



Examen en matière de coopération
pour le développement

BELGIQUE

Pré-impression des dossiers du CAD

2001, Volume 2. No.2



AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays Membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les Membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays Membre examiné répondent aux questions posées par les autres Membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section de la publication intitulée "Principales conclusions et recommandations".

La présente publication contient les principales conclusions et recommandations approuvées par le Comité d'aide au développement à l'issue de son examen, réalisé le 9 mai 2001 au siège de l'OCDE, et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant le Danemark et le Luxembourg, sur la politique de la Belgique en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure
Président du CAD

LISTE DES SIGLES

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
BIO*	Société de promotion des investissements dans les pays en voie de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CFDD	Conseil fédéral du développement durable
CIUF	Conseil interuniversitaire de la Communauté française
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTB	Coopération technique belge
DGCI	Direction générale de la coopération internationale
ECHO*	Office humanitaire de la Communauté européenne
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBS	Fonds belge de survie
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
GICD	Groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement
GEFTF*	Caisse du Fonds pour l'environnement mondial
IDA*	Association internationale de développement
IMT	Institut de médecine tropicale
MAE	Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale
OCHA*	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OND	Office national du Ducroire
ONG	Organisation non gouvernementale
PIC	Programmes indicatifs de coopération
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut

Belgique

PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRIMA*	Gestion intégrée des processus du cycle des prestations de coopération
SADC*	Communauté de développement de l'Afrique australe
SMCL	Structure mixte de concertation locale
TCOR*	Service des opérations spéciales de secours de la FAO
UE	Union Européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VLIR*	Conseil interuniversitaire flamand
VVOB*	Association flamande pour la coopération au développement et l'assistance technique

* Acronyme en langue originale

Taux de change (FB pour un dollar des Etats-Unis)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
29.4972	30.9755	35.7584	36.2976	37.8615	43.7727

Signes utilisés :

FB	Franc belge
()	Estimation du Secrétariat, pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable
P	Provisoire

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme des composantes.

L'aide belge : aperçu synthétique

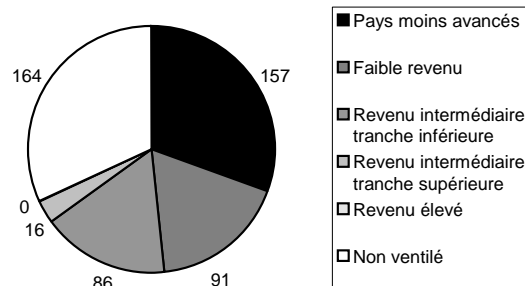
BELGIQUE

APD bilatérale brute, moyenne 1998-99, sauf indication contraire

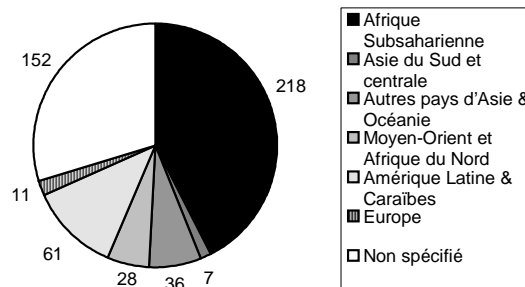
APD nette	1998	1999	Variation 1998/99
Prix courants (millions de \$)	883	760	-13.9%
Prix constants (millions de \$ 98)	883	785	-11.1%
En francs belges (millions)	32 037	28 766	-10.2%
APD/PNB	0.35%	0.30%	
Aide bilatérale (%)	61%	57%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	68	82	19.2%

Dix principaux bénéficiaires (millions de \$)	
1 Tanzanie	41
2 Congo, Rép. dém.	24
3 Rwanda	22
4 Côte d'Ivoire	20
5 Bolivie	18
6 Cameroun	14
7 Viet Nam	12
8 Sénégal	10
9 Tunisie	9
10 Burkina Faso	8

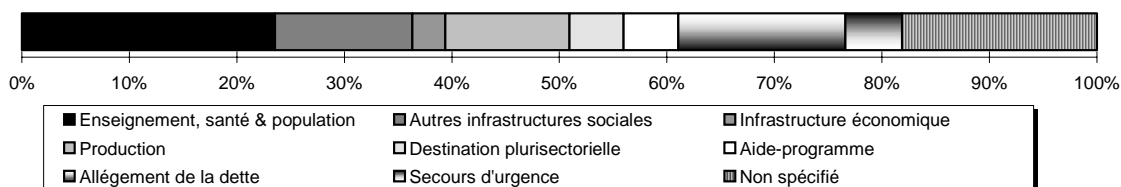
Par groupe de revenu (millions de \$)



Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	II-11
CHAPITRE 1 NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE BELGE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	II-17
Les réformes entreprises depuis 1997	II-17
Objectifs et orientations de la nouvelle loi relative à la coopération internationale belge...	II-19
Une nouvelle réforme en perspective : la "défédéralisation" de l'aide	II-21
CHAPITRE 2 LE VOLUME ET LA REPARTITION DE L'AIDE	II-25
Le volume de l'APD, sa répartition par organisme de financement et les perspectives	II-25
L'aide bilatérale et les principes d'allocation des ressources.....	II-27
L'aide multilatérale	II-28
La coopération indirecte	II-30
Les ONG	II-30
La coopération universitaire et les institutions scientifiques.....	II-32
Les organisations spécialisées de droit privé.....	II-33
Le Fonds belge de survie	II-34
L'aide humanitaire et alimentaire.....	II-35
CHAPITRE 3 LES INSTRUMENTS DE L'AIDE : POLITIQUES ET APPROCHES	II-37
Les thèmes transversaux	II-37
Le développement durable et l'environnement	II-37
La lutte contre la pauvreté.....	II-39
La prévention des conflits et la consolidation de la société	II-41
L'égalité hommes-femmes	II-42
L'allègement de la dette	II-43
La promotion du secteur privé local	II-43
La cohérence des politiques	II-45
La politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique	II-46
CHAPITRE 4 LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE : ORGANISATION, DEFIS, SYSTEMES DE GESTION ET RÉSULTATS	II-49
La nouvelle organisation de l'administration de l'aide	II-49
La DGCI.....	II-49
La CTB.....	II-51
Les procédures de gestion.....	II-53
La co-gestion locale	II-53
Le cycle de projet PRIMA.....	II-54
Le cadre des Attachés de coopération	II-54

Les défis dans la mise en oeuvre de la réforme et la réorientation des activités.....	II-55
Résultats et performances	II-56
CHAPITRE 5 LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE : LES OPERATIONS SUR LE TERRAIN	II-59
Les stratégies-pays et la programmation de l'aide	II-59
Les stratégies-pays	II-59
La programmation financière	II-60
Les relations avec les partenaires locaux	II-61
Les relations avec les partenaires du pays aidé	II-61
Les relations avec les autres donateurs	II-62
Le développement de l'approche sectorielle	II-63
L'approche-programme ou sectorielle	II-63
La situation sur le terrain.....	II-64
Les modalités d'exécution des projets.....	II-64
Le principe de base : la cogestion	II-64
La CTB et l'évolution du système.....	II-65
Le fonctionnement dans la pratique	II-66
ANNEXE I STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	II-69
ANNEXE II CONTRAT DE GESTION ETAT-CTB	II-77
ANNEXE III ORGANIGRAMMES.....	II-79
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA BELGIQUE PAR LE CAD	II-83
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES.....	II-87

Tableaux

Tableau 1. Liste des pays prioritaires.....	II-20
Tableau 2. Répartition de l'APD belge entre les différentes administrations concernées, 1990-99.....	II-25
Tableau 3. Croissance annuelle de l'APD.....	II-27
Tableau I.1. Apports financiers totaux.....	II-70
Tableau I.2. APD par grandes catégories.....	II-71
Tableau I.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	II-72
Tableau I.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	II-73
Tableau I.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	II-74
Tableau I.6. Panorama comparatif	II-75

Organigrammes

Organigramme III.1. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la coopération internationale.....	II-80
Organigramme III.2. La Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) au 1/9/2000.....	II-81

Belgique

Graphique

Graphique I.1. APD nette des pays du CAD en 1999 II-76

Encadrés

Encadré 1. L'approche belge par rapport aux besoins fondamentaux II-38

Encadré 2. Principes opérationnels de base II-40

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Les réformes entreprises depuis 1997 dans l'administration belge de l'aide

Depuis le dernier examen du Comité d'aide au développement (CAD) en septembre 1997, le dispositif d'aide belge a connu à la fois une évolution législative majeure et une restructuration administrative importante :

- Approbation le 15 mai 1999 par la Chambre des Représentants d'une nouvelle "*Loi relative à la coopération internationale belge*". Cette loi introduit la notion de "coopération internationale" ayant pour objectif le développement durable, le partenariat et la pertinence au développement. La loi introduit également la notion de concentration de l'aide bilatérale sur 25 pays (ou organisations régionales de pays), cinq secteurs d'intervention et trois thèmes transversaux prioritaires. Enfin la coopération multilatérale et la coopération indirecte via les partenaires non gouvernementaux sont mieux précisées.
- Création à la fin 1998 d'une société de droit public à finalité sociale, la Coopération technique belge (CTB), chargée de la mise en oeuvre de la coopération de gouvernement à gouvernement, avec son siège à Bruxelles. La mise sur pied d'une société de promotion des investissements dans les pays en développement (le BIO) est prévue prochainement. La fonction de définition des politiques et de programmation a, par contre, été confiée à la Direction générale de la coopération internationale (DGCI)¹, intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale (MAE). De plus, il a été créé une nouvelle fonction d'Évaluateur spécial rattaché au Secrétaire Général du MAE et faisant rapport directement au Parlement.

Une nouvelle réforme en perspective : la "défédéralisation" de l'aide

Le Cabinet restreint des ministres du 15 octobre 2000, a décidé de procéder à une délégation accrue de pouvoirs à l'échelon infranational sous forme de "défédéralisation" du budget de la coopération. En principe, cette décision vise à déléguer, dès 2004, aux entités communautaires et régionales, la responsabilité totale ou partielle de la gestion de l'aide publique au développement (APD) et du budget fédéral y afférant.

Le Sénat belge a organisé diverses auditions sur la question, et les avis sont pour l'instant encore partagés sur l'opportunité d'une telle réforme et son impact final. Le Secrétariat du CAD a été invité

1. La DGCI a en partie intégré la plupart des fonctionnaires de l'ancienne Administration générale de la coopération au développement (AGCD).

Belgique

par ladite commission le 20 mars 2001. Il a souligné que la "défédéralisation" entraînerait notamment trois risques majeurs :

- Mise en danger des efforts en cours pour réformer l'administration de l'aide et assurer une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelle, y compris dans le cadre du processus de réforme de l'ensemble de l'administration publique belge.
- Réduction de la cohérence interne de l'ensemble du système d'aide au niveau de sa pertinence, efficacité et efficience, ainsi que des relations stratégiques entre ses composantes bilatérales et multilatérales. Il en va de même pour la cohérence entre l'APD et les autres politiques qui ont une influence sur le sort des pays en développement.
- Renforcement de l'approche "belgo-belge" de la coopération indirecte au détriment des processus et des dynamiques en cours dans plusieurs pays partenaires, notamment à travers les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), les approches sectorielles, l'aide budgétaire et de programme, etc..

Cette analyse est partagée par le CAD.

Perspectives du volume de l'APD

En termes de versements nets, le volume de l'APD de la Belgique a atteint en 1999 760 millions de \$, équivalant à 0.30 % du Produit national brut (PNB). En pourcentage du PNB la Belgique est au 11ème rang parmi les Membres du CAD, tandis qu'en termes de volume absolu elle se classe au 15ème rang. L'APD de 1999, mesurée en pourcentage du PNB, correspond au résultat historique le plus bas. Les autorités belges ont cependant la ferme intention de renverser la tendance constatée. En effet, en 2000, l'APD de la Belgique s'est élevée à 812 millions de \$, équivalant à 0.36 % du PNB. Ce pourcentage classe la Belgique au 6ème rang parmi les Membres du CAD. En 2000, il a été effectivement décidé que, pendant les trois années suivantes (de 2001 à 2003), le budget de la coopération augmentera d'un montant global de 365.5 millions de \$ (au taux de change de l'année 2000). En dépit de cette évolution encourageante, il reste toutefois peu d'espoir pour que l'APD belge atteigne, à moyen terme, l'objectif affiché de 0.7 % du PNB.

Progrès accomplis depuis le dernier examen

Orientation et mise en oeuvre des réformes

Le récent processus de réforme se situe dans la suite que le gouvernement fédéral a donnée aux recommandations formulées par la Commission parlementaire de suivi, pour répondre à de nombreuses critiques publiques quant à la pertinence et l'efficacité de l'aide belge. En 1997, la Commission avançait une série de mesures en vue de mieux préciser les objectifs et les principes de base de la coopération belge, accroître les capacités de gestion de l'administration de l'aide, et introduire une séparation entre la définition des politiques et la mise en oeuvre des programmes et projets. La nouvelle *Loi relative à la coopération internationale belge* ainsi que les mesures prises depuis la fin 1998 répondent à ces recommandations et au consensus international sur l'orientation de l'aide. Le MAE et le Secrétaire d'Etat à la coopération au développement ont maintenu jusqu'ici un budget séparé pour la Coopération internationale au sein du MAE. Toutes ces mesures constituent un pas important dans le processus de modernisation de l'aide belge.

Ciblage de l'aide bilatérale et multilatérale

En 1998 et 1999 les pourcentages de l'APD belge consacrée à l'aide bilatérale étaient respectivement de 62 % et 59 % du volume total de l'APD brute. Au niveau des pays bénéficiaires on constate qu'en 1998 et 1999 la part de l'APD belge bilatérale qui a été allouée aux pays les moins avancés (PMA) (47 % et 43 % respectivement), était nettement plus élevée que la moyenne du CAD (22 %). En y ajoutant les autres pays à faible revenu, le degré de "ciblage" de l'APD bilatérale belge sur les pays les plus pauvres était également nettement supérieur (73 % et 68 % respectivement) à la moyenne du CAD (52 %). Cela indique une volonté délibérée de concentrer l'APD en fonction du critère de pauvreté relative des pays bénéficiaires, en tout premier lieu en Afrique subsaharienne.

La clé de répartition entre l'aide bilatérale et multilatérale est d'environ 60-40 % pour la période 1998-99 et devrait être maintenue au cours des prochaines années. L'allocation multilatérale est supérieure à la moyenne du CAD (30 %). Tout récemment la Belgique a cherché à recentrer son action multilatérale sur un nombre plus restreint d'institutions internationales. La loi du 25 mai 1999 impose la concentration de la coopération multilatérale sur une vingtaine d'organisations internationales.

Lutte contre la pauvreté

Pour la Belgique la lutte contre la pauvreté occupe une place centrale dans la recherche d'un développement durable. Son rappel de la dimension politique de la pauvreté met en évidence la relation qui unit étroitement les besoins fondamentaux de l'être humain avec les droits humains. Cependant, la satisfaction des besoins élémentaires ne peut se réaliser sans la mise en place d'un certain nombre de conditions préalables. C'est pourquoi la Belgique associe à sa priorité à la lutte contre la pauvreté, la lutte pour le respect de la sécurité et de la liberté des hommes et des femmes vivant dans des situations précarisées par la guerre et les injustices sociales. Cela va de pair avec une attention spéciale aux droits des enfants, premières victimes de la pauvreté et de la guerre. La lutte contre la pauvreté devient aussi une question de redistribution et de conquête de pouvoirs, en bref une question de droits. La vision et les principes opérationnels que la Belgique a définis tiennent compte des directives récentes du CAD en la matière. Il est prévu que les notes stratégiques-pays et sectorielles tiendront compte de cette priorité et s'inscriront dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

Promotion du secteur privé

La Belgique reconnaît le rôle primordial du secteur privé local, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises et micro-entreprises. En conséquence, elle s'est récemment dotée d'une politique, d'un programme et d'outils appropriés de promotion du secteur privé dans les pays pauvres. Les appuis techniques, sous forme de dons ou d'autres contributions non-récupérables, seront normalement gérés par la CTB. En revanche, les contributions financières directes et indirectes, sous forme d'investissements récupérables, seront menées par l'intermédiaire d'une société de promotion des investissements dans les pays en développement, le BIO, dont la création est prévue au cours de l'année 2001.

Défis à venir

Consolidation des réformes en cours

De nouveaux efforts sont indispensables pour consolider les réformes entreprises et assurer une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelle. En particulier, les réformes entreprises impliquent l'émergence d'une nouvelle culture institutionnelle au sein de la DGCI et d'une

Belgique

collaboration étroite entre la DGCI, la CTB, et éventuellement le futur BIO, ainsi qu'entre la DGCI et les Attachés de la coopération. Pour une partie du personnel de la DGCI le défi est de donner la priorité aux aspects stratégiques, de définir les mandats opérationnels et administratifs de la CTB, et d'assurer la mise en oeuvre et le suivi des politiques globales et sectorielles. Pour les autres départements et le personnel du MAE, il s'agit par contre d'accepter les spécificités de la DGCI et de la coopération au développement.

"Défédéralisation"

La décision du Cabinet restreint de "défédéraliser" l'aide est susceptible de perturber les réformes en cours. Cependant, les termes de la déclaration gouvernementale sont assez ambigus et laissent ouverte la possibilité d'une approche maximaliste ou minimaliste. Le partage précis des compétences entre Etat fédéral, Communautés et Régions, n'a pas encore été défini dans les détails. Il y a donc une marge de manoeuvre pour des discussions et des négociations entre les différents acteurs et partenaires. A cet égard, la possibilité de transferts de compétences de l'Etat fédéral vers les Communautés et les Régions, dans le domaine de l'aide retenue par le gouvernement fédéral en octobre 2000, suscite l'inquiétude des Membres du CAD, au moment où la communauté internationale se préoccupe d'une cohérence accrue des politiques, d'une meilleure coordination et intégration des stratégies ainsi que d'une plus grande efficacité sur le terrain, et où elle a résolu de se donner les moyens de renforcer ces éléments des politiques de coopération. Il faudrait donc éviter que l'Etat fédéral perde toute compétence en la matière ; celle-ci devrait rester conjointe pour des raisons de crédibilité et de cohérence.

Cohérence des politiques

Le point de départ de la cohérence au niveau politique est constitué par la déclaration gouvernementale de juillet 1999 et les deux notes élaborées pour les secteurs de la politique étrangère d'un côté et de la coopération internationale de l'autre. Le Conseil des ministres constitue le forum le plus élevé pour assurer la cohérence des politiques menées au niveau fédéral. Depuis plusieurs années un Groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement (GICD) s'emploie à promouvoir une synergie plus grande entre les activités menées par les différents départements fédéraux responsables de la formulation et la mise en oeuvre de politiques et actions ayant une incidence sur les pays du Sud. Le Conseil des ministres a décidé récemment de réactiver le GICD. Le défi majeur est représenté par les incertitudes liées à la "défédéralisation" de l'aide bilatérale qui pourrait avoir comme conséquence un saupoudrage accru de l'APD, un manque d'unité politique et stratégique d'ensemble, une mise en oeuvre cloisonnée ainsi que, sur le terrain, une marginalisation des acteurs institutionnels belges.

Mise en application de la lutte contre la pauvreté

Si la priorité que la Belgique attribue à la lutte contre la pauvreté est indéniable, il reste encore un long chemin à parcourir pour mieux cibler l'aide et pour l'ancrer dans des stratégies-pays et sectorielles. De même, il est essentiel de développer un système de monitoring et d'évaluation qui permette de déterminer si les objectifs internationaux de développement ainsi que les objectifs spécifiques ont été atteints. Bien qu'il y ait une relative stabilité dans la liste des bénéficiaires de l'APD belge, on constate une couverture géographique très large et une tendance à la dispersion. Avec des volumes d'APD relativement modestes, la Belgique peut difficilement jouer un rôle important dans un pays déterminé. La réorientation de l'aide bilatérale sur les 25 pays et régions prioritaires exigera un effort persévérant de la part de l'administration de l'aide et des Attachés sur le terrain. Cela demandera aussi que des stratégies-pays soient élaborées en commun avec les gouvernements concernés, en impliquant la

société civile, et en coordonnant étroitement avec les autres donateurs. Au niveau des approches, le défi est de passer progressivement d'une approche-projet à une approche sectorielle.

Coopération indirecte

La coopération bilatérale indirecte a joué historiquement un rôle important dans l'APD belge. Les institutions qui en sont à la tête (ONG, universités, instituts de recherche, organisations spécialisées) jouissent d'une forte assise régionale et communautaire et d'une influence notable sur l'orientation de la politique de coopération. Le nombre d'ONG agréées (134) est impressionnant ; il occasionne le saupoudrage de l'aide et est difficilement gérable par la DGCI bien que se soient développées des approches-programmes qui incitent au regroupement des ONG. Par ailleurs, la "défédéralisation" risque d'entraîner une dispersion accrue de l'action des ONG dans la mesure où les plus importantes, qui ont gardé jusqu'ici un caractère national, se verraient forcées à une scission en cas de communautarisation des budgets officiels. Certaines activités telles que l'enseignement, la culture, l'environnement sont devenues la compétence exclusive des régions et des communautés. Il est donc logique que les organismes spécialisés des régions et des communautés aient été associés à la réalisation de la coopération belge dans leurs domaines d'expertise. Cette forme de coopération offre l'avantage d'une coopération directe ou de proximité entre certains acteurs institutionnels belges et du Sud. Mais le risque est de promouvoir une approche "belgo-belge" qui privilégie certaines orientations stratégiques (par exemple la coopération universitaire au lieu du soutien à l'éducation de base), des contenus et des modalités de coopération dictés avant tout par les intérêts des institutions belges. En dépit de sa qualité intrinsèque, elle risque donc d'affaiblir globalement la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de l'APD belge.

Résultats et performance

La réforme de la coopération belge a prévu la création du poste d'Évaluateur spécial en dehors de la structure de la DGCI afin de garantir son indépendance. Aucune disposition n'a par contre été prise concernant la fonction d'évaluation interne au sein de la DGCI et de la CTB. C'est ainsi que le service d'évaluation, qui faisait partie de l'ancienne Direction Etudes et Evaluation de l'ex-AGCD, a simplement été supprimé. Or, un système d'évaluation moderne ne devrait pas reposer exclusivement sur une unité indépendante. Le manque d'une unité d'évaluation interne empêche tout travail de suivi et de contrôle stratégique quant aux résultats intermédiaires des programmes et projets en cours, y compris dans une perspective de contribution à la réalisation des objectifs internationaux de développement. Le système actuel d'évaluation est encore trop centré sur le travail de l'Évaluateur spécial, investi d'un pouvoir formel d'appréciation qui n'est pas contrebalancé par une évaluation interne plus systématique et régulière. Sans mesures correctives, il est fort probable que l'objectif de diffusion systématique des résultats et des enseignements de l'évaluation et l'appropriation de ces derniers par les personnes en charge des projets et programmes ne pourra pas être atteint.

Recommandations

Sur la base de ces conclusions, le CAD recommande que la Belgique :

- Poursuive son effort pour consolider les réformes en cours et assurer une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelle au niveau de la DGCI et de la CTB.
- Maintienne le principe d'un budget séparé pour la coopération internationale au sein du MAE.
- Au cas où des partages de compétence dans le domaine de l'aide belge seraient poursuivis à l'avenir, choisisse une approche minimale assurant que l'administration

Belgique

fédérale ne serait pas dépourvue des compétences et des moyens lui permettant d'assurer, dans le domaine de la coopération, la cohérence, l'efficacité et l'impact sur le terrain.

