce cadre est de la responsabilité du supérieur hiérarchique le plus élevé de chaque service. Ce cadre prévoit également que chaque ministre ou secrétaire d'État peut fixer des règles de conduite complémentaires, moyennant l'accord des ministres chargés de la Fonction publique et du Budget²⁸.

La Cour des comptes a examiné si la DGD a défini une politique qui contribue à maîtriser les risques d'atteinte à l'intégrité.

La Cour constate que la DGD :

- a pris des initiatives de sensibilisation du personnel aux principes d'intégrité promus par l'administration fédérale ;
- participe au groupe de travail Intégrité mis en place à l'échelle du SPF ;
- participe aux activités d'un centre de connaissances international consacré à la lutte contre la corruption dans l'aide au développement ;
- a défini en 2012 sa vision dans un document interne (« Termes de référence »), qui met en avant les valeurs d'engagement, de respect, de transparence, d'esprit d'équipe, de flexibilité et de professionnalisme ;
- a transmis à son personnel la circulaire du 5 mai 2014 relative aux conflits d'intérêts dans le domaine des marchés publics.

²⁸ Ministres du Budget et de la Fonction publique, Circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale, *Moniteur belge* du 27 août 2007.

Toutefois, les risques spécifiques de la DGD en matière d'intégrité n'ont pas été identifiés et traités de façon systématique. La DGD n'a donc pas défini de mesures de contrôle interne spécifiques pour les maîtriser.

Ce déficit est illustré par la problématique des conflits d'intérêts. La DGD a diffusé la circulaire fédérale de 2014 consacrée à cette problématique dans le champ des marchés publics. Par contre, elle n'a pas analysé dans quelle mesure le risque que représente le mécanisme dit du tourniquet²⁹ est également avéré dans le domaine des subventions.

Dans cette matière, la réglementation spécifique à la coopération est lacunaire. Ainsi, elle interdit à une organisation qui demande un agrément en tant qu'ONG de confier un mandat de gestion à du personnel du SPF Affaires étrangères ou de la cellule stratégique du ministre³⁰, mais elle ne prévoit rien dans les cas où les dossiers de subventionnement d'une ONG pourraient être traités par un ancien employé de cette ONG. Rien n'est prévu non plus dans le cas d'un agent qui quitterait la DGD pour rejoindre une ONG ou entamer une mission d'expertise auprès d'une ONG ou de l'administration elle-même.

Enfin, la Cour des comptes constate que la DGD n'évalue pas périodiquement si sa politique d'intégrité est respectée et adéquate.

Recommandation

La Cour recommande à la DGD d'identifier les risques spécifiques liés à ses missions et de définir des mesures de contrôle interne spécifiques. Le respect de la politique d'intégrité et son adéquation devraient faire l'objet d'une évaluation périodique.

Réponse du ministre et de l'administration

Le ministre annonce qu'il conçoit avec la DGD un projet ambitieux en matière de transparence et d'intégrité. À cet effet, il espère la participation active de tous les acteurs, des autres donateurs et des partenaires de l'aide au développement. L'élaboration d'un cadre d'intégrité pour le secteur de la coopération au développement, prévue dans le plan d'action de la DGD, vise entre autres à faire prendre conscience de la corruption et de ses effets dévastateurs et ensuite à mettre sur pied un point de contact indépendant et objectif qui s'intègre aux systèmes créés en vertu de la loi³¹.

2.1.2 Définition des responsabilités

La Cour des comptes a examiné si la DGD avait établi des descriptions précises et exhaustives pour définir le profil, les tâches et les responsabilités des fonctions nécessaires à la réalisation de ses missions.

Elle constate que la DGD :

- a collaboré à la définition des fonctions inventoriées par la cartographie fédérale³² ;

²⁹ SPF Chancellerie du Premier ministre et SPF Budget et Contrôle de la gestion, Circulaire du 5 mai 2014 relative aux marchés publics, aux conflits d'intérêts et au mécanisme du tourniquet (*revolving doors*). Une situation de tourniquet est celle où une personne physique a, dans un passé récent, travaillé au sein d'un pouvoir adjudicateur soit comme collaborateur interne, soit comme collaborateur externe (indépendant par exemple) et travaille désormais pour une organisation soumissionnaire à un marché public passé par ce même pouvoir adjudicateur.

³⁰ Article 2, 6°, de l'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement.

³¹ Loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.

³² La cartographie fédérale est une banque de données accessible sur internet qui regroupe les catégories de métiers, ainsi que la taxonomie des fonctions fédérales (à savoir les familles de fonctions) pour les niveaux B, C et D, et les

- dispose de descriptions pour certaines fonctions clés telles que celles des contrôleurs financiers ;
- utilise des descriptions de fonctions pour les évaluations individuelles du personnel dans le cadre des cercles de développement et de l'utilisation de l'application Crescendo.

La Cour observe toutefois que les descriptions de fonctions existantes manquent de précision. Elles ne définissent pas assez le profil, les compétences, les tâches et les responsabilités des fonctions.

Par exemple, pour un poste comme celui de gestionnaire de dossiers de subventionnement, les tâches à exercer notamment dans le cadre du contrôle interne (supervision, contrôle, suivi, rapportage...) ne sont pas précisées.

Ce travail de définition est d'autant plus nécessaire que la réforme de l'organisation privilégie une orientation transversale où plusieurs gestionnaires de dossiers devront collaborer dans le cadre, par exemple, du suivi de l'exécution du programme d'une ONG.

Recommandation

La Cour des comptes recommande que les descriptions de fonction disponibles soient précisées et complétées pour que tous les postes de travail bénéficient d'une définition complète des profils, des responsabilités et des tâches.

Réponse de l'administration

La DGD précise qu'elle a commencé en 2014 à structurer davantage la description des processus clés par direction. Elle prévoit que les fonctions de contrôle (tâches et responsabilités relatives au contrôle interne) pourront être mieux définies lors de la description de ces processus.

2.1.3 Structure organisationnelle

La Cour des comptes a examiné la structure organisationnelle de la DGD.

La DGD a restructuré ses services en 2012. Cette restructuration visait à décloisonner les services et les directions. L'intention était d'encourager les synergies, par exemple en favorisant la circulation et la capitalisation de l'information.

Avant 2012, l'organisation de la DGD était fondée sur une spécialisation des services dans les relations avec les différents acteurs de l'aide. Le nouvel organigramme (voir ci-après) comprend trois directions opérationnelles organisées par zone géographique et par thématique ainsi qu'une direction d'appui (D4-Gestion de l'organisation). Cette direction est chargée notamment du développement du contrôle interne et de la gestion des risques au sein de la DGD.

La direction géographique (D1) est essentiellement chargée de la coopération gouvernementale et la direction Société civile (D3) de la coopération non gouvernementale. Elles sont organisées en fonction du continent ou du sous-continent d'intervention. La direction thématique (D2) s'occupe principalement de la coopération multilatérale. Elle est organisée selon le domaine d'intervention (développement social, environnement...).

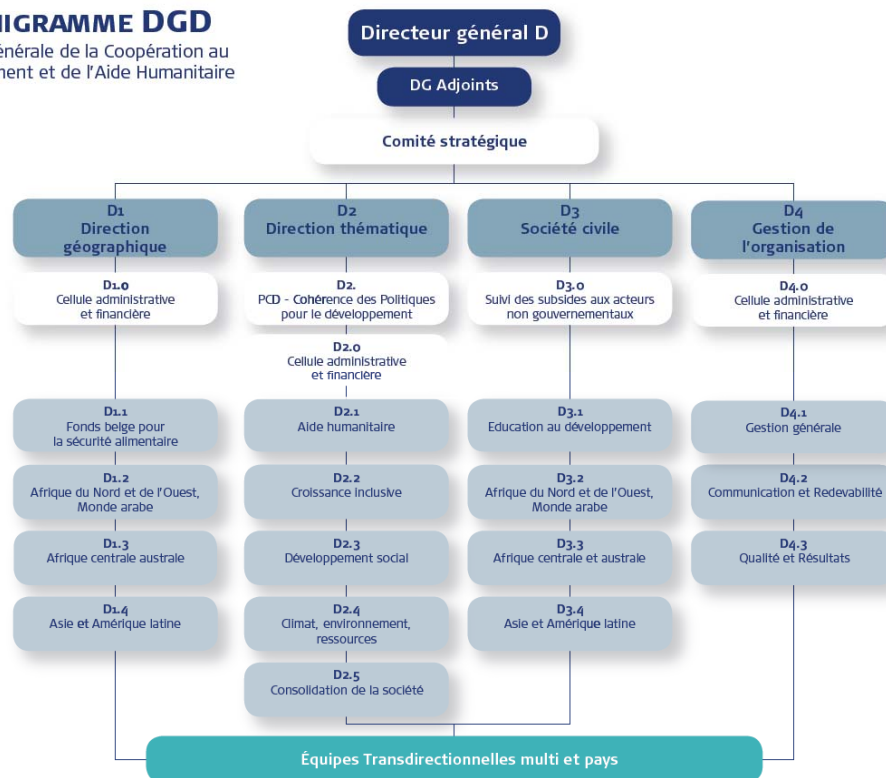
À l'issue des travaux d'audit, la Cour des comptes a été informée de la création dans la direction Société civile (D3) d'un nouveau service spécialisé dans le contrôle financier

(service Suivi des subsides aux acteurs non gouvernementaux). Le regroupement des contrôleurs financiers dans un service unique constitue une initiative de la DGD. Il est destiné à remédier aux limites, constatées au cours de l'audit, d'un mode d'organisation basé sur l'intégration de contrôleurs financiers au sein de chaque direction opérationnelle. Le nouveau service contrôlera les activités financières des trois directions opérationnelles (voir 3.4.4.3). Le caractère récent de la création du service n'a pas permis à la Cour des comptes d'en évaluer les effets.

Organigramme de la Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (juillet 2014)

ORGANIGRAMME DGD

Direction générale de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire



Source : DGD

Pour la Cour des comptes, la réorganisation de la DGD est cohérente avec l'objectif international qui est de renforcer l'efficacité de l'aide au développement.

Les nouveaux processus de travail issus de cette réforme n'ont cependant pas encore été définis et formalisés. Le projet, piloté par la D4, est en cours depuis 2012 et seul un inventaire des processus de travail a été dressé. La description et l'optimisation des processus de travail sont prévues mais ne font pas l'objet d'une planification précise.

Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGD de définir et de documenter ses processus de travail selon une démarche cohérente et structurée. Cette démarche doit partir des objectifs de l'organisation, déclinés à tous les niveaux de la DGD, et prendre en compte les

risques auxquels l'efficacité, l'efficience et l'intégrité sont exposés. Sur cette base, les points de contrôle doivent être décrits.

Réponse de l'administration

La DGD annonce qu'elle a développé un modèle général de description de processus. Elle confirme qu'elle se trouve dans une phase de démarrage et affirme son engagement à poursuivre l'élaboration des descriptions de processus en portant une attention particulière aux risques et à la définition des activités de contrôle.

2.1.4 Ressources humaines et gestion des compétences

Les ressources humaines du SPF Affaires étrangères sont gérées par la direction d'encadrement Personnel et Organisation du SPF, en exécution des décisions de son comité de direction. C'est par l'intermédiaire de son directeur général qui y siège, que la DGD peut participer à la définition de la politique RH générale qui s'appliquera à son personnel.

Dans son plan de management 2013-2019, le directeur général indique que « *la DGD ne dispose plus de moyens humains suffisants pour remplir correctement sa mission, tant pour ce qui concerne l'expertise sectorielle fondamentale que les aptitudes essentielles, entre autres en matière de contrôle financier* »³³. La Cour des comptes a examiné les initiatives prises par la DGD pour améliorer la gestion de ses ressources humaines et de leurs compétences.

La Cour des comptes constate que le diagnostic relatif à la situation des ressources humaines de la DGD n'est pas fondé sur une mesure de la charge du travail du personnel en fonction. Une analyse de l'incidence des évolutions réglementaires sur les effectifs et compétences utiles n'a pas été réalisée.

Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGD d'évaluer son effectif et les compétences nécessaires à la réalisation de ses objectifs. Cette mesure est nécessaire pour ajuster l'évolution des effectifs et les processus de travail.

Le besoin de cette évaluation est également illustré par la création du nouveau service spécialisé dans le contrôle financier. Le nombre projeté de contrôleurs financiers est en légère augmentation, mais cette évolution ne repose pas sur une objectivation de l'effectif utile de façon permanente au service.

Réponse de l'administration

La DGD estime qu'une mesure de la charge de travail est un bon instrument et assure qu'elle soutiendra une éventuelle réalisation de cet instrument à l'échelle du SPF, initiée par la direction d'encadrement Personnel et Organisation. Elle tient néanmoins à signaler que dans le contexte actuel d'arrêt ou de limitation des recrutements, une mesure de la charge de travail ne permettra pas automatiquement de résoudre tous les problèmes relatifs au personnel.

2.2 Gestion des risques

Une organisation doit identifier ses objectifs, analyser les risques susceptibles d'affecter leur réalisation et déterminer la réponse à y apporter.

³³ DGD, *Plan de management 2013-2019*, p. 27-28.

2.2.1 Objectifs

La Cour des comptes a examiné si la DGD avait défini ses objectifs et si ces derniers étaient formulés en termes Smart³⁴ afin de favoriser leur réalisation ainsi que de faciliter leur suivi et leur évaluation.

Le plan de management 2013-2019 a été adopté le 30 avril 2014. Il est complété par les plans opérationnels des directions, présentés entre juillet et septembre 2014.

La Cour constate que les plans de management successifs sont cohérents avec les missions légales. En outre, les plans opérationnels des directions définissent leurs objectifs respectifs à partir d'une référence aux documents stratégiques élaborés par la direction générale.

En ce qui concerne la déclinaison à tous les niveaux de l'organisation des objectifs stratégiques et opérationnels, la DGD déclare que les plans opérationnels ont été traduits en plans de travail des services (ou intégrés dans un plan opérationnel plus détaillé) depuis la fin des travaux d'audit et que les objectifs de prestations individuels des collaborateurs ont été fixés à partir de ces plans.

2.2.2 Évaluation des risques

La Cour des comptes a examiné si la DGD avait évalué les risques susceptibles d'affecter la réalisation de ses missions.

Depuis sa création en 2012, le service Gestion des risques (D4.3 - Qualité et résultats) a travaillé sur plusieurs projets tels que la réalisation d'une analyse Swot³⁵ ou la définition d'une cartographie des processus.

Son travail n'a toutefois pas encore permis à la DGD d'identifier systématiquement les risques qu'elle encourt, au regard des objectifs définis par les plans de management successifs.

Le plan opérationnel 2014-2015 de la D4 consacre un de ses objectifs à la gestion des risques et des processus de la DGD. Il définit des délais pour l'élaboration d'une méthodologie, d'instruments, d'une méthode de suivi et d'un plan d'action, ainsi que pour le début de leur implémentation. Un délai d'aboutissement n'a cependant pas été fixé.

Réponse de la DGD

La DGD souligne qu'elle a pris et prend plusieurs initiatives visant la réduction des risques, notamment la réduction du nombre de pays partenaires de la coopération au développement. Elle reconnaît toutefois que ces activités doivent être menées dans le cadre d'une démarche davantage systématique.

Réponse du ministre

En ce qui concerne les projets et les programmes d'aide au développement, le ministre indique qu'il développe avec la DGD une nouvelle approche intégrée de la coopération au développement, qui vise à réduire les risques au minimum. Cette approche s'articule, entre autres, autour des analyses contextuelles communes³⁶, rassemblant de nombreux experts et interlocuteurs pertinents, en vue de présenter les différents aspects de la réalité dans laquelle un programme devra être mis en œuvre. Le ministre reconnaît qu'il

³⁴ Spécifique, mesurable, acceptable, réalisable et temporellement défini.

³⁵ *Strengths* (forces), *Weaknesses* (faiblesses), *Opportunities* (opportunités), *Threats* (risques)

³⁶ Mises en œuvre par l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale.

existe un risque d'erreurs lorsque le contexte est fragile, mais déclare que leur intention n'est pas de lancer uniquement des programmes présentant un risque zéro. Il estime nettement plus rentable de courir un risque maîtrisé dans un programme ambitieux, avec des mesures de gestion des risques suffisantes et correctement appliquées, que d'emprunter la voie la plus sûre toute tracée.

2.3 Activités de contrôle

Les activités de contrôle couvrent l'ensemble des mesures (directives, supervision et procédures) mises en place au sein d'une organisation pour s'assurer de la mise en œuvre de la stratégie et réduire les risques de non-réalisation des objectifs. Elles comprennent, par exemple, le régime des délégations et des autorisations, les vérifications, le contrôle du système d'information de l'organisation ou la mesure des performances.

La Cour des comptes a examiné quelles activités de contrôle avaient été instaurées au sein de la DGD en général et, plus particulièrement, dans le cadre du processus de gestion des subventions aux ONG (voir chapitre 3). Pour les autres types d'aide, des systèmes de contrôle interne spécifiques ont été développés par d'autres acteurs, tels que la Coopération technique belge (CTB), qui en vertu de son contrat de gestion, dispose d'un système de contrôle interne, d'un service d'audit interne et d'un comité d'audit indépendant.

Les activités de contrôle mises en œuvre à la DGD ne sont pas liées à une identification préalable des risques. Elles sont peu formalisées et documentées.

Faute d'une démarche structurée pour l'organisation des contrôles, la DGD n'a aucune assurance que les activités de contrôle actuelles sont efficaces et suffisantes. Le manque de formalisation se manifeste notamment dans le suivi des projets subventionnés. L'absence de procédures complètes et standardisées occasionne une différence dans la qualité et le volume des actions de contrôle selon le gestionnaire du dossier.

Le contrôle financier que réalise la DGD sur l'utilisation des subventions en est un autre exemple. Les objectifs de ce contrôle et les risques qu'il est censé maîtriser ne sont pas encore définis. Il n'existe pas de méthodologie de contrôle. Le choix des postes de dépenses à contrôler et des pièces justificatives à examiner n'est pas explicité et n'est pas guidé par une analyse des risques (voir [point 3.4.4](#)).

En mettant sur pied un service central de contrôle financier et en chargeant celui-ci d'établir un manuel de procédures, la DGD a accompli un pas important vers une amélioration et une harmonisation des pratiques et vers une plus grande maîtrise des processus.

Recommandation

La Cour des comptes recommande de définir des activités de contrôle en lien avec les risques identifiés à partir des objectifs. Elle recommande d'évaluer les coûts et les bénéfices des activités de contrôle existantes. L'enjeu est d'améliorer le rendement des contrôles sans augmenter la charge de travail administrative de la DGD et de ses partenaires.

Réponse de l'administration

La DGD souligne que la création du service central de contrôle financier permettra de mieux adapter les activités de contrôle en fonction des risques. Ce nouveau service s'attellera dans un premier temps à l'harmonisation et à la description des procédures de contrôle financier (des activités des ACNG). La DGD continuera de suivre et d'adapter si nécessaire la qualité des activités de contrôle existantes.

Dans son plan d'action 2015-2017, faisant suite à l'audit mené par la Cour des comptes, la DGD prévoit également de corriger sa définition du risque et des points de contrôle des processus.

2.4 Information et communication

Un système de contrôle interne efficace suppose que les informations internes et externes nécessaires à la prise de décisions soient collectées, traitées et communiquées. Une attention particulière doit être accordée à la communication des objectifs, résultats et mesures de contrôle interne à tous les niveaux de l'organisation. Les collaborateurs doivent connaître les mesures de contrôle interne qui impliquent leur propre responsabilité.

La Cour des comptes a examiné si le traitement de l'information et l'usage de la communication au sein de la DGD contribuaient à la qualité du contrôle interne.

Elle constate que l'information et la communication interne constituent des points d'attention de la DGD.

2.4.1 Traitement de l'information

La DGD dispose d'un système d'information pour suivre l'aide publique belge au développement. Il s'agit de la base de données ODA³⁷ qui centralise les informations relatives à l'objectif quantitatif de l'aide au développement (0,7 % du RNB).

L'information traitée à partir d'ODA est essentiellement de nature budgétaire et financière. La base de données contient les informations relatives aux projets et programmes financés par la DGD et permet d'éditer des rapports sur les budgets alloués et liquidés pour telle thématique de la coopération au développement, tel partenaire ou tel pays.

ODA permet également le chargement de rapports sur l'exécution des projets et programmes.

L'objectif de la DGD est que la base de données ODA ne soit plus seulement un instrument de centralisation de l'information, mais qu'elle devienne un outil de gestion. Ainsi, une des actions prévues par le plan de management 2013-2019 est de renforcer son usage à chaque étape de la procédure³⁸.

Pour la Cour des comptes, si le suivi budgétaire fourni par ODA permet de mesurer l'aspect quantitatif de l'aide au développement, la mesure de l'aspect qualitatif de l'aide reste à développer. La DGD ne dispose pas d'un système d'information de gestion qui rend compte de l'état de réalisation des objectifs et des indicateurs de performance de tous les niveaux de l'organisation.

Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGD d'axer davantage la gestion de l'information sur les objectifs poursuivis et sur la nécessité de mesurer la performance tant de l'aide au développement que des services de la DGD.

Réponse de l'administration

La DGD déclare qu'elle poursuivra, comme prévu dans son plan de management, le développement et l'implémentation des outils d'information. Grâce à sa nouvelle version, dont la phase de développement est prévue en 2015, ODA sera un instrument de gestion et fournira plus facilement des données de performance.

³⁷ *Official Development Aid* (aide publique au développement).

³⁸ Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, *Plan de management 2013-2019*, p. 6.

Réponse du ministre

Le ministre précise que tous les flux d'information seront inventoriés et les processus correspondants seront évalués par la suite, en vue d'examiner les possibilités de numérisation de bout en bout.

2.4.2 Communication

À la demande de la DGD, le SPF Personnel et Organisation (P&O) a audité la communication interne à la DGD. L'audit, dont les résultats ont été communiqués en octobre 2013, portait tant sur la culture de l'organisation (valeurs, appartenance...), la collaboration interne (définition des tâches, collaboration...) que sur la gestion des connaissances (pyramide des âges, *lessons learned*...).

Le rapport final d'audit relève des difficultés de communication qui ont une incidence sur la poursuite des missions. Il met en exergue le « *manque de clarté sur les tâches fondamentales (core business) de la DGD, les objectifs et tâches des directions ainsi que les procédures et processus de travail* »³⁹.

Le SPF P&O a souligné l'absence d'une véritable culture de communication, attribuée à la difficulté d'accès à l'information ainsi qu'à un cloisonnement important au sein de la DGD.

La DGD a pris de nouvelles initiatives depuis cet audit. Ainsi, pour l'élaboration du nouveau plan de management 2013-2019, une démarche participative a été suivie. Un groupe de travail composé de fonctionnaires de différentes directions a participé à l'élaboration du plan de management.

2.5 Pilotage

Un suivi du fonctionnement du système de contrôle interne doit assurer que les risques sont maîtrisés, que les activités de contrôle sont adaptées et que les faiblesses constatées sont communiquées aux responsables et donnent lieu à des mesures correctrices. Ce pilotage doit être réalisé par le management à travers des contrôles continus du système, tels que le suivi des indicateurs de performance, la supervision des opérations et la confrontation de données provenant de sources différentes. Il est également renforcé par les activités d'audit interne.

La Cour des comptes a examiné si la DGD pilote son système de contrôle interne.

Elle constate que la DGD n'a pas mis en place une démarche d'évaluation continue de son système de contrôle interne.

Le rôle de la DGD est d'autant plus important qu'elle ne peut pas s'appuyer sur des évaluations du système de contrôle interne réalisées par le service d'audit interne du SPF Affaires étrangères, en raison de son effectif limité (deux personnes au 1^{er} octobre 2014).

