DOC 51 **2577/001 (Chambre)**
3-1706/1 (Sénat)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT DE BELGIQUE

23 juin 2006

RAPPORT 2005 DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET DE LA COMMISSION DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET DE LA DÉFENSE DU SÉNAT
PAR
PAR MM. **Dirk VAN der MAELEN** (CH) ET **Pierre GALAND** (S) ET MME **Sabine de BETHUNE** (S)

SOMMAIRE

I. Exposé introductif de l'évaluateur spécial 3
II. Questions et observations des membres 8
III. Réponses de l'évaluateur spécial 13
IV. Réponses du ministre de la Coopération au Développement 17
Annexe 1:Rapport 2005 de l'Évaluateur spécial de la Coopération au Développement
Annexe 2: Commentaires du ministre de la Coopération au Développement sur le rapport 2005 de l'Évaluateur spécial de la Coopération au Développement
Annexe 3: Procès verbal de la réunion du Comité de suivi du 25 novembre 2005

DOC 51 **2577/001 (Kamer)**
3-1706/1 (Senaat)

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

23 juni 2006

VERSLAG 2005 VAN DE BIJZONDER EVALUATOR VAN DE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN DE LANDSVERDEDIGING VAN DE SENAAT
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **Dirk VAN der MAELEN** (KAMER) EN **Pierre GALAND** (SENAAT) EN MEVROUW **Sabine de BETHUNE** (SENAAT)

INHOUD

I. Inleidende uiteenzetting van de bijzonder evaluator . 3
II. Vragen en opmerkingen van de leden 8
III. Antwoorden van de bijzonder evaluator 13
III. Antwoorden van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking 17
Bijlage 1: Verslag 2005 van de Bijzondere Evaluator van de Ontwikkelingssamenwerking
Bijlage 2: Toelichtingen van de minister van Ontwikkelingssamenwerking bij het rapport 2005 van de Bijzondere Evaluator van de Ontwikkelingssamenwerking
Bijlage 3: *«Procès verbal de la réunion du Comité de suivi du 25 novembre 2005»*

Chambre des représentants/kamer van volksvertegenwoordigers
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag:

Président/Voorzitter : Hendrik Daems

A. — **Titulaires / Vaste leden :**		B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**
VLD	Miguel Chevalier, Hendrik Daems, Geert Versnick	Alfons Borginon, Guy Hove, Stef Goris, Hilde Vautmans
PS	Mohammed Boukourna, Jean-Pol Henry, Patrick Moriau	Jacques Chabot, Alisson De Clercq, Camille Dieu, Annick Saudoyer
MR	Luc Gustin, Hervé Hasquin, Josée Lejeune,	Daniel Bacquelaine, François-Xavier de Donnea, Olivier Maingain, Philippe Monfils
sp.a-spirit	Cemal Cavdarli, Dirk Van der Maelen, Inga Verhaert	Maya Detiège, Dalila Douifi, Geert Lambert, Walter Muls
CD&V	Nathalie Muylle, Herman Van Rompuy	Simonne Creyf, Pieter De Crem, Luc Goutry
Vlaams Belang	Guido Tastenhoye, Francis Van den Eynde	Alexandra Colen, Marleen Govaerts, Bert Schoofs
cdH	Brigitte Wiaux	Benoît Drèze, Jean-Jacques Viseur

C. — **Membre sans voix délibérative/ Niet-stemgerechtigd lid :**

ECOLO	Zoé Genot

Sénat/Senaat
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag:

Président/Voorzitter : François Roelants du Vivier

A. — **Titulaires / Vaste leden :**		B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**
sp.a-spirit	Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan, Lionel Vandenberghe	Mimount Bousakla, Jacinta De Roeck, Bart Martens, Fauzaya Talhaoui
VLD	Jean-Marie Dedecker, Annemie Van de Casteele, Paul Wille	Pierre Chevalier, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Luc Willems
PS	Jean Cornil, Pierre Galand, Olga Zrihen	Jean-Marie Happart, Joëlle Kapompolé, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux
MR	Marie-Hélène Crombé-Breton, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier	Jihane Annane, Jean-Marie Cheffert, Berni Collas, Christine Defraigne
CD&V	Sabine de Bethune, Erika Thijs	Wouter Beke, Luc Van den Brande, Marc Van Peel
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire	Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Wim Verreycken
cdH	Christian Brotcorne	Francis Delpérée, Clotilde Nyssens

cdH	:	*Centre démocrate Humaniste*
CD&V	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
ECOLO	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales*
FN	:	*Front National*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
N-VA	:	*Nieuw - Vlaamse Alliantie*
PS	:	*Parti socialiste*
sp.a - spirit	:	*Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.*
Vlaams Belang	:	*Vlaams Belang*
VLD	:	*Vlaamse Liberalen en Democraten*

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 :	*Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA :	*Questions et Réponses écrites*
CRIV :	*Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)*
CRABV :	*Compte Rendu Analytique (couverture bleue)*
CRIV :	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)*
PLEN :	*Séance plénière*
COM :	*Réunion de commission*
MOT :	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 :	*Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA :	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV :	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)*
CRABV :	*Beknopt Verslag (blauwe kaft)*
CRIV :	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)*
PLEN :	*Plenum*
COM :	*Commissievergadering*
MOT :	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

MESDAMES, MESSIEURS,

Le rapport 2005 de l'évaluateur spécial de la Coopération au Développement a été examiné par les commissions des Relations extérieures de la Chambre et du Sénat lors de leur réunion du 9 mai 2006.

Le rapport de l'évaluateur spécial constitue l'annexe 1 du présent rapport (*cf. infra*).

Ainsi que le prévoient l'article 5 de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge et l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 2003 portant création d'un service «Evaluation spéciale de la Coopération internationale», le ministre de la Coopération au Développement, à l'attention duquel ce rapport avait été établi, l'a transmis au Parlement en l'accompagnant de ses commentaires (voir l'annexe 2), ainsi que de l'avis du comité de suivi (voir l'annexe 3).

L'audition de M. Dominique de Crombrugghe, évaluateur spécial, a dès lors eu lieu en présence de M. Armand de Decker, ministre de la Coopération au Développement.

I. — **EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL**

Le mandat du Service Évaluation spéciale

En matière d'évaluations, on distingue quelquefois les évaluations formatives et les évaluations sommatives, ces dernières ayant également des fins de rapportage. Le Service Évaluation spéciale s'occupe plus particulièrement de ce dernier type d'évaluations, sans pour autant exclure l'aspect formatif, tandis qu'au service Évaluation interne, les priorités sont inversées.

Le mandat du Service Évaluation spéciale peut se définir comme suit:

– contribuer à une véritable culture axée sur le résultat au sein de la Coopération au développement;
– planifier et exécuter des évaluations ciblées qui peuvent concerner toutes les activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE;
– mettre au point des résultats d'évaluation qui tendent à améliorer les activités de coopération et la politique en matière de coopération au développement, tant en ce qui concerne les acteurs gouvernementaux et non

DAMES EN HEREN,

De Kamercommissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Senaatscommissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Landsverdediging hebben het verslag 2005 van de Bijzonder evaluator van de internationale samenwerking besproken tijdens hun vergadering van 9 mei 2006.

Het verslag van de Bijzonder evaluator gaat als bijlage 1 bij dit verslag (zie *infra*).

Zoals bepaald bij artikel 5 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking en artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 2003 houdende de oprichting van een dienst «Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking», heeft de minister van Ontwikkelingssamenwerking, ter attentie van wie dit verslag 2005 werd opgesteld, het samen met zijn commentaar (zie bijlage 2) en het advies van het opvolgingscomité (zie bijlage 3) aan het parlement bezorgd.

De heer Dominique de Crombrugghe, Bijzonder evaluator, werd derhalve gehoord in aanwezigheid van de heer Armand De Decker, minister van Ontwikkelingssamenwerking.

I. — **INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE BIJZONDER EVALUATOR**

Het mandaat van de Dienst Bijzondere Evaluatie

Evaluaties worden wel eens ingedeeld in formatieve en summatieve evaluaties, deze laatste met het oog op rekenschap afleggen. Bij de Dienst Bijzondere Evaluatie ligt de klemtoon meer op het laatste aspect zonder de formatieve kant uit te sluiten, in tegenstelling tot de interne evaluatiedienst waar het accent juist andersom ligt.

Het mandaat van de Dienst Bijzondere Evaluatie kan men als volgt beschrijven:

– bijdragen tot een echte resultaatgerichte cultuur binnen de Ontwikkelingssamenwerking;
– het plannen en uitvoeren van evaluaties die betrekking hebben op alle activiteiten van de federale Staat die door het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO erkend worden als officiële ontwikkelingshulp;
– het ontwikkelen van evaluatieresultaten die ertoe strekken de samenwerkingsactiviteiten en het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te verbeteren, zowel voor de Belgische gouvernementele en niet-

gouvernementaux belges que les organisations internationales et les pays partenaires;

– participer à des initiatives internationales d'évaluation dans le but d'intégrer de nouveaux concepts.

Présentation du rapport 2005

1. Considérations générales

A. L'APD en chiffres et quelques tableaux

Pour des raisons techniques, les chiffres s'arrêtent en 2002 et 2003. Toutefois, les tendances n'ont pas beaucoup changé depuis lors.

1. La coopération gouvernementale:

– représente 10 à 15% de notre APD (aide publique au développement);

– est assez concentrée sur le plan géographique (2/3 au sud du Sahara);

– s'élève à 150 millions d'euros par an mais environ 100 millions d'euros de transferts;

– se concentre pour un tiers dans le domaine social, avec la santé comme créneau principal.

2. La coopération non-gouvernementale:

– est moins simple à saisir, car beaucoup de dépenses ne sont pas ventilées par pays;

– comporte de multiples acteurs, dont de nouveaux acteurs, comme les syndicats;

– l'Asie et l'Amérique latine y tiennent une place relativement plus importante que dans la coopération gouvernementale;

– s'élève à 200 millions d'euros (soit plus que la coopération gouvernementale);

– se concentre pour moitié dans le secteur social (importance de l'éducation, en particulier de l'éducation supérieure).

3. La coopération «Bi-multi» (c'est-à-dire les dépenses affectées à des organisations multilatérales en vue d'une intervention spécifique):

– s'élève à 70 millions d'euros;

– est localisée pour un tiers dans le social.

4. La coopération multilatérale:

– s'élève à 380 millions d'euros, soit de loin le canal le plus important;

– est caractérisée par l'importance de la Commission européenne.

gouvernementele actoren, de internationale organisaties als voor de partnerlanden;

– het deelnemen aan internationale evaluatie-initiatieven met het oog op het terugkoppelen van nieuwe inzichten.

Voorstelling van het verslag 2005

1. Algemene overwegingen

A. De ODA: cijfers en tabellen

Om technische redenen zijn na 2002 en 2003 geen cijfers meer beschikbaar. De trends hebben sindsdien evenwel geen grote wijzigingen ondergaan.

1. De gouvernementele samenwerking:

– is goed voor 10 tot 15 % van onze ODA (officiële ontwikkelingshulp);

– concentreert zich geografisch tot een vrij beperkt gebied (voor 2/3 in de zuidelijke Sahara)

– bedraagt 150 miljoen euro per jaar, waarvan ongeveer 100 miljoen euro afkomstig is van overdrachten;

– is voor een derde bestemd voor sociale doeleinden, voornamelijk voor de gezondheidszorg.

2. De niet-gouvernementele samenwerking:

– kan minder makkelijk in kaart worden gebracht, omdat veel uitgaven niet per land worden uitgesplitst;

– telt veel medespelers, waaronder enkele nieuwkomers, zoals de vakbonden;

– is relatief sterker gericht op Azië en Zuid-Amerika dan de gouvernementele samenwerking;

– bedraagt 200 miljoen euro (dat bedrag ligt dus hoger dan voor de gouvernementele samenwerking);

– gaat voor de helft naar sociale doeleinden (belang van het onderwijs, in het bijzonder van het hoger onderwijs).

3. De «bi-multi»-samenwerking (uitgaven voor multilaterale organisaties met het oog op specifieke acties):

– is goed voor 70 miljoen euro;

– gaat voor een derde naar sociale doelstellingen.

4. De multilaterale samenwerking:

– is met 380 miljoen euro veruit het belangrijkste kanaal;

– wordt gekenmerkt door het overwicht van de Europese Commissie.

B. Quelques points de réflexion

1. En ce qui concerne les objectifs généraux de la coopération au développement de la Belgique:
– Dilemme entre le long terme et le cycle politique.
– Quelle place y a-t-il encore pour une petite coopération après la déclaration de Paris ?

2. Volume :
– Atteindre 0,7% ne se fera pas forcément par le biais de la coopération au développement gouvernementale.
– Comment qualité et quantité peuvent-elles aller de pair ?

3. Concentration géographique :
– Elle porte uniquement sur la coopération bilatérale directe, c'est-à-dire sur 10 à 15 % de l'aide au développement.
– Faut-il par ailleurs adopter une stratégie vis-à-vis des acteurs indirects ? Ils ne dépendent pas tous exclusivement des subsides belges, ce qui devrait donner une marge de manœuvre aux pouvoirs publics.

4. Une réponse possible serait de chercher des priorités thématiques. On pourrait envisager des domaines de spécialisation pour la Coopération belge ou encore des «niches» qui pourraient varier d'un pays partenaire à l'autre.

5. Partenariat :
La «cogestion» est devenue une procédure financière; le pays partenaire n'est en effet pas associé à la décision à tous les stades du cycle.

6. Allègement de la dette :
Cette forme de coopération pèse lourdement sur notre aide publique au développement. Peut-on aussi développer une stratégie à ce sujet, principalement en ce qui concerne la dette multilatérale ?

7. Politique et gestion :
Sept ans après la réforme de la coopération gouvernementale, on cherche encore l'exacte démarcation et la bonne collaboration entre la DGCD et la CTB.

8. À la recherche de cohérence pour le développement:
De grands progrès peuvent être réalisés dans le rapprochement des autorités et des services concernés par la coopération au développement (également en ce qui concerne la coordination entre les SPF et la coopération internationale).

B. Enkele aandachtspunten

1. Wat de algemene doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamen- werking betreft:
– Dilemma tussen lange termijn en politieke cyclus.
– Welke plaats is er nog voor een kleine coöperatie na de verklaring van Parijs?

2. Volume:
– 0,7% bereiken zal niet per se via de gouvernementele ontwikkelingssamenwerking gaan.
– Hoe kunnen kwantiteit en kwaliteit samengaan?

3. Geographische concentratie:
– Die slaat enkel op de directe bilaterale samenwerking, d.w.z. op 10 à 15% van de ontwikkelingshulp.

– Moet men daarnaast een strategie hanteren tegenover indirecte actoren? Ze hangen niet allemaal uitsluitend van Belgische subsidies af, wat de overheid manoeuvreerruimte zou moeten geven.

4. Een mogelijk antwoord zou het zoeken zijn naar thematische prioriteiten. Er kan gedacht worden aan specialisatiedomeinen voor de Belgische OS of aan «niches», opportuniteiten die echter van land tot land kunnen verschillen.

5. Partenariaat:
«Cogestion» is een financiële procedure geworden; er is immers geen betrekking van het partnerland bij de beslissing in alle stadia van de cyclus.

6. Schuldverlichting:
Deze vorm van samenwerking weegt zwaar door op onze openbare ontwikkelingshulp. Kan men ook hieromtrent een strategie ontwikkelen, voornamelijk wat de multilaterale schuld betreft?

7. Beleid en beheer:
Zeven jaar na de hervorming van de gouvernementele coöperatie is het nog tasten naar de juiste afbakening en de goede samenwerking tussen DGOS en BTC.

8. Op zoek naar coherentie voor ontwikkeling:

Er kan grote vooruitgang worden voorgesteld in het nauwer bij elkaar betrekken van de overheden en diensten betrokken bij ontwikkelingssamenwerking (ook wat betreft de coördinatie tussen FOD's en internationale samenwerking).

Ces huit points qui viennent d'être énumérés ont été dégagés de l'analyse rétrospective des priorités politiques et du contexte de la coopération belge au cours des quinze dernières années.

2. Analyse des évaluations terminées

A. Avocats sans frontières (ASF)

– L'aide au secteur judiciaire est complexe. Il ressort de l'évaluation qu'ASF a intérêt à se concentrer sur son «*core business*», c'est-à-dire l'accès à la justice.

– L'évaluation met en lumière le rôle pionnier que peuvent jouer des ONG spécialisées.

– Ce qui apparaît avant tout, c'est la nécessité d'une articulation entre l'assistance judiciaire individuelle et l'appui structurel.

– Utilité d'une coordination des acteurs belges en matière d'aide à la justice mais aussi nécessité d'une coordination avec les autorités et les autres bailleurs de fonds.

B. La Bolivie (la première évaluation-pays)

Il s'agit d'un examen rétrospectif de la coopération belge en Bolivie entre 1992 et 2004 , afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

Le choix de la Bolivie se justifie par le fait que la coopération belge y est présente depuis 35 ans sans que ce pays soit, pour la Belgique, au cœur d'enjeux politiques ou économiques et parce que les différentes formes de coopération (*cf. supra)* y ont été mises en œuvre.

Sur le plan méthodologique, cette évaluation a été menée sur une large échelle, puisque elle a fait appel à une étude documentaire extensive, à plus de 300 entretiens d'évaluation tant en Belgique qu'en Bolivie et à un travail de synthèse considérable.

Il faut noter que le commentaire du ministre (cf.annexe 2) ne fait pas apparaître l'importance de cet effort.

Sur le plan des enseignements à en retirer, il faut avant tout relever que 35 ans de coopération avec la Bolivie n'ont pas permis de mettre en place une coopération structurelle reposant sur des priorités à long terme.

De acht opgesomde punten vloeien voort uit een retrospectieve analyse van de politieke prioriteiten en uit de context waarin de Belgische samenwerking de jongste vijftien jaar is opgetreden.

2. Analyse van de afgesloten evaluaties

A. Advocaten Zonder Grenzen (AdZG)

– Rechtsbijstand is een complexe zaak. Uit de evaluatie blijkt dat AdZG zich het best concentreert op zijn kernactiviteit, meer bepaald de toegang tot het gerecht;

– Uit de evaluatie blijkt dat gespecialiseerde ngo's een pioniersrol kunnen spelen.

– De evaluatie toont bovenal aan dat de individuele rechtsbijstand en de structurele steun op elkaar moeten worden afgestemd.

– De acties van de Belgische medespelers die rechtsbijstand verlenen, moeten niet alleen worden gecoördineerd, maar moeten ook sporen met de acties van de overheid en de andere geldschieters.

B. Bolivia (eerste evaluatie van een landenprogramma)

Het gaat om een retrospectieve doorlichting van de Belgische samenwerking in Bolivia, van 1992 tot 2004, met de bedoeling daaruit lessen te trekken voor de toekomst.

Voor de evaluatie ging de voorkeur uit naar Bolivia, omdat de Belgische samenwerking 35 jaar in dat land aanwezig is, zonder dat het land – vanuit Belgisch standpunt – politiek of economisch in het brandpunt stond, en omdat de uiteenlopende samenwerkingsvormen (zie *supra*) er werden toegepast.

Uit methodologisch oogpunt werd die evaluatie op grote schaal uitgevoerd, waarbij men zich heeft gebaseerd op een uitgebreide documentatiestudie, meer dan 300 evaluatiegesprekken, zowel in België als in Bolivia, en veel synthesewerk.

De commentaar van de minister (zie bijlage 2) legt onvoldoende de nadruk op de aanzienlijke inspanningen die in dat verband werden geleverd.

De evaluatie toont bovenal aan dat men er na 35 jaar samenwerking met Bolivia nog steeds niet in geslaagd is een structurele samenwerking uit te bouwen die berust op langetermijnprioriteiten. Desondanks heeft men

Cela étant, des résultats appréciables sont enregistrés dans certains secteurs (comme celui de la santé, où l'Institut de médecine tropicale d'Anvers a accompli une œuvre de pionnier) où des partenariats de longue durée ont pu être établis.

L'évaluation a mis en lumière deux problèmes: celui de la durabilité et celui de la préservation de la mémoire institutionnelle.

Recommandations relatives à l'avenir:

– Il conviendra de tenir compte des priorités des Boliviens eux-mêmes. Dans un cadre de partenariat, il s'agira de les placer devant leurs responsabilités, dans une logique de dialogue; le cas échéant, une assistance technique est enviseagable au niveau politique. On constate en effet que, si de bons résultats sont souvent enregistrés au niveau micro, il y a en revanche un manque de relais politique au niveau macro. Il faudra effectuer des choix sectoriaux .

– Il conviendra de poursuivre notre coopération avec la Bolivie dans une logique de continuité, là où cette coopération s'est avant tout caractérisée jusqu'à présent par une succession «d'accents».

– Il faudra ajuster le volume de nos interventions aux capacités d'absorption locales.

– Eu égard à la longueur des délais (jusqu'à six ans), il apparaît nécessaire d'adapter à l'avenir les ambitions au calendrier prévu, en envisageant du reste dès le départ une stratégie de sortie.

– On constate également un manque de lisibilité de la coopération belge: nos interlocuteurs locaux ont du mal à savoir qui fait quoi, en raison du grand nombre d'acteurs de la coopération belge en Bolivie (acteurs fédéraux, régionaux, non-gouvernementaux, BIO); il faudrait pouvoir réduire ce nombre d'intervenants ou, à tout le moins, ne pas l'augmenter.

– Autre évolution souhaitable: passer à un système de gestion par résultats.

– Enfin, l'attaché de Coopération à La Paz devrait pouvoir disposer d'une certaine autonomie décisionnelle, avec un contrôle *ex post* sur un budget adéquat.

in bepaalde sectoren behoorlijk succes geboekt (zoals in de gezondheidszorg – het Instituut voor tropische geneeskunde van Antwerpen heeft in dat verband pionierswerk verricht), en konden op dat vlak langetermijnpartnerships worden gesloten.

Uit de evaluatie kwamen twee knelpunten naar voren: de duurzaamheid en het behoud van het institutionele «werkgeheugen».

Aanbevelingen voor de toekomst:

-– Er moet rekening worden gehouden met de prioriteiten van de Bolivianen zelf. In het kader van een partnership ligt het in de bedoeling de Bolivianen hun verantwoordelijkheid te doen opnemen, en daarover met hen de dialoog aan te gaan; op beleidsniveau kan men eventueel overwegen technische steun te bieden. Hoewel op microniveau vaak mooie resultaten worden geboekt, ontbreekt het op macroniveau immers vaak aan politieke ondersteuning. Men zal bepaalde sectoren moeten laten voorgaan op andere.

– Onze samenwerking met Bolivia moet worden voortgezet in een geest van continuïteit, en niet met het opzet «opeenvolgende accenten te leggen», zoals tot dusver bovenal het geval was;

– Het volume van onze hulp moet worden afgestemd op het lokale opnamevermogen;

– Gezien de lange termijnen (tot zes jaar), lijkt het aangewezen onze doelstellingen voortaan af te stemmen op het uitgetekende tijdpad, en van bij het begin in een uitstapscenario te voorzien.

– Het ontbreekt de Belgische samenwerking tevens aan transparantie: aangezien de Belgische samenwerking in Bolivia zeer veel medespelers (vertegenwoordigers van het federale en het gewestelijke beleidsniveau, van ngo's, BIO) telt, weten onze plaatselijke partners in Bolivia nauwelijks wie welke taak uitvoert. Het aantal medespelers zou moeten worden verminderd, of mag op zijn minst niet meer toenemen;

– Een resultaatgericht beheer is wenselijk;

– tot slot zou de samenwerkingsattaché in La Paz een ruimere beslissingsautonomie worden verleend, met een *ex post*-controle van de middelen.

3. Evaluations en cours

A. L'aide budgétaire

Sur cette nouvelle forme d'aide en plein essor, la communauté internationale des donateurs a lancé une évaluation conjointe, qui est toujours en cours. Au stade actuel de l'évaluation, les principaux enseignements que l'on peut en tirer sont les suivants:

– L'aide budgétaire produit un effet favorable sur le dialogue politique entre les bailleurs de fonds et les autorités. Les pays donateurs qui ne participent pas à l'aide budgétaire bénéficient également de ce dialogue politique.

– L'aide budgétaire renforce la qualité de la gestion des comptes de l'Etat et le contrôle financier. Il reste cependant difficile d'affirmer que l'aide budgétaire a un effet favorable sur les allocations aux ministères techniques et aux collectivités décentralisées; dans les cas où on constate un allègement de la pauvreté, il est hasardeux d'établir un lien logique entre celui-ci et l'aide budgétaire, vu le grand nombre de paramètres possibles.

B. Principaux chantiers

– L'évaluation de la coopération bilatérale directe et de ses mécanismes.

L'objectif est que, à travers cette évaluation, on puisse accroître la rapidité des interventions, augmenter leur qualité et améliorer les relations entre la CTB et la DGCD.

– L'évaluation de l'aide humanitaire.

II. — **QUESTIONS ET OBSERVATIONS DES MEMBRES**

M. Pierre Galand (PS- Sénat) demande si les instruments de la Coopération permettent d'atteindre les objectifs indiqués par l'Evaluation spéciale.

Il regrette par ailleurs que le service d'évaluation de la DGCD elle-même n'aie pas été invité au présent débat.

3. Lopende evaluatie

A. Budgettaire steun

Deze nieuwe, sterk opkomende vorm van hulpverlening wordt momenteel door de internationale gemeenschap van de geldschieters aan een gezamenlijke evaluatie onderworpen. Tot dusver heeft die het volgende opgeleverd:

– Begrotingshulp oefent een gunstig effect uit op de politieke dialoog tussen de geldverstrekkende landen en de overheid. Die dialoog komt ook ten goede aan de donorlanden die zich afzijdig houden van de budgettaire ondersteuning.

– Begrotingshulp verbetert de kwaliteit van het beheer van de rekeningen van de Staat en verhoogt de financiële controle. Of de begrotingshulp een gunstig effect heeft op de subsidies aan de technische ministeries en aan de gedecentraliseerde entiteiten, valt evenwel moeilijk te zeggen; wanneer men zou vaststellen dat de armoede afneemt, is het enigszins overmoedig te stellen dat er een logisch verband is tussen die afname en de begrotingshulp, aangezien veel parameters daarin een rol kunnen spelen.

B. Belangrijkste «werven»

– De evaluatie van de rechtstreekse bilaterale samenwerking en van de manieren waarop ze functioneert.

Het is de bedoeling om via die evaluatie de snelheid van de interventies te kunnen opdrijven en de kwaliteit ervan te verhogen, alsmede te komen tot betere betrekkingen tussen de BTC en het DGOS.

– De evaluatie van de humanitaire hulp.

II.— **VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN**

De heer Pierre Galand (PS – Senaat) vraagt of met de instrumenten van de internationale samenwerking de door de bijzondere evaluatie aangegeven doelstellingen binnen bereik liggen.

Voorts betreurt hij dat de evaluatiedienst van het DGOS zelf niet op dit debat werd uitgenodigd.

En ce qui concerne la Bolivie, l'intervenant rappelle que la coopération avec ce pays s'insérait historiquement dans la politique régionale andine qu'avait développée l'AGCD. Or, cet aspect important n'est nullement pris en compte par le rapport, qui oublie la dimension régionale.

Cela étant, bon nombre des observations formulées dans le cadre de l'évaluation de la coopération avec la Bolivie paraissent pertinentes au membre. Il s'interroge toutefois sur la possibilité d'encore développer un effet de levier, dès lors que l'on a désormais opté pour le renforcement d'un certain nombre de secteurs, plutôt que de mettre l'accent sur la formation des élites, comme c'était le cas autrefois.

Il déplore fortement que la coopération soit désormais corsetée par des contrôles rigides qui s'intègrent certes dans un cadre intellectuellement satisfaisant, mais ne répondent pas aux attentes des populations locales.

A tout le moins, il faudrait donner aux cadres de la DGCD des possibilités en matière d'évaluation.

Dès lors que l'évaluation de la coopération avec la Bolivie prend en compte une longue période, l'intervenant a l'impression que l'on évalue avec les méthodes et les critères de 2006 des réalisations mises en place avec les méthodes et les critères d'il y a quinze ans.

Enfin, l'intervenant demande au ministre si la fermeture annoncée de notre ambassade à La Paz ne risque pas d'être perçue comme le signal de ce que la Belgique veut mettre fin à sa coopération avec la Bolivie.

*
* *

M. Dirk Van der Maelen (sp.a-spirit-Chambre) relève que le comité de suivi, dont l'avis est joint au rapport de l'évaluation spéciale, ne comptait ni représentant du ministre des Affaires étrangères, ni représentant de la cellule «évaluation interne et suivi des résultats» de la DGCD lorsqu'il a rendu cet avis. L'intervenant le déplore d'autant plus vivement que la présence du chef de la cellule «évaluation interne et suivi des résultats» de la DGCD lui paraît primordiale pour que la DGCD puisse intégrer pleinement les conclusions de l'évaluation spéciale.

Met betrekking tot Bolivia herinnert de spreker eraan dat de samenwerking met dat land historisch gezien paste in het door de het ABOS ontwikkelde beleid voor de Andesregio. Dat belangrijke aspect wordt geenszins in aanmerking genomen in het rapport, dat de regionale dimensie veronachtzaamt.

In die omstandigheden lijken heel wat opmerkingen die in het kader van de evaluatie van de samenwerking met Bolivia werden geformuleerd, relevant te zijn. Toch vraagt hij zich af of er nog wel een hefboomeffect kan worden bewerkstelligd, aangezien voortaan veeleer gekozen is voor een versterking van een aantal sectoren, dan dat de klemtoon ligt op de opleiding van de elites zoals voorheen het geval was.

Hij betreurt ten zeerste dat de samenwerking voortaan in een keurslijf zit van strikte controles die weliswaar passen in een intellectueel gesproken bevredigend kader, maar die niet aan de verwachtingen van de lokale bevolkingsgroepen tegemoetkomen.

Aan de kaderleden van het DGOS zouden ten minste toch mogelijkheden moeten worden geboden wat de evaluatie betreft.

Aangezien bij de evaluatie van de samenwerking met Bolivia een lange periode in aanmerking wordt genomen, heeft de spreker de indruk dat met de werkwijzen en criteria van 2006 verwezenlijkingen worden beoordeeld welke tot stand kwamen met behulp van de methodes en criteria van vijftien jaar geleden.

Ten slotte vraagt de spreker de minister of de aangekondigde sluiting van onze ambassade in La Paz niet dreigt te worden gepercipieerd als het signaal dat België een einde wil maken aan de samenwerking met Bolivia.

*
* *

De heer Dirk Van der Maelen (sp.a-spirit – Kamer) wijst erop dat het «opvolgingscomité», waarvan het rapport als bijlage gaat bij het rapport over de bijzondere evaluatie, noch een vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken telde, noch een vertegenwoordiger van de cel «interne evaluatie en resultaatopvolging» van het DGOS, toen dat comité het desbetreffende advies uitbracht. De spreker betreurt zulks nog des te meer, omdat de aanwezigheid van het hoofd van de cel «interne evaluatie en resultaatopvolging» van het DGOS hem van cruciaal belang lijkt opdat die instantie in dat advies de conclusies van de bijzondere evaluatie op volwaardige wijze kan opnemen.

Par ailleurs, le comité de suivi a-t-il été amené à informer le ministre de «graves difficultés éventuelles que le Service [de l'évaluation spéciale] rencontre pour exercer ses tâches de manière indépendante et objective», comme le prévoit l'article 6 §4 de l'arrêté royal du 17 février 2003 portant création d'un service «Evaluation spéciale de la Coopération internationale»?

D'autre part, est-il exact que l'évaluation externe aurait été effectuée principalement par des experts belges, alors qu'un plus grand apport étranger serait pourtant préférable?

La coopération bilatérale directe ne représentant que 15% de l'APD belge, l'intervenant estime d'autant plus impératif de s'en tenir de façon rigoureuse aux principes de concentration, tels que les prévoit la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge. C'est dès lors avec inquiétude qu'il relève que la réhabilitation des ports de Kinshasa et de Matadi pourrait être financée par la coopération bilatérale directe: il s'agirait là alors d'un élargissement du concept d' «infrastructure de base» , totalement contraire aux intentions du législateur de 1999. Le membre demande dès lors à l'évaluateur spécial d'être vigilant quant à ce risque de dérive.

S'agissant de l'évaluation de la coopération avec la Bolivie, l'intervenant s'étonne que l'évaluateur spécial doive encore déplorer l'insuffisance de l'appropriation des projets de la part des bénéficiaires et l'absence de stratégie de sortie, alors qu'il s'agit là de recommandations qui sont formulées depuis des années… N'aurait-t-on pas pu remédier à ces carences beaucoup plus tôt via le service d'évaluation interne de la DGCD elle-même?

*
* *

M. Mohammed Boukourna (PS– Chambre) aurait souhaité davantage d'informations sur les opérations d'allègement de la dette et sur la coopération décentralisée. Il voudrait également des précisions sur ce qui est comptabilisé comme coopération directe.

En ce qui concerne les objectifs généraux, le rapport note que la référence à la loi de 1999 s'estompe, au bénéfice de la réalisation des ODM (Objectifs du Millénaire pour le Développement); a-t-on déjà une indication de la manière dont cette nouvelle stratégie est rencontrée?

Heeft het «opvolgingscomité» trouwens de minister moeten informeren over «gebeurlijke ernstige moeilijkheden die de dienst [Bijzondere Evaluatie] ondervindt bij de onafhankelijke en objectieve uitvoering van de opdrachten», zoals is bepaald in artikel 6, § 4, van het koninklijk besluit van 17 februari 2003 houdende de oprichting van een dienst «Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking»?

Klopt het voorts dat de externe evaluatie hoofdzakelijk door Belgische experts zou worden verricht, terwijl een grotere buitenlandse inbreng nochtans verkieslijk ware?

Aangezien de rechtstreekse bilaterale samenwerking maar 15 % van de Belgische ODA vertegenwoordigt, acht de spreker het des te onontbeerlijker dat men zich strikt aan de concentratieprincipes houdt, zoals die zijn bepaald bij de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking. Hij uit dan ook zijn ongerustheid over de mogelijke wederopbouw van de havens van Kinshasa en Matadi met financiering via de rechtstreekse bilaterale samenwerking: het zou dan gaan om een verruiming van het begrip «basisinfrastructuur», iets wat volstrekt strijdig is met hetgeen de wetgever in 1999 voorstond. Het lid vraagt derhalve aan de Bijzonder evaluator bedacht te zijn op het risico dat een dergelijke scheeftrekking ontstaat.

Over de evaluatie van de samenwerking met Bolivia verbaast de spreker er zich over dat de Bijzonder evaluator nog met spijt moet vaststellen dat de begunstigden zich de projecten onvoldoende eigen maken en dat geen uitstapstrategie voorhanden is, terwijl het gaat om reeds jarenlang geformuleerde aanbevelingen… Hadden die tekortkomingen niet veel sneller kunnen worden verholpen via de interne evaluatiedienst van het DGOS zelf?

*
* *

De heer Mohammed Boukourna (PS – Kamer) had graag meer informatie over de schuldverlichtingsoperaties en over de gedecentraliseerde samenwerking. Voorts had hij graag nadere toelichtingen gekregen over wat nu als rechtstreekse samenwerking wordt geboekt.

In verband met de algemene beginselen wordt in het rapport opgemerkt dat de verwijzing naar de wet van 1999 vervaagt, en dat de aandacht nu meer gaat naar de verwezenlijking van de Millenniumdoelstellingen; heeft men reeds enig zicht op de wijze waarop aan die nieuwe strategie tegemoet wordt gekomen?

L'intervenant souhaite connaître la réaction du ministre à la remarque de l'évaluateur spécial, pour qui «on ne perçoit aucun effet de [la] politique de concentration»: les notes politiques ne devraient-elles pas être plus explicites sur ce point (rapport, p. 13)? Ne conviendrait-il pas que la liste des pays de concentration fasse référence à un calendrier, pour que les pays partenaires puissent anticiper les modifications résultant d'une éventuelle révision de cette liste? D'autre part, ne faudrait-il pas que cette politique de concentration s'applique également à la coopération indirecte?

En ce qui concerne les opérations d'allègement de dettes, l'évaluateur relève que celles-ci semblent être dictées par des décisions ponctuelles plutôt que par une politique à long terme (*ibid. p.16*). L'intervenant demande que l'on tire à l'avenir les enseignements de ce constat.

Enfin, quelle réponse compte-t-on apporter au constat que le «partage des responsabilités entre la DGCD et la CTB agite encore la coopération près de sept ans après les décisions de réforme» (*ibid.* p.16)?

*
* *

Mme Brigitte Wiaux (cdH – Chambre) relève que l'analyse de l'évolution des priorités et du contexte de la coopération belge au cours de la période 1989-2005 (chapitre premier) montre que la continuité en termes d'orientation thématique a été mise à mal par la succession des ministres ou secrétaires d'Etat en charge de la Coopération au Développement et par leurs priorités successives. Dès lors, ne faudrait-il pas réfléchir sur les liens qui devraient exister entre les notes stratégiques transmises au Parlement et les notes de politique générale qui accompagnent chaque budget annuel?

L'évaluateur spécial constate par ailleurs que la référence aux ODM a remplacé les priorités définies par la loi de 1999. Ce constat ne laisse pas d'interpeller, car les ODM ont été formulés en tant qu'objectifs statistiques, alors que les politiques de développement sont élaborées en partenariat.

Il faut par ailleurs s'interroger sur le fait que plus de la moitié de l'APD belge aille à la coopération multilatérale, sur laquelle il n'y a guère de contrôle parlementaire.

De spreker wenst de reactie van de minister te vernemen op de opmerking van de Bijzonder evaluator dat geen enkel gunstig effect van het concentratiebeleid merkbaar is: zouden de beleidsnota's op dat punt niet explicieter moeten zijn (zie het rapport blz. 13). Zou de lijst van de concentratielanden geen tijdpad moeten bevatten opdat de partnerlanden kunnen anticiperen op de wijzigingen ingevolge een eventuele herziening van die lijst? Zou dat concentratiebeleid voorts niet ook moeten gelden voor de indirecte samenwerking?

In verband met de schuldverlichtingsoperaties wijst de evaluator erop dat die veeleer ingegeven lijken te zijn door specifieke beslissingen dan door een beleid op lange termijn (*ibid.* blz. 16). De spreker vraagt welke lessen voor de toekomst worden getrokken uit die vaststelling.

Welk antwoord denkt men ten slotte te bieden op de vaststelling dat de onderlinge verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het DGOS en de BTC zeven jaar na de hervormingsbeslissingen nog voor beroering zorgt bij de samenwerking (*ibid.* blz. 16).

*
* *

Mevrouw Brigitte Wiaux (cdH – Kamer) wijst erop dat de analyse van de evaluatie van de prioriteiten en van de context van de Belgische samenwerking tijdens de periode 1989-2005 (hoofdstuk 1) aantoont dat de continuïteit in termen van thematische oriëntatie op de helling staat door de opeenvolgende voor internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking bevoegde ministers of staatssecretarissen, alsmede door hun opeenvolgende prioriteiten. Moet daarom niet worden nagedacht over de verbanden die zouden dienen te bestaan tussen de aan het parlement strategische nota's en de beleidsnota's die elke jaarbegroting begeleiden?

De Bijzonder evaluator constateert voorts dat de verwijzing naar de MDG's in de plaats is gekomen van de prioriteiten die bij de wet van 1999 waren vastgelegd. Die vaststelling is allesbehalve vrijblijvend, want de MDG's werden geformuleerd als statistische doelstellingen, terwijl de ontwikkelingsbeleidslijnen op basis van een partnerschap werden uitgetekend.

Bovendien moeten vraagtekens worden geplaatst bij het feit dat meer dan de helft van de MDG's gaat naar multilaterale samenwerking, waarop amper parlementaire controle wordt uitgeoefend.

Enfin, en ce qui concerne les évaluations en cours, l'intervenante demande des précisions sur l'analyse du rôle et des fonctions des coupoles et des fédérations d'ONG de développement (rapport, p.39).

*
* *

Mme Sabine de Bethune (CD&V-Sénat) estime que le présent échange de vues doit être le point de départ d'une réflexion sur la manière d'approfondir l'évaluation d'une matière éminemment complexe.

Constatant que l'évaluation spéciale s'est focalisée sur la coopération bilatérale, l'intervenante demande si la coopération multilatérale – qui pèse financièrement beaucoup plus lourd -, est hors du champ d'investigation de l'évaluation spéciale. Au demeurant, quelle serait la répartition idéale des moyens attribués à l'aide publique au développement entre l'aide directe, l'aide bilatérale et l'aide multilatérale?

Comment les évaluations sont-elles conçues? Comment s'effectuent le choix des critères et la sélection des experts?

S'agissant de l'évaluation de la coopération avec la Bolivie, l'intervenante se demande, au regard des conclusions de cette étude, si celle-ci n'a pas été exagérément coûteuse (300.000 euros).

En outre, pourquoi le rapport détaillé pour cette étude de cas n'est-il pas disponible en néerlandais? Que peut-on attendre des recommandations formulées? Déboucheront-elles sur un plan d'action? Si c'est le cas, serace à l'initiative de l'administration elle-même ou l'Evaluation spéciale élaborera-t-elle une stratégie en vue de la mise en œuvre de ses conclusions?

Que peut-on par ailleurs attendre de l'évaluation de la coopération avec le Rwanda, qui est en préparation? Pourquoi ne pas lui avoir accordé la priorité?

S'agissant de l'évaluation annoncée des opérations d'allègement de la dette, l'intervenante se demande s'il ne faudrait pas également se pencher sur la transparence de la gestion de la dette et sur les relations entre les départements des Finances d'une part et de la Coopération au Développement en cette matière.

Parmi les autres évaluations projetées, deux lui semblent requérir une priorité toute particulière: l'évaluation de l'appui de la Belgique à la transition au Congo – dont

Met betrekking tot de aan de gang zijnde evaluaties ten slotte vraagt de spreekster nadere toelichtingen over de analyse van de rol en de functies welke worden vervuld door de koepelorganisaties en de federaties van ontwikkelings-NGO's (rapport, blz. 39).

*
* *

Volgens *mevrouw Sabine de Bethune (CD&V – Senaat)* moet deze gedachtewisseling het uitgangspunt vormen voor reflectie over de manier waarop een bij uitstek complexe materie kan worden uitgediept.

Uitgaande van de vaststelling dat de evaluatie op de bilaterale samenwerking toegespitst is geraakt, vraagt de spreekster zich af of de multilaterale samenwerking – die financieel gezien veel zwaarder doorweegt – buiten het onderzoeksterrein van de bijzondere evaluatie valt. De spreekster gaat voor het overige in op de wijze waarop de overheid haar middelen ten behoeve van ontwikkeling spreidt. Hoe kunnen die op ideale wijze worden verdeeld tussen de rechtstreekse hulp, de bilaterale hulp en de multilaterale hulp?

Hoe zijn de evaluaties opgevat? Hoe worden de criteria gekozen en hoe verloopt de selectie van de experts?

In verband met de evaluatie van de samenwerking met Bolivië vraagt de spreekster in het licht van de conclusies van de studie of deze niet buitensporig duur is geweest (300.000 euro).

Waarom is het gedetailleerde rapport van de studie bovendien niet beschikbaar in het Nederlands? Wat mag men van de geformuleerde aanbevelingen verwachten? Zullen zij uitmonden in een actieplan? Zo ja, zal dit op initiatief van de administratie zelf zijn of zal de dienst Bijzondere Evaluatie een strategie opstellen met het oog op de uitvoering van de conclusies ervan?

Wat mag men voorts verwachten van de in voorbereiding zijnde evaluatie van de samenwerking met Rwanda? Waarom heeft die geen prioriteit gekregen?

Aangaande de aangekondigde evaluatie van de werkzaamheden ter verlichting van de schuld, vraagt de spreekster zich af of men zich ook niet zou moeten buigen over de transparantie van het schuldbeheer en over de betrekkingen tussen de departementen Financiën en Ontwikkelingssamenwerking terzake.

Onder de andere geplande evaluaties vergen er volgens haar twee kennelijk heel bijzondere voorrang: de evaluatie van de steun van België aan de transitie in

les enseignements devraient être utiles pour planifier la coopération après les élections – et l'évaluation de la diplomatie préventive (mais il ne faudra pas perdre de vue que les crédits relatifs à la diplomatie préventive sont répartis entre les budgets des Affaires étrangères d'une part et de la Coopération au Développement d'autre part).

*
* *

Mme Zoé Genot (Ecolo-Chambre) se demande comment remédier aux problèmes résultant de la longueur des procédures.

Constatant que d'autres pays ont élaboré une stratégie en matière de multilatéral, l'intervenante demande comment on pourrait s'inspirer de cet exemple.

En ce qui concerne l'appropriation, quelles sont les «bonnes pratiques» auxquelles se référer?

*
* *

M. Lionel Vandenberghe (sp.a-spirit – Sénat) s'interroge sur la longueur même des périodes prises en compte: en dix ans, une multitude de choses ont changé.

III. — **RÉPONSES DE L'ÉVALUATEUR SPÉCIAL**

Les réponses qui figurent ci-dessous intègrent les réponses complémentaires communiquées ultérieurement par courrier.

1. Questions institutionnelles:

S'agissant de la **composition du Comité de Suivi**, il convient de se référer à ce que prévoit l'arrêté royal du 17 février 2003:

– deux membres désignés par le Conseil fédéral pour le Développement durable (M. Platteau et Mme Verleyen);

– un membre désigné par le ministre des Affaires étrangères (vacant);

– un membre désigné par le ministre de la Coopération au Développement (M. Renard);

Congo — waarvan de lessen zouden moeten dienen om de samenwerking na de verkiezingen te plannen — en de evaluatie van de preventieve diplomatie (maar men zal niet uit het oog mogen verliezen dat de kredieten voor de preventieve diplomatie worden verdeeld tussen het budget van Buitenlandse Zaken en dat van Ontwikkelingssamenwerking).

*
* *

Mevrouw Zoé *Genot (ECOLO-Kamer)* vraagt zich af hoe men de problemen kan verhelpen die het gevolg zijn van de duur van de procedures.

Zij stelt vast dat andere landen op multilateraal vlak een strategie hebben uitgewerkt en vraagt hoe men zich daarop zou kunnen inspireren.

Wat zijn in verband met de toewijzing van kredieten de «goede praktijken» die als baken kunnen dienen?

*
* *

De heer Lionel Vandenberghe (sp.a-spirit – Senaat) heeft vragen over de duur zelf van de periodes die in aanmerking zijn genomen: in tien jaar is een massa zaken veranderd.

III.— **ANTWOORDEN VAN DE BIJZONDER EVALUATOR**

In de hierna volgende antwoorden zijn de aanvullingen opgenomen die later per brief zijn meegedeeld.

1. *Institutionele vragen*

Aangaande **de samenstelling van het Opvolgingscomité** moet men verwijzen naar wat het koninklijk besluit van 17 februari 2003 bepaalt:

– twee leden aangewezen door de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (Dhr. Platteau en mevr. Verleyen);

– een lid aangewezen door de minister van Buitenlandse Zaken (vacant);

– een lid aangewezen door de minister van Ontwikkelingssamenwerking (Dhr. Renard);

– le chef de la cellule «Evaluation interne et Suivi des résultats» de la DGCD (Mme Liénard);

– le chef du service d'audit interne du SPF «Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement» (bien que mentionnée dans l'arrêté royal, cette fonction n'existe pas).

Les programmes d'évaluation et la répartition des tâches font l'objet d'un dialogue entre l'Évaluation spéciale et le service d'évaluation de la DGCD.

En ce qui concerne la composition **du panel d'experts** retenus pour l'évaluation de la coopération avec la Bolivie, on a veillé à ce qu'il y ait des experts tant belges qu'étrangers et à ce que le panel comprenne des hommes et des femmes.

2. Questions portant sur la méthode

En ce qui concerne la programmation, celle-ci est élaborée en concertation avec les acteurs de la coopération au développement.

Enfin, de nombreux éléments très utiles ont pu être tirés du *review* d'évaluations étrangères grâce aux groupes d'évaluation constitués au sein de l'OCDE et de l'Union européenne (l'Evaluateur spécial a également des contacts avec un troisième groupe, plus informel, celui des évaluateurs de langue allemande).

3.Questions portant sur le contenu

En ce qui concerne la **Bolivie**, la dimension régionale (andine) de la coopération belge avec ce pays a effectivement été oubliée. Les termes de référence portaient sur la seule Bolivie. Quoique les consultants soient passés par l'ambassade et la CTB à Lima, l'évaluation qui est présentée dans le présent rapport ne permet pas de se prononcer sur l'importance de la coopération régionale en Amérique latine.

De toute manière, même limitée à sa seule dimension bolivienne, cette évaluation constitue un exercice assez considérable et d'autant plus important qu'il a permis «d'essuyer les plâtres» sur le plan méthodologique.

En ce qui concerne **la communication des conclusions et des recommandations aux différentes parties**, note a été prise des réactions enregistrées. L'évaluateur spécial a rédigé une note à l'attention du cabinet et de la DGCD, demandant de prendre attitude par rapport aux principales conclusions et recomman-

– het hoofd van de cel «Interne evaluatie en resultaatsopvolging» van de DGOS (Mevr. Liénard);

– het hoofd van de dienst Interne Audit van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hoewel de functie in het koninklijk besluit is vermeld, bestaat ze niet).

De Bijzondere evaluatie en de Dienst Evaluatie van de DGOS overleggen in dialoog over de evaluatieprogramma's en de taakverdeling.

Wat de samenstelling van een **panel van deskundigen** voor de evaluatie van de samenwerking met Bolivië betreft, heeft men erop toegezien dat er zowel Belgische als buitenlandse deskundigen zijn en dat het panel uit mannen én vrouwen bestaat.

2. Vragen betreffende de methode

De programmatie wordt uitgewerkt in overleg met de actoren van ontwikkelingssamenwerking.

Ten slotte zijn talrijke zeer nuttige elementen voortgekomen uit de *review* van buitenlandse evaluaties, dankzij de evaluatiegroepen van de OESO en de Europese Unie (de Bijzonder evaluator heeft op meer informele basis ook contacten met een derde groep, namelijk de Duitstalige evaluatoren).

3.*Vragen betreffende de inhoud*

Wat **Bolivia** betreft, is de regionale (Andes) dimensie van de Belgische samenwerking met dit land inderdaad vergeten. De referentiewaarden sloegen uitsluitend op Bolivia. Hoewel de consulenten de ambassade en de BTC te Lima hebben aangedaan, staat de in dit verslag vermelde evaluatie niet toe om zich uit te spreken over het belang van de regionale samenwerking in Latijns-Amerika.

Hoe dan ook is deze evaluatie tamelijk uitgebreid, ook al blijft ze beperkt tot Bolivia, en des te belangrijker omdat zij het mogelijk heeft gemaakt de evaluatiemethode bij te schaven.

Wat de mededeling van de conclusies en de aanbevelingen aan de verschillende partijen betreft, zal worden rekening gehouden met de verschillende reacties die er in dit verband zijn gekomen. De bijzonder evaluator heeft ten behoeve van het kabinet en de DGOS een nota opgesteld, met de vraag een stand-

dations du rapport. Il a reçu une réponse satisfaisante dont il assurera le suivi.

S'agissant des **critères d'évaluation**, l'évaluation se fait effectivement aujourd'hui alors qu'elle porte sur des interventions conçues dans le passé. Cela n'empêche pas de vérifier la pertinence et l'efficacité des interventions en fonction de ce qui avait été projeté au moment de leur mise en œuvre. Si les objectifs étaient clairs, l'évaluation peut en tirer des enseignements. Si les objectifs étaient confus, l'évaluation est souvent limitée à ce constat.

Pour ce qui est des **objectifs généraux**, la loi de 1999 représente un cadre déjà daté, parce que l'accent y est mis sur les programmes et les projets (les nouveaux instruments de coopération, tels que l'aide sectorielle ou l'aide budgétaire, n'y sont pas envisagés) et la coopération est envisagée avant tout sous son aspect belge. Depuis lors, c'est le cadre même de la stratégie internationale qui a évolué, à la suite d'initiatives comme la Déclaration de Rome sur l'harmonisation (2003) et la Déclaration de Paris concernant l'effectivité de l'aide (2005) et l'accent est davantage mis sur le pays partenaire. Les dernières notes de politique font avant tout référence aux ODM. Il faut souligner que ces derniers ne sont en fait pas en contradiction avec les objectifs assignés à notre coopération par la loi de 1999.

En ce qui concerne le **contrôle existant**, on peut espérer que l'évaluation de la coopération bilatérale actuellement en cours, qui touche tous les aspects de cette coopération, apportera des enseignements à ce sujet.

Certes, on présente les différentes réglementations émanant des différents services de l'administration belge comme contraignantes et empêchant la planification à long terme. Cependant, on doit bien constater que d'autres pays arrivent à faire preuve de davantage de souplesse, alors qu'ils sont fatalement eux aussi soumis à des mécanismes de contrôle budgétaire. Sur ce plan, l'analyse et la réflexion devront être poursuivies.

En ce qui concerne l'**autonomie du service Évaluation spéciale**, il convient de préciser que le service travaille en totale autonomie et ne subit aucune ingérence extérieure, ni quant au contenu ni quant aux thèmes choisis.

punt in te nemen inzake de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het verslag. Hij heeft er een bevredigend antwoord op gekregen; hij zal zorgen voor een *follow-up* ervan.

Wat de **evaluatiecriteria** betreft, klopt het dat de evaluatie inderdaad plaatsvindt in het heden terwijl zij slaat op interventies die zijn bedacht in het verleden. Dit betekent niet dat de relevantie en de doeltreffendheid van de interventies niet kan worden geverifieerd op basis van de planning die bestond op het ogenblik van de uitvoering ervan. Als de doelstellingen duidelijk waren, kan de evaluatie daar lering uit trekken. Waren de doelstellingen onduidelijk, dan is de evaluatie dikwijls beperkt tot die vaststelling.

Op het vlak van de **algemene doelstellingen**, is de wet van 1999 al verouderd, omdat daarin de nadruk ligt op programma's en projecten (de nieuwe instrumenten van samenwerking, zoals sectorhulp of begrotingssteun kwamen er niet in voor) en de samenwerking wordt er vooral in een Belgische context gezien. Sindsdien is het kader zelf van de internationale strategie geëvolueerd, als gevolg van initiatieven zoals de Verklaring van Rome inzake de harmonisatie van de ontwikkelingssamenwerking (2003) en de Verklaring van Parijs inzake de effectiviteit van hulp (2005), en ligt de klemtoon meer op het partnerland. De laatste beleidsnota's verwijzen vooral naar de Millenniumdoelstellingen. Beklemtoond moet worden dat deze doelstellingen in feite niet in tegenspraak zijn met de doelstellingen van onze samenwerking zoals ze in de wet van 1999 waren geformuleerd.

Wat de **bestaande controle** betreft, mag men verwachten dat de lopende evaluatie van de bilaterale samenwerking, die alle aspecten van deze samenwerking omvat, het zal mogelijk maken ervaring op te doen in verband met dit onderwerp.

Weliswaar stelt men dat de diverse regelingen die uitgaan van de verschillende administratieve diensten in België hinderlijk zijn en een langetermijnplanning onmogelijk maken. Toch moet worden vastgesteld dat andere landen erin slagen meer soepelheid aan de dag te leggen, terwijl ook zij niet aan mechanismen van begrotingscontrole kunnen ontsnappen. Op dit stuk moeten de analyse en de reflectie worden voortgezet.

Wat de **autonomie van de dienst Bijzondere Evaluatie** betreft, dient opgemerkt dat de dienst in volledige autonomie werkt en niet lastig gevallen wordt over de inhoud noch over de gekozen thema's.

Le service Évaluation spéciale ne fait donc l'objet d'aucune pression. Sa seule limite réside dans les ressources humaines. Le service a besoin d'une personne expérimentée supplémentaire dans son équipe et, pour des raisons administratives, il ne parvient provisoirement pas à l'engager. Dans ces conditions, il lui est difficile d'augmenter son volume de travail.

Pour ce qui est des **opérations d'allègements de dette**, elles font partie des évaluations envisagées mais ceci ne pourra pas se faire avant 2007.

Lors des **prochaines évaluations** dans des pays partenaires, le SES sera attentif à la mesure dans laquelle les objectifs du millénaire sont répercutés dans les choix de la coopération belge.

S'agissant **des notes stratégiques et des notes politiques**, les conclusions d'une évaluation conjointe terminée et les premiers résultats d'une évaluation en cours indiquent que les notes stratégiques ne sont pas un guide efficace pour la coopération. Elles seraient plutôt créatrices de rigidités. Ce dont la coopération a besoin, c'est de choix politiques à long terme et de mécanismes d'exécution souples.

L'après-évaluation

Les évaluations sont des opérations onéreuses. Il est dès lors important d'en tirer le maximum d'enseignements. L'évaluateur spécial a transmis les principales recommandations de l'évaluation en Bolivie aux différents niveaux décisionnels, en leur demandant de prendre position. On reviendra sur la question dans les six mois afin de voir la suite qui a été donnée à cette demande (entretemps, l'évaluateur spécial a reçu une réponse satisfaisante à sa demande).

En ce qui concerne les **organisations multilatérales**, il est particulièrement malaisé pour le Service Évaluation spéciale et ses moyens limités d'évaluer des organisations multilatérales. De telles évaluations s'opèrent typiquement en collaboration avec d'autres services d'évaluation bilatéraux. L'an passé, on a également procédé à deux *peer reviews* de la capacité d'évaluation d'organisations multilatérales, l'une du PNUD et l'autre de l'UNICEF. Les deux *reviews* indiquent une amélioration sensible de l'évaluation au sein de ces deux organisations, tant en termes d'indépendance qu'en termes de qualité.

L'AB **Diplomatie préventive** est un instrument politique du ministre des Affaires étrangères qui, surtout dans le passé, a été utilisé pour un large éventail d'interventions. Cela ne facilite pas une évaluation de l'instrument

Er wordt dus geen druk op de dienst Bijzondere Evaluatie uitgeoefend. De enige beperking ligt in de human resources. De dienst heeft behoefte aan een persoon met ervaring meer in team en slaagt erin om administratieve redenen voorlopig niet in deze aan te werven. Het is dan moeilijk het volume werk op te drijven.

De **schuldverlichtingsoperaties** maken deel uit van de beoogde evaluaties maar die kunnen niet worden uitgevoerd vóór 2007.

Bij de **komende evaluaties** in de partnerlanden, zal de DBE aandacht schenken aan de mate waarin de Millenniumdoelstellingen een plaats krijgen in de keuzes van de Belgische samenwerking.

Wat de **strategische en beleidsnota's** betreft, tonen de conclusies van een gezamenlijke evaluatie en de eerste resultaten van een lopende evaluatie aan dat strategische nota's geen doeltreffende gids zijn voor de samenwerking, maar eerder starheid scheppen. Waar de samenwerking nood aan heeft, zijn langetermijnbeleidskeuzes en soepele uitvoeringsmechanismen.

Wat na een evaluatie?

Evaluaties zijn dure oefeningen. Het is dan ook belangrijk te pogen er zoveel mogelijk uit te halen. De bijzondere evaluator heeft de voornaamste aanbevelingen van de evaluatie in Bolivia aan de verschillende beslissingsniveaus meegedeeld met de vraag om het standpunt in te nemen. Binnen de zes maand zal daarop worden teruggekomen om na te gaan wat er met die vraag gebeurd is (ondertussen heeft de bijzonder evaluator een expliciet antwoord op zijn vragen ontvangen).

I.v.m. **multilaterale organisaties** is het voor de dienst Bijzondere Evaluatie en zijn beperkte middelen bijzonder moeilijk multilaterale organisaties te evalueren. Dergelijke evaluaties gebeuren typisch in samenwerking met andere bilaterale evaluatiediensten. Verleden jaar zijn er eveneens twee *peer reviews* gebeurd van de evaluatiecapaciteit van multilaterale organisaties, een met UNDP en een met UNICEF. Beide reviews duiden op een merkelijke verbetering van de evaluatie binnen deze organisaties, zowel in termen van onafhankelijkheid als kwalitatief.

De BA **Preventieve Diplomatie** is een beleidsinstrument van de minister van Buitenlandse Zaken dat voornamelijk in het verleden voor een brede waaier van interventies ingezet is. Dat maakt een evaluatie van het

en ce qui concerne son application dans les pays en développement. Dans la pratique, on abordera la diplomatie préventive sous différents angles: tout d'abord, dans le cadre de l'évaluation de la coopération syndicale en cours, ensuite dans le cadre de l'évaluation de l'aide humanitaire. Cette forme d'éclairage croisé pourrait bien s'avérer le mode d'évaluation le plus adapté de la diplomatie préventive.

Pour ce qui de la **prévisibilité de la coopération**, il s'agit là d'une très sérieuse difficulté de la coopération gouvernementale. La phase préparatoire de nos interventions est beaucoup trop longue. Les procédures de contrôle *ex ante* et le cycle de préparation actuel des interventions se combinent pour produire une grande inefficacité pendant cette phase. Qui plus est, la durée de préparation n'est en rien un gage de qualité. Dans l'avenir, il faudra tenter de parvenir à une mise en phase de notre cycle d'intervention – et des paiements qui en découlent – et du cycle budgétaire de nos partenaires. Paradoxalement, l'évaluation en Bolivie montre que lorsque les obstacles de la phase préparatoire (identification, formulation) ont été surmontés, la phase de mise en œuvre peut se passer en souplesse. Cela n'est pas sans lien avec la rigidité du contrôle *ex ante* et la faiblesse du contrôle *ex post*.

Période d'évaluation

Il y a deux avantages à remonter dans le temps, comme cela a été fait en Bolivie: souvent, dans les pays en développement, les bonnes initiatives d'il y a quinze ans sont encore pertinentes aujourd'hui. Il y a des leçons à tirer de la manière dont la coopération a développé ce genre de bonnes initiatives. À côté des bonnes interventions, nombreux ont aussi été les échecs, dus surtout à un manque de connaissance ou d'analyse du contexte dans lequel il fallait travailler. C'est un aspect important de la mémoire institutionnelle qui reste très actuel.

IV. — **RÉPONSES DU MINISTRE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**

1. Remarques préliminaires

Il faut se réjouir que notre législation ait prévu cette évaluation indépendante. Ce regard indépendant porté sur la coopération constitue en effet un apport précieux.

D'une manière générale, il faut souligner la très grande complexité de la matière.

instrument wat betreft zijn toepassing in ontwikkelingslanden niet eenvoudig. In de praktijk zal men de preventieve diplomatie vanuit verschillende invalshoeken benaderen: vooreerst in het kader van de evaluatie van de vakbondscooperatie die nu loopt, straks binnen de evaluatie van de humanitaire hulp. Deze vorm van kruisbelichting zou wel eens de meest aangepaste evaluatieve benadering van de preventieve diplomatie kunnen blijken.

De **voorspelbaarheid van de samenwerking** dan, vormt een zeer groot probleem in de overheidssamenwerking. De voorbereidende fase van onze interventies is veel te lang. De controleprocedures vooraf, samen met de huidige voorbereidingscyclus van de interventies, brengen een grote inefficiëntie teweeg tijdens deze fase. Wat meer is, de duur van de voorbereiding staat geenszins borg voor de kwaliteit. In de toekomst moet een poging worden ondernomen om onze interventiecyclus – en de betalingen die daaruit voortvloeien – gelijk te schakelen met de begrotingscyclus van onze partners Paradoxaal genoeg blijkt uit de evaluatie in Bolivia dat wanneer de samenwerking alle horden van de aanloopfase (identificatie, formulering) heeft genomen, de uitvoeringsfase vlot kan verlopen. Dat is niet zonder verband met een complexe controleprocedure vooraf en zwakke controle achteraf.

Evaluatieperiode

Teruggaan in de tijd, zoals er in Bolivia gedaan werd, heeft twee voordelen: in ontwikkelingslanden zijn goede initiatieven van 15 jaar geleden vaak ook vandaag nog relevant. Er zijn lessen te trekken uit de manier waarop de coöperatie met dergelijke goede initiatieven over een langere periode omgegaan is. Naast goede interventies, zijn er ook een aantal blunders geslagen, voornamelijk door onvoldoende kennis of analyse van de context waarin moest gewerkt worden. Dit is een belangrijk aspekt van het institutioneel geheugen dat zeer actueel blijft.

IV. — **ANTWOORDEN VAN DE MINISTER VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

1. Voorafgaande opmerkingen

Men moet er zich over verheugen dat onze wetgeving in die onafhankelijke evaluatie heeft voorzien. Die onafhankelijke kijk op de samenwerking is immers een waardevolle inbreng.

In het algemeen moet worden gewezen op de zeer grote complexiteit van die aangelegenheid.

En fait , on ne dispose pas de tellement d'analyses de notre politique de coopération au développement: outre le rapport de l'évaluateur special, il n'y a guère que l'évaluation faite tous les quatre ans par le Comité d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Or, de telles évaluations sont extrêmement utiles pour comprendre l'évolution très rapide de la coopération au développement et pour inciter à une amélioration qualitative. D'une manière générale, il s'agit de voir comment les pouvoirs publics belges peuvent influencer la politique de coopération dans un contexte international.

2. *Remarques d'ordre général formulées par l'évaluateur spécial.*

Il est évidemment très pertinent d'insister sur la nécessité de viser le long terme.

S'agissant de la taille réduite de notre coopération, il faut rappeler qu'il s'agit, malgré tout, de montants loin d'être négligeables. Cet effort est en outre en croissance constante: en 2005, l'objectif visé était de consacrer 0,45% du PIB à l'APD; dans les faits, grâce aux opérations de remises de dettes, on a atteint 0,53%. Cela étant, il ne faut pas se leurrer: la voie qui mène vers l'objectif de O,7% du PIB en 2010 restera difficile. En effet, si les opérations de remise de dettes ont permis d'augmenter en 2005 la part du PIB initialement consacrée à l'aide au développement et s'il en ira vraisemblablement de même en 2006, la suite de la progression nécessitera un effort «sec».

A cette progression quantitative, visant à atteindre l'objectif de 0,7% du PIB en 2010, il faut ajouter un effort qualitatif, à travers la recherche d'une plus grande efficacité de l'aide. Il s'agit là, pour l'administration, d'une recherche permanente.

La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont des éléments clés dans cette amélioration de l'efficacité. C'est pour cette raison que notre politique de coopération met en avant la démocratisation et les processus électoraux. L'existence de parlements disposant de capacités de contrôle contribue en effet à la bonne gouvernance.

3. La concentration

La loi du 25 mai 1999 fait de la concentration géographique, de la concentration sectorielle et de la concentration thématique les principes de base de la coopéra-

In feite beschikken wij over niet zoveel analyses van ons beleid inzake ontwikkelingssamenwerking: naast het rapport van de Bijzonder evaluator is er alleen nog de vierjaarlijkse evaluatie door het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO. Dergelijke evaluaties zijn echter uiterst nuttig om de razendsnelle ontwikkeling van de ontwikkelingssamenwerking te begrijpen en om aan te zetten tot een kwalitatieve verbetering. In het algemeen gaat het erom te zien hoe de Belgische overheid het samenwerkingsbeleid kan beïnvloeden in een internationale context.