- Profite de toute amélioration de la situation budgétaire pour continuer d'augmenter le volume de l'aide et le rapprocher progressivement de l'objectif gouvernemental de 0.7 % du PNB.
- Réaffirme la priorité donnée par la loi à la réduction de la pauvreté comme objectif fondamental et prépare les stratégies relatives aux pays prioritaires en s'appuyant sur les CSLP et l'approche sectorielle.
- Accroisse la part de l'aide allant aux pays et régions prioritaires et continue à recentrer son action multilatérale sur un nombre plus restreint d'institutions multilatérales.
- Associe plus étroitement la DGCI à la définition des positions que la Belgique défend au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.
- Elabore des stratégies-pays participatives dans tous les pays prioritaires.
- Développe plus résolument le recours à l'approche sectorielle dans la mise en oeuvre de l'aide.
- Accélère la mise en place d'une nouvelle société de promotion des investissements dans les pays en développement (le BIO), en veillant à ce que dans ses statuts la priorité soit donnée aux pays les moins avancés (PMA), au renforcement des capacités institutionnelles locales et à la lutte contre la pauvreté.
- Evite la dispersion de la coopération indirecte et assure qu'elle s'inscrive davantage dans les priorités et les programmes de lutte contre la pauvreté définis par les pays partenaires.
- Réforme le système d'évaluation pour permettre à la DGCI et la CTB de développer un système de suivi et un système d'évaluation interne de nature à assurer une prise en compte des enseignements qu'il apporte.
- Porte une attention accrue à la mise en oeuvre effective d'une plus grande cohérence entre la politique de coopération et d'autres politiques susceptibles d'avoir des effets pour les pays en développement.

CHAPITRE 1

NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE BELGE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les réformes entreprises depuis 1997

La coopération belge est en pleine réforme. Depuis le dernier examen du Comité d'aide au développement (CAD) en septembre 1997 le dispositif de l'aide belge a connu à la fois une évolution législative majeure et une restructuration administrative importante. Ce processus se situe dans la suite que le gouvernement fédéral a donnée, notamment en 1999, aux recommandations formulées par la Commission parlementaire de suivi, mise en place en décembre 1995, pour répondre à de nombreuses critiques publiques quant à la pertinence et l'efficacité de l'aide belge. Ainsi, dans son rapport publié en juillet 1997, la Commission avançait une série de recommandations en vue de : i) mieux préciser les objectifs et les principes de base de la coopération belge ; ii) accroître les capacités du service public en matière de définition de la politique et simplifier les procédures ; et iii) introduire une séparation fonctionnelle entre la définition des politiques et la programmation d'une part et la mise en oeuvre des programmes et projets d'autre part, tout en veillant à une évaluation rigoureuse et indépendante des activités financées.

Le gouvernement belge a entamé le processus de réforme sur deux fronts principaux :

- Au niveau législatif, par l'approbation le 15 mai 1999 par la Chambre des Représentants d'une nouvelle "*Loi relative à la coopération internationale belge*". Celle-ci a été publiée dans le Moniteur belge du 1er juillet 1999. En voici les principaux éléments : i) la loi introduit la notion de "coopération internationale" : celle-ci est une affaire entre partenaires placés sur un pied d'égalité ; ii) l'objectif de la coopération internationale est défini par le développement durable, le partenariat et la pertinence au développement ; iii) la pertinence est définie d'après les critères du CAD ; iv) la coopération bilatérale devra se concentrer sur 25 pays (ou organisations régionales de pays) au maximum ; v) la coopération bilatérale devra se limiter à cinq secteurs d'intervention et trois thèmes transversaux prioritaires ; vi) la coopération multilatérale et la coopération via les partenaires non gouvernementaux sont mieux précisées.
- Au niveau des réformes administratives, il a été décidé de créer une société de droit public à finalité sociale, la Coopération technique belge (CTB), chargée de la mise en oeuvre de la coopération de gouvernement à gouvernement (ou coopération bilatérale directe), avec son siège à Bruxelles. La mise sur pied d'une société de promotion des investissements dans les pays en développement (le BIO) est prévue prochainement. La fonction de définition des politiques et de programmation a, par contre, été confiée à la Direction générale de la coopération internationale (DGCI), intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale

Belgique

(MAE). De plus, il a été créé une nouvelle fonction d'Évaluateur spécial rattaché au Secrétaire Général du MAE et faisant rapport directement au Parlement.

La nouvelle législation et la réforme administrative s'inscrivent globalement dans le consensus international qui s'est dégagé suite au document publié en 1996 par l'OCDE/CAD : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* visant à rassembler tous les donateurs autour de certains thèmes et objectifs précis, notamment le thème mobilisateur de la lutte contre la pauvreté.

A la fin de l'année 2000 tous les dispositifs pour assurer la mise en oeuvre des grandes lignes de la réforme avaient été mis en place, notamment à Bruxelles. Par contre, la mise en pratique au niveau des 25 pays partenaires, en particulier la désignation des Attachés de coopération, était encore incomplète. La société spécialisée CTB a été créée par la loi du 21 décembre 1998 qui est devenue opérationnelle en avril 1999. Les responsables de la CTB² ont déployé des efforts considérables pour assurer le début administratif et opérationnel des activités de leur société et pour reprendre progressivement de la DGCI la gestion de l'ensemble des activités bilatérales directes.

D'un autre côté, la plupart des fonctionnaires de l'ancienne l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD) ont été intégrés à la nouvelle DGCI à partir de juillet 1999. Cette réforme administrative implique pour réussir l'émergence d'une nouvelle culture institutionnelle au sein de la DGCI et d'une collaboration étroite entre la DGCI, la CTB, et éventuellement le futur BIO, ainsi qu'entre la DGCI et les Attachés de la coopération intégrés dans les ambassades auprès des pays prioritaires. Pour une partie du personnel de la DGCI, habitué surtout à gérer et administrer des projets individuels, le défi est de replacer la coopération dans un contexte politique et économique plus large, de donner la priorité aux aspects stratégiques, de définir les mandats opérationnels et administratifs de la CTB, et d'assurer la mise en oeuvre et le suivi des politiques globales et sectorielles. Pour les autres départements et le personnel du MAE il s'agit par contre d'accepter les spécificités de la DGCI et de la coopération au développement, son potentiel comme élément essentiel de la politique étrangère, mais aussi la nécessité d'une approche rigoureuse, de choix stratégiques cohérents avec le consensus international, de priorités clairement établies et enfin de résister à la tentation de la dispersion géographique et du saupoudrage de l'aide. Un tel changement de culture institutionnelle doit être géré soigneusement, notamment du fait d'une certaine démoralisation au sein du personnel de la DGCI face aux incertitudes créées par la réforme de 1999 et à cause des risques de réformes institutionnelles ultérieures, de portée encore plus radicale.

Afin de garantir la spécificité des objectifs et activités de coopération au développement, le MAE et le Secrétaire d'état à la coopération au développement ont maintenu, jusqu'à nouvel ordre, un budget séparé pour la coopération internationale au sein du MAE. La responsabilité de la préparation et de l'utilisation du budget est ainsi assurée directement par le Secrétaire d'Etat à la coopération. La perspective d'une intégration du budget des Affaires étrangères et de celui de la coopération internationale est envisagée et débattue. Une telle intégration rendrait l'APD belge moins transparente. Elle risquerait aussi d'avoir des effets contraires à la recherche d'une cohérence accrue dans la mise en oeuvre de l'APD, recherche qui consiste aujourd'hui un objectif partagé par l'ensemble des pays Membres du CAD. L'Attaché de coopération internationale dans les pays prioritaires, dont la création a été une heureuse initiative, devrait, en effet, pouvoir disposer de délégations décisionnelles et financières. Le maintien d'un budget spécifique pour la coopération serait de nature, dans cette perspective, à permettre un renforcement de son rôle en termes de cohérence. Les services du personnel et les services financiers et logistiques de la DGCI ont par contre été intégrés au sein de la

2 . La CTB a recruté plusieurs anciens Chargés de mission de l'ex-AGCD et anciens responsables des sections de coopération.

direction générale du MAE en charge des affaires administratives. Les services spécialisés de la documentation et des questions juridiques ont également été intégrés au sein des directions générales concernées du même ministère.

L'Évaluateur spécial a été nommé par l'arrêté ministériel du 4 mai 1999 et est opérationnel depuis la mi-1999. Il jouit d'une autonomie complète en ce qui concerne le choix des activités à évaluer, son plan de travail et ses méthodes. Il rend compte directement au Parlement.

Objectifs et orientations de la nouvelle loi relative à la coopération internationale belge

La loi de 1999 répond dans une très large mesure aux préoccupations et aux recommandations de la Commission parlementaire de suivi créée en 1995. La première partie de la loi définit comme suit les objectifs devant être poursuivis par la coopération belge : "*... le développement 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...*".

La loi renvoie aux critères fixés par le CAD afin de déterminer dans quelle mesure la pertinence pour le développement est effectivement prise en compte. A cet effet, les principes de base repris dans la loi sont les suivants : i) renforcement des capacités institutionnelles et de gestion ; ii) impact économique et social ; iii) viabilité technique et financière ; iv) efficacité de la procédure d'exécution prévue ; v) attention portée à l'égalité entre hommes et femmes ; vi) respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement.

Au niveau géographique, la loi stipule que la coopération internationale belge concentrera ses activités sur un maximum de 25 pays (ou organisations régionales de pays). La loi fixe sept critères qui doivent entrer en ligne de compte pour déterminer cette liste de pays : i) degré de pauvreté du pays partenaire ; ii) expérience pertinente et actuelle de la coopération internationale belge relative au pays partenaire ; iii) contribution au développement socio-économique du pays partenaire ; iv) respect du principe de bonne gouvernance par le pays partenaire ; v) existence d'une situation de crise dans le pays partenaire pour laquelle la coopération internationale belge peut intervenir sur le plan international dans la résolution du conflit et la prévention de nouveaux actes de violence ; vi) degré d'intégration régionale du pays partenaire dans le cadre de la coopération régionale ; vii) politique en vue de faire disparaître des discriminations et politique d'égalité des chances menées par les autorités du pays partenaire. En application de cet article de loi, un Arrêté Royal en date du 26 juin 2000 a déterminé la liste des pays prioritaires de la coopération bilatérale directe comme suit dans le tableau 1.

En principe, le choix de ces pays de priorité par une procédure formelle et légale permettra à l'administration de l'aide de travailler dans un contexte plus stable et moins soumis aux aléas et aux pressions des acteurs concernés. Bien que la liste des pays prioritaires soit encore assez longue, elle devrait permettre d'atteindre une plus grande concentration géographique.

Tableau 1. Liste des pays prioritaires

Afrique	Moyen-Orient	Amérique Latine	Asie
Algérie Bénin Burkina Faso Burundi République Démocratique du Congo (ex-Zaïre) Côte d'Ivoire Ethiopie Mali Maroc Mozambique Ouganda République du Niger République Sud- Africaine Rwanda Sénégal Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) Tanzanie	Zone sous administration palestinienne	Bolivie Equateur Pérou	Bangladesh Cambodge Laos Viêt-nam

Source : Nouvelle loi de coopération (1999).

La loi stipule aussi que la coopération belge devra concentrer ses activités bilatérales dans les cinq secteurs d'intervention suivants :

- Les soins de santé de base, y compris la santé génésique.
- 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, y compris le respect de la dignité humaine, des droits humains et des libertés fondamentales.

Pour chaque secteur une note stratégique sera élaborée par la DGCI et transmise avant le 31 août 2002 à la Chambre des représentants et au Sénat, selon les modalités fixées par le Roi. Les notes stratégiques seront évaluées et adaptées au moins tous les quatre ans au contexte modifié de la coopération internationale.

En plus des cinq secteurs, la loi détermine également trois thèmes transsectoriels, dont la coopération belge devra tenir compte à l'avenir :

- L'égalité des chances entre les femmes et les hommes.
- Le respect de l'environnement.
- L'économie sociale.

De même que pour les cinq secteurs, pour chacun des thèmes une note stratégique précisera l'approche à prendre. Ces notes seront évaluées tous les quatre ans selon la même procédure.

Le nouveau gouvernement belge a approfondi son approche de la coopération internationale dans la note de politique internationale : "*La qualité dans la solidarité. Partenariat pour le développement durable*", qu'il a soumise au Parlement en avril 2000. Ce document, d'une qualité remarquable, précise comme suit les lignes directrices de l'action que la Belgique entend mener au cours des années à venir :

- La coopération au développement existe pour les pays partenaires, c'est-à-dire pour l'amélioration du sort de leur population et en premier lieu des groupes défavorisés de cette population : les plus pauvres.
- La solidarité internationale se base sur le respect du partenaire, de sa population, des cultures, de la créativité, de la connaissance du pays partenaire.
- Seul un développement "durable" offre une véritable perspective.
- Il faut accorder autant d'attention à la problématique de la pauvreté urbaine qu'à celle de la pauvreté rurale.
- Prévenir vaut mieux que guérir, la prévention des conflits est donc préférable à l'aide humanitaire en temps de guerre ou à la reconstruction une fois la paix est conclue.
- Les pays en développement sont considérés essentiellement sous l'angle de leur pauvreté. Ils possèdent souvent une richesse très considérable : la diversité des cultures, des langues et des expressions artistiques.
- Les pays (et les organisations) donateurs doivent autant que possible mener une politique de développement qui soit mutuellement cohérente.
- Les relations commerciales internationales et les traités qui les régissent exercent sur le niveau de développement une influence plus importante que celle de l'aide publique au développement (APD).
- Le respect signifie aussi que le pays partenaire n'est pas considéré en permanence comme un élève à sermonner et à corriger, voire à punir, ou comme un patient.
- De manière générale, le dialogue et le partenariat sont difficilement compatibles avec l'imposition de conditions absolues (bonne gestion, droits de l'homme, libre marché, etc.).

Une nouvelle réforme en perspective : la "défédéralisation" de l'aide

De nouveaux changements majeurs s'annoncent. Les autorités belges ont décidé le 15 octobre 2000, en Cabinet restreint des ministres, de procéder à une délégation accrue de pouvoirs à l'échelon des Communautés et des Régions ("défédéralisation" du budget de la coopération internationale). Cette décision, reflétant l'accord de l'ensemble de la coalition gouvernementale, a été prise dans le contexte de la discussion et de l'approbation du budget fédéral pour 2001. Elle peut entraîner de nouveaux changements profonds et perturber la portée ou le déroulement des réformes en cours. La décision vise en effet, en principe, à déléguer dès 2004 aux entités communautaires et régionales la responsabilité totale ou partielle de la gestion de l'APD. Elle s'accompagnerait du transfert des éléments du budget fédéral y afférant. Il convient de noter que la déclaration gouvernementale laisse ouverte la possibilité d'approches différentes, en termes de mise en oeuvre, plus ou moins "maximalistes" ou

Belgique

"minimalistes". Des décisions précises n'ont pas encore été arrêtées sur l'étendue et les modalités des transferts de compétences vers les Communautés et les Régions.

La délégation de la responsabilité fédérale aux entités communautaires et régionales est un processus politique, institutionnel et administratif complexe, remontant à quelques décennies. En 1970 les communautés françaises et flamandes de Belgique ont obtenu l'indépendance culturelle, première étape du démantèlement de l'état fédéral unitaire. Peu à peu les zones linguistiquement homogènes de Flandre et Wallonie ont été transformées en Etats-Régions. Il y a aujourd'hui deux types d'Etats-Régions : les Communautés et les Régions. Les Communautés sont compétentes pour les matières liées à la personne. Les Régions sont compétentes pour les matières liées au territoire. On dénombre ainsi : i) trois Communautés : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone ; ii) et trois régions : la Région flamande, la Région Wallonne et la Région Bruxelles-Capitale. Le territoire de la Région flamande coïncide avec la zone néerlandophone. La Région wallonne inclut des aires de langue française et germanophone. La région de Bruxelles-Capitale exerce son autorité sur la zone bilingue couverte par la région. Chaque Région est, entre autre, responsable sur son territoire des questions touchant à l'économie, à l'emploi, aux infrastructures, à l'urbanisme et à l'aménagement régional, et à l'environnement.

Il ne semble pas que la décision de transférer des compétences en matière d'APD ait été évoquée ou débattue au préalable avec les différentes parties prenantes au programme d'aide et de coopération de la Belgique. Elle ne s'inscrit apparemment pas dans le cadre des récentes réformes utilement intervenues, ni dans celui d'une analyse de leurs premiers résultats. Les avis demeurent divergents quant au contenu précis, aux modalités de mise en oeuvre et aux incidences de cette décision. Les Communautés et les Régions s'en félicitent, tandis qu'au plus haut niveau, les responsables de la coopération au développement jugent irréaliste et inefficace un transfert qui, de surcroît, n'est pas désiré par les principaux acteurs ou partenaires. La raison d'être et l'impact de cette nouvelle réforme sur la cohérence des politiques de coopération au développement sont souvent mis en doute par des universitaires, des représentants politiques et des organisations non gouvernementales (ONG) belges, même si certains ne partagent pas ce jugement. Le Sénat belge a organisé diverses auditions sur cette question, qui ont mis en lumière la divergence des points de vue sur l'opportunité de la réforme et sur son impact final. La possibilité d'une régionalisation partielle, sur la base d'une répartition des responsabilités par pays bénéficiaires, ou d'une attribution des augmentations du budget de la coopération aux entités fédérées, laissant au niveau national la compétence sur le budget actuel, a été évoquée.

Le Premier Ministre de Belgique a déclaré, le 18 octobre 2000 : "Il faut, avec les commissions compétentes, soumettre la défédéralisation de la coopération au développement à une analyse profonde". Dans ce contexte, la commission au Sénat chargée des Affaires étrangères et de la coopération au développement a organisé à Bruxelles des auditions sur cette problématique. Le Secrétariat du CAD a été invité par ladite commission le 20 mars 2001. Il a présenté comme suit son analyse :

- Le transfert des compétences en matière d'aide à des entités infranationales constituerait "une première" au sein du CAD. Cette initiative ne trouverait son explication que dans les circonstances générales de la situation de la Belgique. En effet, en termes de coopération au développement, aucun pays Membre du CAD, même parmi les plus fédéralistes, n'a promu une telle solution qui peut mettre en question la responsabilité et les prérogatives d'un Etat central fédéral en matière de politique étrangère et d'aide au développement. Certes, chez plusieurs pays Membres du CAD (comme d'ailleurs en Belgique), la coopération du gouvernement central va de pair avec des initiatives complémentaires, nettement moins importantes sur le plan quantitatif, de "coopération

décentralisée". La "coopération décentralisée" émane de la volonté de certaines régions, municipalités ou cantons d'établir des relations de proximité avec d'autres pays, régions ou villes du Sud ou de pays en transition. Elle est généralement financée par des recettes fiscales régionales ou locales et bénéficie d'une forte association avec la société civile. En revanche, des transferts de compétence tels que ceux proposés auraient un effet majeur sur l'orientation de l'aide publique et, par voie indirecte, sur sa coopération multilatérale, ses priorités géographiques et sectorielles, la cohérence des politiques et des programmes réalisés, l'impact de ces derniers, ainsi que l'efficacité et l'efficience du système.

- Elle entraînerait notamment trois risques majeurs :
 - Tout d'abord le risque de perturber les efforts en cours pour réformer l'administration de l'aide et assurer une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelle, y compris dans le cadre du processus de réforme de l'ensemble de l'administration publique belge (le "*Plan Copernic*"). Ce plan comporte notamment l'ouverture au recrutement extérieur de fonctionnaires pour des fonctions de direction supérieure. La perspective d'un nouveau changement drastique intervenant d'ici moins de trois ans n'est pas de nature à assurer la stabilité d'entités comme la DGCI et la CTB, encore moins des personnes travaillant au sein de celles-ci. Dans un tel contexte d'incertitude, voire de méfiance, il va être de plus en plus difficile de motiver le personnel à accomplir les nouvelles tâches et responsabilités. Cela est d'autant plus dangereux que la DGCI est engagée dans un processus visant à modifier son rôle et par conséquent le profil de son personnel.
 - Ensuite, le risque de réduire la cohérence interne de l'ensemble du système d'aide au niveau de sa pertinence, efficacité et efficience, ainsi que des relations stratégiques entre ses composantes bilatérales et multilatérales. Il en va de même pour la cohérence entre l'APD et les autres politiques qui ont une influence sur le sort des pays en développement. Le résultat le plus probable serait alors un saupoudrage accru de l'APD, un manque d'unité politique et stratégique d'ensemble, une mise en oeuvre cloisonnée sans échange systématique d'expériences et d'enseignements, ainsi que, sur le terrain, une marginalisation croissante des acteurs belges.
 - Enfin, le risque majeur de renforcer une approche exclusivement belge de la coopération indirecte (voir chapitre 2) au détriment des processus et des dynamiques en cours dans plusieurs pays partenaires [à travers les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), les approches sectorielles, l'aide budgétaire et de programme, etc.]. Cela serait contraire aux efforts des donateurs, auxquels la Belgique a le souci de s'associer, en vue d'assurer une plus grande maîtrise des pays partenaires et des populations bénéficiaires quant à l'articulation de leurs besoins, leurs priorités et programmes, au moment où tous les donateurs s'attachent à relever ensemble le défi de la coordination entre leurs diverses agences bilatérales, comme avec les organisations multilatérales.

Les membres de la commission au Sénat chargée des Affaires étrangères et de la coopération au développement semblent partager cette vision des choses et des risques inhérents à la "défédéralisation". Reste à voir dans quelle mesure ils réussiront à exercer une influence sur leurs collègues de la Chambre des représentants ainsi que sur le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires.

Belgique

Sur la base des entretiens avec l'administration fédérale de l'aide, la CTB, les autorités infranationales, les représentants de la société civile, les parlementaires ainsi que l'audition au Sénat, on peut toutefois se demander si la dynamique de la "défédéralisation" pourra encore être stoppée. Certes, le transfert ne se réaliserait en principe pas avant 2004. De même, la possibilité de transferts de compétences entre l'Etat fédéral vers les Communautés et les Régions ainsi que le partage précis entre les différents acteurs n'ont pas non plus été définis dans les détails. Les modalités du transfert joueront à leur tour un rôle majeur. Il y a donc une marge de manoeuvre pour des discussions approfondies et des négociations entre les différents acteurs et partenaires. Au cas où des partages de compétence dans le domaine de l'aide belge seraient poursuivis à l'avenir, il faudrait que la Belgique choisisse une approche minimale assurant que l'administration fédérale ne serait pas dépourvue des compétences et des moyens lui permettant d'assurer, dans le domaine de la coopération, la cohérence, l'efficacité et l'impact sur le terrain. En effet, s'il est largement admis que la société civile, aussi bien dans les pays bénéficiaires que les pays donateurs, a un rôle important à jouer dans la coopération au développement, il est aussi explicitement prévu dans les accords de Cotonou que l'exécution de l'aide européenne est partagée entre les autorités européennes et nationales. La politique fédérale belge risquerait donc de perdre de sa crédibilité et de sa cohérence si elle se voyait privée de cet outil.

Dans un tel contexte il est essentiel que la portée de la "défédéralisation" et du transfert des moyens budgétaires respectifs de la part de la DGCI soit, le cas échéant, limitée à des domaines spécifiques de la coopération indirecte, à savoir aux actions menées par des organisations tierces ayant bénéficié de subventions accordées par la DGCI (par exemple, certaines ONG, universités et institutions scientifiques et organisations spécialisées de droit privé). Ces organisations ayant une forte assise communautaire et régionale et des relations étroites avec les pouvoirs publics infranationaux, ledit transfert pourrait se faire d'une façon efficace. Les modalités y relatives pourraient inclure un accord sur les priorités géographiques et sectorielles - accord basé sur les priorités déjà définies par la nouvelle loi de coopération - ainsi que sur les processus de coordination entre les deux niveaux.