Dans ce contexte, la DGD n'est pas en mesure de prendre des mesures correctrices pour adapter ses activités de contrôle aux objectifs poursuivis.

Le contrôle financier de la justification des subsides aux ONG est un exemple d'action à développer. En effet, même si des erreurs récurrentes sont constatées à l'occasion des contrôles financiers (par exemple, le caractère non subsidiable de dépenses), l'absence de centralisation des résultats constitue un obstacle à leur identification en tant que problèmes structurels et à l'adoption de mesures correctrices.

³⁹ SPF Personnel et Organisation, Stratégie de communication interne de la DG Coopération au Développement et Aide humanitaire, octobre 2013, p. 16.

Recommandation

La Cour recommande à la DGD de développer une démarche d'évaluation continue de son système de contrôle interne, à partir :

- d'une évaluation périodique des activités de contrôle ;
- d'un rapportage envers la hiérarchie,
- d'une centralisation des résultats des contrôles et de leur exploitation;
- de mesures correctrices ;
- de l'alimentation d'un cycle d'apprentissage.

Réponse de l'administration

La DGD souligne qu'elle dispose d'instruments qui contribuent à l'évaluation du système de contrôle interne. Elle cite, à ce titre, les réunions périodiques du comité stratégique, les réunions trans-directionnelles pour l'évaluation des demandes de subventionnement et la possibilité via ODA de centraliser les rapports de suivi et d'analyse réalisés par les gestionnaires de dossiers. Pour la DGD, ces initiatives permettent de détecter les éventuels problèmes et de prendre des actions correctives. La DGD confirme toutefois que le pilotage du système de contrôle interne doit se produire de manière encore plus systématique et peut être davantage développé.

CHAPITRE 3

Évaluation des activités de contrôle liées au subventionnement des ONG

Pour évaluer les activités de contrôle interne mises en place par la DGD, la Cour des comptes a choisi d'auditer le processus de subventionnement des ONG.

Le subventionnement constitue la mission principale de la direction Société civile (D3) tandis que les directions géographique (D1) et thématique (D2) assurent cette mission dans le cadre de la gestion du Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA) et de l'aide humanitaire.

Ce processus a également fait l'objet d'observations et de recommandations lors de contrôles antérieurs qui avaient relevé plusieurs faiblesses en matière de contrôle interne (voir 1.1.4).

3.1 Processus de subventionnement des ONG

3.1.1 Normes

Les principales phases du processus de subventionnement des ONG sont communes aux différentes directions opérationnelles, mais elles sont encadrées par des normes distinctes selon que les interventions concernent le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA)⁴⁰, l'aide humanitaire⁴¹ ou les initiatives de la société civile⁴².

En matière de contrôle administratif et budgétaire, toutes les directions doivent respecter des normes qui dépassent le domaine de la coopération au développement. Ces normes applicables à tous les services publics fédéraux sont contenues dans la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ainsi que dans l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

3.1.2 Description synthétique du processus

Seules les ONG agréées peuvent introduire une demande de subvention⁴³. Les subventions sont octroyées sur la base d'une décision ministérielle. Le ministre se fonde sur l'appréciation de la DGD et sur l'avis de l'Inspection des finances.

⁴⁰ Le FBSA est organisé par la loi du 19 janvier 2010, abrogeant la loi du 9 février 1999 portant création du Fonds belge de survie et créant un Fonds belge pour la sécurité alimentaire, et par la loi du 19 juin 2011 exécutant et modifiant la loi précitée.

⁴¹ Le financement de l'aide humanitaire a été réglé par l'arrêté royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme en faveur des pays en voie de développement. Il est régi par un arrêté royal adopté le 19 avril 2014.

⁴² Le financement des projets et programmes relatifs aux autres dimensions de la coopération non gouvernementale est soumis à l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées. Cet arrêté royal a été abrogé par la loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement à la date du 1^{er} janvier 2017. Une partie des dispositions de l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, entrées en vigueur en mai, portent également sur le financement.

⁴³ La procédure d'agrément est distincte du processus de subventionnement et n'est pas abordée dans cet audit.

Le rôle de la DGD consiste, dans un premier temps, à analyser les demandes introduites par les ONG et à présenter au ministre une proposition de décision. Si la subvention est octroyée, la DGD assure le suivi des projets et programmes gérés par les ONG.

Un projet est une intervention de coopération au développement visant à atteindre un objectif spécifique. Un programme regroupe plusieurs interventions et peut concerner plusieurs secteurs, thèmes ou régions. Il s'étend sur plusieurs années alors qu'un projet dure jusqu'à deux ans⁴⁴.

Le schéma ci-après décrit les différentes phases du processus de subventionnement des ONG.

⁴⁴Trois ans dans le cadre du nouvel arrêté royal du 25 avril 2014.

Processus de subventionnement des ONG – Schéma synthétique



3.1.3 Dossiers sélectionnés pour l'audit

Les dossiers de subventionnement examinés⁴⁵ ont été sélectionnés en vue de couvrir les trois domaines de subventionnement des ONG dont la DGD a la charge, à savoir le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (D1)⁴⁶, l'aide humanitaire⁴⁷ (D2) et les initiatives de la société civile (D3).

Les dossiers ont été sélectionnés en tenant compte de l'importance budgétaire de la subvention accordée, de la diversité des acteurs et des thématiques abordées.

Le champ de la sélection comprenait les dossiers de projets et de programme dont la fin d'exécution était attendue en 2012 et dont, par conséquent, le cycle administratif et financier (rapportage et contrôle) devait être achevé en 2013⁴⁸.

3.2 Gestion documentaire

La Cour des comptes a examiné la tenue par les agents de la DGD des dossiers administratifs constitués dans le cadre du subventionnement des ONG.

Elle constate que si la DGD a établi à destination des ONG des directives relatives aux pièces qu'elles doivent produire, elle n'a pas de directive sur la tenue des dossiers par ses services. Les dossiers examinés n'étaient pas tenus selon un modèle unique, exhaustif et destiné à rendre compte de l'utilisation des subventions. Ils ne documentent par exemple pas le travail de suivi et de contrôle réalisé par la DGD (analyse des rapports narratifs⁴⁹ des ONG par le gestionnaire, compte rendu de réunions, correspondances...).

Certains dossiers comprennent une abondance de documents en partie inutiles alors que des documents utiles, comme ceux nécessaires à la supervision hiérarchique ou à la gestion des connaissances, n'y figurent pas.

Les pièces contenues dans les dossiers ne sont pas inventoriées et la conservation des documents, sur papier ou en un format informatique, ne suit pas de règles uniformes. Certains documents sont conservés séparément sur un support informatique par le gestionnaire, voire stockés sur un serveur particulier à une direction ou sur l'intranet.

Dans le plan de management 2013-2019, la DGD prévoit une amélioration de la gestion documentaire par l'utilisation de la banque de données ODA à toutes les étapes du traitement des dossiers.

Au sein de la DGD, la direction chargée de l'aide humanitaire (D2) a entrepris de limiter le volume des données que les ONG doivent produire. Cette initiative est de nature à rationaliser la charge de travail représentée par le traitement des subventions tant au sein

⁴⁵À savoir six projets menés par la D1, six projets de la D2 et, pour la D3, quatre projets et huit programmes. Au total, ces dossiers représentent un investissement de l'ordre de 37 millions d'euros.

⁴⁶ Selon l'article 2 de la loi du 19 janvier 2010, le Fonds belge pour la sécurité alimentaire est destiné à améliorer en Afrique subsaharienne, prioritairement dans les pays partenaires de la coopération au développement belge, la sécurité alimentaire de la population vivant dans les zones présentant un grand risque d'insécurité alimentaire, en incluant les groupes les plus vulnérables de cette population.

⁴⁷ Selon l'article 2, 15° de la loi du 19 mars 2013, l'aide humanitaire a pour objet de sauver des vies, de soulager la souffrance et de préserver la dignité humaine pendant et après des catastrophes naturelles et des crises causées par l'être humain, ainsi que de prévenir pareilles situations.

⁴⁸ Sauf pour les programmes de la coopération non gouvernementale où l'année de référence choisie était 2010, étant donné que les programmes durent trois ans. Les programmes sélectionnés font partie du cycle 2008-2010. Les dossiers des programmes se terminant en 2013 n'étant pas nécessairement complets au moment du contrôle, les programmes se terminant en 2010 ont été choisis.

⁴⁹ Comptes rendus sous la forme de textes, de photos ou de tableaux.

de l'administration que des ONG. Pour la Cour des comptes, cette rationalisation est une bonne pratique.

Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGD d'adopter des directives internes en matière de gestion documentaire.

Réponse de l'administration

Plusieurs initiatives ont été prises dans le sens de la recommandation de la Cour. La DGD est consciente qu'elle doit définir des règles uniformes en matière de tenue des dossiers par le biais de directives. À cet effet, elle prévoit, dans son plan d'action 2015-2017 consécutif à l'audit de la Cour des comptes, de rédiger une note stratégique consacrée à la gestion des connaissances et d'organiser une formation générale en gestion des documents.

3.3 Appréciation des demandes de subvention des ONG

La Cour des comptes a examiné comment la DGD remplit sa mission d'appréciation des demandes de subventionnement introduites par les ONG.

3.3.1 Procédure d'appréciation

La Cour des comptes constate que les trois directions opérationnelles de la DGD ont mis en place des procédures formalisées, en lien avec leur réglementation respective, afin d'apprécier les demandes des ONG.

Ces procédures reposent sur des comités d'appréciation composés de plusieurs fonctionnaires de la DGD. La DGD fait également appel à des personnes extérieures. Ainsi, ce comité peut être rejoint par un expert externe comme pour l'appréciation des programmes pluriannuels (direction Société civile - D3) et dans le domaine de l'aide humanitaire (direction thématique - D2) où la DGD fait appel aux ressources disponibles auprès du service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (Echo). L'avis des attachés de la coopération internationale en poste dans les ambassades belges des pays concernés est également prévu. Au 1^{er} janvier 2014, le SPF Affaires étrangères comptait 32 attachés et 8 assistants-attachés affectés dans un des dix-huit pays partenaires de la coopération gouvernementale.

Les propositions sont évaluées suivant une grille d'appréciation qui contient des critères définis par la DGD. L'avis de la DGD est envoyé à l'ONG et celle-ci est invitée à réagir par écrit ou lors d'une réunion avec le comité d'appréciation.

Selon la Cour des comptes, la mise en place de comités d'appréciation, la mobilisation de ressources de l'UE, le recours aux attachés de la coopération internationale et l'instauration de grilles d'appréciation détaillées sont des bonnes pratiques qui contribuent à objectiver l'appréciation des projets et programmes.

Elle a toutefois procédé aux constats suivants.

L'avis de l'attaché de la coopération internationale ou, à défaut, d'un membre du poste diplomatique concerné n'est pas systématiquement demandé ou obtenu par le comité d'appréciation. Selon la DGD, cette sollicitation de personnel diplomatique a été généralisée en 2014 dans le cadre de l'appréciation des programmes 2014-2016. La DGD étudiera comment les descriptions de fonction du personnel des postes peuvent encore préciser la mission en matière de coopération au développement.

La DGD n'a toutefois aucune autorité hiérarchique sur le personnel des postes diplomatiques et le recours à ce personnel ne repose pas sur une procédure de collaboration clairement définie. Par exemple, la description de fonction des attachés⁵⁰ n'articule pas assez les missions de ceux-ci et l'action de la DGD. Le manuel de la gestion financière et comptable dans les postes diplomatiques contient des dispositions relatives aux responsabilités des attachés, mais les instructions restent générales et ne précisent pas les termes de la collaboration nécessaire avec la DGD.

3.3.2 Qualité des objectifs et indicateurs introduits par les ONG

Dans sa demande, l'ONG doit décrire le contexte des interventions proposées, définir les objectifs poursuivis et présenter un projet de budget. Elle doit aussi fournir un cadre logique, c'est-à-dire une synthèse des objectifs stratégiques, des résultats attendus et des indicateurs de suivi ainsi qu'une description de la situation de départ (*baseline*) et de la cible⁵¹.