2. Algemene opmerkingen van de Bijzonder evaluator

Het is uiteraard zeer relevant met aandrang te wijzen op de noodzaak van planning op lange termijn.

In verband met de beperkte omvang van onze samenwerking moet eraan worden herinnerd dat het ondanks alles om niet onaanzienlijke bedragen gaat. Die inspanning stijgt trouwens voortdurend: in 2005 was het de bedoeling 4,45 % van het BBP aan officiële ontwikkelingshulp te besteden; dankzij de kwijtschelding van schulden is dat in feite 0,53 % geweest. Voor het overige moet men zich echter geen illusies maken: de weg naar de doelstelling van 0,7 % van het BBP in 2010 zal moeilijk blijven. De schuldkwijtschelding heeft weliswaar de mogelijkheid geboden om in 2005 het aandeel van het BBP dat initieel aan ontwikkelingshulp wordt besteed op te trekken en dat zal in 2006 waarschijnlijk ook zo zijn, maar de voortzetting van de vooruitgang zal een doortastend handelen vergen.

Bij die geleidelijke kwantitatieve vooruitgang, die ertoe strekt de doelstelling van 0,7 % van het BBP te halen in 2010, moet een kwalitatieve inspanning worden gevoegd dankzij het streven naar grotere doeltreffendheid van de hulp. Voor de administratie blijft dat een permanente zoektocht.

De bevordering van degelijk bestuur en de strijd tegen de corruptie zijn essentiële elementen in die verbetering van de doeltreffendheid. Daarom legt ons samenwerkingsbeleid de nadruk op democratisering en verkiezingen. Het bestaan van parlementen met een controlebevoegdheid draagt immers bij tot goed bestuur.

3. Concentratie

De wet van 25 mei 1999 maakt van de geografische, de sectorale en de thematische concentratie de basisprincipes van de directe bilaterale samenwerking. Dat

tion bilatérale directe. Il n'en va toutefois pas de même en ce qui concerne la coopération indirecte: ainsi, les ONG et les autres partenaires de notre coopération bilatérale indirecte sont présents dans pas moins d'une centaine de pays. On est donc loin du principe de la concentration géographique (sur la base d'une liste de 18 pays partenaires) qui gouverne la coopération bilatérale directe. Une réflexion s'impose, pour tenter d'évoluer vers davantage de concentration dans la coopération indirecte, car, si les ONG sont certes indépendantes, elles n'en sont pas moins financées à 80%, voire 85% par le budget de l'Etat.

En ce qui concerne la liste des pays partenaires, si le ministre n'a pas voulu tout changer d'emblée, il n'exclut cependant pas de la modifier, mais ceci doit faire l'objet d'un débat politique serein.

S'agissant de la concentration thématique, l'évaluateur spécial prône la recherche de niches, comme, dans le cas de la Bolivie, le secteur de la santé publique, dans lequel la coopération belge a accumulé les expériences réussies. Il faut toutefois souligner que ces expériences réussies diffèrent de pays à pays: au Maroc, c'est principalement dans l'approvisionnement en eau que la coopération belge se targue de bons résultats; au Cambodge, on peut mettre en avant les résultats obtenus dans le secteur de l'enseignement… Il n'y a donc pas de règle générale, sinon de s'adapter aux besoins du pays partenaire via un dialogue politique.

4. Appropriation et partenariat

Il ne faut pas perdre de vue que les pratiques actuelles diffèrent de ce qui se faisait il y a quelques années.

D'une manière générale, il convient de faire comprendre nos priorités aux pays partenaires, à travers un dialogue politique. On constate en effet qu'ils ne mettent pas toujours l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Ce dialogue politique, qui est donc primordial, est lié à la bonne gouvernance. On peut alors opter vers de nouvelles méthodes, comme l'aide budgétaire, qui est par essence propice à l'appropriation.

On peut constater que l'appropriation fonctionne le mieux dans les pays les mieux gouvernés.

geldt echter niet voor de indirecte samenwerking: de ngo's en de andere partners van onze indirecte bilaterale samenwerking zijn in een honderdtal landen aanwezig. Wij zijn dus ver verwijderd van het principe van de geografische concentratie (op grond van de lijst van 18 partnerlanden) waarop de directe bilaterale samenwerking berust. Een en ander vereist reflectie in een poging te evolueren naar meer concentratie in de indirecte samenwerking want de ngo's zijn weliswaar onafhankelijk, maar ze worden toch ten belope van 80 % of zelfs 85 % door de Rijksbegroting gefinancierd.

Wat de lijst van de partnerlanden betreft, heeft de minister weliswaar niet alles onmiddellijk willen wijzigen, maar hij sluit niet uit dat ze alsnog wordt gewijzigd. Daarover moet echter een sereen politiek debat worden gevoerd.

Wat de thematische concentratie betreft, is de evaluator voorstander van het zoeken naar niches, zoals, in het geval van Bolivia, de sector van de volksgezondheid, waarin de Belgische samenwerking verschillende succesvolle experimenten heeft opgezet. Er moet op worden gewezen dat die geslaagde experimenten verschillen van land tot land: in Marokko boekt de Belgische samenwerking vooral inzake watervoorziening goede resultaten; in Cambodja moeten voornamelijk de resultaten op het vlak van onderwijs voor het voetlicht worden gebracht enzovoort. Er is dus geen algemene regel, behalve dat men zich moet aanpassen aan de noden van het partnerland via een politieke dialoog.

4. Eigendomsverlening en partnerschap

Men mag niet uit het oog verliezen dat de huidige praktijken verschillen van die van enkele jaren geleden.

Algemeen gesproken moeten wij onze prioriteiten aan de hand van een politieke dialoog duidelijk maken aan de partnerlanden. Men stelt immers vast dat ze niet altijd de nadruk leggen op de armoedebestrijding. Die politieke dialoog, die dus van levensbelang is, is gekoppeld aan goed bestuur. Dan kan voor nieuwe methodes worden geopteerd, zoals budgettaire steun, die in essentie voordelig is voor de eigendomsverlening.

De eigendomsverlening werkt het best in de landen die het best worden bestuurd.

5. Les remises de dettes

Ces opérations s'intègrent dans des stratégies de remises de dettes multilatérales qui avantagent les grands pays. Cela étant, la Belgique elle-même joue un rôle non négligeable dans les institutions de Bretton Woods.

6. L'évaluation de la coopération avec la Bolivie

La recommandation de l'évaluateur spécial de décentraliser davantage la coopération auprès des représentants locaux doit inciter à une réflexion sur le rôle des attachés de coopération. Sur le terrain, il y a en effet des agents de la CTB et des attachés de coopération. Ces derniers représentent le ministre de la coopération au développement et la DGCD. Leur rôle diffère de celui qu'avaient autrefois les représentants de l'AGCD: les attachés de coopération sont en effet en quelque sorte des diplomates de la coopération. Ils ont un rôle à jouer auprès des gouvernants des pays où ils sont en poste.

Un autre point sur lequel il convient de se pencher est la longueur du cycle projet DGCD-CTB . Cette question fait actuellement l'objet des travaux d'un groupe de travail.

La source du problème doit sans doute être cherchée dans la trop grande rigidité du cadre législatif actuel.

En même temps, il faudrait mettre en place un système d'évaluation des politiques menées, de manière à disposer d'évaluations plus souples entre les réunions (tous les quatre ans) des commissions mixtes.

La DGCD manque de moyens pour faire ce qu'elle devrait faire. Il conviendra en toute hypothèse de respecter la spécificité de la coopération dans la structure du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

En ce qui concerne la fermeture de l'Ambassade à La Paz, cette décision est justifiée par des raisons budgétaires uniquement et donc sans lien avec l'arrivée au pouvoir de l'actuel Président bolivien. Au demeurant, la Belgique n'a pas toujours eu une ambassade en Bolivie: par le passé, la Bolivie a souvent été desservie à partir de l'ambassade de Lima.

Pour sa part, le ministre avait plaidé pour que l'attaché de la Coopération soit commissionné comme am-

5. Kwijtscheldingen van schulden

Die operaties passen in de multilaterale strategieën van schuldkwijtschelding die de grote landen bevoordelen. Dat neemt niet weg dat België zelf een niet onaanzienlijke rol speelt in de instellingen van Bretton Woods.

6. Evaluatie van de samenwerking met Bolivia

De aanbeveling van de Bijzonder evaluator om de samenwerking meer te decentraliseren bij de lokale vertegenwoordigers moet aanzetten tot een bezinning over de rol van de attachés van ontwikkelingssamenwerking. In het veld zijn er immers ambtenaren van de BTC en attachés van ontwikkelingssamenwerking actief. Die laatsten vertegenwoordigen de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de DGOS. Hun rol verschilt van die welke de vertegenwoordigers van het ABOS hadden: attachés van ontwikkelingssamenwerking zijn als het ware immers samenwerkingsdiplomaten. Ze moeten een rol spelen bij de bestuurders van de landen waar ze op post zijn.

De duur van de projectcyclus DGOS-BTC is een ander aandachtspunt. Momenteel buigt een werkgroep zich daarover.

Het probleem is wellicht te wijten aan het feit dat de huidige wetgeving te streng is.

Tezelfdertijd zou moeten worden gezorgd voor een systeem van beleidsevaluatie, teneinde te beschikken over soepeler evaluaties tussen de (vierjaarlijkse) vergaderingen van de gemengde commissies.

De DGOS heeft onvoldoende middelen om te doen wat ze zou moeten doen. In elk geval zal de specificiteit van de samenwerking binnen de structuur van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in acht moeten worden genomen.

De sluiting van de ambassade in La Paz is uitsluitend door budgettaire redenen ingegeven en staat dus los van het aantreden van de huidige president van Bolivia. België heeft overigens niet altijd een ambassade gehad in Bolivia: in het verleden werd Bolivia vaak vanuit de ambassade van Lima bediend.

De minister had er zelf voor gepleit dat de ontwikkelingsattaché als ambassadeur zou worden aangesteld

bassadeur, étant donné que l'essentiel des relations belgo-boliviennes concernent la coopération.

Cette proposition n'a toutefois pas été suivie.

7. *Les projets relatifs aux infrastructures*

Sur ce point, la loi du 25 mai 1999 entraîne de grandes rigidités.

En tout état de cause, l'Union européenne a décidé de faire du développement des infrastructures africaines une de ses priorités.

En ce qui concerne la réhabilitation des infrastructures portuaires et ferroviaires en RDC, il s'agit là d'une décision prise par le gouvernement. Concrètement, la coopération belge étudie les dossiers. Elle finance la réhabilitation lorsqu'il s'agit de projets limités; en revanche, il est fait appel à un financement de la Banque mondiale ou de l'Union européenne dans le cas de projets de plus grande envergure.

Les rapporteurs, *Les présidents,*

Dirk VAN der MAELEN
Pierre GALAND
Sabine de BETHUNE

Hendrik DAEMS
Lionel
VANDENBERGHE a.i.

aangezien de betrekkingen tussen België en Bolivia voornamelijk de samenwerking betreffen.

Op dat voorstel is echter niet ingegaan.

7. *De infrastructuurprojecten*

In dat opzicht leidt de wet van 25 mei 1999 tot grote starheid.

De Europese Unie heeft in elk geval beslist van de ontwikkeling van de Afrikaanse infrastructuur een van haar prioriteiten te maken.

De wederopbouw van de haven- en spoorweginfrastructuur in de DRC is een beslissing van de regering. Concreet houdt dat in dat de Belgische coöperatie de dossiers onderzoekt. Ze financiert de wederopbouw als het om beperkte projecten gaat; in het geval van omvangrijker projecten wordt daarentegen een beroep gedaan op een financiering van de Wereldbank of van de Europese Unie.

De rapporteurs, *De voorzitters,*

Dirk VAN der MAELEN
Pierre GALAND
Sabine de BETHUNE

Hendrik DAEMS
Lionel
VANDENBERGHE a.i.

ANNEXE 1

Rapport 2005

de l'Evaluateur spécial de la Coopération au Développement

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Janvier 2006

Realisation: Madeleine Sergooris et Bernadette Bosser, Service communication SPF
Impression: Imprimerie SPF

Dépôt légal : 0218/2005/13

Table des Matières

Table des Matières ..... **i**

Abbréviations ..... **iii**

Remerciements ..... **v**

RÉSUMÉ **1**

INTRODUCTION **9**

CHAPITRE 1 EVOLUTION DES PRIORITÉS ET DU CONTEXTE DE LA COOPÉRATION BELGE AU COURS DE LA PÉRIODE 1989-2005 ..... **11**

1.1 OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT 11
1.2 OBJECTIFS FIXÉS QUANT AU VOLUME DE L'AIDE 12
1.3 CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE 13
1.4 PRIORITÉS THÉMATIQUES 14
1.5 LE PARTENARIAT 15
1.6 LES ALLÈGEMENTS DE DETTE 15
1.7 ADMINISTRATION – GESTION 16
1.8 COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT (CPD) 16

CHAPITRE 2 EVALUATIONS ACHEVÉES **19**

2.1 APPUI À LA JUSTICE EN AFRIQUE CENTRALE : LE CAS D'AVOCATS SANS FRONTIÈRES 19
2.2 EVALUATION DE LA COOPÉRATION BELGE EN BOLIVIE DE 1992 À 2004 24
2.3 LA PEER REVIEW DE 2005 36

CHAPITRE 3 EVALUATIONS EN COURS **39**

3.1 LE RÔLE ET LES FONCTIONS DES COUPOLES ET DES FÉDÉRATIONS D'ONG DE DÉVELOPPEMENT 39
3.2 EVALUATION DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DIRECTE (1999-2005) 40
3.3 L'ÉVALUATION CONJOINTE DE L'AIDE BUDGÉTAIRE DIRECTE 41
3.4 EVALUATION DES 3C (TRAITÉ DE MAASTRICHT) 48
3.5 EVALUATION DE LA COOPÉRATION SYNDICALE 49

CHAPITRE 4 EVALUATIONS PROJETÉES **51**

4.1 EVALUATIONS PAR LE S.E.S. EN 2006 51
4.1.1 L'aide humanitaire *51*
4.1.2 L'appui de la Belgique à la transition au Congo *51*
4.1.3 Evaluation de pays *52*
4.1.4 Rwanda *52*
4.1.5 Afrique du Sud *53*
4.2 EVALUATIONS CONJOINTES EN 2006 53
4.2.1 OMC *53*
4.2.2 FAO *53*
4.3 EVALUATIONS PAR LE S.E.S. EN 2007 54
4.3.1 Evaluation du soutien au développement du secteur privé : BIO *54*
4.3.2 Evaluation des instruments financiers *54*
4.3.3 Coopération indirecte *55*
4.3.4 La diplomatie préventive *56*

ANNEXES **57**

Liste des graphiques

Graphique 1 : Bolivie – Aide directe DGCD – Ventilation par forme de coopération....25
Graphique 2 : Bolivie – Aide directe DGCD – Investissements et coopération technique....25
Graphique 3 : Bolivie – Aide indirecte DGCD – Volume des contributions aux ONG....26
Graphique 4 : Evolution de l'APD des Etats membres du CAD (1960-2003)....66
Graphique 5 : Dépenses des pouvoirs publics belges en % du RNB....67
Graphique 6 : Evolution des formes de l'APD de la Belgique (en % du RNB)....69
Graphique 7 : Aide bilatérale DGCD - Pays bénéficiaires par canal de coopération, Moyenne 2000-2002....70
Graphique 8 : Aide bilatérale directe - Ventilation par pays bénéficiaire, Moyenne 2000-2002....70
Graphique 9 : Aide bilatérale indirecte - Ventilation par pays bénéficiaire, Moyenne 2000-2002....71
Graphique 10 : Aide bi-multi - Ventilation par pays bénéficiaire, Moyenne 2000-2002....71
Graphique 11 : Aide bilatérale directe - Ventilation sectorielle, Moyenne 2000-2002....73
Graphique 12 : Aide bilatérale indirecte - Ventilation sectorielle, Moyenne 2000-2002....73
Graphique 13 : Aide bilatérale bi-multi - Ventilation sectorielle, Moyenne 2000-2002....74
Graphique 14 : Aide multilatérale - Ventilation par organismes bénéficiaires, Moyenne 2000-2002....75

Abbréviations

AB	Allocation de Base
ABG	Aide Budgétaire Générale
AE	Affaires Etrangères
AGCD	Administration Générale de la Coopération au Développement
APD	Aide Publique au Développement
APEFE	Association pour la Promotion de l'Éducation et de la Formation à l'étranger
ASBL	Association sans but lucrative
ASF	Avocats Sans Frontières
AT	Assistance Technique/ Assistant Technique
BIO	Belgian Investment Company for Developing Countries
BM	Banque Mondiale
CAD	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CAL	Comité d'Appui Local
CEP	Centro de Estudios y Proyectos (Bolivie)
CIUF	Conseil Interuniversitaire de la communauté Française
CNCD	Centre National de Coopération au Développement
CTB	Coopération technique belge
DG	Direction Générale
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DGE	Direction Générale de Coordination et Affaires européennes (SPF AE)
DGM	Direction Générale des Affaires multilatérales et de la Mondialisation (SPF AE)
DRN	Development Researchers Network
DSRP	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
EM	Etat membre
EUHES	European Union Heads of Evaluation Services
FAO	Food and Agriculture Organization
Finexpo	Financement et Exportations (SPF AE)
FMI	Fonds Monétaire International
GBS	General Budget Support, Aide budgétaire directe
GICD	Groupe de Travail Interdépartemental pour la Coopération au Développement
H&A	Harmonisation et alignement
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFI	Institution Financière Internationale
IMTA	Institut Médical Tropical d'Anvers
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement
NCG	Nordic Consulting Group
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de la Coopération au Développement
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
PCN	Point de Contact National
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PMA	Pays les Moins Avancés
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRODIAF	Promotion of Social Dialogue in French-speaking Africa
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PVD	Pays en Voie de Développement

RDC	République Démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
SAXgr	Strategy Advisors for Government Reform (Bolivie)
SES	Service de l'Evaluation Spéciale
SIPFE	Secretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivie)
SPF	Service Public Fédéral
SR	South Research
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté
STEP	Stratégie contre l'exclusion sociale et la pauvreté
TdR	Termes de référence
UE	Union Européenne
UMSS	Universidad Mayor de San Simon (Bolivie)
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivie)
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un travail d'équipe du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement. Il englobe un travail de recherche, d'évaluation, d'analyse, de synthèse et de mise en forme auquel tous les membres du service ont activement contribué. Toutes et tous reçoivent ici mon plus cordial merci.

Merci aussi à nos collègues de la CTB et de la DGCD qui ont apporté leur contribution à ce travail.

Nos remerciements vont enfin aux consultants qui ont mené les évaluations citées dans ce rapport et à tous ceux et celles qui, en Belgique et dans les pays partenaires, ont pris le temps de leur communiquer les informations qui leur ont permis d'étayer leur jugement.

Dominique de Crombrugghe
Evaluateur Spécial

RESUME

L'évaluation est une mise en question, au sens propre. Au départ d'une évaluation, il y a quelques questions pour lesquelles on cherchera une réponse. Cette réponse n'a pas de prétention à la vérité. Elle exprime une opinion bien étayée qui peut être une remise en question. L'évaluation implique que les responsables d'une intervention ou d'une politique évaluée acceptent cette remise en question. Il ne s'agit pas d'accepter sans sourciller les conclusions d'une évaluation mais de se confronter aux constats, aux analyses faites à partir de ces constats et enfin aux enseignements que l'évaluation propose.

Le Service de l'Evaluation Spéciale de la Coopération au développement (SES) est chargé de la planification et de l'exécution d'évaluations des activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). Il propose un appui à la décision aux institutions publiques belges qui ont la coopération au développement dans leurs compétences ainsi qu'à leurs partenaires. Ses priorités sont établies en concertation avec ces acteurs.

Ce rapport livre les premières analyses du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement. Il reprend une rétrospective des priorités politiques déclarées et du contexte dans lequel a fonctionné la coopération belge au cours des 15 dernières années. Celle-ci permet d'organiser un cadrage des questions clés et des thèmes formulés dans les déclarations politiques. Le rapport livre ensuite les principaux résultats des évaluations achevées. La partie sur la Bolivie en particulier, permet de confronter certaines priorités et leur mise en œuvre dans le contexte de ce pays partenaire. Enfin, il présente l'état des évaluations en cours et celles qui sont programmées en 2006 et 2007.

En 2005, la coopération belge a bénéficié d'une revue par les pairs du CAD de l'OCDE. Bon nombre des conclusions et recommandations de cette revue par les pairs recoupent des conclusions et recommandations faites dans les évaluations menées par le SES. Il y est fait référence ci-dessous au point 2.3 (page 36).

1 Evolution des priorités et du contexte de la coopération belge

1.1 Les objectifs

La Commission d'enquête parlementaire chargée du suivi des problèmes de l'Administration Générale de la coopération au développement faisait état de l'absence d'objectifs clairs pour orienter notre coopération. Depuis, des efforts de clarification des **objectifs généraux** ont été entrepris. La loi sur la coopération internationale de 1999 mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté et les disparités les plus criantes, sur l'appui au processus de prévention des conflits, de démocratisation et de protection de la personne humaine et sur l'appui de la société civile et aux initiatives des groupes de base. En 2000, le gouvernement belge a souscrit à la Déclaration du millénaire et s'est engagé, dans le cadre des Nations Unies, à participer à l'effort international visant à réduire la pauvreté dans le monde. Parallèllement, la coopération belge s'est dotée de notes stratégiques par pays, sectorielles et thématiques. Elle fait également entendre sa voix dans les forums internationaux où se conçoit la coopération de demain.

Le défi de la coopération belge réside dans la mise en œuvre de ses engagements de concentration géographique, sectorielle et thématique en application de la loi de 1999 et de contribuer aux objectifs du millénaire. La coopération internationale d'aujourd'hui demande

aux pays donateurs de renoncer à leurs aspirations nationales pour intervenir en fonction des besoins exprimés par les pays bénéficiaires et cela en coordination avec les autres bailleurs de fonds. On sait qu'une addition de projets n'entraîne pas le développement d'un pays. Aujourd'hui, la tendance est donc d'appuyer financièrement et techniquement des politiques mises en œuvre par les pays partenaires. La coopération au développement a, dans ce projet global, un rôle spécifique : assurer que les groupes défavorisés, les pauvres, aient leur part des retombées du développement.

Quant à l'**objetif de volume de l'aide**, la Belgique a défini un délai, l'horizon 2010, pour l'atteinte de l'objectif de 0,7% du RNB consacré à l'aide publique au développement. Tout l'enjeu consiste à attribuer des moyens supplémentaires de façon adéquate et en particulier de manière à ce que cet accroissement de budget produise un impact plus important.

Les **objectifs de concentration géographique** ont amené les différents Secrétaires d'Etat et Ministres à définir des listes de pays partenaires prioritaires. On ne perçoit toutefois dans les répartitions des dépenses que peu d'effets de cette politique de concentration car d'une part, ces priorités visent essentiellement la coopération bilatérale directe qui ne représente que 15% de l'aide publique belge et d'autre part il y a un décalage de plusieurs années entre les décisions et leurs mise en œuvre. La Belgique se doit de respecter ses engagements. La principale zone de concentration de la Belgique qu'est la Région des Grands Lacs avec le Burundi, le Congo et le Rwanda appelle en outre à l'ouverture de nouvelles voies de coopération qui prennent en compte la sécurité et la reconstruction de l'Etat de droit. Dans cette perspective, on ne peut plus penser la coopération sans assurer aussi la cohérence des politiques : politique de coopération et politique étrangère, défense, commerce extérieur des armes, justice, pour ne citer que celles-là.

Les **priorités thématiques**, quant à elles, se reflètent effectivement dans les répartitions des dépenses. On y voit tout particulièrement l'importance de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.

1.2 La répartition de l'aide

Si on laisse de côté les allègements de dette, environ la moitié de l'aide belge va aux organisations multilatérales (UE, Nations Unies, Banque mondiale et autres banques de développement). Ces organisations menant leur propre stratégie d'aide au développement, la question qui s'impose est de savoir si la Belgique a des options stratégiques à leur proposer ou si elle peut adhérer aux priorités qu'elles se donnent. Un réseau d'attachés de coopération auprès des principales organisations multilatérales donne à la Belgique les moyens de suivre et éventuellement d'influencer les choix de ces organisations.

Quant au solde de l'aide au développement, la plus grande partie va au financement ou cofinancement d'acteurs non-gouvernementaux. Ceux-ci décident en fonction de leurs priorités qui ne coïncident pas nécessairement avec celles de la coopération gouvernementale. Vient enfin la coopération gouvernementale : elle s'élève actuellement à environ 120 millions d'euros par an (hors annullation de dettes). On constate toutefois que ce volume a été diminuant d'année en année depuis 1990 jusqu'en 2003 sans que cela n'ait correspondu à un choix politique explicite.

Comment [I1]: Ceci n'explique pas que la part du BI DIR ait diminué

Avec des moyens limités et une dispersion géographique encore importante, la possibilité pour la Belgique de marquer de son empreinte ses interventions de coopération est liée à des choix stratégiques. Elle devra opter selon le cas pour des interventions concertées avec d'autres bailleurs de fonds ou intervenir dans des niches de compétence.

Dans ce contexte, le Service de l'Evaluation Spéciale (SES) a commencé à débroussailler quelques pistes d'évaluation.

2 Evaluations achevées

2.1 Appui à la justice en Afrique centrale : Etude de cas Avocats Sans Frontières

Le premier sujet abordé par le SES est l'aide en matière judiciaire et plus particulièrement l'aide visant l'accès à la justice dans la région des Grands Lacs. L'étude de cas de l'Asbl Avocats sans Frontières montre la complexité des processus de réforme dans les pays dits en transition. Une organisation non-gouvernementale spécialisée, dotée d'un savoir-faire en matière d'accès à la justice, peut jouer un rôle important dans ce domaine en apportant des compétences dont les acteurs de la coopération gouvernementale ne disposent pas ou pas encore. Ce qui apparaît cependant, c'est la nécessité d'inscrire clairement une intervention dans la problématique d'ensemble de la réforme de la justice. Ceci permettrait d'identifier les priorités avec les autorités du pays bénéficiaire et avec les autres acteurs de coopération et d'utiliser au mieux les avantages comparatifs des uns et des autres. Pour la coopération belge, il s'agit aussi de développer une stratégie d'ensemble impliquant la coopération gouvernementale et non-gouvernementale dans les domaines de la gestion des conflits, de la consolidation de la paix et des droits de l'homme.

2.2 Bolivie

Le SES a choisi la Bolivie comme premier cas d'évaluation des apports de la coopération belge avec ses différents acteurs dans la longue durée (les 12 dernières années), afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Notre coopération avec ce pays est ininterrompue depuis plus de trente ans. La Belgique y est présente par la coopération gouvernementale et par nombreux acteurs non-gouvernementaux. Notre coopération financière y a été importante également.

a. Coopération bilatérale directe

L'évaluation conclut que les interventions sont pertinentes par rapport à des besoins identifiés sur le plan local. Toutefois, les priorités boliviennes sur le plan national ont peu été prises en compte. L'historique de la coopération belge et l'évolution du contexte bolivien semblent deux processus parallèles, sans rapports entre eux, qui n'ont été en phase qu'à de rares occasions. Le fait que lors des trois dernières Commissions mixtes, la partie bolivienne n'a pas pu ou su présenter des priorités précises ou des alternatives concrètes correspondant à ses propres choix de développement peut expliquer cette relative « imperméabilité » de la coopération belge aux priorités de la Bolivie. Une autre difficulté tient à la faible prévisibilité de la coopération belge. Celle-ci respecte ses engagements quant aux interventions, mais les délais sont peu prévisibles et les montants indicatifs attribués en Commission mixte ne correspondent pas aux décaissements réels.

Les résultats sont les plus visibles dans le domaine de la santé où la coopération belge est présente en Bolivie depuis plus de vingt ans. La coopération dans ce domaine a grandement contribué à la formation des ressources humaines, notamment en santé publique, en gestion des services de santé, en médecine tropicale et en matière de recherche. La coopération belge a aussi accumulé de l'expérience en matière de développement rural même s'il n'y a pas encore de réussites significatives à mettre en avant dans ce domaine.

Le rapport indique qu'un impact plus important pourrait être produit en utilisant mieux les leçons apprises des expériences antérieures et en se positionnant au niveau « meso », celui de la préparation technique des décisions, niveau intermédiaire entre l'expérience de terrain et la décision politique.

Le manque de durabilité est l'une des principales faiblesses des interventions de la coopération belge en Bolivie. Cette difficulté est d'abord liée à la faible appropriation (*ownership*) des interventions par les « bénéficiaires », qu'il s'agisse d'individus ou d'institutions. Une partie du problème provient également de l'instabilité interne de nombreuses institutions boliviennes. La coopération doit néanmoins s'adapter aux institutions locales et non l'inverse.

Enfin, le rapport identifie une série de points d'attention relatifs au déroulement des processus et des procédures :

- Augmentation des délais de préparation des actions ;
- Imprécisions dans le processus de préparation des interventions (essentiellement dans la répartition des responsabilités entre différents acteurs) ;
- Modèle qualifié de « hands on » dans lequel la plupart des décisions et responsabilités du cycle de l'intervention sont du ressort du donateur ;
- L'inadéquation entre les résultats attendus et les délais prévus pour les atteindre.

b. Coopération des ONG

La coopération d'ONG belges en Bolivie remonte à près de 30 ans. Les ONG intervenant dans le pays sont très diverses et ont des objectifs tout aussi variés, reflétant leurs propres convictions philosophiques et leurs positionnements idéologiques. Elles collaborent avec une grande diversité de partenaires à tous les niveaux de la société.

Tout comme les autres formes de coopération, le problème principal des actions financées par les ONG belges concerne leur faible pérennité.

Ensuite, les ONG sont très autonomes. Il ne semble pas qu'il y ait de tendance à une plus grande recherche de synergies entre elles ou vis-à-vis d'autres institutions. Toutefois, le Bureau des Attachés a créé, il y a trois ans, une plate-forme commune aux acteurs belges du développement en Bolivie (FABEB) qui facilite les travaux en commun et l'échange d'information. Le rapport relève encore que la recherche de synergies entre ONG belges ne serait pas nécessairement pertinente. Il vaudrait mieux pour elles de s'allier à des organisations actives dans la même zone ou dans le même domaine.

Les ONG belges en Bolivie représentent une réelle valeur ajoutée en termes financiers mais n'en possèdent quasiment pas en termes techniques ou méthodologiques. Elles jouent néanmoins un rôle important, difficilement quantifiable, en termes de solidarité, de liens vers d'autres institutions, d'ouverture à d'autres cultures et d'autres réalités, d'échanges et d'accès aux réseaux internationaux.

c. Coopération universitaire / APEFE

La quasi-totalité de la coopération universitaire belge bénéficie à la Universidad Mayor de San Simon (UMSS).

Le Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) (dont les interventions s'achèveront en 2006) appui des projets universitaires depuis 1997 et le Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française (CIUF) depuis 1998. Chaque organisation a développé sa propre

logique d'intervention, ce qui a conduit à des résultats différents. Le VLIR a centré ses appuis sur les laboratoires et les unités scientifiques. Le CIUF a financé des cursus de deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur.

La coopération universitaire a joué et continue de jouer un rôle important dans la formation des étudiants en Bolivie. Toutefois, les problèmes de pérennité sont présents dans de nombreux cas : la plupart des programmes appuyés ne pourraient pas être maintenus sans l'apport de l'aide extérieure, notamment en ce qui concerne les cursus de deuxième et troisième cycles. Le principal problème rencontré est cependant d'un autre ordre : les caractéristiques de l'UMSS (croissance, politisation, instabilité, système de gestion des fonds extérieurs, système de promotion interne, grille des salaires, etc.) empêchent la création d'incitants réels et durables à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche.

3 Evaluations par le S.E.S. en cours

3.1 La coopération bilatérale directe

Le SES réalise l'évaluation de la coopération bilatérale directe prévue dans la déclaration gouvernementale de juin 2003. Il s'agit d'une évaluation institutionnelle visant à mettre en évidence l'efficacité et l'efficience de la coopération gouvernementale belge. L'étude documentaire les entretiens seront complétés par quatre études de cas sur le terrain. Elle vise à mettre en lumière le fonctionnement des institutions chargées de la coopération belge et d'en questionner les éventuels dysfonctionnements. Les évaluateurs s'attarderont auprès de tous les acteurs de la coopération bilatérale directe tant à Bruxelles que sur le terrain sans toutefois remettre en question l'existence de la DGCD d'une part et de la CTB d'autre part. Ils seront amenés à exprimer un avis sur l'optimalisation du partage des responsabilités et des tâches entre les acteurs de la coopération directe.

3.2 Etude du rôle et des fonctions des coupoles et des fédérations d'ONG de développement

Dans la perspective de la réforme de la coopération non-gouvernementale, le SES mène une étude sur les coupoles et les fédérations d'ONG. Cette étude vise à mieux connaître les rôles et les fonctions de ces organisations ainsi que les ressources qu'elles y affectent.

3.3 Evaluation de la coopération syndicale

Le SES entame une évaluation de la coopération syndicale, à travers les différents canaux mis directement ou indirectement à sa disposition (coopération syndicale, cofinancement ONG, diplomatie préventive). L'évaluation vise la pertinence des choix, l'efficacité et la pérennité des interventions et l'efficience de cette coopération. En concertation avec les organisations syndicales, divers projets seront évalués en vue d'illustrer l'étude documentaire.

4 Evaluations conjointes en cours

4.1 Aide budgétaire

Là où l'instrument de coopération appelle les bailleurs de fonds à coopérer, comme lors d'interventions en matière d'aide budgétaire, il est opportun de procéder à des évaluations conjointes. C'est ce qui se fait actuellement pour l'aide budgétaire. Celle-ci n'est pas une fin en soi; elle est un instrument de l'aide au développement. Le but de l'évaluation est de mettre

en évidence dans quelles circonstances et à quelles conditions l'aide budgétaire est un instrument de coopération adéquat, efficace pour amorcer ou renforcer le développement des populations pauvres. L'évaluation est documentée par sept études de cas dans des pays qui ont bénéficié ou qui bénéficient d'aide budgétaire. Cinq études de cas ont été menées dans des pays partenaires de la coopération belge. Parmi les points saillants qui ressortent déjà de l'étude en cours en retiendra :

- les motifs qui conduisent les donneurs à fournir de l'aide budgétaire varient d'un pays partenaire à l'autre et entre donneurs dans un même pays partenaire;
- l'aide budgétaire devrait être accompagnée d'assistance technique; celle-ci semble peu élaborée;
- l'aide budgétaire augmente les ressources inscrites au budget et la discipline budgétaire au détriment de ressources non budgétées et dès lors plus discrétionnaires;
- l'aide budgétaire ne porte de fruits en faveur du développement que si elle est soutenue dans le long terme;
- plusieurs donneurs groupant leur aide budgétaire peuvent paralyser les institutions d'un pays s'ils décident ensemble de se retirer.

4.2 Complémentarité, Coordination et Cohérence (3 C)

Les agences de coopération au développement, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, agissent de moins en moins souvent de façon isolée. Le souci de coordination, de recherche de complémentarité et de mise en cohérence des politiques ayant un impact sur le développement de nos partenaires du sud font aujourd'hui partie intégrante de notre politique de coopération.
Quatre évaluations conjointes avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux européens sont en cours actuellement. Elles traitent respectivement :

- de la complémentarité et de la coordination de documents stratégiques de pays avec les priorités des pays bénéficiaires et avec les autres bailleurs de fonds ;
- de la coordination entre bailleurs en ce qui concerne les programmes de formation visant le renforcement des capacités des pays bénéficiaires dans le domaine du commerce international et des négociations commerciales internationales en particulier ;
- des mécanismes au sein des institutions européennes (Commission, Conseil, Parlement) et des Etats membres, visant à assurer la cohérence entre la politique de coopération et les autres politiques pouvant avoir une influence sur celle-ci ;
- de la coordination, de la complémentarité et de la cohérence des interventions visant au renforcement des structures décentralisées dans les pays partenaires[1].

4.3 OMC : Revue de l'assistance technique en vue du renforcement des capacités commerciales dans les pays en voie de développement

L'OMC a décidé de soumettre ses formations visant le renforcement des capacités commerciales et de négociation dans les pays membres en voie de développement à une évaluation externe. Dans un contexte où plusieurs agences de coopération bilatérales et multilatérales organisent de tels programmes de formation sans beaucoup de concertation entre elles cependant, l'évaluation doit apprécier

- les mérites des formations organisées par l'OMC par rapport à celles d'autres agences;
- la pertinence des formations organisées par l'OMC pour ses membres et pour les participants ; et
- l'efficience et la gestion de ces formations.

[1] Cette évaluation est assurée par le service d'évaluation interne de la DGCD.

Le SES est membre du comité de pilotage de cette évaluation.

5 Evaluations en projet

Les évaluations planifiées par le SES pour 2006 sont :

- l'aide d'urgence;
- l'appui à la transition au Congo
- la coopération belge avec le Rwanda depuis 1994
- la coopération belge avec l'Afrique du Sud : bilan et perspectives
- BIO

D'autres évaluations envisagées en 2007 sont

- Finexpo et les prêts d'Etat
- le Ducroire et les allègements de dette
- la diplomatie préventive et la consolidation de la paix.

Ces évaluations auront pour but de mieux comprendre les mécanismes de décision dans ces différents domaines, les raisons des succès ou des échecs des interventions et de documenter les choix politiques de demain en matière de coopération au développement.

8

INTRODUCTION

Contenu

Ce rapport est le deuxième rapport de l'Evaluateur spécial et le premier depuis la remise sur pied du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement par l'AR du 17 février 2003. Le rapport précédent avait été remis au Parlement en juin 2001. L'Evaluateur avait produit une analyse, basée sur cinq études de cas, de la manière dont la coopération belge s'attaque à la pauvreté et des résultats atteints.
Depuis, la structure de l'évaluation de la coopération au développement a changé. Il y a aujourd'hui au sein de la DGCD un service qui assure d'une part des évaluations thématiques du travail de la DGCD avec ses organisations partenaires et d'autre part un appui technique aux gestionnaires pour mener des évaluations au niveau de projets ou de programmes de coopération. L'Evaluation spéciale mène des évaluations des politiques de coopération, des évaluations institutionnelles des organes chargés de la coopération ainsi que toute évaluation en ce qui concerne les activités de l'Etat fédéral reconnues comme APD. Le rapport qui vous est soumis traite des activités de l'Evaluation spéciale achevées, en cours et en projet.

Il est présenté en plusieurs chapitres. Après l'introduction qui rappelle la mission du Service de l'évaluation spéciale, le rapport passe en revue les priorités de la coopération au développement telles qu'elles ont été énoncées au cours des quinze dernières années (Chapitre 1).
Trois chapitres sont consacrés aux activités d'évaluation du service : il présente les principaux résultats des évaluations achevées (Chapitre 2), les contenus des évaluations en cours (Chapitre 3) et les perspectives quant aux évaluations projetées (Chapitre 4).

Mission du service de l'évaluation spéciale

Le service de l'Evaluation spéciale de la Coopération au développement (SES) est chargé de la planification et de l'exécution d'évaluations des activités de l'Etat fédéral reconnues comme aide publique au développement par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). Il propose un appui à la décision aux institutions publiques belges qui ont la coopération au développement dans leurs compétences ainsi qu'à leurs partenaires et il établit ses priorités en concertation avec ces acteurs.

Il évalue entre autres les stratégies, les politiques générales et les thématiques transversales ainsi que les instruments de la coopération belge au développement. Il diffuse l'information sur les bonnes pratiques en matière de coopération et cherche à induire un changement lorsqu'il rencontre des pratiques boiteuses. Les principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement forment son cadre de référence.

En particulier, le SES produit annuellement un rapport destiné au Parlement belge sur les constats et les enseignements tirés de ses évaluations.

Le SES collabore et favorise les complémentarités avec le service D0.2, chargé du suivi et de l'évaluation interne à la Direction générale de la coopération au développement (DGCD). Il collabore également avec les autres services, tant du SPF AE que d'autres SPF, chargés de la coopération au développement et des relations internationales avec les pays en développement ainsi qu'avec les services compétents de la CTB, de BIO et des acteurs indirects.

Le SES bénéficie de l'appui d'un comité de suivi[2]. Celui-ci prend connaissance du programme des évaluations, donne son avis sur les travaux prévus et en cours. Il donne également son avis sur le rapport annuel destiné au Parlement.

Les activités et produits du SES sont :

- Un rapport annuel destiné Parlement sur les enseignements tirés du travail d'évaluation réalisé pendant l'année précédente ;
- Des synthèses et analyses réalisées à partir des évaluations sur des interventions de la coopération belge;
- Des aides à la décision en matière de coopération au développement sous forme de constats et d'enseignements ;
- Une communication vers les acteurs de la coopération et le public sur les enseignements tirés des évaluations réalisées.
- Le service fait appel à des experts extérieurs pour l'exécution de la plupart des évaluations programmées. Il est dirigé par l'évaluateur spécial.

[2] Le comité de suivi est composé de six membres : le chef du service D0.2, l'Auditeur du SPF AE, deux membres nommés respectivement par le Ministre des Affaires étrangères et par le Ministre de la Coopération au développement, deux membres nommés par le Conseil fédéral du développement durable.

Chapitre 1 EVOLUTION DES PRIORITES ET DU CONTEXTE DE LA COOPERATION BELGE AU COURS DE LA PERIODE 1989-2005

Cette partie propose une rétrospective des priorités politiques déclarées et du contexte dans lequel a fonctionné la coopération belge au cours des 15 dernières années. Elle vise à identifier des questions clés et des thèmes formulés dans les déclarations politiques. Dans ce rapport, la partie sur la Bolivie en particulier, permet une confrontation entre les déclarations et la réalité.

A la lecture des documents de référence nous avons dégagé huit thèmes :

1. Les objectifs généraux de la coopération au développement de la Belgique
2. Les objectifs fixés quant au volume de l'aide
3. Les objectifs de concentration géographique
4. Les priorités thématiques
5. La vision du partenariat avec les pays du Sud
6. Les allègements de dette
7. Le renforcement de la cohérence des politiques
8. La qualité de gestion

1.1 Objectifs généraux de la coopération belge au développement

Au cours de la dernière décennie, on a souvent reproché à la coopération belge un manque de vision et d'objectifs clairs. C'est d'ailleurs le premier problème qui a été soulevé par la Commission d'enquête parlementaire chargée du suivi des problèmes de l'Administration générale de la coopération au développement[3]. Dans le plan d'avenir pour une nouvelle coopération internationale approuvée par le gouvernement à l'époque en réponse à ces constats, l'accent est mis sur trois priorités : (1) la lutte contre la pauvreté et les disparités les plus criantes, (2) l'appui au processus de prévention des conflits, de démocratisation et de protection de la personne humaine, (3) l'appui à la société civile et aux initiatives des groupes de base. Sans doute, ces préoccupations étaient présentes auparavant mais le politique a jugé utile de les réaffirmer. Il ne s'agit d'ailleurs pas que d'une affirmation. En Bolivie, par exemple, cela s'est traduit par un ciblage des nouvelles interventions sur les provinces les plus pauvres du pays.

Ces orientations du plan d'avenir ont été transposées dans la loi relative à la coopération internationale belge du 25 mai 1999. L'objectif prioritaire de la coopération sera le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement. Des thèmes prioritaires y sont définis (cf. Point 2.4).

Parallèlement, au plan international, des objectifs ont été fixés dans le cadre des Nations unies, qui aboutiront en 2000 aux Objectifs de développement du millénaire (ODM). Le Gouvernement belge a souscrit à la Déclaration du Millénaire et aux ODM. Ceux-ci sont repris comme « fil rouge » et référence pour la politique belge dans les notes politiques des Ministres Verwilghen et De Decker. Ceci implique que la référence à la loi de 1999 s'estompe. Il n'y a toutefois pas de contradiction entre les ODM et les objectifs fixés par la loi. Les deux

[3] *Opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking* , Verslag namens de Bijzondere Commissie, uitgebracht door Mevr. Suzette Verhoeven en de Heer Jacques Simonet, Ref 1123 / 1 - 96-97.

textes mettent la priorité absolue sur la réduction de la pauvreté. C'est assez logique puisque les ODM ont eux-même émergé d'une « review » des politiques de développement des Etats membres du CAD à la moitié des années 1990 et le constat d'une marginalisation croissante de l'aide au développement. Notons que les ODM ont été formulés de manière à rendre mesurable l'état de leur réalisation. A cet égard, il conviendra que la Belgique précise dans quelle mesure elle contribue à la réalisation des ODM. C'est d'ailleurs un défi pour toute la communauté internationale.

De grandes stratégies comme les ODM émanent principalement de la vision des pays donateurs. Or, il est important de rappeler que les politiques de développement appartiennent au champ de responsabilité des pays partenaires. La coopération belge, avec celle d'autres donateurs, vise à soutenir ces politiques par un appui financier, un appui au renforcement de capacités humaines et institutionnelles des autorités locales et par un appui au développement d'organisations de citoyens. Cette préoccupation est présente dans les déclarations politiques depuis le début des années 1990. Le Secrétaire d'Etat Erik Derycke avait fait d'une plus grande responsabilité des pays bénéficiaires de l'aide l'un des grands axes de sa note politique. Il voyait l'aide au développement comme « un véritable contrat, engageant les deux partenaires et déterminant clairement la mission de chacun ». L'évaluation menée en Bolivie révèle un écart entre la volonté politique et sa mise en œuvre.

1.2 Objectifs fixés quant au volume de l'aide

Le volume de l'aide par rapport au P.I.B. est le principal objectif quantifié fixé par la Belgique pour sa coopération au développement. Il s'agit d'un engagement international souscrit depuis longtemps déjà par le gouvernement belge et qui a été repris dans les déclarations gouvernementales et notes politiques dans les années 1980[4]. Toutefois, du fait des contraintes budgétaires liées notamment au solde à financer des pouvoirs publics belges et plus tard aux efforts visant au respect des critères de convergence pour l'adoption de l'euro, cette promesse a été « mise au frigo » dès le début des années 1980. L'objectif de porter l'aide publique au développement (APD) à 0,7% du RNB sera finalement réaffirmé en 1999 par le gouvernement Verhofstadt I. Cet engagement sera inscrit dans la Loi-programme du 24 décembre 2002. Il sera également réaffirmé par le Premier Ministre dans les instances internationales dont l'Assemblée générale des Nations Unies lors du Sommet du Millénaire+5. (septembre 2005)

Après plus de quinze ans de contraction, le volume de la coopération belge connaît une augmentation entre 1999 et 2003[5] (de 0,3 à 0,6%du RNB). Cette augmentation doit être attribuée en grande partie à des opérations d'allègement de la dette plutôt qu'à une augmentation des flux financiers vers le Sud. La part relative des autres canaux de coopération, à savoir les interventions de la coopération gouvernementale (bilatéral direct), des ONG, universités et autres acteurs non-gouvernementaux (bilatéral indirect) et des contributions aux organisations multilatérales, est restée relativement stable. En 2004, le ratio de l'APD par rapport au BNB est retombé à 0,41%.

La mise en œuvre de l'objectif de 0,7% du RNB commence par des choix budgétaires au niveau du gouvernement. Celui-ci vient d'octroyer une augmentation du budget de 100 millions d'euros pour 2006 par rapport au budget voté en 2005.Tout l'enjeu consiste ensuite à attribuer les moyens supplémentaires de façon adéquate et en particulier de manière à ce que cet accroissement de budget produise un impact plus important. Il faut prendre en compte les

[4] Le 19 mai 1989, le Ministre de la Coopération au Développement a soumis un plan triennal au Conseil des Ministres visant à atteindre 0,7% du P.N.B. Le Conseil des Ministres avait conditionné la réalisation de l'objectif aux « possibilités budgétaires ».
[5] Voir annexe 3, graphique 4.

capacités d'absorption des organismes d'exécution de la coopération ainsi que des partenaires dans le Sud et des critères de qualité, c'est-à-dire la capacité d'affecter les ressources à des choix pertinents. Les évaluations devront établir à partir d'études de cas, dans quelle mesure des budgets accrus produisent aussi de meilleurs résultats.

1.3 Concentration géographique

Le morcellement de l'aide est mis en question dès le début des années '90. L'idée est retenue en 1993[6] de concentrer l'aide sur une vingtaine de pays et parallèlement de mener une politique de concentration régionale (SADC, Afrique de l'Ouest, Mékong). Les principaux critères d'attribution de l'aide belge seront le degré de pauvreté de la région ; ensuite l'existence d'une politique de respect des droits de l'homme, de la démocratie et une bonne gestion des affaires de l'Etat. Il faut aussi que les pays forment une unité géographique et culturelle et ajuster l'aide au degré de développement du pays.

En 1990, plus de la moitié de APD belge allait vers le Congo[7], le Rwanda et le Burundi. Au cours de la décennie, ces trois pays ont sombré chacun dans une crise grave qui a balayé une grande partie des réalisations de la coopération construites au cours de la période précédente. En 1991, la coopération est suspendue avec le Congo, ce qui entraîne un difficile exercice de reconversion de la coopération vers d'autres pays.

En 1995, le Ministre des affaires étrangères Vandenbroucke et le secrétaire d'Etat à la coopération Erik Derycke ont publié une note de politique qui réorientait la politique belge par rapport à l'Afrique Centrale : l'aide y serait poursuivie, mais l'idée d'un partenariat privilégié avec les anciennes colonies est abandonnée[8]. La concentration de l'aide reste toutefois une priorité. Le Secrétaire d'Etat Moreels a poursuivi la politique de Derycke en établissant une liste de 25 pays partenaires sur base de critères qui seront repris dans la loi de 1999. Si en 1995, le gouvernement estime devoir rester attentif a la situation en Afrique centrale, la coopération ira en priorité vers les pays les plus pauvres et particulièrement là où la Belgique peut apporter une plus-value[9] en raison de son expertise. En 1999, le Secrétaire d'Etat Boutmans confirmera une liste de 25 pays qui sera réduite à 18 durant la période Verwilghen en 2003. Ces pays forment des ensembles géographiques relativement cohérents en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale et orientale. Notons que 11 pays seulement ont été partenaires de la coopération belge pendant toute la période allant de 1989 à aujourd'hui. Dans la pratique cependant, ce sont aujourd'hui encore plus de 40 pays qui bénéficient de l'aide bilatérale directe de la Belgique et plus de 100 qui reçoivent de l'APD belge sous une forme ou sous une autre. En 2003, les 10 premiers pays ont reçu chacun entre 10 et 20 millions d'euros, 45 pays entre 1 et 10 millions et 42 pays moins d'un million. Le Ministre De Decker souligne l'importance de la coopération régionale et souhaite reprendre une coopération avec la Mekong River Commission.

Lorsqu'on analyse les statistiques de dépenses, on ne perçoit aucun effet de cette politique de concentration et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les notes politiques ne sont pas explicites quant au type de coopération visé par cette concentration. Dans la pratique, les priorités géographiques ont essentiellement des répercussions sur l'organisation de la coopération bilatérale directe, qui ne représente que 15% de l'APD belge et se concrétisent

[6] Note politique du Secrétaire d'Etat à la coopération « Il y a encore de l'espoir ! ».
[7] Dans la suite de cette note nous écrirons Congo pour la RDC, y compris lorsque nous faisons référence à la période pendant laquelle le pays s'appelait le Zaïre.
[8] Frank Vandenbroucke en Erik Derycke, *België en subsaharaans Afrika : agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*, Teksten en Documenten, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, Februari 1995.
[9] Ligne de force du programme du Gouvernement fédéral, 28/06/1995, doc parl chambre 23/1-1995.

dans un premier temps par la fermeture des services de coopération de l'ambassade (ex. Burkina Faso). Ensuite, une décision prise pour l'avenir d'arrêter la coopération directe avec certains pays partenaires n'a pas d'effet immédiat sur la mise en œuvre de la coopération avec ces pays. La Belgique se doit en effet de respecter ses engagements, y compris avec les pays qu'elle ne considère plus comme partenaires, et assurer un achèvement des projets ainsi qu'un transfert des acquis aux partenaires locaux.

Pour les autres formes d'aide qui représentent 85% du budget total, on ne trouve que peu de références à cette sélection de 25 puis 18 partenaires. L'Etat belge a en effet moins de maîtrise sur les canaux d'aide qui sont, soit mis en œuvre par d'autres acteurs (ex. acteurs multilatéraux, BIO, ONG), soit concertés avec d'autres donateurs (décisions dans le cadre du Club de Paris), ces acteurs ayant également leur propre politique.

En 2001, le Gouvernement lance un plan d'action intitulé «Construction de la Paix dans la région des Grands Lacs. » Celui-ci implique une augmentation significative de volume financier destiné à la coopération avec les pays de la région. L'Afrique centrale revient au cœur de la politique étrangère de la Belgique. Cela s'exprime entre autres dans des opérations comme l'annulation de la dette du Congo en 2003 ainsi que dans les actions d'aide d'urgence et de diplomatie préventive.

1.4 Priorités thématiques

Au cours de la période 1989-2005, on verra se succéder cinq ministres ou secrétaires d'état à la coopération au développement. Appartenant à des formations politiques différentes, ils vont néanmoins contribuer chacun par touches successives à construire une politique de coopération présentant une certaine continuité en termes d'orientation thématique. Cependant, les premiers enseignements des évaluations montrent que cette continuité d'intention ne résiste pas à l'épreuve du terrain.

Le Ministre Derycke fera des droits de l'homme et de la démocratie une condition de l'aide belge. Il l'imposera à plusieurs pays partenaires dont le Congo et le Rwanda. Dans ce contexte, la perception s'impose que le développement n'est pas dissociable de la sécurité.

Ces priorités deviendront une pierre angulaire de la politique de M. Moreels. Celui-ci renforcera les activités d'aide humanitaire et créera des lignes budgétaires en faveur de la prévention des conflits. M. Boutmans posera les jalons pour une approche qui prenne en compte la phase de transition entre l'état de conflit et le développement. Il ne fera plus des droits de l'homme et de la démocratie une condition pour avoir accès à l'aide belge mais tentera au contraire de se servir de l'aide belge pour contribuer à asseoir l'Etat de droit dans des pays partenaires. Le Ministre Verwilghen consolidera cette option en faveur des pays en transition en veillant à une augmentation du budget en faveur de ces pays. Une allocation de base spécifique est créée en ce sens.

Ces priorités politiques vont s'accompagner de choix sectoriels qui seront inscrits dans la loi du 25 mai 1999 :

- Les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive ;
- L'enseignement et la formation ;
- L'agriculture et la sécurité alimentaire ;
- L'infrastructure de base ;
- La prévention de conflits et la consolidation de la société, en ce compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Avec le Ministre Verwilghen, un accent particulier est également posé sur l'appui au secteur privé[10].

Quatre thématiques transversales doivent faire l'objet d'une attention permanente :

- Le respect des droits de l'enfant [11];
- L'équilibrage des droits et des chances des hommes et des femmes ;
- Le respect de l'environnement ;
- L'économie sociale.

Même s'ils restent larges, ces choix se reflètent effectivement dans la répartition des dépenses d'aide bilatérale. On y voit tout particulièrement l'importance de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.

1.5 Le partenariat

Le terme de « partenaire » a été utilisé pendant toute la période pour désigner les pays bénéficiaires où la Belgique intervient dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Dès la fin des années 1980, la Belgique a cherché à impliquer et à responsabiliser davantage les pays bénéficiaires dans la mise en œuvre de la coopération, sous forme d'un contrat entre partenaires, pour rappeler les termes du Secrétaire d'Etat Derycke. A partir de 1989, la Belgique introduit dans plusieurs pays partenaires un système de co-gestion, modèle avant-gardiste dans sa conception. Il s'agissait d'introduire un partage de responsabilité entre la Belgique et son partenaire durant tout le cycle de projet. Le bénéficiaire serait responsable de l'identification, de la formulation et de la mise en œuvre, la Belgique aurait gardé le dernier mot en acceptant les rapports d'identification et de formulation. Ils seraient ensemble responsables de l'évaluation. Ce système n'a jamais été appliqué de façon cohérente conformément à la philosophie de départ et il y a eu autant de modèles de cogestion que de pays partenaires où celle-ci a été mise en oeuvre. Il a eu des répercussions sur les procédures (comptes communs, gestionnaires représentatifs des deux partenaires, structure mixte de concertation locale, …) mais la Belgique a toujours gardé les rênes en mains à tous les stades du cycle.

A l'heure actuelle, la coopération internationale cherche à développer le partenariat dans le dialogue politique ainsi qu'un appui davantage axé sur des stratégies (de type sectoriel ou institutionnel) que sur le modèle de projet classique. C'est l'approche qui prévaut entre autres dans l'aide budgétaire.

1.6 Les allègements de dette

Dès le début des années 1990, les documents de politique reconnaissent que le fardeau de la dette est un obstacle au développement. Effectivement, à partir de 1992, la Belgique accordera des allègements de dette à plusieurs pays partenaires et participera chaque année à des allègements de dette négociés ou non dans le cadre du Club de Paris. La Belgique se joindra aux initiatives HIPC[12] et le volume des allègements de dette atteindra régulièrement des montants importants pour culminer en 2003, année où l'annulation de la dette bilatérale du Congo représente près de la moitié du volume de l'aide publique au développement (APD) de

[10] Cfr. Note politique « Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement ».
[11] Thématique ajoutée par la loi du 19 juillet 2005 (MB 07/09/2005).
[12] Initiative d'allègement de dette des Pays pauvres très endettés (PPTE – en anglais HIPC Highly indebted poor countries

l'année. On ne peut néanmoins pas établir de lien clair entre les déclarations politiques et les allègements de dette effectivement réalisés. Ceux-ci semblent être dictés par des décisions ponctuelles plus que par une politique à long terme. Contrairement à d'autres bailleurs de fonds, la Belgique ne semble pas avoir articulé de politique en ce qui concerne les allègements de dette multilatéraux.

1.7 Administration – gestion

Pendant la période, l'organisation de la coopération a été pratiquement en permanence dans un processus de réforme ou de crise. Une réforme de 1991 avait créé deux directions générales régionales compétentes pour les actions bilatérales. Une troisième direction générale avait pour compétence toute la coopération indirecte et multilatérale. L'option était de maintenir une et indivisible la responsabilité des services à partir de la conception jusqu'à l'exécution des programmes de coopération, ceci afin d'éviter l'éclatement des responsabilités et les conflits de compétence qui avaient caractérisé la période antérieure. En 1995, la coopération belge est secouée par une série d'articles de D. De Coninck, parus dans le journal De Morgen dénonçant le gaspillage de plusieurs investissements fournis par la Belgique qui ont conduit à la mise en place de la Commission spéciale de la Chambre. Les articles visaient principalement des faits liés au Commerce extérieur mais l'AGCD en a fait les frais.[13]

Une nouvelle réforme a été entamée dès 1998. Exactement à l'opposé de la réforme précédente, celle-ci visait à dissocier les compétences de choix, de conception, de contrôle et d'évaluation des compétences d'exécution, confiées à une agence extérieure.

Le partage des responsabilités entre la DGCD et la CTB agite encore la coopération près de sept ans après les décisions de réforme. La question débattue actuellement vise la mise en place d'une procédure qui permettrait de réduire le temps nécessaire à la préparation d'une intervention. Comment s'emboîtent le programme (indicatif) de coopération, l'identification et la formulation d'une intervention ? Et comment cette mécanique peut-elle mettre en œuvre efficacement les nouveaux instruments de coopération ?

1.8 Cohérence des politiques pour le développement (CPD)[14]

Vers 1999, le besoin de cohérence des politiques pour le développement est reconnu par le gouvernement arc-en-ciel. La cohérence du point de vue du développement consiste à identifier puis à résoudre les contradictions entre des priorités de développement et d'autres politiques en faveur du développement. Un Groupe de Travail Interdépartemental pour la Coopération au Développement (GICD) sera installé sous la présidence du Premier Ministre. Il ne se réunira qu'une fois puis tombera en désuétude.

D'autres organes ont été mis en place qui assurent davantage la coordination que la cohérence des politiques :

- Le **Coormulti** (DGM) a été créé en 2003 pour la détermination des positions belges dans les institutions multilatérales. Il rassemble toutes les parties prenantes (dont la DGCD, ainsi que les entités fédérées et les acteurs non gouvernementaux) et couvre tous les domaines à l'exception de la sécurité, de la défense et des affaires européennes.

[13] Douglas De Coninck, Wittte Olifanten, de miljardenschandalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, Van Halewijck, Leuven, 1996.
[14] Voir note DGCD sur la cohérence de poltiques pour le développement, 2005

- Une **Coordination européenne** (DGE) détermine la position belge dans le cadre des politiques de l'UE.
- Les **Réunions de préparation au Comité 133** déterminent la position belge dans la politique commerciale de l'UE.

Ces deux derniers instruments associent notamment les entités fédérées (en vertu d'un accord de 1994), la DGCD et autres DG ou SPF. Des représentants de la DGCD font également partie de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE.

- Le **Comité interdépartemental sur l'Afrique centrale** coordonné par la DGB : réunion de coordination hebdomadaire visant à l'échange d'informations, mais aussi à la coordination d'activités. DGCD et Défense (cabinet et administration) en sont des membres fixes ; d'autres services publics fédéraux (Finances, Intérieur, Justice) et le cabinet du Premier Ministre s'y joignent également.

D'autres mécanismes plus spécifiques, peuvent contribuer à la cohérence entre les intérêts du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement tels que **Finexpo** , le **Ducroire** ou le **Point de Contact National** (PCN)[15].

En outre, la DGCD mène des concertations spécifiques avec :

- SPF Finances (dette, préparation des réunions des IFI – d'autant plus que la DGCD se voit de plus en plus associée au Comité de Développement du FMI et de la BM, le ministre de la Coopération accompagnant aujourd'hui le ministre des Finances à ses sessions)
- SPF Défense (opérations de maintien de la paix)
- SPF Emploi : pour STEP (Stratégies contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté) et PRODIAF (Promotion du Dialogue social en Afrique francophone) dans le cadre de l'OIT ; un comité de pilotage associe Coopération au Développement, Emploi, Affaires étrangères, syndicats
- SPF Intérieur (migrations)

La DGCD est également impliquée dans la cellule intergouvernementale « traite des êtres humains », notamment pour l'élaboration de rapports sur ce sujet et sur la traite d'enfants.

Le Conseil européen a décidé lors de sa session de mai de mettre en œuvre la CPD dans douze domaines prioritaires : commerce, environnement, changement climatique, sécurité, agriculture, pêche, dimension sociale de la mondialisation – emploi et travail décent, migrations, recherche et innovation, société de l'information, transport, énergie. Il a appelé la Commission et les Etats membres à renforcer leurs mécanismes, procédures et instruments de CPD, à y affecter des ressources adéquates dans leurs administrations et à s'inspirer des meilleures pratiques développées par certains Etats membres. Pour assurer le suivi, il a invité la Commission à rendre compte de la mise en œuvre de ces engagements par un rapport bisannuel sur la CPD.

La note de politique (2004) du ministre de la Coopération au Développement et les plans de management du président du Comité de Direction du SPF Affaires étrangères et du Directeur

[15] Les PCN ont pour mission d'assurer la promotion des principes directeurs de l'OCDE concernant les entreprises multinationales (formulés en 2000) et d'encourager les entreprises multinationales à les respecter. Ils en rendent compte par un rapport annuel au Comité des Investissements de l'OCDE. Le PCN belge, sous la tutelle du SPF Economie, Classes moyennes et Energie, est composé de manière tripartite : organisations patronales, organisations syndicales, gouvernements fédéral et régionaux (les Affaires étrangères y sont représentées par le Commerce extérieur, la DGCD n'est pas présente). L'essentiel de son activité en 2004 a été l'examen des plaintes des NU et d'ONG contre des sociétés belges pour leurs activités en RDC.

général de la DGCD font état d'un engagement politique en faveur de la cohérence des politiques pour le développement. Le ministre De Decker a exprimé :

- son intention de créer un Conseil fédéral de la Coopération au Développement (cohérence intragouvernementale)
- son plaidoyer pour une plus grande « européanisation » de la coopération au développement, via des associations avec certains Etats membres et la Commission européenne (cohérence intergouvernementale), et
- plus généralement, son souci de rechercher une cohérence internationale par une plus grande symbiose entre l'action bilatérale et l'action multilatérale (en Afrique et en RDC en particulier).

Chapitre 2 EVALUATIONS ACHEVEES

2.1 Appui à la justice en Afrique centrale : le cas d'Avocats sans Frontières

Peut-on parler de justice en Afrique centrale aujourd'hui ? La justice d'Etat est pratiquement absente au Congo[16] alors qu'on estime à plus de 3,5 millions les victimes de la guerre qui ravage l'Est du pays depuis 1998[17]; on cite de chiffre de 700.000 personnes susceptibles d'être poursuivies pour actes de génocide au Rwanda ; plus de 100.000 personnes y vivent depuis des années dans des prisons surpeuplées ; 8.000 personnes sont en attente de jugement pour des accusations de crimes commis lors des violences au Burundi en 1993. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda a été mis en place en novembre 1994 pour juger les principaux responsables du génocide Rwandais. La Cour pénale internationale mène une instruction dans l'Est du Congo afin d'établir s'il y a là aussi génocide ou crime contre l'humanité et pour rechercher les responsabilités. La gravité des faits et le nombre de personnes impliquées défient n'importe quelle organisation judiciaire.

Devant une toile de fond aussi hallucinante, la coopération internationale apporte depuis 10 ans sa contribution à la restauration de l'état de droit e.a. par l'appui à la justice au Rwanda d'abord, au Burundi et au Congo ensuite.

Le SES a choisi le programme de l'ASBL Avocats sans Frontières (ASF) comme étude de cas pour tenter de dégager une meilleure connaissance des possibilités et des limites d'une coopération en matière de justice dans ce qu'il est convenu d'appeler des pays en transition ou en situation post-conflictuelle.

L'évaluation d'ASF est la première évaluation du SES dans le domaine de la prévention des conflits et également sa première évaluation en Afrique centrale. Elle sera suivie d'autres qui viseront à vérifier si dans la région, la coopération belge a fait ces dernières années des choix pertinents et si leur mise en œuvre contribue à y réamorcer des processus de développement.

2.1.1 Note stratégique[18]

La présence en Afrique centrale, au Rwanda en particulier, d'organisations non-gouvernementales belges actives dans le domaine de l'accès à la justice remonte à 1996. Ces organisations ont mené un travail pionnier qui a contribué à la réflexion stratégique de la coopération belge en matière de consolidation de la paix.

La loi relative à la coopération internationale du 25 mai 1999 stipule qu'un des cinq secteurs de concentration de l'aide de la Belgique est «la prévention des conflits et la consolidation de la société», qui inclut aussi la promotion d'une culture des droits de l'homme.