CHAPITRE 2

LE VOLUME ET LA REPARTITION DE L'AIDE

Le volume de l'APD, sa répartition par organisme de financement et les perspectives

En termes de versements nets, le volume de l'APD de la Belgique a atteint en 1999 760 millions de \$, équivalant à 0.30 % du Produit national brut (PNB) (voir Annexe I – tableau I.1). Il s'agit d'un résultat décevant après la hausse de l'année 1998 (0.35 % du PNB). Comme il ressort clairement du tableau I.1 avec son graphique, l'APD de 1999, mesurée en pourcentage du PNB, correspond au résultat historique le plus bas. En pourcentage du PNB la Belgique était au 11ème rang parmi les Membres du CAD, tandis qu'en termes de volume absolu elle se classait au 15ème rang (voir Annexe I – tableau I.6 et graphique I.1). Les autorités belges ont cependant la ferme intention de corriger la tendance constatée. En effet, en 2000, l'APD de la Belgique s'est élevée à 812 millions de \$, équivalant à 0.36 % du PNB. Ce pourcentage classe la Belgique au 6ème rang parmi les Membres du CAD.

L'APD de la Belgique est administrée par différents départements fédéraux et par des administrations décentralisées. En 1998 et 1999 la répartition était la suivante :

Tableau 2. Répartition de l'APD belge entre les différentes administrations concernées, 1990-99

En millions de \$

	1990	1993	1994	1995	1998	%	1999	%
AGCD/DGCI	599.8	614.7	466.6	572.0	566.7	63.6	559.0	73.6
Ministère des finances – aide bilatérale	32.9	27.8	23.9	6.5	-4.8	-0.5	-12.5	-1.6
Ministère des finances – aide multilatérale	198.6	125.2	156.0	360.6	167.0	18.7	132.5	17.4
Office national du Dueroire	0.0	21.2	37.8	38.2	103.0	11.5	19.8	2.6
Ministère des Affaires étrangères	10.3	21.0	31.1	33.5	27.1	3	24.2	3.2
Autres départements fédéraux	21.0	6.2	8.7	5.7	6.8	0.7	6.9	0.9
Administrations décentralisées	17.2	17.9	20.5	25.8	25.2	2.8	29.8	3.9
Sous total non-DGCI	280.1	219.4	278.1	470.5	324.3	-	200.8	-
Total général	891.9	834.1	744.7	1042.5	891.0	100	759.8	100

Source : Mémoire de la Belgique (DCD/DAC/AR(2001)1/03 - tableau 2).

Belgique

Un examen de l'évolution de cette répartition au cours des dix dernières années révèle que plusieurs tendances expliquent le résultat d'ensemble. En 1999 on constate d'abord une légère tendance à la hausse de la part de la DGCI, après la baisse considérable intervenue en 1994. Il faut cependant remarquer que le même montant nominal de 1999 est encore légèrement inférieur au volume atteint en 1993. Le ministère des Finances se situe, par contre, à un niveau substantiellement plus bas qu'il y a cinq ans. En analysant de plus près les chiffres relatifs au volet multilatéral, il faut tenir compte du fait qu'en 1993 et à partir de 1997 la contribution belge à l'Association internationale de développement (IDA-*International development association*) du Groupe de la Banque mondiale a été transférée du budget du ministère des Finances au budget géré par l'ex-AGCD, respectivement la DGCI. Cependant, les aspects d'orientation politique de l'IDA et de la Banque mondiale continuent à être de la compétence du ministère des Finances. La croissance du budget de l'AGCD/DGCI et la diminution concomitante du budget du ministère des Finances s'expliquent donc en très large mesure par ce transfert budgétaire (équivalant en 1998 et 1999 à environ 45.8 millions de \$ par année – 1.7 milliard de francs belge (FB). En ce qui concerne les contributions multilatérales, le budget du ministère des Finances couvre les contributions générales au Groupe de la Banque mondiale et aux banques régionales, ainsi que la contribution de la Belgique au budget d'aide au développement de l'Union Européenne (UE). Le budget de la DGCI couvre à son tour la contribution de la Belgique au Fonds européen de développement (FED).

L'élément le plus variable dans le tableau 2 ci-dessus représente les opérations d'allégement de la dette externe réalisée sous la responsabilité de l'Office national du Ducroire (OND). La baisse très substantielle de ce type d'opérations enregistrée en 1999 n'a pu être compensée par les autres administrations concernées. D'autre part, le rebondissement de l'APD belge en 1998 était imputable en très grande partie aux résultats favorables de ce même OND.

Les chiffres du volet bilatéral de l'APD belge, canalisée par l'intermédiaire du ministère des Finances, affichent depuis 1997 un résultat négatif. Après quatre décennies d'octroi de prêts d'Etat à Etat, les remboursements enregistrés l'emportent sur les nouveaux décaissements réalisés. C'est un phénomène qui vraisemblablement continuera à jouer dans les années à venir. Bien que le résultat net ait une incidence négative sur la performance de la Belgique, cela correspond à une évolution réjouissante. La plupart des remboursements effectués proviennent en effet de pays en développement qui ont connu un certain essor économique, essor qui s'explique en partie par les financements accordés, dans le passé, par des bailleurs de fonds comme la Belgique.

Les résultats des autres départements fédéraux (Affaires étrangères et autres) pèsent moins lourd et semblent être relativement stables. Les administrations décentralisées (Communautés et Régions) d'autre part connaissent une hausse modeste, mais relativement soutenue.

Quelles sont les perspectives pour l'avenir de l'APD belge, notamment en ce qui concerne l'objectif affiché de 0.7 % du PNB ? Peut-on espérer que la Belgique remontera la pente d'une façon durable ? La Déclaration gouvernementale de juillet 1999 contient un passage qui indique que les autorités belges ont la ferme intention de renverser la tendance constatée. En septembre 2000 le Secrétaire d'Etat à la Coopération rappelait que la croissance du budget de la coopération devrait dépasser de 10 % le taux d'inflation afin de récupérer la baisse encourue depuis les dernières années et tendre de plus en plus vers l'objectif gouvernemental de 0.7 % du PNB. Depuis cette déclaration il a été effectivement décidé que pendant les trois années suivantes (de 2001 à 2003) le budget de la coopération augmentera d'un montant global de 365.5 millions de \$³ (16 milliards de FB).

3 . Au taux de change de l'année 2000.

Il est difficile de prévoir dans quelle mesure cette décision se répercutera sur la performance belge en termes de pourcentage du PNB au cours des prochaines années. Les estimations habituelles partent de l'hypothèse que le PNB belge connaîtra une croissance annuelle d'environ 3 %, ce qui donne - d'après trois scénarios de croissance annuelle de l'APD de respectivement 6 %, 8 % et 10 % - les chiffres suivants (voir tableau 3).

Tableau 3. **Croissance annuelle de l'APD**

En % du PNB, selon trois hypothèses d'augmentation de l'APD

		2003	2005	2010
APD	+ 6 %	0.34	0.36 %	0.39 %
APD	+ 8 %	0.37	0.40 %	0.48 %
APD	+ 10 %	0.40	0.45 %	0.58 %

Source : Mémoire du CAD (DCD/DAC/AR(2001)1/03).

En supposant que la répartition entre les dépenses de la DGCI et celles des autres ministères et entités belges concernés reste stable, une hausse de l'APD en % du PNB implique que les versements effectifs d'APD de tous les intervenants s'accroissent considérablement. Cela risque d'être problématique pour les dépenses gérées par le ministère fédéral des Finances. De plus, il ressort des chiffres du paragraphe précédent que, même en prenant une hypothèse très favorable (+ 10 % d'APD), l'on n'atteindrait qu'un résultat modeste de 0.40 % à la fin de la législature actuelle (2003). Ce résultat pourrait s'élever à 0.45 % en 2005 et à 0.58 % en 2010, toujours sur la base du même accroissement substantiel de l'APD. Il reste donc un long chemin à parcourir et l'objectif proclamé de 0.7 % est loin d'être atteint à moyen terme.

L'aide bilatérale et les principes d'allocation des ressources

En 1998 et 1999 les pourcentages de l'APD belge consacrée à l'aide bilatérale étaient respectivement de 62 % et 59 % du volume total de l'APD brute. Ces chiffres représentent une augmentation par rapport à 1995 (51 %) quoiqu'ils soient encore bien inférieurs à la moyenne du CAD (70 %) (voir Annexe I – tableau I.2). Au sein de la composante bilatérale gérée par la DGCI ce sont les activités "multi-bi" qui ont été renforcées au détriment des activités purement bilatérales. La baisse de ces dernières s'explique avant tout par la crise qui a frappé l'Afrique Centrale [République Démocratique du Congo (ex-Zaire), Rwanda et Burundi].

Au niveau des pays bénéficiaires (voir Annexe I – tableau I.3) on constate qu'en 1998 et 1999 la part de l'APD belge bilatérale ventilable par région et groupe de revenu qui a été allouée aux pays les moins avancés (PMA) (47 % et 43 % respectivement), était nettement plus élevée que la moyenne du CAD (22 %). En y ajoutant les autres pays à faible revenu, le degré de "ciblage" de l'APD bilatérale belge sur les pays les plus pauvres était également nettement supérieur (73 % et 68 % respectivement) à la moyenne du CAD (52 %). Cela indique une volonté délibérée de concentrer l'APD en fonction du critère de pauvreté relative des pays bénéficiaires, en tout premier lieu en Afrique subsaharienne.

Le ciblage exprimé par les statistiques de 1998-99 (voir Annexe I – tableau I.4) n'est évidemment pas encore cohérent avec la liste des pays prioritaires définie par la nouvelle loi de 1998. Ainsi, en 1998-99 la liste des 20 principaux bénéficiaires incluait des pays comme le Cameroun, la Chine, le Kenya, les Philippines et la Tunisie, qui ne sont pas inclus parmi les pays prioritaires de l'aide belge. Une réorientation géographique ne peut évidemment pas se matérialiser du jour au lendemain.

Belgique

Cependant, elle exigera un effort persévérant de la part de l'administration de l'aide belge et des Attachés sur le terrain, notamment pour corriger certaines rigidités administratives dans le processus d'allocation des ressources. En revanche, étant donné que l'administration belge ne considère pas que la bonne gouvernance doit constituer une condition préalable absolue à la mise en oeuvre de la coopération avec un pays déterminé, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le processus de cette réorientation démarre relativement vite.

De plus, bien qu'il y ait une relative stabilité dans la liste des bénéficiaires de l'APD belge au cours des dix dernières années, on constate une couverture géographique très large et une tendance à l'éparpillement dans les trois principaux continents. D'après l'Annexe I, tableau I.4, en 1998-99, si les 20 principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale recevaient 69 % des versements, seuls quatre d'entre eux avaient une moyenne annuelle égale ou supérieure à 20 millions de \$, la majorité d'entre eux ne recevant que 8 millions de \$ annuels ou moins. Les hausses "atypiques" que certains pays bénéficiaires ont connues à certaines périodes s'expliquent en général par des opérations importantes d'annulation de la dette envers la Belgique (voir par exemple le cas de la Côte d'Ivoire et de la Tanzanie en 1998). Avec des volumes relativement aussi modestes, il est difficile pour la Belgique de jouer un rôle important dans un pays déterminé, ne serait-ce qu'au niveau d'un ou deux secteurs prioritaires. Les montants annuels de versements pour les pays venant ensuite sont souvent fort modestes, voire symboliques.

Au fil des années le volume de l'APD octroyée à certains pays a diminué. En Asie, il s'agit du Bangladesh et de l'Indonésie et, dans une moindre mesure, de la Chine. En Afrique, c'est le cas du Burundi. En revanche, l'Afrique du Sud monte en importance. En Amérique Latine, la Bolivie et l'Equateur restent les principaux bénéficiaires. Le Brésil, le Chili, Haïti et Surinam maintiennent une part relativement importante, bien qu'il n'y ait quasiment aucune coopération gouvernementale avec ces pays. Leur volume d'APD est essentiellement le résultat de la coopération indirecte (voir Chapitre 2, section sur la Coopération indirecte).

La composition et répartition sectorielle de l'APD bilatérale ventilable (voir Annexe I, tableau I.5) montre que la catégorie "Infrastructures et services sociaux" (39 % du total en 1998-99) l'emporte sur les autres secteurs (les activités liées à la production ne comptent que pour 13 % du total ; l'aide se rapportant à la dette 17 % ; l'aide d'urgence à 6 % ; la destination plurisectorielle ainsi que l'aide-programme et sous forme de produits 5 % chacun ; les infrastructures et services économiques 3 % ; les concours fournis aux ONG 1 % ; enfin, les frais administratifs équivalaient à 10 %). La catégorie Infrastructures et services sociaux a d'ailleurs un poids plus prononcé que pour la moyenne du CAD (31 %). A son tour, l'appui aux services sociaux de base, pratiquement inexistant dans le cas de l'éducation de base, équivalait à 10 % de l'APD bilatérale ventilable, en dessous du seuil défini dans le cadre de l'initiative 20/20 qui vise 20 % du total de l'aide aux services sociaux de base.

L'aide multilatérale

La clé de répartition entre l'aide bilatérale et multilatérale est d'environ 60-40 % pour la période 1998-99 et devrait être maintenue au cours des prochaines années. Ces proportions sont assez loin des moyennes du CAD, puisque la part de l'aide multilatérale pour l'ensemble du CAD est de l'ordre de 30 %. L'effort multilatéral de la Belgique est d'autant plus remarquable qu'il est complété par des apports "multi-bi" (classés comme aide bilatérale par les statistiques du CAD) à différents projets et programmes d'organisations internationales.

L'effort multilatéral substantiel de la Belgique s'explique par quatre raisons principales :

- Les organisations internationales participent à la définition de l'agenda international du développement. Elles permettent un débat global et définissent des codes de bonne conduite sur des thèmes aussi divers que les droits de l'homme, l'environnement, le commerce international, l'égalité des chances, la protection des enfants, la protection des réfugiés, la sécurité alimentaire.
- Elles proposent des politiques et programmes d'appui qui ne sont pas fondés sur des objectifs politiques ou économiques déterminés par des intérêts particuliers. Ceci donne à la coopération multilatérale un caractère à la fois neutre et universel.
- Elles ont les moyens de coordonner l'aide, et développent de plus en plus de stratégies pour assurer cette coordination.
- La coopération multilatérale se distingue aussi des autres formes de coopération par son caractère structurel, c'est-à-dire non ponctuel, de partenariat à long terme.

Tout récemment la Belgique a cherché à recentrer son action multilatérale sur un nombre plus restreint d'institutions internationales. La loi du 25 mai 1999 impose la concentration de la coopération multilatérale sur une vingtaine d'organisations internationales. Le gouvernement fédéral estime que la loi s'applique uniquement aux contributions multilatérales volontaires qui émargent du budget de la coopération au développement. La loi demande également que la sélection des organisations internationales soit effectuée sur la base de quatre critères, à savoir : i) les objectifs de l'organisation doivent concorder avec les objectifs de la politique générale de la coopération belge ; ii) les domaines d'activité de l'organisation doivent coïncider avec les secteurs ou thèmes prioritaires de la coopération bilatérale directe ; iii) l'organisation doit posséder une approche planifiée ; iv) la contribution à l'organisation doit être cohérente par rapport aux appuis fournis par d'autres acteurs de la coopération au développement.

Aux quatre critères définis par la loi, le gouvernement a ajouté d'autres facteurs importants. En particulier, il est également tenu compte de la performance de chaque organisation, de leur fonction de catalyseur de la politique internationale de développement ou de leur fonction normative ainsi que de leur rôle de coordination dans leurs domaines d'activité respective. L'Arrêté Royal du 27 avril 2000 donne la liste des 22 organisations internationales finalement choisies sur la base de ces critères :

- Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA*)
- Groupe consultatif pour la recherche agronomique internationale (CGIAR*)
- Bureau du haut commissaire aux droits de l'homme (OHCHR*)
- Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA*)
- Comité international pour la croix rouge (CICR)
- Organisation internationale du travail (OIT)
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONU-SIDA)
- Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)
- Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH)
- Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED)
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
- Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)

Belgique

- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO*)
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
- Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)
- Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR*)
- Banque Mondiale (BM)
- Organisation mondiale de la santé (OMS)
- Banque ouest-africaine de développement (BOAD)

L'effort de sélectivité de la Belgique, basé sur le critère de performance de chaque institution multilatérale, est à souligner positivement, de même que l'intention d'établir une note stratégique pour chacune d'entre elles. Il pourrait gagner en profondeur et en efficacité s'il était accompagné d'une association plus étroite de la DGCI à la définition des positions que la Belgique défend au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods, en particulier de la Banque mondiale, ainsi que lors des négociations pour le refinancement des ressources de sa filiale, l'IDA. Le fait que le budget des contributions belges à l'IDA émerge du budget de la DGCI devrait la pousser à suivre de plus près les dossiers de cette institution orientée sur les pays les plus pauvres. De même, l'expérience de la coopération belge sur le terrain pourrait être mieux valorisée et reflétée dans les positions que les représentants belges prennent au sein des institutions de Bretton Woods.

La coopération indirecte

Le terme de "coopération indirecte" s'applique aux actions menées par des organisations tierces ayant bénéficié de subventions accordées par la DGCI. Il s'agit d'actions dont le gouvernement belge estime qu'elles peuvent être menées de façon efficace par les trois catégories d'organisations, également appelées "partenaires indirects" : i) les ONG officiellement reconnues ; ii) les universités belges et les institutions scientifiques ; iii) les organisations spécialisées de droit privé.

Cette forme de coopération a joué historiquement un rôle important dans l'APD belge. Les institutions qui en sont à la tête jouissent d'une forte assise régionale et communautaire et d'une influence notable sur l'orientation de la politique de coopération.

Les ONG

Le système de financement des actions des ONG a été réorganisé en 1997 par l'Arrêté Royal du 18 juillet 1997 et l'Arrêté ministériel du 25 septembre 1997. Les accents principaux de cette réforme, entrée en vigueur en janvier 1998, sont les suivants :

- Une simplification des procédures administratives de financement : plusieurs instruments de coopération, tels que le financement des partenaires, l'envoi de coopérants ONG, les actions éducatives et les bourses ont été regroupées dans une même réglementation.
- Une délégation accrue de pouvoir aux ONG : en confiant les tâches d'exécution administrative aux ONG elles-mêmes, la DGCI peut se consacrer aux tâches de conception générale, d'orientation stratégique, de suivi, de contrôle et d'évaluation des activités des ONG.

- Un encouragement à une plus grande professionnalisation des ONG : les arrangements de coopération entre des groupements d'ONG sont privilégiés. La cohérence des différentes actions doit être démontrée ainsi que l'existence d'une vision à long terme. Les ONG peuvent à leur tour faire appel à des compétences externes.

La mise en oeuvre de la nouvelle réglementation a posé certains problèmes liés à des interprétations divergentes des arrêtés et la rapidité avec laquelle les dispositions ont dû être mises en place. Entre temps certaines lacunes ont été corrigées par des réglementations complémentaires. C'est ainsi que le problème de la gestion des fonds de crédit et de garantie a été réglé dans l'Arrêté ministériel du 1er juillet 1998.

La qualité du dialogue et de la coopération entre la DGCI et les ONG s'est entre temps améliorée. Ainsi, plusieurs groupements d'ONG conclus en toute hâte en 1997, ont été abandonnés ; une commission technique regroupant les fédérations d'ONG et la DGCI a été mise en place pour clarifier certains aspects administratifs ; et plusieurs séminaires ainsi que des journées d'études ont été organisés par des ONG. De même, les ONG ont été invitées par la DGCI à participer à la réflexion devant aboutir à la rédaction des notes stratégiques sectorielles et thématiques prévues par la loi sur la coopération internationale.

Les budgets de la DGCI, consacrés au financement des activités des ONG, se sont accrus au cours des années passées. En 1997-99 les versements effectifs ont eu tendance à se stabiliser autour de 87.9 millions de \$, y compris le financement d'un nombre important mais décroissant de coopérants ONG (902 en 1997 ; 641 en 1998 ; 610 en 1999). Les deux-tiers du financement sont consacrés au financement des projets et actions des partenaires sur le terrain. Cependant, le volume effectif des versements dépasse le montant mentionné. D'une part, l'Etat belge fait appel aux ONG pour la mise en oeuvre de certains programmes comme ceux à la charge du Fonds belge de survie (FBS) (environ 4 millions de \$ en 1999) ainsi que les projets financés sur des lignes de budget spécifiques comme l'aide d'urgence et humanitaire (environ 10 millions de \$ en 1999) et la prévention des conflits et la démocratisation (environ 0.8 million de \$ en 1999). D'autre part, la DGCI finance des activités éducatives et de sensibilisation (1999 : environ 7.5 millions de \$) grâce auxquelles les ONG contribuent à la prise de conscience de la population belge en matière de coopération au développement et des relations Nord-Sud. Enfin, depuis deux ans la DGCI finance des "offres de services", notamment la mise en réseau informatique de cinq grands centres de documentation d'ONG. Ce réseau est au service de toutes les ONG agréées et peut également être consulté par le public via Internet.

Depuis le début de 1998, les coopérants ONG sont directement engagés, rémunérés et gérés par les ONG qui reçoivent les moyens financiers nécessaires au travers d'une enveloppe spécifique annuelle. L'ancien système d'agrément et de rémunération des coopérants ONG datant de 1995 disparaîtra au plus tard le 30 juin 2001.

Le nombre d'ONG agréées (134) est impressionnant ; il occasionne le saupoudrage de l'aide et est difficilement gérable par la DGCI, bien que ce soient développées des approches-programmes qui incitent au regroupement des ONG. Si la plus grande partie des projets isolés sont en train de disparaître au profit d'interventions qui se situent dans le cadre d'une approche-programme, la dispersion de l'aide sur un nombre élevé d'ONG reste une source d'inefficience. La contrainte est représentée par le fait que, contrairement à ce qu'il se passe dans plusieurs autres pays du CAD, la plupart des ONG belges sont d'une taille relativement modeste. Peu d'entre elles ont individuellement la capacité d'exercer une influence sur les orientations stratégiques de la politique belge d'aide au développement. Cela limite non seulement la portée de leurs actions mais réduit aussi les possibilités que les ONG ont d'instaurer un dialogue constructif avec la DGCI et d'influencer les choix de

Belgique

l'administration de l'aide. Par ailleurs, la "défédéralisation" risque d'entraîner un éparpillement accru de l'action des ONG dans la mesure où les plus importantes, qui ont gardé jusqu'ici un caractère national, se verraient forcées à une scission en cas de communautarisation des budgets officiels.

La coopération universitaire et les institutions scientifiques

La coopération universitaire indirecte a toujours joué un rôle névralgique dans la coopération belge. Les universités combinent en effet la mission d'enseignement, de recherche et service au public dans une interaction avec la société, aussi bien nationale qu'internationale. Par le biais de la coopération universitaire, la coopération belge veut appuyer les institutions universitaires du Sud aussi bien que celles du Nord. Elle vise à réaliser les trois missions précitées et à aboutir à un développement durable des pays en développement par un transfert réciproque de connaissances et d'expertise.