La Cour des comptes estime que cette obligation constitue une bonne pratique, car le cadre logique est un élément important pour mesurer la réalisation des objectifs.

Elle constate toutefois que les objectifs, les résultats et les indicateurs inscrits dans ce cadre ne sont pas toujours formulés en termes mesurables. De plus, lorsque la situation de départ n'est pas décrite, comme c'est le cas dans certains dossiers, il est difficile d'apprécier la demande de subvention et d'évaluer ensuite l'atteinte des objectifs poursuivis.

La Cour des comptes relève que les comités d'appréciation posent eux-mêmes de tels constats lors de leur appréciation de la demande et qu'ils en informent les ONG. Néanmoins, lorsqu'ils détectent des faiblesses dans les cadres logiques, les comités ne rejettent pas pour autant la demande de subventionnement.

Plusieurs dossiers examinés ont fait apparaître que la seule promesse d'amélioration du cadre logique suffisait à la DGD pour qu'elle propose l'octroi de la subvention.

Dans le cas des projets, les réponses des ONG et les modifications suite aux remarques du comité d'appréciation sont parfois tardives. Il arrive que les modifications qui font suite aux observations transmises n'apparaissent qu'au niveau du rapport final, déposé au terme de la réalisation du projet.

Cette situation trouve une illustration dans la gestion d'un projet en matière de lutte contre le sida en Tanzanie. Le comité d'appréciation avait jugé insuffisante la qualité du cadre logique proposé par les ONG, sans pour autant rejeter la demande de financement. Le cadre logique amendé n'a toutefois été présenté à la DGD que lors de la remise du rapport final, c'est-à-dire à l'issue de la mise en œuvre du projet.

La Cour des comptes constate en outre que lorsque la DGD émet des réserves sur le cadre logique d'une ONG, elle ne renforce pas pour autant ses contrôles ou son suivi.

Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGD d'exploiter les résultats de la phase d'appréciation de la demande pour améliorer le suivi et le contrôle de la réalisation des projets et des programmes.

⁵⁰ La description de fonction des attachés de la coopération internationale auquel il est fait référence est celle publiée sur le site internet du SPF Affaires étrangères, consulté le 16 janvier 2014.

⁵¹ Article 9 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées.

Réponse de l'administration

Selon la DGD, un suivi est réalisé pour les dossiers de financement qui doivent être améliorés mais il pourrait être plus systématique. Tout en estimant que les exemples négatifs cités par la Cour des comptes ne sont pas représentatifs d'une pratique courante, la DGD exploitera les résultats de la phase d'appréciation de manière plus systématique afin d'améliorer encore le suivi et le contrôle.

3.4 Suivi de la réalisation des interventions subventionnées

La Cour des comptes a analysé comment la DGD assure le suivi de la réalisation des interventions qu'elle finance et traite les problèmes ou les dysfonctionnements détectés.

Elle constate que ce suivi se base essentiellement sur les rapports narratifs et financiers communiqués par les ONG à la DGD.

Ces rapports sont analysés par les gestionnaires de dossiers et les contrôleurs financiers de la DGD. Des compléments d'information sont demandés, soit par correspondance, soit lors de réunions de suivi entre la DGD et l'ONG.

3.4.1 Fréquence du rapportage

Les programmes font l'objet de rapports annuels (narratif et financier) et d'un rapport final.

À partir de 2017, la nouvelle réglementation prévoit également un rapportage annuel pour les projets. Auparavant, même les projets de plus d'un an faisaient l'objet d'un rapport unique, déposé une fois le projet terminé.

Pour la Cour des comptes, la mise en place d'un rapportage annuel pour les projets va dans le sens d'un renforcement du suivi par la DGD. Un rapportage unique après la fin du projet est en effet insuffisant pour permettre à la DGD de détecter les problèmes et difficultés susceptibles de survenir au cours de l'exécution des projets et programmes subventionnés.

Cette insuffisance peut être illustrée par un projet, financé dans le cadre de l'aide d'urgence et de réhabilitation (aide humanitaire), exécuté entre septembre 2011 et juin 2012 en République démocratique du Congo. Au début de la réalisation du projet, l'ONG a été confrontée à une augmentation du prix du transport et des quantités d'aliments à distribuer. Pour résoudre ce problème, elle a opéré un transfert de crédits entre les postes de son budget. Cependant, elle n'en a averti officiellement la DGD qu'un mois avant la fin du projet.

Recommandation

La Cour recommande à la DGD de profiter de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation applicable en 2017 pour améliorer la qualité du rapportage et du suivi dans le cadre des projets et programmes. Le rapportage et le suivi par la DGD devront se focaliser sur les risques ou les faiblesses détectées lors de la phase de l'appréciation des demandes de subventions ainsi que sur les enseignements tirés du suivi de précédentes actions. L'objectif est de renforcer le suivi de la DGD sans alourdir la charge de travail des parties concernées.

3.4.2 Analyse des rapports narratifs et financiers

La Cour des comptes constate, à partir des dossiers examinés, que les ONG envoient les rapports narratifs et financiers des interventions réalisées dans les délais et les formes prévus par les directives⁵².

L'examen des dossiers révèle également que ces rapports sont analysés par les gestionnaires de dossiers. Les résultats de ces analyses sont exploités dans le cadre des comités d'appréciation des nouvelles demandes de subventions. Par contre, ces analyses ne donnent pas systématiquement lieu à un rapport et, dans les cas où un rapport est produit, rien n'indique qu'il est communiqué à la hiérarchie et partagé avec les autres services. L'accès à ces rapports devrait bientôt être assuré au moyen de l'intranet.

Recommandation

La Cour recommande que le travail attendu des gestionnaires de dossiers soit précisé par des directives internes. L'objectif est d'alimenter une analyse des risques et un cycle d'apprentissage. Le produit de leurs analyses critiques des réalisations des ONG devrait faire l'objet d'un rapportage à la hiérarchie et aux autres services et directions.

Réponse de l'administration

Selon la DGD, des initiatives sont en cours en vue d'élaborer des directives internes pour les gestionnaires de dossier et pour un meilleur partage et une meilleure exploitation des rapports d'analyse et de suivi. Le plan d'action 2015-2017 présenté par la DGD en réponse à l'audit de la Cour prévoit l'opérationnalisation et l'optimisation du vade-mecum du suivi financier des ACNG.

3.4.3 Suivi sur le terrain

Dans le cadre du suivi de l'exécution des projets et programmes, la DGD peut envoyer des fonctionnaires sur le terrain. Les directions opérationnelles doivent introduire leurs demandes auprès du directeur général.

Ces missions sont planifiées. D'après la DGD, leur organisation dépend d'un arbitrage informel entre le disponible budgétaire et les besoins de suivi des projets.

En 2013, la D3 a organisé quinze missions de contrôle sur le terrain. La D2 et la D1 ont respectivement pris part à cinq et onze missions. Elles durent en général une à deux semaines (sept jours en moyenne). Les visites couvrent plusieurs projets et programmes, une journée étant consacrée par programme ou projet ou par ACNG.

La participation d'un contrôleur financier ou d'un attaché de la coopération internationale n'est pas systématique. Les informations obtenues sur les missions réalisées en 2013 à l'initiative de la D1 et de la D3 montrent qu'un membre du poste diplomatique a participé à quatorze missions sur 26⁵³.

La Cour des comptes estime que les visites de contrôle sur le terrain sont nécessaires pour le suivi de l'exécution des projets. De même, le recours aux ressources humaines des postes diplomatiques constitue une bonne pratique.

Cependant, la Cour des comptes constate, d'une part, que le choix des missions n'est pas fondé sur une analyse des risques associés à l'exécution des programmes et des projets, à la

⁵² Directive sur les aspects comptables et financiers des programmes, directive sur les rapports narratifs des programmes, directive sur les aspects comptables et financiers des projets, directive sur le rapport narratif des projets.

⁵³ Cinq missions sur les quinze initiées par la D3 et neuf sur les onze initiées par la D1.

taille du partenaire ou de son expérience et, d'autre part, que la coopération avec les postes diplomatiques n'est pas assez structurée.

Comme pour la phase d'appréciation des demandes de subventions (voir 3.3.1), la Cour constate que le recours au personnel des postes pour la réalisation ou la participation aux missions de suivi n'est également pas systématique. Les rapports issus des missions ne font pas l'objet d'un partage entre les services de la DGD et ne sont pas transmis aux postes.

La réforme du statut des agents des carrières extérieure et consulaire, en vigueur depuis le 1^{er} août 2014, intègre les carrières de diplomate, d'attaché de la coopération internationale et de consul dans une carrière extérieure unique au sein du SPF Affaires étrangères. La disparition de la fonction d'attaché de la coopération internationale⁵⁴ et la création de cette nouvelle carrière extérieure constituent une opportunité pour encadrer la collaboration des postes diplomatiques avec la DGD.

Cette réforme devrait s'accompagner d'une définition claire des missions et tâches que la DGD pourrait attribuer aux postes diplomatiques. Le Comité d'aide au développement (CAD) soulignait déjà en 2005 la nécessité de définir des modalités pour maintenir une expertise dans le secteur de la coopération suite à la mise en place d'une carrière extérieure uniforme⁵⁵.

Recommandations

La Cour recommande à la DGD de définir une démarche et une méthodologie de suivi sur le terrain et de fonder le choix de ses missions sur une analyse des risques.

Elle lui recommande également d'organiser les activités de suivi et de contrôle dans le cadre d'une collaboration avec les postes diplomatiques. Les termes de cette collaboration devraient être définis au sein des organes stratégiques du SPF Affaires étrangères sur la base d'une proposition du directeur général de la DGD.

Réponse de l'administration

La DGD s'engage à continuer à développer l'organisation de missions sur le terrain en fonction d'une analyse des risques, afin notamment de mettre en place une collaboration plus structurée et systématique avec les postes. Ainsi, le plan d'action 2015-2017 prévoit l'organisation d'un suivi des missions sur le terrain davantage axé sur le risque pour les programmes et projets des ACNG.

3.4.4 Contrôle financier

La Cour des comptes a examiné comment la DGD s'assurait de la justification par les ONG de l'emploi des subventions.

Elle a analysé les 89 contrôles financiers réalisés en 2013 au sein de la DGD⁵⁶.

3.4.4.1 Délai de réalisation des contrôles

Les informations fournies à la Cour n'ont pas permis de calculer le délai de réalisation des contrôles financiers.

La Cour estime que la maîtrise des délais est essentielle pour que les conclusions des contrôles financiers puissent être mises à la disposition des comités d'appréciation et de

⁵⁴ Arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire.

⁵⁵ OCDE, *Examen des politiques et programmes de la Belgique en matière de coopération pour le développement*, 2005.

⁵⁶ 86 contrôles financiers ont été réalisés par la D3 durant cette année, parmi lesquels 32 ont porté sur les rapports finaux et 54 sur des rapports intermédiaires. Trois contrôles financiers ont été menés à la D2.

L'inspection des finances lorsque ces instances doivent émettre un avis sur les nouvelles demandes de subventionnement introduites par les ONG.

3.4.4.2 Méthode de contrôle

Le contrôle de la DGD est basé sur les rapports financiers envoyés par les ONG. Les contrôleurs financiers demandent aux ONG de leur transmettre des copies de pièces justificatives relatives à un échantillon de dépenses. Ils peuvent se déplacer au siège des ONG.

Les dossiers examinés par la Cour ne témoignent pas de l'existence d'une méthode commune aux contrôleurs financiers :

- La démarche de contrôle est laissée à l'appréciation des contrôleurs.
- Les critères utilisés pour le volume et la sélection des postes de dépenses contrôlés ne sont pas explicites.
- Les objectifs du contrôle ne sont pas formalisés. Les résultats des contrôles financiers ne sont pas traités de manière centralisée et ne sont pas exploités pour améliorer la gestion et le suivi des subventions.
- Le contenu des dossiers ne rend pas compte d'une collaboration entre le gestionnaire du dossier et le contrôleur financier.
- Le périmètre du contrôle est limité au cadre du dossier.