La note stratégique traite de la consolidation de la paix, terme utilisé par la coopération au développement belge pour désigner «la prévention des conflits et la consolidation de la

[16] Mission conjointe multibailleurs, Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo, Rapport d'état des lieux, mai 2004.
[17] voir e.a. la déclaration de Titinga Frédéric Pacere devant la Commission des droits de l'homme à Genève, avril 2005 ; Lessons from Rwanda-Lessons for Today, p. 34, Evaluation Department, Danish Ministry of Foreign Affairs, 2004.
[18] Note stratégique « Consolidation de la paix « , DGCD, juillet 2002.

société» dans les pays partenaires politiquement fragiles ou dans les régions en conflit. La consolidation de la paix suppose une bonne connaissance du terrain, une analyse des risques, de la souplesse et des actions rapides à court terme dans une perspective à moyen terme.

Parmi les stratégies mises en place par la Coopération belge pour assurer la consolidation de la paix, figurent les programmes de réconciliation et justice de transition dans la Région des Grands Lacs.[19]

2.1.2 Contexte général

Le secteur judiciaire dans les pays fragiles est affecté par cinq types de problèmes qui se recoupent :

- L'inaccessibilité de la justice : des barrières pratiques telles que la méconnaissance de leurs droits par les citoyens, la distance physique des tribunaux, le coût d'une procédure, les délais, une assistance en justice rare et chère ; mais également des barrières mentales : la distance sociale est grande entre les justiciables et le système judiciaire.
- L'inadéquation de la justice : lorsqu'un plaignant parvient au tribunal, il n'y trouve souvent pas de répondant ou des juges incapables de répondre à sa demande
- L'indépendance des magistrats est souvent mise en cause
- Les ressources et l'infrastructure du judiciaire sont tout à fait insuffisantes ; il manque de personnel formé, de documentation de base.
- Le système judiciaire manque souvent totalement de légitimité. L'absence de ressources, l'incompétence et la difficulté d'accès à la justice rendant le système peu performant ; cela lui retire toute légitimité aux yeux de la population et du gouvernement qui en profite pour réduire les ressources qui lui sont allouées.

Les réformes nécessaires sont alors de plusieurs ordres :

- La loi : il faut mettre en place une législation qui répond aux besoins des justiciables
- La réforme des cours et tribunaux : cette réforme vise l'efficacité, la compétence, l'intégrité et la capacité des tribunaux de répondre aux besoins des justiciables : il faut améliorer l'administration des tribunaux, l'infrastructure et la documentation disponible.
- La réforme de l'administration de la justice qui vise à améliorer les procédures judiciaires et à construire un appareil judiciaire indépendant, efficace et fiable ; cela implique des procédures de nomination des juges compatibles avec leur indépendance, des mandats stables, la mise en place d'une discipline interne ; une rémunération décente ; enfin, une protection contre l'immixtion du pouvoir exécutif.
- Le renforcement de la communauté judiciaire : créer des associations professionnelles, assurer la formation, publier la jurisprudence…
- La réforme de la formation juridique et l'instauration de formations permanentes destinées aux magistrats et au personnel judiciaire.
- L'accès à la justice pour tous : ôter les barrières économiques et mentales qui empêchent le recours à la justice. Cela implique de concevoir des alternatives à la justice classique, en particulier dans le domaine civil où la justice traditionnelle jouit souvent d'une forte légitimité.[20]

[19] Note stratégique consolidation de la paix, DGCI, Bruxelles, juillet 2002.
[20] Aid to Judicial Reform, p. 7 et ss.

2.1.3 La place occupée par ASF dans la réforme de la justice

ASF se présente comme une organisation active « dans le domaine de l'assistance judiciaire internationale et du service juridique en particulier.» Elle identifie quatre activités-clefs dont la première est en quelque sorte la clef de voûte :

- Assistance judiciaire et accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables ;
- Appui et renforcement des acteurs locaux qui œuvrent en faveur de l'assistance judiciaire et de l'accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables ;
- Dissémination du droit au sein des groupes les plus vulnérables ;
- Monitoring juridico-technique, avis et lobby.

Dans la Région des Grands Lacs, ASF mène trois sous-programmes d'activités adaptés aux réalités des pays où l'organisation intervient.

Au Rwanda, où l'organisation est présente depuis 1996, ASF intervient essentiellement dans le domaine de la justice pénale. Ses activités visent d'un part l'accès à la justice et d'autre part l'appui aux procédures mises en place pour instruire le contentieux du génocide. En matière d'accès à la justice, ASF assure l'assistance judiciaire et en particulier l'affirmation du droit à la défense pour les accusés et les parties civiles ; l'organisation assure également la formation des juges et du personnel de justice en matière de procédure pénale[21]. D'autre part elle donne un appui au programme de confessions mis en place dans le cadre du contentieux du génocide ; elle a produit un manuel de procédure gacaca[22] et forme des juges désignés à l'exercice de leurs fonctions ; enfin, elle produit un recueil de jurisprudence pénale et de notes d'observation des procédures gacaca.

Au Burundi, le programme d'ASF couvre l'assistance judiciaire en matière pénale (contentieux de 1993) et la formation des magistrats ; il vise également l'assistance judiciaire aux victimes de violations des droits de l'homme. ASF contribue à la publication du Bulletin Officiel du Burundi, à un recueil de jurisprudence et fournit un appui institutionnel au Barreau du Burundi.

Au Congo, ASF participe au recyclage des juges ; elle a fourni un appui à la réhabilitation et au fonds documentaire de la bibliothèque de la faculté de droit de l'Université de Kinshasa.

2.1.4 Points d'attention tirés de l'évaluation[23]

L'évaluation avait deux grands objectifs :

1. Evaluer les activités de ASF en appliquant les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité et de tirer des conclusions et recommandations pour une collaboration future entre la DGCD et ASF ;
2. Contribuer à une réflexion stratégique visant à améliorer la politique belge de coopération internationale dans le domaine de la prévention des conflits, la consolidation de la paix et les droits de l'homme.

Dans le présent rapport, nous nous attacherons aux aspects de l'évaluation qui peuvent enrichir le débat sur la coopération belge en matière judiciaire.

---

[21] ASF a produit un précis de procédure pénale expliquant la loi rwandaise
[22] La gacaca est une forme de justice participative inspirée par le mode traditionnel de résolution des conflits, mise en place pour juger et punier les crimes les moins graves commis lors du génocide.
[23] Programme 2001-2003 d'Avocats sans Frontières en Afrique centrale, Rapport d'évaluation;évaluation réalisée pour le SES par l'Université d'Anvers, Institut de politique et de gestion du développement, février 2005

- La coopération en matière judiciaire est une intervention dans le domaine souverain d'un état. Avant de s'y lancer, il est important de bien analyser la marge de manœuvre que les autorités sont susceptibles de donner aux intervenants. Dès lors qu'en Afrique la coopération en matière judiciaire est rarement faite à la demande des autorités mais sur l'initiative des bailleurs de fonds et des intervenants (supply driven), cette analyse est souvent sommaire.

- Il est difficile de prendre en compte les risques[24] lors de la conception et de la mise en œuvre du programme. Une organisation qui développe un programme d'aide à l'accès à la justice peut être confrontée à de graves dysfonctionnements dans le système judiciaire. Peut-elle les dénoncer au risque de ne plus pouvoir assurer la défense de ceux qu'elle cherche à aider ? Face à ce type de difficultés, une coordination entre les acteurs de coopération gouvernementaux et non-gouvernementaux est souhaitable.

- En Afrique, un nombre important de bailleurs de fonds multilatéraux, gouvernementaux et non-gouvernementaux interviennent dans le domaine de la coopération judiciaire. Devant la multiplicité des tâches qu'implique la réforme d'un système judiciaire, il est important pour chaque intervenant d'identifier les autres acteurs en présence. Une coordination entre les autorités et les intervenants devrait être mise en place.

- L'expérience d'ASF et d'autres ONG montre que des acteurs non-gouvernementaux spécialisés peuvent ouvrir la voie à une coopération multilatérale ou gouvernementale en matière de justice.

- Un acteur non-gouvernemental peut développer un avantage comparatif considérable grâce à son expertise : c'est le cas d'ASF dans le domaine de l'accès à la justice.[25]

- Dans un pays en transition, les contextes politique et juridique sont instables. Cela complique le travail de planification pour les intervenants extérieurs. L'évaluation montre l'importance de la planification et de la conception des interventions pour une organisation cherchant à promouvoir la règle de droit, la consolidation de la paix et l'accès à la justice. Une telle démarche permet à l'organisation de rester focalisée sur les objectifs qu'elle s'est assignée, sur son « cœur de métier ».

- L'évaluation rappelle l'importance de l'analyse de contexte et de l'identification très concrète des problèmes auxquels une organisation choisit de s'atteler avant à la mise en place d'une intervention. C'est ainsi que le choix fait d'assurer l'accès à la justice et le droit à la défense en préférant la représentation par avocat est révélateur de la difficulté pour une organisation spécialisée de partir d'un problème, l'accès à la justice, et d'envisager non seulement la réponse évidente pour un professionnel du droit, à savoir la défense en justice, mais toutes les réponses possibles au problème identifié, en particulier celles que la société est capable d'inventer. L'équilibre entre la substitution et le renforcement des capacités pour un meilleur accès à la justice est délicat. Comme la majorité des justiciables ne peut pas payer un avocat, d'autres pistes que la défense en justice sur le modèle occidental méritent d'être explorées.

---

[24] Par risque on entend tous les éléments importants pour le programme mais qui échappent au contrôle des responsables du programme.

[25] L'intervention d'ASF au Rwanda dès 1996 a été déterminante pour la reconnaissance du droit de la défense dans le pays. Assurée d'abord par des avocats étrangers, la défense d'accusés et de parties civiles dans le cadre du contentieux du génocide a pu être reprise par des avocats rwandais. Auparavant, l'opinion rwandaise tendait à considérer comme coupable toute personne qui défendait une personne accusée de génocide. Au Burundi, l'intervention d'ASF a apporté à des femmes, réduites au silence par le climat ambiant, l'appui nécessaire pour dénoncer en justice des violences commises à leur égard.

- Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, il ne suffit pas d'assurer la défense en justice devant le Tribunal ou la Cour : il faut imposer le droit à la défense au stade de l'instruction mais également poursuivre les offices jusqu'à l'exécution de la décision : des cas sont documentés où une décision d'acquittement n'avait pas été suivie d'une levée d'écrou.

- En développant un programme de défense en justice, un acteur extérieur peut drainer vers le barreau plus de candidats que le pays ne peut en absorber ; de même il peut, par son niveau de rémunération, dévier de leur mission des magistrats ou des fonctionnaires de justice et affaiblir l'organisation judiciaire plutôt que de la renforcer.

- L'évaluation préconise de ne pas intervenir dans ce qui fonctionne de façon satisfaisante selon les critères locaux. C'est ainsi que l'accès à la justice en matière civile semble répondre aux besoins et qu'une intervention dans ce domaine n'est pas nécessairement souhaitable.

- L'allocation de base sur la prévention des conflits, les droits de l'homme et la consolidation de la paix, permet de financer des interventions d'acteurs non-gouvernementaux de manière flexible et rapide. Cette allocation de base recouvre un crédit dissocié permettant un financement sur trois ans. En pratique cependant, le financement pluriannuel a été supprimé. Cela fragilise les acteurs impliqués dans des actions à moyen et long terme telles que l'appui à l'accès à la justice.

2.1.5 Points d'attention pour la coopération belge en matière d'aide au système judiciaire

- De nombreux acteurs multilatéraux et bilatéraux développent des interventions en matière d'aide à la justice. Ces interventions couvrent l'ensemble du champ du droit depuis le Tribunal pénal international pour le Rwanda jusqu'à la justice traditionnelle ; depuis l'appui à la rédaction de législations jusqu'à l'équipement du Ministère de la Justice en matériel ou en documentation.

  En matière de justice, les coopérations gouvernementale et non-gouvernementale belges sont actives au Burundi, au Congo et au Rwanda. Il est important que la Coopération belge se coordonne avec les Autorités des ces pays et avec les autres bailleurs de fonds qui y sont actifs pour mettre en place une répartition des tâches qui permette de couvrir les besoins les plus urgents dans le domaine de la réforme des systèmes judiciaires.

- La coopération belge utilise essentiellement deux canaux d'intervention en matière judiciaire : la coopération bilatérale directe et l'allocation de base sur la prévention de conflits, la consolidation de la paix et les droits de l'homme, mise en œuvre par des acteurs non-gouvernementaux. Il n'est pas exclu que certains acteurs non-gouvernementaux feront appel dans l'avenir au cofinancement ONG de la DGCD. Il est important qu'une stratégie d'ensemble de l'aide au secteur de la justice soit mise en place qui tire pleinement profit de l'expertise des acteurs non-gouvernementaux et de la mobilisation de ressources comme du poids diplomatique de la coopération d'Etat à Etat.

- La prévention des conflits et la consolidation de la paix forment un des axes prioritaires de la coopération belge. Les ressources humaines de l'administration n'ont pas été adaptées en nombre à ce choix de priorité.

2.2 Evaluation de la coopération belge en BOLIVIE de 1992 à 2004

Cette évaluation livre un examen rétrospectif de la coopération belge en Bolivie entre 1992 et 2004 et en tire des enseignements pour l'avenir.

L'évaluation a été conduite par un consortium Belgo-bolivien. Les résultats reflètent l'appréciation d'une équipe indépendante et multiculturelle.

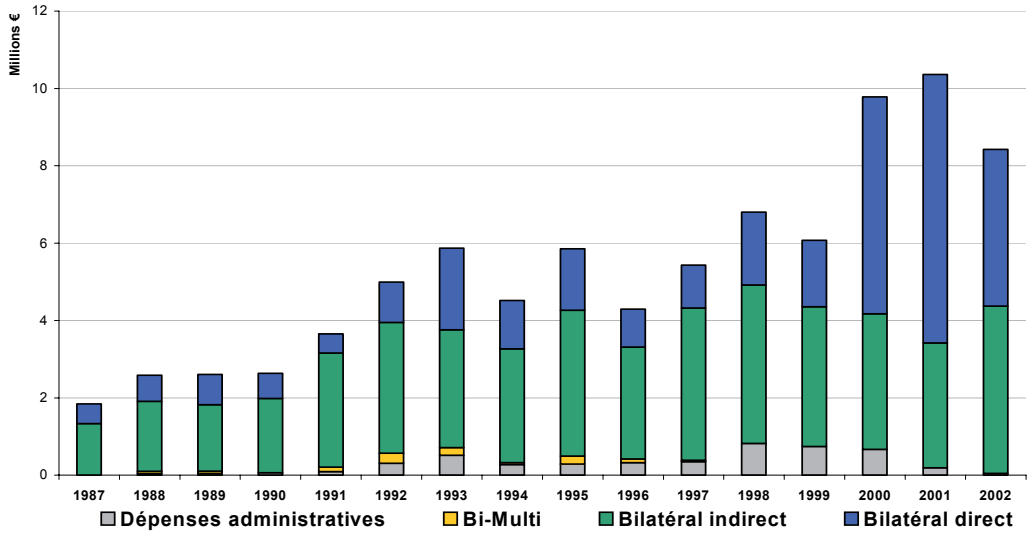
Il s'agit d'une « évaluation-pays » dont l'objectif général est de contribuer à la qualité de la coopération belge en Bolivie, par la description et l'analyse de ses forces et faiblesses. Les interventions de la coopération entre 1992 et 2004 y sont examinées au regard de critères de pertinence, cohérence, efficacité et durabilité. Ce travail est un exercice « pilote » dont les enseignements devraient bénéficier à de futures études du même ordre.

Les interventions belges en Bolivie totalisent en termes courants 210 millions EUR entre 1992 et 2002, soit une moyenne annuelle de 19 millions EUR, accordés pour 61 % sous forme d'opérations sur la dette. Ces interventions ont fait appel à différents modes de coopération. L'évaluation examine ainsi :

- **La coopération bilatérale directe**
  - 9 projets/programmes de la coopération directe (exhaustif),
  - le fonds d'études,
  - opérations d'aide à la balance de paiements (exhaustif),
  - le fonds de contre valeur,
  - les prêts d'Etat à Etat,
- **La coopération universitaire et APEFE**
  - la coopération universitaire et celle de l'APEFE centrée essentiellement sur
- **La coopération des ONG**
  - 8 projets/programmes ONG (sélection).

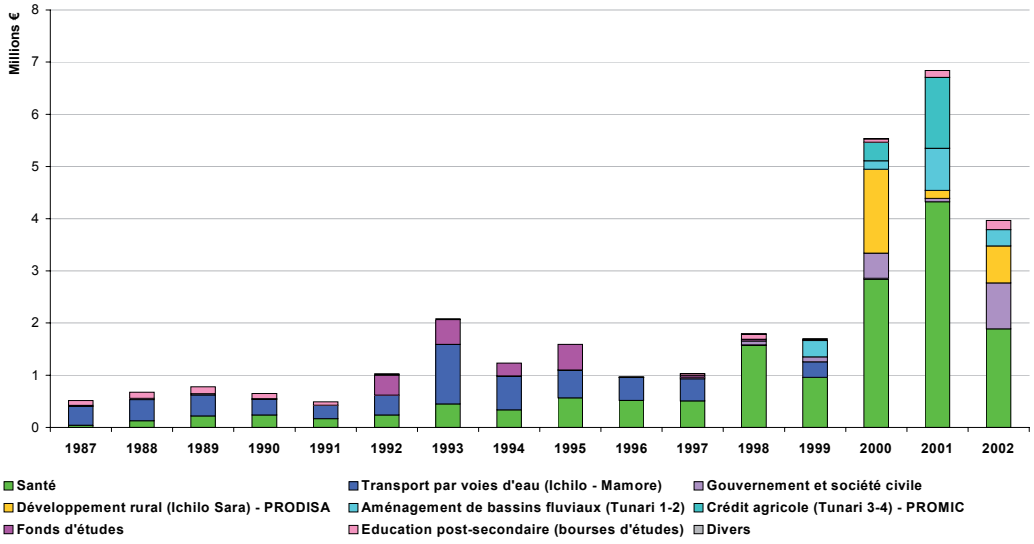
Les graphiques qui suivent illustrent l'évolution des dépenses réalisées pour ces activités entre 1987 et 2002.

Graphique 1 : Bolivie – Aide directe DGCD – Ventilation par forme de coopération



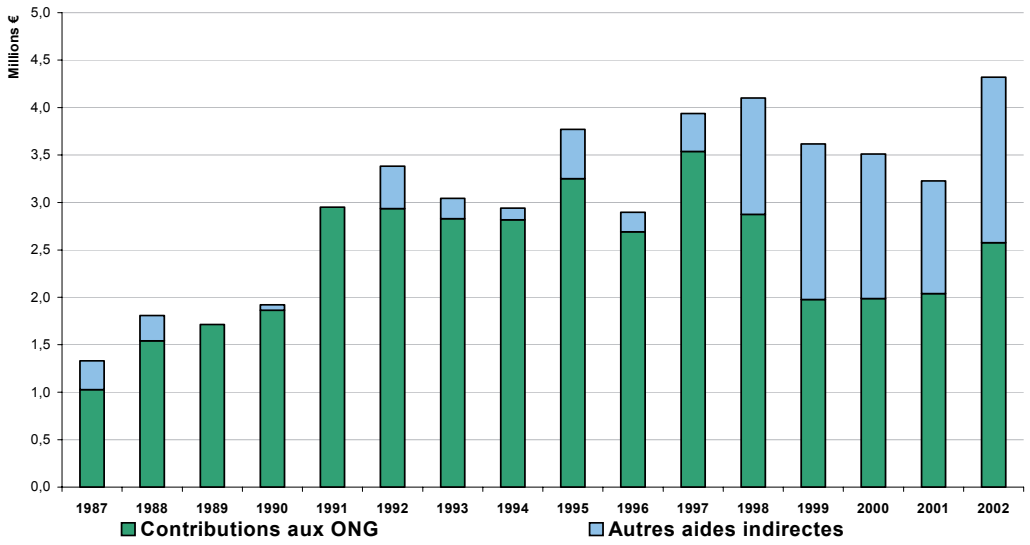
Source : calcul SES sur base de données DGCD

Graphique 2 : Bolivie – Aide directe DGCD – Investissements et coopération technique



Source : calcul SES sur base de données DGCD

Graphique 3 : Bolivie – Aide indirecte DGCD – Volume des contributions aux ONG



Source : calcul SES sur base de données DGCD

Le processus d'évaluation a été suivi par un « Comité de Pilotage » à Bruxelles et un « Comité d'Appui Local » (CAL) à La Paz, chacun étant composé de représentants des principales institutions concernées. L'évaluation s'est déroulée de novembre 2004 à juillet 2005, et plusieurs restitutions partielles ont été organisées préalablement à la rédaction de la version finale de ce rapport.

2.2.1 Le contexte bolivien (1992-2004)

La période d'analyse (1992-2004) démarre peu de temps avant la mise en œuvre d'un ambitieux programme de réformes dites de « deuxième génération » impulsé par le gouvernement bolivien : réforme éducative, participation populaire, décentralisation, privatisations (« capitalisation »), réforme des retraites, réforme administrative, etc. Ces réformes sont considérées par la communauté internationale comme une réussite et au début de l'année 1998, la Bolivie est l'un des premiers pays au monde à bénéficier des allégements de dettes dans le cadre de l'initiative HIPC. Cependant, à partir de 1998, une série de facteurs tant exogènes qu'endogènes[26] provoque une crise économique qui entraînera rapidement une crise de grande envergure (sociale, politique, budgétaire) dont le pays n'est toujours pas sorti. Quatre raisons principales expliquent cette évolution décevante de la Bolivie : (i) les réformes structurelles des dix dernières années n'ont pas fondamentalement modifié la nature de la gestion publique, dominée par le clientélisme, la corruption et des services publics de faible qualité ; (ii) les facteurs externes et internes susmentionnés ont provoqué une augmentation des dépenses publiques et une aggravation du déficit budgétaire ; (iii) des réformes financières et fiscales essentielles ont été partiellement et mal mises en œuvre, accentuant les impacts en Bolivie des crises externes de 1999 et de 2001 ; (iv) la « dollarisation » excessive de l'économie demeure un facteur de vulnérabilité financière.

[26] Impact de la crise russo-brésilienne en 1999 (dévaluation du real) et de la crise argentine en 2001, l'accélération du programme de suppression de la culture de coca en 2000, la vente à l'étranger des principales banques boliviennes, une gestion inadéquate de la réforme des pensions...

La croissance réelle du RNB par habitant a été très faible sur la période d'analyse (presque 2% de 1991 à 1998, un taux négatif ensuite), mais quasiment nulle si l'on examine une période plus étendue, malgré une amélioration significative d'indicateurs sociaux dont l'espérance de vie.

L'un des faits marquants de cette période est l'émergence massive sur la scène politique de la population indigène (60% de la population bolivienne) et de ses représentants lors des élections de 2002 : il s'agit d'un changement majeur et sans doute définitif illustrant la perte de pouvoir et de légitimité des élites traditionnelles. Aujourd'hui, le pays est profondément divisé sur les questions de l'autonomie régionale, l'exploitation des hydrocarbures et plus généralement sur le rôle des entreprises étrangères dans l'économie bolivienne.

2.2.2 La coopération belge en Bolivie (1992 – 2004)

Pendant cette période, la coopération de l'Etat belge en Bolivie a connu des évolutions significatives mais qui ont été rarement liées à l'évolution du contexte bolivien. Les trois commissions mixtes (en 1992, 1995 et 2000) ont rythmé les changements intervenus en termes de stratégies, dont les principales sont :

- Evolution progressive vers le développement rural et la lutte contre la pauvreté
- Abandon (provisoire ?) de l'axe La Paz-Cochabamba-Santa Cruz en tant que zone de concentration des programmes de coopération
- Approche programmatique puis multisectorielle
- Réforme de la coopération belge, distinguant une entité chargée de concevoir et d'élaborer les programmes (le Bureau des Attachés à La Paz et la DGCD) et une entité chargée de l'exécution des interventions (la CTB).

Ce dynamisme de la coopération belge se traduit également par une multiplication des instruments (fonds d'études, fonds de contre-valeur, aides budgétaires et à la balance des paiements, « basket funding », diverses modalités de projets et programmes sur des secteurs très variés), qui tendent ces dernières années à tenir davantage compte des réalités locales et des orientations du gouvernement bolivien.

De 1992 à 2004, le budget total de l'aide publique belge à la Bolivie a été en moyenne de 18,4 mioEURO par an. Les programmes d'allégements de la dette représentent 57% de ce montant. L'aide transitant par la DGCD, c'est-à-dire par la voie officielle de l'aide au développement belge, s'élève sur la période à 123,9 mioEURO, soit en moyenne annuelle 10,3 mioEURO. La répartition en est la suivante :

- 27% pour les programmes et projets de l'aide bilatérale directe,
- 37% pour les ONG et la coopération universitaire,
- 36% pour l'aide financière.

De 1987 à 2003 (en 17 ans), les décaissements annuels de l'aide publique belge hors aide financière sont passés de 2,6 mioEURO constants de 2004 à 12,3 mioEURO, soit près de cinq fois plus.

La Bolivie a toujours figuré parmi les dix plus importants bénéficiaires de l'aide publique belge au développement. Toutefois, pour la Bolivie, l'aide belge hors allégements de dette représente moins de 2% de l'aide bilatérale reçue entre 1992 et 2003.

La **structure** de la coopération belge est assez complexe : à la multiplicité des acteurs, notamment au niveau bilatéral, s'ajoute un problème de répartition des compétences entre

eux. Les principaux acteurs étatiques sont : à Bruxelles, le Ministre (ou Secrétaire d'Etat) chargé de la coopération et sa « Cellule Stratégique » (cabinet), la DGCD, l'Inspecteur des Finances, le siège de la CTB ; à La Paz, le Bureau des Attachés et la CTB. Le principal interlocuteur bolivien de la coopération internationale (d'abord le SIPFE puis le VIPFE) a exercé un rôle d'orientation des interventions de la coopération plus ou moins déterminant selon les périodes et les gouvernements en place. Son appréciation de la coopération avec la Belgique est assez critique.

Les relations entre les acteurs belges et boliviens s'inscrivent dans le cadre des accords étatiques élaborés en Commissions Mixtes, organisées périodiquement, et selon un système de cogestion ayant mené à créer une série d'institutions chargées d'exécuter et de contrôler les interventions de coopération : le Comité des Partenaires au niveau central et les Structures Mixtes de Concertation Locale (SMCL) au niveau décentralisé.

Neuf interventions de la coopération directe ont été exécutées pendant la période analysée, auxquelles s'ajoutent les Fonds d'Etudes, les Fonds de Contre-valeur, l'aide à la balance des paiements, les allégements de dette incluant le système de prêts entre Etats et l'intervention belge dans la construction de la fonderie de Karachipampa au début des années 80.

2.2.3 Analyse de la coopération bilatérale directe

La **pertinence** de la coopération directe est bonne en général, mais il convient de nuancer ce résultat : d'abord, la Belgique a relativement peu tenu compte des priorités exprimées par la Bolivie ; ensuite, les interventions de la coopération belge ne sont pas toujours prévisibles car, d'une part, les délais de préparation des projets peuvent s'avérer excessivement longs et, d'autre part, le centralisme de la coopération est tel que l'administration centrale de la DGCD peut remettre en question des processus de décision initiés localement.

Le degré de **cohérence** avec d'autres interventions sur la même zone géographique ou dans le même domaine varie beaucoup selon les cas et dépend davantage des responsables de l'exécution des programmes ou projets que de l'application d'une politique spécifique.

En ce qui concerne les **mécanismes et procédures**, le principal problème réside dans la très sérieuse augmentation des délais de préparation des projets depuis 1992. Actuellement, le processus de préparation des actions souffre toujours d'un manque de clarté et de nombreux conflits de compétence. Par ailleurs, dans la plupart des cas, la conception des projets reste marquée par un modèle « hands on » où le donateur conserve l'essentiel des responsabilités du cycle du projet.

Sauf à de rares exceptions, le manque de **pérennité** constitue la faiblesse principale des interventions de la coopération belge, notamment du fait d'une faible appropriation des projets de la part des bénéficiaires.

On note une certaine amélioration de la qualité des projets de la coopération directe exécutés entre 1992 et 2004 grâce à une meilleure utilisation de l'expérience accumulée et à un perfectionnement récent des outils de gestion par la CTB.

2.2.4 Eléments de réflexion stratégique

- **La conception de la coopération belge**. Sur les douze années analysées, la coopération belge a mis en œuvre de nombreuses innovations et a adapté ses stratégies

et ses instruments. Toutefois, le décalage entre les idées et leur application a été tel, dans le temps et sur le fond, que la coopération belge ne figure pas aujourd'hui en Bolivie parmi les bailleurs les plus « avancés » ou innovants. Ce constat induit un besoin réel de moderniser les modalités de mise en œuvre de la coopération avec la Bolivie.

- **L'organisation de la coopération belge**. Plusieurs problèmes d'ordre organisationnel sont à signaler, tenant à la multiplication du nombre d'acteurs, aux relations entre la DGCD et la CTB, au centralisme de la DGCD et au modèle belge de la Commission Mixte. La multiplicité croissante des acteurs belges induit de sérieux problèmes de dispersion, d'augmentation des coûts, de perte de crédibilité, de cohérence et de transparence. Les autorités politiques belges doivent veiller à maîtriser cette tendance. Si la répartition des compétences entre la DGCD et la CTB peut encore être affinée, il est à terme nécessaire que les services locaux (Bureau des Attachés et Représentant Résident de la CTB) soient en mesure de représenter pleinement leurs administrations centrales. Il serait également souhaitable que le VIPFE assume réellement la responsabilité de la totalité du cycle du projet.

- **L'exécution de la coopération**. Il est recommandé d'abandonner la cogestion telle qu'elle est appliquée en Bolivie : ce système est devenu obsolète et il est l'une des principales causes du manque d'appropriation des interventions. Il est aussi suggéré de passer d'une gestion des projets selon un modèle « hands on » à un modèle « hands off ».

- **La mémoire institutionnelle** doit être récupérée, conservée et surtout utilisée pour progresser à partir des expériences antérieures, répliquer les réussites et éviter de commettre à nouveau les erreurs du passé.

- **Les nouvelles tendances de la coopération et leurs conséquences**. Pour bénéficier pleinement de ses avantages comparatifs, la coopération belge devrait se concentrer davantage sur les secteurs où elle a accumulé les expériences réussies (par exemple en santé publique); elle devrait mieux utiliser les leçons apprises de ces expériences et se positionner également au niveau « meso », celui de la préparation technique des décisions, niveau intermédiaire entre l'expérience de terrain et la décision politique. Les nouvelles tendances internationales de la coopération ont aussi des implications en termes de ressources humaines. Au-delà de la gestion des instruments de coopération, traditionnels ou récents, le personnel basé à La Paz devra en effet disposer d'une part de compétences techniques plus pointues sur ce que seront les domaines prioritaires de la coopération, et d'autre part des capacités à conduire des processus d'alignement, d'harmonisation et de coordination.

2.2.5 La coopération belge via les ONG

La coopération belge en Bolivie via les ONG a représenté près de 32 mioEURO entre 1992 et 2003 (2,7 mioEURO par an en moyenne), soit 26% de l'aide publique belge transitant par la DGCD. Ces montants ne comprennent pas les fonds collectés par ailleurs par les ONG et destinés à leurs actions en Bolivie, et à propos desquels l'évaluation n'a pas rassemblé d'information. Le financement public aux ONG est marqué par trois périodes distinctes : une forte croissance de 1987 à 1991 ; une stagnation de 1992 à 1997 ; une tendance à la baisse depuis 1997.

Quatorze ONG belges sont actuellement opérationnelles en Bolivie, dont six disposent d'un représentant permanent. De 1998 à 2002, ces 14 ONG ont financé, à partir des fonds publics

belges, 59 opérations de développement, pour la plupart exécutées par des partenaires locaux (ONG ou organisations de base).

Le système de financement public des ONG belges a été réformé en 1997 par l'introduction de l'approche programme (afin de limiter la dispersion des actions des ONG) et par des incitants aux regroupements en consortiums. La réforme a eu des effets positifs en termes de rigueur, de cohérence et de vision à long terme. Toutefois, les relations avec l'Etat se sont par trop bureaucratisées, et les incitants à prendre des risques et innover en ont pâti. Une « réforme de la réforme » est actuellement en préparation.

L'action des ONG belges en Bolivie se caractérise par une grande diversité des activités, des méthodologies et des résultats. Il est dès lors très difficile de formuler des conclusions générales. Nous nous limitons ici à présenter trois observations :

D'abord, tout comme les autres formes de coopération, le problème principal des actions financées par les ONG belges concerne leur faible pérennité.

Ensuite, les ONG sont très autonomes et il ne semble pas qu'il y ait de tendance à une plus grande recherche de synergies entre elles ou vis-à-vis d'autres institutions. Toutefois, le Bureau des Attachés a créé, il y a trois ans, une plate-forme commune aux acteurs belges du développement en Bolivie : le FABEB. Ce forum facilite les travaux en commun, l'échange d'information et la participation des acteurs non-gouvernementaux (ONG) à quelques-unes des actions de la coopération bilatérale telles que les bourses, les Programmes de Micro-Interventions ou l'appui direct aux ONG locales.

Enfin, les ONG belges en Bolivie représentent une réelle valeur ajoutée en termes financiers mais n'en possèdent quasiment pas en termes techniques ou méthodologiques. Elles jouent néanmoins un rôle important, difficilement quantifiable, en termes de solidarité, de liens vers d'autres institutions, d'ouverture à d'autres cultures et d'autres réalités, d'échanges et d'accès aux réseaux internationaux.

2.2.6 La coopération universitaire belge

Les programmes de coopérations des universités et d'autres institutions d'enseignement belges en Bolivie ne sont pas très importants en termes quantitatifs : ils représentent un total de 10,2 mioEURO entre 1992 et 2003, soit 8% de l'aide publique fournie par la DGCD à la Bolivie. Ils se répartissent, par ordre d'importance, entre le VLIR, le CIUF, l'APEFE et l'Institut de Médecine tropicale d'Anvers (IMTA).

La quasi-totalité de la coopération universitaire belge profite à la Universidad Mayor de San Simon (UMSS). Le VLIR (dont les appuis s'achèveront en 2006) depuis 1997, le CIUF depuis 1998 ont travaillé en développant différentes méthodologies, et ont obtenu des résultats également variés. Le VLIR a centré ses appuis sur les laboratoires et les unités scientifiques, et a mis en œuvre au total neuf projets de coopération, tandis que le CIUF a également financé des cursus de deuxième et de troisième cycle de l'enseignement supérieur.

La coopération universitaire a joué et continue de jouer un rôle important dans la formation de jeunes en Bolivie. Toutefois, les problèmes de pérennité sont bien présents dans de nombreux cas : la plupart des programmes appuyés ne pourraient être maintenus sans l'apport de l'aide extérieure, notamment en ce qui concerne les cursus de deuxième et troisième cycles. Le principal problème rencontré est cependant d'un autre ordre : les caractéristiques de l'UMSS (croissance, politisation, instabilité, système de gestion des fonds extérieurs, système

de promotion interne, grille des salaires, etc.) font qu'il n'existe pas dans cette université d'incitants réels et durables à l'amélioration de la qualité académique, qu'il s'agisse de l'enseignement ou de la recherche. Dès lors, la CIUF et le VLIR peuvent difficilement atteindre leur principal objectif qui est précisément l'amélioration durable de la qualité de l'enseignement et de la recherche.

2.2.7 Recommandations

L'évaluation suggère quelques pistes d'améliorations pour l'avenir de notre coopération avec la Bolivie. Certaines recommandations pourraient être mises en œuvre immédiatement si les acteurs directs en décidaient ainsi ; d'autres impliquent des modifications d'ordre réglementaire ou législatif.

a. Recommandations pour l'ensemble des acteurs

- Veiller à une **meilleure continuité** de la coopération belge en Bolivie axée sur des priorités bien établies avec les partenaires boliviens ;

- Assurer une **meilleure concertation** entre les acteurs belges en Bolivie;

- **Réduire le nombre d'acteurs** de la coopération belge en Bolivie ou à défaut, ne pas l'augmenter ;

- Passer d'un système de gestion par instrument ou des moyens (ex-ante) à un système de **gestion par résultats** (ex-post)

- Renforcer la culture d'évaluation;

- Atteindre un **seuil minimal de crédibilité** en Bolivie. Coopérer avec un pays comme la Bolivie n'a de sens que si cette coopération dispose des moyens humains et financiers nécessaires, c'est-à-dire si elle réunit les conditions (spécialisation, continuité, taille) garantissant un bon niveau d'expertise et de connaissance du pays et permettant un réel dialogue politique avec les autorités et partenaires boliviens. Ceci implique une concentration sectorielle (pour y maintenir un niveau suffisant d'expertise, de collecte et d'analyse de l'information et de capacité de dialogue).

- Viser la **durabilité** : y être attentif lors de la conception et du démarrage et réaliser un suivi rigoureux de la mise en œuvre surtout dans un contexte instable comme la Bolivie ;

- Appuyer le **renforcement institutionnel** : beaucoup de projets ou programmes comportent un objectif de renforcement institutionnel. Toutefois, les actions qui y correspondent sont peu efficaces du fait d'une méconnaissance des causes et des caractéristiques de la fragilité institutionnelle en Bolivie. La coopération belge pourrait s'inspirer des études et expériences acquises par d'autres donateurs, par exemple en ce qui concerne l'appui aux municipalités et aux autorités régionales ;

- Définir le **rôle des coopérants** : les coopérants devraient être libérés de fonctions administratives pour pouvoir se consacrer d'avantage à leur rôle premier, celui de l'**assistance technique**[27].

b. Recommandations pour la coopération bilatérale directe

- **Renforcer la concentration sectorielle** - Pour bénéficier pleinement de ses avantages comparatifs, la coopération gouvernementale belge devrait se concentrer sur les secteurs où elle a accumulé des expériences réussies (par exemple en santé publique), elle devrait mieux utiliser les leçons apprises de ces expériences et se positionner également au niveau « méso », celui de la préparation technique des décisions, niveau intermédiaire entre l'expérience de terrain et la décision politique.

  La longue, diverse et riche expérience accumulée par la coopération belge en Bolivie devrait faire l'objet de capitalisations (reconstruire et conserver la mémoire) et servir les objectifs suivants :
  - o Pour l'Ambassade : à définir des secteurs et des modalités d'intervention, à approfondir le dialogue avec le gouvernement bolivien, à offrir une expertise technique utile au pays.
  - o Pour la CTB La Paz : à développer son action en se fondant sur les expériences antérieures : comment intervenir, qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné.

  A court terme, il est recommandé de collecter les éléments pertinents de l'histoire des projets en santé, ce qui peut être aisément fait à partir des évaluations de 1999, 2001 et 2005 : quelles ont été exactement les méthodes employées dans ces projets et avec quels résultats, quels échecs et réussites ? Quelles en ont été les principales leçons ? Ensuite, il est recommandé de faire le même exercice dans le domaine du développement rural, quand les projets en cours seront achevés (cf. 3.3).

- **Poursuivre les efforts de cohérence avec les priorités boliviennes** - Depuis l'application de la réforme de la coopération belge en Bolivie, il y a une volonté systématique de participer aux débats et réflexions nationales, de tenir davantage compte des institutions et normes boliviennes, de mieux se coordonner avec les autres bailleurs et entre acteurs de la coopération belge. De même, la préparation du nouveau Programme Indicatif de Coopération (PIC) reflète bien les aspirations à prendre en considération les évolutions du pays et de la coopération internationale. Ces efforts sont très positifs et doivent être poursuivis et amplifiés. La qualité du dialogue politique entre acteurs belges à La Paz et la partie bolivienne, bien qu'ayant progressée, doit encore être améliorée, en s'assurant que cette amélioration sera réelle, étayée par des faits, et bien ressentie comme telle par tous. La réussite de ce processus dépendra en grande partie du degré d'autonomie qu'obtiendront les représentants locaux de la coopération bilatérale (Attaché de Coopération et Représentant Résident) Elle dépendra aussi du poids relatif de la coopération belge, c'est-à-dire du nombre d'acteurs en jeu et de sa concentration sectorielle.

- **Renforcer la responsabilité du pays partenaire dans le cycle des interventions**

  Au niveau du gouvernement - La responsabilité de l'ensemble du cycle du projet devrait être transférée au gouvernement bolivien[28] (VIPFE), ce qui impliquerait l'abandon

[27] Cela ne concerne pas les représentants locaux des ONG belges, ni d'autres formes de coopération, qui ne sont pas, par la nature même de leurs fonctions assimilables aux coopérants.

progressif du modèle de cogestion et une adaptation en conséquence du rôle de la CTB dans la coopération belge[29]. Etant donnée l'instabilité politique et sociale de la Bolivie, et ses faiblesses institutionnelles, cela ne sera pas simple. Un « nouveau » modèle de coopération devra néanmoins être soigneusement négocié avec le VIPFE sur des bases réalistes et garantissant une meilleure appropriation (« ownership ») par la partie bolivienne.

Au niveau local - Au niveau du terrain, c'est-à-dire des projets et des membres des actuelles SMCL, il faudrait progresser vers un modèle « hands off » répondant aux caractéristiques suivantes :

- Ne recruter des AT internationaux qu'en cas de besoin indéniable et non pour gérer les projets.
- Rechercher l'intégration adéquate aux institutions locales au lieu de créer des structures de gestion parallèles.
- Dimensionner les interventions en fonction des capacités et des potentiels des institutions locales et non l'inverse (par exemple, en termes de budget).
- Adapter les moyens attribués à un projet (la visibilité) aux ressources locales, avec une attention particulière à ce sujet lorsqu'il s'agit de régions à fort taux de pauvreté.
- Ce modèle devrait s'appliquer dans le cadre d'un système de gestion par résultats, ce qui suppose naturellement un solide système de suivi-évaluation.

Au niveau des bénéficiaires directs - L'appropriation dépend de la participation des bénéficiaires aux prises de décisions ou de leur sentiment d'y avoir été représentés. A ce niveau, il est important de pouvoir travailler avec des groupes relativement à l'abri des revirements des politiques municipales ou sectorielles, mais qui participent directement aux décisions qui les concernent : syndicats, groupements de femmes ou de producteurs, etc.

- **Apporter des précisions sur les rôles respectifs de la DGCD et de la CTB** - Le fonctionnement de la coopération belge en Bolivie met en évidence plusieurs dysfonctionnements dus à la réforme et liés aux relations entre la CTB et la DGCD, bien que les responsables et experts qui ont appliqué et appliquent cette réforme sur le terrain aient fait preuve d'une grande maturité et se soient presque toujours efforcés de minimiser leurs différends :
  - Manque de clarté sur les contenus et sur l'importance respective des études d'identification et de formulation, entraînant des incertitudes quant aux compétences respectives de la représentation de la CTB et du Bureau des Attachés ;
  - Absence de définition précise de la rémunération des services prestés par la CTB qui doivent être à chaque fois négociés avec le Bureau des Attachés puis avec le siège de la CTB à Bruxelles et parfois même avec la D1 de la DGCD ;
  - Incitations pour la représentation de la CTB à La Paz à sécuriser les prestations et leur facturation au détriment de la durabilité;
  - Le cadre institutionnel particulier issu de la réforme (chapitre I), la culture de méfiance et de contrôle de la DGCD et le flou sur certains aspects affectant les administrations centrales tant de la DGCD que de la CTB (responsabilités dans le cadre des nouveaux instruments, des évaluations, de la réflexion stratégique…) contribuent par leur conjonction à susciter davantage la concurrence entre ces deux institutions que leur coordination.

28 Comme l'ont intégralement fait la coopération néerlandaise et la Banque Mondiale, partiellement l'UE, la KfW et la coopération suédoise.
29 Ce qui n'implique pas que la CTB n'exécute plus de projets, mais qu'elle ne soit pas « chef de file » de leur formulation et de leur exécution. Par contre, cela implique un renforcement de son rôle de contrôle, d'appui et d'évaluation.

Si certains de ces dysfonctionnements peuvent être résolus ou le seront prochainement (mécanisme de fixation des tarifs des prestations par exemple), d'autres sont d'ordre structurel (tendance à la concurrence et à l'ingérence). Faute de changements institutionnels, ces problèmes structurels provoqueront inévitablement des conflits de façon récurrente. Leur résolution nécessiterait alors la mise en place d'un système d'arbitrage permanent entre les deux institutions, dont la nature, les attributions et les modalités devraient être définies au niveau politique.

- **Décentraliser davantage la coopération auprès des représentants locaux** - Analyser les expériences similaires (coopération suédoise par exemple) ; identifier les principaux goulets d'étranglement existants en Belgique et la manière de les résorber ; proposer une stratégie de décentralisation de la coopération avec des objectifs et délais raisonnables.

  - o Donner un mandat précis à l'Attaché de Coopération à La Paz pour débattre et négocier, au nom de la coopération belge, avec ses collègues et le gouvernement bolivien des mesures concrètes d'alignement, d'harmonisation et de coordination.
  - o Prendre des mesures pour développer en interne une culture de confiance et de coopération dans la gestion administrative. Il pourrait s'agir d'un processus complexe n'aboutissant à des résultats visibles qu'à moyen terme et qui nécessiterait le recours à des conseils et des outils spécialisés.
  - o Impliquer davantage les experts thématiques et sectoriels dans les phases d'identification pour que leur expertise rendent inutiles les Comités de Lecture. Ces Comités devraient en effet être supprimés car ils imposent un système de sanction à l'issue d'un processus en principe conduit par la contrepartie bolivienne et sont une source de frustrations lorsque les accords locaux sont désapprouvés.
  - o Affirmer clairement que la préparation des décisions concernant la coopération avec la Bolivie doit être conduite par le Bureau des Attachés, en y impliquant les experts géographiques de la DGCD, afin que la position des acteurs locaux (coopération belge et VIPFE) soit véritablement entendue lors des négociations avec l'administration centrale à Bruxelles. Cela suppose au moins deux visites annuelles des spécialistes géographiques et une connaissance plus approfondie et mieux actualisée des réalités locales.

- **Accroître la valeur ajoutée de la CTB** - La valeur ajoutée de la CTB doit être améliorée à trois niveaux :
  - o Siège à Bruxelles : (i) impliquer davantage ses experts aux processus de formulations et d'évaluations ; (ii) partager avec la représentation à La Paz les réflexions en cours sur leurs nouveaux rôles dans le contexte actuel de la coopération.
  - o Représentation à La Paz : renforcer l'équipe d'un ou deux experts sectoriels (à moyen terme), en fonction des orientations programmatiques et sectorielles de la coopération belgo-bolivienne (cf. 3.10).
  - o Projets sur le terrain : Les Assistants Techniques (AT) ne devraient intervenir que dans leur domaine d'expertise et ne pas fournir une assistance administrative. Il faudrait examiner l'option de constituer des « pools » d'assistance technique que les projets pourraient mobiliser en cas de besoin, de façon planifiée, au lieu de bénéficier d'un même AT tout au long de l'exécution.

c. Recommandations pour la coopération universitaire / APEFE

- **Améliorer la cohérence interne**. La coopération universitaire belge doit améliorer son niveau de cohérence interne notamment par la coordination et la recherche de synergies

entre VLIR et CIUF, surtout lorsque des actions sont financées au sein d'une même université. A défaut, la DGCD pourrait imposer cette cohérence.

- **Définir les conditions de la coopération universitaire**. Les conditions permettant une coopération « institutionnelle » réussie avec une université bolivienne doivent être définies de façon claire et précise. Elles devraient porter sur la stabilité institutionnelle et du personnel, les mécanismes de prise de décision, les incitants à l'amélioration de l'enseignement et de la recherche, les systèmes administratifs et financiers, etc. Ces conditions devraient guider un diagnostic institutionnel rigoureux du partenaire envisagé, avant de décider de commencer ou de poursuivre une relation de coopération.

- **Réorienter la coopération avec l'UMSS**. Les contraintes actuelles d'une coopération institutionnelle avec l'UMSS sont si sérieuses qu'il ne semble pas recommandable de poursuivre les appuis à cette université selon les mêmes modalités. Il est recommandé de : (i) concentrer les appuis aux domaines ou aux unités avec lesquels une coopération durable peut s'établir, c'est-à-dire ceux où existent des incitants à l'amélioration qualitative des activités ; (ii) mettre en place des appels à projets de recherche assortis de financements sur concours.

- **Incorporer le thème de la gestion universitaire**. Une coopération universitaire institutionnelle devrait englober les aspects que presque toutes les universités boliviennes maîtrisent mal : la gestion universitaire, l'élaboration de dispositifs de gestion des carrières et des promotions académiques, la sélection des enseignants et étudiants, etc.

d. Recommandations pour la coopération des ONG

Quant aux ONG belges

- Les ONG ont parfois tendance à agir de façon isolée, sans prise en compte des autres acteurs institutionnels. Il faudrait qu'elles cherchent davantage à s'insérer dans un cadre plus large (réseau d'ONG, dispositifs des pouvoirs publics) pour s'enrichir d'autres expériences et assurer à leurs réussites un effet de levier par leur diffusion.

- Les ONG belges en Bolivie devraient plus se soucier de capitaliser leurs expériences intéressantes, les diffuser et les assimiler, en réservant des moyens pour ces exercices, y compris sur leurs fonds propres si elles ne bénéficient pas de financements publics à ce titre.

- Des économies d'échelle peuvent être réalisées grâce à une meilleure coordination avec d'autres acteurs : par le partage d'informations, d'analyses, de locaux, etc. Des ONG plus modestes pourraient ainsi avoir accès aux informations, aux expériences et analyses qui leurs sont inaccessibles autrement. La mise en œuvre des stratégies globales des ONG belges doit être suffisamment souple pour que le cadre général d'intervention s'adapte aux caractéristiques et besoins spécifiques du contexte local. La cohérence avec les dynamiques locales et les actions d'autres acteurs intervenant sur la même zone ou dans le même domaine est tout aussi important que la cohérence au regard du programme que l'ONG soumet à la DGCD.

- Il y a parfois des problèmes de transparence de l'information au niveau des actions financées par des ONG belges en Bolivie (l'ONG locale n'est pas au courant du financement accordé par la DGCD), ainsi que de respect des normes boliviennes en

vigueur. De tels problèmes sont occasionnels et ne sont d'ailleurs pas significatifs dans l'échantillon évalué. Il faut cependant rester vigilant sur ces deux aspects.

Quant à la DGCD

- En raison de leurs connaissances du contexte, les Attachés de Coopération devraient être consultés sur les programmes présentés par les ONG belges en Bolivie.

- La DGCD prévoit la mise en place d'un système de suivi des ONG reposant sur des évaluations ex post (gestion par résultats) et offrant plus de souplesse en termes de délais, de modalités de financement (justification financière), et d'activités (études, rencontres, etc.) que les méthodes de suivi actuellesCes propositions constituent un progrès par rapport au système actuel et devraient être rendues opérationnelles au plus tôt. Mais il faut aussi encourager un potentiel propre aux ONG : celui de leur capacité à expérimenter et innover. Il ne faudrait pas faire des résultats prévisibles le seul critère d'appréciation valable en toutes circonstances car les ONG doivent pouvoir prendre des risques et être évaluées en fonction de leurs résultats globaux (et non sur l'une ou l'autre de leurs actions spécifiques).

2.3 La Peer Review de 2005

La coopération au développement belge a bénéficié en 2005 d'un Examen par les Pairs (*Peer Review*) du CAD. Les quelques conclusions et recommandations déjà engrangées par le SES recoupent en partie celles de cet examen. Des évaluations en cours devraient apporter des éléments de réponse à d'autres recommandations.

Le CAD invite la Belgique à consolider et à stabiliser l'architecture de la coopération au développement, en adaptant les instruments existants pour renforcer les synergies et les complémentarités. Cette recommandation recoupe les conclusions de l'évaluation en Bolivie qui montre que dans certains cas, une complémentarité existe. C'est ainsi qu'un programme de recherche des universités flamandes avec l'Univesité de Cochabamaba en matière hydraulique a contribué à la consolidation d'un projet de gestion de bassins versants. Par contre, un programme visant la filière bois dans le Chapare ne semble pas tirer avantage de l'expérience, pourtant utile, de l'ONG SOS-Faim dans ce même domaine. L'évaluation de l'appui à la justice au Rwanda montre également l'importance de la mise en place de complémentarités et de synergies entre acteurs de la coopération belge (et d'autres coopérations) dans des domaines appartenant au pouvoir régalien d'un partenaire. Les conclusions de l'évaluation en Bolivie insistent aussi sur une plus grande concertation entre les acteurs belges.

En ce qui concerne les procédures, l'évaluation en Bolivie recommande, de même que le CAD, que le système de commission mixte qui entraîne des rigidités, soit réexaminé.

Sur l'importance de maintenir la compétence de la coopération au développement au niveau fédéral, l'évaluation en Bolivie relève la confusion causée auprès des partenaires par la multiplication des acteurs belges de la coopération et le manque de clarté dans le partage de leurs compétences respectives.

La Belgique est également invitée à ré-examiner les modalités et la distribution sectorielle de son aide afin de s'assurer qu'elle appuie la mise en œuvre des stratégies sectorielles des pays partenaires et contribue substantiellement à l'atteinte des OMD. L'évaluation en Bolivie montre que la Belgique aurait intérêt à examiner quels sont ses avantages comparatifs et quelle expertise elle peut apporter à travers ses différents canaux et à laisser tomber les secteurs où

elle ne peut rien offrir de mieux que les autres bailleurs. En Bolivie, la Belgique apporte une plus-value particulièrement significative dans le secteur de la santé.

En ce qui concerne la réforme de la coopération gouvernementale, le SES a commandé une évaluation qui devrait apporter des recommandations opérationnelles, entre autres sur le cycle de projet et sur le partage des responsabilités entre les différents acteurs. Les constats faits dans l'évaluation en Bolivie recoupent toutefois ceux faits par le CAD et les recommandations invitent la Coopération belge à rendre le cycle du projet plus opérationnel et à rapprocher la décision du terrain.

L'aide humanitaire a également été examinée par les Pairs et fera l'objet d'une évaluation par le SES en 2006. Les recommandations faites par le CAD seront communiquées aux évaluateurs.

La *Peer Reoiew* lance aussi des défis tels que le fait pour la Belgique de tirer parti des travaux menés dans le cadre de l'OCDE pour poursuivre et amplifier ses efforts de promotion du respect du code de bonne conduite des entreprises multinationales, notamment en renforçant l'activité et les moyens du PCN. Le SES pourrait être amené à réaliser une évaluation dans ce domaine.

38

Chapitre 3 EVALUATIONS EN COURS

3.1 Le rôle et les fonctions des coupoles et des fédérations d'ONG de développement

Les ONG de développement ont mis en place des organes de représentation et de coordination. Ces structures bénéficient de subsides de la DGCD, les fédérations sur base d'une disposition réglementaire spécifique, les coupoles au même titre que les ONG de coopération. Avec certaines ONG de service spécialisées, elles contribuent à la qualité de la coopération non-gouvernementale (coopération bilatérale indirecte).

Acodev est la fédération francophone et germanophone des ONG. Elle a pour objectifs de représenter, défendre et promouvoir les intérêts de ses membres dans leurs relations avec les pouvoirs publics pour leurs activités subventionnables dans le domaine de la coopération au développement. Elle stimule les synergies au sein et autour des ONG et fait reconnaître le monde ONG dans son ensemble et sa diversité. Elle fournit des prestations de services à ses membres.

Coprogram est la fédération flamande des ONG. Elle a pour objectifs de prester des services à ses membres (e.a. en matière de gestion du personnel, de conseil juridique, d'information, de représentation au sein du comité paritaire 329), de défendre les intérêts des ONG, de contribuer à la qualité de leur travail et de négocier avec les autorités les questions d'administration en rapport avec les ONG.

11.11.11 assure le lien entre les organisations de solidarité Nord-Sud et des comités municipaux constitués autour des relations Nord-Sud. Depuis 1966, elle organise des campagnes de sensibilisation aux questions du développement, elle mène un travail politique et d'influence ; elle appuie des partenaires dans le Sud et mène des actions d'éducation et de sensibilisation au Nord.

Le CNCD coordonne le mouvement de solidarité Nord-Sud en Belgique francophone. Il a pour objectifs d'interpeller les pouvoirs publics sur les enjeux de développement, d'y sensibiliser le public et de financer des programmes de développement grâce à l'Opération 11.11.11.

A la demande de la DGCD, le SES mène une étude visant à une meilleure connaissance des fédérations et des coupoles. Cette étude a été confiée à l'IRAM, un bureau français spécialisé en matière de coopération non-gouvernementale qui a constitué une équipe mixte franco-belge. L'étude vise une meilleure connaissance des coupoles du mouvement de solidarité nord-sud et des fédérations d'ong. Elle explicitera leurs domaines d'engagement, ce qu'elles font effectivement et quels moyens elles attribuent à la poursuite de leurs objectifs. L'étude vérifiera également s'il y a d'éventuelles lacunes en ce qui concerne les nouveaux développements dans le secteur de la coopération ou au contraire des chevauchements entre les activités des coupoles et des fédérations. Elle examinera enfin s'il existe des conflits d'intérêt entre les organisations et leurs membres ainsi que la complémentarité entre les activités des fédérations et celles de certaines ONG spécialisées.

3.2 Evaluation de la coopération bilatérale directe (1999-2005)

La Commission de la Chambre des Représentants sur le suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement (1996-97) avait émis plusieurs recommandations dont quatre qui s'appliquent à la coopération bilatérale directe :

- Un renforcement de la politique en matière de coopération au développement ;
- Un renforcement de l'efficacité des instruments et en particulier une clarification de leurs missions, la nécessité de mener une véritable politique du personnel, une réforme des bureaux de coopération ;
- Une clarté dans la prise de décision et les procédures ;
- Un renforcement du contrôle et de l'évaluation.

A l'issue de cette réforme, la responsabilité de la coopération bilatérale directe a été répartie entre la DGCD, les ambassades belges qui comprennent un cadre d'attachés de la coopération au développement dans les pays partenaires, la Coopération technique belge (CTB) et ses représentations sur le terrain, ainsi que les acteurs des pays partenaires impliqués dans les choix et la mise en œuvre de la coopération.

L'évaluation a pour objectif d'apprécier si les instances impliquées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la coopération bilatérale directe fonctionnent de manière à produire une coopération de qualité. La qualité de la coopération est définie entre autres par les lignes directrices actualisées du CAD et par les engagements internationaux souscrits par la Belgique.

L'évaluation permettra de mettre en évidence les aspects de la coopération belge qui font obstacle ou au contraire ceux qui favorisent une coopération de qualité. Les évaluateurs seront invités à confronter leurs observations sur l'efficacité de la coopération belge aux mécanismes de coopération d'autres pays donateurs dans l'optique d'identifier des enseignements profitables à la coopération gouvernementale belge.

Les évaluateurs seront attentifs entre autres au partage des responsabilités et des tâches entre instances de la coopération belge, à la prévisibilité de l'aide apportée, à la manière dont se forment les stratégies et les visions à long terme ainsi qu'aux choix thématiques ou sectoriels.

Les évaluateurs examineront quels instruments ont été mis en place pour répondre aux besoins et priorités des partenaires en particulier en ce qui concerne le renforcement institutionnel en vue du développement ; ils examineront également quels instruments ont été mis en place pour assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence des interventions de la coopération belge avec celles d'autres donateurs. Ils examineront enfin si et dans quelle mesure et à quelles conditions, les mécanismes de la coopération bilatérale directe sont pertinents pour mettre en œuvre de nouveaux instruments de coopération.

L'évaluation devra répondre aux quatre questions principales ci-dessous.

- Les politiques et stratégies de la coopération bilatérale directe sont-elles clairement définies et opérationnelles ?
- Les modalités d'organisation de la coopération bilatérale directe contribuent-ils à l'efficacité de celle-ci?
- Le système de suivi (monitoring) et d'évaluation sont-ils adéquats ?
- La coopération bilatérale directe vise-t-elle un renforcement institutionnel des pays partenaires dans une perspective de développement ?

3.3 L'évaluation conjointe de l'aide budgétaire directe

L'essor de nouvelles formes d'aide dans le cadre de la coopération au développement est une tendance mondiale. On passe d'une l'approche traditionnelle par projet à une approche plus globale, guidée par les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) mises en place par les pays en développement eux-mêmes. Les pays donateurs se regroupent afin de soutenir ces stratégies via des contributions financières directes au Trésor public (aide budgétaire) et une assistance technique aux institutions publiques des pays partenaires. Les projets doivent eux aussi s'intégrer dans la politique générale menée par le pays en développement considéré. Toutefois, aucun instrument n'est a priori meilleur qu'un autre. En pratique, chaque donateur mettra en oeuvre un éventail d'instruments, dont la composition variera d'un pays à l'autre[30].

Même si au cours des 10 dernières années, l'aide budgétaire a gagné du terrain tant sur le plan financier que politique, les résultats engrangés n'ont fait l'objet que de peu d'évaluations. Pour cette raison, la communauté internationale des donateurs, dont la Belgique, a lancé une évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale. L'évaluation cherche à mettre en évidence dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'aide budgétaire générale se révèle être un outil d'aide pertinent, efficace et ciblé garantissant un impact durable sur la réduction de la pauvreté et sur la croissance et si l'approche choisie prend effectivement en compte les réalités du terrain. L'évaluation s'appuie sur sept études de cas dont cinq ont été menées dans des pays partenaires de la coopération belge.

3.3.1 Aide budgétaire

a. Définition

L'aide budgétaire est une intervention se situant à une échelle dépassant le projet individuel. Le donateur soutient financièrement un programme au niveau d'un sous-secteur (par ex. l'éducation de base), d'un secteur (par ex. l'éducation) ou encore au niveau national (programme national de lutte contre la pauvreté). Ce programme est formulé, mis en oeuvre et co-financé par le pays partenaire et s'inscrit dans une stratégie pluriannuelle des autorités du pays considéré. Cette stratégie définit les objectifs, les indicateurs, les modalités d'exécution et les mécanismes de suivi[31]. Les autorités du pays partenaire jouent donc un rôle très important dans le cadre de l'aide budgétaire, qui a ceci de caractéristique que les fonds sont transférés au budget du pays partenaire (« on budget ») et qu'ils sont utilisés selon les règles du pays partenaire[32].

L'aide budgétaire n'est pas affectée à des projets ou à des activités spécifiques, mais peut par contre être affectée à des secteurs ou à des sous-secteurs déterminés. Dans ce cas, on parle d'aide budgétaire sectorielle. Si les fonds ne sont pas affectés à un secteur déterminé, on parle d'aide budgétaire générale. L'aide budgétaire ne se résume pas à un flux de capitaux; un dialogue politique (entre donateurs et autorités du pays partenaire) y est toujours associé et un certain nombre de conditions doivent être remplies avant que les fonds soient versés. Dans le cas de l'aide budgétaire sectorielle, les conditions portent sur le type de secteur ; dans le cas de l'aide budgétaire générale, les conditions portent sur des mesures politiques ou des résultats

[30] Debar, J., 2005, "Basisrichtlijnen voor begrotingshulp – Kader voor de periode 2005-2007", Mars 2005.
[31] Debar, 2005, op.cit..
[32] Lorsque les donateurs souhaitent soutenir un programme au niveau (sous-)sectoriel, mais n'ont pas une confiance suffisante dans les systèmes publics du pays partenaire pour ce qui est de la gestion financière et de l'affectation adéquate des fonds, ils peuvent décider de ne pas se conformer aux procédures financières et administratives du pays partenaire et d'ouvrir un compte conjoint . Les fonds sont alors gérés en concertation avec les autorités du pays partenaire et les procédures d'affectation sont convenues de commun accord entre les autorités du pays partenaire et les donateurs : on parle de 'basket funding'.

liés aux priorités budgétaires (par ex. la démocratisation, l'amélioration de la gestion des finances publiques, la bonne gouvernance, etc.). Outre les affectations de type sectoriel, les fonds peuvent également être consacrés à des processus de réformes, à l'amélioration des systèmes de finances publiques, au remboursement de la dette, etc. Le recours à de l'assistance technique pour renforcer les capacités au sein des ministères est fréquent, quoique optionnel. L'aide est alignée sur les priorités du pays partenaire et est affectée en respectant, dans la mesure du possible, les procédures du pays concerné. La combinaison flux financier – dialogue politique – assistance technique – harmonisation-alignement est caractéristique de l'aide budgétaire.

b. Avantages de l'aide budgétaire

Les pays en développement qui reçoivent des volumes importants d'aide projet d'un grand nombre de donateurs différents ont à subir des frais de transaction très lourds. Chaque donateur impose en effet ses propres procédures, organise des réunions bilatérales avec les autorités et impose ses conditions pour la présentation des rapports. Ces frais de transaction ont pour effet d'affaiblir l'administration déjà fragile de nombre de pays en développement. Par ailleurs, les priorités fixées dans le cadre des projets sont souvent tellement spécifiques et si peu coordonnées (avec les autres donateurs) que la somme de toutes ces priorités individuelles ne répond pas aux besoins globaux du pays. Les canaux parallèles de financement des donateurs contrecarrent ainsi l'efficacité des systèmes publics et la prise de responsabilité par les autorités nationales.

L'aide budgétaire octroyée conjointement par les bailleurs et alignée sur les procédures du pays partenaire devrait permettre de réduire les frais de transaction tout en garantissant la mise en oeuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Le dialogue donne par ailleurs être l'occasion de discuter de la politique du pays partenaire, de même que certains sujets qui ne peuvent être abordés dans le contexte de l'aide ciblée sur des projets, tels que les réformes politiques, la gestion du budget, les dépenses militaires, les déséquilibres macro-économiques, etc. Lorsque les autorités d'un pays partenaire peuvent mettre en oeuvre leur propre politique (en s'appuyant sur des flux d'aide prévisibles et intégrés dans son cycle budgétaire), une nouvelle relation de responsabilité peut s'établir avec la population. Cette situation n'est en rien comparable à la réalisation de projets qui sont clairement financés par les donateurs.

c. Risques de l'aide budgétaire

Les donateurs sont confrontés à un choix difficile : l'aide budgétaire est susceptible de contribuer au renforcement des autorités et à l'amélioration de la politique et de la gestion financière dans les pays partenaires, mais elle risque d'être un échec lorsque les politiques et l'administration sont trop défaillants. C'est la raison pour laquelle des garanties minimales de bonne gestion sont indispensables.

3.3.2 La coopération belge au développement

Si la coopération belge au développement peut se prévaloir d'une expérience non négligeable en matière de dossiers de projets, elle n'a pu acquérir que peu de savoir-faire en matière d'aide budgétaire et de dialogue politique et technique. La tendance qui se fait jour au niveau de la communauté internationale des donateurs, à savoir affecter davantage d'aide budgétaire à l'appui de programmes pluriannuels, aura pour effet qu'à l'avenir, la coopération belge au développement ne manquera pas de recevoir des pays partenaires davantage de demandes en ce sens; la Belgique entend dès lors investir elle aussi davantage dans l'aide budgétaire au cours des prochaines années. Cette volonté se traduit par la majoration des budgets réservés à l'aide

budgétaire. En 2003, 16 millions d'euros ont été affectés à 'diverses formes de coopération financière[33]'. En 2004, ce montant est passé à 22 millions d'euros et 32 millions d'euros sont prévus pour 2005. Le développement du savoir-faire en la matière est également une priorité de la coopération belge au développement. La collaboration entre experts de la DGCD, de la CTB et des universités va croissant.