La coopération universitaire indirecte est régie par six conventions (une générale et cinq spécifiques) conclues entre l'Etat belge et les universités flamandes, représentées par le Conseil interuniversitaire flamand (VLIR) ainsi qu'entre l'Etat belge et les universités francophones, représentées par le Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF). Ces conventions ont été signées entre mai 1995 et juin 1998 et vont de pair avec des plans quinquennaux qui fixent les objectifs et les moyens respectifs. Leur mode de gestion est précisé dans les conventions spécifiques.

Les conventions spécifiques portent sur les aspects suivants : i) les frais de formation, à savoir les frais liés à la formation dans les universités belges des étudiants originaires des pays en développement ; ii) les actions-nord, c'est-à-dire des activités de coopération au développement menées principalement dans les universités belges : la recherche en appui à la politique, les programmes de formation et congrès internationaux, les voyages d'études des étudiants universitaires vers les pays partenaires, la subvention couvrant les frais administratifs du VLIR et CIUF ; iii) les initiatives propres des universités pour les projets de recherche d'une durée maximale de cinq ans, qui visent à renforcer les capacités d'enseignement et de recherche dans le Sud, en s'attachant tout particulièrement à la recherche stratégique et non pas à la recherche académique ; iv) la coopération universitaire institutionnelle en vue de consolider les compétences d'un nombre limité d'institutions du Sud en matière d'enseignement, de recherche et d'administration ; v) les bourses d'études, étant entendu que la gestion de ce programme a été confiée dès l'année académique 1998/99 au VLIR et au CIUF.

Les grandes lignes de la réforme de la coopération universitaire sont les suivantes : i) la rédaction et l'application des nouvelles conventions de coopération entre l'Etat belge et le VLIR et CIUF, ainsi que l'élaboration et l'adoption des normes complémentaires ; ii) la nécessité pour les institutions de disposer d'une approche-programme ; iii) une volonté de responsabiliser davantage les acteurs indirects ; et, iv) la mise en place de divers comités de concertation et techniques.

La coopération universitaire institutionnelle se fait exclusivement dans les pays partenaires de la Belgique. A leur tour le CIUF et le VLIR doivent s'efforcer de consacrer au moins 50 % de leurs programmes en Afrique subsaharienne. Pour les initiatives propres, cette exclusivité n'est pas exigée. La convention avec le CIUF prévoit néanmoins qu'au moins 80 % de ces interventions se réalisent dans les pays prioritaires. La Convention avec le VLIR ne compte pas de directive pareille.

Les allocations budgétaires totales de la DGCI pour la coopération universitaire à travers la VLIR et le CIUF sont passées d'environ 20.5 et 19.7 millions de \$ respectivement (743 et 717 millions de FB) en 1998 à environ 22.9 et 20.9 millions de \$ respectivement (869 et 791 millions de FB) en 1999.

Les bases d'une nouvelle approche en matière de coopération avec les institutions scientifiques ont été créées en 1997. Comme pour les universités, la coopération scientifique se fonde sur des programmes pluriannuels, et non plus sur divers petits projets individuels. La DGCI se consacre essentiellement au suivi, au contrôle et à l'évaluation des interventions. Le suivi des plans d'action annuels est confié à un organe de concertation où se rencontrent régulièrement des représentants du gouvernement et des institutions scientifiques concernées.

Le premier accord-cadre a été signé le 7 mai 1997 avec l'Institut de médecine tropicale (IMT) à Anvers. Il régit la coopération entre la DGCI et l'IMT pour la période 1998-2002 et porte sur les activités suivantes : cours de formation en Belgique, recherche en appui à la politique, congrès, projets de recherche, initiatives propres, coopération institutionnelle, cours régionaux, etc. Depuis l'année académique 1998-99, l'IMT assure également la gestion des bourses octroyées à des ressortissants de pays en développement. Une allocation d'environ 3.5 millions de \$ a été versée à l'IMT en 1999, et de presque 4 millions de \$ en 2000. La même approche vis-à-vis du Musée royal de l'Afrique centrale a été suivie à Tervuren. Une convention spécifique a été signée le 22 juin 1998 portant sur un budget annuel d'un peu plus de 1 million de \$.

Les organisations spécialisées de droit privé

L'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) et la VVOB (Association flamande pour la coopération au développement et l'assistance technique) sont des associations sans but lucratif. Leur objectif est le renforcement de la capacité d'enseignement, de formation et de recherche des institutions de formation dans les pays en développement avec lesquelles elles ont signé des conventions de coopération.

La DGCI subventionne un programme d'activités annuel dans le cadre d'une convention générale conclue entre l'Etat belge et les deux associations. La convention porte sur la période 1998-2002 et détermine les objectifs géographiques et sectoriels ainsi que les modalités financières et administratives de l'apport de la DGCI. L'apport financier à l'APEFE en 1998 et 1999 équivalait à environ 6.9-7 millions de \$ respectivement (250-267 millions de FB respectivement). Les pays partenaires de l'APEFE sont au nombre de quinze : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Congo-Brazzaville, République Démocratique du Congo, Chili, Haïti, Liban, Maroc, Zone sous Administration palestinienne, Rwanda, Sénégal, Tunisie et Viêt-nam. A quelques exceptions près, ces pays correspondent aux pays inclus par la loi dans la liste des pays prioritaires. L'apport financier à la VVOB était à peu près le même, concentré dans les pays suivants : Botswana, Chine, Equateur, Kenya, Nicaragua, Surinam, Viêt-nam, Zambie et Zimbabwe. La VVOB réalise également des projets sur financement de la Communauté flamande en Afrique du Sud, au Chili, à Cuba, en Tunisie et au Viêt-nam.

A cela on peut ajouter deux autres initiatives financées par la DGCI : la première, entre le ministre de l'Emploi et du travail et le Secrétaire d'Etat à la coopération au développement, porte sur la mise au travail de jeunes demandeurs d'emploi dans des projets de développement afin de leur permettre de bénéficier d'une première expérience de travail professionnel dans un pays en développement, et, après leur retour, de contribuer à sensibiliser le public belge aux questions d'aide au développement. La deuxième initiative porte sur des stages groupés internationaux permettant à des ressortissants de pays en développement déjà actifs dans une institution publique ou privée de se perfectionner professionnellement en Belgique.

En conclusion, c'est un fait qu'en Belgique certaines activités telles que l'enseignement, la culture, l'environnement sont devenues la compétence exclusive des régions et des communautés. Par

Belgique

conséquent, il est donc logique que les organismes spécialisés des régions et des communautés aient été associés à la réalisation de la politique belge de coopération au développement dans leurs domaines d'expertise. Cette forme de coopération offre certains avantages, notamment l'établissement d'une coopération directe ou de proximité entre certains acteurs institutionnels belges et du Sud. Mais le risque évident est aussi de promouvoir une approche "belgo-belge" qui privilégie certaines orientations stratégiques (par exemple la coopération universitaire au lieu du soutien à l'éducation de base), des contenus et des modalités de coopération dictés avant tout par les intérêts des institutions belges et non par les politiques et processus en cours dans les pays partenaires. Le risque d'une telle approche est qu'elle affaiblisse la part de l'APD bilatérale belge consacrée à l'appui d'initiatives locales coordonnées avec d'autres donneurs, notamment au niveau des programmes de réduction de la pauvreté et des approches sectorielles dans des secteurs-clés comme l'éducation, la santé, l'agriculture ainsi que la construction et l'entretien de routes secondaires. De ce fait, et en dépit de sa qualité intrinsèque, elle risque d'affaiblir globalement la pertinence, l'efficacité et l'efficacé de l'APD belge.

Le Fonds belge de survie

Le "Fonds de survie" est une initiative du Parlement belge en réponse au Manifeste contre la faim lancé par 77 lauréats du Prix Nobel de la Paix au début des années 80s. La loi du 3 octobre 1983, créant ce fond, définissait son cadre juridique et administratif de 1984 à 1998. Une nouvelle loi portant création d'un FBS a été signée le 9 février 1999 avec effet au 1er janvier 1999. L'élaboration de l'Arrêté Royal d'application de la nouvelle loi a été laborieuse et a créé un vide juridique et administratif pendant 1999 et le premier trimestre de 2000. Il a finalement été signé le 25 avril 2000.

Chacune de ces deux initiatives a été soutenue par une allocation de 10 milliards de FB (environ 230 millions de \$ au taux de change actuel), versée en tranches annuelles par la Loterie Nationale. En raison du vide juridique et administratif mentionné plus haut, aucun versement n'a été effectué par la Loterie Nationale en 1999 et, par conséquent, aucune nouvelle intervention n'a pu être mise en oeuvre. En 2000, par contre, une nouvelle dynamique s'est développée et le FBS a pu réaliser des engagements équivalant à environ 25 millions de \$ et des versements d'un peu plus de 20 millions de \$.

L'objectif du FBS est d'améliorer la sécurité alimentaire des familles, plus particulièrement en Afrique subsaharienne, touchées par un déficit alimentaire chronique, par un faible accès aux services de base et par un taux élevé de mortalité infantile. Le FBS considère que les interventions qui luttent de la manière la plus efficace contre l'insécurité alimentaire des ménages sont celles qui adoptent une approche intégrée. Cela implique plusieurs aspects : humains, sociaux, sociétaux, politico-économiques, et écologiques. Les grandes lignes de cette approche demeurent la participation, l'*empowerment*, l'appropriation et l'égalité entre hommes et femmes.

Le FBS continue de se consacrer aux pays d'Afrique situés au sud du Sahara, en se fondant sur les indicateurs décrits dans la loi de 1999, à savoir : pauvreté, mauvais ravitaillement, nombre insuffisant de personnes qui ont accès aux services de santé et à l'eau potable, taux de mortalité élevé des enfants de moins de cinq ans, taux de mortalité élevé dû aux suites des accouchements, pourcentage élevé d'enfants ayant un poids inférieur à la normale, espérance de vie peu élevée, et faible taux d'alphabétisation, principalement parmi les femmes. Les interventions du FBS se concentrent sur 18 pays.

Depuis sa création un partenariat a été mis en place avec quatre organisations internationales [FAO, Fonds international de développement agricole (FIDA), FENU et UNICEF] et une quinzaine d'ONG

belges. Ces partenariats ont contribué à l'émergence d'un concept de sécurité alimentaire au sein du FBS. La coopération bilatérale est également intervenue pour réaliser certaines activités du FBS. La part de ces interventions, dont la mise en oeuvre est confiée à la CTB, pourra augmenter jusqu'à 20 % des budgets annuels du FBS.

Par ailleurs le FBS s'est engagé à réaliser ou à faire réaliser chaque année une série d'évaluations des projets de manière à disposer en permanence d'informations relatives aux prestations effectuées et d'en tirer des leçons et recommandations pour l'exécution des projets futurs. Les évaluations ont été réalisées en concertation avec les partenaires d'exécution respectifs.

L'aide humanitaire et alimentaire

Une Direction de l'aide humanitaire a été créée à l'AGCD en novembre 1997. Un service pour l'aide humanitaire existait avant cette date au sein de la Direction de l'aide indirecte. La nouvelle Direction a géré deux lignes budgétaires : i) l'allocation de base "Aide de prévention, d'urgence et de réhabilitation à court terme" ; et, ii) l'allocation de base "Aide alimentaire". La même direction a aussi assuré la coordination avec les aides européennes [Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO)] et multilatérales (OCHA) – Nations unies.

Pendant la période 1997-99 l'aide d'urgence et de réhabilitation apportée aux populations menacées ou victimes de conflits et de catastrophes naturelles a été acheminée par trois canaux d'intervention : i) les ONG belges ; ii) les organisations internationales ; et, iii) l'AGCD/DGCI (en régie par les Sections de coopération/Attachés sur le terrain).

L'Arrêté Royal du 19 novembre 1996 fixe un cadre pour les trois composantes de ce type d'aide, à savoir : la prévention de catastrophes imminentes ; l'aide humanitaire exceptionnelle (aide d'urgence) ; et l'aide post-urgence immédiate ou de réhabilitation à court terme. Les allocations budgétaires pour l'ensemble de l'aide humanitaire ont été d'environ 19 millions de \$ en 1998 et de 23 millions de \$ en 1999. D'une façon générale l'aide à la réhabilitation prend de plus en plus d'importance comparée à l'aide d'urgence ; les conflits armés constituent la source principale des catastrophes auxquelles s'adressent les interventions de la Belgique ; les ONG sont les principaux organismes d'exécution de l'aide humanitaire. La part des organisations internationales se situe en général entre 20 et 30 %. L'exécution directe reste très marginale.

Dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1995, et en respect des accords passés avec l'Union Européenne, la Belgique était tenue de fournir annuellement un minimum de 41 500 tonnes d'équivalent blé aux pays en voie de développement. Ce tonnage est passé à 30 000 tonnes dans le cadre de la nouvelle Convention de 1999, entrée en vigueur le 1er juillet 1999.

Depuis 1997 et suite au Sommet mondial de l'alimentation de Rome en novembre 1996, le Service des opérations spéciales de secours de la FAO reçoit des subsides du budget de l'aide alimentaire et/ou du budget de l'aide d'urgence pour des interventions qui consistent en apports d'intrants agricoles et en service d'assistance technique pour la réhabilitation des systèmes ruraux de production auprès des populations sinistrées. Cette catégorie d'aide s'inscrit dans le continuum d'aide d'urgence, réhabilitation et développement.

L'aide alimentaire d'urgence et l'aide pour les réfugiés absorbent 70 % ou plus des budgets annuels. Depuis 1997, les projets de réhabilitation exécutés par la FAO/TCOR (service des opérations spéciales de secours de la FAO) font le lien entre les projets d'urgence et de développement, notamment dans les pays où de tels projets existent (le Rwanda, par exemple). Lors des trois dernières années l'Afrique a absorbé plus de 80 % du budget de l'aide alimentaire.

CHAPITRE 3

LES INSTRUMENTS DE L'AIDE : POLITIQUES ET APPROCHES

Les thèmes transversaux

Le développement durable et l'environnement

Au terme de la loi de coopération internationale "Le développement durable est axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre les besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changements adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs".

Le développement durable implique un processus viable pour l'ensemble des membres d'une société. L'interdépendance étroite entre le système économique et les ressources de notre environnement naturel doit être revisitée dans le sens d'une gestion responsable des ressources de la planète : consommer sans répéter les ressources non renouvelables conduit à la condamnation des générations qui nous succéderont sur la terre. Les effets de la consommation non durable et non soutenable touchent déjà l'ensemble de l'humanité, mais ce sont les plus pauvres qui en font d'abord les frais.

En adhérant à l'objectif de développement durable, le gouvernement s'engage à respecter les recommandations des grandes conférences internationales de la décennie passée lors de l'élaboration de ses programmes de coopération. Pour répondre à la nécessité d'associer la dimension environnementale à toute action de développement, la DGCI a repris la structure bifocale adoptée précédemment par l'AGCD : une cellule "environnement" se situe au sein de la direction des stratégies et une cellule "programmes environnementaux" a été créée au sein de la direction de la coopération multilatérale. Le renforcement de la cellule "environnement" par l'engagement d'un expert à qualification spécifique est envisagé.

Les actions de protection de l'environnement sont en grande partie régies par des traités et conventions négociés au niveau international qui concernent aussi bien les pays industrialisés que les pays du Sud. C'est ainsi que la DGCI est en charge d'aspects aussi divers que la désertification, la biodiversité, les substances qui détruisent la couche d'ozone (Protocole de Montréal), et changement climatique (Protocole de Kyoto). La contribution à la protection de la biodiversité constitue un élément important de la politique belge. En principe, aucune collaboration bilatérale ou multilatérale ne sera mise en oeuvre touchant des programmes qui rejettent dans l'environnement des substances génétiquement modifiées (ou transgéniques). La recherche sur les conséquences ou les alternatives sera en revanche encouragée, en collaboration avec les pays en développement.

Encadré 1. L'approche belge par rapport aux besoins fondamentaux ⁴

La Belgique considère que les besoins fondamentaux des pauvres doivent occuper une place centrale dans la politique de coopération au développement. Il existe bien entendu des besoins essentiels minimum sans lesquels la vie est impossible ou se réduit à une pure "survie" inacceptable. Néanmoins, la conception des besoins fondamentaux admise habituellement est une conception matérialiste qui confond l'état de besoin et les moyens de le satisfaire. C'est ainsi que les besoins sont assimilés à des objets de consommation ou à des services propres à la culture occidentale (par ex. le besoin d'éducation est envisagé comme un besoin d'aller à l'école). Par ailleurs, les besoins sont traités comme s'ils existaient indépendamment de leur contexte socioculturel et environnemental et comme s'ils étaient semblables pour tous. Une telle conception renvoie une image homogène de la pauvreté, dénie la culture des individus concernés et refuse à ceux-ci le droit de choisir une voie de développement original en accord avec leurs potentialités. Elle fait aussi l'impasse sur la pluralité possible des voies de développement, car elle laisse supposer que la pauvreté pourrait être soulagée par le simple transfert de quantités déterminées de biens et services standardisés vers les plus démunis.

Les besoins n'existent jamais comme des entités distinctes les unes des autres. Tout besoin physiologique, par exemple, intègre toujours une dimension sociale et culturelle. Par ailleurs, les besoins essentiels ne se limitent pas à la sphère physiologique. Les êtres humains, qu'ils soient pauvres ou riches, ont des besoins spirituels, psychologiques et affectifs dont l'intensité et l'expression sont également influencés par un contexte spécifique.

Un besoin jusqu'à présent trop souvent ignoré par la coopération au développement est celui de la participation à la vie culturelle, le besoin d'être reconnu comme membre d'une entité culturelle reconnue et le besoin enfin d'une entité ou d'une communauté culturelle reconnue dans son intégralité. La coopération au développement belge entend accorder une attention plus grande à cette dimension culturelle des besoins. Cela suppose la reconnaissance de la diversité culturelle et des droits culturels, notamment ceux des minorités. Cela signifie une reconnaissance à la fois de l'égalité et de la diversité.

La méthodologie : Gestion intégrée des processus du cycle des prestations de coopération (*PRIMA-Process Integrated Management*), utilisée par la DGCI pour la préparation des prestations de développement prévoit, dans sa phase d'identification, des critères permettant de déterminer la viabilité de l'intervention et son impact sur l'environnement naturel. Le dossier de l'identification devra se prononcer sur les effets de la prestation de coopération sur l'environnement ou la situation sanitaire de la population. Au cas où des effets négatifs pourraient se produire, le dossier d'identification devra spécifier les mesures à prendre afin d'y remédier. Il est également important d'analyser si la prestation de développement prévoit que la gestion de l'environnement et des richesses naturelles est aux mains des groupes et institutions directement concernés.

Outre les quelques projets spécifiquement orientés vers la protection de l'environnement, la coopération belge finance de nombreuses interventions bilatérales dont la composante environnementale est loin d'être négligeable, notamment dans les domaines du développement rural, du reboisement villageois, de la lutte contre la désertification et de l'exploitation des ressources naturelles. Sur le plan multilatéral l'aide belge apporte sa contribution à trois programmes internationaux : i) le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) avec une participation par la DGCI à la Caisse du FEM (*GEFTF-Global environment Facility Trust Fund*) correspondant à 1.66 % du total des apports pendant la période 1998-2002 ; ii) l'*Action 21*, par un appui au plan d'action approuvé à Rio de Janeiro en 1992, en particulier au Traité sur la lutte contre la désertification. Dans ce contexte, un rôle important est joué par le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) créé en 1997. Le

4. Cf. *La qualité dans la solidarité. Partenariat pour le développement durable*, (Eddy Boutmans, Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, 5 avril 2000). Note de politique.

CFDD donne des avis au sujet de la politique de développement durable, tant à la demande du gouvernement et du parlement fédéral que de sa propre initiative, par l'organisation de forums et symposia. Les membres du CFDD sont issus de la société civile : ONG, organisations de consommateurs, de travailleurs et d'employeurs, producteurs d'énergie et scientifiques. Les représentants du gouvernement fédéral, des communautés et des régions ainsi que des conseils compétents pour les questions environnementales et socio-économiques sont membres sans droit de vote ; et iii) le *Protocole de Montréal*, par une participation au Fonds multilatéral qui finance les investissements additionnels nécessaires à la reconversion vers une technologie plus respectueuse de l'environnement (contribution en 1998 : 1.85 million de \$; en 1999 : 1.94 million de \$).

La lutte contre la pauvreté

Pour la Belgique, comme pour d'autres Membres du CAD, la lutte contre la pauvreté occupe une place centrale dans la recherche d'un développement durable. Elle considère que la pauvreté doit être définie en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs, comme par exemple l'accès insuffisant aux ressources naturelles et aux biens et services publics essentiels. On retrouve ici le lien avec le concept élargi de "besoins fondamentaux" tels qu'ils sont définis dans l'encadré 1. Par ailleurs, son rappel de la dimension politique de la pauvreté met en évidence la relation qui unit étroitement les besoins fondamentaux de l'être humain avec les droits humains tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cependant, la satisfaction des besoins élémentaires ne peut se réaliser sans la mise en place d'un certain nombre de conditions préalables. C'est pourquoi la Belgique associe à sa priorité à la lutte contre la pauvreté, la lutte pour le respect de la sécurité et de la liberté des hommes et des femmes vivant dans des situations précarisées par la guerre et les injustices sociales. Cela va de pair avec une attention spéciale aux droits des enfants, premières victimes de la pauvreté et de la guerre. La politique belge de coopération entend explicitement intégrer ces dimensions politiques. Des stratégies de lutte contre la pauvreté doivent prendre le pas sur une approche unidimensionnelle dans les secteurs et les projets. La lutte contre la pauvreté devient aussi une question de redistribution et de conquête du pouvoir, en bref une question de droits.

Cette vision de la lutte contre la pauvreté doit être opérationnalisée dans la pratique de la coopération au développement, dans les différents secteurs et thèmes, et se concrétiser en programmes de coopération conclus avec les pays et les régions partenaires. Pour ce faire les principes de base suivants ont été retenus (voir encadré 2).

La priorité que la Belgique attribue à la lutte contre la pauvreté est indéniable. Sa vision et les principes opérationnels qu'elle a définis tiennent largement compte des directives du CAD en la matière. Il est notamment prévu que les notes stratégiques-pays et sectorielles tiendront compte de cette priorité et s'inscriront dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Cependant, il reste encore un long chemin à parcourir pour ancrer cette priorité opérationnelle dans des stratégies-pays et sectorielles et mettre en place un système de monitoring et d'évaluation qui permette de déterminer si les objectifs ont été atteints.

Encadré 2. Principes opérationnels de base

Renforcement des droits : les différentes formes du renforcement des capacités des individus, des groupes sociaux et des pouvoirs publics ciblés doivent constituer l'axe central stratégique des programmes opérationnels.

Développement participatif : C'est sur la base de consultations des bénéficiaires qui auront exprimé librement leurs besoins et fait état de leurs problèmes vécus, et sur la base des initiatives et des solutions qu'eux-mêmes auront proposées que les programmes de coopération seront déterminés.

Qualité de la gestion et des institutions : la bonne gouvernance ne doit pas constituer une condition préalable absolue à la mise en œuvre de la coopération. Une telle option risque en effet de déboucher sur un cercle vicieux, étant donné que l'absence de la bonne gouvernance constitue précisément un élément essentiel de la problématique de développement d'un pays. Au contraire, la coopération belge entend contribuer à renforcer et améliorer les institutions ciblées et donc collaborer à la réussite graduelle de cette condition. Une approche différenciée, qui inclut le renforcement des parlements, des administrations locales et régionales, des instances judiciaires, des services de médiation, des organisations de citoyens, etc., est nécessaire.