Cette absence de méthode a plusieurs implications.

Tout d'abord, les mesures prises pour détecter les subventions multiples sont insuffisantes dans un contexte où de nombreux pouvoirs publics – locaux, régionaux, nationaux et étrangers – sont susceptibles d'apporter un soutien financier aux ONG dont la DGD finance les projets ou les programmes. Le risque est qu'une ONG puisse obtenir de multiples financements pour la réalisation du même projet. La DGD dispose, comme seuls outils de contrôle, des documents budgétaires et financiers présentés par les ONG et des pièces justificatives des dépenses. Il existe un risque que ces pièces soient présentées à plusieurs bailleurs de fonds afin de justifier l'utilisation des subventions.

Ensuite, l'examen réalisé dans le cadre d'un projet ou d'un programme porte sur un volume de dépenses très variable (de 4% pour les subsides importants à 100% pour les subsides de montants moindres). En moyenne en 2013, 24% des dépenses subsidiées (39 millions d'euros sur 161 millions d'euros) ont été contrôlées.

41% des contrôles financiers ont permis de détecter des erreurs. Elles ont trait à un volume variable de la subvention, soit de 1% à 38% de celle-ci, c'est-à-dire de quelques centaines d'euros à 152.806,65 euros. Ces erreurs n'entraînent pas nécessairement le rejet du remboursement de la dépense. Une dépense est rejetée lorsque son objet n'est pas subsidiable (par exemple, un billet d'avion en 1^{re} classe ou une rémunération excédant les barèmes prévus) ou si elle n'est pas appuyée par des pièces justificatives. Dans d'autres cas, il s'agit d'un problème d'imputation (par exemple, des dépenses imputées à l'année qui précède celle qui peut supporter la dépense). L'imputation est alors rectifiée (par exemple, par un report à l'année suivante).

La Cour des comptes estime que le taux élevé de contrôles financiers qui donnent lieu à des rejets de dépenses et à des rectifications d'imputation justifie un contrôle renforcé sur l'utilisation des subsides.

Recommandations

La Cour des comptes recommande à la DGD :

- de définir une méthode de contrôle financier et de la fonder sur une analyse des risques ainsi que sur une prise en considération du volume de la subvention.
- d'analyser le risque des subventionnements multiples.
- d'évaluer le volume des ressources humaines nécessaires au fonctionnement du nouveau service de contrôle financier et la nature des compétences utiles.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse à ces recommandations, la DGD précise ce qui suit :

- Les méthodes de travail (y compris les délais de contrôle) seront formalisées dans un manuel de contrôle financier dont la première partie du manuel devrait être prête en janvier ou février 2015.
- La nouvelle version de la banque de données ODA devra contenir les résultats des contrôles financiers, ce qui assurera ainsi une centralisation des résultats.

3.4.4.3 Organisation du nouveau service de contrôle financier

Jusqu'en juin 2014, la DGD comptait quatre contrôleurs financiers, répartis au sein des trois directions opérationnelles. Ce mode d'affectation était motivé par la spécificité du cadre légal de chacun des types de subventionnement et la volonté d'une concertation entre les gestionnaires des dossiers et les contrôleurs financiers.

Le 16 juin 2014, le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères a approuvé le projet porté par la DGD visant à réformer l'organisation de son contrôle financier. L'objectif poursuivi était d'améliorer et d'harmoniser le processus de contrôle financier et de capitaliser le savoir-faire.

Cette réforme tient en la création d'un service spécialisé auquel il était prévu d'affecter au moins provisoirement neuf personnes.

L'hypothèse de départ était de doter ce service de six contrôleurs, moyennant le recrutement de deux agents de niveau B, sous contrat de travail d'un an (convention premier emploi).

Cet effectif est renforcé par deux agents de niveau A du SPF Affaires étrangères : l'un est détaché temporairement du service d'audit interne et l'autre, affecté à plus long terme à la DGD, provient du Service de l'évaluation spéciale (SES). Ils devront réaliser un manuel de procédure qui précisera entre autres les termes de la collaboration entre le gestionnaire d'un dossier et le contrôleur financier.

Le service sera dirigé par un attaché de la coopération internationale, momentanément affecté au sein de la DGD.

La Cour des comptes estime que la réforme de l'organisation du contrôle financier engagée par la DGD répond à une nécessité et que le fonctionnement du nouveau service de contrôle mis en place au sein de la DGD requiert l'affectation sur une base permanente de fonctionnaires disposant des compétences adéquates.

Recommandation

La Cour recommande d'évaluer le volume des ressources humaines nécessaires et la nature des compétences utiles au nouveau service de contrôle financier dans le cadre des nouvelles procédures de contrôle à définir.

3.5 Clôture et évaluation

La transmission par l'ONG d'un rapport narratif et financier final clôture le cycle de subventionnement d'une intervention dans le domaine de la coopération au développement. À partir de ce rapport, la DGD réalise un bilan ainsi qu'un contrôle financier final. La clôture d'une intervention implique également un contrôle de la matérialité des résultats obtenus par l'ONG, ainsi que leur évaluation.

3.5.1 Analyse des rapports finaux

La Cour des comptes a examiné si les rapports finaux des ONG sont envoyés dans les délais prévus par les directives de la DGD et s'ils font l'objet d'une analyse et d'un rapportage.

Les rapports finaux doivent être envoyés par les ONG quatre à six mois après la fin de l'exécution des projets et programmes.

La Cour des comptes constate que, dans les dossiers examinés, les rapports des ONG ont été envoyés dans les délais.

Les dossiers examinés attestent également la lecture et l'analyse par les gestionnaires de dossiers des rapports des ONG. Ils comprennent notamment des courriers et des indices de l'organisation de réunions au moyen desquels les gestionnaires cherchent à obtenir des informations complémentaires.

Cependant, cette étape de la procédure reproduit elle aussi un déficit de formalisation. Les analyses réalisées par les gestionnaires et les réunions organisées ne donnent pas toujours lieu à un rapport écrit ou à un compte rendu. Lorsqu'ils existent, ils se limitent à synthétiser les réalisations déclarées par les ONG. Ils ne témoignent pas de l'existence d'un modèle standardisé, visant à la clarté et à l'exhaustivité.

De même, les dossiers ne documentent pas l'existence d'un rapportage centralisé à destination de la hiérarchie et des autres services ou directions.

Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGD de mettre en place un rapportage interne sur la base des résultats obtenus lors des interventions qu'elle a subventionnées. Celui-ci doit alimenter un cycle d'apprentissage et viser l'amélioration de la gestion des connaissances sur les ONG. Ces connaissances doivent être obtenues à partir de l'analyse des résultats, mais également lors des phases d'appréciation des demandes de subsides et du contrôle ainsi que de l'évaluation de leur emploi.

Réponse de l'administration

La DGD souligne qu'elle a déjà parcouru des étapes importantes pour parvenir à de meilleures méthodes de travail harmonisées et une centralisation des rapports finaux. Elle souhaite poursuivre le travail pour parvenir à un modèle de rapportage plus standardisé et plus centralisé.

3.5.2 Contrôle de la matérialité des résultats

La Cour des comptes a examiné si la DGD vérifie l'utilisation et de la destination des subventions (« contrôle de matérialité »).

Elle constate que le contrôle de matérialité opéré par la DGD est limité. L'assurance fournie par les ONG au travers des rapports finaux qu'elles communiquent suffit généralement à la DGD.

La faiblesse de ce contrôle de matérialité découle de l'insuffisance du contrôle sur le terrain liée aux réductions budgétaires mises en œuvre par le directeur général en concertation avec les directeurs opérationnels. De plus, organiser un contrôle de matérialité dans certaines zones géographiques s'avère difficile, notamment dans le cadre de l'aide humanitaire.

3.5.3 Évaluation des résultats

La Cour des comptes a examiné si les résultats déclarés par les ONG étaient évalués au terme du projet ou du programme subventionné. L'évaluation de la DGD porte sur l'efficacité de l'aide fournie, mais également sur son incidence dans le pays concerné, ainsi que sur sa contribution aux objectifs légaux de l'aide au développement. La Cour constate que la DGD ne commande pas ou peu d'évaluations externes. Elle fonde son évaluation sur les rapports finaux des ONG et sur les évaluations externes éventuellement commandées par les ONG.

La Cour des comptes constate aussi que la DGD n'a pas défini de politique afin d'encadrer les évaluations. Ce constat avait également été posé par le Service de l'évaluation spéciale (SES) dans le cadre d'une méta-évaluation réalisée en 2013⁵⁷. Les ONG ne sont pas tenues d'organiser une évaluation externe des résultats de leurs projets et programmes. En outre, lorsque ces évaluations externes existent, elles sont de qualité variable et l'indépendance des évaluateurs n'est pas garantie.

La faible qualité des évaluations externes peut être illustrée par le rapport concernant un projet d'aide d'urgence et de réhabilitation réalisé en République démocratique du Congo. L'évaluation de ce projet de douze mois, d'un budget d'un million d'euros, a été réalisée par un prestataire externe local. Le rapport très peu étayé de 7 pages conclut à la réalisation des objectifs et à la satisfaction des familles bénéficiaires. Ces conclusions s'appuient sur une énumération des prestations réalisées. L'évaluation ne contient aucune référence aux objectifs et indicateurs de résultats énoncés dans le projet et ne mentionne pas la méthode d'évaluation suivie.

La problématique de l'indépendance des évaluateurs externes est illustrée par le rapport d'évaluation externe concernant un programme au Malawi subventionné dans le cadre d'un dossier porté par la section belge d'une ONG internationale. La Cour a constaté en l'analysant que ce rapport externe avait été rédigé par la section suédoise de la même ONG.

La nouvelle réglementation relative à la coopération au développement attribue l'essentiel de la responsabilité de l'évaluation aux acteurs de la coopération non gouvernementale et au Service de l'évaluation spéciale.

Les évaluations intermédiaires et finales, internes ou externes, devront être réalisées ou commandées par les acteurs de la coopération non gouvernementale⁵⁸.

En outre, la loi prévoit aussi que seuls les acteurs qui disposent d'un système de maîtrise de l'organisation pourront recevoir un agrément. La qualité du système sera examinée périodiquement par la DGD⁵⁹.

Dans cette tâche, la DGD recevra du SES un soutien conséquent. En effet, le SES est chargé d'apporter un appui technique à l'examen des systèmes de maîtrise de l'organisation avant la mise en place par les acteurs⁶⁰.

⁵⁷ Service de l'évaluation spéciale, *Méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux*, juillet 2013.

⁵⁸ Article 33 de la loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement.

⁵⁹ Article 26, §1^{er}, 9^o, de la loi précitée.

La réglementation donne également pour mission au SES de certifier les systèmes de suivi et d'évaluation des acteurs de la coopération non gouvernementale et d'évaluer la qualité des systèmes mis en place⁶⁰. La nouvelle réglementation clarifie la répartition des responsabilités en matière d'évaluation et conserve un rôle limité à la DGD.

Recommandation

La Cour des comptes signale que la responsabilisation des acteurs en matière d'évaluation ne peut toutefois exempter la DGD de l'obligation, issue notamment de son statut d'ordonnateur, de s'assurer de la destination finale des subventions et du bon emploi des deniers publics. Elle recommande de mesurer l'évolution de la charge de travail compte tenu de la répartition des responsabilités entre les différents acteurs qui découlera de la nouvelle réglementation. Cette mesure vise entre autres à favoriser une réallocation des ressources entre la DGD et le SES et à élaborer de nouveaux plans de personnel et de formation adaptés aux nouveaux processus.

Réponse de l'administration

Dans sa réponse, la DGD fait état de plusieurs initiatives pour améliorer l'évaluation des projets et programmes dont voici quelques exemples :

- lancement d'un marché public, en 2014, pour définir les critères relatifs à la capacité de maîtrise de l'organisation chez les acteurs de la coopération non gouvernementale ;
- adoption le 23 juin 2014 d'une note stratégique relative aux résultats de la coopération au développement, comprenant notamment les principes de la politique en matière d'évaluation ;
- mise au point, en 2015, d'un système de mesure de la performance qui permettra de clarifier non seulement les résultats par intervention, mais aussi la performance du portefeuille des interventions qui sont placées sous la gestion de la DGD.