A l'heure actuelle, l'aide budgétaire allouée par la Belgique est principalement sectorielle. Notre pays soutient le secteur de l'éducation au Niger, en Tanzanie, au Mali, au Burkina Faso et en Éthiopie, et viendra bientôt en aide au secteur de la santé en Ouganda et au Rwanda. La coopération belge au développement a choisi d'octroyer une aide essentiellement sectorielle durant les trois prochaines années. La raison en est que les pays partenaires de la Belgique font, pour la plupart, partie du groupe de pays caractérisés par de faibles capacités institutionnelles, vis-à-vis desquels les donateurs sont davantage enclins à pratiquer une politique d'aide ciblée. Par ailleurs, l'aide budgétaire sectorielle s'inscrit davantage dans la ligne du savoir-faire accumulé par la coopération belge au développement et cette approche est la plus adéquate si l'on souhaite acquérir de l'expérience concernant ce nouvel instrument. La Belgique est cependant déjà associée à l'octroi d'une aide budgétaire générale au Mozambique (2,4 millions d'euros pour 2005, ce qui représente 7% de l'enveloppe "coopération financière", mais seulement 1 % de l'aide budgétaire totale consentie au Mozambique).

3.3.3 Évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale

a. Justification et concept

En raison de leur ampleur et de leur complexité, les interventions dans le cadre de l'aide budgétaire font toujours l'objet d'un financement conjoint. S'agissant d'un instrument commun à plusieurs donateurs, il est assurément pertinent de mener une évaluation conjointe. Il est par ailleurs malaisé de faire la distinction entre les apports des différents donateurs, à coup sûr en ce qui concerne les fonds qui aboutissent dans les caisses de l'État partenaire. Il devient de ce fait difficile pour un donateur individuel d'évaluer l'impact de "son aide budgétaire".
L'évaluation doit permettre d'élaborer des recommandations pour orienter les futurs efforts conjoints des donateurs.

Cette évaluation 'externe' a été confiée à un consortium[34] de consultants sous la houlette du Département de Développement International de l'Université de Birmingham. Le groupe de donateurs constitue le groupe de pilotage, où sont également représentées les autorités des 7 pays partenaires dans lesquels l'Aide Budgétaire Générale (ABG) fait l'objet d'une évaluation. Afin de faciliter les contacts avec le consortium, le groupe de pilotage a mandaté un groupe de gestion (Management Group) pour s'occuper du suivi de l'évaluation au jour le jour. L'Évaluateur spécial siège dans le groupe de pilotage avec le service d'évaluation interne de la

[33] Outre l'aide budgétaire générale et sectorielle, la Belgique affecte des fonds à des opérations qui, si elles ne s'inscrivent pas dans le contexte de l'aide liée à des projets, ne ressortissent pas davantage à l'aide budgétaire. Ces formes d'aide intermédiaires sont répertoriées, avec l'aide budgétaire, sous le titre 'coopération financière'. Une de ces formes intermédiaires est le 'basket funding', une méthode de financement où les fonds des divers donateurs sont rassemblés dans un 'panier'. La gestion est assurée par les autorités du pays partenaire, en concertation avec les donateurs. Des 'paniers' sont fréquemment constitués en vue du financement d'un programme sectoriel ou sous-sectoriel. Une autre forme de coopération financière – utilisée par la Belgique – est l'aide à la balance des paiements. Le donateur fait un versement en devises étrangères à la Banque Nationale du pays partenaire et contrôle la façon dont ces devises sont utilisées. Par ex.: le don peut uniquement servir à l'importation de médicaments.

[34] Pour cette évaluation, l'Université de Birmingham collabore avec Mokoro, Ecorys, DRN (Development Researchers Network) et NCG (Nordic Consulting Group).

DGCD tandis que la CTB met une personne à mi-temps à la disposition du Management Group[35].

b. Objectif

Les évaluateurs doivent rassembler des éléments concrets et tenter de formuler des recommandations sur les 'meilleures pratiques', en précisant 'comment', 'pourquoi' et 'quand' (dans quel contexte) les résultats escomptés ont été réalisés ou peuvent être réalisés. Les enseignements tirés de cette évaluation et les recommandations formulées devraient avoir un triple intérêt:

1. mise en oeuvre d'opérations d'aide budgétaire futures (comment?),
2. adaptations éventuelles au niveau de la politique, de l'approche et/ou des méthodes,
3. appui aux décisions : quand et pourquoi l'aide budgétaire générale est-elle un instrument pertinent dans un contexte donné ?

Les premiers groupes cibles de l'évaluation sont les donateurs qui octroient ou envisagent d'octroyer une aide budgétaire générale et les autorités des pays partenaires. L'évaluation devrait également générer des résultats intéressants pour un public plus large de partenaires des pouvoirs publics et de la société civile tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs.

c. L'objet de l'évaluation: le partenariat en matière d'aide budgétaire générale

L'évaluation se penche en particulier sur l'aide budgétaire sous forme de partenariat. Elle comporte, outre le volet financier, les éléments suivants: conditionnalités, dialogue politique et technique, assistance technique, harmonisation entre les donateurs, et alignement d'une part sur les priorités et d'autre part sur les procédures du pays partenaire. Les autres formes d'assistance aux programmes[36] telles que l'aide alimentaire, l'aide à la balance des paiements ou l'aide budgétaire sectorielle ne font pas l'objet de cette évaluation, bien que leur domaine d'action et celui de l'aide budgétaire générale se recouvrent souvent partiellement et que ces différents types d'aide poursuivent les mêmes objectifs.

L'équipe qui a pour mission de réaliser l'évaluation se compose d'équipes nationales qui travaillent en étroite collaboration et d'une équipe de synthèse dont le travail s'articule autour de cinq perspectives analytiques importantes: (1) analyse du partenariat, (2) analyse macro-économique, (3) analyse de la gestion des finances publiques, (4) analyse institutionnelle, et (5) problématique de la pauvreté. Par ailleurs, les évaluateurs se pencheront systématiquement sur quatre questions transversales: la démocratie et les droits de l'homme, l'égalité entre les femmes et les hommes, le VIH/SIDA et l'environnement.

d. Questions clés

Pour les décideurs, il est important d'avoir une vision claire des domaines sur lesquels l'aide budgétaire peut avoir un impact. C'est la raison pour laquelle 9 questions clés[37] ont été formulées pour servir de fil conducteur dans l'évaluation. Les 7 équipes nationales d'évaluation se sont servies de ces 9 questions pour structurer leurs rapports. Les thèmes essentiels abordés dans ces questions sont l'harmonisation et l'alignement, les performances

[35] Depuis la mi-avril 2005, Nele Degraeuwe de la cellule 'Aide Budgétaire' de la CTB est membre du Management Group de l'évaluation et assume la tâche spécifique de Communications Leader, une tâche qui gagne en importance à mesure que les résultats intermédiaires deviennent disponibles.

[36] Un aperçu des différentes formes d'assistance aux programmes figure à l'annexe 1.

[37] Cf. annexe 2.

macro-économiques, la politique menée par les pouvoirs publics, les systèmes publics de planification et d'établissement du budget, les dépenses publiques et l'offre de services publics, et enfin la réduction de la pauvreté. La pertinence et l'impact à long terme de l'aide budgétaire sont également examinés.

e. Premiers résultats

L'évaluation de l'aide budgétaire repose sur un modèle analytique qui sert de cadre[38]. Le modèle doit permettre de vérifier si un rapport logique existe entre les intrants fournis par l'ABG et la réduction de la pauvreté dans un pays donné. L'aide budgétaire est en effet un instrument de coopération au développement et non une fin en soi.
Jusqu'à présent, cette ligne logique est difficile à démontrer, même dans les pays où l'ABG exerce clairement une influence sur la bonne gestion des finances publiques ou sur la décentralisation ou sert de base à un bon dialogue politique entre les donateurs et les autorités du pays bénéficiaire. Si les indicateurs de réduction de la pauvreté sont positifs, ceci doit généralement être imputé à des facteurs très divers et il n'est pas possible de se prononcer d'emblée sur la part imputable à l'aide budgétaire.
Au stade actuel de l'évaluation, un certain nombre de constatations se font jour ; elles doivent cependant encore être confirmées. Nous en examinons quelques-unes ci-après.

Pertinence de l'aide budgétaire

- Logiquement, on pourrait s'attendre à ce qu'un pays soit tenu remplir une série de conditions minimales avant de pouvoir faire appel à l'aide budgétaire, une sorte de mesure de référence standard. L'expérience démontre que cela n'a pas encore été le cas jusqu'à présent. En Ouganda, le Ministère des Finances se caractérisait par une politique claire en matière de planification et d'établissement du budget ; au Mozambique par ailleurs, l'aide budgétaire générale a été lancée à l'initiative de six donateurs qui avaient su établir une relation de confiance avec les autorités. Si aucun de ces aspects n'est présent, l'aide peut prendre un mauvais départ, comme au Malawi, où les donateurs ont cessé d'octroyer leur aide budgétaire après un an. L'aide budgétaire générale se rencontre dans les pays où des donateurs bilatéraux ou multilatéraux qui donnent la préférence à ce type d'aide ont de l'influence.
  Dans ce type d'aide, il n'y a pas de projet, mais un certain nombre de donateurs qui s'allient, ce qui ne signifie pas encore que tous les donateurs ont les mêmes attentes.

- En principe, l'aide budgétaire va de pair avec un transfert d'argent au budget central du pays partenaire, un dialogue politique et une assistance technique et s'accompagne très souvent aussi d'un volet H&A. Le flux financier est le plus facile à vérifier alors que les autres éléments peuvent également exister en dehors du cadre de l'aide budgétaire. Il est par conséquent difficile de mesurer l'impact de l'aide budgétaire sur le volet H&A, le dialogue politique et l'assistance technique. En pratique, le volet assistance technique bénéficie selon toute apparence de peu d'attention.

- En règle générale, l'aide budgétaire s'appuie sur l'allègement de la dette et sur les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) ou sur une note politique similaire. Des conditions interviennent à ce niveau également. Il existe une tension entre la volonté des donateurs de laisser le pays bénéficiaire décider lui-même de l'affectation de son budget et le souhait de contrôler malgré tout les dépenses (devant contribuer à la réduction de la pauvreté).

[38] Cf. annexe 2.

- L'ABG peut renforcer le ministère des finances, au détriment des ministères techniques, avec pour corollaire une plus grande cohérence de la politique menée. Cependant, la différence entre l'aide budgétaire générale et l'aide budgétaire sectorielle ne semble pas toujours nettement établie. Le dialogue politique peut jouer à cet égard un rôle d'intégration.

Harmonisation et alignement

- L'ABG favorise l'harmonisation entre donateurs. En ce qui concerne l'alignement, il convient de faire la distinction entre l'alignement sur la politique d'un pays et l'utilisation de ses procédures. Il ne peut pas être question d'alignement sur la politique tant qu'un pays n'a pas formulé de stratégie claire sur laquelle les donateurs peuvent s'aligner. L'alignement sur les procédures réduit en principe les frais de transaction pour le pays bénéficiaire. Pour les donateurs, la diminution des frais de transaction n'est pas automatique tant qu'ils gardent dans un pays partenaire donné un éventail d'interventions (divers projets, en sus de l'aide budgétaire générale). Enfin, il importe d'aligner l'aide sur le cycle budgétaire du pays afin que le pays reçoive les fonds au moment le plus opportun.

Qualité des dépenses publiques

- Bien que l'aide budgétaire ne soit pas assortie d'une affectation spécifique, ce que les fonds doivent servir à financer semble être assez clair. Le dialogue politique entre les autorités et les donateurs dans le cadre de l'aide budgétaire semble avoir des répercussions positives sur les autres niveaux d'aide, ce qui améliore à son tour le dialogue. Celui-ci a pour effet de maintenir le flux de ressources destinées aux couches pauvres de la population. Le risque existe en effet que la prestation de services bénéficie plus du flux d'aide que les dépenses publiques, lesquelles pourraient avoir un impact plus important sur la réduction de la pauvreté.

L'impact sur la planification et le budget

- L'aide budgétaire apporte davantage de moyens au budget central du pays et renforce la discipline budgétaire en contraignant les autres ministères à négocier avec le ministère des finances. Une part plus importante des moyens publics est soumise au contrôle budgétaire. L'assistance technique reste toutefois peu importante à ce niveau.

Impact sur la politique

- L'aide budgétaire est un exercice de longue haleine si l'intention est d'influencer la politique du pays partenaire.

- L'impact de l'aide budgétaire sur le renforcement de la politique est le plus important dans les pays qui ont eux-mêmes mis au point une stratégie cohérente de réformes et qui cèdent le moins aux attentes de leurs partenaires internationaux. L'aide budgétaire ne permet pas d'acheter des réformes, mais, dans un pays qui a sa propre politique, il est possible de poursuivre des objectifs communs.

- Lorsque plusieurs donateurs décident conjointement d'interrompre leur aide à un pays en raison d'une décision économique ou politique qu'ils considèrent incorrecte, le pays concerné peut se trouver confronté à de graves problèmes de liquidités et être contraint, le cas échéant, à contracter des emprunts coûteux. Lorsque l'aide budgétaire représente

15 ou 20% du budget, les donateurs qui parlent d'une seule voix ont une grande influence politique.

Impact sur les prestations macro-économiques

- C'est le FMI qui mène en règle générale les discussions relatives aux prestations macro-économiques, sans que les donateurs d'aide budgétaire y soient associés. Il joue un rôle crucial au niveau de l'aide budgétaire dans la mesure où la plupart des donateurs subordonnent leur aide au fait que la progression d'un pays soit ou non conforme à ses obligations (« on track ») vis-à-vis du FMI[39]. Les directives du FMI appellent à une moindre intervention de l'État dans l'économie, à des privatisations et à une place accrue pour le libre marché. Certains pays tels que le Vietnam mènent une politique propre qui ne s'inscrit pas dans le cadre fixé par le FMI et bénéficient pourtant d'une aide budgétaire.

- Lorsque l'aide budgétaire est volatile ou non prévisible, le pays peut être confronté à des difficultés budgétaires.

- L'aide budgétaire ne semble pas avoir d'impact négatif sur la perception des taxes.

Impact sur les services publics et sur l'accès des pauvres aux dits services

- Dans les pays où la gestion financière est défaillante, le passage de l'aide sectorielle (éducation, soins de santé de base) à l'aide budgétaire peut avoir un impact négatif.

Impact sur la réduction de la pauvreté

- L'aide budgétaire ne remplace pas une politique axée sur la réduction de la pauvreté. Si la pauvreté diminue, cela est imputable à plusieurs facteurs. Le rapport logique avec l'aide budgétaire est difficilement démontrable.

Soutien à long terme et aide budgétaire

- Les donateurs doivent pouvoir justifier l'octroi d'une aide budgétaire vis-à-vis des contribuables. En effet, l'identification avec la politique du pays partenaire est beaucoup plus importante que dans le cas d'une aide liée à des projets ou à des programmes.

[39] **On track: Overall**
• Creating a supportive enabling climate for economic activity • Empowering and investing in poor people
Social
• Building human resources: education and health • Creating safety nets
• Giving the poor a voice/building an inclusive society • Ensuring gender equality
Economic and financial
• Adopting sound macro policies • Improving private sector regulatory and institutional environment
• Reforming trade policy • Building physical and financial infrastructure
Environment
• Establishing environment-friendly policies and institutions
Governance
• Improving public expenditure and revenue management • Reforming public administration
• Improving transparency, accountability, control of corruption

3.4 Evaluation des 3C du traité de Maastricht en lien avec la coopération au développement

Dans le Traité de Maastricht, les EM de l'Union européenne ont pris l'engagement de renforcer entre eux et avec les Institutions européennes la ***coordination*** de leurs politiques, de rechercher la meilleure ***complémentarité*** de leurs actions et de poursuivre une plus grande ***cohérence*** entre leurs politiques.

Ces engagements ont des retombées sur la coopération au développement, tant de l'Union que des Etats membres. Les chefs des services d'évaluations de la coopération au développement (EUHES) ont décidé de lancer six évaluations conjointes sur ce thème. Le service de l'évaluation spéciale participe à *trois* évaluations qui s'inscrivent dans les priorités énoncées dans le Plan de management de la DGCD[40]

- **Les mécanismes mis en place dans les institutions de l'UE et dans les EM pour favoriser la cohérence des politiques**

Il s'agit d'une étude comparée de l'efficacité des instruments qui existent au sein des institutions européennes et dans les Etats membres pour renforcer la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques qui peuvent influencer celle-ci, telles que la politique étrangère ou le commerce extérieur.

- **La coordination et la complémentarité des notes stratégiques « pays » avec les priorités nationales de développement**

Ces dernières années, sous l'impulsion de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, la plupart des pays en voie de développement ont développé des priorités nationales de développement coulées dans des documents stratégiques sur la réduction de la pauvreté (DSRP). L'évaluation vise à mettre en lumière dans quelle mesure les notes stratégiques nationales des pays donateurs prennent en compte les stratégies de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Cette analyse pourra contribuer à des améliorations de la conception des notes stratégiques « pays » élaborées dans le cadre de la coopération belge.

- **La coordination et la complémentarité d'interventions visant au renforcement des capacités commerciales et en particulier, de négociations commerciales des pays en développement**

Les initiatives des bailleurs de fonds dans le domaine du Trade capacity building foisonnent, en particulier pour tout ce qui touche au domaine phyto-sanitaire. L'étude, pilotée par le Service d'évaluation d'EuropeAid, vise à vérifier dans quelle mesure les bailleurs de fonds se coordonnent entre eux lorsqu'ils proposent de telles interventions. Cette évaluation alimentera l'évaluation planifiée par l'OMC de la qualité de ses formations au renforcement des capacités commerciales. Les SES est membre du comité de pilotage de cette dernière évaluation.

De son côté, le service d'évaluation de la DGCD (D0.2) participe à l'évaluation de la **coordination et la complémentarité de l'aide au développement local.** Cette évaluation part du constat que si les donateurs tiennent souvent compte aujourd'hui des priorités des pays partenaires au niveau national, l'aide au niveau local arrive encore largement en ordre dispersé sous forme de projets non coordonnés. Cette évaluation apportera un complément

[40] voir Plan de management du Directeur Général de la DGCD, avril 2003, p. 29, Objectif stratégique 2

d'information à l'évaluation par D0.2 de la cohérence des contributions belge dans les plans de décentralisation des pays bénéficiaires.

Les résultats de ces évaluations sont attendus pour le début de 2006 et un effort conjoint sera fait pour leur dissémination.

3.5 Evaluation de la coopération syndicale

Les organisations syndicales font partie des acteurs non-gouvernementaux bénéficiant de subsides pour leurs activités de coopération au développement. A la demande de la DGCD, le SES entreprend une évaluation de cette coopération.

Le champ de l'évaluation est centré sur les programmes de coopération 2003-2005 des trois organisations syndicales[41].

Elle s'intéresse particulièrement :

- A la qualité de conception des programmes et plans d'actions ;
- A la répartition des tâches entre les différents intervenants ;
- Aux stratégies de mise en œuvre ;
- A la durabilité ;
- Aux pratiques de suivi et d'évaluation.

L'étude portera également un regard sur la complémentarité de ces programmes avec les actions d'appui à des organisations syndicales financées par d'autres lignes budgétaires (diplomatie préventive, cofinancement ONG).

[41] Sur base de l'arrêté Royal du 23 décembre 2002 portant exécution de l'article 11 de la Loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge

Chapitre 4 EVALUATIONS PROJETEES

4.1 Evaluations par le S.E.S. en 2006

4.1.1 L'aide humanitaire

Depuis le début des années 1990, l'aide humanitaire internationale a plus que doublé en chiffres absolus et en tant que pourcentage de l'aide publique au développement. Pendant la même période, les crises, auxquelles la communauté internationale a réagi, ont augmenté en nombre et en complexité.

En juin 2003, les représentants de 16 pays donateurs, de la Commission européenne, du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), des organismes des Nations Unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de plusieurs ONG ont adopté un code de conduite d'action humanitaire. Ces principes visent entre autres une meilleure coordination des interventions et une répartition équitable de celles-ci entre les crises et les régions du monde. La Belgique souscrit à ces principes.

Depuis juin 2003, l'aide humanitaire fait partie des outils de la politique extérieure de la Belgique. Le Ministre des Affaires étrangères est compétent pour décider des interventions de prévention, d'urgence et de réhabilitation tandis que le Ministre de la Coopération décide de l'aide alimentaire et des interventions dites structurelles. La DGCD est responsable de l'administration de l'aide humanitaire.

Au niveau national, l'aide humanitaire se trouve aujourd'hui à la croisée de la politique extérieure et de la politique de développement. Au niveau international, elle est appelée à s'insérer davantage dans des interventions conjointes avec d'autres donateurs, coordonnées soit par les Etats bénéficiaires soit par des organismes spécialisés. Devant la multiplicité des situations de crise et les limites des moyens disponibles, des priorités doivent être établies.

L'évaluation doit montrer comment fonctionne le système belge en matière d'aide humanitaire : efficacité des procédures, délais de traitements, coordination entre les acteurs internes et externes, et résultats sur le terrain

4.1.2 L'appui de la Belgique à la transition au Congo

La revue par les pairs de la coopération belge, réalisée en 2005 par l'OCDE, insiste sur l'intérêt d'une évaluation de l'appui de la Belgique à la transition en R.D. du Congo. La Belgique appuie ce processus à travers sa coopération mais également en engageant des efforts diplomatiques et militaires. Le SES tentera d'évaluer la pertinence, l'efficacité et la durabilité de ces efforts conjoints.

4.1.3 Evaluation de pays

Le SES envisage de mener régulièrement des évaluations de pays en vue d'appuyer la préparation des PIC et des Commissions mixtes. Les évaluations de pays permettent d'aborder des questions relatives :

- à la pertinence des choix et stratégies de coopération au regard de l'évolution du contexte du pays partenaire ;
- à la cohérence des différents canaux d'interventions de coopération belge;
- aux efforts d'alignement des procédures sur celles du pays partenaire ;
- aux efforts d'harmonisation avec les autres donateurs ;
- à l'efficacité d'interventions de coopération (résultats durables pour les bénéficiaires) ;
- au respect des engagements ;
- à la prévisibilité de notre coopération au développement (les bénéficiaires reçoivent-ils des indications sûres sur les montants à dispenser, les secteurs, etc.).

Le SES propose une évaluation de la coopération belge au Rwanda et une autre en Afrique du Sud.

4.1.4 Rwanda

Le Rwanda est l'un des cinq pays ayant bénéficié sans interruption de l'aide belge depuis 25 ans, même pendant la tourmente des années 1994 et 1995. La violence qui a déchiré le pays en 1994 a toutefois réduit à néant beaucoup d'efforts de coopération antérieurs.

Dix ans après le génocide, le Rwanda est le deuxième bénéficiaire de l'aide belge. Toutefois, le contexte dans lequel cette aide est apportée, a beaucoup évolué à partir de 1995. La période post-génocide de la coopération de la Belgique a été marquée par une phase d'observation du partenaire rwandais et par l'appui à des opérations d'urgence et de réhabilitation. A partir de 1997, une coopération de plus en plus structurelle s'est développée selon une approche projet menée en co-gestion. La Belgique envisage d'y développer prochainement de l'aide sectorielle et de l'aide budgétaire.

Le Rwanda, comme les autres pays d'Afrique centrale font l'objet d'une politique étrangère de la part de Belgique. Le gouvernement belge accorde une priorité à l'Afrique centrale et plus particulièrement au Congo, au Rwanda et au Burundi où il cherche à contribuer à mettre un terme à la guerre civile et à encourager les parties au dialogue et aux solutions politiques. L'accent de l'action de la Belgique est mis sur le renforcement de la paix et de la sécurité dans la région. La Belgique appuie la tenue de la Conférence sur les Grands Lacs et cherche à redynamiser la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs. Au Rwanda en particulier, l'action de la Belgique vise la reconstruction de l'infrastructure de base. Elle occupe une position importante dans le domaine de la santé et poursuit certaines actions dans le domaine de l'enseignement. En outre, elle cherche à promouvoir la "bonne gouvernance", la démocratie, le renforcement de l'état de droit et la reconstruction socio-économique du pays.

Lors de la Commission mixte de 2004, un Programme indicatif de coopération (PIC) avec le Rwanda a été approuvé. Celui-ci prévoit une enveloppe de 75 millions d'€ sur une période de 3 ans (2004 à 2006). La coopération fera l'objet d'un rééquilibrage entre la santé, le développement rural et le rétablissement de l'Etat de droit, entre autres par l'appui à la justice.

Le Rwanda est un pays où la politique étrangère et la politique de coopération se croisent. La politique de renforcement de la paix dans la région, mettant en œuvre la prévention des conflits et la diplomatie préventive, s'articule avec la coopération au développement. Une étude sur ce pays permet donc d'approcher la cohérence des politiques extérieures de la Belgique sur le terrain.

L'évaluation devrait démarrer de la situation post-génocide avec une focalisation sur les 5 dernières années. Elle devrait viser à éclairer la politique et les stratégies futures en tenant compte des perspectives de décentralisation, d'harmonisation et d'approche sectorielle. L'évaluation permettra de vérifier la pertinence des choix stratégiques en matière de santé, de développement rural et de renforcement des institutions, le tout dans un contexte international accru.

4.1.5 Afrique du Sud

L'Afrique du Sud évolue vers un niveau de prospérité économique qui ne permettra plus de la qualifier comme pays en développement. Elle a invité la Belgique et la coopération belge en particulier à réfléchir à de nouvelles formes de coopération. L'évaluation visera à dresser le bilan de la dernière décennie de coopération avec l'Afrique du Sud et à débroussailler des pistes pour l'avenir.

4.2 Evaluations conjointes en 2006

4.2.1 OMC

Revue de l'assistance technique en vue du renforcement des capacités commerciales dans les pays en voie de développement

L'OMC a décidé de soumettre ses formations visant le renforcement des capacités commerciales et de négociation dans les pays membres en voie de développement à une évaluation externe. Dans un contexte où plusieurs agences de coopération bilatérales et multilatérales organisent de tels programmes de formation sans beaucoup de concertation entre elles cependant, l'évaluation doit apprécier

- les mérites des formations organisées par l'OMC par rapport à celles d'autres agences;
- la pertinence des formations organisées par l'OMC pour ses membres et pour les participants ; et
- l'efficience et la gestion de ces formations.

Le SES est membre du comité de pilotage de cette évaluation.

4.2.2 FAO

Le 127ème Conseil de la FAO (22 -27 novembre 2004) a entériné le principe d'une évaluation externe, approfondie et indépendante de la FAO. Cette évaluation avait été proposée par le Groupe nord-américain du Conseil et appuyée par le Royaume-Uni qui assure actuellement la présidence du Conseil de la FAO. La Belgique est favorable à une telle évaluation pour autant que celle-ci vise, non pas à affaiblir la FAO, mais au contraire à en accroître l'efficience et à lui permettre ainsi de mieux s'inscrire dans le cadre global des réformes onusiennes. Le SES participe à la préparation de cette évaluation et fait fonction de point focal en lien avec D4, le Coor-Multi et la Représentation Permanente auprès de la FAO.

4.3 Evaluations par le S.E.S. en 2007

4.3.1 Evaluation du soutien au développement du secteur privé : BIO

Le SES passera en revue les différents instruments de l'aide au secteur privé. Dans le cadre de cette programmation 2005-2006, le SES prévoit de lancer une évaluation de BIO.

BIO –- a été établie en décembre 2001 sous forme de société anonyme de droit public, dans le but d'apporter un appui à des institutions financières et à des sociétés privées dans les PVD. BIO accorde des prêts et prend des participations dans ces organismes. BIO est donc une jeune société de financement visant au développement par l'appui au secteur privé. Elle a choisi de développer son portefeuille dans des initiatives d'économie solidaire, tout en pratiquant des taux du marché. Créé comme une entité séparée, elle participe cependant à la mise en œuvre de la coopération belge au développement, à côté de la DGCD et de la CTB.

Une évaluation devrait viser la qualité intrinsèque des interventions de BIO :

- Les partenaires sont-ils bien choisis ?
- Les projets de ces partenaires sont-ils pertinents pour le développement ?
- BIO apporte-t-elle une valeur ajoutée au-delà de son investissement ?
- Les conditions des prêts et de participations sont-elles compatibles avec un effort de développement ?
- BIO fait-elle une estimation acceptable du risque au service du développement et de la prudence cambiaire ?

L'évaluation devrait vérifier également la cohérence des interventions de BIO avec la politique de développement menée par le Ministre de la coopération avec l'appui de la DGCD et de la CTB d'une part et avec les interventions faites par la Direction de la Trésorerie du SPF Finances et du Ducroire d'autre part.

4.3.2 Evaluation des instruments financiers

a. Les prêts d'Etat à Etat et les bonifications d'intérêts

Les prêts d'état à état sont un instrument public visant à la fois la coopération au développement et l'appui au commerce international de la Belgique. Les prêts ne sont généralement consentis que pour l'achat de biens d'équipement en Belgique et les services qui s'y rapportent[42]. Les Prêts d'Etat sont accordés à des conditions concessionnelles : la durée du prêt est de 30 ans avec une période de grâce de 10 ans. L'intérêt est de 0 ou 2% selon le PNB par habitant des pays concernés. Etant donné l'élément « don » important des Prêts d'Etat, ceux-ci sont reconnus comme aide publique au développement par l'OCDE. Les Prêts d'Etat sont souvent associés à des prêts commerciaux et forment dans ce cas des "crédits mixtes". Le budget des Prêts d'Etat est géré par l'Administration de la Trésorerie du Ministère des Finances.

Les bonifications d'intérêt permettent de diminuer et de stabiliser le taux d'intérêt de crédits à l'exportation sur la durée du prêt. Pour être reconnus comme APD, il faut que les prêts comportent un volet concessionnel d'au moins 35 %. Afin de satisfaire à cette exigence, les taux sont actuellement ramenés à 0% et les crédits bonifiés sont assortis d'une période de

[42] Depuis le 1er janvier 2002, les prêts d'Etat aux pays les moins avancés (PMA) sont déliés. Cette mesure vise le financement de projets d'infrastructure prioritaires et pertinents pour le développement. d'un montant supérieur à 700.000 DTS).

grâce allant jusqu'à 10 ans et d'un allongement des délais de remboursement. La bonification d'intérêt peut être assortie d'un volet concessionnel supplémentaire qui couvre jusqu'à 50% de la prime d'assurance du Ducroire pour les pays classés dans les catégories des pays à haut risque.

Les prêts d'Etat à Etat ont fait l'objet d'une étude couvrant la période des origines à 1991[43]. Le SES fera une évaluation de la pertinence au développement des prêts consentis depuis 1992 et reconnus comme APD. Il fera également fait un examen des prêts avec bonification d'intérêt reconnus comme APD sur la même période.

Le but de l'évaluation est d'examiner le mécanisme d'attribution de prêts d'état et les liens éventuels entre la finalité des prêts et les priorités de la DGCD. L'évaluation examinera si ce mécanisme a évolué dans le sens d'une plus grande prise en compte des priorités de la coopération au développement dans l'attribution de prêts d'état. Elle devra se pencher e.a. sur les décisions prises dans le Comité Finexpo.

b. Les allègements de dette

Depuis plusieurs années, la Belgique participe aux actions internationales d'allègement de dettes dans le cadre du Club de Paris. Le SES lancera une étude visant à établir la pertinence au développement des annulations de dettes et en particulier les conditions nécessaires et suffisantes pour qu'une telle opération contribue au développement. L'étude prendra en compte d'autres études similaires réalisées récemment à l'étranger et en tirera une synthèse opérationnelle.

L'étude examinera entre autres l'influence des allègements de dette sur les flux réels de coopération. Elle prendra également en compte l'arrangement financier entre la DGCD et le Ducroire et examinera les conséquences éventuelles de cet arrangement quant au rôle que peut jouer la DGCD en matière de dette

4.3.3 Coopération indirecte

La coopération indirecte par le truchement d'organisations non-gouvernementales (en ce compris la coopération universitaire, la coopération de l'APEFE, de la VVOB, des instituts scientifiques de syndicats et des autres acteurs indirects) représente une part significative de l'aide belge au développement supérieure en volume à l'aide bilatérale directe. Etant donné le nombre et la diversité d'interventions dans le domaine de la coopération indirecte, le SES sera amené à forger son opinion en s'appuyant sur ses propres évaluations, mais également sur celles réalisées pour ou par les acteurs indirects. Ces évaluations feront l'objet d'une lecture critique visant à en établir la qualité.

Le SES se propose de mener une évaluation des interventions des ONG visant à un renforcement de la société civile. Ce thème apparaît de façon récurrente dans les programmes d'ONG, sous des formes aussi diverses que le renforcement communautaire, l'appui aux organisations paysannes ou l'appui aux organisations de femmes.

Une société civile capable de s'exprimer sur les enjeux qui la concernent et de mener des actions pour les défendre est une condition du développement. Est-ce que les interventions des ONG dans ce domaine contribuent à faire entendre la voix des pauvres ? Les critères

[43] Eddie Boelens, De stand van zaken van het Belgisch stelsel van leningen aan vreemde staten met speciale aandacht voor de resultaten op het vlak van de exportbevordering en de ontwikkelingssamenwerking, Ministerie van financiën, Brussel, 1992.

d'appréciation porteront sur le choix et la pertinence du partenaire, le rôle de l'ONG belge, le degré d'appropriation du processus et des résultats des actions.

Une consultation sera menée avec une large représentation d'ONG et D 3 ainsi qu'avec des partenaires de terrain pour concevoir une telle évaluation de la façon la plus adéquate possible. Au terme de cette consultation, des TdR seront préparés par le SES et soumis à la validation des parties prenantes.

Le SES tentera d'intégrer dans l'évaluation de l'information collant le plus près possible à la réalité du terrain en ayant recours à des personnes locales, éventuellement formées par le SES en vue de cet exercice.

4.3.4 La diplomatie préventive

Le Service Public Fédéral des Affaires Etrangères dispose d'une allocation de base destinée aux interventions et initiatives de la Belgique en matière de diplomatie préventive, d'aide aux populations victimes de conflits, de respect des droits de l'homme et de renforcement de l'état de droit. Cette allocation de base est mise en œuvre notamment sous forme

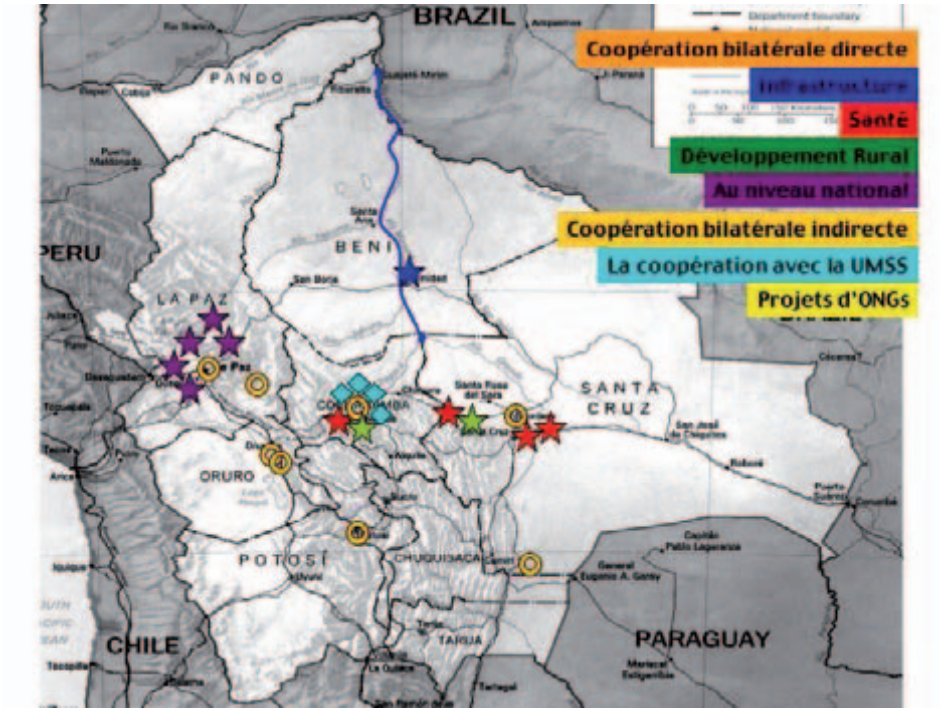
- d'octroi de contributions volontaires à des organisations gouvernementales ou non-gouvernementales qui contribuent à la réalisation d'objectifs s'inscrivant dans les priorités diplomatiques de la Belgique
- d'assistance financière à certaines actions entreprises par le Département lui-même, par nos ambassades ou par d'autres instances officielles belges ;
- d'envoi d'observateurs en vue de participer à des missions d'observation dans le cadre de certaines élections ou le financement de la participation de Belges à des missions d'organisations internationales telles que les Nations Unies, l'UE, l'OSCE et autres.
- d'interventions concernent principalement
    - o les droits de l'homme
    - o la démocratisation
    - o la prévention des conflits et la conciliation
    - o la promotion de la paix et la réconciliation
    - o le déminage et le désarmement
    - o la démobilisation d'ex-militaires et la réintégration de réfugiés.

Le SES envisage d'évaluer la cohérence entre les interventions de diplomatie préventive et les actions de coopération au développement ainsi que la pertinence au développement de ces interventions.

ANNEXES

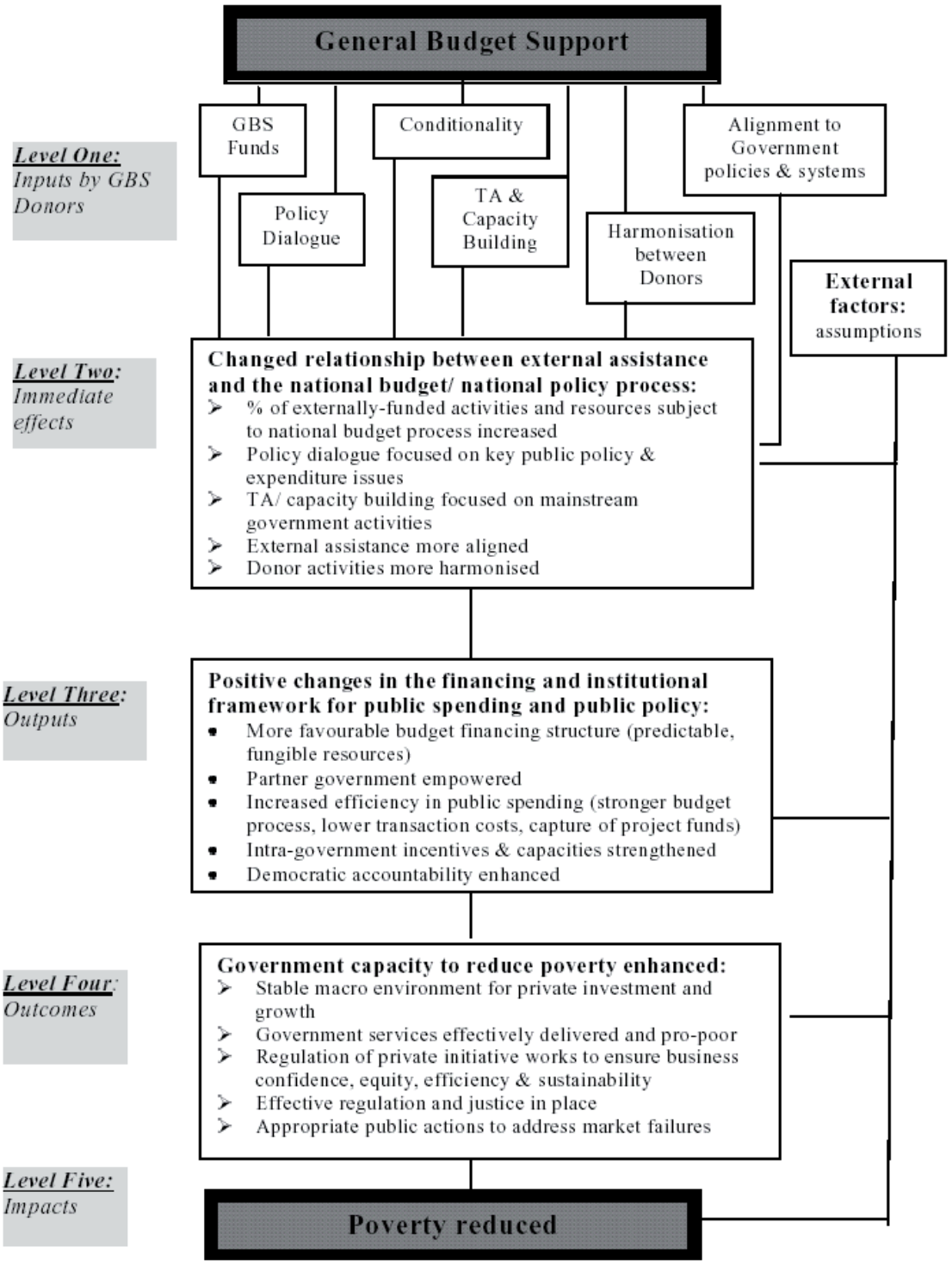
58

Annexe A : Carte de la coopération belge en Bolivie



60

Annexe B : Cadre d'évaluation de l'aide budgétaire générale (version simplifiée)



Source: Booth & Lawson 2004.

Niveau 1

Au niveau 1 se trouvent les intrants en matière d'aide budgétaire. Six types d'intrants sont à distinguer :

- les fonds transférés au budget central du pays partenaire,
- le dialogue politique accompagnant le versement des fonds,
- les conditionnalités axées sur les mesures politiques liées aux priorités du pays,
- l'assistance technique ou le renforcement des capacités accompagnant le versement des fonds,
- les efforts visant à adapter l'aide budgétaire générale aux objectifs et systèmes nationaux,
- les efforts des donateurs d'ABG en vue d'harmoniser les flux d'aide.

En ce qui concerne ce niveau, on dispose déjà d'une quantité importante d'éléments concrets, mais l'évaluation devra en faire ressortir les aspects spécifiques pour chaque pays considéré.

Sont toutefois prioritaires pour l'évaluation les liens potentiels entre les différents niveaux, à savoir l'impact et les effets de percolation potentiels du premier niveau vers les niveaux suivants. Évidemment, les rapports de cause à effet attendus ne sont pas automatiques et directs. De nombreuses conditions doivent être remplies sur l'ensemble du parcours (du niveau 1 au 5) pour que les liens de causalité entre les différents niveaux se vérifient.

Niveau 2

Au niveau 2, on vérifie si les intrants ont un impact sur l'interaction entre l'aide externe (dans son ensemble), le budget national et les processus politiques nationaux.

Plus précisément, les effets directs supposés des intrants sont les suivants:

- une part plus importante des fonds externes est soumise aux processus nationaux;
- le dialogue politique est davantage axé sur la politique nationale et sur les processus en matière de dépenses publiques;
- l'assistance technique et le renforcement des capacités sont réorientés vers les activités fondamentales des autorités (politique nationale et dépenses publiques);
- l'aide externe est mieux adaptée aux objectifs et aux systèmes nationaux;
- les activités des donateurs dans le pays considéré sont davantage harmonisées.

On examinera si ces effets se produisent effectivement et on appréciera dans quelle mesure ils peuvent être attribués aux opérations d'ABG et quel(s) intrant(s) spécifique(s) intervien(nen)t. On recherchera également d'éventuelles forces contraires (autorités ou donateurs en dehors de l'aide budgétaire générale).

Niveau 3

Le niveau 3 correspond aux produits (outputs) escomptés, qui peuvent se manifester dans le prolongement des effets directs, à court ou à moyen terme. On escompte des changements positifs au niveau du cadre financier et institutionnel des dépenses publiques et de la politique nationale.

Plus précisément, les outputs escomptés prendraient la forme suivante:

- une structure de financement plus favorable pour les dépenses publiques (grâce à des recettes publiques plus prévisibles et à une fongibilité plus importante des fonds publics, ainsi qu'à la diminution des coûts du financement public qui en résulte);
- le renforcement des autorités du pays partenaire, qui leur permettrait d'obtenir des donateurs qu'ils alignent et harmonisent leurs aides;
- davantage d'efficacité au niveau des dépenses publiques, notamment via la diminution des frais de transaction liés aux autres formes d'aide au développement et une meilleure affectation des fonds publics du fait de l'intégration des moyens destinés aux projets dans le budget de l'État ;
- le renforcement des capacités et des incitants au sein des pouvoirs publics du fait que les procédures et les canaux officiels sont respectés pour l'établissement des rapports, que les mécanismes d'incitation à la performance sont renforcés dans le secteur public, et que l'effet 'braindrain' exercé par des projets parallèles diminue;
- le renforcement des structures et des processus de contrôle démocratique, e.a. un rôle accru pour les parlementaires au niveau du contrôle des résultats.

Niveau 4

Au niveau 4, on examine si la capacité des pouvoirs publics à réduire la pauvreté a été renforcée.

Plus précisément, on suppose que l'interaction entre un secteur public plus efficace et appelé à rendre des comptes d'une part et la société d'autre part devrait se traduire comme suit :

- un environnement macro-économique stable, favorable aux investissements privés et à la croissance économique;
- l'amélioration de la qualité des services fournis à la population, et l'élargissement de leur champ d'action de manière à atteindre les plus pauvres ;
- un rôle de régulation de l'initiative privée exercé dans les faits par les autorités;
- la mise en place d'un système juridique et d'un cadre pour le maintien de l'ordre et le respect des droits de l'homme;
- des actions pertinentes des autorités afin de répondre aux défaillances du marché.

Niveau 5

Au niveau 5, on mesure l'impact final escompté à long terme, à savoir:

- la situation des pauvres s'améliore et ils sont intégrés dans la société;
- la pauvreté – sous tous ses aspects – diminue.

En ce qui concerne l'impact de l'aide budgétaire générale sur la pauvreté, il n'existe pas de documents de référence et aucune étude n'a même été lancée en ce sens. Il est évidemment trop tôt pour des résultats complets mais la présente évaluation se conçoit en tout cas comme une tentative de combler partiellement cette lacune.

64

Annexe C : L'aide publique au développement en 11 graphiques

Les graphiques qui suivent présentent une vue d'ensemble des dépenses faites au titre de l'aide au développement. Ils portent sur la répartition des dépenses réalisées en matière de coopération au développement et comptabilisées comme APD. Ils mettent en évidence l'importance financière relative des activités de coopération, ce qui est un des paramètres pour établir les priorités d'évaluation.

1 Evolution du volume de l'APD : Contexte international

1.1 Constats

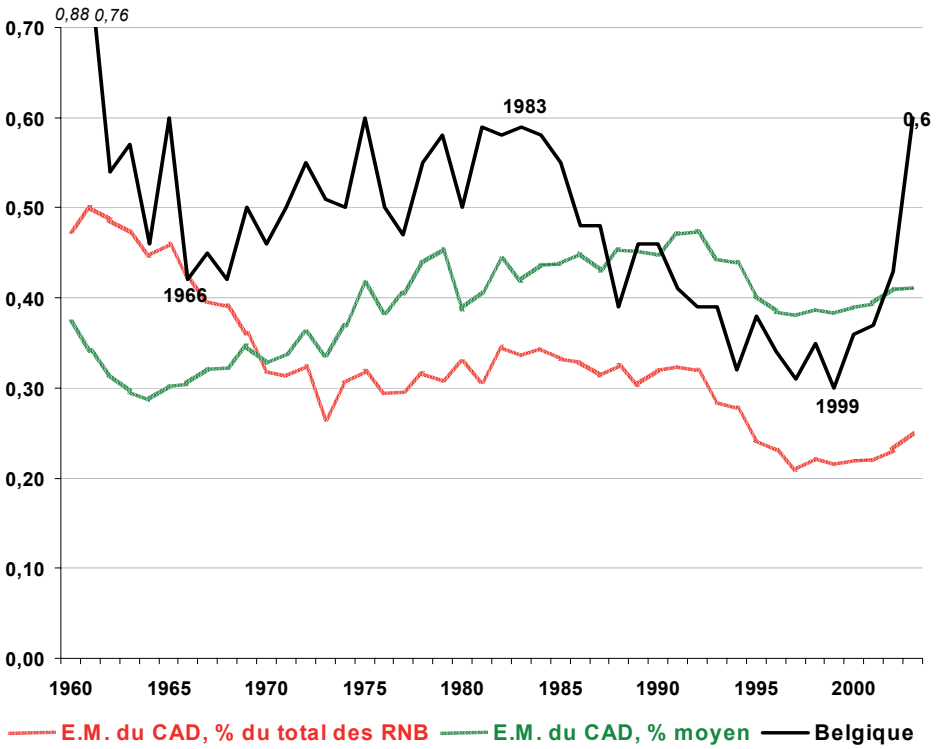
En volume (exprimé en USD constants de 2001), l'APD des Etats membres du CAD a presque doublé entre 1970 et 2000 et est passée de 29 milliards USD à 53 milliards USD (moyenne 2000-2002). La hausse de l'APD n'a toutefois pas été à la mesure de la croissance économique. En pourcentage du revenu national brut (RNB) cumulé des membres du CAD, ce redressement est en effet nettement moins significatif. Le ratio APD/RNB a été porté de 0.22%, puis 0.23% en 2002, à 0.25% en 2003, chiffre qui demeure très en deçà de la moyenne de 0.33% enregistrée pendant la période 1980-92. Rappelons qu'il y a trente ans, les Nations-Unies avaient fixé pour les pays industrialisés un idéal à atteindre : consacrer au moins 1% du RNB à l'aide publique au développement. De manière plus réaliste, un objectif intermédiaire a été fixé à 0.7% et constitue la référence communément admise pour évaluer les efforts d'aide publique au développement des membres de l'OCDE sur le plan quantitatif.

Exprimée en volume, la part de la Belgique est restée stable entre 1970 et 2000 et se situe à 2% environ du total. L'APD belge est donc passée en trente ans de 500 millions de USD à environ 900 millions de USD. Exprimée en % du RNB, l'APD belge chute de 1983 à 1999. Le début de cette chute coïncide avec la politique de contraction des dépenses publiques menée dès le début des années 1980 par le gouvernement Martens-Gol.

Si on se place au plan de l'OCDE, c'est entre 1992 et 1999 qu'ont lieu des contractions successives. A partir de 1999, on observe un redressement des dépenses de coopération qui correspond en Belgique à une décision du gouvernement arc-en-ciel[44]. Ces dépenses atteignent en 2003 un niveau sans précédant en valeur nominale comme en valeur réelle. Cette augmentation de l'APD belge s'explique en grande partie par l'augmentation des remises de dettes et de l'aide accordée à des régions en proie à des difficultés.

[44] Gouvernement Verhofstadt 1, Déclaration gouvernementale, juillet 1999

Graphique 4 : Evolution de l'APD des Etats membres du CAD (1960-2003)

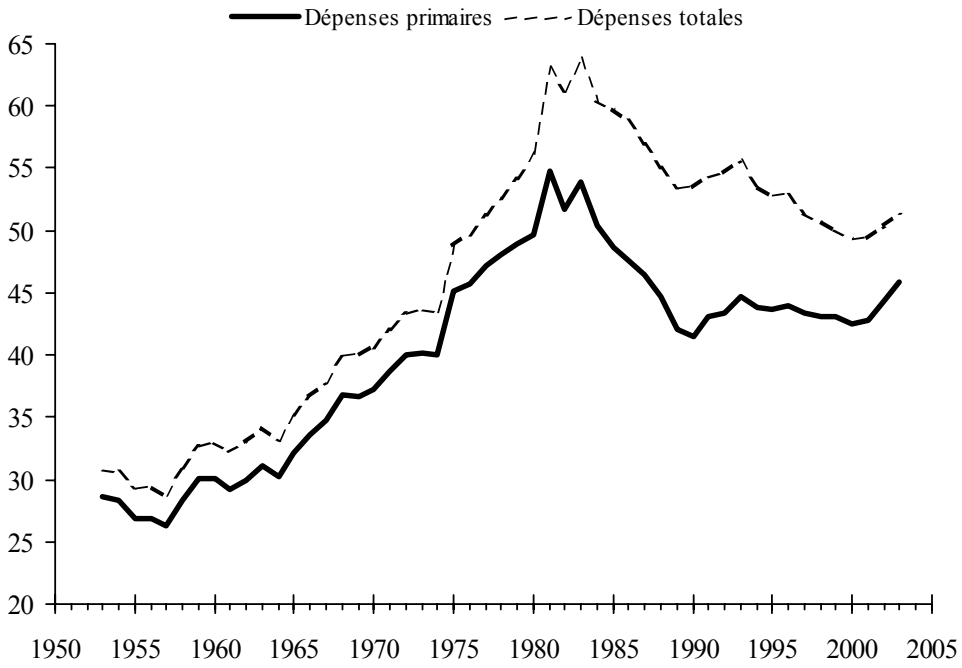


Source : S.E.S sur données CAD

Le graphique 1 permet de comparer l'évolution de l'APD des Etats membres du CAD pris ensemble par rapport à leur RNB (rouge) avec l'évolution de la moyenne calculée sur l'effort de chaque Etat membre (vert). Le trait noir représente l'évolution rapport APD/RNB de la Belgique.
Depuis 1991, la Belgique se trouvait toutefois sous la performance moyenne des pays du CAD. En 2002 et en 2003, le ratio belge a atteint un niveau supérieur. La nette augmentation en 2003 permettant d'atteindre 0.60% doit être attribuée à l'allègement de la dette du Congo (celui-ci compte pour 40% dans la composition de l'APD en 2003). Pour rappel, l'OCDE autorise les Etats membres sous certaines conditions, à comptabiliser comme APD les remises ou les allègements de dette accordés aux PVD. Les montants de ces opérations sont comptabilisés dans l'année où l'opération a eu lieu. Par une contre-écriture en regard du prêt d'origine, l'OCDE veille à ce que le prêt et la remise de dette ne soient pas comptabilisés deux fois. Le cas de 2003 ne se reproduira donc pas de sitôt. Rappelons que lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, le gouvernement belge s'est engagé à atteindre 0,7% en 2010 (inscrit dans la loi-programme du 24/12/2002). Les données disponibles pour 2004 montrent que l'APD est retombée à 0,41% du RNB.

En comparant les graphiques 1 et 2, nous observons que la contraction de l'APD coïncide avec la contraction des dépenses publiques de l'Etat belge à partir de 1983.

Graphique 5 : Dépenses des pouvoirs publics belges en % du RNB



Source : I. Cassiers (dir.), "Que nous est-il arrivé ? Un demi siècle d'évolution de l'économie belge", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2000/1, p.164 (données mises à jour).
Note : Dépenses primaires : dépenses hors charges d'intérêt sur la dette publique.

1.2 Points d'attention pour l'évaluation spéciale :

Le volume de l'aide par rapport au P.I.B. est le principal, voir le seul objectif quantifié fixé par la Belgique. Etant donné l'intérêt porté par l'évaluation sur le rapport entre coûts et résultats et vue la diversité des formes de coopération auxquelles la Belgique recourt, les questions suivantes méritent notre attention :

- Quels sont les formes de coopération les plus appropriées pour concrétiser cet objectif d'accroissement ?
- A quelles conditions l'accroissement du volume de l'aide permettra-t-il un impact plus important sur le développement dans les *pays du sud ?*

On constate que la part relative de la Belgique dans la répartition de l'APD est restée la même au cours du temps. La Belgique est un donateur relativement modeste sur la scène internationale. Lorsque nous abordons des évaluations par pays, la question suivante est centrale :

- En tant que donateur relativement modeste, de quelle façon la Belgique peut-elle contribuer au mieux à l'effort de développement de ses partenaires ?

2 Evolution des canaux de l'APD

2.1 Définitions

Coopération bilatérale directe DGCD : programmes ou projets dans un pays partenaire, financés par l'Etat belge, sur base d'une convention entre les deux pays

Coopération bilatérale non directe : comprend l'aide indirecte (ONG, universités, BIO), les dépenses affectées à des organisations multilatérales en vue d'une intervention spécifique (Bi-multi) et les dépenses administratives

Coopération bilatérale autres agences : prêts d'Etat à Etat, l'office national du Ducroire, SPF Affaires étrangères, les autres SPF, les contributions des pouvoirs publics décentralisés

Coopération multilatérale : Nations-unies, Fonds européen de développement, banque mondiale, financement aux banques de développement, aide via la Commission européenne

2.2 Constats

La répartition entre différentes formes d'aide est globalement assez stable au cours du temps ; Toutefois, on note un tournant en 1995. Le poids de la coopération bilatérale directe diminue: celle-ci représentait 25% de l'APD belge entre 1987 et 1994 ; elle ne représente plus que 14% entre 1995 et 2002. Cette baisse ne semble pas être le résultat d'une politique délibérée. Cette diminution se fait au profit du non direct : ce canal représentait 25% de l'APD entre 1987 et 1994; il en représente 33% entre 1995 et 2003.

L'aide multilatérale est un canal important (38% en moyenne sur la période 2000-2002).

La coopération bilatérale « autres agences » consiste principalement en prêts d'Etat à Etat jusqu'en 1992-1994 et, à partir de 1992, en opération d'allègement de la dette accordée par l'Office national du Ducroire, principalement en application de décisions prises au sein du Club de Paris.

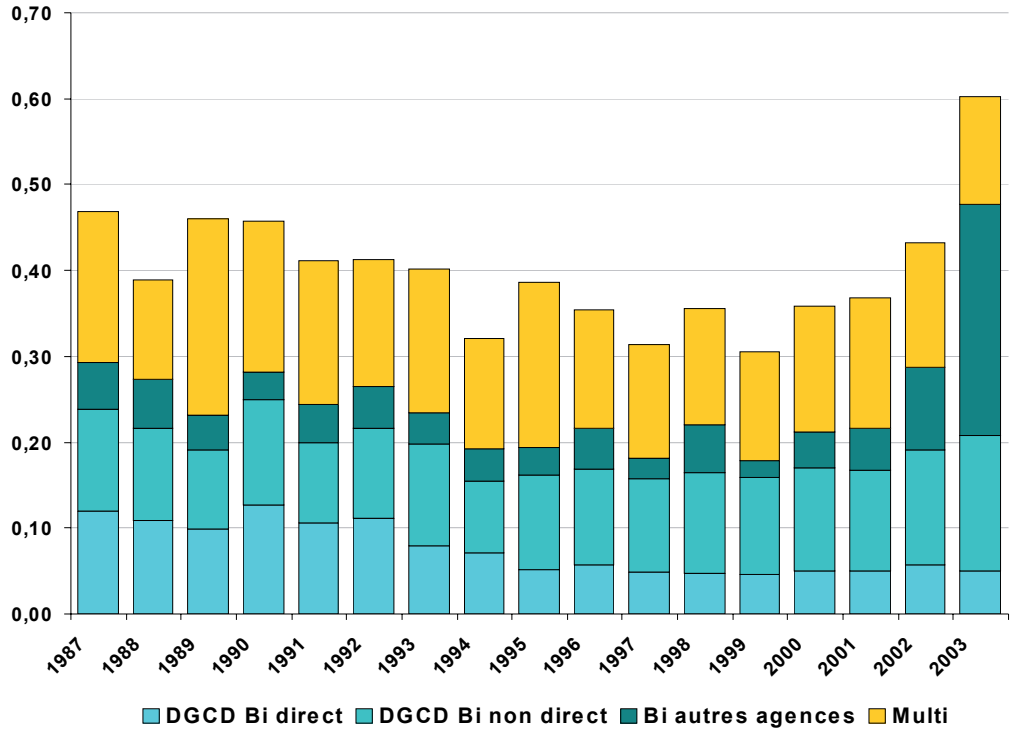
La contribution des pouvoirs décentralisés est en augmentation. Cette tendance s'affirme depuis 1996.

2.3 Points d'attention pour l'évaluation spéciale

La Belgique participe activement aux allègements de dettes négociées dans le cadre du Club de Paris. Dans certains cas, comme pour le Congo en 2003, elle va au-delà des engagements internationaux.

Pour l'Evaluation spéciale, il est intéressant de savoir si les décisions prises en matière d'aide financière sont le résultat de choix politiques ou de décisions ad hoc. Une étude dans ce sens nous amènera à examiner quels choix sous-entendent les prêts d'Etat à Etat et les allègements de dettes bilatéraux. Elle nous amènera également à examiner quelle est l'attitude de la Belgique par rapport aux dettes multilatérales et si une stratégie existe par rapport à cet enjeu. L'étude devrait attirer l'attention des autorités belges sur les possibilités d'action stratégique en matière d'aide financière.

Graphique 6 : Evolution des formes de l'APD de la Belgique (en % du RNB)



Source : SES sur données CAD

3 Pays bénéficiaires

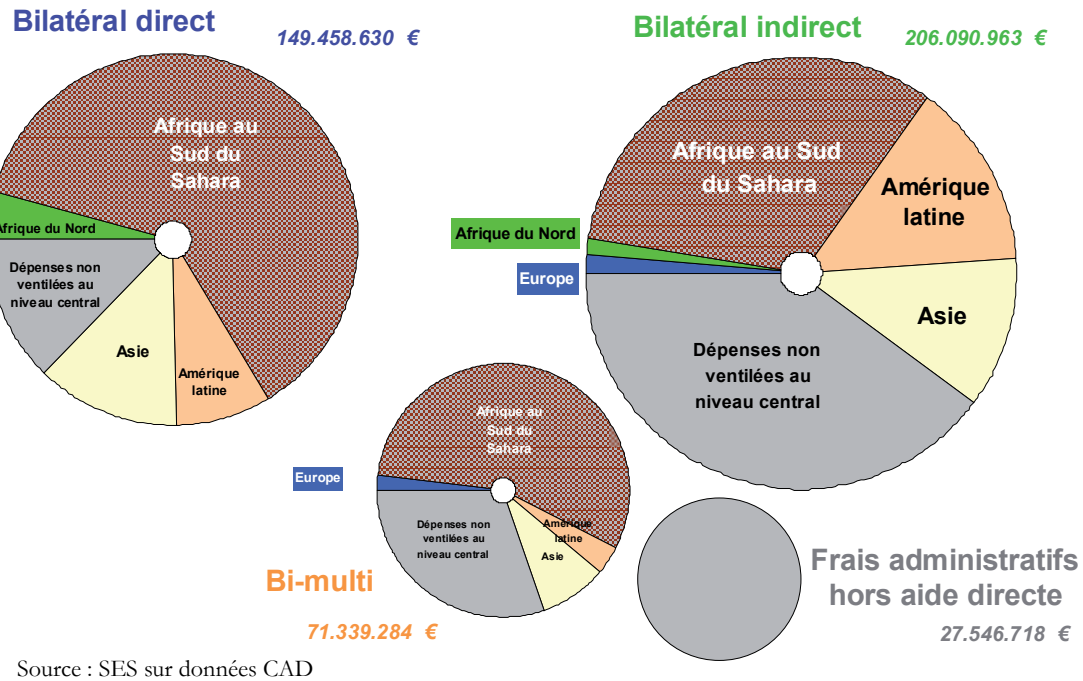
3.1 Constats

Les efforts de concentration géographique n'ont porté jusqu'ici que sur la seule coopération gouvernementale. En dépit des décisions successives de ramener le nombre de pays bénéficiaires à 25 d'abord, à 18 ensuite, la coopération gouvernementale profite encore à une quarantaine de pays. Il y a une inertie due au fait que les programmes auxquels il est décidé de mettre fin sont poursuivis jusqu'à leur achèvement.
Les différents acteurs de la coopération non-gouvernementale décident leurs actions de coopération en fonction de leurs propres priorités.
Un effort de concentration a été entamé avec les organisations multilatérales qui doit encore produire ses effets.

3.2 Points d'attention pour l'évaluation spéciale

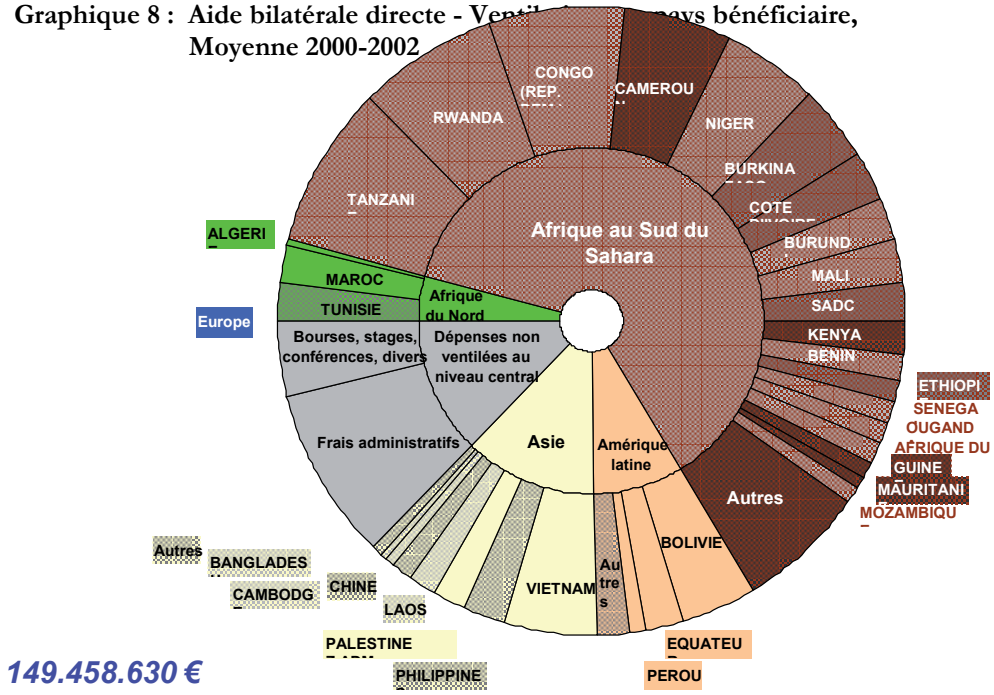
La concentration est une façon pour la Belgique d'améliorer l'efficacité de son aide. Toutefois, la concentration seule, sans coordination avec les autres bailleurs de fonds ne peut avoir qu'un effet limité sur l'efficacité de l'aide.
L'évaluation spéciale cherche à identifier comment la coopération belge peut produire le meilleur impact possible en fonction des contextes différents. C'est dans cette perspective que nous nous proposons de mener régulièrement des évaluations dites "de pays" dans lesquelles nous tentons de voir les résultats et l'impact de la coopération belge, tous canaux confondus, dans des pays partenaires déterminés.