Partenariat - une approche différenciée : la coopération belge évaluera les différentes formes de partenariat en concertation avec les pays bénéficiaires et en fonction de leur agenda de développement. Cela s'applique aussi bien au dialogue sur les politiques et les priorités qu'aux aspects opérationnels de la coopération.

Attention portée à la culture : la coopération belge entend accorder à l'avenir davantage d'attention à la dimension culturelle. Elle intégrera les aspects culturels dans son action à différents niveaux.

Impact sur l'environnement : l'identification et la préparation des programmes opérationnels doivent inclure une procédure d'appréciation portant sur leur impact prévisible sur l'environnement sous ses différents aspects (biodiversité, épuisement des ressources naturelles, déchets, urbanisation, etc.) ainsi que la formulation des mesures correctives permettant de protéger ou réhabiliter l'environnement.

Genre : une attention systématique doit être vouée au rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes.

Décentralisation : la Belgique apportera son appui aux initiatives de décentralisation lorsque celles-ci s'inscrivent dans la politique du pays concerné. Une collaboration décentralisée sera également poursuivie dans des pays où le gouvernement central est défaillant. Dans de tels cas, la Belgique associera cependant cette option à des efforts pour renforcer en même temps les capacités institutionnelles du gouvernement central.

Flexibilité : la Belgique cherche à mener une politique du personnel moderne en vue d'assurer à la fois continuité et qualité, en accordant davantage de responsabilités aux gestionnaires des dossiers et en diminuant leurs tâches de contrôle. Elle veut réaliser une affectation plus souple des moyens financiers grâce à une répartition moins rigide du budget de la coopération au développement en termes de lignes budgétaires et d'exercices comptables. Elle s'efforce de mettre au point des formules plus souples dans le domaine de la concertation avec les autorités des pays partenaires.

Coordination, complémentarité et cohérence : la coopération belge s'efforce de parvenir à une complémentarité entre les nombreux acteurs en organisant des moments de concertation. Cette concertation constitue un élément crucial de l'indispensable coordination et répartition des tâches entre les acteurs sur le terrain, l'initiative des pays en développement. Enfin, la Belgique poursuit une plus grande cohérence par l'harmonisation des politiques menées par différents ministères avec l'objectif de réduction de la pauvreté.

Intégration dans une planification à long terme : dans le contexte du développement durable, il est indispensable de s'inscrire dans une planification à long terme avec les pays partenaires et les différents acteurs. La concentration de la coopération bilatérale sur un nombre limité de pays peut constituer une étape. Le même principe de base implique le renforcement de l'approche-programme avec les acteurs belges de la coopération indirecte.

La prévention des conflits et la consolidation de la société

La prévention des conflits et la démocratisation de l'Etat de droit sont devenus des objectifs prioritaires de l'aide de la Belgique. En 1997 une unité spécifique fut mise sur pied au sein de l'AGCD. A partir de juin 2000, une cellule "Prévention des conflits" a été créée au sein de la Direction de stratégies de la DGCI : cette cellule est chargée de l'ensemble de la gestion des projets et des programmes dans le cadre de la prévention des conflits et du suivi thématique et conceptuel.

Dans les situations conflictuelles la coopération au développement peut contribuer de diverses manières à la gestion des conflits ou à l'établissement de la paix. Cela peut se faire dans le cadre de la coopération traditionnelle en renforçant la texture sociale ou en élargissant les chances de développement par un meilleur accès aux soins de santé et à l'enseignement. Cette approche est complétée par des actions visant la promotion des droits humains, la mise en valeur du potentiel en matière de gestion des conflits, le déminage, les réformes de l'administration de la justice et la police, l'amélioration de la légitimité de la gestion de l'Etat et le renforcement de la société civile. Toutes ces actions vont à l'encontre de l'exclusion et de la marginalisation et devraient donc empêcher le recours aux armes.

Pendant la période 1997-99 la lutte contre les mines anti-personnel, le soutien à la démocratisation, aux droits humains et aux élections, de même que le soutien judiciaire ont constitué les principaux éléments du programme dans ce domaine. L'attention portée aux enfants victimes de conflits représente un nouvel élément qui a été pris en compte dans le cadre du budget 1999 de la DGCI. Sur le plan géographique, les prestations de développement se sont concentrées principalement en Afrique centrale et australe, à l'exception des prestations en Asie du Sud-Est (Cambodge, Laos et Philippines) qui visent à soutenir des projets dans la lutte contre les mines anti-personnel et la réintégration sociale des anciens combattants.

Un thème qui a reçu une attention particulière est celui de l'insécurité et de l'armement. La plupart des conflits menés actuellement dans les pays en développement s'appuient sur des armes légères qui provoquent néanmoins d'énormes dégâts. Outre les victimes qu'elles engendrent, les armes légères entretiennent la criminalité et l'insécurité, ce qui anéantit les perspectives de développement. Suite à la conférence internationale sur un désarmement durable (Bruxelles, octobre 1998) et à la publication de l'*Appel à l'action de Bruxelles*, deux réunions ont été organisées par la suite en collaboration avec le département *post-conflict* de la Banque mondiale.

Sur le plan des options politiques et stratégiques en matière de prévention des conflits on constate que dans les situations de crise extrême, il n'y a de place que pour l'action humanitaire. Lors de conflits moins extrêmes, les stratégies de la coopération belge visent à prendre en compte les causes profondes des crises intra-étatiques. Ces stratégies dépendent fortement des circonstances propres à chaque pays, de l'orientation de la politique menée et de la qualité des institutions.

Le dialogue, la concertation et, lorsque cela s'avère possible, la coopération fonctionnelle, sont poursuivis avec les acteurs non gouvernementaux et les autres donateurs. Dans la région des Grands Lacs – Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda - les efforts substantiels de la Belgique sont orientés sur l'aide humanitaire et la construction de la paix au sens large. Pour contribuer à la stabilité structurelle, cette présence sera dans la mesure du possible consolidée dans les secteurs plus traditionnels de la coopération. Les initiatives nouvelles dans le domaine de la construction de la paix et de la maîtrise des conflits (réformes judiciaires, droits humains, problématique des enfants soldats) seront élargies. En fait, la coopération belge poursuit une politique en deux phases, qui cherche avant tout à favoriser la paix et la stabilité, et ensuite à oeuvrer en faveur de la construction d'une coopération plus structurée et à long terme. Dans le cas de la République démocratique du Congo, la

Belgique

Belgique vise en un premier temps à établir un partenariat pour la paix et la stabilité structurelle. Elle soutient ainsi financièrement les initiatives des facilitateurs des négociations de la paix au Burundi (Nelson Mandela) et au Congo (Masire).

La Belgique a joué un rôle pionnier dans les efforts internationaux pour lutter contre les mines anti-personnel. Elle appartient au petit groupe de pays qui jouent un rôle de premier plan pour lutter contre la prolifération des armes légères. L'attention accordée à la sécurité des enfants se traduira notamment par un appui donné à l'UNICEF, à travers le programme des droits de l'enfance et la lutte pour la libéralisation et la resocialisation des enfants soldats, ainsi qu'au soutien du représentant spécial de l'ONU aux droits des enfants.

L'égalité hommes-femmes

Depuis 1999, la loi sur la coopération donne force légale au principe d'égalité hommes-femmes. La disposition de la loi visant "le rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes", entérine trois lignes directrices mises en vigueur depuis 1995, à savoir le renforcement des capacités dans les pays partenaires, l'intégration dans la politique globale de coopération internationale, ainsi que la prise en compte des orientations et des lignes directrices en la matière établies par le CAD et l'Union Européenne. L'égalité entre hommes et femmes est mentionnée dans la loi comme l'un des critères permettant d'évaluer la pertinence des actions menées. Elle constitue également l'un des trois thèmes transsectoriels dont la coopération belge doit tenir compte de façon permanente.

Le gouvernement belge a mis sur pied une commission consultative *Femmes et Développement*, dont son secrétariat est assuré par la DGCI. La commission compte 24 membres effectifs et 12 suppléants parmi lesquels des membres des ONG, des universités, des conseils de femmes, de la DGCI, ainsi que des personnes indépendantes. Active depuis 1994, la commission a préparé à l'intention du Secrétaire d'Etat des avis sur la plate-forme de Pékin (1995), sur la note de politique de la Cellule Femmes et Développement (1996) et sur d'autres notes sectorielles. Une journée de sensibilisation sur la situation des femmes afghanes sous le régime taliban a été organisée en mars 1998. La commission a entamé en 1999 les travaux de préparation d'un symposium sur le thème "Coopération et développement durable", et a suivi de près l'élaboration des rapports nationaux établis par la Belgique dans le cadre de Pékin +5, ainsi que la préparation des marches de femmes en l'an 2000.

La coopération belge cherche à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en recourant à une stratégie en deux étapes : i) accorder au principe d'égalité entre hommes et femmes un rôle central grâce à la prise en compte des intérêts des femmes dans les programmes et secteurs, au renforcement de la participation active des femmes aux programmes et dans les secteurs soutenus, et à la contribution des femmes à l'amélioration de la qualité de la coopération internationale dans son ensemble ; ii) apporter un appui direct à des groupes de femmes dans les pays partenaires, à travers la promotion des capacités et l'appui au développement de politiques et activités ciblées sur les besoins de ces groupes.

Cette stratégie doit être concrétisée par les actions suivantes : développement d'une vision, sensibilisation et formation autour de la problématique du genre ; traduction des expériences positives au niveau "micro" des projets en stratégies à l'échelon national (niveau "méso") et dans les relations internationales (niveau "macro") ; appui aux aspects institutionnels, notamment à travers le soutien à la cellule *Femmes et Développement* au sein de la DGCI par l'engagement d'un spécialiste, le renforcement de la dimension genre dans les instruments de gestion PRIMA, la mise à disposition des pays partenaires d'experts locaux sur les questions de genre, la réévaluation du rôle de conseil et de

sensibilisation de la commission *Femmes et Développement*, ainsi que l'opérationnalisation de la dimension genre dans les secteurs et thèmes prioritaires.

L'allégement de la dette

Les opérations d'allégement de la dette des pays en développement ont acquis une importance non négligeable, supérieure à la moyenne du CAD : 7 % en 1997, 13 % en 1998, respectivement, 5 % en 1999 du total de l'APD belge, contre une moyenne de 4 % pour l'ensemble du CAD en 1999 (cf. Annexe I, tableau I-2. APD par grandes catégories). Trois acteurs interviennent dans ce domaine : la DGCI, le ministère des Finances et l'Office national du Ducroire (OND). La loi créant la CTB prévoit que celle-ci pourra prendre une part active dans la mise en oeuvre des opérations de ce genre. Cependant, le rôle précis qui pourrait être confié à la CTB n'a pas été établi jusqu'à présent. Il pourrait porter sur la gestion de fonds de contrepartie sociaux ou environnementaux liés à certaines opérations d'allégement de la dette.

La principale catégorie touchée par les opérations d'allégement de la dette a été de loin celle de la dette commerciale à l'égard du secteur privé belge. En revanche, les dettes consécutives à des prêts au titre de l'APD constituent une part marginale du total désendetté. Parmi les principaux pays bénéficiaires, pendant la période 1995-99, on compte la Bolivie, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Cameroun, le Bénin et le Togo. L'année 1998 a été une année exceptionnelle avec un montant record de 122 millions de \$ de dette annulée. Les décisions récentes sur l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), à laquelle la Belgique est associée, permettent d'envisager une croissance de cette composante de l'APD belge dès 2001 et les années à venir.

Le Département de la Coopération au développement s'était engagé en septembre 1991, pour une durée de dix ans, à consacrer un budget annuel moyen de 550 millions de FB (12.6 millions de \$) pour des opérations d'allégement de la dette ou du service de la dette des pays en développement surendettés. Ces opérations s'effectuent au travers d'allégement de créances tenues par l'OND pour le compte de l'Etat. Les opérations d'allégement qui peuvent être prises en considération pour réaliser cette contribution sont les suivantes :

- Rachat par la Coopération au développement de créances de l'OND pour le compte de l'Etat relatives à des pays avec lesquels la Belgique a des relations de coopération.
- Interventions dans le cadre du Club de Paris à travers une participation financière de la Coopération au développement dans le cadre d'un allégement consenti par la Belgique au sein du Club de Paris.

En 1997-99 la Bolivie, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Suriname ont bénéficié de la première catégorie d'opérations ; la Tanzanie, la Bolivie, Madagascar, le Togo et l'Ethiopie de la deuxième catégorie.

La promotion du secteur privé local

La Belgique reconnaît le rôle important du secteur privé local, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises (PME) et micro-entreprises. En conséquence, la coopération belge s'est récemment dotée d'une politique, d'un programme et d'outils appropriés de promotion du secteur privé dans les pays pauvres. Une nouvelle approche intitulée le "Programme de développement du secteur privé" a été mise au point. Elle vise à répondre aux principes directeurs de l'aide belge tels qu'ils ont été définis dans la loi de coopération, aux orientations et actions prévues dans la déclaration

Belgique

gouvernementale et aux priorités et lignes directrices du CAD en matière d'appuis financiers publics au développement des PME et micro-entreprises.

Les interventions prévues se situeront notamment dans les domaines suivants :

- Macro-économique, fiscal, réglementaire et juridique, avec l'objectif de promouvoir la création ou le renforcement d'un environnement propice à la croissance des entreprises. A ce niveau la coopération belge n'aura généralement qu'un rôle supplétif dans le cadre d'approches globales conçues et coordonnées avec l'appui des organisations multilatérales.
- La promotion de circuits complémentaires de "*fair trade*".
- Le renforcement des possibilités de participation des pays en développement les plus pauvres aux négociations multilatérales sur le commerce et le système financier international.
- La formation de jeunes entrepreneurs et de gestionnaires d'entreprises.
- La mise en place de structures locales ou régionales diversifiées, efficaces et viables d'appuis financiers et techniques aux PME et micro-entreprises.
- L'organisation et la représentation du secteur privé en tant que composante à part entière de la société civile, en l'aidant à se positionner comme partenaire des gouvernements et des autorités locales dans les dialogues sur les politiques et la mise en place de services d'appui adaptés aux besoins spécifiques des entreprises locales.

C'est surtout au niveau des capacités institutionnelles intermédiaires (mésos), situé entre l'élaboration des politiques générales et l'aide directe aux entreprises, que se localisera la plupart des interventions du programme d'appui au secteur privé. Il s'agit notamment de contribuer à la mise sur pied et au renforcement d'organisations locales ou régionales efficaces, proches de leurs clients, à savoir des entreprises, des associations d'entrepreneurs ou des collectivités locales.

Les interventions pourront prendre des formes variables, notamment les suivantes : i) conseils et assistance technique gratuits aux gouvernements et aux autorités régionales ainsi qu'aux collectivités locales ; ii) formation et appuis techniques standardisés et plus ou moins diversifiés au secteur privé, par exemple cycles de formation standardisée aux jeunes entrepreneurs et aux entreprises existantes de manière à améliorer leur capacité de gestion ; iii) appui financier au moins partiellement récupérable sous forme de prise de participation au capital de sociétés financières et d'investissement, de leasing, de crédits mutuels et de mobilisation de l'épargne locale, d'appui technique, etc. ; de lignes de crédit à ces institutions ; de participation à des systèmes de garanties ; de conversion de dettes en capital à risque ou en financement de services d'appui technique aux entreprises ; de subsidiarisation temporaire au démarrage de services d'appui essentiel aux entreprises, surtout lorsqu'il s'agit des micro-entreprises du secteur informel ou d'entreprises d'économie sociale ; iv) dialogue avec le secteur privé belge et les institutions de promotion des entreprises au niveau des communautés et régions belges en vue de les sensibiliser aux opportunités de partenariat dans les pays en développement.

Pour jouer pleinement son rôle de facilitateur, la coopération belge devra se doter des outils adéquats lui permettant de participer, avec d'autres bailleurs de fonds et des partenaires locaux, à la création et à la cogestion de structures spécialisées fiables capables de gérer efficacement des appuis financiers ou non-financiers aux entreprises. Les appuis techniques sous forme de dons ou d'autres contributions non-récupérables seront normalement gérés par la CTB. En revanche, les contributions financières directes et indirectes, sous forme d'investissements récupérables, seront menées par l'intermédiaire

d'une société créée en partenariat avec la Société belge d'investissements dans les pays en voie de développement. Il s'agit de la société de promotion des investissements dans les pays en développement, le BIO, dont la création est prévue au cours de cette année. Dans cette perspective, il est important que les statuts, procédures et critères d'intervention du BIO donnent la priorité aux pays les moins avancés, au renforcement des capacités institutionnelles locales et à la lutte contre la pauvreté, notamment par l'appui aux petites et moyennes entreprises.

La cohérence des politiques

L'administration de l'APD du gouvernement fédéral entretient des relations de partenariat avec de nombreux acteurs institutionnels : pouvoirs publics et structures non gouvernementales des pays partenaires ; autres ministères fédéraux et pouvoirs régionaux ou locaux ; ONG, coopération indirecte universitaire (en particulier VLIR et CIUF) et scientifique, ainsi que des organisations spécialisées de droit privé comme l'APEFE et le VVOB ; instances multilatérales ; secteur privé ; etc. Vu son rôle d'acteur principal, la DGCI s'efforce d'atteindre une plus grande complémentarité au sein de l'administration fédérale et entre celle-ci et chaque acteur, en veillant à ce que les différents apports, les approches et les modalités d'intervention puissent se compléter mutuellement. Mais cette cohérence interne représente un défi permanent dans un contexte fédéraliste caractérisé par des tendances centrifuges évidentes.

La cohérence et l'harmonisation des actions du gouvernement fédéral en matière d'APD avec les autres politiques ayant un impact sur les pays du Sud sont réglées au niveau légal, au niveau politique, au niveau des structures administratives et au niveau fonctionnel. La loi du 25 mai 1999 trace le cadre légal de la coopération internationale de la Belgique. Les dispositions juridiques prévoient la rédaction de plusieurs notes de stratégie dans lesquelles toutes les actions financées directement ou indirectement par les pouvoirs publics devraient s'inscrire. Le point de départ de la cohérence recherchée au niveau politique est constitué par la déclaration gouvernementale de juillet 1999 et les deux notes politiques élaborées pour les secteurs de la politique étrangère d'un côté et de la coopération internationale de l'autre. Le Conseil des ministres constitue le forum le plus élevé pour assurer la cohérence des politiques menées au niveau fédéral. Depuis plusieurs années un Groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement (GICD) s'emploie à promouvoir une synergie plus grande entre les activités menées par les différents départements fédéraux responsables de la formulation et la mise en oeuvre de politiques et actions ayant une incidence sur les pays du Sud. A son tour, le Conseil des ministres a décidé le 22 septembre 2000 de réactiver le GICD. Ce groupe est composé de membres du gouvernement ou de leurs délégués suivants : les ministres et respectivement les Secrétaires d'Etat du budget, des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, des Finances, de l'Agriculture, de la Défense nationale, de l'Environnement, du Développement durable et de la coopération au développement. Le groupe de travail peut aussi inviter d'autres membres du gouvernement lors de la discussion de sujets spécifiques dans les domaines politiques pour lesquels ils sont compétents. Les thèmes suivants sont abordés :

- Relations commerciales avec les pays en développement.
- La Belgique et les institutions financières internationales.
- Allègement de la dette.
- Sécurité alimentaire.
- Aspects environnementaux du Plan de développement durable.

Belgique

- Conventions climatiques et environnementales et leur pertinence pour les pays en développement.
- Actions de solidarité de différents départements avec des pays en développement.

Un arrangement administratif similaire existe dans plusieurs domaines d'interventions de l'Etat belge. C'est ainsi que des représentants de la DGCI siègent dans le comité Finexpo qui fournit des avis au Secrétaire d'Etat responsable du commerce extérieur en ce qui concerne les actions du soutien au commerce extérieur (supersubsides et stabilisation des taux d'intérêts). L'avis de ce même comité est requis pour l'octroi de prêts d'Etat à Etat.

Pour des sujets d'une importance particulière tels que la politique dans la région des Grands Lacs, les négociations multilatérales pour le commerce international, l'exportation d'armes, le commerce de diamants, la politique d'asile et d'autres politiques ayant un impact sur les pays en développement, des arrangements fonctionnels spécifiques assurent que le point de vue de la coopération internationale est dûment pris en compte. Au sein de l'Union Européenne, la Belgique s'efforce tout particulièrement de mieux harmoniser les différents domaines de l'action politique en faveur du développement durable dans le Sud.

Les missions sur le terrain ont permis d'identifier un problème potentiel de cohérence au niveau de la politique commerciale. Cela est le cas au Viêt-nam lorsque les représentations commerciales (avec trois délégués régionaux) s'occupent de promouvoir les entreprises belges de leurs régions (Flandre ou Wallonie) et le Délégué de la Communauté française celles de l'entité Wallonie-Bruxelles. C'est en fait à l'Ambassadeur qu'il revient d'assurer la cohérence sur le terrain des positions belges dans ces différents domaines, mais sa tâche n'est guère facile.

Comme dans tous les pays Membres du CAD, des contradictions subsistent entre différentes politiques ayant un impact sur les pays en développement. La réaction du GICD pourrait être un premier pas important dans l'identification de ces contradictions pour éventuellement tenter de les résoudre en privilégiant autant que possible les objectifs de la politique de développement.

La politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique

La DGCI ne dispose malheureusement pas d'études récentes sur l'état de l'opinion publique belge vis-à-vis de la coopération. Cela constitue un handicap majeur en vue de la définition d'une politique bien ciblée d'information et de sensibilisation de l'opinion publique. Dans la pratique, la sensibilisation passe de plus en plus par des activités culturelles, par le biais de la musique ou du folklore. Les réflexions plus approfondies sur le développement et la pauvreté ne sont pas négligées mais restent souvent confinées à des cercles de spécialistes. A leur tour les médias couvrent des thèmes tels que la globalisation, l'alimentation, l'immigration et les réfugiés. La coopération internationale est donc bien présente dans les médias, mais surtout sous l'angle des conditions de vie des citoyens de pays en développement.

La direction de l'information de la DGCI dispose de deux lignes budgétaires pour financer les activités d'information publique. L'une permet de cofinancer des initiatives de tiers, l'autre est réservée aux activités propres de l'administration. En plus les ONG belges agréées par la DGCI bénéficient également de crédits pour le cofinancement de leurs activités d'éducation au développement en Belgique. Les budgets disponibles pour l'ensemble de ces activités se sont accrus entre 1997 et 2000 passant de 376 millions de FB (10.5 millions de \$) à 582 millions de FB (13.3 millions de \$). Deux-tiers environ du total sont alloués aux ONG belges.

La ligne budgétaire "subventions à des activités d'information de tiers" finance notamment la campagne *Annoncer la couleur*. Couvrant les années scolaires 1997-98 et 1998-99, la première phase de cette action visait à permettre à des élèves des écoles primaires et secondaires de se familiariser avec la réalité quotidienne des pays du Sud. Cette phase a été organisée avec la collaboration de neuf des dix provinces du pays, le Musée de l'Afrique centrale à Tervuren et des ONG. L'année 1999-2000 ayant été une année de transition, le gouvernement fédéral a décidé de prolonger cette action en 2000-03. Les modalités seront semblables à celles des années antérieures, à la différence près que la coordination générale a été confiée à la nouvelle *Maison Internationale* à Bruxelles, et non plus à des ONG agréées. Cette maison a été créée en mai 1998 par une décision du Conseil des ministres. Elle est devenue opérationnelle en septembre 1999. Depuis lors, elle a accueilli des réunions et expositions, dont une exposition photo sur le sida en Afrique et une exposition sur le Soudan. La Maison Internationale a été chargée de la coordination de la campagne *Annoncer la couleur* et de la promotion du commerce équitable. Elle héberge aussi des associations aux objectifs proches de ceux poursuivis par la coopération internationale.