Dans son plan d'action 2015-2017, transmis par le ministre, la DGD vise également le renforcement de la capacité locale en matière de suivi et d'évaluation pour favoriser la production de données locales de qualité, qui seront utiles aux donateurs, aux acteurs et aux partenaires pour gérer des interventions sur le terrain.

⁶⁰ Article 5, 1°, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service Évaluation spéciale de la Coopération internationale.

⁶¹ Article 5, 2° et 3°, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 précité.

CHAPITRE 4

Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

La Cour des comptes a évalué le système de contrôle interne de la Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du SPF Affaires étrangères. Le modèle Coso, préconisé par la réglementation fédérale et utilisé par la Cour des comptes, comprend un niveau élevé d'exigence au regard duquel les réalisations des premières années paraissent souvent faibles. Une évaluation au regard de ce modèle est toutefois nécessaire pour identifier les efforts à accomplir pour parvenir à la maîtrise complète des risques d'une organisation.

La Cour des comptes conclut que la DGD a introduit une dynamique d'amélioration du contrôle interne, entre autres par sa réforme de 2012. Les progrès ne s'inscrivent toutefois pas dans une démarche suffisamment structurée.

La réponse du management de la DGD à l'avant-projet de rapport de la Cour des comptes démontre une bonne compréhension du contrôle interne. Cette réponse, de même que les plans de management et opérationnels adoptés en 2014, témoignent de l'engagement de la DGD à poursuivre les efforts déjà accomplis pour renforcer le système de contrôle interne et la gestion des risques.

Le ministre, dans sa réponse, s'engage à mettre en œuvre des initiatives qui rencontrent les recommandations formulées par la Cour et qui contribueront à renforcer le système de contrôle interne de la coopération au développement. Dans cette perspective, il a transmis à la Cour la synthèse et les lignes directrices du plan d'action 2015-2017 élaboré par la DGD en vue de répondre à ses recommandations dans le cadre de l'évaluation du contrôle interne.

4.2 Recommandations

La Cour des comptes reprend ci-après les recommandations de ce rapport. Celles-ci et le plan d'action conçu par la DGD s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation qui prendra effet en 2017. Elle transfère l'essentiel de l'évaluation des projets et programmes d'aide aux acteurs de la coopération non gouvernementale et au service de l'évaluation spéciale.

Dans ce contexte, la responsabilité de la DGD en tant qu'ordonnateur de subsides, qui est de s'assurer du bon emploi de ces deniers publics, représentera un nouveau défi en termes d'organisation et de gestion des ressources humaines.

Pour la Cour des comptes, les contraintes de cette réforme sont également une opportunité pour la DGD d'accélérer l'optimisation de ses processus et l'amélioration du contrôle interne.

Objet	Recommandation
Évaluation générale du système de contrôle interne	
Intégrité et éthique du personnel	<p>Identifier les risques spécifiques liés à ses missions et définir des mesures de contrôle interne spécifiques.</p> <p>Évaluer de manière périodique le respect de la politique d'intégrité et son adéquation.</p>
Définition des responsabilités	<p>Préciser et compléter les descriptions de fonction disponibles pour que tous les postes de travail bénéficient d'une définition complète des profils, des responsabilités et des tâches.</p>
Structure organisationnelle	<p>Définir et documenter les processus de travail selon une démarche cohérente et structurée. Cette démarche doit partir des objectifs de l'organisation, déclinés à tous les niveaux de la DGD, et prendre en compte les risques auxquels l'efficacité, l'efficience et l'intégrité sont exposées. Décrire les points de contrôle sur cette base.</p>
Ressources humaines et gestion des compétences	<p>Évaluer l'effectif et les compétences nécessaires à la réalisation des objectifs de la DGD. Cette mesure est nécessaire pour ajuster l'évolution des effectifs et les processus de travail.</p>
Activités de contrôle	<p>Définir des activités de contrôle en lien avec les risques identifiés à partir des objectifs. Évaluer les coûts et les bénéfices des activités de contrôle existantes. L'enjeu est d'améliorer le rendement des contrôles sans augmenter la charge de travail administrative de la DGD et de ses partenaires.</p>
Traitement de l'information	<p>Axer davantage la gestion de l'information sur les objectifs poursuivis et sur la nécessité de mesurer la performance tant de l'aide au développement que des services de la DGD.</p>
Pilotage	<p>Développer une démarche d'évaluation continue de son système de contrôle interne, à partir d'une évaluation périodique des activités de contrôle, d'un rapportage et d'une exploitation des résultats des contrôles, de mesures correctrices et de l'alimentation d'un cycle d'apprentissage.</p>

Processus de subventionnement des ONG	
Gestion documentaire	Adopter des directives internes en matière de gestion documentaire.
Appréciation des demandes de subvention des ONG	Exploiter les résultats de la phase d'appréciation de la demande pour améliorer le suivi et le contrôle de la réalisation des projets et des programmes.
Fréquence du rapportage	Profiter de la préparation de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation applicable en 2017 pour améliorer la qualité du rapportage et de suivi dans le cadre des projets et programmes. Axer le rapportage et le suivi sur les risques ou les faiblesses détectés lors de la phase de l'appréciation des demandes de subventions ainsi que sur les enseignements tirés du suivi de précédentes actions. L'objectif est de renforcer le suivi de la DGD sans alourdir la charge de travail des parties concernées.
Analyse des rapports narratifs et financiers	Préciser le travail attendu des gestionnaires de dossiers dans des directives internes. L'objectif est d'alimenter une analyse des risques et un cycle d'apprentissage. Le produit de leurs analyses critiques des réalisations des ONG devrait faire l'objet d'un rapportage à la hiérarchie et aux autres services et directions.
Suivi sur le terrain	Définir une démarche et une méthode de suivi sur le terrain. Fonder le choix des missions sur une analyse des risques. Organiser les activités de suivi et de contrôle dans le cadre d'une collaboration avec les postes diplomatiques. Définir les termes de cette collaboration au sein des organes stratégiques du SPF Affaires étrangères sur la base d'une proposition du directeur général de la DGD.
Contrôle financier	Définir une méthode de contrôle financier et la fonder sur une analyse des risques ainsi que sur une prise en considération du volume de la subvention. Analyser le risque des subventionnements multiples. Évaluer le volume des ressources humaines nécessaires au fonctionnement du nouveau service de contrôle financier et la nature des compétences utiles.

Clôture et évaluation

Mettre en place un rapportage interne sur la base des résultats obtenus lors des interventions qu'elle a subventionnées. Celui-ci doit alimenter un cycle d'apprentissage et viser l'amélioration de la gestion des connaissances sur les ONG. Ces connaissances doivent être obtenues à partir de l'analyse des résultats, mais également lors des phases d'appréciation des demandes de subsides et du contrôle et de l'évaluation de leur emploi.

S'assurer, en tant qu'ordonnateur, de la destination finale des subventions et du bon emploi des deniers publics. Mesurer l'évolution de la charge de travail compte tenu de la répartition des responsabilités entre les différents acteurs qui découlera de la nouvelle réglementation, notamment pour favoriser une réallocation des ressources entre la DGD et le SES et élaborer de nouveaux plans de personnel et de formation adaptés aux nouveaux processus.

ANNEXE

Réponse du ministre de la Coopération au développement

(traduction)

Alexander De Croo
Vice-Premier Ministre
Ministre de la Coopération au développement,
de l'Agenda numérique, des Télécommunications
et de la Poste

M. Philippe Roland
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
B-1000 Bruxelles

Votre message du

Nos références

Bruxelles, le 22 mai 2015

Nos références

KAB OS/MVDV/mr/2015-175

Dossier traité par

Alain Baetens

Contact via

Alain.baetens@diplobel.fed.be

Objet : Audit des systèmes de contrôle interne de la Direction générale de la coopération au développement

Monsieur le Premier Président,

C'est avec grand intérêt que j'ai pris connaissance du rapport d'audit du système de contrôle interne de la Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DGD). Les recommandations formulées par la Cour des comptes abondent dans le sens de certaines des options stratégiques du gouvernement fédéral. Le rapport offre aussi l'occasion de poursuivre et d'améliorer la mise en œuvre des réformes déjà entamées par l'administration et qui s'inscrivent dans la lignée des recommandations.

Vous trouverez en annexe la synthèse d'une proposition de plan d'action, que la DGD a rédigée et m'a fait parvenir en tant que réponse du management à votre rapport. En vue d'examiner les possibilités de numérisation « de bout en bout », tous les flux d'information seront inventoriés et les processus correspondants seront évalués par la suite. La mise en place d'un système de gestion documentaire sans support papier peut être abordée dans ce cadre, mais les thèmes de l'authentification en ligne, de l'autorisation et de la signature numérique sont aussi à prendre en compte pour proposer une solution d'avenir.

Comme la Cour des comptes, j'estime qu'un système de contrôle interne qui fonctionne bien est nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques. Ma note de politique générale explicite ces objectifs : augmenter l'efficacité de la coopération belge au développement, affecter les moyens davantage en fonction des résultats et améliorer la qualité. En tant que ministre chargé de cette matière hautement intéressante depuis environ un semestre, je suis ravi que votre institution arrive aux mêmes conclusions. Vos recommandations

apportent un soutien important aux options stratégiques que je défends. En outre, vos conclusions confirment le bien-fondé des réformes et des évolutions entamées par mon administration.

Au cours des dernières années, mon administration a fourni des efforts considérables pour améliorer la qualité, l'exhaustivité, la ponctualité et la précision des contrôles internes. Je collabore d'ailleurs avec elle pour mettre en œuvre diverses initiatives stratégiques supplémentaires visant à accroître l'assurance raisonnable apportée par le système de contrôle interne. Permettez-moi de présenter brièvement ces initiatives et leur rapport avec des réformes déjà en cours en les mettant en perspective avec vos constatations et recommandations.

Votre rapport attire l'attention sur la nécessité d'identifier, à temps et de la manière la plus complète possible, les risques auxquels la coopération belge au développement est confrontée. Le degré d'exposition au risque est élevé dans un contexte où les opérations se déroulent souvent dans des environnements fragiles. Néanmoins, les principaux types de risques menaçant la coopération au développement dans pareils contextes sont bien connus. La Belgique contribue activement, dans le cadre d'un partenariat international, à la réflexion sur les différents types de risques. Nous distinguons trois grands types de risques, mieux connus à l'international sous le nom de théorie des cercles de Copenhague (*Copenhagen Circles*). Les risques contextuels concernent les conditions socio-économiques et politiques dans lesquelles un programme doit être mis en œuvre. Les risques institutionnels portent sur la manière d'opérer dans un tel contexte. Enfin, les risques de programmation ont trait aux objectifs fixés. Chacun de ces risques peut donner lieu à des erreurs d'appréciation dans un programme. Mon administration et moi-même développons une nouvelle approche intégrée de la coopération au développement, qui vise à limiter ces risques au maximum. Pour ce faire, nous appliquons les méthodes d'identification et de gestion des risques.

L'identification des risques a pour but de détecter les risques potentiels liés à un programme et de les comprendre avant de nous engager à mettre en œuvre ce programme avec un partenaire. L'évaluation des acteurs de la coopération belge au développement constitue la première étape à cet effet. Nous nous assurons que ces acteurs remplissent une série de conditions minimales en termes d'organisation professionnelle interne et nous examinons si leur organisation est suffisamment mature pour concrétiser leurs propres ambitions, qu'ils nous communiquent dans leurs plans stratégiques. Il s'agit d'une évaluation objective et transparente dans plusieurs domaines.