Graphique 7 : Aide bilatérale DGCD – Pays bénéficiaires par canal de coopération
Moyenne 2000-2002



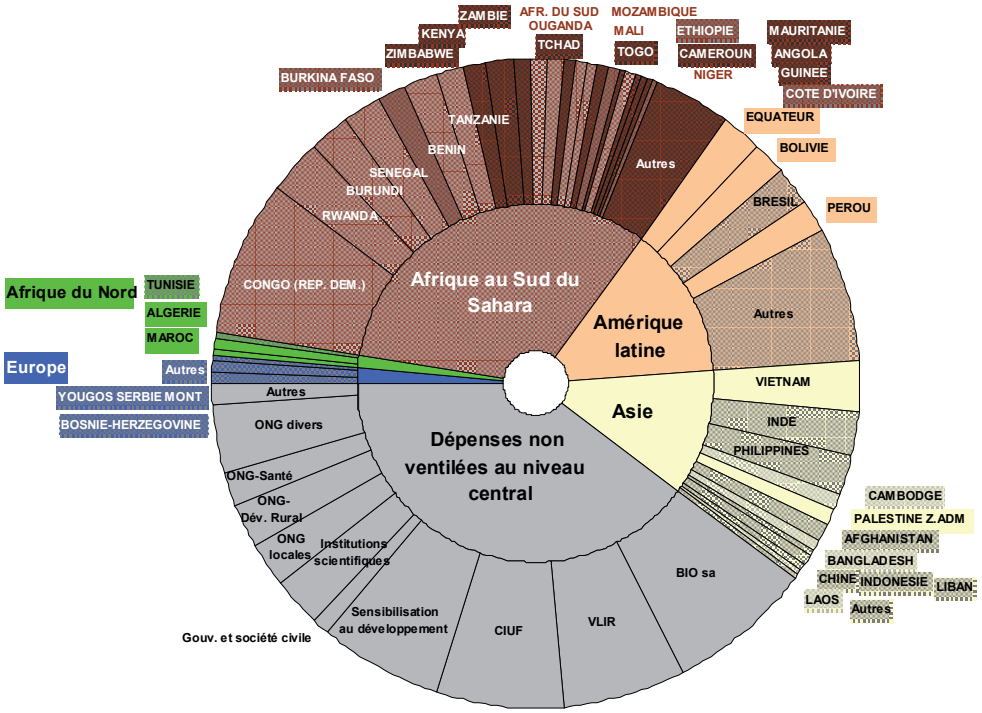
Source : SES sur données CAD

Graphique 8 : Aide bilatérale directe - Ventil[illegible]ays bénéficiaire,
Moyenne 2000-2002



Source : SES sur données CAD

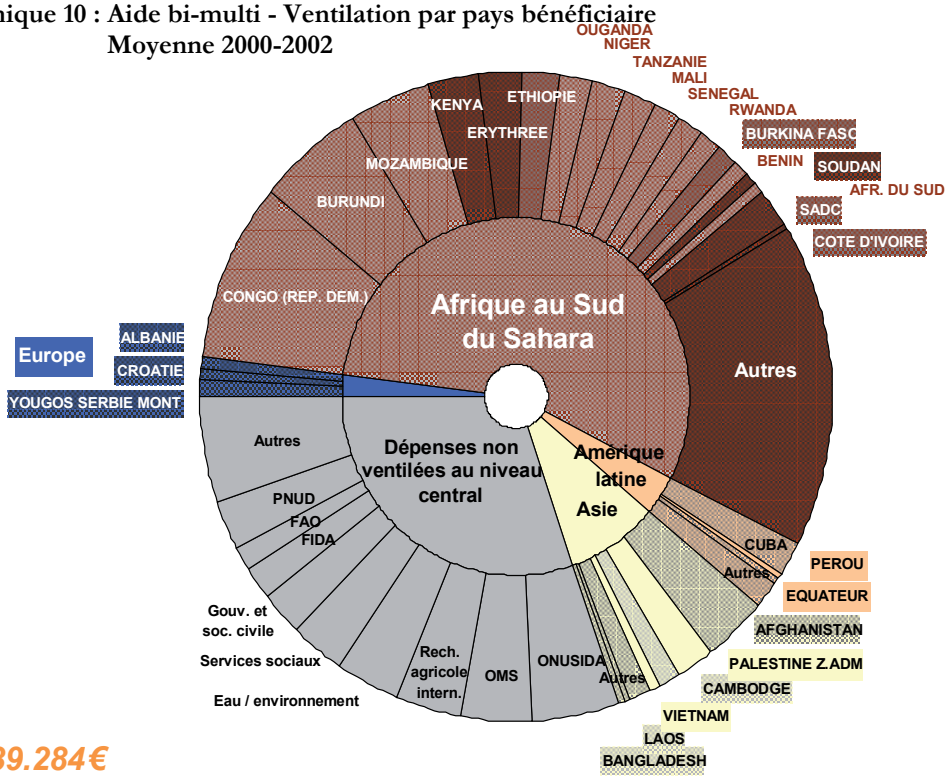
Graphique 9 : Aide bilatérale indirecte - Ventilation par pays bénéficiaire
Moyenne 2000-2002



206.090.963 €

Source : SES sur données CAD

Graphique 10 : Aide bi-multi - Ventilation par pays bénéficiaire
Moyenne 2000-2002



71.339.284€

Source : SES sur données CAD

4 Ventilation sectorielle

4.1 Rappel des objectifs de concentration

La loi du 25 mai 1999 détermine les priorités sectorielles de la coopération belge.

1° les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive;
2° l'enseignement et la formation;
3° l'agriculture et la sécurité alimentaire;
4° l'infrastructure de base;
5° la prévention de conflits et la consolidation de la société, en ce compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Trois thématiques transversales sont également retenues[45] :

1° l'égalité des droits et des chances hommes/femmes
2° l'environnement
3° l'économie sociale

4.2 Constats

Dans les faits, on peut vérifier que les secteurs prioritaires santé, enseignement, agriculture et gouvernance sont bien représentés. La Belgique n'a pas les moyens de se lancer dans de gros travaux d'infrastructures : elle se limite à des interventions spécialisées comme récemment le projet de rénovation des ports de Matadi et de Kinshasa en coopération avec les ports d'Anvers et de Bruxelles. La coopération dans le secteur de l'enseignement est essentiellement liée à 'enseignement universitaire. Les thématiques transversales sont souvent comprises dans les interventions sectorielles. Les graphiques ne révèlent que les interventions liées spécifiquement à ces thématiques.

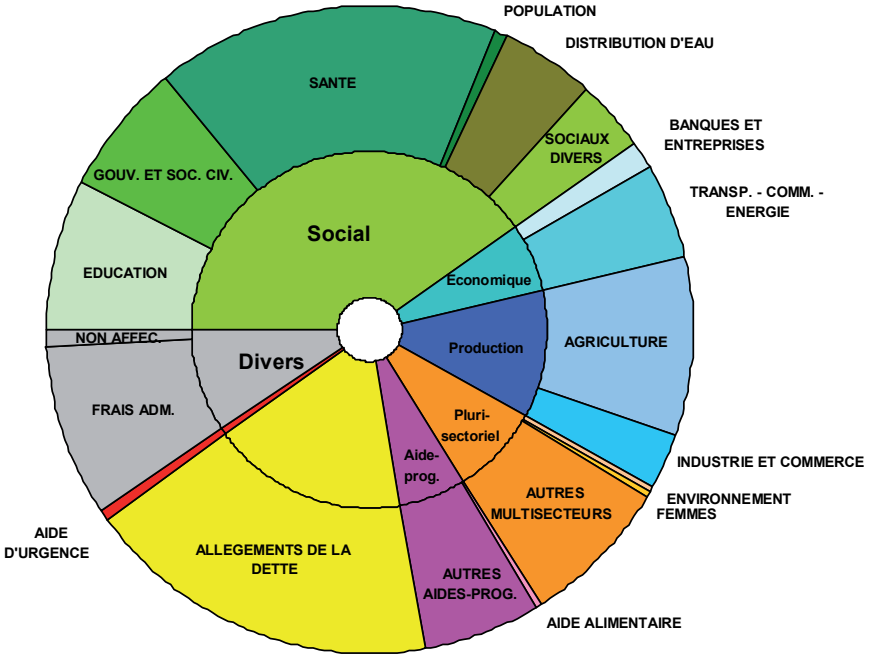
4.3 Points d'attention pour l'évaluation

L'évaluation spéciale partage avec le service d'évaluation de la DGCD le souci de réaliser des évaluations sectorielles. L'évaluation spéciale mènera plusieurs exercices dans le cadre de la prévention des conflits et de la consolidation de la société qui sont par excellence des domaines d'intervention complexes où les objectifs de coopération vont de pair avec des objectifs de sécurité et de politique extérieure. Les évaluations dans ce secteur sont souvent menées conjointement avec d'autres bailleurs de fonds actifs sur le même terrain.

Le calendrier de l'évaluation spéciale prévoit à plus long terme une évaluation de la coopération universitaire : cette coopération n'est pas en phase directe avec les objectifs du millénaire mais dans la mesure où elle forme des maîtres, elle contribue à assurer l'avenir de l'enseignement. Ce sera un des angles d'approche de cette évaluation.

[45] la loi du 19 juillet 2005 a ajouté un quatrième thématique : le respect des droits de l'enfant.

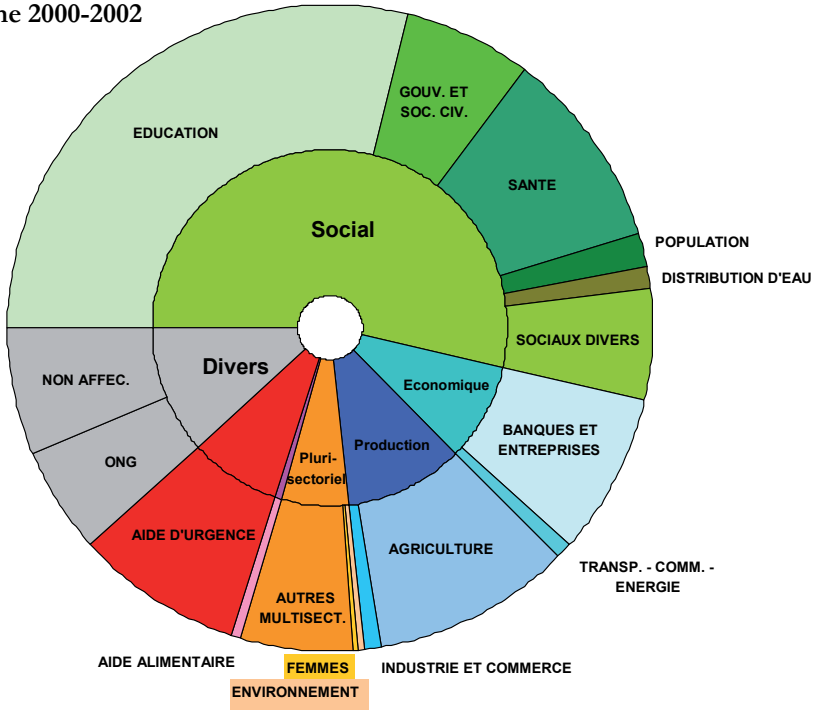
Graphique 11 : Aide bilatérale directe - Ventilation sectorielle
Moyenne 2000-2002



149.458.630 €

Source : SES sur données CAD

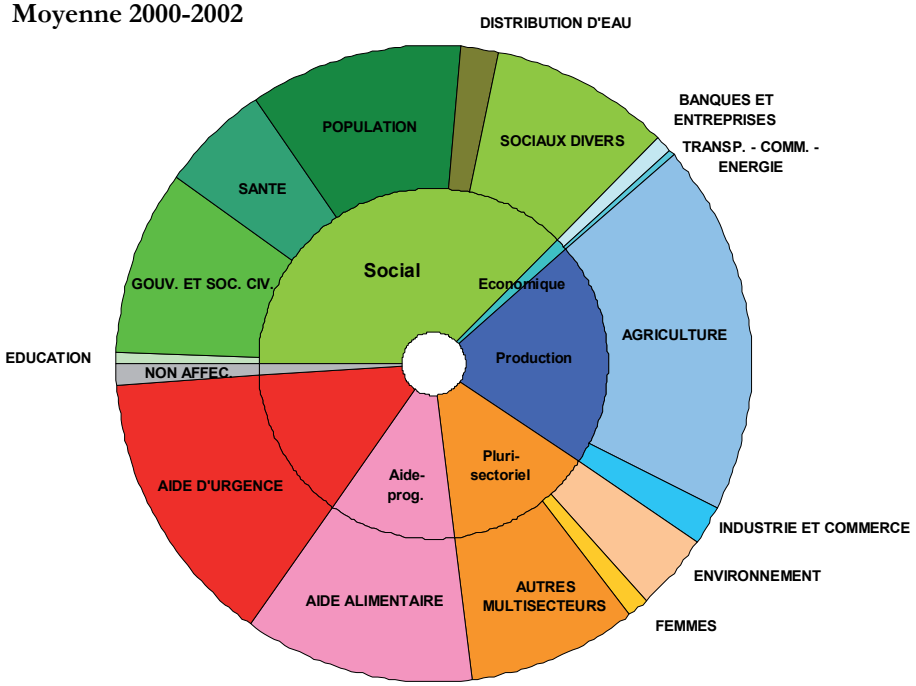
Graphique 12 : Aide bilatérale indirecte - Ventilation sectorielle
Moyenne 2000-2002



206.090.963 €

Source : SES sur données CAD

Graphique 13 : Aide bilatérale bi-multi - Ventilation sectorielle
Moyenne 2000-2002



71.339.284 €

Source : SES sur données CAD

5 Ventilation par organisme multilatéral

5.1 Constats

Si on prend la moyenne de l'APD pendant la période 2000-2002, la répartition par canal de coopération s'établit comme suit

- Aide bilatérale directe 150 M€
- Aide bilatérale indirecte 206 M€
- Aide Bi-Multi 71 M€
- Aide multilatérale 380 M€

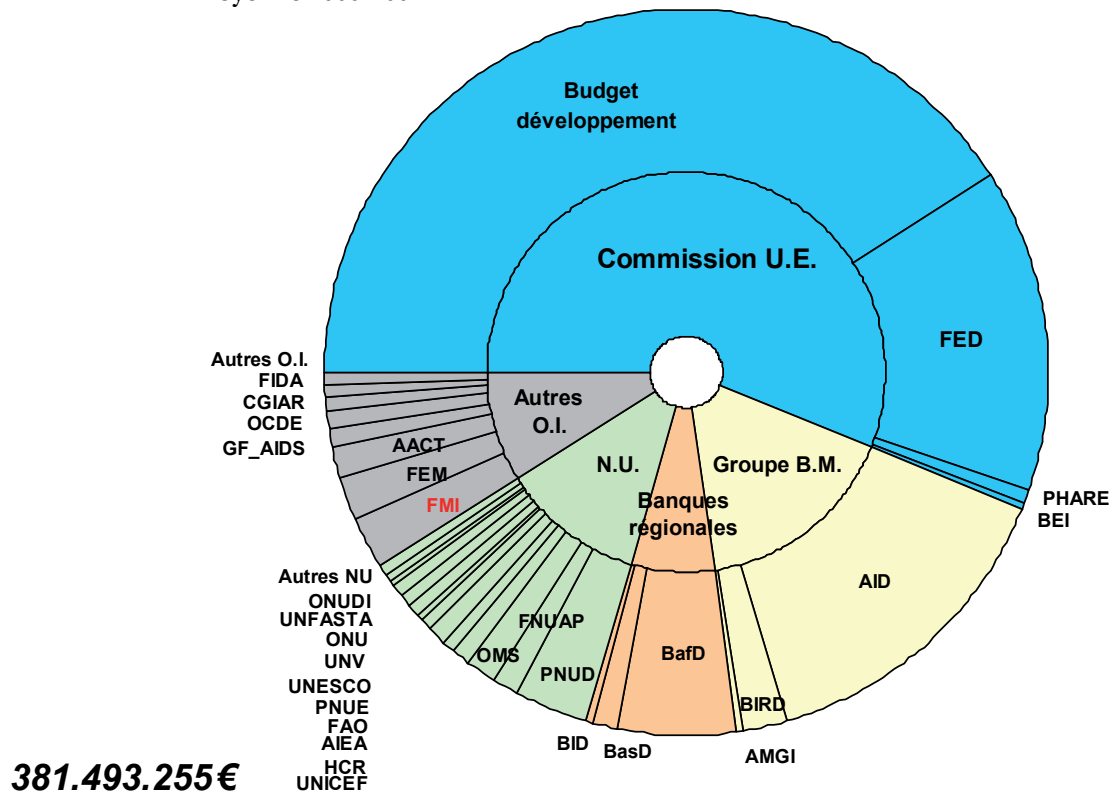
L'aide multilatérale constitue de loin le canal le plus important de l'aide belge. Environ 60% de cette aide est obligatoire. Ceci signifie que la Belgique exécute des obligations internationales. La plus grand partie de l'aide multilatérale va à la partie du budget européen consacré à la coopération au développement et au FED.L'autre bénéficiaire principal est l'AID.

En 2003, le Ministre à pris la décision de réduire le nombre d'organismes bénéficiaires de l'aide belge, visant à atteindre pour chaque organisme au moins 1,5% de son budget annuel. La flexibilité de notre coopération ne porte cependant que sur la partie volontaire de notre aide multilatérale.

5.2 Points d'attention pour l'évaluation spéciale

L'évaluation spéciale est amenée à participer à des évaluations conjointes de programmes d'organismes multilatéraux. Toutefois, plusieurs organisations se dotent de capacités d'évaluation indépendante de haut niveau qui rendront moins cruciales des évaluations par les donateurs bilatéraux. En particulier, les Nations Unies viennent de se doter de normes et de standards d'évaluation communs pour les organisations actives dans les domaines de la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Graphique 14 : Aide multilatérale - Ventilation par organismes bénéficiaires
Moyenne 2000-2002



Source : SES sur données CAD

76

BIJLAGE 1

Verslag 2005

van de Bijzondere Evaluator van de Ontwikkelingssamenwerking

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking
Januari 2006

Realisatie: Madeleine Sergooris en Bernadette Bosser, Dienst Communicatie FOD
Druk: Drukkerij FOD

Wettelijk depot: 0218/2005/14

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave ..... **i**

Afkortingen ..... **iii**

Dankbetuiging ..... **v**

SAMENVATTING **1**

INLEIDING **9**

HOOFDSTUK 1 EVOLUTIE VAN DE PRIORITEITEN EN VAN DE CONTEXT VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING IN DE PERIODE 1989-2005 ..... **11**

1.1 ALGEMENE DOELSTELLINGEN VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 11
1.2 VASTGELEGDE DOELSTELLINGEN IN VERBAND MET DE OMVANG VAN DE HULP 12
1.3 GEOGRAFISCHE CONCENTRATIE 13
1.4 THEMATISCHE ZWAARTEPUNTEN 14
1.5 HET PARTNERSCHAP 15
1.6 DE SCHULDVERLICHTINGEN 16
1.7 ADMINISTRATIE – BEHEER 16
1.8 COHERENTIE VAN HET BELEID M.B.T ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 17

HOOFDSTUK 2 AFGERONDE EVALUATIES **19**

2.1 STEUN AAN DE JUSTITIE IN CENTRAAL-AFRIKA: CASE-STUDIE ADVOCATEN ZONDER GRENZEN 19
2.2 EVALUATIE VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN BOLIVIA VAN 1992 TOT 2004 24
2.3 DE PEER REVIEW VAN 2005 37

HOOFDSTUK 3 LOPENDE EVALUATIES **39**

3.1 DE ROL EN DE FUNCTIES VAN DE KOEPELS EN FEDERATIES VAN DE ONTWIKKELINGS-NGO'S 39
3.2 EVALUATIE VAN DE BILATERALE DIRECTE SAMENWERKING (1999-2005) 40
3.3 DE GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE DIRECTE BEGROTINGSSTEUN 41
3.4 EVALUATIE VAN DE 3C'S (VERDRAG VAN MAASTRICHT) 47
3.5 EVALUATIE VAN DE VAKBONDSCOÖPERATIE 48

HOOFDSTUK 4 GEPLANDE EVALUATIES **51**

4.1 EVALUATIES DOOR DE DBE IN 2006 51
4.1.1 De humanitaire hulp *51*
4.1.2 De Belgische steun aan de overgang in Congo *51*
4.1.3 Landenevaluaties *52*
4.1.4 Rwanda *52*
4.1.5 Zuid-Afrika *53*
4.2 GEZAMENLIJKE EVALUATIES IN 2006 53
4.2.1 WTO *53*
4.2.2 FAO *53*
4.3 EVALUATIES DOOR DE DBE IN 2007 54
4.3.1 Evaluatie van de steun aan de ontwikkeling van de privésector: BIO *54*
4.3.2 Evaluatie van de financiële instrumenten *54*
4.3.3 Indirecte samenwerking *55*
4.3.4 De preventieve diplomatie *56*

BIJLAGEN **57**

Overzicht van de grafieken

Grafiek 1 : Bolivia - Directe hulp DGOS – Uitsplitsing per samenwerkingsvorm 25
Grafiek 2 : Bolivia – Directe hulp DGOS – Investeringen en technische samenwerking 25
Grafiek 3: Bolivia – Indirecte hulp DGOS – Omvang van de bijdragen aan NGO's 26
Grafiek 4 : Evolutie van de ODA van de lidstaten van het DAC (1960-2003) 66
Grafiek 5 : Uitgaven van de Belgische overheid in procent van het BNI 67
Grafiek 6: Evolutie van de vormen van de Belgische ODA (in % van het BNI) 69
Grafiek 7: Bilaterale hulp DGOS – Begunstigde landen per samenwerkings-kanaal, Gemiddelde 2000-200270
Grafiek 8: Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002 70
Grafiek 9: Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002 71
Grafiek 10: Bi-multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002 71
Grafiek 11 : Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002 73
Grafiek 12 : Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002 73
Grafiek 13 : Bi-multi bilaterla hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002 74
Grafiek 14 : Multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigde organisatie, Gemiddelde 2000-2002 75

Afkortingen

ABOS	Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking
AdZG	Advocaten Zonder Genzen
APEFE	Association pour la Promotion de l'Éducation en de la Formation à l'étranger
BA	Basisallocatie
BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BTC	Belgische Technische Coöperatie
BZ	Buitenlandse Zaken
CEP	Centro de Estudios y Proyectos (Bolivia)
CIUF	Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française
CPD	Cohérence des Politiques de Développement
DAC	Development Aid Committee van de OESO
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie
DG	Directie-generaal
DGB	Directie-generaal Bilaterale Zaken (FOD BZ)
DGE	Directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie (FOD BZ)
DGIS	Directie-generaal Internationale Samenwerking (FOD BZ) (thans DGOS)
DGM	Directie-generaal voor Multilaterale Zaken en voor de Mondialisering (FOD BZ)
DGOS	Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (FOD BZ)
DRC	Democratische Republiek Congo
DRN	Development Researchers Network
EU	Europese Unie
EUHES	European Union Heads of Evaluation Services
FABEB	Forum des acteurs belges en Bolivie
FAO	Food and Agriculture Organization
Finexpo	Comité voor financiële steun aan de export (FOD BZ)
FOD	Federale Overheidsdienst
GBS	General Budget Support, algemene begrotingssteun
H&A	Harmonisering en afstemming
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IAO	Internationale arbeidsorganisatie
IDA	International Development Association
IFI	Internationale Financiële Instelling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
MDG	Millennium Development Goals, Millenniumontwikkelingsdoelstellingen
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
NCG	Nordic Consulting Group
NCP	Nationaal Contactpunt
NGO	niet-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVSE	Organizatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PRODIAF	Promotion of Social Dialogue in French-speaking Africa
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SADC	Southern African Development Community
SAXgr	Strategy Advisors for Government Reform (Bolivia)
SIPFE	Secretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivia)
SR	South Research

STEP	Strategieën en technieken tegen sociale uitsluiting en armoede
STR	Speciale trekkingsrechten
TA	Technische assistentie/Technische assistent
UMSS	Universidad Mayor de San Simon (Bolivia)
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivia)
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
WTO	World Trade Organization, Wereldhandelsorganisatie

Dankbetuiging

Dit verslag is de vrucht van teamwerk van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking. Het werk omvat onderzoek, beoordeling, analyse, synthese en vormgeving, waaraan alle leden van de dienst actief hebben bijgedragen. Ik betuig hun allen hier mijn hartelijke dank.

Ik dank ook onze collega's van BTC en van DGOS voor hun aandeel in dit werk.

Onze dank gaat ten slotte ook uit naar de consultants die de in dit verslag opgenomen evaluaties hebben uitgevoerd, naar allen die, in België zowel als in de partnerlanden, de moeite hebben genomen hun de inlichtingen te verstrekken aan de hand waarvan zij hun beoordelingen hebben kunnen staven.

Dominique de Crombrugghe
Bijzondere Evaluator

SAMENVATTING

Evalueren is in wezen ter discussie stellen. Aan het begin van iedere evaluatie zijn er vragen waarop een antwoord wordt gezocht. Dat antwoord maakt geen aanspraak op waarheid. Het drukt een stevig onderbouwde mening uit. Evalueren impliceert dat de vraagstelling wordt geaccepteerd door wie de verantwoordelijkheid draagt voor een interventie of een politiek die aan een beoordeling wordt onderworpen. Het gaat er niet om dat men de conclusies van een evaluatie zonder meer aanvaardt, maar dat men aandacht schenkt aan de gedane vaststellingen, dat men uitgaande van die laatste een analyse maakt en dat men ten slotte openstaat voor de lessen die in de evaluatie besloten liggen.

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking (DBE) is belast met het plannen en opstellen van evaluaties van de activiteiten van de federale staat die als officiële ontwikkelingshulp zijn erkend door het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de OESO (DAC). De DBE is een beleidssteunpunt voor de officiële Belgische instellingen die bevoegd zijn voor ontwikkelingssamenwerking en voor hun partners. Hij legt zijn prioriteiten vast in overleg met die actoren.

Dit verslag bevat de eerste analyses van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking. Het geeft eerst een retrospectief overzicht van zowel de politieke beleidsverklaringen als van de context waarin de Belgische ontwikkelingshulp de afgelopen vijftien jaar heeft gefunctioneerd. Aan de hand daarvan kan een kader worden opgesteld van de belangrijkste vragen en van de thema's die in de beleidsverklaringen werden aangesneden. Het verslag omvat voorts de belangrijkste resultaten van de afgeronde evaluaties. Met name aan de hand van het deel over Bolivia kunnen bepaalde aandachtspunten en hun concrete uitwerking nader bekeken worden in de context van dit partnerland. Tot slot presenteert dit verslag een overzicht van de nu lopende evaluaties en van die welke voor 2006 en 2007 op het programma staan.

In 2005 heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking een *Peer Review* van de OESO-DAC meegemaakt. Heel wat conclusies en aanbevelingen van deze *Peer review* vallen samen met conclusies en aanbelingen in evaluaties van de DBE. Onder punt 2.3 wordt hiernaar verwezen (blz. 36).

1. Evolutie van de prioriteiten en van de context van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

1.1 Doelstellingen

De parlementaire onderzoekscommissie belast met de opvolging van de problemen bij het Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking maakte melding van het ontbreken van duidelijke doelstellingen waarnaar onze samenwerking zich kon richten. Sindsdien zijn enkele pogingen ter verheldering van de **algemene doelstellingen** ondernomen. De wet op de internationale samenwerking van 1999 legt de klemtoon op de strijd tegen de armoede en de grofste ongelijkheid, op steun aan conflictpreventie, democratisering en persoonsbescherming en op steun aan de burgersamenleving en aan initiatieven van basisgroepen. In 2000 heeft de Belgische regering de Millenniumverklaring onderschreven en heeft ze zich ertoe verbonden, binnen het raam van de Verenigde Naties, haar deel bij te dragen aan de internationale inspanning om de armoede in de wereld terug te dringen. Tegelijkertijd heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich voorzien van strategienota's per land, per sector en per thema. Ze laat haar stem ook horen op

internationale fora waar de ontwikkelingssamenwerking van de toekomst wordt geconcipieerd.

De uitdaging van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ligt in het nakomen van de verbintenissen die ze is aangegaan om haar inspanningen geografisch, thematisch en per sector te concentreren, in uitvoering van de wet van 1999, en in het bijdragen aan de doelstellingen van het millennium. De internationale samenwerking vraagt heden ten dage van de donorlanden af te zien van hun nationale aspiraties en hun optreden, in overleg met de overige donoren, af te stemmen op de behoeften van de begunstigde landen zelf.. Het is bekend dat een opstapeling van ontwikkelingsprojecten niet vanzelf tot de ontwikkeling van een land leidt. Tegenwoordig is de tendens dus financiële en technische steun te bieden aan beleid dat door de partnerlanden zelf is uitgestippeld. De ontwikkelingssamenwerking speelt in dit ruimer verband een specifieke rol: erop toezien dat de achtergestelde groepen, de armen, hun deel krijgen van de vruchten van de ontwikkeling.

Wat de **doelstelling van de omvang van de hulp** betreft heeft België een tijdsbestek vastgelegd, het jaar 2010, om het doel van 0,7 procent van het BNI voor officiële ontwikkelingshulp te bereiken. De hele inzet bestaat er nu in, extra middelen adequaat in te zetten en met name zo dat de toename van de begroting een grotere impact tot gevolg heeft.

Met het oog op de **doelstelling van de geografische concentratie** hebben de verschillende staatssecretarissen en ministers lijsten laten opstellen van de belangrijkste partnerlanden. Deze concentratiepolitiek blijkt evenwel in de verdeling van de uitgaven slechts weinig effect te sorteren omdat enerzijds deze voorrang voornamelijk geldt voor de directe bilaterale samenwerking, die slechts 15 procent van de officiële Belgische ontwikkelingshulp omvat en er anderzijds een verschil van verscheidene jaren zit tussen het ogenblik dat beslissingen worden genomen en dat waarop ze worden uitgevoerd. België moet zich ervoor inzetten dat het zijn verbintenissen nakomt. In de belangrijkste concentratiezone voor België, het gebied van de Grote Meren met Burundi, Congo en Rwanda, lijkt het bovendien aangewezen nieuwe wegen in de ontwikkelingssamenwerking te bewandelen, waarbij er ook oog is voor de veiligheid en de heropbouw van de rechtsstaat. Uit dit perspectief kan de ontwikkelingssamenwerking niet meer los worden gezien van de rest van het beleid: samenwerkingsbeleid en buitenlandse politiek, defensie, buitenlandse wapenhandel, justitie, om alleen die nog maar te noemen.

De **thematische aandachtspunten** zijn effectief in de verdeling van de uitgaven terug te vinden. Dat is meer in het bijzonder te merken aan het gewicht van gezondheid, onderwijs en landbouw in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

1.2 De verdeling van de hulp

Als men afziet van de schuldverlichtingen gaat ongeveer de helft van de Belgische hulp naar multilaterale organisaties (EU, Verenigde Naties, Wereldbank en ontwikkelingsbanken). Die organisaties hebben hun eigen strategie in de ontwikkelingshulp, wat de vraag doet rijzen of België zich kan verenigen met de prioriteiten waarop zij hun beleid richten dan wel of ons land strategische altenatieven te bieden heeft . Een netwerk van attachés voor ontwikkelingssamenwerking bij de belangrijkste multilaterale organisaties verschaft België de mogelijkheid om het beleid van die organisaties te volgen en eventueel te beïnvloeden.

Wat het saldo van de ontwikkelingshulp betreft, het grootste deel ervan gaat naar de financiering of cofinanciering van niet-gouvernementele actoren. Deze beslissen op basis van hun prioriteiten, die niet noodzakelijk dezelfde zijn als die van de gouvernementele samenwerking.

De gouvernementele samenwerking ten slotte beloopt ongeveer 120 miljoen euro per jaar. Er kan worden vastgesteld dat dit bedrag sinds 1990 jaar na jaar kleiner wordt, zonder dat daaraan een expliciete politieke keuze ten grondslag ligt.

Gegeven de beperkte middelen en een nog steeds grote geografische versnippering hangt voor België de mogelijkheid om zijn stempel te drukken op de concrete vormen van samenwerking af van strategische keuzen. Ons land zal naar gelang van het geval moeten overgaan tot optreden in overleg met andere donoren of zich moeten richten op competentieniches.

In deze context is de Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) begonnen het terrein te effenen voor enkele evaluaties.

2. Afgeronde evaluaties

2.1 Steun aan de justitie in Centraal-Afrika : Case Study Advocaten Zonder Grenzen

Het eerste onderwerp dat de DBE bij de kop heeft genomen is de hulp op gerechtelijk gebied en meer bepaald de hulp bedoeld voor de toegang tot rechtsbescherming in het Grote-Merengebied. De gevalsstudie over de vzw Advocaten zonder grenzen laat de complexiteit zien van de hervormingsprocessen in de juridische sector in de zogeheten transitielanden. Een gespecialiseerde niet-gouvernementele organisatie die knowhow bezit in verband met rechtsbijstand kan hier een belangrijke rol spelen door de competentie te leveren waarover de actoren van de gouvernementele samenwerking niet of nog niet beschikken. Wat niettemin naar voren komt is de noodzaak iedere interventie duidelijk binnen de algehele problematiek van de justitiële hervorming te plaatsen. Zo zouden de prioriteiten samen met de overheid van het begunstigde land en met de andere samenwerkingsactoren vastgelegd kunnen worden en zou het beste gebruik worden gemaakt van de sterke punten van elke partij. De Belgische ontwikkelingssamenwerking dient ook een omvattende strategie te ontwikkelen om de gouvernementele en niet-gouvernementele samenwerking een rol te laten spelen op het terrein van de conflictbeheersing, de vredeshandhaving en de rechten van de mens.

2.2 Bolivia

De DBE heeft Bolivia uitgekozen als eerste evaluatiegeval om de bijdrage van de Belgische ontwikkelingssamenwerking met zijn verschillende actoren op de langere termijn (de voorbije twaalf jaar) te beoordelen, teneinde er lessen voor de toekomst uit te trekken. Al meer dan dertig jaar werkt België ononderbroken met dit land samen. Ons land is er aanwezig met gouvernementele samenwerking en met een groot aantal niet-gouvernementele actoren. Ook onze financiële samenwerking met Bolivia is over de evaluatieperiode aanzienlijk geweest.

a. Directe bilaterale samenwerking

De evaluatie komt tot de slotsom dat het Belgische optreden relevant is voor de locale behoeften. Toch is er weinig rekening gehouden met de Boliviaanse prioriteiten op nationaal vlak. De geschiedenis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de evolutie van de Boliviaanse context lijken twee parallel verlopende processen te zijn waar geen onderlinge verbanden tussen bestaan en die slechts bij zeldzame gelegenheden met elkaar blijken te hebben gespoord. Het feit dat tijdens de laatste drie gemengde commissies de Boliviaanse delegatie geen precieze prioriteiten heeft weten te formuleren noch concrete alternatieven die

uitgaan van haar eigen ontwikkelingsbeleid kan deze betrekkelijke 'ondoordringbaarheid' van de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor de Boliviaanse prioriteiten verklaren. Een andere moeilijkheid heeft te maken met de geringe voorspelbaarheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Die komt haar verbintenissen op het terrein wel na, maar het tijdstip waarop dat gebeurt blijkt weinig voorspelbaar en de bedragen die in de gemengde commissie worden toegekend komen niet overeen met de werkelijke stortingen.

De resultaten zijn het duidelijkst te zien op het gebied van de gezondheidszorg, waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking sinds meer dan twintig jaar present is in Bolivia. De samenwerking op dit gebied heeft sterk bijgedragen tot de vorming van menselijk kapitaal, met name in de volksgezondheid, het bestuur van de gezondheidsdiensten, de tropische geneeskunde en het onderzoek. De Belgische samenwerking heeft ook ervaring opgebouwd op het terrein van de rurale ontwikkeling, ook al heeft men hier nog geen klinkende successen geoogst.

Het verslag geeft aan dat een beter resultaat zou kunnen worden bereikt als er meer lering werd getrokken uit de opgedane ervaringen en als men zich op een tussenniveau zou instellen, dat van de technische voorbereiding van beslissingen, dat zich tussen de ervaring op het terrein en het beleidsniveau in bevindt.

Het gebrek aan duurzaamheid is een van de zwakste punten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia. Dat probleem hangt om te beginnen samen met de geringe toe-eigening (*ownership*) van de verwezenlijkingen door de 'begunstigden', of het nu personen zijn of instellingen. Een deel van het probleem komt ook voort uit de interne instabiliteit van veel Boliviaanse instellingen. Niettemin moet de samenwerking zich aanpassen aan de plaatselijke instellingen en niet omgekeerd.

Tot slot noemt het verslag een aantal aandachtspunten in verband met het verloop van processen en procedures op:

- Dramatische toename van de tijd nodig om interventies voor te bereiden;
- Onduidelijkheid in het voorbereidingsproces van acties (voornamelijk in de verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende actoren van de Belgische coöperatie);
- Het zogeheten *hands on*-model, waarin het merendeel van de beslissingen en verantwoordelijkheden van de actiecyclus onder de bevoegdheid van het donorland ressorteert;
- Onevenredigdheid tussen de verwachte resultaten en de termijnen die voorzien worden om die te halen.

b. NGO's

De ontwikkelingssamenwerking van de Belgische NGO's in Bolivia gaat haast dertig jaar terug. De in het land actieve NGO's zijn heel verscheiden en hebben al even verscheiden doelstellingen, als gevolg van hun overtuigingen en ideologische standpunten. Ze werken samen met een grote verscheidenheid aan partners in alle geledingen van de samenleving.

Net zoals bij de andere vormen van ontwikkelingssamenwerking is het belangrijkste probleem van de acties die door de Belgische NGO's worden gefinancierd de geringe duurzaamheid van hun resultaten.

Vervolgens komt dat de NGO's zeer autonoom zijn. Het heeft er niet de schijn van dat er intenser gezocht wordt naar mogelijkheden om tot synergieën onderling of met andere instellingen te komen. Toch heeft het bureau van attachés drie jaar geleden een

gemeenschappelijk forum voor de Belgische actoren van de ontwikkelingssamenwerking in Bolivia opgericht (Forum de Actores Belgas en Bolivia, FABEB) dat de gemeenschappelijke werkzaamheden en uitwisseling van informatie faciliteert. Het verslag meldt ook nog dat het streven naar synergieën tussen Belgische NGO's niet per se relevant is. Het zou nuttiger zijn als ze zich zouden verbinden met organisaties die actief zijn in dezelfde streek of op hetzelfde terrein.

De Belgische NGO's in Bolivia genereren financieel een reële meerwaarde, maar vrijwel geen enkele op technologisch of methodologisch gebied. Niettemin spelen ze een belangrijke doch moeilijk kwantificeerbare rol, , in termen van solidariteit, van bruggen naar andere instellingen, van openheid voor andere culturen en werelden, van uitwisseling en van toegang tot internationale netwerken.

c. Universitaire samenwerking / APEFE

Vrijwel de integrale Belgische universitaire samenwerking komt ten goede aan de Universidad Mayor de San Simon te Cochabamba (UMSS).

De Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) is actief in Bolivia sinds 1997 (en plant in 2006 zijn steun te staken), de Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française (CIUF) sinds 1998. Elk van beide heeft zijn eigen interventielogica ontwikkeld. De VLIR heeft vooral de laboratoria en de wetenschappelijke afdelingen gesteund. De CIUF heeft de curricula van de tweede en van derde cyclus van het hoger onderwijs gefinancierd.

De universitaire samenwerking heeft een belangrijke rol gespeeld, en doet dat nog steeds, in de vorming van studenten in Bolivia. Toch blijken er in vele gevallen problemen met de duurzaamheid te zijn: de meeste van de gesteunde programma's zouden niet kunnen blijven bestaan zonder de buitenlandse hulp, met name als het gaat over de curricula van de tweede en van derde cyclus. Het belangrijkste probleem is nochtans van een andere orde: de eigenheden van de UMSS (groei, politisering, instabiliteit, beheer van de fondsen uit het buitenland, intern promotiesysteem, salarisregeling, enz.) verhinderen de introductie van echte en duurzame prikkels om tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek te komen.

3. Lopende evaluaties door de DBE

3.1 De directe bilaterale samenwerking

De DBE evalueert de directe bilaterale samenwerking waarover sprake was in van de regeringsverklaring van juni 2003. Het betreft hier een institutionele evaluatie die ten doel heeft de effectiviteit en de efficiëntie of resultaatgerichtheid van de Belgische gouvernementele samenwerking te belichten. De eerste fase bestaat in een documentaire studie; de volgende fases omvatten geleide interviews en vier gevalstudies uit het veld. De evaluatie onderzoekt het functioneren van de instellingen die belast zijn met de Belgische ontwikkelingssamenwerking te en stelt vragen bij de eventuele functiestoornissen ervan. De evaluatoren zullen zich uitgebreid informeren bij alle actoren van de directe bilaterale samenwerking, zowel in Brussel als in het veld, zonder evenwel het bestaan van DGOS enerzijds en van de BTC anderzijds weer ter discussie te stellen. Er wordt van hen verwacht dat ze een advies formuleren over de optimalisering van de verdeling der verantwoordelijkheden en taken tussen de actoren van de directe samenwerking.

3.2 Studie over de rol en de functies van de koepels van de Noord-Zuidbeweging en de federaties van ontwikkelings-NGO's

Met het oog op de hervorming van de niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking maakt de DBE een studie van de ngo-koepels en -federaties. Deze studie wil de taken en de functies van deze organisaties en de middelen die zij daaraan besteden in kaart brengen.

3.3 Evaluatie van de vakbondscoöperatie

De DBE maakt een evaluatie van de vakbondscoöperatie via de verschillende kanalen die haar direct of indirect ter beschikking staan (basisallocatie vakbondscoöperatie, NGO-co-financiering, preventieve diplomatie). De evaluatie betreft de relevantie van de opties, de effectiviteit en de duurzaamheid van acties en de efficiëntie van deze samenwerking. In overleg met de vakverenigingen zullen diverse projecten geëvalueerd worden om de documentaire studie te illustreren.

4. Lopende gezamenlijke evaluaties

4.1 Begrotingssteun

Wanneer het samenwerkingsinstrument de donoren ertoe brengt samen te werken, zoals bij acties op het gebied van begrotingssteun, is het opportuun over te gaan tot gemeenschappelijke evaluaties. Dat is wat er op dit ogenblik gebeurt voor de begrotingssteun. Deze hulpmodaliteit is geen doel op zich; het is een instrument van de ontwikkelingshulp. Het doel van de evaluatie is te na te gaan in welke omstandigheden en op welke voorwaarden de begrotingssteun een adequaat samenwerkingsinstrument is dat de ontwikkeling van de arme bevolkingsgroepen doeltreffend ondersteunt. De evaluatie wordt gedocumenteerd met zeven gevalsstudies uit landen die begrotingssteun genieten of hebben genoten. Vijf gevalsstudies zijn uitgevoerd in partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Onder de in het oog springende vaststellingen die al uit de lopende studie kunnen worden aangehaald vermelden we de volgende:

- De motieven die donorlanden ertoe bewegen begrotingssteun te bieden variëren van het ene partnerland tot het andere, net zoals ze verschillen tussen de donoren onder elkaar in een zelfde partnerland;
- Begrotingssteun zou vergezeld moeten gaan van technische assistentie; die laatste komt in de praktijk zelden voor;
- Begrotingssteun verhoogt de middelen die in de staatsbegroting worden ingeschreven en de begrotingsdiscipline ten nadele van niet gerubriceerde, en derhalve willekeuriger te gebruiken middelen;
- Begrotingssteun levert alleen dan iets op voor de ontwikkeling als ze over een langere periode wordt geboden;
- Verscheidene donorlanden die hun begrotingssteun samen leggen kunnen de instellingen van een land verlammen als ze tezamen besluiten zich terug te trekken.

4.2 Complementariteit, Coördinatie en Coherentie (de 3 C's)

De diensten voor ontwikkelingssamenwerking, zowel de bilaterale als de multilaterale, opereren steeds minder vaak alleen. Het streven naar coördinatie, complementariteit en grotere coherentie van het beleid vindt zijn weerslag op de ontwikkeling van onze partners in het Zuiden niet en maakt tegenwoordig integraal deel uit van onze samenwerkingspolitiek. Vier gezamenlijk met andere bilaterale Europese donoren opgezette evaluaties zijn op dit ogenlik lopende. Ze gaan respectievelijk over:

- de coördinatie en de complementariteit landenstrategienota's met de prioriteiten van de begunstigde landen en tussen donoren onderling;
- de coördinatie tussen donoren op het punt van opleidingsprogramma's ter versterking van de vaardigheden van de begunstigde landen op het gebied van de internationale handel en in het bijzonder van de internationale handelsbesprekingen;
- mechanismen binnen de Europese instellingen (Commissie, Raad, Parlement) en de lidstaten met als doel het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en ander beleid dat op het eerste invloed kan hebben op elkaar af te stemmen;
- de coördinatie, de complementariteit en de coherentie van concrete hulpacties gericht op het versterken van de gedecentraliseerde structuren in de partnerlanden[1].

4.3 WTO : Evaluatie van de technische assistentie ter versterking van de handelsvaardigheden in de ontwikkelingslanden

De WTO heeft besloten haar opleidingen ter versterking van de handels- en onderhandelingsvaardigheden van haar leden-ontwikkelingslanden extern te laten evalueren. Gelet echter op het feit dat verschillende diensten voor bilaterale en multilaterale samenwerking zulke opleidingsprogramma's zonder veel onderling overleg organiseren, moet de evaluatie oog hebben voor:

- de verdiensten van de opleidingen georganiseerd door de WTO in vergelijking met die van andere actoren;
- de relevantie van de opleidingen georganiseerd door de WTO voor haar leden ;
- de efficiëntie in het beheer van deze opleidingen.

De DBE is lid van het stuurcomité van deze evaluatie.

5. Geplande evaluaties

De door de DBE geplande evaluaties voor 2006 zijn:

- De humanitaire hulp;
- De steun aan de transitie in de DR Congo;
- De Belgische ontwikkelingssamenwerking met Rwanda sinds 1994;
- De Belgische ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika: balans en vooruitzichten;
- BIO.

Andere evaluaties die voor 2007 worden gepland zijn:

- Finexpo en de staatsleningen;
- De Delcrederedienst en de schuldverlichtingen;
- De preventieve diplomatie en de vredeshandhaving.

Deze evaluaties zullen als doel hebben een beter begrip te krijgen van beslissingsmechanismen op verschillende terreinen en van de redenen voor succes of mislukking van concrete hulp en het beleid van morgen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking te documenteren.

[1] Deze evaluatie komt van de dienst interne evaluatie van DGOS.

8

INLEIDING

Inhoud

Dit is het tweede verslag van de Bijzonder Evaluator en het eerste sinds de heroprichting van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking bij KB van 17 februari 2003. Het vorige verslag was het parlement voorgelegd in juni 2001. De Evaluator had een analyse opgesteld, gebaseerd op vijf gevalsstudies, van de manier waarop de Belgische ontwikkelingssamenwerking de armoede bestrijdt en van de daarmee bereikte resultaten. Sindsdien is de structuur van de evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking gewijzigd. Tegenwoordig bestaat er binnen DGOS een dienst die enerzijds thematische evaluaties maakt van het werk van DGOS met de partnerorganisaties en anderzijds technische steun biedt aan beheerders om evaluaties te maken van projecten of samenwerkingsprogramma's. De bijzondere evaluatie voert evaluaties uit gericht op het beleid van de ontwikkelingssamenwerking, organisationele evaluaties van de organen die met de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking belast zijn alsook evaluaties die betrekking kunnen hebben op alle activiteiten van de federale staat die als ontwikkelingssamenwerking erkend zijn. Het verslag dat u nu in handen hebt heeft nog altijd meer van een routebericht dan van een resultatenrapportage. Het omvat de afgeronde bijzondere evaluaties, de lopende en de geplande.

De inleiding schetst de opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie. Hoofdstuk 1 overloopt de krijtlijnen van de ontwikkelingssamenwerking zoals ze zijn geformuleerd in de loop van de afgelopen vijftien jaar. De Hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn respectievelijk gewijd aan de belangrijkste resultaten van de afgeronde evaluaties(Hoofdstuk 2), de inhoud van de lopende evaluaties (Hoofdstuk 3) en de vooruitzichten in verband met de geplande evaluaties (Hoofdstuk 4).

Opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking (DBE) is belast met het plannen en opstellen van evaluaties van de activiteiten van de federale staat die als officiële ontwikkelingshulp zijn erkend door het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de OESO (DAC). De DBE is een beleidssteunpunt voor de officiële Belgische instellingen die bevoegd zijn voor ontwikkelingssamenwerking en voor hun partners en hij legt zijn prioriteiten vast in overleg met die actoren.

De DBE evalueert onder meer de strategieën, het algemeen beleid en de transversale thema's en ook de instrumenten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Hij verspreidt informatie over de juiste praktijken (*good practices*) in de ontwikkelingssamenwerking en poogt verandering te bewerkstelligen als hij op kreupele praktijken stuit. De principes van het DAC voor de evaluatie van de ontwikkelingshulp vormen zijn referentiekader.

De DBE schrijft meer in het bijzonder ieder jaar een verslag over de vaststellingen die hij tijdens het afgelopen jaar heeft gedaan en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden. Hij levert het af aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking die het, desgevallend met zijn commentaar, aan het Belgisch Parlement overhandigt.

De DBE werkt samen en streeft naar complementariteit met de dienst D0.2, belast met de follow-up en de interne evaluatie voor de Directie-Generaal van de Ontwikkelingssamenwerking (DGOS). Hij werkt ook samen met de andere diensten, zowel

van de FOD BZ als van andere FOD's, belast met ontwikkelingssamenwerking en internationale betrekkingen met de landen in ontwikkeling, alsook met de bevoegde diensten van BTC, de BIO en de indirecte actoren.

De DBE geniet de steun van een begeleidingscomité[2]. Dat neemt kennis van het evaluatieprogramma, en geeft advies over het geplande en het lopende werk. Het geeft eveneens advies over het jaarverslag voor de Minister.

De activiteiten en producten van de DBE zijn:

- Een voor het parlement bestemd jaarverslag van de lessen getrokken uit de in het voorafgaande jaar gemaakte evaluaties;
- Syntheses en analyses gemaakt op basis van de evaluaties over de verwezenlijkingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking;
- Beleidshulp op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking in de vorm van vaststellingen, analyses en leringen;
- Een mededeling voor de actoren van de ontwikkelingssamenwerking en het publiek over de lessen die uit de gemaakte evaluaties te trekken zijn;
- De dienst doet een beroep op externe deskundigen voor het merendeel van de geplande evaluaties. Hij wordt geleid door de bijzondere evaluator.

[2] Dit begeleidingscomité bestaat uit zes leden: het hoofd van de dienst D0.2, de auditeur van de FOD BZ, twee leden benoemd door respectievelijk de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Ontwikkelingssamenwerking, twee leden benoemd door de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.

Hoofdstuk 1 EVOLUTIE VAN DE PRIORITEITEN EN VAN DE CONTEXT VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING IN DE PERIODE 1989-2005

Dit deel biedt een terugblik op de als zodanig geformuleerde politieke prioriteiten en op de context waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de loop van de afgelopen vijftien jaar heeft gefunctioneerd. Het wil de voornaamste beleidsthema's uit de politieke verklaringen op een rijtje zetten. Aan de hand van dit verslag, en dan met name het deel over Bolivia, kunnen verklaringen en werkelijkheid met elkaar geconfronteerd worden.

Uit de lezing van de referentiestukken hebben we acht thema's overgehouden:

1. De algemene doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking
2. De vastgelegde doelstellingen met betrekking tot de omvang van de hulp
3. De doelstellingen van de geografische concentratie
4. De thematische zwaartepunten
5. De visie op het partnerschap met de landen uit het Zuiden
6. De schuldverlichtingen
7. De versterking van de coherentie van het beleid
8. De kwaliteit van het beheer

1.1 Algemene doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

In de loop van het laatste decennium is de Belgische ontwikkelingssamenwerking vaak een gebrek aan visie en heldere doelstellingen verweten. Dat is ook het eerste probleem waar de parlementaire onderzoekscommissie belast met de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking op heeft gewezen[3]. In het toekomstplan voor een nieuwe internationale samenwerking dat indertijd door de regering is goedgekeurd als antwoord op deze vaststelling werd de nadruk op drie aandachtspunten gelegd: (1) de strijd tegen de armoede en de grofste ongelijkheden, (2) steun aan het proces van conflictpreventie, democratisering en bescherming van de mens, (3) steun aan de burgersamenleving en aan initiatieven van basisgroepen. Uiteraard was die aandacht er tevoren ook al, maar de politiek heeft het nuttig geoordeeld dat nog eens met zoveel woorden te bevestigen. Al gaat het hier om meer dan alleen een bevestiging. In Bolivia, bijvoorbeeld, heeft zich dat vertaald in nieuwe acties in de armste provincies van het land.

Die tendens van het toekomstplan is terug te vinden in de wet op de Belgische internationale samenwerking van 25 mei 1999. Het allereerste doel van de samenwerking moet de duurzame ontwikkeling van mensen zijn, te verwezenlijken via de weg van de strijd tegen de armoede, op basis van het concept van het partnerschap en met respect voor de criteria van de relevantie voor de ontwikkeling. Er worden voorrangsthema's in vastgelegd (cfr. punt 2.4).

Hieraan parallel zijn er internationaal doelstellingen vastgelegd in het raam van de Verenigde Naties, die in 2000 uitmonden in de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MDG). De Belgische regering heeft de Millenniumverklaring en de MDG onderschreven. Die laatste worden als 'rode draad' en referentie voor het Belgische beleid overgenomen in de politieke

[3] *Opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking*, Verslag namens de Bijzondere Commissie, uitgebracht door Mevr. Suzette Verhoeven en de Heer Jacques Simonet, Ref 1123 / 1 - 96-97.

nota's van de Ministers Verwilghen en De Decker. Dat houdt in dat de verwijzing naar de wet van 1999 vervaagt. Er is in elk geval geen contradictie tussen de MDG en de in de wet vastgelegde doelstellingen. De twee teksten geven absolute voorrang aan de vermindering van de armoede. Dat is ook vrij logisch, aangezien de MDG zelf voort zijn gekomen uit een *review* van het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten van het DAC halverwege de jaren negentig en de vaststelling dat de ontwikkelingshulp steeds verder op een politiek zijspoor geraakte. De MDG zijn zo geformuleerd dat de Staat van hun verwezenlijking kan worden gemeten. In dit opzicht is het raadzaam dat België precies aangeeft in welke mate het aan de verwezenlijking van de MDG bijdraagt. Dat is overigens een uitdaging voor de hele internationale gemeenschap.

Grote strategieën als de MDG komen voornamelijk voort uit de visie van de donorlanden. Het kan dan ook geen kwaad eraan te herinneren dat het ontwikkelingsbeleid tot de verantwoordelijkheid van de partnerlanden behoort. De Belgische ontwikkelingssamenwerking, en die van andere donorlanden, is erop gericht dat beleid financieel te steunen, evenals de versterking van de menselijke en institutionele vaardigheden van de plaatselijke overheid en de ontwikkeling van burgerorganisaties. Dat streven is terug te vinden in de politieke verklaringen vanaf het begin van de jaren negentig. Staatssecretaris Erik Derycke maakte van een grotere verantwoordelijkheid van de begunstigde landen een van de grote krachtlijnen van zijn beleidsnota. Hij zag de ontwikkelingshulp als "een echt contract, dat de twee partners verbindt en ieders opdracht duidelijk omschrijft". De in Bolivia gemaakte evaluatie laat zien dat tussen de politieke wil en de implementering daarvan een discrepantie bestaat.

1.2 Vastgelegde doelstellingen in verband met de omvang van de hulp

De omvang van de hulp in verhouding tot het BNI is het belangrijkste gekwantificeerd doel dat België voor zijn ontwikkelingssamenwerking heeft. Het gaat om een internationale verbintenis die al lang geleden is aangegaan door de Belgische regering en die is overgenomen in regeringsverklaringen en politieke nota's in de jaren tachtig[4]. Maar door de begrotingsdwang, die vooral met het netto te financieren saldo van de Belgische overheid te maken had en later met de inspanningen die nodig waren om de convergentiecriteria te halen voor de invoering van de euro, is die belofte vanaf het begin van de jaren tachtig 'in de koelkast gestopt'. Het doel om de officiële ontwikkelingshulp (ODA) op 0,7 procent van het BNI te brengen wordt ten slotte in 1999 opnieuw bevestigd door de regering Verhofstadt I. Deze verbintenis wordt ingeschreven in de programma-wet van 24 december 2002. Zij zal door de Eerste Minister in internationale fora herhaald worden, o.m. tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde naties op de VN-Top over Millenium+5 (in september 2005) Tijdens de conferentie van Monterrey over de financiering van de ontwikkeling (2002) spreekt de Eerste Minister opnieuw het Belgische engagement uit om dat doel in 2010 te bereiken. Die verbintenis wordt ook opgenomen in de programmawet van 24 december 2002.

Na meer dan vijftien jaar krimp neemt de omvang van de Belgische ontwikkelingssamenwerking tussen 1999 en 2003 weer toe[5] (van 0,3 naar 0,6% van het BNI). Die vergroting moet voor het grootste deel worden toegeschreven aan schuldverlichtingoperaties, meer dan aan een aanzwellen van de geldstromen naar het Zuiden. Het relatieve aandeel van de andere samenwerkingskanalen, namelijk de verwezenlijkingen

[4] Op 19 mei 1989 legde de minister van Ontwikkelingssamenwerking een driejarenplan om 0,7% van het BNI te bereiken voor aan de ministerraad. De ministerraad maakte de verwezenlijking van die doelstelling afhankelijk van "de begrotingsmogelijkheden".
[5] Zie bijlage 3, grafiek 4.

van de gouvernementele samenwerking (directe bilaterale coöperatie), van de NGO's, universiteiten en andere niet-gouvernementele actoren (indirecte bilaterale coöperatie) en van de bijdragen aan multilaterale organisaties is relatief stabiel gebleven. In 2004 is de verhouding van ontwikkelingshulp tot het BNI teruggevallen op 0,4%.

Het streven om het doel van de 0,7 procent van het BNI te halen begint met de begroting op het niveau van de regering. Zo heeft de regering beslist het budget voor ontwikkelingssamenwerking voor 2006 met 100 miljoen euro te verhogen tegenover 2005. Heel de inzet is vervolgens de extra middelen adequaat aan te wenden en in het bijzonder zo dat de stijging van de beschikbare middelen een grotere uitwerking heeft. Er moet rekening worden gehouden met het opnamevermogen van de organismen die met de uitvoering van de Belgische coöperatie belast zijn en met die van de partners in het Zuiden en met kwaliteitscriteria, d.w.z. met het vermogen de hulpmiddelen te gebruiken voor relevante bestemmingen. De evaluaties zullen, uitgaande van gevalsstudies, een overzicht moeten geven hoezeer een budgettaire groei ook tot betere resultaten leidt.

1.3 Geografische concentratie

De versnippering van de hulp leidt vanaf het begin van de jaren negentig tot kritiek. In 1993[6] krijgt de opvatting vaste voet dat de hulp zich moet toespitsen op een twintigtal landen en dat er tegelijk een beleid van regionale concentratie moet worden gevoerd (SADC, West-Afrika, Mekong). De belangrijkste criteria voor het verlenen van hulp uit België worden de armoedegraad van de regio; vervolgens of er een beleid van respect voor de rechten van de mens, de democratie en een goed bestuur gevoerd wordt. De landen moeten ook een geografische en culturele eenheid vormen en de hulp met worden afgestemd op de ontwikkelingsgraad van het land.

In 1990 ging meer dan de helft van de Belgische ontwikkelingshulp naar Congo[7], Rwanda en Burundi. In de loop van dat decennium zijn die drie landen elk in een zware crisis beland die een groot deel van de opgebouwde verwezenlijkingen van de samenwerking uit de daaraan voorafgaande periode heeft weggevaagd. In 1991 werd de samenwerking met Congo opgeschort, wat een moeizame heroriëntering van de ontwikkelingssamenwerking naar andere landen met zich meebracht.

In 1995 publiceerden Minister van Buitenlandse Zaken Vandenbroucke en Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking Erik Derycke een beleidsnota die het Belgische beleid ten opzichte van Centraal-Afrika heroriënteerde: de hulp zou er worden gecontinueerd, maar de gedachte aan een bevoorrecht partnerschap met de oude kolonies wordt verlaten[8]. De concentratie van de hulp blijft wel een prioriteit. Staatssecretaris Moreels heeft het beleid van Derycke voortgezet door een lijst op te stellen van 25 partnerlanden op basis van de criteria die werden opgenomen in de wet van 1999. Meent de regering in 1995 nog de situatie in Centraal-Afrika op de voet te moeten blijven volgen, de samenwerking zal bij voorrang op de allerarmste landen gericht worden en meer bepaald op die waar België een meerwaarde[9] te bieden heeft vanwege zijn expertise. In 1999 bevestigt Staatssecretaris Boutmans een lijst van 25 landen, die tijdens de periode Verwilghen in 2003 wordt teruggebracht tot achttien. Die landen vormen geografische relatief samenhangende gehelen in Latijns-Amerika, in West-

[6] Politieke nota van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking: 'Er is nog hoop!'.
[7] In het vervolg van dit verslag schrijven we Congo voor de DRC, ook wanneer we refereren aan de periode waarin het land Zaïre heette.
[8] Frank Vandenbroucke en Erik Derycke, *België en subsaharaans Afrika. Agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*, Teksten en Documenten, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, februari 1995.
[9] Krachtlijn van het federale regeringsprogramma, 28/06/1995, parl doc kamer 23/1-1995.

Afrika en in Centraal- en Oost-Afrika. Hierbij dient opgemerkt dat niet meer dan elf landen partners van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zijn geweest gedurende de hele periode van 1989 tot heden. In de praktijk zijn er vandaag nochtans meer dan 40 landen die directe bilaterale hulp uit België krijgen, en meer dan honderd die in de een of andere vorm Belgische ODA ontvangen. In 2003 ontvingen de eerste tien landen elk tussen 10 en 20 miljoen euro, 45 landen tussen één en tien miljoen en 42 minder dan één miljoen. Minister De Decker onderstreept het belang van de regionale samenwerking en wil de samenwerking met de Mekong River Commission hervatten.

Wie de uitgavenstatistieken bestudeert, vindt geen enkel effect van dit concentratiebeleid terug. Daar is meer dan één reden voor. Om te beginnen zijn de politieke nota's niet expliciet over welke soort samenwerking er met die concentratie beoogd wordt. In de praktijk hebben de geografische prioriteiten voornamelijk gevolgen voor de organisatie van de directe bilaterale samenwerking, die niet meer dan 15 procent van de Belgische ODA uitmaakt, en blijken ze in een eerste fase neer te komen op de sluiting van de diensten van de ontwikkelingssamenwerking in de ambassades (zoals in Burkina Faso). Vervolgens heeft een voor de toekomst genomen beslissing om de directe samenwerking met bepaalde partnerlanden te beëindigen geen onmiddellijk effect in de concrete samenwerking met die landen. België moet zijn verbintenissen nakomen, ook die met landen die het niet meer als partners beschouwt, en erop toezien dat projecten worden afgewerkt en dat de verworven ervaring of kennis wordt doorgegeven aan de plaatselijke partners.

Bij de andere vormen van hulp, die 85 procent van de totale begroting vertegenwoordigen, zijn slechts weinig verwijzingen naar de genoemde selectie van 25 en vervolgens 18 partners te vinden. De Belgische staat heeft dan ook minder greep op de hulpkanalen die of door andere actoren zijn opgezet (zoals multilaterale actoren, BIO, NGO's), of in overleg met andere donorlanden (beslissingen in het raam van de Club van Parijs), aangezien die actoren ook hun eigen beleid hebben.

In 2001 heeft de regering een actieplan gelanceerd onder de titel 'Vredesopbouw in het Grote-Merengebied'. Dat plan voorzag in een fikse verhoging van de financiële steun voor de samenwerking met de landen van de regio. Centraal-Afrika keert terug naar het hart van de Belgische buitenlandse politiek. Dat blijkt onder meer uit operaties als de kwijtschelding van de Congolese schuld in 2003 en ook uit de noodhulpacties en de preventieve diplomatie.

1.4 Thematische zwaartepunten

In de loop van de periode 1989-2005 zien we na elkaar vijf ministers of staatssecretarissen van Ontwikkelingssamenwerking aantreden. Al behoren ze tot verschillende politieke formaties, ze dragen ieder wel bij aan de opbouw van een samenwerkingsbeleid dat in zijn thematische oriëntatie van een zekere continuïteit getuigt. Toch tonen de eerste lessen uit de evaluaties aan dat die intentionele continuïteit de proef in het veld niet doorstaat.

Minister Derycke maakt van de mensenrechten en van de democratie een voorwaarde van de Belgische hulp. Die past hij toe op verscheidene partnerlanden, waaronder Congo en Rwanda. In die context vindt de voorstelling ingang dat ontwikkeling niet los kan worden gezien van veiligheid.

Deze prioriteiten worden de hoeksteen van het beleid van staatssecretaris Moreels. Die versterkt de humanitaire hulpacties en trekt geld uit op zijn begroting voor de conflictpreventie. Staatssecretaris Boutmans zet de bakens uit voor een benadering die rekening houdt met de overgangsfase tussen open conflict en ontwikkeling. Hij meet het

succes van de Belgische hulp niet meer af aan de mensenrechten en de democratie, maar poogt integendeel gebruik te maken van de Belgische hulp om bij te dragen aan het vestigen van de rechtsstaat in de partnerlanden. Minister Verwilghen verankert deze beleidskeuze voor transitielanden door te zorgen voor een verhoging van de begroting voor die landen. Daartoe wordt een specifieke basisallocatie gecreëerd.

Deze politieke klemtonen bepalen de keuze van de sectoren die in de wet van 25 mei 1999 worden opgenomen:

- Basisgezondheidszorg, met inbegrip van reproductieve gezondheidszorg;
- Onderwijs en opleiding;
- Landbouw en voedselveiligheid;
- Basisinfrastructuur;
- Conflictpreventie en maatschappijopbouw, met inbegrip van steun aan het respect voor de menselijke waardigheid, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Minister Verwilghen legt ook een specifieke klemtoon op steun aan de privé-sector[10].

Aan vier sectordoorbrekende thema's moet steeds aandacht worden geschonken:

- Respect voor de rechten van het kind[11];
- Gelijkheid van rechten en kansen voor mannen en vrouwen;
- Zorg voor het milieu;
- De sociale economie.

Ook al blijven deze prioriteiten wat weids, ze zijn wel terug te vinden in de verdeling van de bestedingen voor bilaterale hulp. Dat is meer in het bijzonder te merken aan het gewicht van gezondheidszorg onderwijs, en landbouw.

1.5 Het partnerschap

De term 'partner' is in heel deze periode gebruikt om de begunstigde landen te benoemen waar België actief is in het raam van zijn ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Vanaf het einde van de jaren tachtig heeft België gepoogd de begunstigde landen meer te betrekken bij en meer verantwoordelijkheid toe te bedelen in de concrete samenwerking, met behulp van een contract tussen partners, om de woorden van staatssecretaris Derycke in herinnering te brengen. Vanaf 1989 voert België in verscheidene partnerlanden een systeem van medebeheer in dat in zijn conceptie avant-gardistisch te noemen is. Er werd een gedeelde verantwoordelijkheid tussen België en zijn partner ingevoerd gedurende heel de projectlooptijd. De begunstigde zou verantwoordelijk zijn voor de doelbepaling, de omschrijving en de concrete implementatie van het project, terwijl België het laatste woord behield bij het al dan niet accepteren van de rapporten waarin aard en doel van het project werden omschreven. Ze zouden samen verantwoordelijk zijn voor de evaluatie. Dit systeem is nooit werkelijk op coherente wijze en conform de filosofie erachter toegepast, en er zijn evenveel modellen van medebeheer geweest als er partnerlanden waren waar het is uitgeprobeerd. Er zijn repercussies geweest voor de procedures (gemeenschappelijke rekeningen, beheerders benoemd door elke partner, gemengde lokale overlegstructuur…) maar België heeft altijd de teugels in handen gehouden in alle stadia van de cyclus.