Une deuxième ligne budgétaire permet de financer les activités d'information directement organisées et gérées par la DGCI. Celles-ci poursuivent quatre grands objectifs : i) information institutionnelle, en vue d'assurer une meilleure visibilité de la coopération internationale, notamment par la production et la diffusion du rapport d'activité de la DGCI, par les lettres d'information bimensuelles de la *DGCI-Contacts* et *DGIS Info*, par la production et la diffusion des notes politiques des Secrétaires d'Etat. Une exposition itinérante a été inaugurée fin 2000 ; ii) information générale sur les enjeux de la coopération internationale, principalement par la coproduction d'émissions de radio ou de télévision. Divers programmes sont coproduits chaque année avec les radios ou télévisions de langues française et néerlandaise, pour un total d'environ 20 millions de FB par an. *Dimension 3*, le magazine bimestriel de la DGCI, vise également cet objectif d'information générale ; iii) éducation au développement : la DGCI est présente dans les écoles de tous les niveaux, de manière systématique, grâce à une quinzaine de délégués qui, devant des groupes/classes, animent des discussions sur des thèmes définis, présentent des documents audiovisuels, etc. Entre trente-cinq et quarante-cinq milles élèves sont aussi touchés chaque année par les animations de la DGCI. Si on ajoute *Annoncer la Couleur* et les activités de certaines ONG dans les écoles, on peut en conclure que l'offre de services aux enseignants sur la coopération est bien développée en Belgique. Cependant cela se fait d'une manière dispersée, sans lien direct avec les programmes scolaires normaux ; et, iv) soutien logistique apporté par la Direction de l'information à l'organisation d'événements de la DGCI tels que conférences internationales, voyages de journalistes à l'étranger, etc. Comme exemple de conférence internationale on peut citer la Conférence internationale sur le désarmement pour un développement durable, octobre 1998.

CHAPITRE 4

LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE : ORGANISATION, DEFIS, SYSTEMES DE GESTION ET RÉSULTATS

La nouvelle organisation de l'administration de l'aide

La DGCI

De 1976 à 1998, la préparation, l'exécution, et l'évaluation d'une grande partie de l'APD belge relevaient de l'AGCD. Quoique officiellement rattachée au MAE, l'AGCD était en pratique une administration distincte et séparée, disposant de ses propres services d'administration, personnel, comptabilité, logistique, etc. Les réformes introduites depuis 1997 ont progressivement réparti les rôles de l'ex-AGCD entre plusieurs acteurs, en séparant d'une part les tâches de conception de celles ayant trait à la mise en oeuvre, et en poursuivant une meilleure intégration de la politique de coopération dans la politique étrangère de la Belgique.

C'est ainsi que les anciennes fonctions de l'AGCD ont été réparties en trois directions administratives au sein du MAE, ainsi que dans un nouvel organisme extérieur :

- L'élaboration des programmes de la coopération a été confiée à la DGCI nouvellement créée et intégrée au sein du MAE.
- L'évaluation a été confiée à un nouveau service dépendant directement du secrétaire général du MAE et dont la mission s'étend à toutes les initiatives de l'Etat fédéral belge dans le cadre de l'APD belge. Ce service fait rapport au Parlement belge.
- Les services de logistique, des affaires juridiques et du personnel de l'ex-AGCD ont été intégrés dans les services administratifs du MAE.
- Enfin, et c'est l'un des aspects les plus novateurs de la réforme, la mise en oeuvre et le suivi de la coopération gouvernementale directe ont été confiés à un nouvel organisme, la CTB.

La nouvelle DGCI est composée de six directions (D10 à D60) qui s'occupent des domaines suivants : i) coordination ; ii) stratégies ; iii) coopération indirecte ; iv) coopération multilatérale ; v) aide d'urgence et réhabilitation ; et, vi) information, sensibilisation et éducation au développement.

La **Direction de la coordination** (D10) est chargée de : a) la coordination budgétaire et statistique des différentes formes de coopération gérées par la DGCI : coopération bilatérale directe, coopération multilatérale, coopération bilatérale indirecte, programmes spéciaux ; b) l'organisation de la communication horizontale entre les services géographiques, sectoriels et thématiques ; c) la

Belgique

préparation de la politique, la programmation et le suivi de la coopération bilatérale directe ; d) la coordination des relations avec la CTB ; e) la coordination et l'échange d'information entre la DGCI et les directions générales B (relations bilatérales et questions économiques internationales) et P (relations politique multilatérales et questions thématiques) du MAE (voir Annexe III-1). La coordination générale incombe au Commissaire spécial. Depuis le début de la réforme il y a eu trois Commissaires différents, dont deux de la carrière diplomatique.

Afin de souligner l'importance de la coopération internationale et sa propre spécificité, le gouvernement fédéral s'est prononcé en faveur du maintien, jusqu'à nouvel ordre, d'un budget séparé pour celle-ci, géré directement par la direction de la coordination. Le service D11 au sein de la direction D10 est justement responsable de la gestion de ce budget. Un autre service (D12) est en charge de la préparation des rapports statistiques et autres pour des instances extérieures telles que le CAD. Il s'occupe également de la centralisation des questions parlementaires et de la gestion prévisionnelle de certains crédits et programmes. Le Forum inter-directionnel (D13) s'occupe de communication, de coopération et de la coordination horizontale au sein de la DGCI. Par ailleurs, la direction de la coordination a repris les activités de programmation des actions bilatérales et dispose à cet effet de quatre services géographiques s'occupant de l'Afrique (D14), de l'Amérique Latine (D15), de l'Asie (D16) et du Moyen Orient et de l'Europe du Sud-Est (D17). Ces services sont en charge de la préparation des Commissions mixtes avec les pays partenaires et sont en liaison directe avec la CTB et les Attachés de coopération sur le terrain pour le suivi des programmes bilatéraux en cours d'exécution.

La **Direction des stratégies** (D20) joue un rôle important au niveau de la réflexion et des approches conceptuelles. Elle est composée de cellules sectorielles et thématiques qui préparent les stratégies y relatives et qui veillent à ce qu'elles soient mises en oeuvre dans le cadre des programmes et projets. Les activités de cette direction se réalisent aussi bien au niveau externe dans le contexte de la réflexion internationale, qu'au niveau interne pour la mise au point des politiques sectorielles et thématiques. La structure interne de la direction D20 se présente comme suit : problèmes économiques (D21), à savoir économie sociale, secteur privé, allègement de la dette et macro-économie et ajustement structurel ; développement rural et infrastructure/Fonds belge de survie (D22), à savoir le développement rural, la sécurité alimentaire et le Fonds belge de survie et l'infrastructure de base ; enfin, santé, enseignement, prévention des conflits, genre et environnement (D23).

La **Direction de la coopération indirecte** (D30) a gardé la substance et la forme de ses activités antérieures. Elle est composée de trois services qui s'occupent respectivement des relations avec les ONG (D31), des relations avec les universités (D32) et des programmes spéciaux avec les Régions et Communautés, notamment à travers le VVOB, l'APEFE. Cette Direction s'occupe également des relations avec les autorités et entités locales (D33).

La nouvelle **Direction de la coopération multilatérale** (D40) est composée de trois services : banques de développement et Programme d'Environnement ; Union Européenne ; et, organisations internationales, dont l'ONU.

La **Direction de l'aide d'urgence et de réhabilitation** (D50) est composée de deux cellules, l'une en charge de l'aide alimentaire et l'autre de l'aide d'urgence et de la réhabilitation.

La **Direction de l'information, sensibilisation et éducation** (D60) ne dispose pas de cellules ou de services spécialisés. Elle continue à s'occuper des actions d'information et à entreprendre des activités de sensibilisation auprès du public belge. Elle soutient activement des programmes éducatifs dans les écoles.

L'organigramme de la nouvelle DGCI est présenté à l'Annexe III-2. On y remarquera que le Commissaire spécial de la DGCI est en charge de la coordination générale et des négociations des nouveaux textes (accords, conventions, etc.) pour la mise en oeuvre de la réforme et des nouvelles structures et méthodes de travail. Le Commissaire spécial dispose de trois services pour l'aider à assumer ses tâches : un service en charge des affaires générales (D00), un service qui s'occupe du contrôle interne des projets (D01) et un service d'audit, d'organisation et de méthodes (D02). La DGCI souffre d'un manque de personnel qualifié et ayant une expérience de terrain, surtout après le départ – notamment vers la CTB – des anciens "Chargés de mission". Cela complique l'exercice de ses fonctions.

L'intégration de l'ex-AGCD au sein du MAE s'est réalisée en deux étapes. L'intégration juridique a été opérée le 1er juillet 1999, quelques jours avant l'arrivée du nouveau gouvernement et des nouveaux titulaires du département. L'intégration fonctionnelle a été réalisée à travers le cadre organique (arrêté ministériel du 26 janvier, publié le 8 mars 2000) et les arrêtés d'affectation en date du 15 mai 2000. Il est normalement prévu qu'au terme de la réforme et de l'intégration des services de la DGCI au MAE, le poste de Commissaire spécial sera remplacé par un poste de Directeur Général.

La période de transition entre l'ex-AGCD et la DGCI a été déstabilisante. Au niveau des ressources humaines, la DGCI a perdu un peu moins de 100 fonctionnaires par rapport aux effectifs de l'ancienne AGCD. Les fonctions relatives à ces postes ont été transférées depuis 1999 aux autres directions générales du MAE ainsi qu'à la CTB. Le défi majeur pour la DGCI est avant tout de type qualitatif : adapter et "requalifier" une partie du personnel qui lui a été attribué afin de répondre progressivement aux orientations de la nouvelle loi de coopération, ainsi qu'au nouveau rôle qu'elle est censée jouer. Les nouvelles tâches exigent souvent d'autres qualifications professionnelles et expériences que celles qui étaient la norme dans le passé. Afin de pouvoir répondre au besoin toujours plus pressant d'expertise spécialisée, la DGCI a en principe été autorisée à recruter quinze experts supplémentaires. Mais il n'est pas clair quand exactement ces recrutements auront lieu. Le gouvernement a également créé un nouveau cadre d'Attachés de la coopération internationale. Ces Attachés représenteront la coopération belge dans les 25 pays partenaires et auprès de certaines organisations internationales. A ce jour 30 personnes ont réussi l'examen et 23 d'entre elles sont entrées en fonction. Puisque le cadre prévoit 82 emplois, et qu'il n'a pu être rempli, il a été décidé de lancer un deuxième concours de recrutement d'Attaché qui se déroulera au début 2001 et d'engager, sur une base contractuelle, des assistants-Attachés qui remplaceront les statutaires de la carrière des Attachés dans les postes vacants non encore pourvus. Lorsqu'il sera en vitesse de croisière, le système des Attachés devrait permettre, à un certain nombre d'entre eux, de revenir au siège de la DGCI et d'améliorer la pertinence et l'efficacité des approches de politique et de stratégie.

La CTB

La **Coopération Technique Belge** (CTB), société anonyme de droit public à finalité sociale, a été fondée par une loi spéciale le 21 décembre 1998. La CTB, dont l'Etat fédéral belge est le seul actionnaire légal, a pour mission de formuler et de mettre en oeuvre, en exclusivité, la coopération bilatérale directe belge. Pour ce faire, un contrat de gestion a été conclu entre l'Etat belge et la CTB. Il décrit en détail les responsabilités et obligations des deux parties. Ce contrat définit comme suit la finalité sociale de la CTB :

- Réaliser les objectifs prioritaires de la coopération internationale belge.

Belgique

- Tendre vers une efficacité accrue par une concentration géographique, sectorielle et thématique ; une amélioration qualitative de l'APD bilatérale directe ; une professionnalisation accrue de l'exécution ; et une gestion rapide décentralisée.
- Garantir la continuité et la durabilité des interventions par une approche méthodologique participative favorisant l'"ownership".
- Réaliser une coopération active impliquant tous les acteurs de la coopération grâce à différentes structures de concertation locale.

La CTB est devenue opérationnelle dans le courant du deuxième semestre de 1999. Le transfert des programmes et projets de coopération antérieurement à la charge de la DGCI a débuté en octobre 1999 et aurait dû normalement s'achever fin 2000.

La loi et le contrat de gestion fixent les tâches et les compétences de la CTB. La CTB a en principe l'exclusivité de l'exécution, à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire de la Belgique, des tâches de service public en matière de coopération bilatérale directe. Ces tâches comprennent la formulation et la mise en oeuvre des programmes ou projets, la formation du personnel local, y compris d'appui au secteur privé, la gestion de bourses d'études et de stages (sans préjudice des compétences des communautés en la matière). Il y a encore discussion sur plusieurs points, dont par exemple la compétence de la CTB en matière d'aide budgétaire et d'allégement de dette, ainsi que le partage des rôles et compétences entre la CTB et le future BIO, société financière qui va gérer l'aide indirecte en matière d'appui au secteur privé. La CTB pourra également gérer l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme octroyée en vertu d'une décision du Conseil des ministres, ainsi que l'aide alimentaire. Les tâches spécifiques de la CTB sont les suivantes : i) des études exploratoires à la demande de la DGCI en vue d'identifier de nouvelles prestations dans le cadre de la coopération bilatérale directe et indirecte ainsi que multilatérale ; ii) des missions d'expertise et d'évaluation dans le cadre de la coopération bilatérale indirecte et multilatérale ; iii) la formation de personnel d'outre-mer ; iv) l'aide d'urgence et l'aide de réhabilitation à court terme octroyée suite à une demande d'un organisme d'aide. En outre, la CTB pourra exécuter toutes les tâches qui lui seront confiées par toute personne morale de droit public belge (régions, communautés, provinces, communes), étrangère ou internationale pour autant qu'elles soient compatibles avec l'exécution des tâches de service public et que l'offre de la CTB respecte les dispositions légales relatives à la concurrence. Enfin, la CTB peut développer des actions propres qui contribuent à la réalisation de sa finalité sociale.

Le capital social de la CTB est de 300 millions de FB (6.9 millions de \$), sous forme d'actions entièrement libérées et attribuées à l'Etat fédéral. Le principal mode de financement de la CTB se présente sous la forme d'une facturation mensuelle à l'Etat sur la base de frais réels. Afin d'assurer la disponibilité de liquidités suffisantes, le contrat de gestion définit un système de paiement d'avances permettant à la CTB de préfinancer les activités qu'elle exécute. Il s'agit d'une nécessité car, sauf circonstances exceptionnelles, la CTB ne peut pas contracter d'emprunt. Pour couvrir les frais de gestion de la société, il était prévu au contrat de gestion une contribution prévisionnelle par période de douze mois pour une durée de trois ans allant du 30 avril 1999 au 30 avril 2002.

Au cours de sa première année d'activité les défis de la CTB ont été substantiels : établir une infrastructure appropriée (bureaux, matériel, logistique), recruter du personnel compétent et motivé pour le siège et pour le terrain, reprendre l'une après l'autre les activités opérationnelles en cours ainsi que préparer progressivement de nouveaux projets dans les pays partenaires de la coopération belge et enfin reprendre la gestion des boursiers qui accomplissent en Belgique ou dans les pays partenaires des études ou des stages de formation. A la fin 2000, 80 personnes composaient l'effectif du siège à Bruxelles. Dans les pays partenaires, la CTB dispose d'un représentant résident dans 21 des 25 pays, et 28 personnes ont été recrutées en appui de l'ensemble des représentations dans ces pays. Dans les

projets et programmes, 102 experts en coopération sont actifs, dont 87 oeuvraient déjà dans les projets bilatéraux de la Belgique. La CTB s'est aussi chargée de trouver et d'équiper ses bureaux de représentation. Fin 2000, les principales réalisations opérationnelles de la CTB pouvaient se résumer ainsi : 170 projets en cours repris pour une valeur totale de 3 146 millions de FB ; 36 formulations de nouvelles interventions reprises ; 419 dossiers de bourses traités en 1999, avec une estimation de 450 boursiers pour l'année académique 2000-01. D'autres acquis sont à relever : l'installation fonctionnelle des représentations locales de la CTB ; la définition des bases d'une gestion dynamique sur le plan des ressources humaines et financières et sur le plan de l'organisation administrative en réseau informatique unissant le siège de la CTB et ses actions sur le terrain ; la définition en groupes de travail de l'approche conceptuelle et de la méthodologie pour la formulation, la mise en oeuvre, la gestion axée sur les résultats en vue de l'exécution de prestations de qualité. Cependant, quelques problèmes de gestion opérationnelle et administrative restent encore à régler. A la lumière de l'expérience, il est notamment probable que le contrat de gestion avec la CTB sera revu prochainement. Il n'est pas exclu que la loi et les statuts de la CTB ne doivent pas faire l'objet d'adaptations destinées à tenir compte des dernières évolutions institutionnelles et de la création de la société financière BIO.

Les procédures de gestion

La co-gestion locale

Le partenariat, devenu un des principes incontournables de la coopération internationale, doit se traduire de manière concrète dans les mécanismes de financement des interventions et dans l'ensemble des processus de décision. Depuis de nombreuses années, la Belgique a développé dans certains pays, dont le Rwanda, le Burundi et le Burkina Faso, des procédures financières permettant la mise en oeuvre d'une cogestion. Cette approche est basée sur la responsabilité partagée et sur la gestion conjointe des opérations. L'accent est mis sur le *ownership* plutôt que sur le *donorship*. L'intérêt de cette approche et son impact sur la réussite à long terme des interventions de développement sont tangibles aux yeux des autorités belges. Dans la co-gestion belge, la plus grande partie des moyens financiers alloués au pays partenaire est transférée directement au gouvernement partenaire. Ce dernier n'est plus considéré comme un "bénéficiaire", mais devient responsable à part entière des interventions de développement. Dans ce cas, le pays partenaire est le maître d'oeuvre des interventions co-financées par la Belgique, ce qui traduit la volonté d'une plus grande responsabilisation des acteurs nationaux.

La mise en oeuvre des principes de cette cogestion se fait à travers trois structures principales d'intervention, à savoir :

- Une commission mixte composée de représentants des deux pays au niveau ministériel, qui joue le rôle d'instance politique. Elle fixe les grandes orientations de la coopération pour une période de plusieurs années et détermine les enveloppes budgétaires y relatives. Les travaux de la Commission mixte débouchent sur des programmes indicatifs qui tiennent compte de l'enveloppe budgétaire disponible pour le pays, des stratégies belges géographiques, sectorielles et thématiques et du plan de développement du pays partenaire. Ces programmes veilleront à renforcer les capacités institutionnelles d'exécution et de gestion locales ; la viabilité technique et financière après la cessation des apports belges ; et, à utiliser un mode d'exécution à la fois efficace et efficiente, en situant les pouvoirs de décision le plus près possible des groupes cibles. La gestion générale est assurée par l'ordonnateur national qui est membre du gouvernement du pays

Belgique

partenaire et par le coordonnateur-représentant de la CTB. Ces deux personnes veillent à la bonne utilisation des fonds mis à disposition.

- Pour chaque intervention est ensuite mis en place un Comité de concertation constitué de représentants des deux partenaires. Ce comité est chargé du suivi de l'exécution et de l'utilisation des ressources. Il doit également veiller à la conformité des interventions avec les orientations convenues au sein de la commission mixte.
- Au niveau local d'intervention, l'exécution et la gestion journalière se font par la direction de l'intervention. Le plus souvent cette direction est constituée pour le pays partenaire d'un directeur national de l'intervention et, du côté belge, d'un délégué.

Le cycle de projet PRIMA

Il est essentiel que le cycle opérationnel et administratif qui relie les différentes étapes liées à l'identification, préparation, négociation, approbation, suivi et évaluation d'un projet soit bien connu de tous les acteurs et exécutants belges ainsi que de leurs partenaires dans les pays en développement. Cela est d'autant plus important depuis la création de la CTB pour permettre à tous les acteurs d'avoir des références communes et se référer au même processus de gestion intégrée ainsi qu'aux mêmes exigences et standards de qualité. C'est pourquoi un document méthodologique (PRIMA) destiné avant tout aux acteurs de la coopération bilatérale directe a été élaboré en 1999-2000 et a servi de structure initiale au contrat de gestion conclu entre l'Etat et la CTB. Ce document s'appuie sur la méthode ancienne de planification par objectifs mais l'adapte et l'actualise (voir Annexe II sur le PRIMA qui définit en 25 points les éléments de procédure et de méthode).

Le cadre des Attachés de coopération

La réforme a créé un nouveau cadre d'Attachés à la coopération qui reprendront une partie importante des responsabilités confiées auparavant aux Sections de la coopération belge dans les pays partenaires. Le cadre prévoit 82 emplois d'Attachés qui seront affectés auprès des 25 pays partenaires prioritaires. Il est également prévu d'affecter des Attachés à New York, Genève, Paris et Rome pour assurer la liaison entre la coopération belge et les institutions multilatérales qui sont basées dans ces villes. Il est en outre prévu que 24 Attachés exercent temporairement leur responsabilité au siège de la DGCI dans une perspective de rotation centrale-terrain.

La mission des Attachés consiste à : représenter la coopération belge auprès des pays partenaires et des autres donateurs ; contribuer activement à la coordination entre bailleurs de fonds ; entretenir des contacts avec les groupes bénéficiaires dans les pays partenaires ; assumer un rôle actif et dynamique dans la concertation avec le pays partenaire pour préparer les programmes de coopération ; appuyer l'identification des projets et analyser avec le partenaire leur pertinence de développement ; suivre la formulation et la mise en oeuvre des programmes, en concertation avec le pays partenaire ; approuver et suivre les micro-interventions et bourses locales ; suivre les activités des acteurs indirects et de la coopération multilatérale dans le pays concerné. Par contre, la gestion directe des programmes et projets qui relèvent de la coopération bilatérale directe a été reprise par la CTB.

Les défis dans la mise en oeuvre de la réforme et la réorientation des activités

La mise en oeuvre d'une réforme de cette envergure n'a pas manqué de soulever un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, en 1997 la réforme fut le résultat d'un compromis politique négocié par le gouvernement antérieur, sans qu'une consultation de tous les principaux acteurs n'ait été entreprise au préalable. Son opérationnalisation a pris plus de temps que prévu, ce qui a provoqué une certaine démotivation du personnel de la DGCI, confronté à un processus de changement administratif substantiel, difficile à gérer dans le contexte d'une administration publique.

Par conséquent, il existe un risque sérieux que les collaboratrices et collaborateurs les plus qualifiés de la DGCI, ceux qui ont le plus d'expérience opérationnelle dans la coopération internationale, perdent de plus en plus leur motivation et cherchent systématiquement des emplois alternatifs en dehors de la DGCI. Si une telle évolution devait se vérifier cela aurait comme conséquence une perte de stabilité et de mémoire institutionnelle, qui rendrait aléatoire tout effort de capitalisation des expériences et des enseignements du passé. Une telle éventualité rendrait aléatoire l'ambition de la DGCI d'assumer un rôle stratégique majeur, car il affaiblirait qualitativement le processus fort exigeant de préparation de nouvelles politiques et stratégies géographiques et sectorielles, et l'efficacité des activités de la CTB. Il va sans dire que la perspective de "défédéralisation" de l'APD bilatérale qui pointe à l'horizon constitue un grave facteur additionnel qui pourrait avoir un effet dévastateur sur la DGCI, voire sur la CTB, bien avant la date prévue pour le transfert des responsabilités fédérales aux régions communautaires (2004).