Les acteurs qui satisfont aux critères de cette évaluation et que nous jugeons adaptés à l'objectif poursuivi contribuent, en ce qui concerne les pays avec lesquels ils souhaitent coopérer, à une analyse contextuelle commune dans le cadre d'une approche intégrée. Cette analyse met en contact le plus d'experts et d'interlocuteurs pertinents possible et ces acteurs présentent les différents aspects de la réalité dans laquelle le programme devra être mis en œuvre. On obtient ainsi une vue d'ensemble représentative formée par des informations issues de sources différentes. À cet égard, il importe que l'analyse ne devienne pas un simple jeu de position entre acteurs et qu'un nombre suffisant de sources d'information externes soient explorées. Par conséquent, le suivi assuré par l'ambassade et mon administration à la direction centrale revêt une importance capitale.

L'analyse contextuelle commune constitue le fondement de notre compréhension des risques et détermine donc ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas dans un contexte fragile particulier. L'implication de divers acteurs nous donne une assurance raisonnable quant à

l'évaluation des besoins concrets mais aussi des risques réels sur le terrain. Ce rôle est attribué de préférence à des acteurs compétents les plus complémentaires possible dans le cadre de l'approche intégrée. Dans l'optique d'un rapport coût/efficacité optimal, la gestion des risques vise à réduire au maximum les risques qui pèsent sur la coopération au développement durant toutes les phases de notre engagement dans un programme. L'association de différents acteurs à la réalisation d'un programme nous permet de mettre en parallèle forces et faiblesses et ainsi de diminuer le coût de la réduction des risques. À partir des données objectives et transparentes découlant de l'analyse préalable et, par la suite, du monitoring et de l'évaluation (que je décrirai brièvement ci-dessous), nous choisissons les acteurs que nous estimons être les plus aptes à mettre en œuvre une certaine activité. Notre choix ne se porte pas nécessairement sur l'acteur le plus « compétent » ou le plus « grand », mais plutôt sur l'acteur dont le mélange de compétences est le mieux adapté aux risques contextuels et institutionnels connus. Nous faisons ainsi appel aux acteurs disponibles les plus compétents dans un contexte spécifique. Cette méthode est censée nous procurer une idée réaliste de ce qui est faisable en termes de résultats et de répercussions.

Dans le cadre de cette nouvelle méthode de travail, comment veillons-nous à ce que la mise en œuvre soit correcte et que les acteurs se comportent en bon père de famille ? Les acteurs concernés appliquent leurs propres systèmes de contrôle, en matière de gestion financière et administrative ainsi qu'en termes de monitoring et d'évaluation. Pour ce qui est de la gestion financière et administrative, ces systèmes sont audités par un commissaire-réviseur ou, dans certains cas, par un collègue dans lequel votre institution est également représentée. En ce qui concerne le monitoring et l'évaluation, c'est le Service de l'évaluation spéciale qui sera chargé de certifier les systèmes de contrôle, comme le prévoit la loi. Lorsque ces systèmes sont évalués de manière objective et fonctionnent correctement, ils permettent de réagir à temps en cas de risque de dérapage pour une intervention dans le cadre d'un programme et favorisent l'apprentissage à long terme de l'organisation et des autres acteurs. Nous imposons aux acteurs de prévoir des systèmes autocorrectifs dans leurs activités, que nous validons avant leur mise en application.

Je tiens d'ailleurs à souligner que, depuis votre audit initial entamé en novembre 2013, mon administration a déjà adopté diverses mesures correctrices, comme elle vous en a fait part dans sa réaction à votre avant-projet de rapport. Nous prévoyons la capacité nécessaire au sein de l'administration en vue d'intervenir et de prendre des mesures au cas où des dérapages ne seraient pas corrigés dans les délais. Cette démarche apporte une nouvelle nuance au rôle de la cellule de surveillance financière, créée à l'occasion de la récente réforme, et met également à profit les connaissances et l'expérience du service de gestion de la qualité et des résultats, lui aussi créé dans le cadre de cette réforme.

À cet égard, nous procédons à un rapportage transparent, conforme aux normes internationales en la matière appliquées dans le cadre de la coopération au développement, à savoir les normes IITA (Initiative internationale pour la transparence de l'aide). Ce rapportage opéré en cours d'exécution d'un projet ou d'un programme constitue une importante source d'information non seulement pour nous, mais aussi pour des tiers comme la société civile locale, qui est en mesure de suivre elle-même dans les temps la réalisation des objectifs fixés et de nous interpeller à ce propos si nécessaire. En d'autres termes, grâce à un rapportage international transparent, nous faisons intervenir dans notre contrôle de la qualité à la fois nos propres collaborateurs, des instituts de recherche internationaux, les gardiens de la société civile et l'ensemble du réseau de futurs bénéficiaires.

Par ailleurs, nous ferons en sorte de tirer des enseignements des projets et programmes. Au cours de la mise en œuvre et après celle-ci, nous rassemblerons et utiliserons des informations sur le déroulement des interventions. Nous apprendrons ainsi ce qui fonctionne ou pas dans un certain contexte ou dans un secteur en particulier. Ces informations alimenteront l'analyse contextuelle initiale décrite ci-dessus, qui, en évoluant, constituera une base plus solide en vue de la gestion ultérieure des risques. Elles permettront aussi d'acquérir des connaissances approfondies non seulement sur l'acteur concerné, mais aussi sur tous les acteurs de la coopération belge au développement, nos partenaires et les bénéficiaires.

Cela nous amène au but ultime de la coopération au développement : faire la différence. Le contrôle interne y contribue, lui aussi. À long terme, il sera possible d'analyser la pertinence de notre politique de développement entière grâce aux informations précitées combinées avec des évaluations par pays ou par secteur réalisées à un niveau supérieur. Cette évaluation à long terme incombe au Service de l'évaluation spéciale, qui en fait rapport au Parlement.

Le risque d'erreurs existe dans des contextes fragiles. Notre but n'est pas de lancer uniquement des programmes présentant un risque zéro. Moyennant des mesures de gestion des risques suffisantes et correctement appliquées, il est nettement plus rentable de courir un risque maîtrisé dans un programme ambitieux que d'emprunter la voie la plus sûre toute tracée. Tant que nous appliquons des procédures pour identifier les erreurs à temps et y réagir rapidement et fermement, pareilles mesures de gestion contextuelles nous permettent d'atteindre, plus efficacement et avec une plus grande probabilité de réussite, nos principaux objectifs initiaux qui comportent d'office une part de risque.

Lorsque nous parlons d'erreurs, nous faisons référence à notre devoir de développer des systèmes permettant d'identifier et de corriger les fautes involontaires. Les fautes intentionnelles, telles que la corruption et la fraude, sont bien entendu inacceptables, mais il est peu réaliste qu'un petit pays comme la Belgique disposant d'un budget limité pour la coopération au développement parvienne seul à éradiquer la corruption dans le monde. Voilà pourquoi nous collaborons avec l'administration à la conception d'un projet ambitieux en matière de transparence et d'intégrité. À cet effet, nous comptons sur la participation active de tous nos acteurs, des autres donateurs et de nos partenaires pour d'abord faire prendre conscience de la corruption et de ses effets dévastateurs et ensuite mettre sur pied un point de contact indépendant et objectif qui s'intègre aux systèmes créés en vertu de la loi du 15 septembre 2013.

Monsieur le Premier Président, j'ai la conviction que l'agenda politique à la fois ambitieux et réaliste, combiné avec la réforme structurelle en cours du fonctionnement de la DGD et assorti des initiatives brièvement décrites ci-dessus, peut renforcer l'environnement de contrôle interne non seulement de la DGD mais aussi de la coopération belge au développement dans son ensemble. Je vous remercie pour vos recommandations intéressantes et je m'engage à les soutenir dans le contexte des initiatives exposées dans la présente.

Alexander De Croo

Audit par la Cour des comptes du système de
contrôle interne de la Direction générale de
la coopération au développement et de l'aide
humanitaire au sein du SPF Affaires
étrangères, Commerce extérieur et
Coopération au développement

Commentaire de la Direction générale de la
coopération au développement et de l'aide
humanitaire en réponse au projet de rapport
de la Cour des comptes

A. RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DONNANT LIEU À UN PLAN D'ACTION

1. IMPORTANCE DU CONTRÔLE INTERNE ET DE L'AUDIT
2. RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS : PLAN D'ACTION
3. ENCADREMENT DU PLAN D'ACTION
 - 3.1 Plan d'action dans la lignée des réformes et innovations des dernières années
 - 3.2 Plan d'action dans la lignée de la déclaration de politique générale du ministre
4. APPROCHE DU PLAN D'ACTION CONCERNANT LE SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE À LA DGD
5. ÉVALUATION SPÉCIALE RELATIVE AU SECTEUR DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

B. PLAN D'ACTION RELATIF AU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE À LA DGD

1. SYNTHÈSE ET LIGNES DIRECTRICES
2. PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ RELATIF AU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE À LA DGD (en projet⁶²)
 1. Politique d'intégrité
 2. Suivi, contrôle et évaluation
 3. Processus et risques
 4. Gestion des connaissances
3. ACTIONS PRÉCÉDENTES ET POURSUITE DE BONNES PRATIQUES (en projet⁶³)
 1. Politique d'intégrité
 2. Suivi, contrôle et évaluation
 3. Processus et risques
 4. Gestion des connaissances
 5. Responsabilités, personnel et compétences

C. POUR INFORMATION : REMARQUES FACTUELLES CONCERNANT L'INTRODUCTION

⁶² Le plan d'action détaillé fait encore l'objet de discussions internes au sein de la DGD (notamment à l'ordre du jour du comité stratégique du 21 mai 2015).

⁶³ Le relevé des actions précédentes et des bonnes pratiques fait également l'objet de discussions internes à la DGD (notamment à l'ordre du jour du comité stratégique du 21 mai 2015).

A. LES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DONNENT LIEU À UN PLAN D'ACTION

1. IMPORTANCE DU CONTRÔLE INTERNE ET DE L'AUDIT

1.1 Le bon fonctionnement du système de contrôle interne de l'administration est nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques. Augmenter l'efficacité de la coopération belge au développement, améliorer l'affectation des moyens et accroître la qualité sont les principes qui reviennent continuellement dans la note de politique générale du ministre.

1.2 Les recommandations formulées par la Cour des comptes à la suite de son audit **abondent** donc précisément **dans le sens des options stratégiques envisagées**. Le rapport d'audit permet aussi de **poursuivre et d'améliorer la mise en œuvre des réformes** et évolutions **déjà entamées** qui font écho à ces recommandations.

2. RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS : PLAN D'ACTION

La DGD a déjà déclaré qu'elle souscrivait aux recommandations transmises lors d'une version précédente du rapport. Elle passe à **l'étape suivante** en soumettant un **plan d'action** qui vise à apporter une plus grande sécurité quant à la réalisation de ses objectifs.

3. ENCADREMENT DU PLAN D'ACTION

Ce plan d'action ne vient pas tout seul.