[10] Cfr. Politieke nota 'Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling'.
[11] Thema toegevoegd door de wet van 19 juli 2005 (BS 07/09/2005).

Op dit ogenblik poogt men in de internationale samenwerking het partnerschap in de politieke dialoog te ontwikkelen evenals steun die meer werkt in termen van strategieën (sectorale of institutionele) dan in die van het klassieke projectmodel. Deze benadering overweegt onder andere in de begrotingssteun.

1.6 De schuldverlichtingen

Vanaf het begin van de jaren negentig wordt er in de beleidsstukken beklemtoond dat de schuldenlast een hinderpaal voor de ontwikkeling is. Vanaf 1992 kent België verschillende partnerlanden schuldverlichtingen toe en neemt het elk jaar deel aan schuldverlichtingen, met of zonder onderhandelingen, in het raam van de Club van Parijs. België sluit zich aan bij de HIPC-initiatieven[12] en de omvang van de schuldverlichtingen beloopt geregeld aanzienlijke bedragen. Een en ander culmineert in 2003, het jaar dat de kwijtschelding van de bilaterale schuld van Congo haast de helft van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA) van dat jaar bedraagt. Toch is er geen duidelijk verband te leggen tussen de politieke verklaringen en de werkelijk toegestane schuldverlichtingen. Die laatste lijken meer door ad hoc beslissingen gedicteerd te worden dan door een langetermijnpolitiek. Anders dan andere donoren lijkt België ook geen beleid te hebben uitgewerkt voor de multilaterale schuldverlichtingen.

1.7 Administratie – beheer

In deze periode heeft de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking vrijwel permanent of in een hervormingsproces of in crisis gezeten. Een hervorming in 1991 had twee geografische directies-generaal, bevoegd voor bilaterale acties, in het leven geroepen. Een derde directie-generaal had als bevoegdheid heel de indirecte en de multilaterale samenwerking. De bedoeling was de verantwoordelijkheid van de diensten vanaf de opstelling tot de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's een en ondeelbaar te houden, om de verbrokkeling van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheidsconflicten die de daaraan voorafgaande periode hadden gekenmerkt te vermijden. In 1995 komt de Belgische ontwikkelingssamenwerking onder schot van een artikelenreeks van D. De Coninck, verschenen in de krant De Morgen, waarin de verspilling van verschillende door België gedane investeringen aan de kaak wordt gestelde. Dit heeft geleid tot de oprichting van de Bijzondere Kamercommissie. De artikelen duidden in de eerste plaats misstanden te wijten aan Buitenlandse Handel, maar het ABOS is ervoor opgedraaid.[13]

Een nieuwe hervorming is aangevat in 1998. Precies tegenovergesteld aan de vorige hervorming was het nu de bedoeling bevoegdheden m.b.t de identificatie, , de controle en de evaluatie te scheiden van de uitvoeringsbevoegdheden, die aan een externe dienst werden toevertrouwd.

De gedeelde verantwoordelijkheid tussen DGOS en BTC beroert de ontwikkelingssamenwerking bijna zeven jaar na de hervormingsbeslissing nog steeds. De kwestie die nu wordt besproken beoogt de instelling van een procedure aan de hand waarvan de tijd die nodig is ter voorbereiding van een actie verminderd zou kunnen worden. Hoe passen het (voorlopige) samenwerkingsprogramma, de identificatie en de formulering van een actie in elkaar? En hoe kan dit systeem de nieuwe samenwerkingsinstrumenten doeltreffend

[12] Initiatieven voor de schuldverlichting van arme landen met een zware schuldenlast (*HIPC highly indebted poor countries*)
[13] Douglas De Coninck, *Witte Olifanten. De miljardenschandalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Van Halewyck, Leuven, 1996.

doen functioneren? Thans wordt er gewerkt aan een vernieuwde procedure die de voorbereidingsfase van interventies aanzienlijk zou moeten inkorten.

1.8 Coherentie van het beleid m.b.t ontwikkelingssamenwerking[14]

In 1999 wordt de behoefte aan meer samenhang in het ontwikkelingsbeleid erkend door de paars-groene regering. Die samenhang bestaat, uit het standpunt van de ontwikkelingssamenwerking gezien, in het in kaart brengen en vervolgens het oplossen van de tegenstrijdigheden tussen de prioriteiten in de ontwikkelingssamenwerking en die in de overige domeinen die een invloed hebben op de coöperatie.. Een **Interdepartementale Werkgroep voor Ontwikkelingssamenwerking** wordt opgericht onder het voorzitterschap van de eerste minister. De groep komt slechts één keer samen en raakt vervolgens in onbruik.

Andere organen die in het leven zijn geroepen worden geacht meer de coördinatie dan de coherentie van het beleid te bewaken:

- De **Coormulti** (DGM) is opgericht in 2003 om tot een Belgische plaatsbepaling in de multilaterale instellingen te komen. Hij brengt alle betrokken partijen samen (waaronder DGOS, de Gewesten en Gemeenschappen en de niet-gouvernementele actoren) en bestrijkt alle gebieden met uitzondering van veiligheid, defensie en Europese zaken
- Een **Europese coördinatie** (DGE) bepaalt de Belgische positie in het raam van het beleid van de EU.
- De **Voorbereidingsvergaderingen voor Comité 133** bepalen de Belgische positie in het handelsbeleid van de EU.

Deze laatste twee instrumenten verenigen met name de gefederaliseerde entiteiten (krachtens een akkoord van 1994), DGOS, de overige betrokken DG's van de FOD-BZ en andere FOD's. Vertegenwoordigers van DGOS maken ook deel uit van de permanente vertegenwoordiging van België bij de EU.

- Het **Interdepartementaal Comité Centraal-Afrika** gecoördineerd door de DGB): wekelijkse coördinatievergadering ter uitwisseling van informatie, maar ook ter coördinatie van activiteiten. DGOS en Defensie (kabinet en administratie) zijn er de vaste leden van; andere FODs (Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie) en het kabinet van de Eerste Minister nemen er ook aan deel.

Andere meer specifieke mechanismen kunnen bijdragen tot de samenhang tussen van de belangen van Buitenlandse Handel en die van Ontwikkelingssamenwerking, zoals **Finexpo**, de **Delcrederedienst** of het **Nationaal Contactpunt** (NCP)[15].

Voorts houdt DGOS specifiek overleg met:

- FOD Financiën (schuld, voorbereiding van de vergaderingen van de IFI –DGOS raakt steeds meer betrokken bij het Ontwikkelingscomité van het IMF en de Wereldbank; de minister van Ontwikkelingssamenwerking begeleidt tegenwoordig de minister van Financiën naar de zittingen ervan);

[14] Zie nota DGOS over de coherentie van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, 2005

[15] De NCP's hebben als opdracht het verspreiden van de richtlijnen van de OESO aangaande de multinationale ondernemingen (opgesteld in 2000) te bevorderen en de multinationale ondernemingen ertoe aan te zetten die te respecteren. Ze leggen daar rekenschap over af in een jaarverslag aan het Investeringscomité van de OESO. In het Belgische NCP, onder het voorzitterschap van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, zijn drie partijen vertegenwoordigd: werkgeversorganisaties, vakbonden en de federale en regionale regeringen (Buitenlandse Zaken wordt erin vertegenwoordigd door Buitenlandse Handel, DGOS heeft er geen zitting in). Zijn belangrijkste activiteit in 2004 is geweest het onderzoek van de klachten van de VN en NGO's tegen Belgische maatschappijen vanwege hun activiteiten in de DRC.

- FOD Defensie (vredeshandhavingsoperaties);
- FOD Werkgelegenheid: voor STEP (Strategieën en technieken tegen sociale uitsluiting en armoede) en PRODIAF (Promotion du Dialogue social en Afrique francophone) in het raam van de IAO; een stuurgroep verenigt in dit verband de FOD's Ontwikkelingssamenwerking, Werkgelegenheid, Buitenlandse Zaken en de vakbonden ;
- FOD Binnenlandse Zaken (migratie)

DGOS is ook betrokken bij de intergouvernementele cel 'mensenhandel', in het bijzonder voor het opstellen van verslagen over dit onderwerp en over de kinderhandel.

De Europese Raad heeft op zijn bijeenkomst van mei besloten de CPD op twaalf voorrangsterreinen te implementeren: handel, milieu, klimaatverandering, veiligheid, landbouw, visvangst, sociale dimensie van de mondialisering – werkgelegenheid en menswaardig werk, migratie, onderzoek en innovatie, informatiemaatschappij, transport, energie. Hij heeft de Commissie en de lidstaten ertoe opgeroepen hun CPD-systemen, -procedures en -instrumenten te verbeteren, er de benodigde middelen voor uit te trekken en een voorbeeld te nemen aan de beste praktijken die sommige lidstaten ontwikkeld hebben. Hij heeft hij de Commissie ertoe uitgenodigd om de twee jaar verslag uit te brengen over de implementatie van deze verbintenissen.

De beleidsnota (2004) van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en de managementsplannen van de Voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken en van de directeur-generaal van DGOS maken melding van een politieke verbintenis ten gunste van de coherentie van het ontwikkelingsbeleid. Minister De Decker heeft zijn voornemen betuigd

- een Federale Raad voor de Ontwikkelingssamenwerking op te richten (intragouvernementele cohesie);
- te pleiten voor een verdergaande 'europeanisering' van de ontwikkelingssamenwerking, dank zij een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie (intergouvernementele cohesie);
- en, meer in het algemeen, te zoeken naar internationale cohesie door een grotere symbiose tussen de bilaterale actie en de multilaterale actie (in Afrika en in het bijzonder in de DRC).

Hoofdstuk 2 AFGERONDE EVALUATIES

2.1 Steun aan de Justitie in Centraal-Afrika: Case-studie Advocaten Zonder Grenzen

Kunnen we vandaag de dag van justitie spreken in Centraal-Afrika? Het rechtswezen is vrijwel afwezig in Congo[16], terwijl men het aantal slachtoffers van de oorlog die het oosten van het land sinds 1998[17] teistert op meer dan 3,5 miljoen schat; er is sprake van 700.000 mensen die vervolgd zouden kunnen worden wegens daden van volkerenmoord in Rwanda; meer dan 100.000 mensen zitten er al jarenlang in overbevolkte gevangenissen; 8.000 mensen wachten er op een vonnis, beschuldigd van misdaden gepleegd tijdens de gewelddadigheden in Burundi in 1993. De Internationale Strafrechtbank voor Rwanda is opgericht in november 1994 om de belangrijkste verantwoordelijken van de Rwandese genocide te berechten. Het Internationaal Strafhof voert een onderzoek uit in het oosten van Congo om te bepalen of er ook daar van genocide of misdaad tegen de menselijkheid sprake is geweest en om de verantwoordelijken op te sporen. De ernst van de feiten en het aantal betrokkenen zijn een uitdaging voor iedere gerechtelijke organisatie.

Tegen een dermate verbijsterende achtergrond levert de internationale ontwikkelingssamenwerking sinds tien jaar haar bijdrage tot het herstel van de rechtsstaat onder meer door steun aan het gerecht, eerst in Rwanda en vervolgens ook in Burundi en Congo.

De DBE heeft het programma van de vzw Advocaten Zonder Grenzen (AdZG) als gevalsstudie gekozen in een poging tot een betere kennis te komen van de mogelijkheden en de beperkingen van samenwerking op het gebied van het gerecht in wat men 'transitielanden of landen in postconflictsituatie' pleegt te noemen.

De evaluatie van AdZG is de eerste evaluatie van de DBE op het gebied van conflictpreventie en is eveneens zijn eerste evaluatie in Centraal-Afrika. Zij zal gevolgd worden door andere, die zullen beogen na te gaan of de Belgische ontwikkelingssamenwerking in die regio de laatste jaren relevante keuzes heeft gemaakt en of haar inzet er heeft bijgedragen tot het weer op gang komen van het ontwikkelingsproces.

2.1.1 Strategienota[18]

De aanwezigheid in Centraal-Afrika, en in Rwanda in het bijzonder, van Belgische niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het gebied van de toegang tot het gerecht, gaat terug tot in 1996. Deze organisaties hebben pionierswerk verricht dat bijgedragen heeft tot de strategische reflectie over de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het gebied van de vredesopbouw.

[16] Gezamenlijke donorenmissie, organisatorische doorlichting van het gerecht in de Democratische Republiek Congo, verslag van de toestand ter plaatse, mei 2004.
[17] Zie o.a. de verklaring van Titinga Frédéric Pacere voor de Mensenrechtencommissie in Genève, april 2005; *Lessons from Rwanda - Lessons for Today*, p. 34, Evaluation Department, Danish Ministry of Foreign Affairs, 2004.
[18] Strategienota Vredesopbouw, DGOS, juli 2002; zie eveneens het verslag van het International Rescue Committee in The Lancet 2006; 367:44-51

De wet op de internationale ontwikkelingssamenwerking van 25 mei 1999 stelt dat een van de vijf concentratiesectoren van de Belgische hulp "de conflictpreventie en de maatschappijopbouw" is, wat ook het bevorderen van de eerbied voor de mensenrechten inhoudt.

De strategienota behandelt de vredesopbouw, een term die gebruikt wordt door de Belgische ontwikkelingssamenwerking om "de conflictpreventie en de maatschappijopbouw" in politiek kwetsbare partnerlanden of in conflictregio's te benoemen. De vredesopbouw veronderstelt een goede terreinkennis, een risicoanalyse, soepelheid en snelle acties op korte termijn met een perspectief op middellange termijn.
Tot de strategieën die door de Belgische ontwikkelingssamenwerking werden opgezet om de vredesopbouw te verzekeren, behoren de programma's voor verzoening en overgangsjustitie in het Grote-Merengebied.[19]

2.1.2 Algemene context

De gerechtelijke sector in kwetsbare landen heeft af te rekenen met vijf soorten problemen, die we als volgt kunnen groeperen:

- De ontoegankelijkheid van het gerecht: praktische hinderpalen zoals gebrek aan kennis van hun rechten bij de burgers, de fysieke afstand van de rechtbanken, de procedurekosten, de vertragingen, de schaarse en dure rechtsbijstand; ook mentale hindernissen: de sociale afstand tussen de te berechten personen en het gerechtssysteem is groot.
- De ontoereikendheid van het gerecht: wanneer een eiser een beroep doet op de rechtbank, vindt hij er vaak geen gehoor ofwel rechters die niet bekwaam zijn zijn eis te behandelen.
- De onafhankelijkheid van de magistraten is vaak te betwijfelen.
- De werkmiddelen en de infrastructuur van het gerecht zijn totaal ontoereikend; er is een gebrek aan opgeleid personeel, aan basisdocumentatie.
- Vaak mist het gerechtelijke systeem alle legitimiteit. Door de afwezigheid van middelen, de onbekwaamheid en de moeilijke toegankelijkheid van het gerecht functioneert het systeem slecht; dat ontneemt het alle legitimiteit in de ogen van de bevolking en van de regering, die er gebruik van maakt om nog te snoeien in de toegekende middelen.

De noodzakelijke hervormingen zijn dan ook verscheiden van aard:

- De wet: er moet een wetgeving ingevoerd worden die beantwoordt aan de behoeften van de rechtzoekers.
- De hervorming van de hoven en rechtbanken: deze hervorming beoogt efficiëntie, bekwaamheid, integriteit en het vermogen van de rechtbanken om te beantwoorden aan de noden van de justitiabelen: zowel de administratie van de rechtbanken, de infrastructuur, als de beschikbare documentatie moet verbeterd worden.
- De hervorming van de gerechtsadministratie die de gerechtelijke procedures beoogt te verbeteren en een onafhankelijk, efficiënt en betrouwbaar gerechtelijk apparaat op te bouwen; dit impliceert benoemingsprocedures voor de rechters die verenigbaar zijn met hun onafhankelijkheid, stabiele mandaten, het toezien op de interne discipline, correcte bezoldiging; en tenslotte bescherming tegen de inmenging van de uitvoerende macht.
- De versteviging van de gerechtelijke gemeenschap: beroepsorganisaties oprichten, opleiding verschaffen, de rechtspraak publiceren…

[19] Strategienota vredesopbouw, DGIS, Brussel, juli 2002.

- De hervorming van de juridische opleiding en het oprichten van permanente opleidingen voor magistraten en gerechtspersoneel.
- Toegang tot het gerecht voor allen: de economische en mentale hinderpalen om een beroep te doen op het gerecht wegnemen. Dat houdt ook in dat er alternatieven voor het klassieke rechtssysteem moeten worden uitgedacht, in het bijzonder voor burgerlijke zaken, waar het traditionele rechtssysteem vaak nog grote legitimiteit geniet.[20]

2.1.3 De plaats van AdZG in de hervorming van het gerecht

AdZG stelt zich voor als een organisatie die actief is "op het gebied van de internationale rechtsbijstand en dat van de juridische dienstverlening in het bijzonder". Ze ziet zelf vier sleutelactiviteiten in haar optreden, waarvan de eerste in zekere zin de hoeksteen is:

- Rechtsbijstand en toegang tot het gerecht voor de kwetsbaarste groepen;
- Ondersteuning en versterking van de lokale actoren die zich inzetten voor rechtsbijstand en toegang tot het gerecht voor de kwetsbaarste groepen;
- Het recht tot bij de kwetsbaarste groepen brengen;
- Juridisch-technische monitoring, advies en lobbywerk.

In het gebied van de Grote Meren heeft AdZG drie deelprogramma's die toegesneden zijn op de werkelijkheid van de landen waar de organisatie optreedt.

In Rwanda, waar de organisatie al sinds 1996 aanwezig is, is AdZG voornamelijk actief op het gebied van het strafrecht. Haar activiteiten zijn enerzijds gericht op de toegang tot het gerecht en anderzijds op de procedures in het vooronderzoek in verband met de genocide.
Wat de toegang tot het gerecht betreft, neemt AdZG de rechtsbijstand op zich, en ziet ze er in het bijzonder op toe dat het recht op verdediging voor de beschuldigden en de burgerlijke partijen gewaarborgd is. De organisatie voorziet eveneens in de opleiding van rechters en gerechtelijk personeel op het gebied van strafprocedures[21]. Verder steunt ze ook de bekentenisprocedure die opgezet werd in het raam van de berechting van de volkenmoord; ze heeft een handboek over de gacaca-procedure[22] opgesteld en leidt rechters op om hun ambt uit te oefenen; ten slotte geeft ze een bundeling uit van gecommentariëerde gacaca-rechtspraak

In Burundi beslaat het AdZG-programma de rechtsbijstand in het strafrecht (geschillen van 1993) en de opleiding van magistraten; het beoogt tevens rechtsbijstand te bieden aan de slachtoffers van schendingen van de mensenrechten. AdZG werkt mee aan de publicatie van het *Bulletin Officiel* (staatsblad) van Burundi, aan een bundeling van rechtspraak en verleent institutionele steun aan de balie van Burundi.

In Congo werkt AdZG mee aan de bijscholing van de rechters; voorts heeft ze de vernieuwing en het documentatiefonds van de bibliotheek van de rechtsfaculteit van de Universiteit van Kinshasa gesteund.

[20] Aid to Judicial Reform, p. 7 en vv.
[21] AdZG heeft een overzicht van de strafprocedure gemaakt waarin de Rwandese wet wordt verklaard.
[22] De gacaca is een participatieve rechtsvorm geïnspireerd door het traditionele model van conflictoplossing, ingevoerd om de minst ernstige misdaden tijdens de genocide te berechten

2.1.4 Aandachtspunten in de evaluatie[23]

De evaluatie had twee grote doelstellingen:

1. De activiteiten van AdZG evalueren op basis van de criteria relevantie, doeltreffendheid, effectiviteit en duurzaamheid, en besluiten trekken en aanbevelingen formuleren voor een verdere samenwerking tussen DGOS en AdZG ;
2. Bijdragen tot een strategische reflectie met het oog op het verbeteren van de Belgische politiek van internationale ontwikkelingssamenwerking op het gebied van conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten.

In het huidige verslag richten wij ons vooral op die evaluatieaspecten die het debat over de Belgische samenwerking op het gebied van het gerecht kunnen verrijken.

- De samenwerking op gerechtelijk gebied staat gelijk aan optreden in het soevereine gebied van een Staat. Voor men eraan begint, dient men de manoeuvreerruimte die de overheid bereid is voor een dergelijke vorm van ontwikkelingssamenwerking toe te kennen goed in te schatten. Daar de samenwerking op gerechtelijk gebied zelden geschiedt op verzoek van de overheid, maar veeleer op initiatief van de donoren (*supply driven*), is deze analyse vaakoppervlakkig.

- Het is moeilijk rekening te houden met de risico's[24] bij het uitdenken en implementeren van het programma. Een organisatie die een programma voor rechtsbijstand ontwikkelt, kan op ernstige misstanden in het gerechtelijk systeem stuiten. Kan ze die aan de kaak stellen en het risico lopen niet langer de verdediging van hen die ze wil helpen op zich te kunnen nemen? Met het oog op dit soort moeilijkheden is coördinatie tussen de gouvernementele en de niet-gouvernementele samenwerkingsactoren wenselijk.

- In Afrika treedt een groot aantal multilaterale, gouvernementele en niet-gouvernementele donoren op in de gerechtelijke samenwerking. Met het oog op de veelvuldigheid van taken die de hervorming van een rechtssysteem meebrengt, is het voor elke partij belangrijk de andere aanwezige actoren te identificeren. Coördinatie tussen de overheid en de donoren en tussen de donoren onderling is belangrijk.

- De ervaring van AdZG en andere NGO's toont aan dat de niet-gouvernementele gespecialiseerde actoren de weg kunnen openen naar een multilaterale of gouvernementele samenwerking op het gebied van het gerecht.

- Een niet-gouvernementele actor kan een aanzienlijk comparatief voordeel ontwikkelen door zijn expertise: dat is het geval met AdZG op het gebied van de toegang tot het gerecht[25].

---

[23] Programma 2001-2003 van Advocaten Zonder Grenzen in Centraal-Afrika, Evaluatierapport, Evaluatie uitgevoerd in opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie door de Universiteit Antwerpen, Instituut voor politiek en ontwikkelingsbeleid, februari 2005.

[24] Onder risico's wordt verstaan: alle elementen die belangrijk zijn voor het programma maar die buiten de controle van de opstellers van het programma vallen.

[25] De interventie van AdZG in Rwanda vanaf 1996 is bepalend geweest voor de erkenning van het recht op verdediging in het land. De verdediging van de beschuldigden en de burgerlijke partijen in de genocidegeschillen, die aanvankelijk in handen was van buitenlandse advocaten, kon overgenomen worden door Rwandese advocaten. Tevoren placht de Rwandese publieke opinie eenieder die een van genocide beschuldigd persoon verdedigde als schuldig te beschouwen. In Burundi heeft het optreden van AdZG vrouwen die door het heersende klimaat tot zwijgen gedoemd waren, de noodzakelijke steun gegeven om voor het gerecht de gewelddaden die tegen hen gepleegd werden aanhangig te maken.

- In een transitieland zijn de politieke en de juridische context onstabiel. Dat bemoeilijkt het planningswerk voor de externe partijen. De evaluatie toont het belang van planning en conceptie van acties aan voor een organisatie die de rechtsregeling, de vredesopbouw en de toegang tot het gerecht wil bevorderen. Door een dergelijke aanpak kan de organisatie geconcentreerd blijven op de doelstellingen die ze zichzelf heeft gesteld, op haar kernactiviteit.

- De evaluatie wijst erop hoe belangrijk het voor een organisatie is de context te analyseren en de problemen die ze wil aanpakken heel concreet te identificeren eer ze handelend optreedt. De keuze van AdZG om de rechten van de verdediging bij voorkeur door een advocaat te laten waarnemen, onthult hoe moeilijk het voor een gespecialiseerde organisatie is om bij het oplossen van een probleem, i.c. de toegang tot het gerecht, alle mogelijke antwoorden voor dat specifieke probleem, in het bijzonder die welke de maatschappij in staat is te bedenken, in overweging te nemen en niet alleen het voor een professional van het recht voor de hand liggend antwoord, namelijk op een advocaat beroep te doen.. Het evenwicht tussen vervanging en versterking van de vaardigheden met het oog op een betere toegang tot het gerecht is delicaat. Aangezien de meerderheid van de justitiabelen geen advocaat kan betalen, is het de moeite waard andere mogelijkheden dan de verdediging voor het gerecht naar westers model te verkennen.

- In de context van het Afrika van de Grote Meren is het niet voldoende in de verdediging voor de Rechtbank of voor het Hof te voorzien: het recht op verdediging moet al in het onderzoeksstadium erkend worden, maar ook moet het werk worden voortgezet tot de uitvoering van de beslissing: er zijn gevallen gedocumenteerd waar een beslissing tot vrijspraak niet werd gevolgd door een invrijheidstelling.

- Bij het ontwikkelen van een programma van rechtsverdediging kan een externe actor meer kandidaten naar de balie aantrekken dan het land aankan; zo kan hij ook, door de hoogte van zijn bezoldiging, magistraten of gerechtsfunctionarissen van hun opdracht afleiden en de gerechtelijke organisatie veeleer verzwakken dan versterken.

- De evaluatie doet de aanbeveling wat volgens lokale criteria voldoende goed functioneert met rust te laten. Zo lijkt de behandeling van burgerlijke zaken veelal te voldoen aan de behoeften en is optreden daar dus niet per se wenselijk.

- De basisallocatie (BA) voor conflictpreventie, mensenrechten en vredesopbouw maakt het mogelijk de activiteiten van niet-gouvernementele actoren snel en soepel te financieren. Deze BA omvat een gesplitst krediet dat voorziet in een financiering over drie jaar. In de praktijk is de meerjarige financiering echter afgeschaft. Dat maakt de betrokken actoren kwetsbaarder in acties op middellange en lange termijn, zoals de steun aan de toegang tot het gerecht.

2.1.5 Aandachtspunten voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het gebied van de hulp aan het gerechtssysteem

- Veel multilaterale en bilaterale actoren werken activiteiten op het gebied van de hulp aan het gerecht uit. Deze activiteiten bestrijken het hele rechtsveld, van de Internationale Strafrechtbank voor Rwanda tot de traditionele rechtspleging, van de steun bij het opstellen van wetten tot de uitrusting van het ministerie van Justitie met materiaal of documentatie.

Wat het gerecht betreft zijn de Belgische gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties werkzaam in Burundi, Congo en Rwanda. Het is belangrijk de Belgische samenwerking te coördineren met de autoriteiten van deze landen en met de andere donoren die er actief zijn om tot een taakverdeling te komen die in de dringendste noden op het gebied van de hervorming van de gerechtssystemen kan voorzien.

- De Belgische ontwikkelingssamenwerking bedient zich voornamelijk van twee kanalen voor haar activiteiten op gerechtelijk gebied: de directe bilaterale samenwerking en de basisallocatie voor conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten, ter hand genomen door niet-gouvernementele actoren. Het is niet uitgesloten dat bepaalde niet-gouvernementele actoren in de toekomst een beroep zullen doen op het NGO-co-financieringssysteem van DGOS. Het is belangrijk te komen tot een gezamenlijke strategie bij de hulp aan de gerechtelijke sector die de deskundigheid van de niet-gouvernementele actoren en de uitgetrokken middelen evenzeer ten volle benut als het diplomatieke gewicht van de samenwerking van Staat tot Staat.

- De conflictpreventie en de vredesopbouw vormen een belangrijke krachtlijnen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het personeelsbestand van de administratie is kwantitatief niet aan deze beleidskeuze aangepast.

2.2 Evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in BOLIVIA van 1992 tot 2004

Deze evaluatie omvat een retrospectief onderzoek van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia tussen 1992 en 2004 en trekt er lessen uit voor de toekomst. Het is uitgevoerd door een Belgisch-Boliviaans consortium. De resultaten weerspiegelen een gezamenlijke beoordeling van een onafhankelijke, multiculturele ploeg.

Het gaat om een 'landevaluatie' waarvan het algemene doel is bij te dragen tot een kwalitatief hoogstaande ontwikkelingssamenwerking tussen België en Bolivia, door haar sterke en haar zwakke punten uit het verleden te beschrijven en te analyseren. De concrete projecten van de ontwikkelingssamenwerking tussen 1992 en 2004 worden erin onderzocht in het licht van de criteria relevantie, coherentie, doeltreffendheid en duurzaamheid. Dit werk is een 'proefopdracht' waaruit lering zal getrokken worden voor vergelijkbare studies in de toekomst.

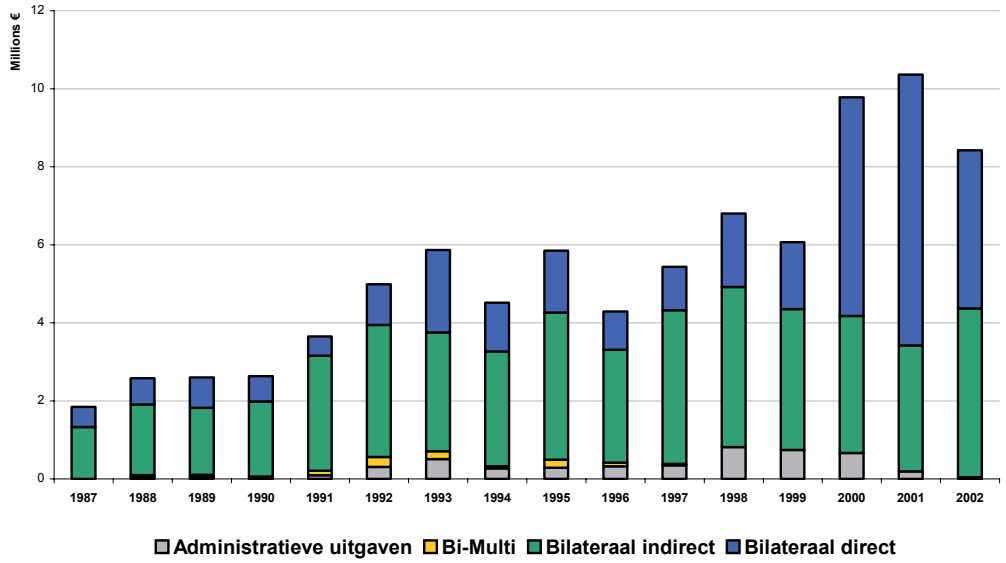
De Belgische interventies in Bolivia belopen, in courante cijfers, in totaal 210 miljoen euro tussen 1992 en 2002, wat neerkomt op een jaarlijks gemiddelde van 19 miljoen euro, waarvan 61 procent toegekend zijn in de vorm van schuldverlichtingen. Deze interventiesmaken gebruik van verschillende samewerkingskanalen. De evaluatie onderzoekt zodoende:

- **Directe bilaterale samenwerking**
  - 9 projecten/programma's uit de directe samenwerking (exhaustief),
  - het studiefonds
  - 4 interventies ter ondersteuning van de betalingsbalans (exhaustief),
  - het tegenwaardefonds
  - de leningen van Staat tot Staat
- **Universitaire samenwerking en APEFE**
  - de universitaire samenwerking en die van de APEFE, voornamelijk gericht op de Universidad Mayor de San Simon (UMSS)

- **NGO-samenwerking**
  - o 8 NGO-projecten/programma's (selectie).

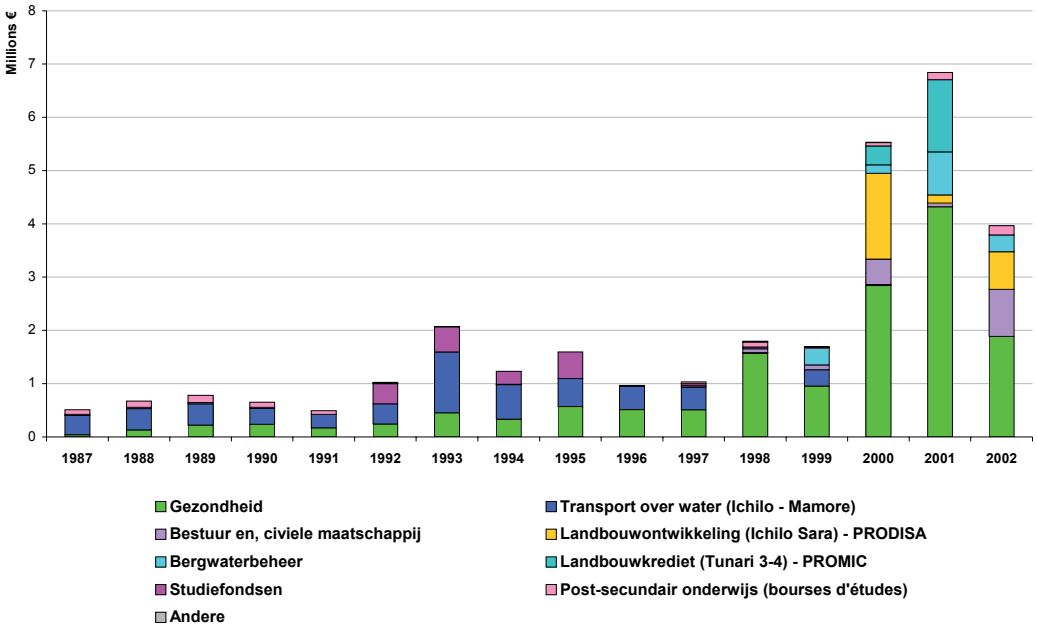
De onderstaande grafieken illustreren de evolutie van de uitgaven voor deze activiteiten tussen 1987 en 2002.

Grafiek 1 : Bolivia - Directe hulp DGOS – Uitsplitsing per samenwerkingsvorm



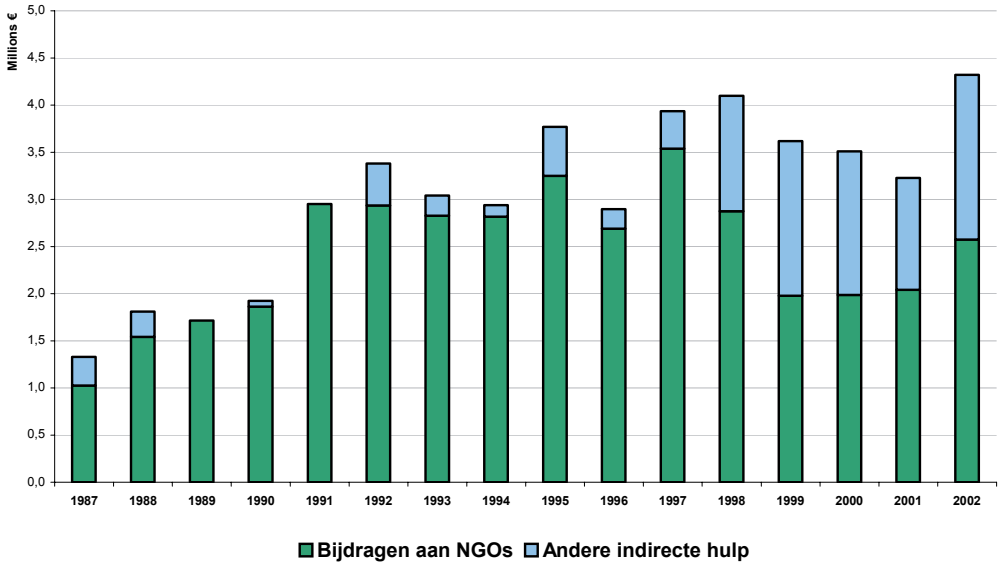
Bron: DBE-berekening op basis van gegevens van DGOS.

Grafiek 2 : Bolivia – Directe hulp DGOS – Investeringen en technische samenwerking



Bron: DBE-berekening op basis van gegevens van DGOS.

Grafiek 3: Bolivia – Indirecte hulp DGOS – Omvang van de bijdragen aan NGO's



Bron: DBE-berekening op basis van gegevens van DGOS.

Het evaluatieproces werd opgevolgd door een 'Stuurgroep' in Brussel en een 'Plaatselijk Begeleidingscomité' in La Paz, elk samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken instellingen. De evaluatie liep van november 2004 tot juli 2005. Het voorlopig verslag werd tijdens verschillende vergaderingen met de betrokken partijen, zowel in Brussel als in La Paz besproken. Feitelijke onnauwkeurigheden werden uit het eindverslag gehaald

2.2.1 De Boliviaanse context (1992-2004)

De analyseperiode (1992-2004) vangt aan even voor er onder impuls van de Boliviaanse regering een ambitieus hervormingsprogramma van de zogenoemde 'tweede generatie' werd geïmplementeerd: onderwijshervorming, inspraak van de bevolking, decentralisatie, privatiseringen ('kapitalisering'), pensioenhervorming, administratieve hervorming, enz. Deze hervormingen worden door de internationale gemeenschap als een succes beschouwd en aan het begin van het jaar 1998 is Bolivia een van de eerste landen ter wereld dat schuldverlichtingen geniet in het kader van het HIPC-initiatief. Vanaf 1998 echter veroorzaken een reeks exogene zowel als endogene factoren[26] een economische crisis die al snel een crisis van grote omvang (sociaal, politiek, budgettair) met zich meebrengt en die het land nog steeds niet te boven is gekomen. Er zijn vier hoofdoorzaken voor deze ontgoochelende evolutie van Bolivia: (i) de structurele hervormingen van de afgelopen tien jaar hebben de aard van het openbaar bestuur, beheerst door cliëntelisme, corruptie en openbare diensten van povere kwaliteit, niet fundamenteel gewijzigd; (ii) de bovenvermelde externe en interne factoren hebben een verhoging van de openbare uitgaven veroorzaakt en een groei van het begrotingstekort; (iii) essentiële financiële en fiscale hervormingen werden slechts ten dele en slecht geïmplementeerd, en versterkten de impact in Bolivia van de externe crisissen van 1999 en 2001; (iv) de excessieve 'dollarisering' van de economie blijft een factor van financiële kwetsbaarheid.

[26] De impact van de Russische en Braziliaanse crisissen in 1999 (devaluatie van de Real) en van de Argentijnse crisis in 2001, de versnelling van het eradicatieprogramma van de cocateelt in 2000, de verkoop aan het buitenland van de belangrijkste Boliviaanse banken, een inadequaat beheer van de pensioenhervorming…

De reële groei van het BNI per inwoner was erg zwak over de geanalyseerde periode (bijna 2% van 1991 tot 1998, vervolgens een negatieve groei), maar vrijwel onbestaande als men een langere periode bestudeert, ondanks een significante verbetering van de sociale indicatoren, waaronder de levensverwachting.

Een van de markante feiten van deze periode is het massief verschijnen van de inheemse bevolking(60% van de Boliviaanse bevolking) en haar vertegenwoordigers op het politieke toneel bij de verkiezingen van 2002: het gaat om een grote en ongetwijfeld definitieve verandering die het verlies van macht en legitimiteit van de traditionele elite illustreert. Vandaag heerst er diepe verdeeldheid in het land over kwesties zoals regionale autonomie, de exploitatie van olie- en gasreserves en meer in het algemeen over de rol van buitenlandse ondernemingen in de Boliviaanse economie.

2.2.2 De Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia (1992 – 2004)

Gedurende deze periode zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in de officiële Belgische ontwikkelingssamenwerking met Bolivia maar die waren zelden verbonden met de evolutie van de Boliviaanse context. De drie gemengde commissies (in 1992, 1995 en 2000) bepalen de strategische veranderingen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Geleidelijke evolutie naar plattelandsontwikkeling en armoedebestrijding
- (Voorlopig?) opgeven van de as La Paz-Cochabamba-Santa Cruz als concentratiezone voor ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's
- Programmatische en vervolgens multisectorale benadering
- Hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, waarbij een aparte entiteit belast werd met het uitdenken en uitwerken van programma's (het Bureau van de Attachés in La Paz en DGOS), en een andere met het uitvoeren van de interventies (BTC).

Deze dynamiek van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vertaalt zich ook in een vermeerdering van de instrumenten (studiefonds, tegenwaardefonds, begrotingssteun en steun aan de betalingsbalans, *basket funding*, verschillende vormen van projecten en programma's in sterk gevarieerde sectoren), die de laatste jaren pogen meer rekening te houden met de plaatselijke werkelijkheid en de koers die de Boliviaanse regering aanhoudt.

Van 1992 tot 2004 bedroeg de totale begroting van de officiële Belgische steun aan Bolivia jaarlijks gemiddeld 18,4 miljoen euro. De schuldverlichtingsprogramma's vertegenwoordigen 57% van dit bedrag. De hulp die via DGOS tot stand komt, beloopt over deze periode 123,9 miljoen euro, of een jaarlijks gemiddelde van 10,3 miljoen euro. De verdeling ervan is als volgt:

- 27% voor de directe bilaterale hulpprogramma's en -projecten,
- 37% voor de NGO's en de universitaire samenwerking,
- 36% voor de financiële hulp.

Van 1987 tot 2003 (in zeventien jaar) zijn de jaarlijkse betalingen van de officiële Belgische hulp, exclusief de financiële hulp, gestegen van 2,6 miljoen euro in constante cijfers van 2004 tot 12,3 miljoen euro in 2004, dus bijna vijfmaal meer.

Bolivia is altijd een van de tien belangrijkste begunstigden van de officiële Belgische ontwikkelingshulp geweest. Niettemin vertegenwoordigt voor Bolivia de Belgische hulp, afgezien van de schuldverlichtingen, minder dan 2 procent van de bilaterale hulp tussen 1992 en 2003

De **structuur** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is vrij complex: boven op de veelheid aan actoren, met name op het bilaterale niveau, komt nog het probleem van de onderlinge verdeling van de bevoegdheden. De belangrijkste staatsactoren zijn: in Brussel de minister (of staatssecretaris) belast met ontwikkelingssamenwerking en zijn 'strategische cel' (kabinet), DGOS, de inspecteur van Financiën, de zetel van de BTC; in La Paz het Bureau van de Attachés en de BTC. De belangrijkste Boliviaanse gesprekspartner voor de internationale ontwikkelingssamenwerking (eerst de SIPFE, later de VIPFE) heeft een min of meer bepalende rol gespeeld, afhankelijk van de perioden en van de regeringen die aan de macht waren, in de oriëntatie van de samenwerkingsacties. Deze Boliviaanse overheidsdienst is vrij kritisch over de samenwerking met België.

De relaties tussen de Belgische en de Boliviaanse actoren kaderen in overeenkomsten tussen beide staten, uitgewerkt in gemengde commissies die periodiek worden belegd, volgens een systeem van medebeheer dat heeft geleid tot de oprichting van een reeks instellingen die ermee zijn belast de samenwerking uit te voeren en te controleren: het Partnercomité op centraal niveau en de Gemengde Locale Overlegstructuren (GLOS) op gedecentraliseerd niveau.

Er zijn negen concrete directe samenwerkingsacties geweest tijdens de onderzochte periode, waaronder het studiefonds, het tegenwaardefonds, de hulp aan de betalingsbalans, de schuldverlichtingen inclusief het systeem van leningen van Staat tot Staat de Belgische participatie in de bouw van de metaalgieterij van Karachipampa aan het begin van de jaren tachtig.

2.2.3 Analyse van de directe bilaterale samenwerking

De **relevantie** van de directe samenwerking is in het algemeen goed, doch dit resultaat dient genuanceerd te worden: om te beginnen heeft België betrekkelijk weinig rekening gehouden met de prioriteiten die Bolivia had gesteld; vervolgens zijn de concrete projecten van de Belgische samenwerking niet altijd voorzienbaar. Enerzijds kunnen de voorbereidingstermijnen voor de projecten buitensporig lang duren, en anderzijds is het centralisme in de samenwerking zo groot dat het centrale bestuur van DGOS de plaatselijke besluitvorming weer op de helling kan zetten.

De graad van **coherentie** met andere acties in dezelfde geografische zone of op hetzelfde gebied varieert sterk van geval tot geval en hangt meer af van de individuen die de programma's of projecten ten uitvoer moeten brengen dan van specifiek beleid.

Wat de **mechanismen en procedures** betreft, zit het belangrijkste probleem in de erg grote verlenging van de voorbereidingstermijnen voor de projecten vanaf 1992. Tegenwoordig lijdt het voorbereidingsproces altijd aan een gebrek aan duidelijkheid en talrijke bevoegdheidsconflicten. In de meeste gevallen volgen de projecten overigens het '*hands on*'-model, waarbij de donor de belangrijkste verantwoordelijkheden tijdens de projectcyclus voor zich houdt.

Op enkele zeldzame uitzonderingen na, is het gebrek aan **continuïteit** de belangrijkste zwakheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, meer bepaald doordat de begunstigden zich de projecten maar in beperkte mate toe-eigenen.

We kunnen een zekere kwaliteitsverbetering van de tussen 1992 en 2004 gerealiseerde directe ontwikkelingsprojecten vaststellen, dankzij een beter gebruik van de opgedane ervaring en een recente verbetering van de beheersinstrumenten door de BTC.

2.2.4 Stof tot strategische reflectie

- **Het concept van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.** In de voorbije twaalf jaar heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking talrijke vernieuwingen geïmplementeerd en haar strategieën en instrumenten overeenstemmend aangepast. Toch is de afstand tussen de ideeën en hun uitvoering zo groot, zowel in tijd als inhoudelijk, dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking vandaag geen deel uitmaakt van de meest 'geavanceerde' of vernieuwende donoren. Uit deze vaststelling volgt dat er een reële behoefte bestaat aan modernisering van de samenwerking met Bolivia.

- **De organisatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.** Hier moeten verschillende organisatorische problemen gesignaleerd worden, die verband houden met de toename van het aantal actoren, de relaties tussen DGOS en de BTC, met het centralisme van DGOS en met het Belgische model van de gemengde commissie. De groeiende verscheidenheid van Belgische actoren leidt tot ernstige problemen van versnippering, kostenstijging, en verlies aan geloofwaardigheid, coherentie en transparantie. De Belgische politieke overheid dient hier greep op te krijgen. Kan de verdeling van de bevoegdheden tussen DGOS en de BTC nog verfijnd worden, op langere termijn is het noodzakelijk dat de lokale diensten (Bureau van de Attachés en de permanente vertegenwoordiger van de BTC) centrale besturen ten volle kunnen vertegenwoordigen. Het is eveneens wenselijk dat de VIPFE werkelijk de verantwoordelijkheid voor de hele projectcyclus op zich neemt.

- **Het implementeren van de ontwikkelingssamenwerking.** Er wordt aanbevolen het systeem van gezamenlijk bestuur ('cogestion') zoals het in Bolivia toegepast wordt te laten voor wat het is: dit systeem is verouderd en is een van de hoofdoorzaken van de gebrekkige toe-eigening van de verwezenlijkingen. Er wordt ook voorgesteld in het projectbeheer over te stappen van het *hands on*-model op het *hands off*-model.

- **Het institutionele geheugen** moet herwonnen, bewaard en vooral gebruikt worden om vooruitgang te boeken op basis van vroegere ervaringen, om successen te herhalen en om te vermijden de vergissingen van het verleden opnieuw te begaan.

- **De nieuwe tendensen van de ontwikkelingssamenwerking en hun gevolgen.** Om ten volle te profiteren van haar comparatieve voordelen zou de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich meer moeten concentreren op de sectoren waar ze succeservaringen heeft opgedaan (bij voorbeeld in de volksgezondheid); ze zou de lessen uit deze ervaringen beter ter harte moeten nemen. Door in te spelen op het niveau waar het beleid technisch voorbereid wordt, het niveau tussen het veld en de politieke beslissing in, zou de Belgische coöperatie meer duurzaamheid bereiken. De nieuwe internationale tendensen in de ontwikkelingssamenwerking hebben ook implicaties voor het personeel, zowel van de Ambassade als van BTC. Afgezien van het beheer van de samenwerkingsinstrumenten, zowel traditionele als recente, zal het personeel in La Paz immers enerzijds over betere technische vaardigheden moeten beschikken op die gebieden die voorrang in de samenwerking zullen krijgen, en anderzijds in staat moeten zijn om afstemmings-, harmoniserings- en coördinatieprocessen te leiden.

2.2.5 De Belgische samenwerking via de NGO's

De Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia via de NGO's vertegenwoordigde om en nabij de 32 miljoen euro tussen 1992 en 2003 (gemiddeld 2,7 miljoen euro per jaar), dat is 26 % van de officiële Belgische hulp. Deze bedragen omvatten niet de elders door de NGO's vergaarde fondsen, bestemd voor hun acties in Bolivia. Daarover heeft de evaluatie geen informatie verzameld. In de financiering van de NGO's door de overheid zijn drie verschillende perioden te onderscheiden: een sterke groei van 1987 tot 1991; een stagnatie van 1992 tot 1997; een dalende tendens sinds 1997.

Veertien Belgische NGO's zijn tegenwoordig werkzaam in Bolivia, waarvan er zes over een permanente vertegenwoordiger beschikken. Van 1998 tot 2002 hebben deze veertien NGO's met Belgisch overheidsgeld 59 ontwikkelingsoperaties gefinancierd, voor het grootste deel uitgevoerd door lokale partners (NGO's of basisorganisaties).

Het systeem van de overheidsfinanciering van de Belgische NGO's werd in 1997 hervormd door het invoeren van de programmabenadering (om de versnippering van de NGO-acties te beperken) en door het stimuleren van consortiumvorming. De hervorming heeft positieve gevolgen gehad voor de striktheid, de coherentie en de langetermijnvisie van het beleid. De betrekkingen met de administratie zijn echter bureaucratisch geworden en de stimulansen om risico's te nemen en te vernieuwen hebben eronder geleden. Er is nu een 'hervorming van de hervorming' in de maak.

De actie van de Belgische NGO's in Bolivia wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan activiteiten, methodes en resultaten. Het is daardoor erg moeilijk algemene conclusies te formuleren. We beperken ons hier tot drie opmerkingen:

Om te beginnen is, net zoals bij de andere vormen van ontwikkelingssamenwerking, het grootste probleem van de acties gefinancierd door Belgische NGO's hun beperkte duurzaamheid.

Vervolgens zijn de NGO's erg autonoom en lijkt het er niet op dat ze geneigd zijn meer te gaan zoeken naar synergieën met elkaar of met andere instellingen. Het Bureau van de Attachés heeft drie jaar geleden een gemeenschappelijk forum opgericht voor de Belgische ontwikkelingsactoren in Bolivia: het FABEB. Dit forum vergemakkelijkt het samenwerken, de uitwisseling van informatie en de deelname van niet-gouvernementele actoren (NGO's) aan enkele van de acties van de bilaterale samenwerking, zoals de beurzen, de micro-interventieprogramma's of de directe steun aan lokale NGO's.

Ten slotte hebben de Belgische NGO's in Bolivia wel financieel een reële meerwaarde, maar bezitten ze die vrijwel niet in technisch of methodologisch opzicht. Ze spelen niettemin een belangrijke, moeilijk in cijfers te meten rol op het gebied van de solidariteit, de verbindingen met andere instellingen, de openheid voor andere culturen en realiteiten, de uitwisselingen en de toegang tot internationale netwerken.

2.2.6 De Belgische universitaire samenwerking

De samenwerkingsprogramma's van Belgische universiteiten en andere onderwijsinstellingen in Bolivia zijn kwantitatief niet heel belangrijk: ze vertegenwoordigen een totaal van 10,2 miljoen euro tussen 1992 en 2003, dat is 8% van de ODA die door DGOS aan Bolivia werd gegeven. Ze kunnen naar grootte verdeeld worden over de VLIR, de CIUF, de APEFE en het Instituut voor Tropische Geneeskunde in Antwerpen.

Vrijwel de volledige Belgische universitaire ontwikkelingssamenwerking komt ten goede aan de Universidad Mayor de San Simon (UMSS). De VLIR ondersteunt die universiteit sinds 1997 (deze steun loopt in 2006 ten einde) en CIUF sinds 1998. De VLIR en CIUF hebben onderscheiden methodologieën uitgewerkt en komen tot uiteenlopende resultaten. De VLIR heeft haar steun op de laboratoria en de wetenschappelijke afdelingen gericht, en heeft alles tezamen negen samenwerkingsprojecten opgezet, terwijl CIUF eveneens cursussen van de tweede en derde cyclus van het hoger onderwijs heeft gefinancierd.

De universitaire ontwikkelingssamenwerking heeft een belangrijke rol gespeeld, en doet dat nog steeds, in de opleiding van de Boliviaanse jeugd. In veel gevallen is er echter wel degelijk een continuïteitsprobleem: het merendeel van de gesteunde programma's zou niet kunnen blijven bestaan zonder externe steun, met name de curricula van de tweede en derde cyclus niet. Het belangrijkste probleem is nochtans van een andere orde: de eigen kenmerken van de UMSS (groei, politisering, instabiliteit, het beheersysteem van externe fondsen, het systeem van interne promotie, de loonschalen, enz.) leiden ertoe dat er aan deze universiteit geen werkelijke en duurzame stimulans bestaat voor een verbetering van de academische kwaliteit, of het nu om onderwijs of om onderzoek gaat. Daardoor kunnen CIUF en de VLIR moeilijk hun hoofddoel bereiken, m.n. een duurzame kwaliteitsverbetering van onderwijs en onderzoek.

2.2.7 Aanbevelingen

De evaluatie suggereert enkele verbeteringsmogelijkheden voor de toekomst van onze samenwerking met Bolivia. Bepaalde aanbevelingen zouden dadelijk geïmplementeerd kunnen worden als de directe actoren daartoe zouden besluiten; andere vergen wijzigingen van regels of wetten.

a. Aanbevelingen voor alle actoren

- Zorgen voor meer **continuïteit** in de ontwikkelingssamenwerking met Bolivia met een focus op duidelijke prioriteiten, bepaald in overeenstemming met de Boliviaanse partners;

- Zorgen voor **beter overleg** tussen de Belgische actoren in Bolivia;

- Het **aantal actoren** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia verminderen, of als dat niet kan, het niet meer laten toenemen;

- De evaluatiecultuur versterken;

- Van een beheer gebaseerd op instrumenten en middelen (ex-ante) overstappen op een **beheer gebaseerd op resultaten** (ex-post);

- Een **minimale geloofwaardigheidsdrempel halen** in Bolivia. Met een land als Bolivia samenwerken heeft enkel zin als deze samenwerking over menselijke en financiële middelen beschikt (specialisatie, continuïteit, omvang) die een degelijk niveau van deskundigheid en kennis van het land waarborgen en een werkelijke beleidsdialoog mogelijk maken. Dit veronderstelt een concentratie op sectoren waar de Belgische

ontwikkelingssamenwerking een voldoende hoog niveau van expertise, dataverzameling en -analyse en inspraak kan aanhouden.

- **Duurzaamheid** nastreven: erop letten gedurende de concept- en aanloopfase en toezien op een strenge follow-up als het project loopt, vooral in een onstabiele context zoals in Bolivia;

- De **institutionele versterking** steunen: bij veel projecten of programma's hoort institutionele versterking tot de doelstellingen. Hun acties zijn echter weinig doeltreffend door een gebrekkige kennis van de institutionele kwetsbaarheid van Bolivia en van mogelijke oplossingen ervoor. De Belgische ontwikkelingssamenwerking zou inspiratie kunnen putten uit de studies van en ervaringen met deze thema's, net als uit de talrijke ervaringen op internationaal niveau, bijvoorbeeld als het gaat om de coöperatie met gedecentraliseerde besturen.;

- **De rol van de coöperanten** omschrijven: de coöperanten zouden vrij van administratieve functies moeten zijn om zich beter aan hun belangrijkste opdracht te kunnen wijden, m.n. de technische bijstand27.

b. Aanbevelingen voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking

- **De sectorale concentratie versterken –** Om ten volle van haar vergelijkende voordelen te kunnen profiteren, zou de Belgische gouvernementele ontwikkelingssamenwerking zich moeten concentreren op de sectoren waar zij succeservaringen heeft gehad (bijvoorbeeld in de volksgezondheid); ze zou de lessen uit deze ervaringen beter moeten gebruiken; door in te spelen op het niveau waar het beleid technisch voorbereid wordt, het niveau tussen het veld en de politieke beslissing in, zou de Belgische coöperatie meer duurzaamheid bereiken.

  De lessen uit de lange, gevarieerde en rijke ervaring van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia zouden moeten bewaard worden en de volgende doelstellingen dienen:
  - o Voor de Ambassade: sectoren en interventiewijzen bepalen, de dialoog met de Boliviaanse regering verdiepen, technische deskundigheid bieden die nuttig is voor het land.
  - o Voor de BTC in La Paz: haar actie ontwikkelen door zich te baseren op vroegere ervaringen: hoe optreden, wat heeft er goed of slecht gewerkt?

  Op korte termijn is het aan te bevelen relevante elementen uit de ervaringen met projecten in de gezondheidszorg te verzamelen, wat gemakkelijk kan aan de hand van de evaluaties van 1999, 2001 en 2005: wat zijn precies de gebruikte methoden in deze projecten geweest en tot welke resultaten, welke mislukkingen en successen hebben ze geleid? Wat zijn de belangrijkste lessen die eruit te trekken zijn? Vervolgens kan hetzelfde gedaan worden op het gebied van de plattelandsontwikkeling, als de lopende projecten afgerond zullen zijn (cfr. 3.3).

- **Het streven naar coherentie met de Boliviaanse prioriteiten voortzetten –** Sinds de toepassing van de hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia is er een systematische wil om deel te nemen aan nationale debatten en beraad

[27] Dit geldt niet voor de plaatselijke vertegenwoordigers van de Belgische NGO's, noch van andere vormen van samenwerking, die, door de aard van hun functies, niet op gelijke voet te stellen zijn met de coöperanten.

om zich beter af te stemmen op de Boliviaanse instellingen en normen, om met andere donoren en onder de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te coördineren. Evenzo weerspiegelt de voorbereiding van het nieuwe Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) goed de aspiratie om rekening te houden met de evolutie van het land en van de internationale ontwikkelingssamenwerking. Deze inspanningen zijn zeer positief en moeten voortgezet en uitgebreid worden. De kwaliteit van de politieke dialoog tussen Belgische actoren in La Paz en Bolivia moet, hoewel er al vooruitgang is, nog verbeterd worden. Daarbij moet men ervoor zorgen dat deze verbetering reëel is, gestaafd door feiten, en door iedereen als zodanig ervaren wordt. Het welslagen van dit proces hangt voor een groot deel af van de graad van autonomie van de lokale vertegenwoordigers van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking (samenwerkingsattaché en permanent vertegenwoordiger), van de omvang en het tempo van de decentralisering (cfr. aanbeveling 5), van het relatieve gewicht van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en van haar sectorale concentratie. (cfr. aanbeveling 1).

- **De verantwoordelijkheid van het partnerland in de interventiecyclus versterken**

Op regeringsniveau – De verantwoordelijkheid voor de volledige projectcyclus zou overgedragen moeten worden aan de Boliviaanse regering28 (VIPFE), wat het geleidelijk verlaten van het model van 'co-gestion' zou inhouden en bijgevolg een aanpassing van de rol van de BTC in de Belgische ontwikkelingssamenwerking29. Gelet op de politieke en sociale instabiliteit van Bolivia en de institutionele zwakheid van het land zal dat niet eenvoudig zijn. Er zal niettemin zorgvuldig over een 'nieuw' samenwerkingsmodel onderhandeld moeten worden met de VIPFE, en dit op realistische gronden en met een waarborg voor een betere toe-eigening (ownership) aan Boliviaanse kant.

In het veld – Op het niveau van de projecten en de leden van de huidige Gemengde Lokale Overlegstructuren (GLOS), zou men verder moeten evolueren naar een hands off-model dat aan de volgende kenmerken beantwoordt:
Alleen internationale TA's in dienst nemen wanneer daar ontegenzeglijk behoefte aan bestaat, en niet om projecten te beheren.
Een adequate integratie in de lokale instellingen nastreven in plaats van parallelle beheersstructuren op te richten.
De omvang van de acties aanpassen aan de vermogens en het potentieel van de lokale instellingen en niet omgekeerd (bijvoorbeeld in termen van geld).
De aan een project toegekende middelen afstemmen op de plaatselijke capaciteit, in het bijzonder als het om zeer arme regio's gaat.
Dit model zou moeten worden toegepast binnen het raam van een beheerssysteem op basis van resultaten, wat natuurlijk een solide follow-up- en evaluatiesysteem veronderstelt.

Bij de doelgroep– De toe-eigening hangt af van de inspraak van de begunstigden in de besluitvorming of van hun gevoel erbij vertegenwoordigd te zijn geweest. Op dit niveau is het belangrijk te kunnen werken met groepen die betrekkelijk immuun zijn voor de wisselvalligheden van gemeentelijk of sectoraal beleid, maar die wel directe inspraak hebben in de beslissingen die hen aanbelangen: vakbonden, vrouwengroepen, verenigingen van producenten, enz.

[28] Zoals de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de Wereldbank volledig hebben gedaan, en de EU, de KfW en de Zweedse ontwikkelingssamenwerking gedeeltelijk.
[29] Wat niet betekent dat de BTC geen projecten meer uitvoert, maar dat ze niet de 'eerstaanwezende' voor hun formulering en uitvoering is. Dit veronderstelt daarentegen wel een versterking van haar controlerende, ondersteunende en evaluerende rol.

- **De respectieve rol van DGOS en de BTC nauwer omschrijven** – Het functioneren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia brengt organisationele wrijvingen aan het licht die voortvloeien uit de hervorming van de ontwikkelingssamenwerking en die verband houden met de betrekkingen tussen de BTC en DGOS. De evaluatie stelt echter vast dat de diensthoofden en de deskundigen blijk hebben gegeven van wederzijds begrip en zich vrijwel altijd hebben beijverd om hun onderlinge geschillen te minimaliseren:
  - o Gebrek aan duidelijkheid over de inhoud en het belang van respectievelijk identificatie- en formuleringsstudies, wat leidt tot onzekerheden over de respectieve bevoegdheden van de vertegenwoordiging van de BTC en van het bureau van attachés;
  - o Het ontbreken van een precieze omschrijving van de vergoeding voor de door de BTC geleverde diensten, waarover dan telkens opnieuw met het Bureau van de Attachés moet worden onderhandeld en vervolgens met de zetel van de BTC in Brussel en soms zelfs met de D1 van DGOS;
  - o Stimulansen voor de BTC in La Paz tot een doe-gedrag en de facturering ervan, ten nadele van de duurzaamheid;
  - o Het institutionele kader dat voortvloeit uit de hervorming, de vaagheid over o.m. de respectieve verantwoordelijkheid van DGOS en de BTC ten aanzien van de nieuwe coöperatie-instrumenten, de evaluatie, de strategische reflectie... dragen er alle tezamen toe bij dat de concurrentie tussen de deze twee instellingen meer wordt bevorderd dan hun gecoördineerd optreden.

  Om dit op te lossen zou er tussen beide instellingen een permanent arbitragesysteem moeten worden ingesteld waarvan aard, bevoegdheden en wijze van functioneren politiek zouden moeten worden vastgelegd.

- **De ontwikkelingssamenwerking decentraliseren tot het niveau van de plaatselijke vertegenwoordigers** – Soortgelijke ervaringen bestuderen(de Zweedse ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld); de belangrijkste knelpunten in België opsporen en een manier vinden om ze op te lossen; een strategie uitwerken om de ontwikkelingssamenwerking te decentraliseren, met redelijke doelstellingen en termijnen.

  - o De samenwerkingsattaché in La Paz een precies omschreven mandaat geven om in naam van de Belgische ontwikkelingssamenwerking besprekingen en onderhandelingen te voeren met zijn collega's en de Boliviaanse regering over concrete afstemmings-, harmoniserings- en coördinatiemaatregelen.
  - o Maatregelen nemen om intern een cultuur van vertrouwen en van administratieve samenwerking te ontwikkelen. Dit zou een complex proces van lange adem kunnen zijn, waarvan de resultaten pas op middellange termijn zichtbaar en alleen met speciaal advies en dito instrumenten bereikt zouden kunnen worden.
  - o Deskundigen op het gebied van de thema's en de sectoren meer betrekken bij de identificatiefasen, wat de leescomités overbodig zou maken. Die comités zouden beter afgeschaft worden, omdat ze werken volgens een sanctiesysteem aan het einde van een proces dat in principe wordt geleid door de Boliviaanse tegenpartij en een bron van frustraties zijn wanneer de plaatselijk bereikte akkoorden niet worden goedgekeurd.
  - o Duidelijk bevestigen dat de beslissingen aangaande de samenwerking met Bolivia moeten worden voorbereid door het Bureau van de Attachés, daarbij geholpen door de geografische experts van DGOS, opdat het standpunt van de plaatselijke actoren (Belgische samenwerking en VIPFE) werkelijk gehoord wordt tijdens de

onderhandelingen met het centraal bestuur in Brussel. Dat vooronderstelt op zijn minst twee bezoeken per jaar van geografische specialisten en een grondiger en beter geactualiseerde kennis van de plaatselijke omstandigheden.

- **De toegevoegde waarde van de BTC vergroten** – De toegevoegde waarde van de BTC moet worden verbeterd op drie niveaus:
  - o Zetel in Brussel: (i) zijn deskundigen meer betrekken bij de formulerings- en evaluatieprocessen; (ii) de vertegenwoordiging in La Paz deelgenoot maken van de lopende reflecties over de nieuwe rollen in de huidige context van de samenwerking.
  - o Vertegenwoordiging in La Paz: de ploeg versterken met een of twee sectordeskundigen (op middellange termijn), rekening houdend met de programmatische en sectorale prioriteiten in de Belgisch-Boliviaanse samenwerking (cfr. 3.10).
  - o Projecten in het veld: De technische assistenten (TA) zouden alleen moeten optreden op hun competentiegebied en geen administratieve steun moeten verlenen. De mogelijkheid zou onderzocht dienen te worden om pools van technische assistentie op te richten waarop de projecten een vooraf gepland beroep zouden kunnen doen als ze die nodig hebben, in plaats van op een en dezelfde TA gedurende heel de uitvoeringsfase.

c. Aanbevelingen voor de universitaire samenwerking / APEFE

- **De interne coherentie verbeteren**. De Belgische universitaire samenwerking moet haar interne coherentieniveau verbeteren, met name door coördinatie en het zoeken naar synergieën tussen VLIR en CIUF, vooral wanneer er acties ten behoeve van één en dezelfde universiteit worden gefinancierd. Bij gebrek aan die coherentie zou DGOS die kunnen opleggen.