Sur un autre plan, force est de constater qu'au cours de la dernière décennie le montant de l'APD consacrée à la coopération bilatérale directe d'Etat à Etat a continué à diminuer. Par conséquent, seulement une douzaine de pays ont bénéficié d'une aide supérieure à 100 millions de FB (2.8 millions de \$) en 1998. Ceci classe la Belgique au rang des petits donateurs sauf en République Démocratique du Congo et au Rwanda. Alors qu'un effort de concentration géographique a été entamé depuis l'approbation de la nouvelle loi de coopération en 1999, l'administration belge gère cependant encore plus de 300 projets répartis dans une quarantaine de pays. Bien que le volume des experts techniques expatriés ait considérablement diminué, et que la coopération bilatérale ait commencé à diversifier quelque peu ses formes et instruments de coopération en réalisant un nombre limité d'aides sectorielles et budgétaires, il n'en reste pas moins qu'elle est encore essentiellement caractérisée par une approche centrée sur les projets individuels. Enfin, à cause des réformes successives et de l'instabilité institutionnelle et du personnel, la standardisation des méthodes dans la préparation et le suivi des programmes et projets est loin d'être optimale.

Dans les pays où la gestion des affaires publiques le permet, la coopération belge est en principe prête à s'inscrire davantage dans une approche sectorielle et de programme. Elle reconnaît qu'en théorie, le soutien budgétaire respecte au mieux la dignité et la *ownership* du pays partenaire. En outre, les coûts de gestion administrative sont généralement plus bas, et par conséquent une partie plus importante du montant affecté profite au pays partenaire. L'appui budgétaire sera néanmoins lié à des conditions relatives au contrôle de l'affectation des moyens financiers et, le cas échéant, au soutien par des consultants. Cependant, l'introduction progressive de cette approche demandera pas mal d'efforts d'ajustement à une administration qui ne s'inscrit pas encore dans une telle perspective et dont les directives légales et administratives ne sont conformes ni à l'esprit ni à la pratique d'une telle démarche.

Belgique

Résultats et performances

L'Arrêté Royal du 4 mai 1999 a nommé l'Évaluateur spécial. Il est rattaché au Secrétariat général du MAE et rend compte directement au Parlement. Il est compétent pour toutes les activités qui entrent en ligne de compte pour le calcul de l'APD belge. Il est devenu opérationnel dans la deuxième moitié de 1999. Dès sa prise de fonction il a entrepris une étude préliminaire et développé un plan d'évaluation pour l'année 2000. Il a mis au point une méthodologie de travail et s'attend à obtenir les résultats de la première série d'activités au milieu de l'année 2001. L'objectif principal du programme 2000 consiste à pouvoir apprécier l'impact des interventions belges sur la réduction de la pauvreté. Le programme de travail pour 2000 inclut six composantes, couvrant 18 projets : i) femmes et développement (5 projets) ; ii) développement rural (2 projets) ; iii) développement rural (1 programme = 3 projets) ; iv) santé (1 projet et 1 programme couvrant 5 pays) ; v) capital social (5 programmes) ; et, vi) étude pays (Viêt-nam). Pour 2000 il disposait d'un budget de 60 millions de FB (1.37 million de \$).

A la demande du Parlement la réforme de la coopération belge a prévu la création du poste d'Évaluateur spécial en dehors de la structure de la DGCI afin de garantir son indépendance. Aucune disposition n'a par contre été prise concernant la fonction d'évaluation interne au sein de la DGCI et de la CTB. C'est ainsi que le service d'évaluation qui faisait partie de l'ancienne Direction Etudes et Evaluation de l'ex-AGCD a simplement été supprimé. Cela constitue un lourd handicap ayant des implications majeures. Premièrement, un système d'évaluation moderne ne devrait pas reposer exclusivement sur une unité indépendante en dehors des structures opérationnelles et administratives de décision. Au contraire, le système d'évaluation devrait normalement couvrir l'ensemble du cycle d'un projet et d'un programme, depuis son identification jusqu'à sa finalisation. Un système d'évaluation, qui vise à juger de la pertinence, efficacité et efficience de l'aide, devrait faire en sorte que l'évaluation indépendante soit complétée par l'évaluation interne ou *monitoring* à la charge des départements responsables de la préparation et mise en oeuvre des opérations. Cela est le cas pour certains Membres du CAD. Les deux fonctions, tout en respectant leurs rôles et responsabilités différents, devraient pouvoir collaborer et s'influencer mutuellement en vue de contribuer à créer une véritable "culture des résultats" au sein de l'administration belge de l'aide. Deuxièmement, le manque d'une unité d'évaluation interne au sein de la DGCI (et de la CTB) empêche tout travail systématique de suivi et de contrôle stratégique quant aux résultats intermédiaires des programmes et projets en cours, y compris dans une perspective de contribution à la réalisation des objectifs internationaux de développement. Dans un tel contexte, il est pratiquement impossible d'assurer que le contrôle de qualité des activités d'aide se fasse selon des procédures et des indicateurs standardisés. Troisièmement, l'existence d'une unité d'évaluation interne, au sein de la DGCI, permettrait d'orienter stratégiquement le travail futur d'évaluation, en incorporant l'analyse des politiques et programmes sectoriels ainsi que les programmes par pays, et en permettant de mieux orienter les choix opérationnels présents et futurs en tenant compte des priorités et du calendrier opérationnel. Enfin, du moins dans sa phase initiale, l'Évaluateur spécial semble privilégier une approche formelle de l'indépendance de l'évaluation et son caractère d'audit externe. Cela s'est notamment manifesté dans la mise en oeuvre des évaluations elles-mêmes, faites en général sans consultation préalable des principaux intéressés belges et locaux, et reposant lourdement sur l'utilisation de consultants externes. Sans mesures correctives, il est fort probable que l'un des objectifs majeurs de tout système d'évaluation, la prise en compte des enseignements qu'il apporte, en Belgique et à l'étranger, ne pourra pas être atteint.

On peut en conclure que la Belgique ne dispose pas pour le moment d'un système cohérent et complet d'évaluation des résultats et de la performance de l'aide qui soit cohérent avec les directives du CAD en la matière, et qui permette de mesurer si et dans quelle mesure l'aide contribue globalement à la poursuite des objectifs internationaux de développement. Le système actuel est trop centré sur le travail d'une seule personne, l'Évaluateur spécial, investi d'un pouvoir formel d'appréciation qui, au

vu des circonstances, paraît discutable et peu efficace. De ce fait, il pourra difficilement jouer le rôle de catalyseur et d'orienteur des choix futurs qu'il prétend assumer car son lien avec les décideurs et les personnes en charge du système, à la DGCI et à la CTB, est structurellement trop faible, voire inexistant. L'objectif de mesurer les résultats et les performances est suffisamment ambitieux pour qu'il soit basé sur une méthodologie et des approches discutées au préalable et assumées comme valables par tous les acteurs du système d'aide et d'évaluation. Si tel est le cas, l'évaluation indépendante peut pleinement jouer son rôle d'analyste critique du passé et du présent qui serve à orienter les choix, les décisions et les pratiques futurs.

CHAPITRE 5

LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE : LES OPERATIONS SUR LE TERRAIN

Les stratégies-pays et la programmation de l'aide

Les visites sur le terrain accomplies par le secrétariat et les examinateurs ont permis de constater qu'à l'heure actuelle on se trouve dans une situation transitoire en ce qui concerne les stratégies-pays et la programmation de l'aide. L'absence de stratégies-pays constituait certainement l'un des points faibles du système d'aide belge avant sa réforme. Celle-ci a prévu la mise au point obligatoire de telles stratégies, mais ce processus démarre à peine.

Les stratégies-pays

C'est la loi du 25 mai 1999 qui, dans son article 6 § 2, a introduit l'obligation de mettre au point des stratégies-pays :

- "Pour chaque pays partenaire de la coopération bilatérale directe, une note stratégique, dont la procédure et les modalités d'élaboration sont fixées par le Roi, précise la stratégie de développement".
- "Les notes stratégiques visées à l'alinéa précédent sont transmises avec l'avis du Conseil fédéral du développement durable à la Chambre des représentants et au Sénat, selon les modalités fixées par le Roi".
- "Elles sont évaluées et adaptées au moins tous les quatre ans au contexte modifié de la coopération internationale, suivant les modalités fixées par le Roi".

Le Secrétaire d'Etat à la Coopération et au développement a tiré les conséquences de cette exigence, à quatre niveaux :

- Il a tout d'abord été décidé qu'une note de stratégie serait présentée au Parlement dans les 24 mois, pour chacun des 25 pays partenaires (et pour chaque secteur et thème). Ces notes de stratégie devront tenir compte des priorités de la politique de coopération de la Belgique.
- Il a également été prévu que de nouvelles conventions générales de coopération définissant le cadre de la coopération seraient négociées avec les 25 pays partenaires et soumises au Parlement pour ratification avant la fin de la législature.
- Il a par ailleurs été décidé de tenir des Commissions mixtes ou des rencontres au niveau politique avec les 25 pays partenaires, de manière à augmenter la connaissance de ces pays. Au cours de la législature, la manière dont sont organisées les commissions mixtes

Belgique

sera réévaluée et la possibilité d'associer davantage de partenaires belges et de pays en développement à l'organisation de ces rencontres bilatérales sera examinée.

- Une planification financière sera établie pour chaque pays en début de cycle de programmation. Des mécanismes souples et réguliers permettront de réallouer les montants en fonction de l'évolution des programmes et projets et des priorités des pays partenaires.

A la fin 2000 des notes de stratégies "ancien modèle" avaient été réalisées pour la Côte d'Ivoire et les Philippines, mais le seul exemple dont ait eu connaissance le Secrétariat est celui du Viêt-nam. Pour ce dernier pays une note de stratégie-pays a été présentée lors des consultations bilatérales de mars 1999 à Bruxelles. Même si l'existence d'une telle note constitue indéniablement un progrès, son mode d'élaboration laisse quelque peu à désirer, dans la mesure où elle semble avoir été conçue essentiellement à Bruxelles, sans consultation préalable des partenaires vietnamiens en dehors du niveau gouvernemental. La note a été soumise aux représentants vietnamiens à ces consultations, qui sont considérés comme l'ayant implicitement approuvée. Mais la stratégie ne paraît pas avoir été évoquée, ni par les autorités vietnamiennes, ni par les participants belges, lors de la Commission mixte de juillet 2000 à Hanoi. Cette réunion a cependant abordé la programmation 2001-2003. Il reste donc un certain chemin à parcourir pour que les stratégies-pays soient élaborées en commun, en impliquant la société civile (belge et vietnamienne) et approuvées à l'issue d'un processus interactif. Cela est prévu dans le contexte des "nouvelles" notes de stratégie-pays actuellement en préparation.

A cet égard le vade-mecum de la DGCI, dans une version provisoire datée de septembre 2000, indique que ce sont les services géographiques du siège de la DGCI (Directions D14 à D17) qui sont chargés de la finalisation des notes de stratégie géographique, mais les Attachés de coopération ont aussi leur rôle à jouer. Il est difficile de préjuger de ce que seront la méthode d'élaboration et le contenu définitif des futures stratégies-pays. La question de savoir si la responsabilité première de cette élaboration repose sur la DGCI à Bruxelles ou sur les Attachés présents sur le terrain n'a pas de réponse claire à ce stade. Il est prévu que les notes stratégiques devront être négociées avec les pays partenaires et entérinées par les Commissions mixtes, mais les mécanismes visant à garantir l'influence des autorités et de la société civile locale au cours de l'élaboration proprement dite de ces documents mériteraient d'être explicités.

Le contenu de la stratégie-pays pour le Viêt-nam, se situe bien dans la ligne de la Stratégie du CAD. Après une description du programme d'aide de la Belgique et de la communauté internationale, la stratégie proprement dite passe en revue la performance du Viêt-nam et rappelle les priorités vietnamiennes que sont le développement rural et les secteurs sociaux. La note met l'accent sur le partenariat et sur la lutte contre la pauvreté comme la priorité absolue pour la coopération belge. Elle met en avant la nécessité de passer progressivement d'une approche projets à une approche plus cohérente et multi-sectorielle, notamment dans les zones rurales, avec une attention spéciale aux secteurs sociaux et à l'environnement.

La programmation financière

La décision a été prise de procéder à l'avenir à une programmation financière pour chaque pays. En vue de la mettre en pratique, le vade-mecum précité indique qu'en étroite collaboration avec les Attachés présents dans les pays partenaires, les services géographiques préparent et finalisent les Programmes indicatifs de coopération (PIC) avec chacun des 25 pays partenaires. Ces programmes sont établis en concertation avec les autres directions au sein du MAE et après avis obligatoire de la CTB. Ils sont soumis pour approbation au Secrétaire d'Etat et ensuite négociés et officialisés lors des

Commissions mixtes. Le cas échéant, les PIC existants sont adaptés lors de réunions techniques avec les pays partenaires (Comités de suivi).

Ces décisions sont les bienvenues, dans la mesure où jusqu'ici il a toujours été très difficile pour les pays partenaires d'avoir une vision claire et annualisée des flux prévisionnels d'aide belge. Même lorsque des décisions étaient prises, à l'occasion notamment des comités de suivis, sur la poursuite des projets en cours et sur la liste des nouveaux projets à mettre en oeuvre, les délais d'instruction et de démarrage des projets avaient souvent pour effet de faire dériver dans le temps la consommation des enveloppes financières. La volonté de mettre en oeuvre une réelle programmation financière constitue donc un progrès, pour autant qu'elle soit suivie d'effet.

A ce stade tout laisse cependant à penser qu'une programmation détaillée sera difficile à mettre réellement en pratique. C'est ce que semble montrer l'exemple de la réunion du Comité de suivi sur le Niger, début juillet 2000, où seule une liste de quelques projets à venir a été produite, sans qu'aucun chiffre prévisionnel d'engagements ou de versements n'ait pu être articulé. De même, lors de la Commission mixte sur le Viêt-nam, fin juillet 2000, seul le montant global prévisionnel de la coopération bilatérale directe a été mentionné : le Secrétaire d'Etat à la Coopération et au Développement a indiqué qu'il passerait de 550 à 900 millions de FB pour les trois ans à venir (2001-2003). Cette information a été complétée par la liste non chiffrée des projets en cours qui se poursuivraient et des nouveaux projets envisagés. A l'avenir la mise en oeuvre de l'aide par la CTB permettra peut-être d'aller plus loin dans la programmation des opérations, ce qui paraît effectivement indispensable à une bonne maîtrise de celles-ci.

La programmation de l'aide sera vraisemblablement limitée à la coopération bilatérale directe, sans pouvoir aller au-delà, ce qui risque d'en limiter la portée. La programmation sera encore plus aléatoire, voire impossible, si toute l'aide bilatérale devient effectivement "communautarisée".

Les relations avec les partenaires locaux

Les relations avec les partenaires du pays aidé

La coopération belge met l'accent sur le partenariat avec les pays bénéficiaires. Parmi les principes de base pour la coopération au développement, elle range le renforcement des droits et le développement participatif. Le premier de ces deux principes correspond en fait à l'"*empowerment*" qui implique de renforcer les capacités dont disposent les individus et les groupes pour connaître leurs droits, s'impliquer dans les formes démocratiques d'organisation afin d'entreprendre des actions, se créer des possibilités d'influence et accroître leurs chances d'accéder aux ressources et aux institutions. La stratégie belge a clairement pour objectif de renforcer les droits et les pouvoirs des plus faibles : elle "doit lier étroitement le renforcement du pouvoir au principe de participation" (...) et "les différentes formes du renforcement des capacités des individus, des groupes et des pouvoirs publics doivent faire office de fil rouge stratégique dans les différents programmes de la coopération belge".

L'accent mis sur le développement participatif doit quant à lui se traduire par "la participation active des bénéficiaires - hommes et femmes - directement concernés par les programmes de coopération, (qui) sera suscitée dès la phase d'identification et poursuivie tout au long de la phase de traduction des besoins identifiés en objectifs de développement. Cette option contribue au caractère durable des activités de développement". C'est donc sur la base de consultations des bénéficiaires qui auront exprimé librement leurs besoins, et plus spécifiquement fait état de leurs problèmes vécus, et sur la

Belgique

base des initiatives et des solutions qu'eux-mêmes auront proposées, que les programmes de coopération seront déterminés.

Ceci explique que l'aide belge attache une grande importance aux processus locaux de décentralisation, dont elle fait un principe de base de la coopération. Ceci dans la mesure où travailler avec des acteurs et des organismes décentralisés (administrations locales dans les districts et communes, communautés locales, organisations non gouvernementales) permet en général d'être plus proche des populations concernées et de répondre de manière plus souple à leurs besoins. Les forces sociales et les autorités locales doivent donc être impliquées dès la phase de l'identification des programmes et de leur mise en oeuvre.

Par ailleurs la coopération belge veut évaluer les différentes formes de partenariat en concertation avec les agendas de développement des pays concernés, aussi bien en ce qui concerne l'exécution des projets et des programmes que pour ce qui a trait au dialogue politique et à la détermination des priorités. La Belgique a donc décidé d'appliquer une approche différenciée, en distinguant parmi les pays en développement trois catégories qui se différencient par l'intensité des relations de partenariat.

Tout d'abord, la catégorie des pays qui accomplissent des efforts sérieux pour mener une politique de développement durable, et qui seront encouragés par une aide programmatique rapidement disponible (soutien budgétaire) combinée à un soutien politique là où cela apparaît nécessaire. Ensuite celle des pays où la qualité de la gestion et des institutions laisse à désirer, où l'accent doit être mis de manière plus nette sur le soutien politique. Suivant la situation, la coopération belge mettra l'accent sur le renforcement de capacités des pouvoirs publics à différents niveaux, sur une aide spécifique dans des secteurs sociaux, ou sur un soutien à des organisations et des forces qui dans la société défendent une meilleure politique de développement et une bonne gouvernance. Enfin une troisième catégorie de pays se distingue par la présence permanente de situations de crise qui sont souvent structurelles. On peut y rencontrer des phénomènes tels que violence, guerre, guerre civile, conflits ethniques, répression des minorités. Ici une relation normale de partenariat est impossible mais une approche différenciée en termes de sécurité et de gestion des conflits est indispensable. La coopération belge doit alors s'intégrer à d'autres canaux, multilatéraux et non gouvernementaux.

Les visites sur le terrain ont permis de constater que ces principes correspondent effectivement, dans l'ensemble, à l'approche employée lors des interventions belges. Les représentants locaux ont généralement de bonnes relations aussi bien avec les autorités étatiques qu'avec la société civile dans les pays partenaires. Les différents projets visités font visiblement une place importante aux attentes et aux demandes des bénéficiaires, qui sont prises en compte en amont des projets, dès le stade de leur conception. De même les réorientations liées à la mise en oeuvre de nouvelles phases des projets découlent la plupart du temps de la prise en compte des réactions des bénéficiaires.

Les relations avec les autres donneurs

Un des principes de base de l'aide belge est que les pays et les organismes donneurs doivent autant que possible mener une politique de développement qui soit mutuellement cohérente. Il en résulte que "les procédures des donneurs bilatéraux, les options politiques, les stratégies, doivent être adaptées dans une approche coordonnée des donneurs, ce qui signifie que chacun doit accepter d'abandonner une partie de sa spécificité".

Les acteurs qui opèrent dans le domaine de la coopération au développement sont nombreux. La coopération belge s'efforce de parvenir à une plus grande complémentarité entre la contribution et la spécificité de chaque acteur, ce qui passe par une bonne répartition des tâches sur le terrain. La

Belgique reconnaît que la coordination devrait avant tout être assurée par le pays receveur, mais considère que c'est encore rarement le cas dans les faits et qu'il faut donc encourager cette évolution.

Dans la pratique les représentants des donateurs bilatéraux et multilatéraux rencontrés sur le terrain se sont dans l'ensemble félicités de la façon dont les représentants de l'aide belge s'impliquaient dans les activités de coordination (et notamment dont ils se coordonnaient avec eux). On peut seulement regretter que le faible poids sectoriel de l'aide belge, ainsi que l'insuffisance des ressources humaines disponibles, lui permettent rarement de jouer un rôle de chef de file dans les groupes de travail sectoriels. Avec la réforme de l'aide, c'est aux Attachés de coopération que reviendra une bonne part des activités de coordination qui s'exercent d'abord en amont de l'exécution des projets. Mais il est à craindre que l'ampleur et la diversité de leurs responsabilités ne leur permettent pas d'y consacrer autant de temps que le faisaient les anciennes sections de coopération. Celles-ci disposaient par ailleurs de compétences sectorielles qui vont malheureusement disparaître avec la réforme.

En matière de coordination multilatérale, la Belgique est membre de l'Union Européenne, aussi veut-elle s'efforcer de mieux harmoniser au sein de celle-ci les différents domaines de l'action politique en faveur du développement durable dans le Sud. Elle entend contribuer à une meilleure coordination et à une meilleure cohérence, notamment en faisant explicitement référence, dans les notes de stratégie-pays, à la politique de développement de l'Union européenne et des autres pays membres, ainsi qu'en donnant aux nouveaux représentants de la coopération belge sur le terrain des instructions claires en matière de coordination sur le terrain avec leurs homologues de la délégation de l'Union européenne et des autres pays Membres.

En dehors du cadre européen, la Belgique est favorable à l'initiative de la Banque mondiale visant à mettre en place un Cadre de développement intégré. Elle considère en effet que "les modèles de développement uniques doivent céder la place à des alternatives plus complexes et à dimensions multiples" et qu'"une action en direction de la pauvreté ne sera vraiment porteuse que si elle envisage celle-ci dans sa complexité et se cible sur les interactions entre les différents domaines impliqués", ce qui correspond à la philosophie et à l'approche globale qui sous-tendent cette initiative. La coordination avec la Banque mondiale est généralement de bonne qualité, tout comme celle avec le PNUD et les agences des Nations unies, et particulièrement avec la FAO.

Le développement de l'approche sectorielle

L'approche-programme ou sectorielle

La loi de 1998 prévoit que pour chaque secteur prioritaire au terme de la loi de 1999 une note devra préciser la stratégie de développement. C'est sur ces bases que la Belgique aimerait renforcer l'approche-programme, pour la coopération bilatérale directe aussi bien que pour la coopération indirecte (avec les ONG). Dans la conception belge l'approche-programme englobe l'aide budgétaire, ainsi que ce qui est généralement désigné comme l'approche sectorielle.

La coopération bilatérale belge est encore essentiellement caractérisée par une approche-projet. Il est donc proposé que dans les pays où la gestion des affaires publiques le permet, la coopération belge s'inscrive progressivement dans une approche-programme et que l'appui budgétaire aux pays bénéficiaires soit étendu, ce qui revient à accepter le principe que l'aide belge perde de son individualité en se fondant dans des "pools" de ressources alimentées par un ensemble de donateurs.

Belgique

La situation sur le terrain

Les visites de terrain ont montré que pour le moment et dans les faits la démarche sectorielle n'en est qu'à ses débuts. Il existe tout d'abord un problème de masse critique de l'aide belge, qui provient de ce que la Belgique est généralement un petit donneur dans chacun des 25 pays et régions prioritaires, et que ses interventions se trouvent encore dispersées sur un nombre élevé de projets et un nombre de secteurs qui gagnerait à être réduit à seulement deux ou trois par pays aidé, compte tenu des ressources à la fois financières et humaines effectivement disponibles.