3.1 Le plan d'action s'inscrit **dans la lignée des réformes et innovations des dernières années**.

Ces réformes et innovations avaient pour but d'améliorer la gestion et la qualité de la coopération belge au développement. Comme elles ne se limitent pas aux acteurs non gouvernementaux, elles dépassent le cadre de l'audit de la Cour :

- réforme de la DGD en 2012 assortie de points de référence clairs pour la direction générale et les autres directions ;
- modification du cadre légal et réglementaire en 2013 et 2014 relatif aux ACNG, à la CTB et à BIO en vue d'améliorer l'efficacité de la coopération belge au développement tant en termes de contenu qu'en matière de gestion ;
- élaboration d'un plan de gestion et de plans opérationnels par direction fixant des objectifs précis, sur le plan du contenu comme de la gestion, et traduits en objectifs et activités des services et de leurs collaborateurs ; le suivi stratégique est assuré au sein du comité stratégique dont le rôle en tant qu'instrument de gestion a été formalisé dans un arrêté ministériel ;
- création d'un nouveau service de gestion de la qualité et des résultats (y compris la gestion des risques) ;
- participation aux activités dans le cadre de l'évaluation conjointe des risques de l'OCDE relative aux États fragiles et fonctionnement par programmation conjointe au niveau de l'UE (entamée en 2014) pour la coopération gouvernementale ;

- définition du principe (dans l'arrêté royal en la matière) selon lequel seules sont prises en considération pour la coopération humanitaire les organisations qui ont été accréditées par le Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (Echo) ou par le Partenariat international pour la redevabilité humanitaire (HAP), qui ont au moins trois ans d'expérience dans le cadre de programmes humanitaires et qui peuvent justifier d'une expérience dans les pays et secteurs bénéficiant d'un financement belge ;
- lancement d'un projet de rénovation de la banque de données ODA (renommée « ODAzBE ») en vue d'améliorer le stockage des données et le suivi des projets et programmes ;
- création d'un nouveau service (D3.o) destiné à améliorer les contrôles financiers des ACNG, incluant l'organisation de contrôles en fonction des risques définis et la rédaction d'un manuel détaillé visant à actualiser la réglementation et à harmoniser et simplifier son application.
- La mise en œuvre de la **coopération gouvernementale** repose essentiellement sur un contrat de gestion avec la CTB prévoyant des mécanismes de contrôle spécifiques, ainsi que des systèmes d'audit interne et externe. La Cour des comptes opère dans le cadre de l'audit externe. Chaque dossier d'intervention soumis au ministre comprend une analyse de risques. Conformément au quatrième contrat de gestion en cours, la préparation d'un nouveau programme par pays inclut toujours une analyse de risques concernant la coopération avec le pays concerné, en particulier au sujet des modalités d'exécution (telles que l'aide budgétaire ou la mise en œuvre au niveau national).
- La **coopération multilatérale** se déroule uniquement avec des organisations disposant d'un système correct de contrôle interne et externe. Les États membres peuvent surveiller la qualité des systèmes de contrôle via le Conseil d'administration. Dans le cas des Nations Unies, ce sont les ISC des États membres qui exercent le contrôle externe chacune à leur tour.
- Le **contrat de gestion avec BIO** (Société belge d'investissement pour les pays en développement) prévoit un système de rapportage annuel qui est une condition à la libération des moyens financiers. BIO doit faire rapport de l'amélioration de sa politique et de ses procédures relatives à l'audit (création d'un comité d'audit, d'un service d'audit interne indépendant et d'un système d'audit externe via deux commissaires dont l'un est membre de la Cour des comptes), à sa stratégie de financement (diversification et bonne gestion des risques), au système d'évaluation interne (conception d'une matrice comportant des indicateurs de suivi et d'évaluation pour les effets des investissements) et à la gestion des ressources humaines.

3.2 Le plan d'action s'inscrit aussi **dans la lignée de la déclaration de politique générale du ministre.**

- La politique tend résolument vers **un éparpillement moindre et une concentration accrue**, qui contribueront à rationaliser davantage les activités de contrôle, les informations de gestion et les ressources humaines à affecter. Dans cette optique, on prévoit encore de **réduire le nombre de pays partenaires** de la coopération gouvernementale à un maximum de quinze. En effet, la liste actuelle

de dix-huit pays partenaires n'a plus été modifiée depuis 2003. L'accord de gouvernement prévoit aussi la **réduction du nombre d'organisations partenaires multilatérales** à un maximum de quinze (contre vingt aujourd'hui).

- La volonté est d'évoluer vers une **politique de développement plus intégrée**, dans laquelle se fondent tous les instruments et travaillent tous les acteurs, de manière à avoir recours à l'instrument le plus adéquat et à faire appel à l'acteur le plus approprié en fonction de l'objectif poursuivi. La sélection de l'acteur le plus adéquat pour chaque objectif contribue automatiquement à réduire le risque pour la DGD. Ce principe est instauré progressivement en concertation avec les acteurs de la coopération non gouvernementale.
- L'augmentation de la qualité de la coopération belge au développement dépendra en grande partie de la **qualité des acteurs** auxquels il est fait appel. Par conséquent, une attention particulière sera portée au processus déjà en cours concernant les nouveaux agréments des ACNG et reposant sur une **évaluation** exigeante. Ce processus examinera le système de maîtrise organisationnelle des ACNG sur dix points, en vue d'obtenir une plus grande sécurité quant à la réalisation des objectifs des programmes et projets.
- Les **résultats de développement** occupent un rôle central en tant que catalyseurs d'une plus grande efficacité de l'aide. Les prochaines années verront la poursuite de l'opérationnalisation de la stratégie relative aux résultats de développement, adoptée au niveau ministériel en avril 2015.

L'accent sera mis davantage sur la mesure des résultats au moyen d'un système de mesure des performances qui sera élaboré en mettant à profit les enseignements pour la DGD dans son ensemble et tous les acteurs de la coopération belge au développement. Les décisions pourront ainsi être prises en meilleure connaissance de cause (notamment pour les financements futurs). L'octroi de nouveaux financements tiendra compte davantage des résultats de développement du passé.

Par le biais de la base de données et du rapport annuel, la DGD communiquera et rendra compte des résultats obtenus en toute transparence, tandis que les acteurs feront rapport de leurs activités conformément à la norme de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA). Le renforcement de la capacité locale en matière de suivi et d'évaluation favorisera la production de données locales de qualité, qui seront utiles aux donateurs, aux acteurs et aux partenaires pour gérer des interventions sur le terrain.

4. APPROCHE DU PLAN D'ACTION CONCERNANT LE SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE À LA DGD

Le plan d'action pour la période 2015-2017 s'appuie sur deux concepts clés : 1. rationalisation d'une surveillance axée sur les risques, 2. promotion de l'intégrité dans toutes les composantes de la coopération belge au développement.

- 4.1 **Le suivi et l'évaluation** des interventions, ainsi que la politique des pays et la politique de développement en général seront rationalisés. Un **cadre de surveillance global** sera défini à cet effet, incluant une description de la méthode de fonctionnement de l'autorité de tutelle.

Le principe de base consiste à augmenter sensiblement la qualité des acteurs, dont

l'agrément dépend également du niveau d'ambition et de l'obtention d'une assurance raisonnable sur la capacité des acteurs à travailler de manière efficiente, efficace, éthique et intègre. Pour ce faire, ils doivent disposer de systèmes adéquats en matière de monitoring et d'évaluation pour le suivi des projets et la mesure des résultats, ainsi que de systèmes de contrôle interne en matière financière et administrative. Une cellule d'évaluation interne et des réviseurs chargés de surveiller les systèmes de contrôle doivent faire rapport de manière structurée à l'administration, laquelle se prononce alors sur les mesures nécessaires (surveillance accrue, répercussions financières, retrait de l'agrément, etc.). Il est ainsi possible en outre de définir plus précisément les rôles en termes d'évaluation à différents niveaux, à savoir celui de l'intervention, du pays ou du secteur et de la politique belge sur une période plus longue.

- 4.2 Une coopération au développement efficace implique aussi d'oser, dans les limites du raisonnable, travailler dans des conditions difficiles et des pays au contexte fragile. Outre les mesures et les instruments déjà existants en termes d'**intégrité** pour les collaborateurs de l'administration fédérale ou conçus par une série d'acteurs, un cadre d'intégrité global sera établi afin de définir clairement un comportement intègre, les clauses à inclure absolument dans les conventions et la manière de réagir en cas d'infractions.
5. ÉVALUATION SPÉCIALE RELATIVE AU SECTEUR DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Les mesures proposées en réponse aux recommandations de la Cour des comptes ou déjà adoptées précédemment contribuent grandement à l'amélioration du système de contrôle interne et à la réalisation des objectifs. Néanmoins, des risques peuvent survenir même si les moyens belges sont mis en œuvre de manière efficiente et efficace, par exemple lorsque les interventions se déroulent dans des États fragiles ou pendant des crises humanitaires, mais aussi lorsque les opérations sont effectuées par l'intermédiaire d'une banque de développement ou qu'une aide est octroyée à des investissements privés.

B. PLAN D'ACTION RELATIF AU SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE À LA DGD

SYNTHÈSE ET LIGNES DIRECTRICES DU PLAN D'ACTION (2015-2017)

Plusieurs actions importantes sont décrites ci-dessous. Elles correspondent chacune à une ou plusieurs recommandations et portent sur les thèmes suivants :

- Politique d'intégrité
- Suivi, contrôle et évaluation (et la question du rapportage qui s'y rapporte)
- Processus et risques (et la définition des responsabilités qui s'y rapporte)
- Gestion des connaissances

Concrètement, les actions suivantes sont proposées :

	Direction concernée
<ul style="list-style-type: none"> • Politique d'intégrité <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'un cadre d'intégrité pour le secteur de la coopération au développement 	<p>(D0, D4 D1/D2/D3 – S2)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Suivi, contrôle et évaluation <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation de notes conceptuelles et stratégiques (note conceptuelle « Supervision », notes stratégiques « contrôle financier » et « évaluation ») - Réalisation et application d'une matrice de suivi des objectifs sectoriels de la coopération gouvernementale - Amélioration de l'utilisation de rapports d'audit et d'évaluation rédigés par des organisations multilatérales - Opérationnalisation et optimisation du vade-mecum du suivi financier des acteurs de la coopération non gouvernementale - Certification des systèmes de monitoring et d'évaluation des ACNG - Organisation d'un suivi des missions sur le terrain davantage axé sur le risque pour les programmes et les projets des ACNG - Réalisation d'un système de mesure de performance en vue d'améliorer l'aperçu et l'utilisation des résultats 	<p>(D0, D3, D4) (D1 + D4) (D2) (D3) (D3 – S4) (D3) (D4)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Processus et risques <ul style="list-style-type: none"> - Rédaction d'un vade-mecum adapté à l'aide budgétaire pour la coopération gouvernementale - Rédaction d'un vade-mecum relatif au secteur humanitaire - Organisation d'une formation en matière de contrôle interne et de gestion des risques - Correction de la définition du risque et des points de contrôle des processus 	<p>(D1) (D2) (D4 + S2 + P&O) (D1/D2/D3/D4)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des connaissances <ul style="list-style-type: none"> - Rédaction d'une note stratégique consacrée à la gestion des connaissances - Création d'une base de données ODA2BE renouvée pour améliorer le stockage, la consultation et l'utilisation des données relatives au programme et au projet - Organisation d'une formation générale en gestion des documents 	<p>(D4 + D2) (D4 + TIC) (D4)</p>

Par ailleurs, les bonnes pratiques existantes sont poursuivies.

C. POUR INFORMATION : REMARQUES FACTUELLES CONCERNANT L'INTRODUCTION

(Attention : l'abréviation DGD renvoie à la Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire – à plusieurs reprises dans le texte)

p.6 : 1.1.1 Plusieurs types d'aide

L'aide fédérale au développement comprend 3 formes principales de coopération ainsi que 4 instruments spécifiques... :

- La coopération gouvernementale...
- La coopération multilatérale...
- La coopération non gouvernementale...
- Quatre instruments spécifiques :
 - l'aide humanitaire
 - le Fonds belge pour la sécurité alimentaire
 - la Société belge d'investissement pour le développement (BIO)
 - l'Éducation au développement

p. 6 : 1.1.2 Acteurs publics fédéraux

...

Le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale (SES), régi par l'AR 2010...

(En effet, le SES a déjà été créé par la loi du 25 mai 1999 – arrêté royal du 4 avril 2003.)

2.1.1 Intégrité et éthique du personnel

p. 13 « Réponse de l'administration »

Le développement d'un outil relatif aux conflits d'intérêts potentiels ainsi que des actions concernant le respect de la confidentialité et de la vie privée ont été annoncés par S2.

(Au lieu de la DGD – voir la page 8 de la réponse de la DGD à l'avant-projet de rapport de la Cour des comptes.)

Autre remarque générale :

Plusieurs éléments du système de contrôle interne relèvent de la responsabilité partagée ou exclusive des directions d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion (B&CG) et Personnel et Organisation (P&O), du service d'audit et du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement (SES). Ils ne relèvent donc pas de la compétence (exclusive) de la DGD.



DÉPÔT LÉGAL
D/2015/1128/17

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be