- **De voorwaarden voor universitaire samenwerking vaststellen**. De voorwaarden waarop een geslaagde 'institutionele' samenwerking met een Boliviaanse universiteit kan worden aangegaan moeten duidelijk en precies vastgesteld worden. Ze zouden betrekking moeten hebben op de institutionele stabiliteit en op het personeel, de besluitvormingsmechanismen, de prikkels voor de verbetering van het onderwijs en het onderzoek, de administratieve en financiële systemen, enz. Deze voorwaarden zouden het richtsnoer moeten zijn voor een rigoureuze institutionele diagnose van de beoogde partner alvorens te beslissen over het aanvatten of voortzetten van een samenwerkingsrelatie.

- **De samenwerking met de UMSS heroriënteren**. De huidige obstakels in de institutionele samenwerking met de UMSS zijn zo zwaar dat het niet aan te bevelen lijkt de ondersteuning van deze universiteit op dezelfde voet voort te zetten. Er wordt aanbevolen: (i) de ondersteuning te concentreren op die gebieden of afdelingen waarop of waarmee een duurzame samenwerking kan worden bereikt, dat wil zeggen die waar er prikkels voor de kwalitatieve verbetering van de activiteiten bestaan; (ii) een systeem van subsidie voor wetenschappelijke onderzoeksprojecten opzetten met een vergelijkende selectie.

- **Het bestuur van de universiteit op de agenda zetten**. Een institutionele universitaire samenwerking zou die aspecten moeten omvatten die bijna alle Boliviaanse universiteiten slecht afgaan: het bestuur van de universiteit, het uitwerken van

voorzieningen voor het beheren van academische loopbanen en promoties, de selectie van onderwijzend personeel en studenten, enz.

d. Aanbevelingen voor de ontwikkelingssamenwerking van de NGO's

De Belgische NGO's

- De NGO's hebben soms de neiging geïsoleerd op te treden, zonder rekening te houden met andere institutionele actoren. Ze zouden moeten proberen zich meer in te schakelen in een ruimer raamwerk (NGO-netwerk, voorzieningen van de overheid) om hun voordeel te doen met andere ervaringen en ervoor te zorgen dat hun successen een hefboomeffect kunnen krijgen door ze met anderen te delen.

- De Belgische NGO's in Bolivia zouden zich meer moeten inspannen om hun interessante ervaringen te documenteren en bekend te maken, en daar desgevallend middelen voor uit te trekken, zonodig op eigen fondsen indien ze er geen overheidssteun voor krijgen.

- Een schaalvoordeel kan worden bereikt door een betere coördinatie met andere actoren: door informatie, analyses, lokalen, enz. te delen. Ook bescheidener NGO's zouden zo toegang kunnen hebben tot informatie, ervaringen en analyses die anders voor hen onbereikbaar zijn. De toepassing van algemene strategieën door de Belgische NGO's moet voldoende soepel zijn om zich te kunnen aanpassen aan de eigenheid en de specifiek noden van de lokale context. Coherentie met de plaatselijke dynamiek en met de acties van andere actoren in dezelfde streek of op hetzelfde gebied is even belangrijk als coherentie ten aanzien van het programma dat de NGO aan DGOS voorlegt.

- Er zijns soms problemen met de doorzichtigheid van de informatie aangaande acties die door Belgische NGO's in Bolivia zijn gefinancierd (de plaatselijke NGO is niet op de hoogte van de financiering die DGOS heeft toegekend), net zoals met het naleven van de geldende Boliviaanse normen. Zulke problemen komen slechts af en toe voor en zijn overigens niet eens significant in het geëvalueerde staal. Toch moet men oog blijven hebben voor die twee aspecten.

DGOS

- Vanwege hun kennis van de context zouden de samenwerkingsattachés geraadpleegd moeten worden over de programma's die de Belgische NGO's in Bolivia presenteren.

- DGOS plant een follow-upsysteem voor de NGO's gebaseerd op evaluaties ex post (beheer volgens resultaat) dat meer soepelheid biedt qua termijnen, financieringsmogelijkheden (financiële verantwoording) en activiteiten (studies, ontmoetingen, enz.) dan het huidige systeem. Dit plan betekent een stap vooruit ten opzichte van het huidige systeem en zou zo snel mogelijk mogen worden uitgevoerd. Maar ook een heel eigen potentieel van de NGO's dient aangemoedigd te worden: dat van hun vermogen te experimenteren en te vernieuwen. Het zou niet goed zijn van voorzienbare resultaten het enige, in alle omstandigheden geldige beoordelingscriterium te maken, want de NGO's moeten risico's kunnen nemen en beoordeeld kunnen worden op het geheel van hun resultaten (en niet op de een of andere specifieke actie).

2.3 De Peer Review van 2005

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft in 2005 een *Peer Review* van de OESO-DAC meegemaakt. De Dienst Bijzondere Evaluatie vindt enkele van zijn eerste bevindingen terug in de conclusies en aanbevelingen van de *Peer Review*. Lopende evaluaties zullen voor hun deel bijdragen aan de uitwerking van verschillende aanbevelingen.

Het DAC-Comité spoort België aan het bouwwerk van de ontwikkelingssamenwerking te verstevigen door synergie en complementariteit tussen de bestaande instrumenten te versterken. De evaluatie in Bolivia wijst erop dat er in bepaalde gevallen wel degelijk complementariteit bestaat. Zo heeft een researchprogramma van de VLIR met de universiteit van Cochabamba op het gebied van de hydraulica geholpen bij de ontwikkeling van een project over de indamming van bergrivieren in dezelfde streek. Daarentegen lijkt een programma over houtvesting en -verwerking in de Chapare geen beroep gedaan te hebben op de kennis door SOS-Faim opgedaan in dezelfde sector. De evaluatie van de steun aan het rechtswezen in Rwanda wijst verder op het belang synergie en complementariteit te bewerkstelligen tussen de actoren van de Belgische (en andere) coöperaties wanneer een interventie betrekking heeft op het hoogheidgebied van een partnerland. De aanbevelingen van de evaluatie in Bolivia dringen aan op meer overleg tussen de Belgische actoren.

Wat betreft de procedures, maakt de evaluatie in Bolivia dezelfde aanbeveling als het DAC-Comité, te weten dat het systeem van gemengde commissies een soepele benadering van de ontwikkelingssamenwerking in de weg staat en moet herzien worden.

Over het belang de bevoegdheid over de ontwikkelingssamenwerking op het federale niveau de houden, duidt de evaluatie in Bolivia op de verwarring die er bij de partners ontstaat door het groot aantal Belgische actoren en de onduidelijkheid over hun respectieve bevoegdheden.

België wordt tevens aangespoord de sectoriële spreiding van de ontwikkelingshulp opnieuw te bekijken zodanig dat ze de prioriteiten van de partnerlanden ten goede komt en wezenlijk bijdraagt tot de MDG. De evaluatie in Bolivia toont dat België er belang bij zou hebben na te gaan in welke sectoren ze best presteert en welke expertise ze door haar verschillende kanalen aanbrengt. Ze zou zich op die sectoren waarin ze een kwalitatief voordeel biedt moeten toeleggen. De duidelijkste meerwaarde van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia is te vinden in de gezondheidssector.

Wat betreft de hervorming van de gouvernementele coöperatie, heeft de DBE een evaluatie uitbesteed waarvan operationele aanbevelingen verwacht worden, onder meer over de projectcyclus en over de respectieve gebieden van de verschillende actoren. De vaststellingen van de evaluatie in Bolivia lopen gelijk met die van het DAC-Comité en de aanbevelingen sturen aan op een meer operationele projectcyclus met de beslissingsbevoegdheid dichter bij het veld.

De humanitaire hulp zal het voorwerp uitmaken van een specifieke evaluatie door de Dienst Bijzondere Evaluatie in 2006. De evaluatoren zullen kennis hebben van de aanbevelingen van het DAC-Comité.

De *Peer Review* stelt de Belgische ontwikkelingssamenwerking ook voor uitdagingen zoals beter gebruik maken van de resultaten van de werkzaamheden van de OESO om de Code of Conduct voor multinationale ondernemingen luider te promoten, onder meer door een versterking van de middelen van het NCP. De Dienst Bijzondere Evaluatie zal de haalbaarheid van een evaluatie op dat gebied bekijken.

Hoofdstuk 3 LOPENDE EVALUATIES

3.1 De rol en de functies van de koepels en federaties van de ontwikkelings-NGO's

De ontwikkelings-NGO's hebben vertegenwoordigende en coördinerende organen opgericht. Die structuren krijgen subsidies van DGOS, de federaties op basis van een specifieke reglementaire bepaling, de koepels op dezelfde wijze als de overige NGO's. Met andere gespecialiseerde NGO's dragen ze bij aan de kwaliteit van de niet-gouvernementele samenwerking (indirecte bilaterale samenwerking).

Acodev is de Frans- en Duitstalige NGO-federatie. Ze zet zich in voor de belangen van haar leden in verband met hun subsidieerbare activiteiten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, en in hun relaties met de overheid.. Ze bevordert synergieën tussen de NGO's onderling en bezorgt de hele NGO-wereld in al haar verscheidenheid erkenning. Ze verleent haar leden bepaalde diensten.

Coprogram is de Vlaamse NGO-federatie. Haar doelstellingen zijn haar leden diensten te verlenen (o.a. op het gebied van personeelsbeheer, juridisch advies, informatie, vertegenwoordiging bij het paritair comité 329), de belangen van de NGO's te verdedigen, bij te dragen aan de kwaliteit van hun werk en onderhandelen met de overheid over administratieve kwesties in verband met de NGO's.

11.11.11 verzorgt de verbinding tussen de organisaties voor Noord-Zuidsolidariteit en gemeentelijke comités rondom de Noord-Zuidbetrekkingen. Sinds 1966 organiseert het campagnes om het publiek bewust te maken van de ontwikkelingsvraagstukken. 11.11.11 zoekt in zijn functioneren naar politieke invloed; het steunt partners in het Zuiden en zet scholings- en bewustmakingsacties op in het Noorden.

Het CNCD coördineert de beweging voor Noord-Zuidsolidariteit in Franstalig België. Zijn doelstellingen zijn de overheid aan te spreken op de uitdagingen van de ontwikkeling, het publiek er warm voor te maken en ontwikkelingsprogramma's te financieren dankzij Operatie 11.11.11.

Op verzoek van DGOS maakt de DBE een studie om een betere kennis van de federaties en de koepels te verwerven. Die studie is toevertrouwd aan IRAM, een Frans bureau gespecialiseerd in de niet-gouvernementele samenwerking, dat een gemengde Frans-Belgische ploeg op de been heeft gebracht. De bedoeling van de studie is de koepels van de Noord-Zuidbeweging en de NGO-federaties, samen vier organisaties, beter in kaart te krijgen. De studie onderzoekt waar deze organisaties voor staan, wat ze effectief doen en welke middelen ze inzetten. Er wordt gekeken naar mogelijke leemtes m.b.t nieuwe ontwikkelingen in de sector en eventuele overlappingen tussen koepels en federaties. Er wordt ook gekeken naar eventuele belangenconflicten tussen die organisaties en hun leden en naar de complementariteit van de activiteiten van de federaties en die van de gespecialiseerde NGO's.

3.2 Evaluatie van de bilaterale directe samenwerking (1999-2005)

De Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers belast met de opvolging van de problemen met het Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking (1996-97) had verscheidene aanbevelingen geformuleerd, waarvan er vier sloegen op de bilaterale directe samenwerking:

- Versterking van het beleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking;
- Versterking van de doeltreffendheid van de instrumenten en in het bijzonder een verduidelijking van hun opdracht, de noodzaak van een echte personeelspolitiek, hervorming van de samenwerkingsbureaus;
- Duidelijkheid in de besluitvorming en de procedures;
- Versterking van de controle en de evaluatie.

Sindsdien is de verantwoordelijkheid van de directe bilaterale samenwerking verdeeld tussen DGOS, de Belgische ambassades in de partnerlanden met hun staf van ontwikkelingsattachés, de Belgische Technische Coöperatie (BTC) en haar vertegenwoordigingen in het veld, alsmede de actoren van de partnerlanden die betrokken zijn bij de bepaling en de concrete uitvoering van de samenwerking.

De evaluatie heeft ten doel te beoordelen of de instanties die betrokken zijn bij de conceptie, de concrete uitvoering en de evaluatie van de directe bilaterale samenwerking zo functioneren dat ze kwaliteitssamenwerking leveren. De kwaliteit van de samenwerking wordt onder meer gedefinieerd in de geactualiseerde richtlijnen van het DAC en in de internationale verbintenissen die België is aangegaan.

Door middel van de evaluatie kan de aandacht worden gevestigd op die aspecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking die kwaliteitssamenwerking in de weg staan of ze integendeel juist bevorderen. De evaluatoren zal worden gevraagd hun opmerkingen over de doeltreffendheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te vergelijken met de samenwerkingsmechanismen in andere donorlanden, met de gedachte zodoende iets bij te leren waarmee de Belgische gouvernementele samenwerking haar voordeel kan doen.

De evaluatoren zullen onder meer letten op de verdeling van de verantwoordelijkheden en de taken tussen de diverse instanties van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, op de voorzienbaarheid van de geboden hulp, op de manier waarop men tot strategieën en langetermijnvisies komt alsook op de keuzen naar thema of sector.

De evaluatoren zullen onderzoeken welke instrumenten gebruikt zijn om een antwoord te geven op de noden en de prioriteiten van de partners, speciaal wat de institutionele versterking met het oog op de ontwikkeling betreft; ze zullen ook onderzoeken welke instrumenten zijn gebruikt om de coördinatie, de complementariteit en de coherentie van de verwezenlijkingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van die van de andere donors te bewerkstelligen. Tot slot zullen ze onderzoeken of en hoezeer en op welke voorwaarden de mechanismen van de directe bilaterale samenwerking adequaat zijn om de nieuwe samenwerkingsinstrumenten te doen functioneren.

De evaluatie zal een antwoord moeten geven op vier de vier wezenlijke vragen hieronder.

- Zijn het beleid en de strategieën van de directe bilaterale samenwerking duidelijk gedefinieerd en werkbaar?
- Draagt de manier waarop de directe bilaterale samenwerking is georganiseerd bij aan de doeltreffendheid ervan?
- Zijn de bewakings- en evaluatiesystemen adequaat?

- Beoogt de directe bilaterale samenwerking een institutionele versterking van de partnerlanden in een ontwikkelingsperspectief ?

3.3 De gezamenlijke evaluatie van de directe begrotingssteun

De opgang van nieuwe hulpvormen in ontwikkelingssamenwerking is een internationale tendens. De traditionele projectaanpak wordt meer en meer aangevuld door een bredere aanpak die begeleid wordt door Poverty Reduction Strategies, de armoedebestrijdingstrategieën van ontwikkelingslanden. Donoren groeperen zich om deze strategieën te ondersteunen via directe financiële bijdragen aan de schatkist van de partneroverheid – begrotingssteun - en technische assistentie in de overheidsinstellingen van de ontwikkelingslanden. Ook projecten moeten zich inpassen in dat algemene beleid van het ontwikkelingsland. Toch is geen enkel instrument a-priori beter dan een ander. In de praktijk zal elke donor werken met een mix aan instrumenten, waarvan de samenstelling zal verschillen van land tot land[30].

Ondanks het feit dat begrotingssteun de laatste 10 jaar zowel financieel als politiek aan belang heeft gewonnen, zijn er nog weinig evaluaties uitgevoerd over de resultaten. Daarom lanceerde de internationale donorgemeenschap, waaronder België, een joint-donor evaluatie van algemene begrotingssteun. De evaluatie onderzoekt in welke mate, en in welke omstandigheden algemene begrotingssteun een relevante, efficiënte en doelgerichte hulpmodaliteit is om een duurzame impact op armoedevermindering en groei te hebben en de aanpak waarborgt een sterke band met de realiteit. De evaluatie berust o.m. op zeven case-studies waarvan er vijf in partnerlanden van de Belgische coöperatie plaatsgevonden hebben.

3.3.1 Begrotingssteun

a. Omschrijving

Begrotingssteun is een donorinterventie die zich situeert op een schaal die het individuele project overstijgt. De donor geeft financiële steun aan een programma op het niveau van een subsector (vb. basisonderwijs), een sector (vb. onderwijs) of op het nationale niveau (nationaal programma van armoedebestrijding). Dit programma wordt geformuleerd, uitgevoerd, en meegefinancierd door het partnerland en past in een meerjaren-strategie van de overheid. In de strategie worden doelstellingen, indicatoren, uitvoeringsmodaliteiten en opvolgingsmechanismen vastgelegd[31]. De overheid van het partnerland heeft dus een grote rol in begrotingssteun. Kenmerkend voor begrotingssteun is dat de fondsen op de begroting van het partnerland komen (*on budget*) en besteed worden volgens de regels van het partnerland[32].

Begrotingssteun is niet "geoormerkt" naar specifieke projecten of activiteiten, maar kan wel geoormerkt worden naar bepaalde sectoren of subsectoren. In dat geval spreken we van sectorale begrotingssteun. Indien de fondsen niet geoormerkt worden naar een bepaalde sector spreken we van algemene begrotingssteun. Begrotingssteun is niet louter een stroom van fondsen; er is steeds een beleidsdialoog aan gekoppeld (tussen de donoren en de

[30] Debar, J., 2005, 'Basisrichtlijnen voor begrotingssteun. Kader voor de periode 2005-2007', maart 2005.
[31] Debar, 2005, o.c.
[32] Wanneer donoren een programma willen steunen op (sub)sectoraal niveau, maar niet voldoende vertrouwen hebben in de systemen van de partneroverheid wat betreft financieel management en goede besteding van de fondsen, kunnen ze beslissen de financiële en administratieve procedures van het partnerland niet te volgen en een aparte 'joint donor'- rekening te openen. Het geld kan dan beheerd worden in overleg met de partneroverheid en ook de uitvoeringsprocedures worden in gezamenlijk overleg tussen de partneroverheid en de donoren overeengekomen; we spreken dan van *basket funding*.

partneroverheid) en er zijn voorwaarden opgelegd waaraan voldaan moet zijn alvorens de fondsen worden gestort. Bij sectorale begrotingssteun zijn die voorwaarden sectorgebonden, bij algemene begrotingssteun zijn ze gericht op beleidsmaatregelen of resultaten gerelateerd aan algemene begrotingsprioriteiten (vb. democratisering, verbeteren van het beheer van de publieke financiën, goed bestuur, enz.). De fondsen kunnen – naast sectoraal – ook besteed worden voor hervormingsprocessen, verbetering van de systemen van de publieke financiën, schuldaflossing, enz. Technische assistentie voor capaciteitsversterking binnen ministeries is een optionele, maar veel voorkomende, component. De hulp zelf wordt afgestemd op de prioriteiten van het partnerland en in de mate van het mogelijke met gebruik van de procedures van dat land besteed. De combinatie geldstroom-beleidsdialoog-technische assistentie-harmonisering en afstemming is kenmerkend voor begrotingssteun.

b. Voordelen van begrotingssteun

Ontwikkelingslanden die grote volumes aan projecthulp krijgen van veel verschillende donoren lijden onder de zware afhandelingskosten (zgn. transactiekosten). Elke donor legt immers zijn eigen procedures op, belegt bilaterale vergaderingen met de overheid en vereist specifieke rapportering. Deze transactiekosten verzwakken de reeds fragiele administratie in vele ontwikkelingslanden. De prioriteiten die vastgelegd worden in projecten zijn bovendien vaak zo specifiek en weinig gecoördineerd (met andere donoren) dat de som van al die individuele prioriteiten niet aan de globale noden van het land beantwoordt.

Begrotingssteun in joint-donorverband en afgestemd (*aligned*) op de procedures van de partner zou de transactiekosten verminderen terwijl de nationale armoedebestrijdingstrategieën van de partner worden uitgevoerd. Bovendien kan tijdens de dialoog het beleid besproken worden, en kunnen ook onderwerpen aan bod komen die via projecthulp niet besproken kunnen worden, zoals beleidshervormingen, budgetbeheer, militaire uitgaven, verstoorde macro-economische evenwichten, enz. Wanneer een partnerland zijn eigen beleid kan uitvoeren (met donorsteun die voorspelbaar is en geïntegreerd is in de begrotingscyclus) leidt dit ook tot een andere aansprakelijkheidsrelatie met zijn inwoners dan wanneer donoren projecten uitvoeren die zichtbaar door hen gefinancierd worden. De parallelle financieringskanalen van donoren ondermijnen de effectiviteit van overheidssystemen en de aansprakelijkheid van de overheid.

c. Risico's van begrotingssteun

Er moeten natuurlijk voldoende waarborgen zijn op het vlak van de kwaliteit van het sectorale en nationale beleid en het beheer van de publieke financiën opdat begrotingssteun kan gegeven worden. Toch is dit geen zeer strikte voorwaarde omdat begrotingssteun net zou bijdragen tot het verbeteren van het beleid en de capaciteit van de overheid om programma's en hervormingen uit te voeren. Donoren staan dus voor een moeilijke keuze: langs de ene kant is begrotingssteun potentieel een middel dat kan bijdragen tot een versterking van de overheid en een verbetering van het beleid en van het financiële beheer in partnerlanden, maar langs de andere kant loopt de donor het risico dat de begrotingssteun mislukt indien het beleid en de administratie te zwak zijn. Daarom zijn minimale garanties van goed beheer een noodzakelijke voorwaarde.

3.3.2 De Belgische ontwikkelingssamenwerking

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft veel ervaring op het gebied van projectaanpak maar nog weinig expertise inzake begrotingssteun en politiek-technisch dialoog. De trend in de internationale donorgemeenschap om meer begrotingssteun ter ondersteuning van meerjarenprogramma's te geven, zal er toe leiden dat de Belgische

ontwikkelingssamenwerking in de toekomst vanuit partnerlanden meer vragen in die richting zal krijgen, en daarom wil België in de komende jaren ook meer investeren in begrotingssteun. Deze wil vertaalt zich in het optrekken van de budgetten gereserveerd voor begrotingssteun. In 2003 werd er 16 miljoen euro aan 'diverse vormen van financiële samenwerking[33]' besteed. In 2004 steeg dit bedrag tot 22 miljoen euro en voor 2005 is er 32 miljoen euro voorzien. Ook de ontwikkeling van expertise op dit vlak is een prioriteit voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. De begrotingssteunexperts van DGOS, BTC en geïnteresseerde universiteiten werken in stijgende mate samen.

Op dit moment geeft België vooral sectorale begrotingssteun. België steunt de educatiesector in Niger, Tanzania, Mali, Burkina Faso en Ethiopië, en zal binnenkort de gezondheidssector steunen in Oeganda en Rwanda. De Belgische Ontwikkelingssamenwerking kiest ervoor om in de komende periode van 3 jaar vooral sectorale begrotingssteun te geven. Redenen hiervoor zijn dat de Belgische partnerlanden overwegend behoren tot de groep van landen met een zwakke institutionele capaciteit waarin donoren meer geneigd zijn om hun fondsen te oormerken. Bovendien sluit sectorale begrotingssteun beter aan bij de expertise die de Belgische Ontwikkelingssamenwerking heeft opgebouwd en is deze modaliteit het meest geschikt om ervaring op te doen met dit nieuwe instrument. Toch is België ook al betrokken bij algemene begrotingssteun in Mozambique (2,4 miljoen euro voor 2005, dit is 7% van de enveloppe "financiële samenwerking" doch slechts 1 % van de totale begrotingssteun voor Mozambique.)

3.3.3 De Joint donor evaluatie van algemene begrotingssteun

a. Aanleiding en concept

Begrotingssteun interventies worden, omwille van de schaal en de complexiteit ervan, steeds in joint-donor verband aangevat. Gezien algemene begrotingssteun dus een joint-partner instrument is om middelen over te brengen naar een land, is het zeker verantwoord om deze evaluatie samen uit te voeren.
Bovendien kan de inbreng van verschillende donoren moeilijk onderscheiden worden; zeker wat de fondsen betreft die samenkomen in de schatkist van de partneroverheid. Dit maakt het moeilijk voor een individuele donor om de impact van "zijn begrotingssteun" te onderzoeken. De evaluatie streeft ernaar om aanbevelingen te kunnen doen naar toekomstige gezamenlijke inspanningen van donoren toe.

Deze 'externe' evaluatie is uitbesteed aan een consortium[34]van consultants geleid door het International Development Department van de Universiteit van Birmingham. De joint-donor groep vormt de stuurgroep van de evaluatie. In de stuurgroep zijn ook de 7 partneroverheden van de respectievelijke landen waarin GBS geëvalueerd wordt, vertegenwoordigd. Om de contacten tussen het consortium en de stuurgroep te vergemakkelijken heeft de stuurgroep een Management Group afgevaardigd die instaat voor de dagelijkse opvolging van de evaluatie. De Bijzondere Evaluator zetelt samen met de interne evaluatiedienst van DGOS in

[33] België geeft naast algemene en sectorale begrotingssteun ook geld aan operaties die niet als projecten maar ook niet als begrotingssteun geclassificeerd kunnen worden. Deze tussenvormen vallen samen met begrotingssteun onder de noemer 'financiële samenwerking'. Een van die tussenvormen is *basket funding Basket funding* is een financieringsmethode waarbij de fondsen van verschillende donoren samen worden gebracht in een basket. Het beheer gebeurt door de partneroverheid in samenwerking met de donoren. Vaak worden baskets opgericht voor de financiering van een subsector - of sectorprogramma. Een andere vorm van financiële samenwerking – gebruikt door België – is betalingsbalanshulp. Bij betalingsbalanshulp stort een donor vreemde deviezen aan de Nationale Bank van het partnerland en legt hij in zijn controle de nadruk op de manier waarop de deviezen worden aangewend. Vb. de gift mag enkel gebruikt worden voor de import van geneesmiddelen.
[34] Voor deze evaluatie werkt de Universiteit van Birmingham samen met Mokoro, Ecorys, DRN (Development Researchers Network) en NCG (Nordic Consulting Group).

de stuurgroep terwijl BTC een halftijdse kracht ter beschikking stelt van de Management Group[35]

b. Doelstelling

De evaluatie moet feitenmateriaal bijeen brengen en aanbevelingen trachten te doen over *best practices* met betrekking tot 'hoe', 'waarom' en 'wanneer' (in welke context) GBS de verwachte doelstellingen heeft gerealiseerd of kan realiseren. De lessen en aanbevelingen van deze evaluatie zouden nuttige inputs moeten zijn voor:
het implementeren van toekomstige begrotingssteun operaties ("hoe?"),
mogelijke veranderingen in beleid, benadering en/of methoden,
de ondersteuning van beslissingen over wanneer en waarom GBS het geschikte en relevante instrument is in een bepaalde context.

De primaire doelgroepen van de evaluatie zijn donoren die algemene begrotingssteun geven of plannen te geven in de toekomst en de overheden in de partnerlanden. Verder zou de evaluatie ook interessante resultaten moeten genereren voor een breder publiek van partners uit de overheid en civil society in zowel partnerlanden als donorlanden.

c. Het onderwerp: "partnership GBS"

De aandacht van de evaluatie gaat specifiek uit naar partnership GBS. Deze vorm van begrotingssteun omvat naast de geldelijke input de volgende inputs: conditionaliteiten, politiek-technische dialoog, technische assistentie, harmonisatie onder donoren, en afstemming op enerzijds de prioriteiten en anderzijds de procedures van het partnerland. Andere vormen van programmahulp36 zoals voedselhulp, betalingsbalanshulp of sectorale begrotingssteun vormen niet het onderwerp van deze evaluatie, hoewel ze wel vaak overlappen met algemene begrotingssteun en dezelfde objectieven nastreven.

Het team dat de evaluatie uitvoert is georganiseerd in nauw verbonden landenteams en een synthese team dat werkt vanuit 5 belangrijke analytische perspectieven: (1) partnership analyse, (2) macro-economische analyse, (3) analyse van het management van de publieke financiën, (4) institutionele analyse, en (5) armoede. Bovendien zal er systematisch aandacht besteed worden aan 4 'cross-cutting issues': democratie en mensenrechten, gender, HIV/AIDS en milieu.

d. De sleutelvragen

Voor beleidsmakers is het belangrijk een zicht te krijgen op de domeinen waarop begrotingssteun invloed heeft. Daarom zijn er 9 sleutelvragen37 opgesteld die als leidraad gebruikt zullen worden in de evaluatie. De 7 landenevaluaties zullen deze 9 vragen gebruiken om hun rapporten te structureren. De belangrijkste thema's die aan bod komen in de vragen zijn harmonisatie en alignering, macro-economische resultaten, het overheidsbeleid, plannings- en budgetteringssystemen van de overheid, overheidsuitgaven en het aanbieden van overheidsdiensten, en armoedevermindering. De relevantie en duurzaamheid van begrotingssteun zullen ook onderzocht worden.

---

[35] Nele Degraeuwe van de cel Begrotingssteun van BTC is sinds half april 2005 lid van de Management Group van de evaluatie en vervult de specifieke taak van Communications Leader, een taak die belangrijker wordt naarmate de intermediaire resultaten beschikbaar worden.

[36] Voor een overzicht van de verschillende vormen van programmahulp, zie bijlage 1.

[37] Zie bijlage 2.

e. Eerste resultaten

De evaluatie van de begrotingssteun berust op een analytisch model dat als kader voor de evaluatie dient[38]. Het model moet dienen als toetssteen om na te gaan of er een logisch verband bestaat tussen de inputs van PGBS en armoedebestrijding in een bepaald land. Begrotingssteun is immers een instrument voor ontwikkelingssamenwerking en geen doel op zichzelf.
Tot zover is deze logische lijn moeilijk aanwijsbaar, zelfs in landen waar PGBS een duidelijke invloed heeft op het goed beheer van de overheidsfinanciën of op de decentralisatie of een goede beleidsdialoog tussen donoren en de overheid van het ontvangend land bewerkstelligt. Indien armoede-indicatoren positief zijn moet dat meestal op uiteenlopende factoren aangerekend worden en kan je niet meteen zeggen in hoeverre begrotingssteun ertoe bijgedragen heeft.
In het huidig stadium van de evaluatie komen er een aantal bevindingen naar voor die echter nog moeten bevestigd worden. Wij halen er enkele aan.

De relevantie van begrotingssteun

- Logisch zou men verwachten dat een land aan een set van minimumvoorwaarden moet voldoen alvorens aanspraak te kunnen maken op begrotingssteun, een soort standaard nulmeting. De ervaring toont dat dit totnogtoe niet het geval is. In Oeganda was er een ministerie van financiën met een duidelijke plannings- en begrotingspolitiek; in Mozambique daarentegen, was GBS een initiatief van een zestal donoren die een vertrouwensband met de overheid opgebouwd hadden. Heb je geen van beide, kan GBS een verkeerde start nemen, zoals in Malawi, waar de donoren na een jaar opgehouden hebben begrotingssteun te geven. Je vindt GBS in landen waar bilaterale of multilaterale donoren die een voorkeur hebben voor begrotingssteun, invloed hebben.
- Er bestaat geen blauwdruk. Wel een aantal donoren die samengaan. Wat nog niet wil zeggen dat alle donoren dezelfde verwachtingen hebben i.v.m begrotingssteun.

- Begrotingssteun gaat in principe gepaard met overdracht van geld op de centrale begroting van het partnerland, met een beleidsdialoog en met technische assistentie, veelal ook met H&A. Het gemakkelijkste om na te gaan is de geldstroom. De overige elementen kunnen ook buiten begrotingssteun bestaan. Het is dan ook moeilijk de invloed van begrotingssteun op H&A, beleidsdialoog en TA te meten. In de praktijk wordt er binnen begrotingssteun blijkbaar weinig aandacht besteed aan TA.

- Begrotingssteun bouwt meestal verder op schuldverlichting en PRSPs of gelijkaardige beleidsnota's. Dit gaat ook gepaard met voorwaarden. Er bestaat een spanning tussen de wil van de donoren het land zoveel mogelijk zelf te laten beslissen over zijn budget en de wens toch controle te houden over de uitbestedingen (die moeten leiden tot armoedevermindering).

- GBS kan het ministerie van financiën versterken ten koste van de technische ministeries. Het resultaat hiervan is meer coherentie in het beleid. Nochtans lijkt de lijn tussen GBS en SBS niet steeds scherp. De beleidsdialoog kan hier een integrerende rol spelen.

[38] Zie bijlage 2.

Harmonisering en afstemming

- GBS bevordert harmonisering tussen donoren. Wat afstemming betreft, moet je het onderscheid maken tussen afstemming op het beleid van een land en gebruik maken van zijn procedures. Het land moet echter een duidelijke strategie hebben zodanig dat donoren zich erop kunnen afstemmen. Transactiekosten voor het partnerland verminderen doch niet noodzakelijk voor de donoren die blijven werken met een waaier aan interventies (naast GBS ook projecten) Belangrijk is het afstemmen van de hulp op de budgettaire cyclus van het land zodat het geld met een goede timing toekomt.

Kwaliteit van openbare uitgaven

- Hoewel begrotingssteun niet 'geoormerkt' is, is het vrij duidelijk wat met dat geld gefinancierd moet worden. De beleidsdialoog tussen de overheid en de donoren die begrotingssteun geven blijkt een positieve weerslag te hebben op andere niveaus van hulp, waar de dialoog eveneens verbetert. De dialoog helpt uitgaven voor de arme bevolking te bestendigen. Een risico bestaat erin dat meer geld gaat naar dienstverlening dan naar openbare uitgaven die meer invloed zouden kunnen hebben op armoedevermindering.

Invloed op Planning en begroting

- Begrotingssteun brengt meer geld naar de centrale overheidsbegroting en versterkt de budgettaire discipline door de overige ministeries ertoe te dwingen met het ministerie van financiën te onderhandelen. Meer overheidsgeld valt onder de budgettaire controle. Technische assistentie op dat niveau blijft echter zwak.

Invloed op Beleid

- Begrotingssteun is een oefening van lange adem, wil men hiermee het beleid van het partnerland beïnvloeden.

- Begrotingssteun heeft het meeste invloed op versterking van het beleid in landen die een eigen coherente hervormingsstrategie uitgewerkt hebben en die het minste toegeven aan de verwachtingen van hun internationale partners. Je kan met begrotingssteun geen hervorming kopen maar je kan met een land dat een beleid heeft gemeenschappelijke doelstellingen nastreven.

- Wanneer verschillende donoren, om redenen van een als onbehoorlijk ervaren economisch of politiek gedrag, samen beslissen hun steun stop te zetten kan het land voor ernstige liquiditeitsmoeilijkheden komen te staan en eventueel gedwongen worden tot het aangaan van dure leningen. Wanneer de begrotingssteun 15 of 20 % van het budget vertegenwoordigt, hebben donoren die met één stem spreken veel politieke invloed op het land.

Invloed op macro-economische prestaties

- Het IMF voert meestal de discussie over macro-economische prestaties zelf, buiten de donoren van begrotingssteun om. Het speelt een cruciale rol i.v.m begrotingssteun in de mate dat de meeste donoren hun steun afhankelijk maken van het feit of een land al dan niet on track is bij het IMF[39]. De richtlijnen van het IMF wijzen op minder staat in

[39] On track: Overall

de economie, privatisering en meer ruimte voor vrije markt. Bepaalde landen zoals Vietnam volgen een eigen politiek die niet in het IMF-kader past en trekken toch begrotingssteun aan.

- Wanneer begrotingssteun volatiel of niet-voorzienbaar is, kan dat voor het land een budgettaire flessenhals betekenen.

- Begrotingssteun lijkt geen negatieve invloed te hebben op de inning van belastingen.

Invloed op openbare diensten en op de toegang ertoe voor de arme bevolking

- In landen met een zwak bestuur van financiën, kan de shift van sectorgebonden hulp (educatie, basisgezondheidszorg) naar begrotingssteun negatieve gevolgen hebben.

Invloed op armoedevermindering

- Begrotingssteun komt niet in de plaats van een beleid dat armoedevermindering nastreeft. Waar er armoedevermindering vastgesteld wordt, moet dat aan verschillende factoren toegewezen worden. Het logisch verband met begrotingssteun is moeilijk aantoonbaar.

Duurzaamheid en begrotingssteun

- Donoren moeten voor hun achterban kunnen verantwoorden waarom ze begrotingssteun geven. Ze worden immers sterker vereenzelvigd met de politiek van het partnerland dan wanneer ze project- of programmahulp geven.

3.4 Evaluatie van de 3C's van het Verdrag van Maastricht met het oog op de ontwikkelingssamenwerking

In het Verdrag van Maastricht, hebben de lidstaten van de Europese Unie zich ertoe verbonden zowel onderling als ten opzichte van de Europese instellingen hun beleid te ***coördineren***, naar de grootst mogelijke ***complementariteit*** van hun acties zowel als naar een grotere ***coherentie*** tussen hun respectieve beleidsmaatregelen te streven.

Die verbintenissen hebben hun uitwerking op de ontwikkelingssamenwerking, zowel op die van de Unie als op die van de lidstaten. De hoofden van de evaluatiediensten van de ontwikkelingssamenwerking (EUHES) hebben besloten aan dat thema zes gezamenlijke evaluaties te wijden. De Dienst Bijzondere Evaluatie werkt mee aan drie evaluaties die aansluiten bij de prioriteiten uit het managementsplan van DGOS[40]

• Creating a supportive enabling climate for economic activity • Empowering and investing in poor people
Social
• Building human resources: education and health • Creating safety nets
• Giving the poor a voice/building an inclusive society • Ensuring gender equality
Economic and financial
• Adopting sound macro policies • Improving private sector regulatory and institutional environment
• Reforming trade policy • Building physical and financial infrastructure
Environment
▪ Establishing environment-friendly policies and institutions
Governance
• Improving public expenditure and revenue management • Reforming public administration
• Improving transparency, accountability, control of corruption

[40] Zie het managementsplan van de directeur-generaal van DGOS, april 2003, p. 29, Strategische doelstelling 2

- **De in de instellingen van de EU en in de lidstaten gebruikte mechanismen ter bevordering van de coherentie van het beleid**

Het betreft hier een vergelijkende studie van de doeltreffendheid van de instrumenten die de Europese instellingen en de lidstaten bezitten om de coherentie tussen de ontwikkelingspolitiek en de rest van het beleid dat de eerste kan beïnvloeden, zoals de buitenlandse politiek of de buitenlandse handel, te versterken.

- **De coördinatie en de complementariteit van de landen-strategienota's met de nationale prioriteiten voor de ontwikkelingssamenwerking**

De laatste jaren heeft, onder impuls van de Wereldbank en het Internationaal Muntfonds, het merendeel van de ontwikkelingslanden nationale prioriteiten voor de ontwikkeling vastgelegd in strategienotas voor armoedebestrijding, de PRSP's. De evaluatie gaat na in hoeverre de nationale strategienota's van de donorlanden rekening houden met de strategieën voor armoedebestrijding van de partnerlanden zelf. Die analyse kan bijdragen tot verbeteringen in het ontwerpen van landenstrategienota's, uitgewerkt in het raam van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

- **De coördinatie en de complementariteit van acties ter versterking van de handels- en in het bijzonder van de commerciële onderhandelingsvaardigheden van de ontwikkelingslanden**

De initiatieven van de donoren op het gebied van de *Trade Capacity Building* schieten als paddestoelen uit de grond, in het bijzonder voor alles wat verband houdt met het fytosanitaire. De studie, aangestuurd door de evaluatiedienst van EuropeAid, beoogt te verifiëren hoezeer de donoren onderling afspreken wanneer ze zulke acties voorstellen. Deze evaluatie zal gebruikt kunnen worden voor de door de WTO geplande evaluatie van de kwaliteit van zijn opleidingen ter versterking van de handelsvaardigheden. De DBE is lid van de stuurgroep van die laatste evaluatie.

De evaluatiedienst van DGOS (D0.2) neemt dan weer deel aan een evaluatie over de **coördinatie en de complementariteit van de plaatselijke ontwikkelingshulp.** Deze evaluatie behoort tot de vaststelling dat ook al houden de donorlanden tegenwoordig vaak wel rekening met de klemtonen die de partnerlanden zelf leggen op lokaal niveau, de hulp op dat niveau nog grotendeels in verspreide orde aankomt, in de vorm van niet op elkaar afgestemde projecten. Deze evaluatie zal de evaluatie door de D0.2 van de coherentie van de Belgische bijdragen tot de decentralisatieplannen van de begunstigde landen aanvullen.

De resultaten van deze evaluaties worden verwacht tijdens de eerste helft van 2006 en er zal een gezamenlijke inspanning worden geleverd om ze te verbreiden.

3.5 Evaluatie van de vakbondscoöperatie

De vakverenigingen behoren tot de niet-gouvernementele actoren die subsidies krijgen voor hun ontwikkelingssamenwerkingactiviteiten.. Op verzoek van DGOS maakt de DBE een evaluatie van die samenwerking.

Het bereik van de evaluatie is geconcentreerd op de samenwerkingsprogramma's 2003-2005 van de drie vakverenigingen[41].

De evaluatie wil meer in het bijzonder het volgende onderzoeken:

- De conceptuele kwaliteit van de programma's en actieplannen;
- De taakverdeling tussen de verschillende actieve partijen;
- De implementatiestrategieën;
- De duurzaamheid;
- De bewakings- en evaluatiepraktijken.

De studie zal ook een blik werpen op de complementariteit van die programma's met de steunacties voor vakverenigingen die gefinancierd worden uit andere begrotingsposten (preventieve diplomatie, cofinanciering NGO's).

[41] Op basis van het Koninklijk Besluit van 23 december 2002 ter uitvoering van artikel 11 van de wet van 25 mei 1999 aangaande de Belgische internationale samenwerking.

Hoofdstuk 4 GEPLANDE EVALUATIES

4.1 Evaluaties door de DBE in 2006

4.1.1 De humanitaire hulp

Sinds het begin van de jaren negentig is de internationale humanitaire hulp meer dan verdubbeld, in absolute cijfers én als percentage van de ODA. In die zelfde periode zijn de crisissen waarop de internationale gemeenschap heeft gereageerd toegenomen in aantal en in complexiteit.

In juni 2003 hebben de vertegenwoordigers van zestien steun verlenende landen, van de Europese Commissie, van het Ontwikkelingshulpcomité (DAC) van de OESO, van organismen van de Verenigde Naties, van de Internationale Beweging van het Rode Kruis en van de Rode Halvemaan en van verscheidene NGO's een gedragscode voor humanitaire acties aangenomen. De daarin vervatte beginselen hebben onder meer als doel tot een betere coördinatie van de interventies te komen en tot een billijke verdeling ervan over de crisissen en de regio's van de wereld. België onderschrijft die beginselen.

Sinds juni 2003 maakt de humanitaire hulp deel uit van de instrumenten van het buitenlands beleid van België. De minister van Buitenlandse Zaken is bevoegd om te beslissen over preventieve, nood- en rehabiliteringsinterventies, terwijl de minister van Ontwikkelingssamenwerking over de voedselhulp en de zogeheten structurele acties beslist. DGOS ziet toe op de administratie van de humanitaire hulp.

Op nationaal niveau bevindt de humanitaire hulp zich tegenwoordig op het kruispunt van de buitenlandse politiek en het ontwikkelingsbeleid. Internationaal gaan er stemmen op dat deze soort hulpverlening zich meer moet inschakelen in gezamenlijke acties met andere donoren, die gecoördineerd worden of door de begunstigde landen zelf, of door gespecialiseerde organismen. Als gevolg van de veelheid van crisissituaties en de beperktheid van de beschikbare middelen moeten er prioriteiten worden vastgelegd.

De evaluatie moet duidelijk maken hoe het Belgische systeem van humanitaire hulp werkt: efficiëntie van de procedures, coördinatie tussen de interne en de externe actoren, en resultaten in het veld.

4.1.2 De Belgische steun aan de overgang in Congo

De *Peer Review* van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, opgesteld in 2005 door de OESO, onderstreept het belang van een evaluatie van de Belgische steun aan van de transitie in de DR Congo. België steunt dit proces door zijn samenwerking, maar ook diplomatiek en met militaire bijstand. De DBE zal de relevantie, de efficiëntie en de duurzaamheid van deze gezamenlijke acties pogen te evalueren.

4.1.3 Landenevaluaties

De DBE is van plan geregeld evaluaties uit te voeren van de ontwikkelingssamenwerking met partnerlanden om aldus bij te dragen tot relevante, doeltreffende, doelmatige, coherente en duurzame interventies. Aan de hand van de evaluaties van landen kan overgegaan worden tot de behandeling van de volgende vragen naar:

- de relevantie van de keuzen en de strategieën in de samenwerking, gelet op de zich ontwikkelende context van het partnerland;
- de coherentie van de verschillende kanalen via welke de Belgische samenwerking verloopt;
- de mate van afstemming van de procedures op die van het partnerland;
- de mate van harmonisering met de andere donorlanden;
- de efficiëntie van de samenwerkingsacties (duurzame resultaten voor de begunstigden);
- het nakomen van verbintenissen;
- de voorzienbaarheid van onze ontwikkelingssamenwerking (krijgen de begunstigden betrouwbare indicaties van de te besteden bedragen, de sectoren, enz.).

De DBE stelt een evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Rwanda en vervolgens van die in Zuid-Afrika voor.

4.1.4 Rwanda

Rwanda is een van de vijf landen die zonder onderbreking al 25 jaar Belgische ontwikkelingshulp genieten, zelfs tijdens de bloedige jaren 1994 en 1995. Het geweld dat het land in 1994 verscheurde heeft het merendeel van de eerdere verwezenlijkingen van de samenwerking vernietigd.

Tien jaar na de genocide is Rwanda de op één na grootste ontvanger van Belgische hulp. Wel is de context waarin die hulp wordt verleend sinds 1995 sterk geëvolueerd. De periode na de genocide in de Belgische samenwerking wordt gekenmerkt door een fase van observatie van de Rwandese partner; interventies zijn gericht op noodhulp en heropbouwacties. Vanaf 1997 komt een meer structurele samenwerking tot ontwikkeling, waarin projecten samen beheerd worden. België streeft ernaar in Rwanda eerstdaags zowel sectorale als begrotingssteun te ontwikkelen.

Rwanda is, zoals de andere landen van Centraal-Afrika, een prioriteit van het Belgische buitenlands beleid. De Belgische regering geeft voorrang aan Centraal-Afrika en meer in het bijzonder aan Congo, Rwanda en Burundi, waar ze ertoe wil bijdragen dat er een einde komt aan de burgeroorlog en de verschillende partijen ertoe wil aanzetten tot een dialoog en tot politieke oplossingen te komen. Het accent van de Belgische actie ligt op het versterken van de vrede en de veiligheid in de regio. België steunt het initiatief rond de Conferentie van de Grote Meren en streeft ernaar de Economische Gemeenschap van de Grote Meren een nieuwe dynamiek te geven. Met name in Rwanda is het Belgische optreden erop gericht de basisinfrastructuur herop te bouwen. België neemt een belangrijke plaats op het gebied van de gezondheidszorg in en onderneemt bepaalde acties op het gebied van het onderwijs. Voorts wil België goed bestuur, de democratie, de versterking van de rechtsstaat en de sociaal-economische heropbouw van het land bevorderen.

Tijdens de besprekingen in de gemengde commissie van 2004 werd een Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) met Rwanda goedgekeurd. Dat voorziet in een som van 75 miljoen euro over een periode van drie jaar (2004 tot 2006). In de samenwerking zal naar een

nieuw evenwicht worden gezocht tussen de gezondheidszorg, de plattelandsontwikkeling en het herstel van de rechtsstaat, dat laatste onder meer door het gerecht te steunen.

Rwanda is een land waar buitenlandse politiek en samenwerkingsbeleid elkaar ontmoeten. De politiek van vredesopbouw in de regio, waarbij gebruik wordt gemaakt van conflictpreventie en preventieve diplomatie, sluit aan bij de ontwikkelingssamenwerking. Een studie over dat land laat toe de coherentie van het Belgische buitenlands beleid te benaderen.

De evaluatie zal uitgaan van de situatie na de genocide, met in het bijzonder aandacht voor de afgelopen vijf jaar. Ze zal erop gericht zijn het beleid en de strategieën voor de toekomst te verhelderen, rekening houdend met perspectieven van decentralisering, harmonisering en een sectorale benadering.
Aan de hand van de evaluatie zal worden nagegaan hoe juist de strategische keuzen op het gebied van de gezondheidszorg, de plattelandsontwikkeling en de versterking van de instellingen zijn geweest, dit alles in een sterker internationale context.

4.1.5 Zuid-Afrika

Zuid-Afrika is op weg naar een niveau van economische welstand die het niet langer mogelijk maakt het als ontwikkelingsland te kwalificeren. Het heeft België en de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder uitgenodigd na te denken over nieuwe vormen van samenwerking. De evaluatie zal erop gericht zijn een balans op te maken van XX jaren samenwerking met Zuid-Afrika en wegen voor de toekomst te banen.

4.2 Gezamenlijke evaluaties in 2006

4.2.1 WTO

Overzicht van de technische assistentie ter versterking van de handelsvaardigheden in de ontwikkelingslanden

De WTO heeft besloten haar opleidingen ter versterking van de handels- en onderhandelingsvaardigheden van haar leden-ontwikkelingslanden extern te laten evalueren. Gelet echter op het feit dat verschillende diensten voor bilaterale en multilaterale samenwerking zulke opleidingsprogramma's zonder veel onderling overleg organiseren, moet de evaluatie oog hebben voor:

- de merites van de opleidingen georganiseerd door de WTO in vergelijking met die van andere diensten;
- de relevantie van de opleidingen georganiseerd door de WTO voor haar leden en de deelnemers; en
- de efficiëntie in het beheer van deze opleidingen

De DBE is lid van het stuurcomité van deze evaluatie.

4.2.2 FAO

De 127ste Raad van de FAO (22-27 november 2004) heeft het principe goedgekeurd van een externe evaluatie. Dat was voorgesteld door de Noord-Amerikaanse Groep van de Raad en werd gesteund door het Verenigd Koninkrijk, dat op dit ogenblik het voorzitterschap van de

FAO-Raad waarneemt. België staat positief tegenover een dergelijke evaluatie, voor zover die erop gericht is de FAO niet te verzwakken, maar er juist de efficiëntie van te verbeteren en de organisatie zo de mogelijkheid te geven beter aan te sluiten bij het geheel van de hervormingen binnen de VN. De DBE werkt mee aan de voorbereiding van deze evaluatie en doet daarbij dienst als contactpunt voor het nauwe overleg dat hij in dat verband met D4, de Coormulti en de permanente vertegenwoordiging bij de FAO pleegt.

4.3 Evaluaties door de DBE in 2007

4.3.1 Evaluatie van de steun aan de ontwikkeling van de privésector: BIO

De DBE zal de verschillende instrumenten van hulp aan de privé-sector evalueren. In het raam van dit programma voor 2005-2006 plant de DBE een evaluatie van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO).

BIO is opgericht in december 2001 als een publiekrechtelijke nv, met als doel steun te verlenen aan financiële instellingen en privé-ondernemingen in de ontwikkelingslanden. BIO kent leningen toe en participeert in de genoemde organismen. BIO is dus een jonge financieringsmaatschappij die is gericht op ontwikkeling door steun aan de privé-sector. Ze heeft haar portefeuille opgebouwd met deelnemingen in initiatieven van de solidaire economie, waarbij ze steeds markttarieven hanteert. Opgericht als een op zichzelf staand organisme neemt BIO wel deel in de implementering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, naast DGOS en de BTC.

De evaluatie zal ingaan op de intrinsieke kwaliteit van de activiteiten die BIO ontplooit:
Zijn de partners goed gekozen?
Zijn de projecten van die partners relevant voor de ontwikkeling?
Heeft BIO een toegevoegde waarde die verder reikt dan haar loutere investeringen?
Zijn de voorwaarden voor leningen en participaties te verenigen met een ontwikkelingsstreven?
Maakt BIO een acceptabele risicoschatting ten dienste van de ontwikkeling?

De evaluatie zal eveneens aandacht schenken aan de coherentie van de interventies van BIO met het ontwikkelingsbeleid van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, met de prioriteiten van DGOS en de BTC enerzijds en met de beleidsopties van de directie van de Schatkist van de FOD Financiën en van de Delcrederedienst anderzijds.

4.3.2 Evaluatie van de financiële instrumenten

a. De leningen van Staat tot Staat en de rentekortingen

De leningen van Staat tot Staat zijn een publiek instrument dat tegelijk de ontwikkelingssamenwerking en de Belgische internationale handel steunt. Deze leningen worden in het algemeen alleen toegekend voor de aankoop in België van uitrustingsgoederen en van de diensten die ermee samenhangen[42]. De staatsleningen worden toegekend tegen concessionele voorwaarden: de looptijd van de lening is dertig jaar, met een uitstelperiode van

[42] Sinds 1 januari 2002 zijn de staatsleningen aan de minst ontwikkelde landen hiervan uitgezonderd. De maatregel is gericht op de financiering van voorrang behoevende infrastructuurprojecten die cruciaal zijn voor de ontwikkeling en meer dan 700.000 STR bedragen.

tien jaar. De rente bedraagt 0 of 2 procent, afhankelijk van het bnp per inwoner van de betrokken landen. Door het aanzienlijke aandeel van het schenkingsaspect in deze staatsleningen worden ze erkend als officiële ontwikkelingshulp door de OESO. De staatsleningen worden vaak gekoppeld aan commerciële leningen en vormen dan 'gemengde kredieten'. De begroting van de staatsleningen wordt beheerd door de administratie van de Schatkist van het ministerie van Financiën.

Met rentekortingen kan de rentevoet voor exportkredieten gedurende de looptijd van de lening verlaagd en gestabiliseerd worden. Om erkend te worden als ODA moeten de leningen een concessioneel aandeel van ten minste 35% hebben. Om aan die voorwaarde te voldoen zijn de rentevoeten op dit ogenblik teruggebracht tot 0% en wordt aan de concessionele kredieten een uitstelperiode die tot tien jaar kan oplopen en een verlenging van de aflossingstermijnen gekoppeld. De rentekorting kan vergezeld gaan van een extra concessie die tot 50% van de verzekeringspremie van de Delcrederedienst dekt voor de landen die als hoog-risico landen staan ingeschaald.

De leningen van Staat tot Staat zijn onderzocht in een studie die de periode vanaf het eerste begin tot 1991 bestrijkt[43]. De DBE zal een evaluatie maken van de effectiviteit voor de ontwikkeling van de leningen die sinds 1992 toegekend en als ODA erkend zijn. Hij zal over dezelfde periode ook de leningen met rentekorting die als ODA zijn erkend onderzoeken.

Het doel van de evaluatie is het toekenningsmechanisme van de staatsleningen te onderzoeken en de eventuele verbanden tussen de doelmatigheid van de leningen en de prioriteiten van DGOS. De evaluatie zal onderzoeken of er in dat mechanisme de invloed te bespeuren is van een grotere rekeninghouding met de prioriteiten van de ontwikkelingssamenwerking in het toekennen van staatsleningen. In dat verband zal ze zich onder meer moeten bezighouden met de beslissingen die in het Finexpo-comité worden genomen.

b. De schuldverlichtingen

Verscheidene jaren al neemt België deel aan internationale schuldverlichtingacties in het raam van de Club van Parijs. De DBE zal in een studie pogen tot een vaststelling te komen van de relevantie voor de ontwikkeling van de schuldkwijtscheldingen en in het bijzonder van de noodzakelijke en voldoende voorwaarden waarop zo'n operatie bijdraagt aan de ontwikkeling. De studie zal rekening houden met andere gelijksoortige studies die recentelijk in het buitenland zijn verschenen en zal er een werksynthese van maken.

De studie zal onder meer de invloed van de schuldverlichtingen op de reële geldstromen in de ontwikkelingssamenwerking onderzoeken. Ze zal ook de financiële regeling tussen DGOS en de Delcrederedienst in aanmerking nemen en de eventuele gevolgen van die regeling voor de rol die DGOS kan spelen in schuldkwesties onderzoeken.

4.3.3 Indirecte samenwerking

De indirecte samenwerking via niet-gouvernementele organisaties (waarin begrepenen de universitaire samenwerkinge, de samenwerking van de APEFE, de VVOB, wetenschappelijke instituten, vakbonden en overige indirecte actoren) vertegenwoordigt een significant deel van de Belgische ontwikkelingshulp, groter in omvang dan de directe bilaterale hulp. Gelet op het aantal en de verscheidenheid van de acties op het gebied van de indirecte samenwerking, zal

[43] Eddie Boelens, *De stand van zaken van het Belgisch stelsel van leningen aan vreemde staten met speciale aandacht voor de resultaten op het vlak van de exportbevordering en de ontwikkelingssamenwerking*, Ministerie van financiën, Brussel, 1992.

de DBE zich, om zich een mening te vormen, baseren op zijn eigen evaluaties maar ook op die welke zijn gemaakt voor of door de indirecte actoren. Een kritische lectuur van die evaluaties zal hun kwaliteit vaststellen.

De DBE neemt zich voor een evaluatie te maken van het optreden van de NGO's ter versterking van de burgersamenleving. Dit thema komt vaak terug in de NGO-programma's, in zulke verschillende vormen als de versterking van gemeenschappen, het helpen van boerenorganisaties of de steun aan vrouwenorganisaties.

Een burgersamenleving die zich uit kan spreken over de uitdagingen waar ze zich voor geplaatst ziet en acties op touw kan zetten om ze te verdedigen is een voorwaarde voor ontwikkeling. Draagt het optreden van de NGO's op dat gebied ertoe bij dat de stem van de armen gehoord wordt? De beoordelingscriteria hebben betrekking op de keuze en de relevantie van de partner, de rol van de Belgische NGO's, de mate van toe-eigening van het proces en de resultaten van de acties.

Er zal een consultatie worden gehouden met een ruime vertegenwoordiging van NGO's en D 3, evenals met partners in het veld, om een dergelijke evaluatie zo adequaat mogelijk op te stellen. Aan het slot van die consultatie zullen referentietermen worden voorbereid door de DBE, die de deelnemende partijen ter goedkeuring zullen worden voorgelegd.

De DBE zal in de evaluatie informatie pogen te verwerken die zo dicht als mogelijk bij de werkelijkheid in het veld aansluit en daarbij een beroep doen op mensen van ter plaatse, die eventueel door de DBE voor dit doel kunnen zijn opgeleid.

4.3.4 De preventieve diplomatie

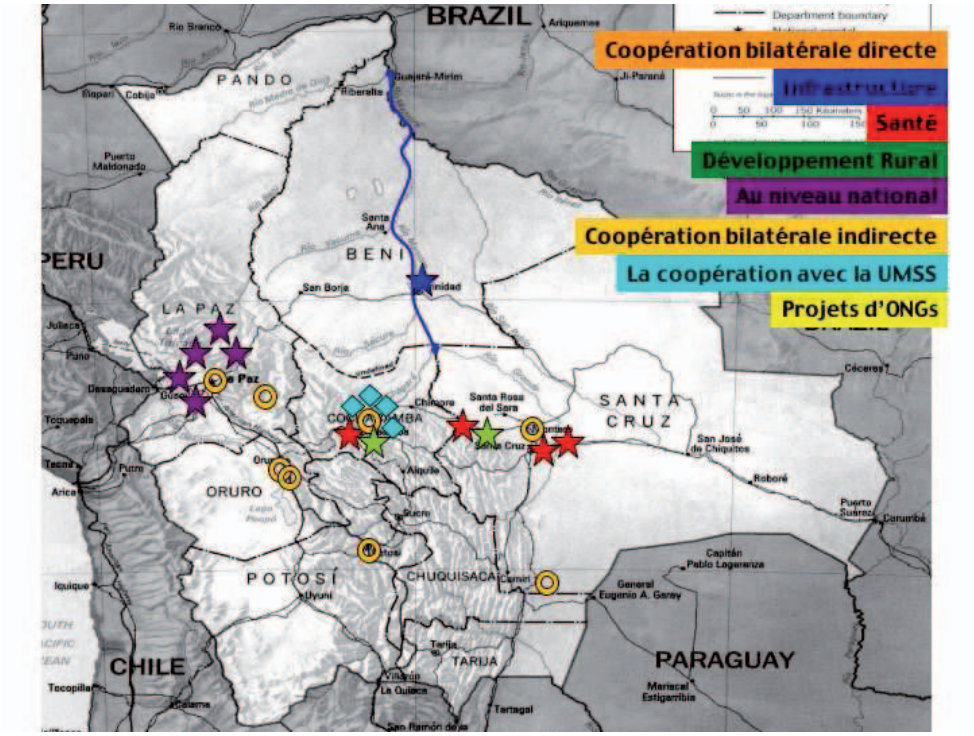
De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken beschikt over een basisallocatie die bestemd is voor Belgische acties en intiatieven op het gebied van de preventieve diplomatie, de hulp aan bevolkingen die het slachtoffer zijn van conflicten, het respect voor de mensenrechten en de versterking van de rechtsstaat. Deze basisallocatie wordt met name toegekend in de vorm van:

- een vrijwillige bijdrage aan gouvernementele of niet-gouvernementele organisaties die meewerken aan de verwezenlijking van doelstellingen die passen in de diplomatieke prioriteiten van België;
- financiële hulp aan bepaalde acties ondernomen door het departement zelf, door onze ambassades of door andere officiële Belgische instanties;
- het sturen van waarnemers in het raam van deelname aan waarnemingsmissies bij sommige verkiezingen of in de vorm van de financiering van het deelnemen van Belgen aan missies van internationale organisaties als de Verenigde Naties, de UE, de OVSE en andere;
- interventies op met name de volgende gebieden:
    - de mensenrechten
    - de democratisering
    - de conflictpreventie en de verzoening
    - de bevordering van vrede en verzoening
    - het opruimen van mijnen en de ontwapening
    - de demobilisering van oud-soldaten en de herinschakeling in de samenleving van vluchtelingen.

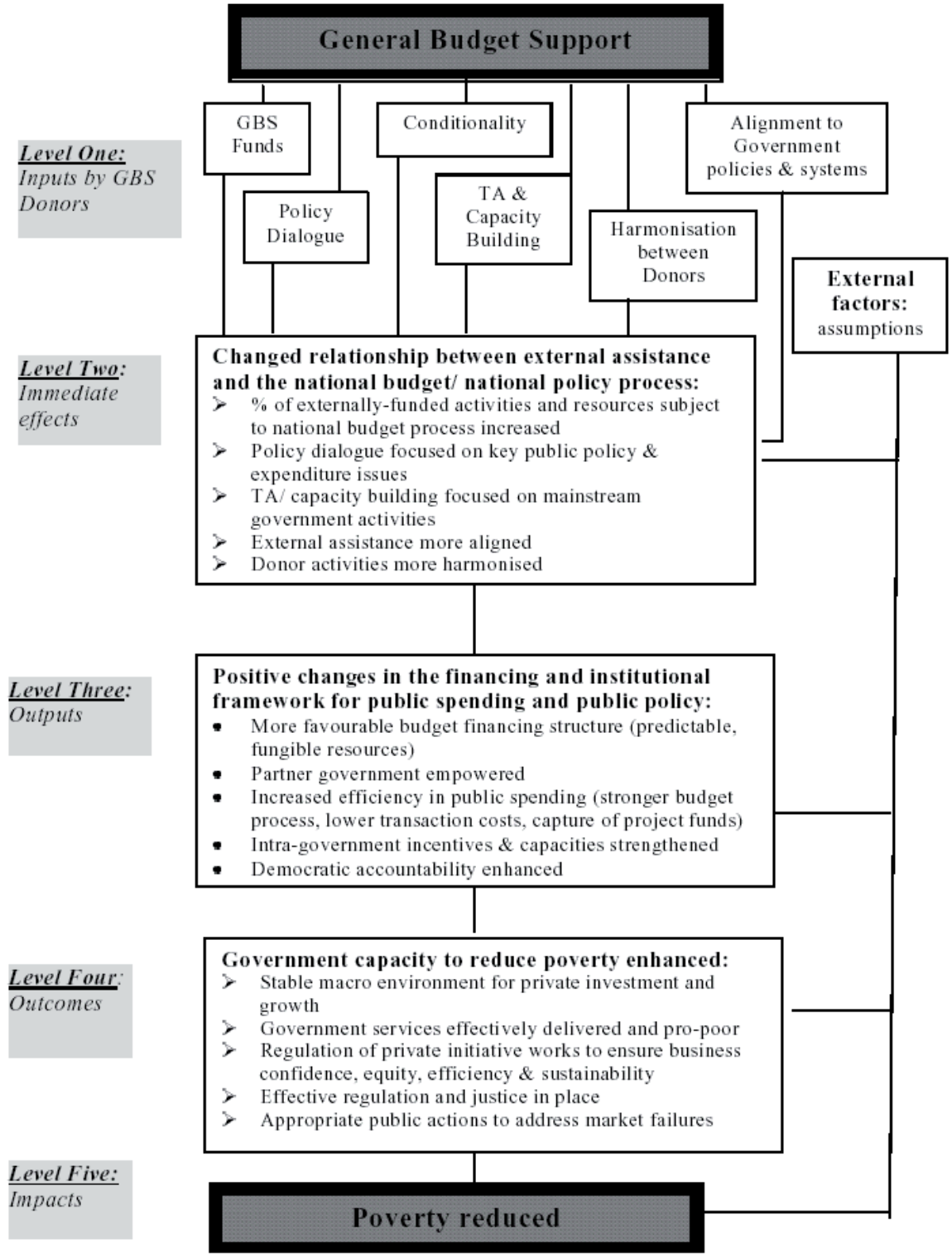
De DBE heeft het voornemen de coherentie tussen preventieve diplomatie en ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten te evalueren, evenals de relevantie van dat optreden voor de ontwikkeling.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Kaart van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia



Bijlage 2: Evaluatie-framework voor algemene begrotingssteun (vereenvoudigde versie)



Source: Booth & Lawson 2004.

Niveau 1

Op niveau 1 bevinden zich de inputs van begrotingssteun. Zes types inputs worden onderscheiden:

- fondsen die in de schatkist worden gestort,
- politieke dialoog gelinkt aan deze fondsen,
- conditionaliteiten gefocust op beleidsmaatregelen gerelateerd aan prioriteiten van het land,
- technische assistentie of capaciteitsversterking gelinkt aan de fondsen,
- inspanningen om algemene begrotingssteun aan te passen aan nationale doelstellingen en systemen, en
- inspanningen van GBS donoren om hulp te harmoniseren

Over dit niveau van het framework is er reeds veel feitenmateriaal beschikbaar, maar de evaluatie zal dit wel moeten concretiseren voor elk land.

Prioritair voor de evaluatie zijn echter de potentiële links tussen de verschillende niveaus, zijnde de potentiële impact en doorsijpelingseffecten van het eerste op de volgende niveaus. Natuurlijk zijn deze verwachte causale verbanden niet automatisch en direct. Over de ganse lijn (van niveau 1 tot 5) zijn er talrijke voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat de causaliteit tussen de verschillende niveaus zou opgaan.

Niveau 2

Op niveau 2 wordt er bekeken of de inputs een invloed hebben op de wisselwerking tussen externe hulp (in zijn geheel), het nationale budget en nationale beleidsprocessen.

Meer in detail zijn de veronderstelde directe effecten van de inputs de volgende:

- een groter deel van externe fondsen is onderhevig aan nationale processen;
- de politieke dialoog focust meer op het nationale beleid en processen voor overheidsuitgaven;
- technische assistentie en capaciteitsversterking is geheroriënteerd naar de belangrijkste activiteiten van de overheid (overheidsbeleid en overheidsuitgaven);
- externe hulp is meer aangepast aan nationale doelstellingen en systemen;
- donor activiteiten in het land zijn meer geharmoniseerd.

Er zal onderzocht worden of deze effecten plaatsgrijpen en er zal een oordeel geveld worden over de mate waarin deze effecten kunnen toegeschreven worden aan GBS operaties en aan welke specifieke input(s). Er wordt ook gekeken naar eventuele tegenwerkende krachten van de overheid of van niet-GBS donoren.

Niveau 3

Niveau 3 weerspiegelt de verwachte outputs die op korte tot middellange termijn kunnen volgen uit de directe effecten. Er worden positieve veranderingen verwacht in het financiële en institutionele kader van overheidsuitgaven en overheidsbeleid.

Meer in detail worden de volgende outputs verwacht:

- een meer gunstige financieringsstructuur voor overheidsuitgaven (dank zij meer voorspelbare overheidsinkomsten, een grotere fungibiliteit van overheidsmiddelen, en de daaruit volgende daling in de kosten van overheidsfinanciering);
- een versterking van de partneroverheid zodat ze alignering en harmonisering van donoren kan afdwingen;
- meer efficiëntie in overheidsuitgaven door o.a. een daling in transactiekosten gelinkt aan andere vormen van ontwikkelingshulp en een verbetering in de toewijzing van overheidsmiddelen resulterend uit de opslorping van projectmiddelen in het overheidsbudget;
- een versterking van de capaciteit en de incentieven binnen de overheid dankzij het feit dat officiële rapporteringkanalen en procedures worden gevolgd, performantie-incentieven in de publieke sector sterker worden, en het 'braindrain' effect van parallelle projectstructuren vermindert;
- een versterking van de structuren en processen van democratische aansprakelijkheid, o.a. een grotere rol voor parlementairen in het monitoren van resultaten.

Niveau 4

Op niveau 4 wordt er onderzocht of de capaciteit van de overheid om armoede te verminderen versterkt is.

Meer in detail wordt verwacht dat de interactie van een meer efficiënte, doeltreffende en rekenschapgevende publieke sector met de maatschappij zou leiden tot:

- een stabiele macro-economische omgeving, bevorderlijk voor privé investeringen en economische groei;
- een verbetering van de kwaliteit van de diensten die aan de bevolking worden geleverd, en een verbreding van het bereik van die diensten tot bij de armen;
- het daadwerkelijk opnemen door de overheid van zijn rol als regulator van privé initiatief;
- het uitwerken van een rechtssysteem en een kader voor ordehandhaving en respect voor de mensenrechten;
- geschikte overheidsacties om marktfalingen aan te pakken.

Niveau 5

Niveau 5 meet de gewenste finale impact van GBS – op lange termijn -, zijnde:

- arme mensen komen in een sterkere positie en worden opgenomen in de maatschappij;
- armoede – in al zijn dimensies – vermindert.

Over de impact van algemene begrotingssteun op armoede bestaat geen literatuur, en er zijn zelfs nog geen pogingen ondernomen om deze impact te bestuderen. Het is natuurlijk te snel om al volledige resultaten op dit niveau te verwachten, maar deze evaluatie zal in elk geval een poging ondernemen om dit gat gedeeltelijk te vullen.

Bijlage 3: De officiële ontwikkelingshulp in 11 grafieken

De volgende grafieken geven een overzicht van de aan ontwikkelingshulp bestede uitgaven. Ze hebben betrekking op de verdeling van de uitgaven die zijn gedaan voor ontwikkelingssamenwerking en in de boeken zijn opgenomen als ODA. Ze doen de relatieve financiële omvang van de samenwerkingsactiviteiten uitkomen, wat een van de parameters is om de prioriteiten van de evaluatie te bepalen.

1 Evolutie van de omvang van de ODA: internationale context

1.1 Vaststellingen

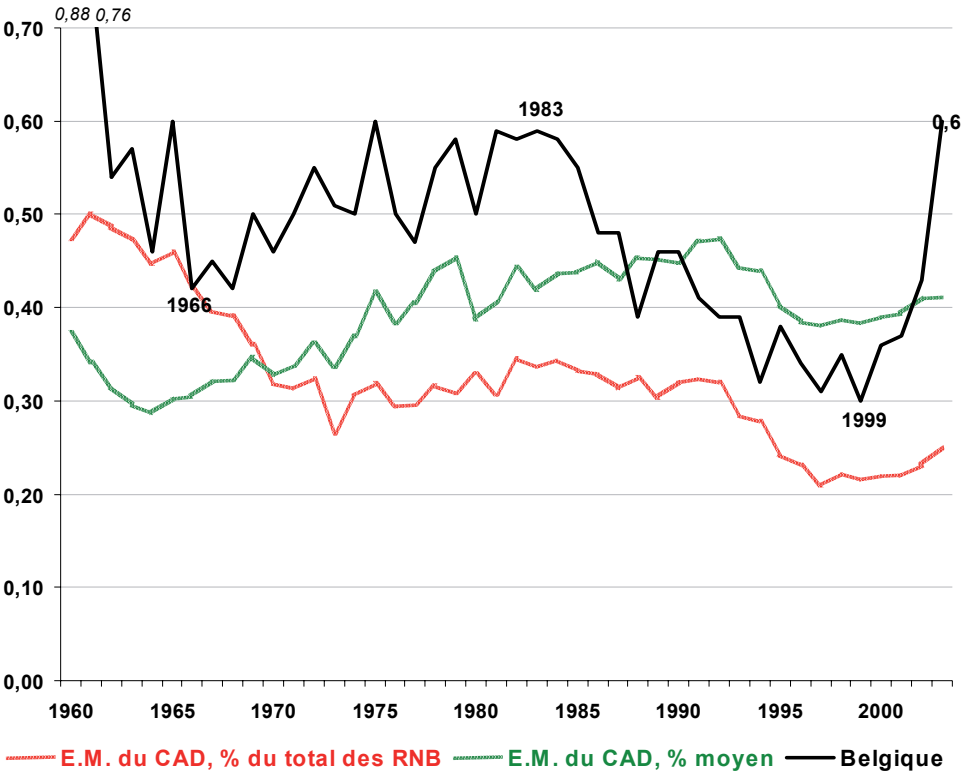
In omvang (uitgedrukt in constante USD van 2001) is de ODA van de lidstaten van het DAC bijna verdubbeld tussen 1970 en 2000 en gegroeid van 29 miljard tot 53 miljard USD (2000-2002). De hoogte van de ODA heeft overigens geen gelijke tred gehouden met de economische groei. Uitgedrukt als procent van het gecumuleerd bruto nationaal inkomen (BNI) van de leden van het DAC is deze stijging inderdaad een stuk minder indrukwekkend. De ratio ODA/BNI is op 0,22% gebracht, vervolgens in 2002 op 0,23% en in 2003 op 0,25%, een getal dat zeer ten achter blijft bij het gemiddelde van 0,33% dat in de periode 1980-92 kon worden geregistreerd. Dertig jaar geleden al hebben de Verenigde Naties voor de geïndustrialiseerde landen een na te streven ideaal bepaald: ten minste 1% van het bnp aan officiële ontwikkelingshulp besteden. In een realistischer benadering is als tussentijds doel 0,7% vastgelegd, wat de algemeen aanvaarde standaard is om de bijdragen van de officiële ontwikkelingshulp van de OESO-leden kwantitatief te beoordelen.

Uitgedrukt in omvang is het aandeel van België stabiel gebleven tussen 1970 en 2000 en bedraagt het nu ongeveer 2% van het totaal. De Belgische ODA is dus in dertig jaar van 500 miljoen USD naar ongeveer 900 miljoen USD gegaan. Uitgedrukt in procent van het BNI is de Belgische ODA tussen 1983 en 1999 gezakt. Het begin van die afname valt samen met het beleid van bezuiniging op de openbare uitgaven dat vanaf het begin van de jaren tachtig door de regering-Martens-Gol werd gevoerd.

Als men zich op het standpunt van de OESO stelt, is het de periode tussen 1992 en 1999 die een aantal opeenvolgende inkrimpingen te zien geeft. Vanaf 1999 kan men de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking weer zien aantrekken, wat in België het gevolg was van een beslissing van de paars-groene regering[44]. Deze uitgaven bereiken in 2003 een niveau zonder precedent, zowel nominaal als in reële waarde. Deze stijging van de Belgische ODA kan grotendeels worden verklaard door de stijging van de schuldkwijtscheldingen en de hulp verleend aan rampgebieden.

[44] Regering-Verhofstadt 1, regeringsverklaring, juli 1999

Grafiek 4 : Evolutie van de ODA van de lidstaten van het DAC (1960-2003)

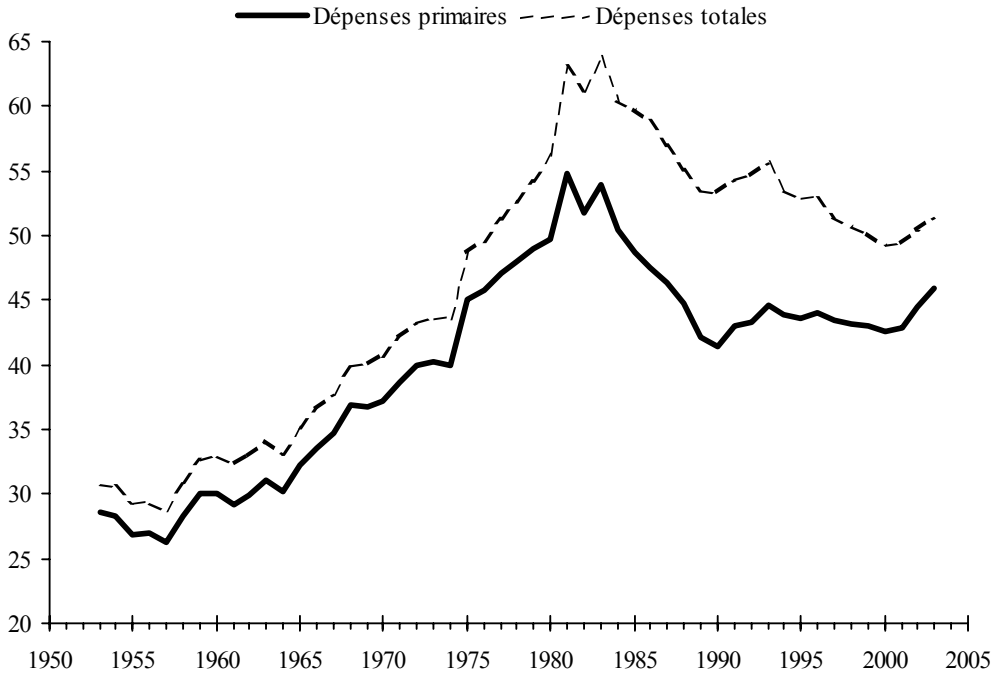


Source : S.E.S sur données CAD

Aan de hand van grafiek 4 kan de evolutie van de ODA van alle lidstaten van het DAC samen in verhouding tot hun BNI (rood) vergeleken worden met de evolutie van het gemiddelde berekend op basis van de inspanning van elke lidstaat (groen). De zwarte lijn stelt de evolutie van de verhouding ODA/BNI in België voor.
Vanaf 1991 bleef België in elk geval onder de gemiddelde prestatie van de DAC-landen. In 2002 en in 2003 heeft de Belgische ratio een hoger niveau bereikt. De netto stijging in 2003, waarmee 0,60% werd bereikt, moet worden toegeschreven aan de schuldverlichting van Congo (die goed is voor 40% van de totale ODA in 2003). Ter herinnering: de OESO staat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden toe de aan ontwikkelingslanden verleende schuldkwijtscheldingen of -verlichtingen in de boeken op te nemen als ODA. De bedragen van die operaties worden geboekt in het jaar waarin de operatie heeft plaatsgehad. Door een contraboeking tegenover de oorspronkelijke lening waakt de OESO erover dat de lening en de schuldkwijtschelding niet tweemaal worden geboekt. Wat in 2003 het geval is geweest zal zich dus niet zo snel herhalen. We wijzen erop dat de Belgische regering er zich tijdens de conferentie van Monterrey over de financiering van de ontwikkeling toe heeft verbonden in 2010 tot 0,7% te komen (vastgelegd in de programmawet van 24/12/2002). De voor 2004 beschikbare gegevens laten zien dat de ODA opnieuw is gedaald, tot 0,41% van het BNI.

Als we grafiek 4 en 5 met elkaar vergelijken, stellen we vast dat de inkrimping van de ODA samenvalt met de inkrimping van de openbare uitgaven van de Belgische staat vanaf 1983.

Grafiek 5 : Uitgaven van de Belgische overheid in procent van het BNI



Bron: I. Cassiers (dir), "Que nous est-il arrivé? Un demi siècle d'évolution de l'économie belge", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2000/1, p.164 (tot 2005 bijgewerkte gegevens).
Noot: Primaire uitgaven: uitgaven zonder rentelasten op de openbare schuld.

1.2 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

De omvang van de hulp in verhouding tot het BNI is de belangrijkste, zelfs de enige gekwantificeerde doelstelling die België heeft vastgelegd. Gegeven het belang dat de evaluatie toekent aan de verhouding tussen kosten en rendement in de verscheidenheid van samenwerkingsvormen die door België worden gesteund, verdienen de volgende vragen onze aandacht::

- Wat zijn de geschiktste samenwerkingsvormen om deze groeidoelstelling concreet te maken?
- Op welke voorwaarden zal het toenemen van de omvang van de hulp het mogelijk maken een grotere uitwerking te hebben in *de landen uit het Zuiden?*

Het relatieve aandeel van België in de verdeling van de ODA is in de loop van de tijd hetzelfde gebleven. België is op het internationale podium een vrij bescheiden donorland. Als we evaluaties per land gaan bekijken, is de volgende vraag de essentiële:

- Hoe kan België, gelet op zijn vrij bescheiden status als donorland, het beste bijdragen aan de ontwikkelingsinspanning van zijn partners?

2 Evolutie van de kanalen van de ODA

2.1 Definities

Directe bilaterale samenwerking DGOS: programma's of projecten in een partnerland, gefinancierd door de Belgische staat, op basis van een conventie tussen beide landen

Indirecte bilaterale samenwerking: omvat de indirecte hulp (NGO's, universiteiten, BIO), de sommen toegekend aan multilaterale organisaties ten behoeve van een specifieke interventie (Bi-multi) en de administratieve kosten die hierop betrekking hebben.

Bilaterale samenwerking andere diensten: leningen van Staat tot Staat, de Nationale Delcrederedienst, FOD Buitenlandse Zaken, de andere FOD's, de bijdragen van de gedecentraliseerde overheden

Multilaterale samenwerking: Verenigde Naties, Europees Ontwikkelingsfonds, Wereldbank, betalingen aan ontwikkelingsbanken, hulp via de Europese Commissie

2.2 Vaststellingen

De verdeling over verschillende vormen van ontwikkelingshulp is over het algemeen in de loop van de tijd vrij stabiel gebleven. Toch valt in 1995 een wending te noteren. Het gewicht van de directe bilaterale samenwerking neemt af: ze vertegenwoordigde 25% van de Belgische ODA tussen 1987 en 1994, maar maakt niet meer dan 14% uit tussen 1995 en 2002. Deze daling lijkt niet het resultaat te zijn van bewust beleid. Ze doet zich voor ten gunste van de niet-directe samenwerking: dat kanaal was goed voor 25% van de ODA tussen 1987 en 1994, maar vertegenwoordigt 33% tussen 1995 en 2003.

De multilaterale hulp is een belangrijk kanaal (38% gemiddeld over de periode 2000-2002).

De bilaterale samenwerking 'andere diensten' bestaat tot in 1992-1994 voornamelijk uit leningen van Staat tot Staat, en vanaf 1992 uit schuldverlichtingen verleend door de Nationale Delcrederedienst, voornamelijk ter uitvoering van beslissingen die in de Club van Parijs werden genomen.

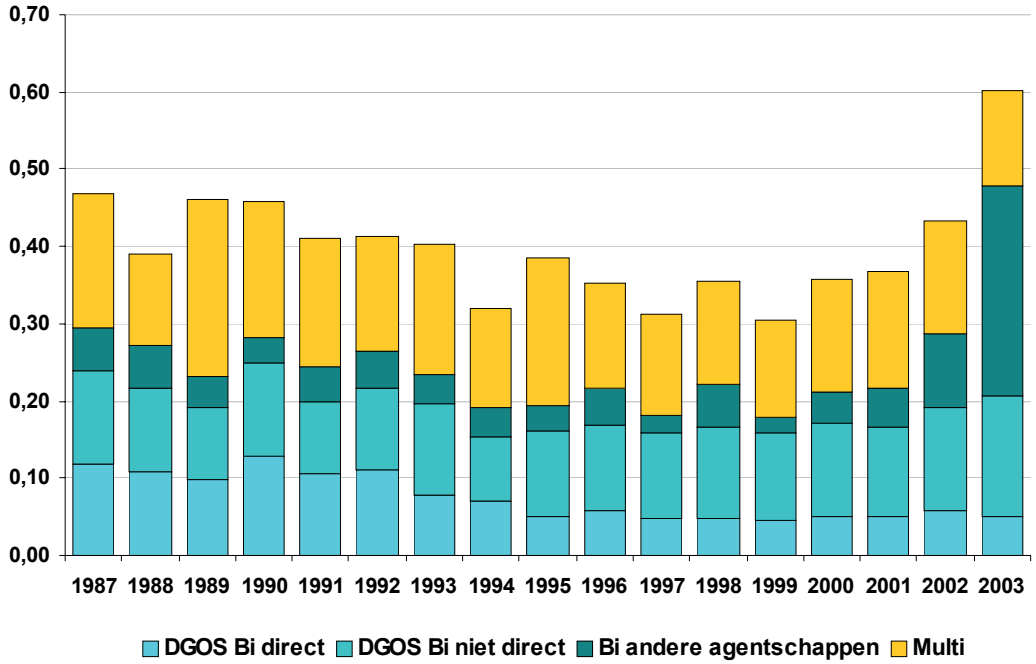
De bijdrage van de gedecentraliseerde overheden stijgt. Die tendens tekent zich af sinds 1996.

2.3 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

België neemt actief deel aan de schuldverlichtingen waartoe in het raam van de club van Parijs wordt besloten. In bepaalde gevallen, zoals voor Congo in 2003, doet ons land meer dan waar de internationale gemeenschap zich toe heeft verbonden.

Voor de Bijzondere Evaluatie is het interessant te weten of de beslissingen die genomen worden op het gebied van financiële hulp voortkomen uit politieke keuzen dan wel of het ad-hoc beslissingen zijn. In een studie hierover zullen we onderzoeken welke keuzen stilzwijgend ten grondslag liggen aan de leningen van Staat tot Staat en aan de bilaterale schuldverlichtingen. We zullen ook onderzoeken wat de Belgische houding is tegenover de multilaterale schulden en of er op dat gebied sprake is van een strategie. De studie zou de aandacht van de Belgische overheid moeten vestigen op de mogelijkheden strategisch op te treden als het om financiële hulp gaat.

Grafiek 6: Evolutie van de vormen van de Belgische ODA (in % van het BNI)



Bron: DBE op basis van gegevens DAC

3 Begunstigde landen

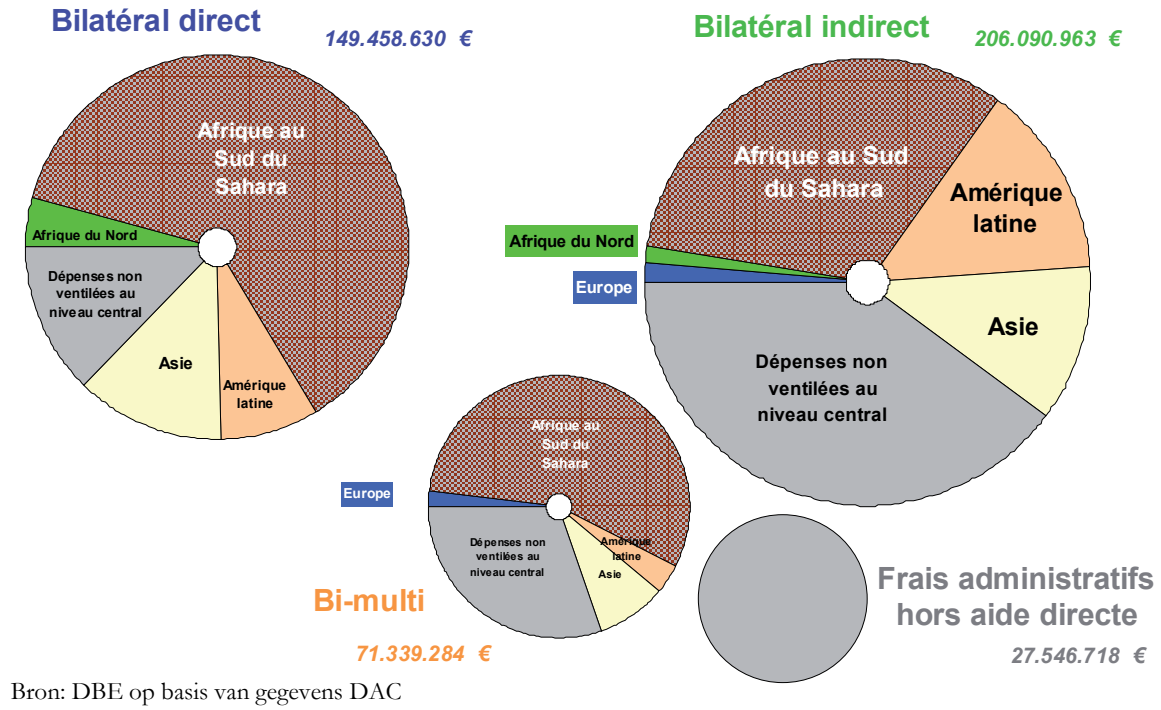
3.1 Vaststellingen

Het streven naar geografische concentratie heeft tot nu toe alleen uitwerking gehad op de gouvernementele samenwerking. Ondanks elkaar opvolgende beslissingen om het aantal begunstigde landen terug te brengen tot eerst 25, vervolgens 18, komt de gouvernementele samenwerking nog steeds een veertigtal landen ten goede. Er is een zekere traagheid die hieruit voortkomt dat de programma's die men besloten heeft te beëindigen worden voortgezet tot ze integraal zijn uitgevoerd.
De verschillende actoren van de niet-gouvernementele samenwerking beslissen over hun samenwerkingsprojecten op basis van hun eigen prioriteiten.
De aanzet om met de multilaterale organisaties tot concentratie te komen is gegeven; de eerste effecten daarvan moeten nog blijken.

3.2 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

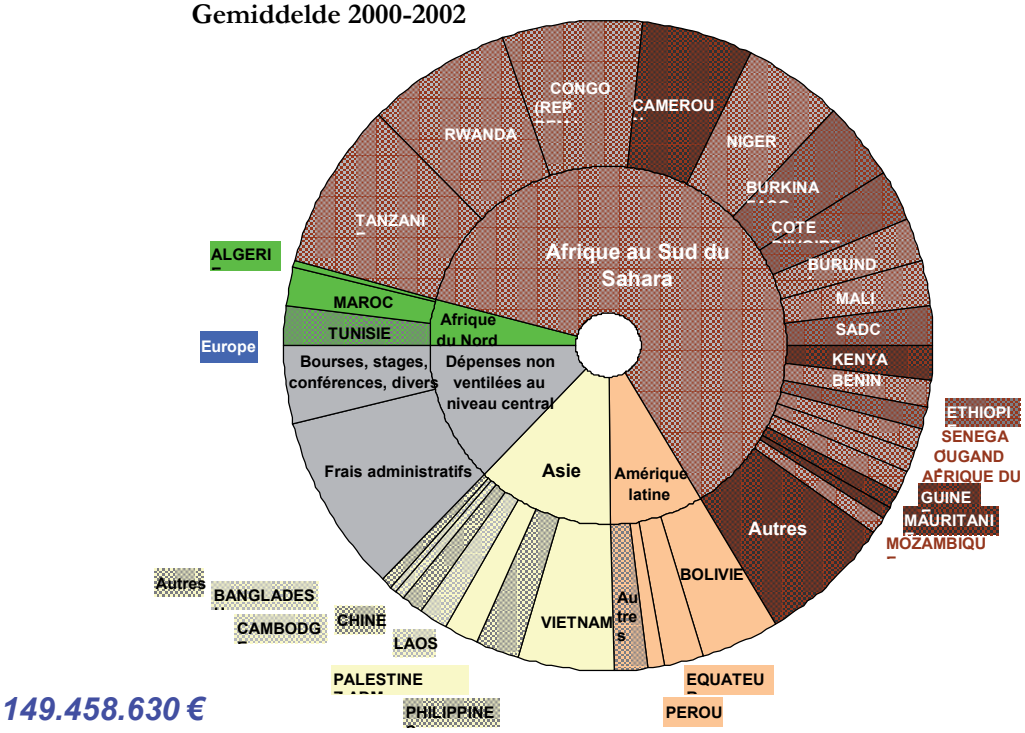
Concentratie is voor België een manier om de efficiëntie van zijn hulp te vergroten. Toch kan louter concentratie op zich, zonder coördinatie met de andere donoren, slechts een beperkt effect hebben op de effectiviteit van de hulp.
De bijzondere evaluatie probeert erachter te komen hoe de Belgische ontwikkelingssamenwerking in verschillende contexten telkens het best mogelijke effect kan hebben. Met het oog hierop stellen wij voor geregeld zogeheten 'landenevaluaties' op te stellen waarin we proberen de resultaten en de uitwerking van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te bekijken, voor alle kanalen samen, in de desbetreffende partnerlanden.

Grafiek 7: **Bilaterale hulp DGOS – Begunstigde landen per samenwerkingskanaal, Gemiddelde 2000-2002**



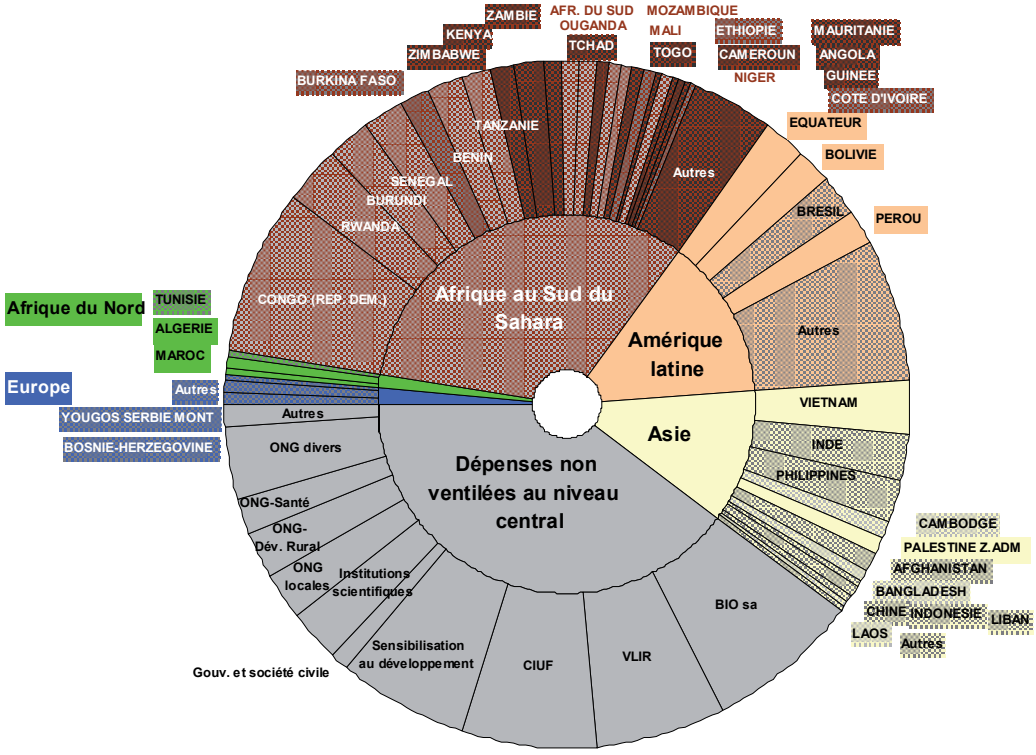
Bron: DBE op basis van gegevens DAC

Grafiek 8: **Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002**



Bron: DBE op basis van gegevens DAC

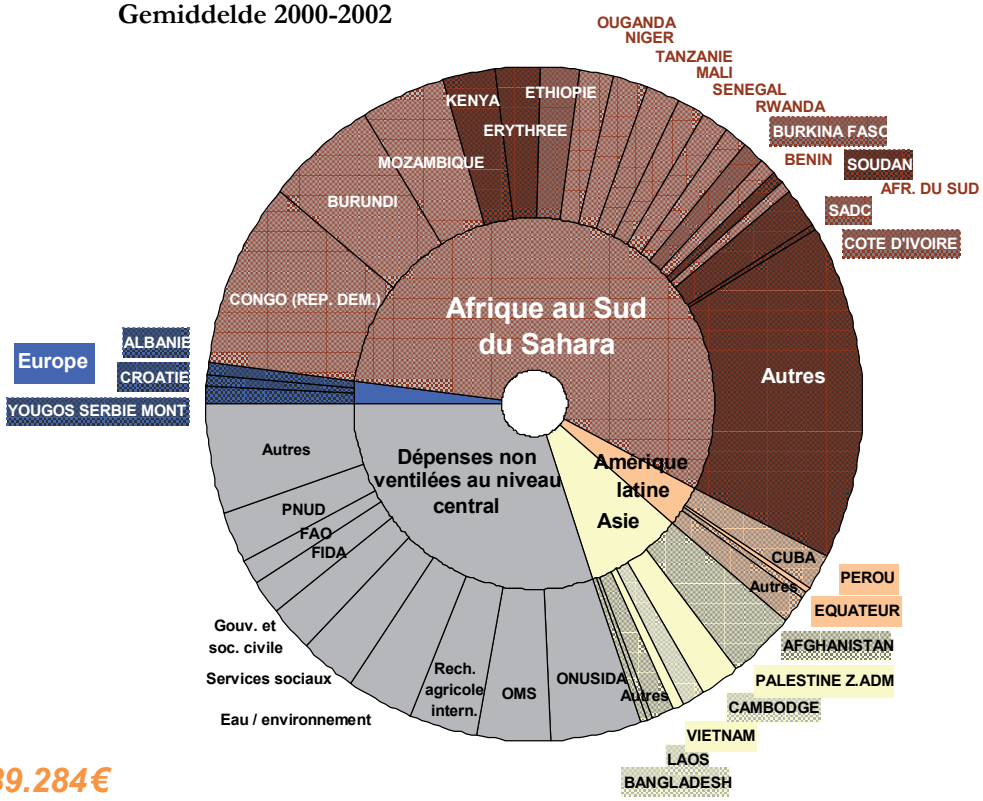
Grafiek 9: Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002



206.090.963 €

Bron: DBE op basis van gegevens DAC

Grafiek 10: Bi-multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002



71.339.284€

Bron: DBE op basis van gegevens DAC

4 Uitsplitsing per sector

4.1 Herhaling van de concentratiedoelstellingen

De wet van 25 mei 1999 legt de prioriteiten per sector van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vast.

1° Basisgezondheidszorg, met inbegrip van de reproductieve gezondheidszorg;
2° Onderwijs en opleiding;;
3° Landbouw en voedselveiligheid;
4° Basisinfrastructuur;
5° Conflictpreventie en maatschappijopbouw, met inbegrip van steun aan het respect voor de menselijke waardigheid, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Drie grensoverschrijdende thema's worden eveneens vastgelegd[45]:

1° Gelijkheid van rechten en kansen voor mannen en vrouwen;
2° Zorg voor het milieu;
3° De sociale economie.

4.2 Vaststellingen

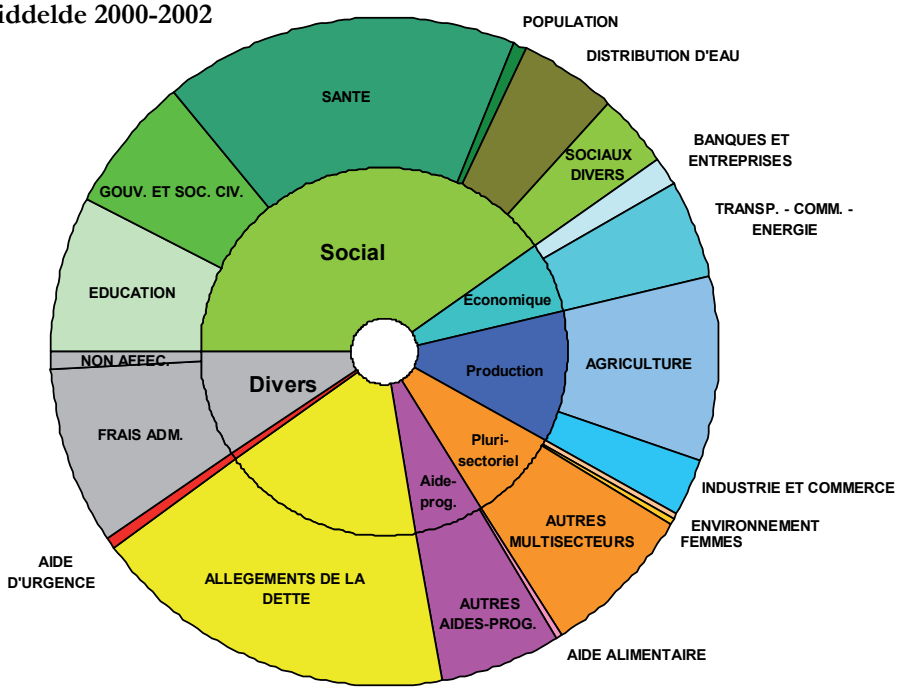
In de feiten kan worden nagegaan dat de voorrangssectoren gezondheidszorg, onderwijs, landbouw en bestuur goed vertegenwoordigd zijn. België heeft niet de middelen om zich in grote infrastructuurwerken te storten: het beperkt zich tot gespecialiseerde interventies, zoals recentelijk het project voor de vernieuwing van de havens van Matadi en Kinshasa in samenwerking met de havens van Antwerpen en Brussel. De samenwerking in de onderwijssector betreft voornamelijk het universitair onderwijs.
De grensoverschrijdende thema's schuilen vaak in de sectorale interventies. De grafieken geven alleen de acties die specifiek met die thema's te maken hebben weer.

4.3 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

De bijzondere evaluatie deelt met de evaluatiedienst van DGOS het streven om tot evaluaties per sector te komen. De Dienst Bijzondere Evaluatie zal evaluaties ondernemen op het gebied van de conflictpreventie en de maatschappijopbouw die bij uitstek complexe actieterreinen zijn, waar de samenwerkingsdoelen hand in hand gaan met veiligheidsoverwegingen en buitenlands beleid. De evaluaties in deze sector worden vaak gezamenlijk ondernomen met andere donoren die op hetzelfde terrein actief zijn.

[45] De wet van 19 juli 2005 heeft hier een vierde thema aan toegevoegd: respect voor de rechten van het kind.

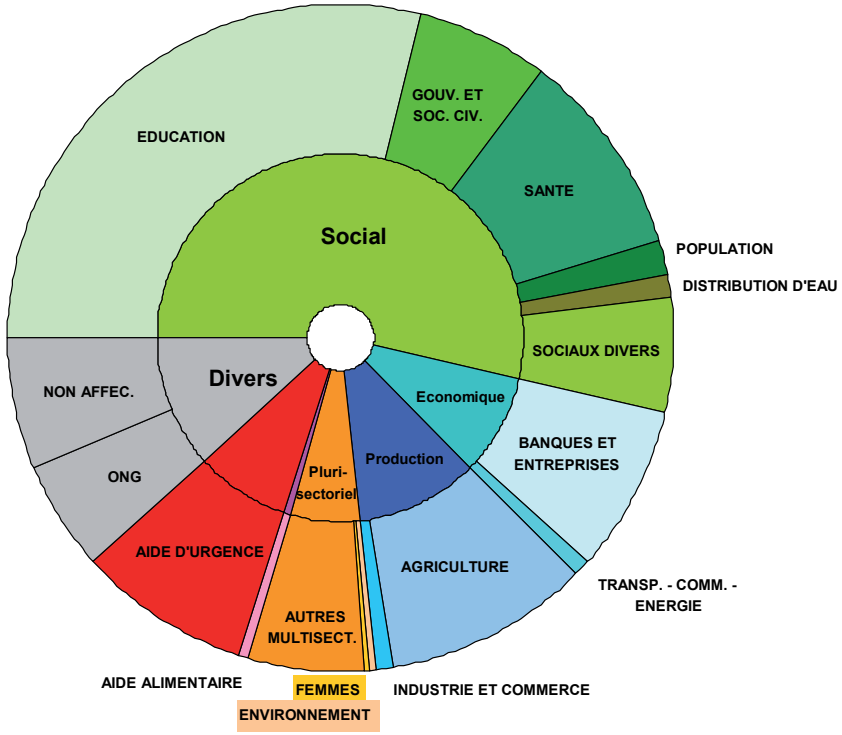
Grafiek 11 : Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002



149.458.630 €

Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

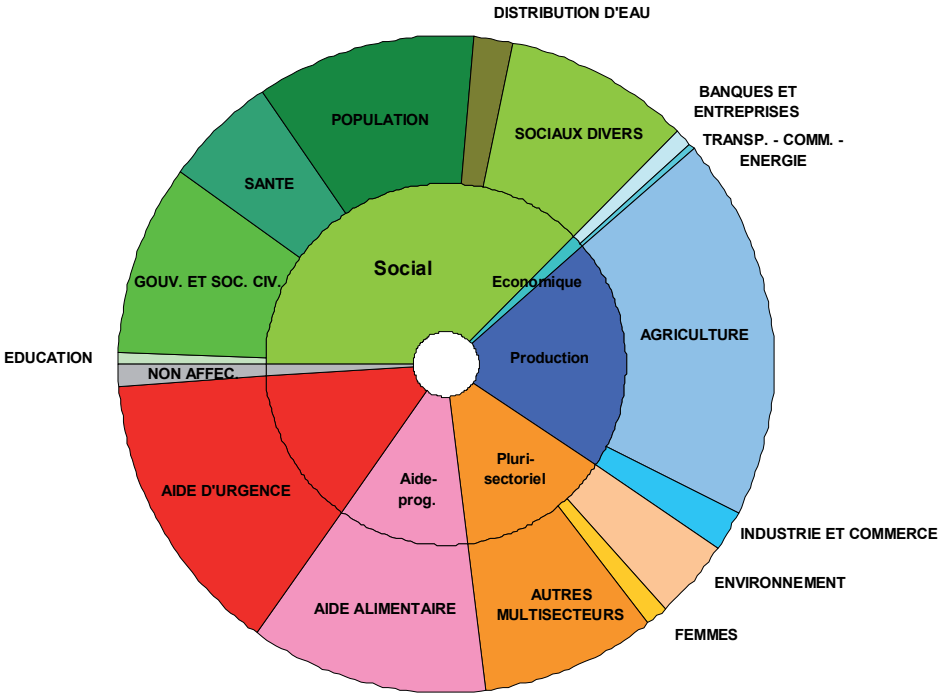
Grafiek 12 : Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002



206.090.963 €

Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

Grafiek 13 : Bi-multi bilaterla hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002



71.339.284 €

Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

5 Uitsplitsing per multilateraal organisme

5.1 Vaststellingen

Als men het gemiddelde van de ODA in de periode 2000-2002 neemt, ziet de verdeling over de verschillende samenwerkingskanalen er zo uit:

- Directe bilaterale hulp 150 M€
- Indirecte bilaterale hulp 206 M€
- Bi-Multi hulp 71 M€
- Multilaterale hulp 380 M€

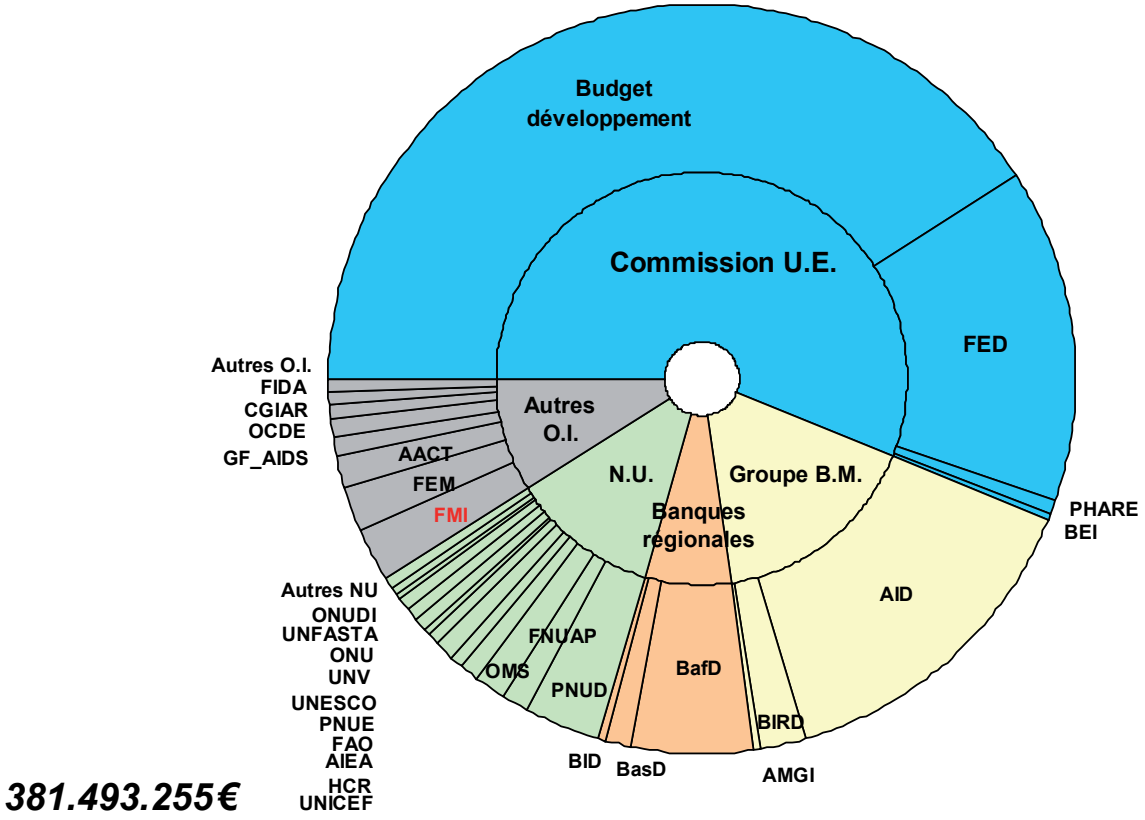
De multilaterale hulp is verreweg het belangrijkste Belgische hulpkanaal. Ongeveer 60% van deze hulp is verplicht. Dat betekent dat België er internationale verplichtingen mee vervult. Het grootste deel van de multilaterale hulp gaat naar het voor ontwikkelingssamenwerking gereserveerde deel van de Europese begroting en naar de FED. De andere grote begunstigde is de IDA.

In 2003 heeft de minister de beslissing genomen het aantal organismen dat Belgische hulp geniet te verminderen, teneinde voor ieder organisme tot ten minste 1,5% van zijn jaarbegroting te komen. De flexibiliteit van onze ontwikkelingssamenwerking berust nochtans alleen op het vrijwillige aandeel aan onze multilaterale hulp.

5.2 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

De bijzondere evaluatie neemt deel aan gezamenlijke evaluaties van programma's van multilaterale organismen. Verscheidene organisaties zijn echter in staat tot hoogwaardige onafhankelijke evaluatie, waardoor de evaluaties door de bilaterale donoren minder essentieel zullen worden. Meer in het bijzonder hebben de Verenigde Naties gemeenschappelijke evaluatienormen en -standaarden opgesteld voor de organisaties die actief zijn op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en van de humanitaire hulp.

Grafiek 14 : Multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigde organisatie, Gemiddelde 2000-2002



Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

ANNEXE 2

Commentaires du ministre de la Coopération au Développement sur le rapport 2005 de l'Evaluateur spécial de la Coopération au Développement

Remarque liminaire

Conformément à la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge, l' article 4 de l'arrêté royal du 17 février 2003 portant création d'un service «Evaluation spéciale de la Coopération internationale», prévoit que *«le service Evaluation spéciale établit annuellement, avant le* 31 *mars, à l'attention du Membre du Gouvernement qui à la Coopération au Développement dans ses attributions, un rapport sur les activités réalisées pendant l'année écoulée»*.

Le présent rapport est le premier que dépose Monsieur Dominique de Crombrugghe, désigné à la fonction d'Evaluateur spécial par arrêté royal du 4 avril 2003.

S'écartant d'une approche annuelle, ce rapport fournit:

– Un aperçu historique de l'évolution des priorités et du contexte de la coopération belge au cours de la période 1989 - 2005;
– La synthèse de deux évaluations, achevées en 2005, l'une sur l'appui à la justice en Afrique, le cas d'Avocats sans frontières et l'autre sur la coopération belge en Bolivie de 1992 à 2004;
– La présentation des évaluations en cours et projetées ainsi que des annexes, dont l'une présente l'aide publique au développement (APD) en 11 graphiques dont la majorité couvrent la période 2000-2002.

Commentaires

1. Evolution des priorités et du contexte de la coopération belge au cours de la période 1989-2005

Le chapitre 1er du rapport constitue une synthèse intéressante de la coopération belge durant les 16 dernières années. L'analyse des données permet à l'Evaluateur spécial de souligner certains points qui méritent une attention spéciale et qui devraient être étayés par de futures évaluations. TI s'agit entre autres des questions suivantes:

BIJLAGE 2

Toelichtingen van de minister van Ontwikkelingssamenwerking bij het rapport 2005 van de Bijzondere Evaluator van de Ontwikkelingssamenwerking

Inleidende opmerking

Overeenkomstig de wet van 25 mei 1999 betreffende de oprichting van de Belgische Technische Coöperatie, voorziet artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 februari 2003 tot de oprichting van een dienst «Bijzondere evaluatie van de Internationale Samenwerking» dat *«de dienst Bijzondere evaluatie elk jaar, voor* 31 *maart, ter attentie van het Lid van de Regering bevoegd voor de Ontwikkelingssamenwerking, een rapport opstelt over de activiteiten gerealiseerd in het afgelopen jaar».*

Het huidige rapport is het eerste afgeleverd door de heer Dominique de Crombrugghe die door koninklijk besluit van 4 april 2003 werd aangesteld tot Bijzondere Evaluator.

Afwijkend van een jaarbenadering, levert dit rapport:

– Een historisch overzicht van de evolutie van de prioriteiten en de context van de Belgische samenwerking tijdens de periode 1989 -2005;
– De synthese van twee evaluaties, afgerond in 2005, de ene over de steun aan de rechtspraak in Afrika, het geval van Advocaten zonder Grenzen en de andere over de Belgische samenwerking in Bolivia van 1992 tot 2004;
– De voorstelling van de lopende en geplande evaluaties, alsook van de bijlagen, waarvan de ene de officiële ontwikkelingshulp voorstelt in 11 grafieken waarvan de meerderheid de periode 2000-2002 dekken.

Toelichtingen

1. Evolutie van de prioriteiten en van de context van de Belgische ontwikkelingssamenwerking tijdens de periode 1989-2005

Hoofdstuk 1 van het rapport vormt een interessante synthese van de Belgische samenwerking tijdens de laatste 16 jaren. De analyse van de gegevens laat de Bijzondere Evaluator toe om bepaalde punten te benadrukken die een bijzondere aandacht verdienen en die door volgende evaluaties zouden moeten worden gesteund. Het betreft onder andere de volgende kwesties:

– Quelles sont les formes de coopération les plus appropriées pour concrétiser l'objectif d'accroissement du% du RNB consacré à l'APD?

– A quelles conditions l'accroissement du volume de l'aide permettra-t-il un impact plus important sur le développement dans les pays du Sud?

– En tant que donateur relativement modeste, de quelle façon la Belgique peut-elle contribuer au mieux à l'effort de développement de ses partenaires?

– Pourquoi les efforts de concentration géographique n'ont-ils porté jusqu'ici que sur la seule coopération gouvernementale?

– Le principe de la concentration sectorielle au niveau de la coopération gouvernementale se traduit-il dans la réalité de notre coopération avec nos pas partenaires?

Ce sont là des questions fondamentales qui rejoignent les priorités de la coopération belge. Car si le gouvernement s'est bien engagé à libérer des moyens supplémentaires pour la coopération au développement, il veut également renforcer l'efficacité de leur utilisation.

A cet effet, je rappelle mes options stratégiques à savoir:

– Une meilleure concentration des moyens;

– Une simplification et accélération des procédures en vue d'une plus grande efficacité: afin de permettre une mise en œuvre plus rapide des interventions sur le terrain;

– Un renforcement de la cohérence entre les différents canaux de la coopération;

– La fixation des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) en tant que «fil rouge» et référence pour la politique.

2. Les évaluations achevées

Le chapitre 2 du rapport concerne les seules évaluations finalisées à ce jour, à savoir, les activités de l'asbl *«Avocats sans Frontières»* en Afrique centrale et la coopération belge en Bolivie de 1992 à 2004.

A. L'évaluation de l'asbl Avocats sans frontières souligne la complexité des processus de réforme et d'appui à la justice dans les pays dits en transition en Afrique centrale. Cette analyse montre la nécessité d'inscrire clairement une intervention particulière dans la problématique d'ensemble de la réforme de la justice. Cette approche devrait permettre d'identifier les priorités avec les autorités du pays bénéficiaire et avec les autres acteurs de coopération et d'utiliser au mieux les avantages comparatifs des uns et des autres. Pour la coopération belge, il s'agit aussi de développer une

– Wat zijn de meest geschikte samenwerkingsvormen om de doelstelling van een toename van het% BNI besteed aan ODA te concretiseren?

– Onder welke voorwaarden zal de toename van het hulpvolume toelaten om een grotere impact te hebben op de ontwikkeling in de landen van het Zuiden.

– Op welke manier kan België, als relatief bescheiden donor, het beste bijdragen aan de ontwikkelingsinspanning van haar partners?

– Waarom waren de inspanningen voor een geografische concentratie tot op heden enkel op de gouvernementele samenwerking gericht?

– Vertaalt het principe van de sectorale concentratie op het niveau van de gouvernementele samenwerking zich in de realiteit van onze samenwerking met onze partnerlanden?

Dit zijn fundamentele vragen die de prioriteiten van de Belgische samenwerking vervoegen. Immers, de overheid heeft zich ertoe verbonden om bijkomende middelen vrij te maken voor de ontwikkelingssamenwerking, maar wil eveneens de doeltreffendheid versterken van hun gebruik.

Hiervoor, herhaal ik mijn strategische opties, namelijk:

– Een betere concentratie van de middelen;

– Een vereenvoudiging en versnelling van de procedures met het oog op een grotere doeltreffendheid: om een snellere uitwerking van de interventies op het terrein mogelijk te maken;

– Een versterking van de coherentie tussen de verschillende kanalen van de samenwerking;

– De vastlegging van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MOD's) als «leidraad» en referentie voor het beleid.

2. De afgeronde evaluaties

Hoofdstuk 2 van het rapport betreft enkel de afgeronde evaluaties, namelijk, de activiteiten van de vzw *«Advocaten zonder Grenzen»* in Centraal-Afrika en de Belgische samenwerking in Bolivia van 1992 tot 2004.

A. De evaluatie van de vzw *Advocaten zonder Grenzen* onderlijnt de complexiteit van de processen ter hervorming van en steun aan de rechtspraak in de zogenaamde transitielanden in Centraal-Afrika. Deze analyse toont de noodzaak aan om duidelijk een bijzondere interventie in te schrijven in de gehele problematiek van de hervorming van de rechtspraak. Deze aanpak zou moeten toelaten om de prioriteiten te identificeren met de autoriteiten van de begunstigde landen en met de andere samenwerkingsactoren en om de vergelijkende voordelen van elkeen op de beste manier te benutten.

stratégie d'ensemble impliquant la coopération gouvernementale et non-gouvernementale dans les domaines de la gestion des conflits, de la consolidation de la paix et des droits de l'homme.

B. L'évaluation de la coopération belge en Bolivie porte sur une période relativement longue (de 1992 à 2004), période qui a également connu des modifications importantes quant à la structure de notre coopération au développement. Des recommandations émises, je soulignerai notamment:

– Un nécessaire renforcement de la coordination, de la cohérence et de la complémentarité de l'aide belge (ceci en conformité avec les principes d'Harmonisation émis par le CAD);
– L'amélioration de l'alignement et la conformité des objectifs de la coopération belge en Bolivie avec les besoins des bénéficiaires directs et les priorités du gouvernement bolivien;
– Une plus grande concentration sectorielle de notre coopération en Bolivie;
– Une amélioration de l'efficacité de l'aide belge notamment par
1) l'introduction d'une gestion axée sur les résultats;

2) la capitalisation des expériences et leçons du passé;
3) la mise en place d'une mémoire institutionnelle et
4) le développement d'une culture de l'évaluation;

– Le renforcement de la durabilité / pérennité de nos interventions à prendre en compte dès leur conception et leur démarrage.

3. Les évaluations en cours

Le chapitre 3 du rapport donne un aperçu des évaluations en cours. Je soulignerai à cet égard celle qui concerne notre coopération bilatérale directe et qui porte sur la période 1999 - 2005.

Cette évaluation a pour objectif d'apprécier si les instances impliquées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la coopération bilatérale directe fonctionnent de manière à produire une coopération de qualité. La qualité de la coopération est définie entre autres par les lignes directrices actualisées du CAD et par les engagements internationaux souscrits par la Belgique.

Je serai très attentif aux résultats de cette évaluation qui devrait nous permettre d'apprécier dans quelle mesure la réforme de la coopération belge a atteint ses objectifs.

V oor de Belgische samenwerking betreft het ook de ontwikkeling van een geheelstrategie die de gouvernementele en niet-gouvernementele samenwerking betrekt in de domeinen van het conflictbeheer, de consolidatie van de vrede en de mensenrechten.

B. De evaluatie van de Belgische samenwerking in Bolivia dekt een relatief lange periode (van 1992 tot 2004), een periode die eveneens belangrijke wijzigingen heeft gekend wat betreft de structuur van onze ontwikkelingssamenwerking. Van de geformuleerde aanbevelingen, benadruk ik in het bijzonder:

– Een noodzakelijke versterking van de coördinatie, de coherentie en de complementariteit van de Belgische hulp (dit overeenkomstig de harmonisatieprincipes opgesteld door het DAC);
– De verbetering van de aanpassing en de conformiteit van de doelstellingen van de Belgische samenwerking in Bolivia aan de noden van de directe begunstigden en de prioriteiten van de Boliviaanse overheid;
– Een grotere sectorale concentratie van onze samenwerking in Bolivia; 0 Een verbetering van de doeltreffendheid van de Belgische hulp, in het bijzonder door

1) de introductie van een beheer gericht op de resultaten;
2) de kapitalisatie van de ervaringen en lessen uit het verleden;
3) de instelling van een institutioneel verslag en
4) de ontwikkeling van een evaluatiecultuur;

– De versterking van de duurzaamheid / blijvendheid van onze interventies waar vanaf hun ontwerp en start moet worden rekening gehouden.

3. De lopende evaluaties

Hoofdstuk 3 van het rapport geeft een overzicht van de lopende evaluaties. Ik zal hier deze benadrukken die onze directe bilaterale samenwerking betreft en die gaat over de periode 1999 - 2005.

Deze evaluatie heeft als doel te beoordelen of de instanties betrokken bij het ontwerp, de uitwerking en de evaluatie van de directe bilaterale samenwerking op die manier werken dat ze een kwaliteitsvolle samenwerking kunnen produceren. De kwaliteit van de samenwerking wordt onder andere bepaald door de bijgewerkte richtlijnen van het DAC en door de internationale verbintenissen aangegaan door België.

Ik zal veel aandacht besteden aan de resultaten van deze evaluatie die ons zou moeten toelaten om te beoordelen in welke mate de hervorming van de Belgische samenwerking haar doelstellingen heeft bereikt.

Concernant les autres évaluations en cours, je note que le rapport accorde une grande place à l'aide budgétaire.

Les résultats de cette évaluation sont attendus avec le plus grand intérêt. En effet, le passage de l'approche traditionnelle par projets à une approche plus globale via l'aide budgétaire est une tendance internationale. De nouvelles modalités telles que l'aide budgétaire générale et sectorielle et le basketfunding viennent s' ajouter aux instruments de coopération existants. Comme je l'ai souligné dans ma note de politique générale, si un dialogue politique constructif et une capacité institutionnelle suffisante existent, cette instrumentation constitue un moyen permettant d'élaborer des stratégies de développement plus cohérentes et efficaces dans les pays partenaires. Le pays partenaire prend le leadership pour l'élaboration d'une stratégie centrale de développement, ce qui mène à un supplément d'appropriation. Le renforcement du dialogue et de la coordination entre les acteurs concernés du partenariat accroît la transparence de notre contribution.

Enfin je note avec intérêt que le service de l'évaluation spéciale belge participe avec ses collègues européens de la coopération au développement à trois des six évaluations consacrées aux 3 C du Traité de Maastricht, à savoir la coordination des politiques, la complémentarité de leurs actions et la cohérence entre leurs politiques.

4. Conclusion

M'inscrivant dans le respect du principe d'indépendance de l'Evaluateur spécial, je limiterai mes appréciations à quelques commentaires visant principalement à accroître encore dans l'avenir l'utilité de son rapport.

Dès le départ d'un processus d'évaluation, il convient d'avoir sans cesse à l'esprit le souci de son utilité. La volonté d'évaluer s'inscrit donc dans une volonté de valoriser les résultats au travers des nécessaires ajustements et adaptations.

Une meilleure périodicité de ces rapports devrait permettre d'adapter, s'il échet, les politiques entreprises aux réalités du terrain et aux objectifs du Millénaire.

Betreffende de andere lopende evaluaties, merk ik op dat het rapport een grote plaats toekent aan de budgettaire hulp.

De resultaten van deze evaluatie worden met de grootste belangstelling afgewacht. Inderdaad, de overgang van de traditionele aanpak per project naar een meer globale aanpak via de budgettaire hulp is een internationale tendens. Nieuwe modaliteiten zoals de algemene en sectorale budgettaire hulp en het basketfunding zijn zopas toegevoegd aan de bestaande samenwerkingsinstrumenten. Zoals ik in mijn algemene beleidsnota heb benadrukt, als een opbouwende politieke dialoog en voldoende institutionele capaciteit bestaan, vormt deze instrumentatie een middel om meer coherente en doeltreffende ontwikkelingsstrategieën uit te werken in de partnerlanden. Het partnerland neemt het leadership voor het opstellen van een centrale ontwikkelingsstrategie, wat leidt tot een ownership-supplément. De versterking van de dialoog en de coördinatie tussen de betrokken actoren van het partnerschap . vergroot de transparantie van onze bijdrage.

Ik merk trouwens met belangstelling op dat de Belgische dienst voor Bijzondere Evaluatie samen met haar Europese collega' s van de ontwikkelingssamenwerking deelneemt aan drie van de zes evaluaties besteed aan de 3C' s van het Verdrag van Maastricht, namelijk de coördinatie van de beleiden, de complementariteit van hun acties en de coherentie tussen hun beleiden.

4. Besluit

Mij aansluitend bij het respecteren van het principe van de onafhankelijkheid van de Bijzondere Evaluator, zal ik mijn opmerkingen beperken tot enkele toelichtingen die vooral gericht zijn op het, in de toekomst, nog vergroten van het nut van zijn rapport.

Vanaf de start van een evaluatieproces moet men de bezorgdheid om het nut ervan in gedachten houden. De wens om te evalueren plaatst zich dus in een wil om de resultaten te benutten via noodzakelijke herschikkingen en aanpassingen.

Een betere periodiciteit van deze rapporten moet het mogelijk maken om de ondernomen beleiden aan te passen aan de realiteit op het terrein en aan de Millenniumdoelstellingen.

Afin de mieux assurer la valorisation des conclusions de ce rapport, il serait souhaitable que l'Evaluateur spécial mette en exergue, en fin d'évaluation, ses conclusions et recommandations, ceci afin de permettre aux différents destinataires du rapport de les exploiter de manière optimale.

Om een betere valorisatie te verzekeren van de besluiten van dit rapport, zou het wenselijk zijn dat de Bijzondere Evaluator zijn besluiten en aanbevelingen in het licht stelt, dit om de verschillende bestemmelingen van het rapport toe te laten ze optimaal te benutten.

ANNEXE 3 — BIJLAGE 3

Réunion du Comité de suivi
mardi 29 novembre 2005
Procès verbal

Participants:

Dominique de Crombrugghe	S0.4
Cécilia De Decker	S0.4
Catherine Delain	S0.4
Jacqueline Liénard	D0.2
Han Verleyen	11.11.11
Jean-Philippe Platteau	FUNDP

Excusé:

Robrecht Renard	UA

Ordre du jour

1. Présentations
2. Rappel de la mission et du fonctionnement du comité
3. Discussion du projet de rapport annuel à l'attention du Ministre de la CD 4. Prochaine réunion

Récapitulatif des avis émis pendant la réunion

Le Comité de Suivi a entendu la programmation du Service de l'Evaluation Spéciale! et a exprimé un avis globalement favorable sous réserve des points suivants:
– le programme d'évaluation apportera peu d'informations sur les effets de la coopération belge sur l'allègement de la pauvreté
– les allègements de *dette* représentent une part considérable de l'APD., Il faut une évaluation dans ce domaine. (prévue en *2007)*
Le comité s'est également prononcé sur la version provisoire du Rapport 2005 de l'Evaluateur spécial à l'attention du Ministre de la coopération au développement dont les points essentiels sont énumérés ci-dessous sous 3.

1. Présentations

Bienvenue à Jacqueline Liénard qui remplace Michel Tierens *comme* chef du service DO.2 et est à ce titre membre d'office du comité de suivi.
Catherine Delain est stagiaire au SES et accompagne la réunion.

2. Mission du comité

Pour rappel
l'AR du 17 février 2003 stipule en son art. 6 que le service «Evaluation spéciale» est assisté dans ses fonctions, selon ses besoins, par un comité de suivi constitué de six experts en coopération au développement:

– deux membres désignés par le Conseil fédéral pour le Développement durable;
Han Verleyen et Jean-Philippe Platteau

– un membre désigné par le Ministre des Affaires étrangères;

1. Le programme d'évaluation fait partie du rapport annuel du SES,Chapitre 5

vacant
– un membre désigné par le Membre du Gouvernement qui a la Coopération au Développement dans ses attributions;
Robrecht Renard

– le chef de la cellule «Evaluation interne et suivi des résultats» de la DGCI;
Jacqueline Liénard - le chef du service d'audit interne du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

la fonction n'est pas occupée Le comité de suivi établit un règlement interne qui définit son mode de fonctionnement.

Jusqu'à présent, le comité n'a pas établi de *règlement d'ordre intérieur.*

§ 2. Le comité de suivi prend connaissance du plan d'actiondu SES
Dominique de Crombrugghe rappelle que le plan d'action est repris dans le projet de rapport au Parlement et présente ce plan d'action

Réactions du *Comité de suivi sur le plan d'action*
le programme d'évaluation apportera peu d'informations sur les effets de la coopération belge sur l'allègement de la pauvreté
les allègements de *dette représentent une part considérable de l'APD. Il faut une évaluation dans* ce *domaine.* (note du SES: cette évaluation est prévue pour 2007) et remet un avis au Membre du Gouvernement qui a la Coopération au Développement dans ses attributions à propos du rapport annuel de l'évaluateur spécial

Le comité convient que le présent PV *contient l'avis sur le projet de rapport. Le* PV *sera communiqué au Ministre par les soins* de *l'évaluateur après validation par le Comité.*

A ces fins, le comité confrontera les activités d'évaluation aux missions décrites à l'article 2, § 1er, et à la charte, telle que mentionnée à l'article 2, § 2, du présent arrêté. § 3. Nonobstant le pouvoir d'avis du comité de suivi mentionné dans l'article 4, le service «Evaluation spéciale» informe le comité de suivi, durant l'année et à sa demande spécifique d'activités d'évaluation courantes.

Après une période de *latence, l'évaluateur se propose* de *convoquer le comité* 3 *fois par an, et plus s'i!* y *a urgence.*

§ 4. Le comité de suivi informera le Membre du Gouvernement qui a la Coopération au Développement dans ses attributions et le Président du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement de graves difficultés éventuelles que le Service rencontre pour exercer ses tâches de manière indépendante et objective

Il n ~v a pas de *situations de type actuellement.*

3. Discussion sur le Rapport annuel

Général

Le comité d'avis estime que la structure générale du rapport est bonne mais que les principaux messages tirés des évaluations citées dans le rapport devraient être exprimés de façon plus claire de telle sorte que certaines recommandations puissent être faites (notamment au niveau politique).

00.2

Les activités du service 00.2 ne seront pas présentées dans le Rapport 2005.

En 2006, le SES se conciliera avec 00.2.1 (Service de l'Evaluation OGCO) en vue de la communication au Ministre puis au Parlement des messages saillants des évaluations de ce dernier service.

Bonne gouvernance

Le concept de «bonne gouvernance» mentionné dans la partie sur l'aide budgétaire devrait être davantage précisé.

Note politique
La section qui traite des notes politiques devrait être actualisée pour mieux rendre compte des priorités du ministre actuel.

Peer Review
Le comité remarque que le rapport ne fait pas référence à la Peer Review 2005 du CAD. Certaines parties du Rapport pourraient être éclairées ou mises en parallèle avec les conclusions de la Peer Review.

Bolivie
La section 3.2 ((Evaluation de la coopération belge en Bolivie de 1992 à 2004») serait plus percutante si le SES en dégageait les quelques messages les plus importants à communiquer aux responsables politiques:

L'illustrant davantage avec quelques exemples;
La structurant sur base de la pertinence d'une part (i.e. que fait-on? p.ex. rural/urbain, population favorisée/défavorisée, etc.) et de la durabilité d'autre part (i.e. la (non-)durabilité des projets et programmes de la Coop.Bi.Dir, des ONG et des universités et leurs causes respectives).

Rappel pour SOA
A la section 2.8, mentionner la «Réunion interdépartementale Afrique Centrale».

NOTE: Le contenu du Rapport est confidentiel jusqu'au lendemain de sa présentation au Parlement.

4. Prochaine réunion

proposition: mardi 14 février 2006 14h30-17h00
OJ proposé
– Tentative de» calendrier pour le comité de suivi:
– Information sur suite au rapport Parlement;
– Information sur dissémination Rapport Bolivie;
– Rapport provisoire
Evaluation de rôles et fonctions de coupoles et fédérations d'ONG; «

– Etat d'avancement:
. Coopération bilatérale directe
. Coopération syndicale
. Autres

– Divers

Centrale drukkerij – Deze publicatie wordt uitsluitend gedrukt op volledig gerecycleerd papier
Imprimerie centrale – Cette publication est imprimée exclusivement sur du papier entièrement recyclé