Le paradoxe est en effet que l'approche sectorielle vient sur le devant de la scène au moment même où, avec la dissolution des anciennes sections de coopération, disparaissent les spécialistes sectoriels qui travaillaient sur le terrain en leur sein. Si la Belgique se lance réellement dans l'approche sectorielle, le problème de la participation effective à la mise au point et au suivi du programme sectoriel correspondant se posera donc inmanquablement. Rien ne garantit en effet que l'Attaché de coopération ou le représentant résidant de la CTB auront les compétences requises par le secteur concerné.

A ce jour il ne semble pas qu'il y ait déjà des exemples de participation belge à des programmes sectoriels, encore que ceci pourrait se réaliser dans un délai raisonnable dans un pays comme le Viêt-nam. Le Niger fournit certes un exemple d'interventions réalisées au cours de l'année 2000 sous forme d'aide budgétaire. Cependant elles ne se situaient pas dans un cadre sectoriel, puisqu'il s'agissait de participer, avec d'autres bailleurs de fonds (Danemark, France, Banque mondiale) à l'apurement des arriérés de salaire de la fonction publique. Ces interventions se sont néanmoins avérées très utiles.

Les modalités d'exécution des projets

Le principe de base : la cogestion

Depuis le début des années 1990 la Belgique a mis en place pour l'exécution des projets une procédure dite de cogestion, dont l'application est en principe généralisée, même si, en fonction des circonstances, certains projets peuvent être réalisés en régie. Cette procédure ne concerne que l'aide bilatérale directe. A un premier stade, précédant la mise en oeuvre des projets, le principe de cogestion de l'aide, au sens large, implique tout d'abord que la responsabilité première de l'identification des projets ou programmes soit confiée au pays partenaire, avec possibilité d'obtenir l'aide de la DGCI ou de la CTB, par exemple pour prendre en charge le financement de premières études de pré faisabilité ou de faisabilité (il existe le plus souvent des fonds d'études utilisables à cette fin). Cette première phase doit s'inscrire ensuite dans le cadre d'un programme indicatif de coopération établi en commun par les deux pays et validés lors des Commissions mixtes. Les projets identifiés doivent correspondre en effet, d'une part à la stratégie belge de l'aide, au plan sectoriel, thématique et géographique, et d'autre part au plan national de développement du pays partenaire.

Une fois la décision prise de financer un projet, la cogestion est un mode de gestion visant à responsabiliser l'instance concernée du pays partenaire, du point de vue juridique, technique et financier. C'est cette instance qui gère elle-même les moyens techniques et financiers belges nécessaires à la réalisation du projet, ce qui signifie que le chef de projet est généralement le responsable de cette instance (direction de ministère, collectivité locale, établissement public, entreprise, etc.) dans le pays partenaire. Ceci ne peut qu'aller dans le sens de l'appropriation locale du

projet, étant entendu que la gestion nationale est soutenue par un coopérant, belge la plupart du temps, qui cogère les moyens mis en place pour l'exécution du projet, ce qui implique en particulier qu'il approuve les procédures de mise en oeuvre (appels d'offres, mise au point des contrats, etc.) et qu'il co-signe toutes les pièces financières. Ce système est *a priori* plus propice à l'appropriation de l'aide que celui des unités de gestion de projets (ou des agences d'exécution de projets), fonctionnant essentiellement avec du personnel expatrié, qui ont encore la faveur d'un certain nombre de Membres du CAD.

La CTB et l'évolution du système

La réforme de l'aide, qui a confié l'exécution des projets du côté belge à la CTB, se traduit par une formalisation plus grande des procédures aux différents stades de la mise en oeuvre des interventions. En aval des décisions prises par l'instance politique que constitue la Commission mixte, il est tout d'abord prévu que la gestion générale de l'aide sera assurée par un ordonnateur national, ministre de la coopération internationale ou autre membre du gouvernement du pays partenaire, et par l'Attaché de coopération dans ce pays.

Pour chaque intervention, il est prévu de mettre en place un Comité de concertation, constitué de représentants des deux partenaires, qui dans un premier temps est chargé d'apprécier la pertinence de l'opération. Ce comité doit progressivement se formaliser pour devenir une Structure mixte de concertation locale (SMCL), composée de représentants d'institutions politiques, administratives, scientifiques ou techniques locales, de représentants des bénéficiaires locaux, de l'Attaché de coopération et du représentant résident de la CTB. Son rôle et son fonctionnement sont définis dans la convention spécifique qui régit chaque opération : la SMCL va suivre la mise en oeuvre, l'utilisation des ressources, évaluer l'opération pendant son exécution, notamment en ce qui concerne sa conformité avec les orientations convenues au sein de la Commission mixte. Elle va donc constituer un recours pour rectifier les erreurs ou donner d'autres orientations aux activités (en respectant toutefois le cadre budgétaire et la Convention spécifique, mais avec la possibilité d'en provoquer la révision). La SMCL ne doit pas s'immiscer dans la gestion quotidienne des opérations, qui reste du ressort du Chef de projet ou Directeur de l'intervention, en liaison avec le conseiller technique belge qui cogère le projet.

La CTB, dans le cadre du contrat de gestion qu'elle a passé avec la DGCI, prévoit que le processus de gestion du cycle des prestations de coopération bilatérale directe doit être effectué suivant la méthode PRIMA. Selon cette méthode, chaque cycle comporte quatre phases : identification, formulation, mise en oeuvre, évaluation *ex post*, étant entendu que la CTB n'est pas directement impliquée dans l'identification, qui du côté belge relève de la DGCI et des Attachés de coopération. La phase de mise en oeuvre proprement dite (troisième phase) comprend toutes les activités et opérations qui permettent de réaliser de manière concrète les prestations de coopération. Elle s'accompagne en principe d'un suivi-évaluation, sous forme d'une auto-évaluation, avec un système de monitoring interne (et l'élaboration des rapports correspondants). Le pays partenaire et la DGCI, via l'Attaché de coopération, sont responsables du monitoring externe. Outre les évaluations intermédiaires et finales, la CTB assure également l'évaluation interne *ex post*. C'est l'Etat qui assure l'évaluation externe *ex post*, via l'Évaluateur spécial. Le défi que représente la mise sur pied d'un système intégré et standardisé de monitoring et d'évaluation a été déjà mentionné au chapitre 4.

Pour gérer le cycle du projet la CTB a décidé par ailleurs d'utiliser l'instrument que constitue le cadre logique, en vue de présenter les objectifs et leur impact de manière systématique, vérifier si ces objectifs ont été atteints et isoler les facteurs externes qui influencent la réussite d'un projet. Le cadre logique sert de base pour la confection d'un budget détaillé, l'attribution des responsabilités, le

Belgique

chronogramme de réalisation du projet, le plan de suivi, qui se réfère à des indicateurs objectivement vérifiables, et l'élaboration des différents rapports d'avancement, de contrôle et d'évaluation.

Le fonctionnement dans la pratique

Dans la mise en oeuvre quotidienne des projets, le gros problème de la coopération belge, tel qu'il ressort en particulier des doléances des partenaires locaux, a toujours résidé dans les longs délais engendrés par la lourdeur des processus décisionnels. Ces longs délais et ces retards se rencontrent à tous les stades de la mise en oeuvre des projets et programmes : entre l'identification et la décision de financement, entre celle-ci et la signature de la convention correspondante, entre cette formalité et le premier versement des fonds, entre la décision de réaliser une deuxième phase et la disponibilité du nouveau financement requis à cette fin, etc. Dans le passé les délais moyens de paiement entre l'émission d'une facture par un fournisseur sur un projet et le paiement effectif de cette facture étaient de 105 jours, soit trois mois et demi. L'origine de cette situation, malgré la cogestion et la décentralisation qui va de pair, est à rechercher avant tout dans une délégation limitée des responsabilités. A tous les stades de la mise en oeuvre les autorités nationales conservaient en effet un pouvoir d'intervention, d'autorisation ou de non-objection (au niveau de l'ancienne AGCD comme par exemple au niveau de l'Inspecteur des Finances représentant la tutelle financière).

Le passage à la CTB des responsabilités d'exécution des projets devrait à terme accélérer les processus décisionnels. Mais dans un premier temps ceci s'est traduit par un retard accru dans le suivi des factures, dont le délai de paiement s'est accru d'un mois pour passer à 135 jours. Il en est résulté des problèmes sérieux de trésorerie pour la CTB. Des procédures d'avances trimestrielles avec fourniture des pièces justificatives à intervalles réguliers ont été mises en place pour traiter ce problème, mais le délai de paiement semble devoir être de six semaines. Le problème posé par les procédures lentes et lourdes ne semble pas encore réglé. Au-delà de certains montants planchers, des autorisations préalables doivent toujours être demandées pour le choix des entreprises adjudicataires ou la signature des contrats.

La souplesse de fonctionnement de la CTB devrait à terme améliorer la situation. Cependant, à ce jour, dans la recherche d'une accélération de la gestion du cycle des projets pour répondre de manière plus rapide et adaptée aux demandes, la CTB n'a la maîtrise en termes contractuels que d'une partie du processus. La rapidité accrue de la CTB n'a aucun impact sur la durée de l'identification et de l'appréciation de la pertinence par la SMCL sur le terrain, ni sur la procédure d'approbation à Bruxelles par les autorités politiques et budgétaires belges. La volonté de décentralisation de la CTB ne peut s'exprimer qu'à l'égard de son propre personnel. Le contrat de gestion qu'elle a passé avec la DGCI pose la décentralisation comme ligne directrice, mais des dispositions concrètes en ce sens ne semblent pas encore prises au niveau du MAE. Un élément additionnel d'incertitude concerne le statut du personnel de la CTB. Si jusqu'à présent la CTB fonctionne presque exclusivement avec du personnel contractuel, un récent arrêt du Conseil d'Etat lui impose d'engager à l'avenir l'essentiel de ses effectifs sous statut de fonctionnaire. Cela pourrait réduire la souplesse de fonctionnement de la CTB.

Dans l'avenir une bonne mise en oeuvre des projets dépendra beaucoup de la bonne coordination sur le terrain entre les Attachés de coopération de la DGCI et les Représentants résidents de la CTB. La lenteur de la mise en place de ces Attachés dans certains pays pourraient d'ailleurs avoir des répercussions sur le nombre des projets identifiés, qui doivent ensuite être formulés par la CTB, et réagir négativement sur l'importance du portefeuille de projets et donc sur le volume de l'APD bilatérale belge. La coordination sur le terrain entre l'Attaché de coopération et le représentant résident de la CTB doit s'effectuer dans le cadre des SMCL et à travers une concertation bilatérale permanente. Mais une délégation accrue des responsabilités au niveau du terrain semble indispensable, ce qui ne

pourra que renforcer l'appropriation de l'aide par ses bénéficiaires. La CTB demande l'application du principe de subsidiarité, qui veut que tout ce qui peut être décidé localement soit décidé à ce niveau, mais cette évolution paraît se heurter encore à quelques résistances à Bruxelles qui devront être surmontées si l'on veut mettre ce principe en application. La qualité de l'aide belge ne pourrait qu'en bénéficier.

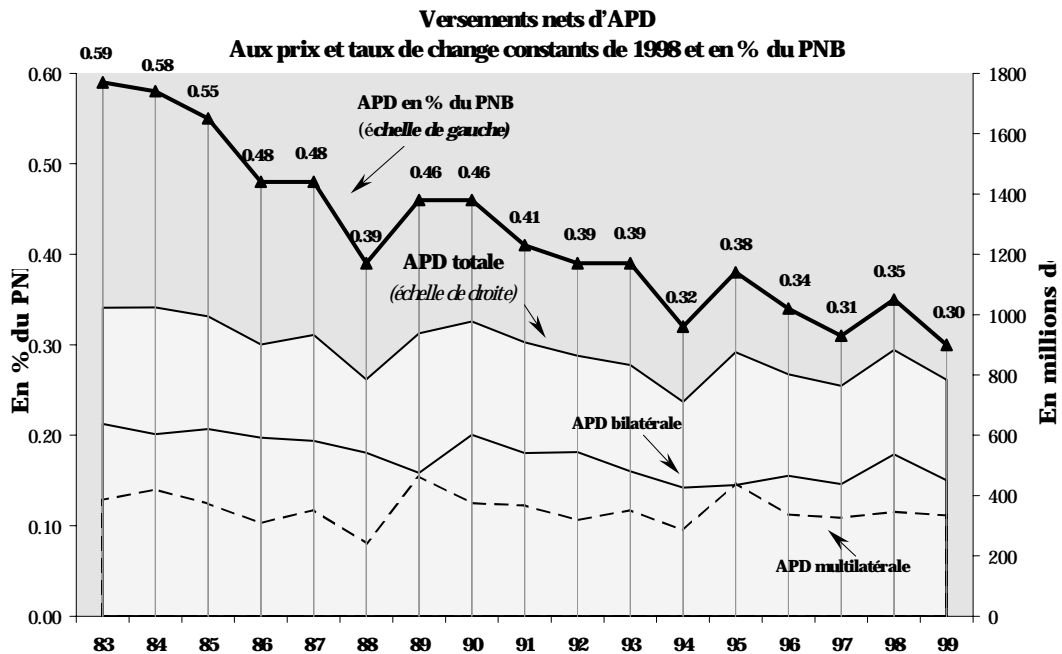
ANNEXE I
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau I.1. Apports financiers totaux

Millions de \$ aux prix et taux de change courants

Belgique	Versements nets						
	1983-84	1988-89	1995	1996	1997	1998	1999
Apports totaux du secteur public	610	1 049	1 389	1 074	818	1 112	757
Aide publique au développement	463	652	1 034	913	764	883	760
Bilatérale	281	386	514	530	438	537	437
Multilatérale	182	266	520	384	326	346	323
Aide publique	n.d.	n.d.	89	70	59	68	82
Bilatérale			14	14	11	3	6
Multilatérale			75	56	48	66	75
Autres apports du secteur public	148	397	265	91	- 5	161	-84
Bilatéraux	149	354	265	91	- 5	161	-84
Multilatéraux	- 2	43	-	-	-	-	-
Dons des ONG	10	14	63	60	40	36	79
Apports du secteur privé aux conditions du marché	1 521	560	-1 295	8 656	3 174	23 111	22 370
Bilatéraux : <i>cbri</i>	1 504	601	-1 295	8 656	3 174	23 111	22 370
Investissements directs	39	544	310	630	1 080	2 140	2 102
Crédits à l'exportation	129	- 172	- 297	- 194	- 338	-342	- 59
Multilatéraux	17	- 41	-	-	-	-	-
Apports totaux	2 141	1 623	156	9 789	4 032	24 259	23 205
pour référence :							
APD (à prix et taux de change constants de 1998)	1 024	862	875	802	764	883	785
APD en pourcentage du PNB	0.58	0.43	0.38	0.34	0.31	0.35	0.30
Apports totaux en pourcentage du PNB (a)	2.69	1.06	-0.09	2.11	-4.32	3.08	2.21

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

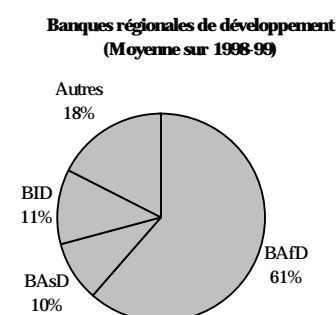
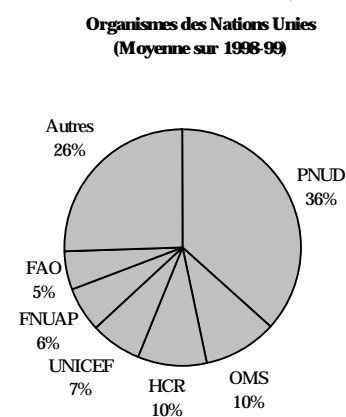
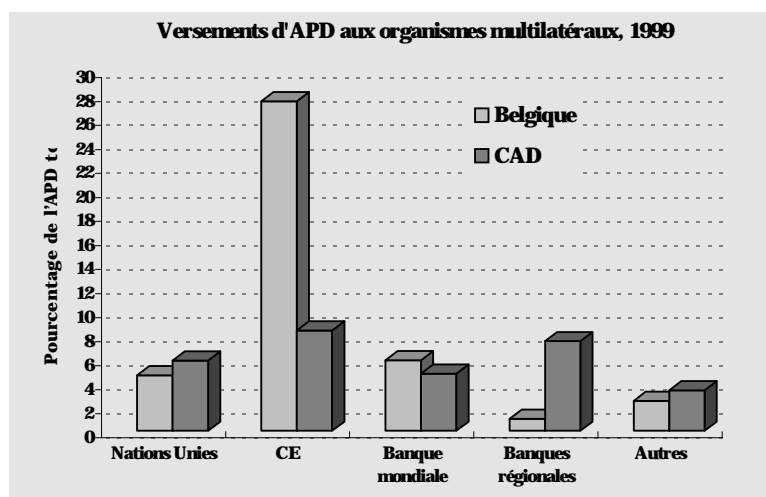


Source : OCDE.

Tableau I.2. APD par grandes catégories

Belgique	Millions de \$ constants de 1998					Versements bruts					Ensemble du CAD 1999%
						Part en pourcentage					
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1999%
APD bilatérale	467	499	477	561	481	51	60	59	62	59	70
Projets et programmes de développement											
Dons	53	54	37	32	38	6	6	5	4	5	12
Prêts	16	35	17	15	13	2	4	2	2	2	16
Coopération technique	249	251	259	290	285	27	30	32	32	35	21
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	14	15	9	21	1	2	2	1	2	0	2
Secours d'urgence (a)	13	21	37	20	36	1	3	5	2	4	7
Allègement de la dette	53	55	55	122	40	6	7	7	13	5	4
Soutien aux ONG	5	4	3	6	6	1	0	0	1	1	2
Dépenses administratives	43	42	39	44	50	5	5	5	5	6	5
Autres dons	21	23	22	13	13	2	3	3	1	2	2
APD multilatérale	443	339	329	347	340	49	40	41	38	41	30
Organismes des Nations Unies	40	43	40	32	38	4	5	5	4	5	6
CE	180	164	191	195	225	20	20	24	22	27	8
Groupe de la Banque mondiale	181	96	62	48	48	20	11	8	5	6	5
Banques régionales de développement (b)	8	6	3	38	8	1	1	0	4	1	7
Autres	33	31	32	34	20	4	4	4	4	2	3
Total des versements bruts d'APD	910	838	806	908	822	100	100	100	100	100	100
Remboursements	- 34	- 35	- 41	- 26	- 37						
Total des versements nets d'APD	875	802	764	883	785						
Pour référence :											
Aide acheminée par le canal des ONG	-	-	-	-	-						
Financements mixtes (c)	-	-	-	4	-						

- a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.
b. A l'exclusion de la BERD.
c. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

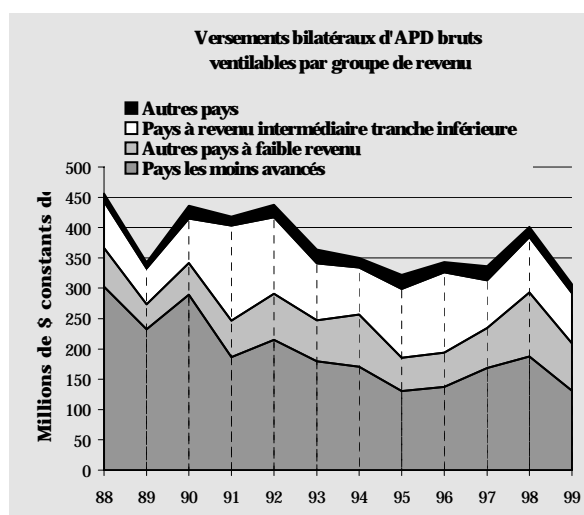
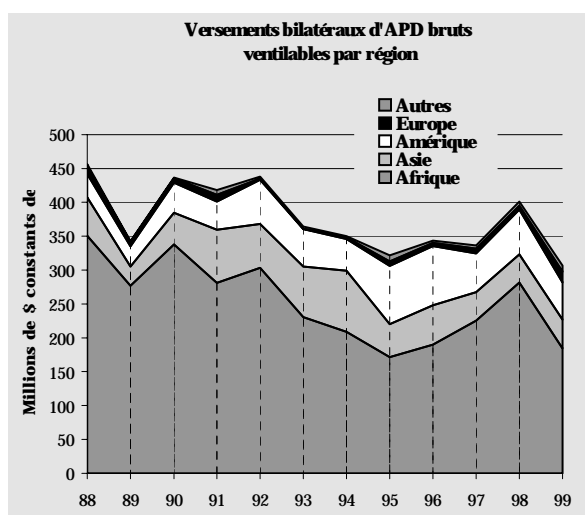


Source : OCDE.

Belgique

Tableau I.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Belgique	Versements bruts										Ensemble du CAD 1999%
	Millions de \$ constants de 1998					Part en pourcentage					
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	
Afrique	172	190	225	282	184	53	55	67	70	60	33
Afrique subsaharienne	155	161	205	260	164	48	47	61	65	53	26
Afrique du Nord	17	29	21	21	20	5	9	6	5	7	7
Asie	48	58	42	42	43	15	17	13	10	14	39
Asie du Sud et Asie centrale	9	5	7	6	8	3	1	2	2	3	12
Extrême-Orient	39	53	35	36	34	12	16	10	9	11	27
Amérique	86	87	57	66	55	27	25	17	16	18	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	16	10	21	12	15	5	3	6	3	5	6
Amérique du Sud	70	77	36	53	39	22	23	11	13	13	7
Moyen-Orient	9	3	5	6	9	3	1	1	2	3	4
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Europe	7	4	7	6	16	2	1	2	1	5	7
Versements bilatéraux ventilables	322	343	336	401	307	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	130	137	169	188	131	40	40	50	47	43	22
Autres pays à faible revenu	55	56	66	106	78	17	16	20	26	25	30
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	114	133	79	91	83	35	39	23	23	27	40
(tranche supérieure)	22	17	23	17	15	7	5	7	4	5	5
Pays à revenu élevé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Pays en développement plus avancés	1	0	-	-	-	0	0	-	-	-	-
Pour référence :											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	467	499	476	561	481	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	145	155	140	160	174	31	31	29	28	36	23



Source : OCDE.

Tableau I.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

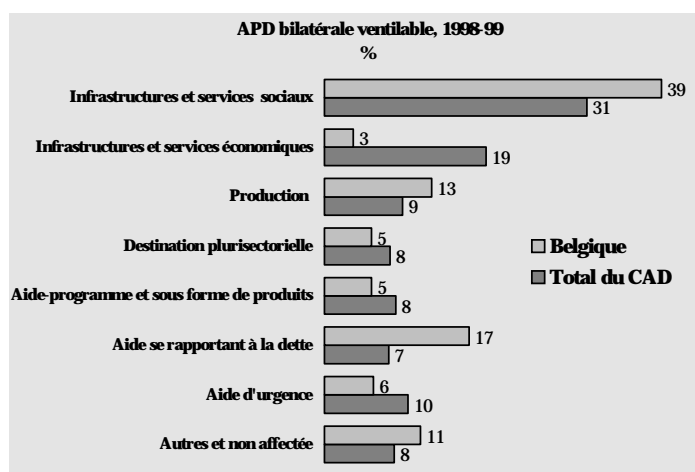
Belgique	1988-89			1993-94			1998-99		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent
Congo, Rép. dém.	116	153	38				41	42	12
Rwanda	28	37	9	33	33	9	24	24	7
Burundi	17	23	6	30	30	8	22	22	6
Indonésie	12	16	4	21	20	6	20	20	6
Cameroun	10	13	3	15	15	4	18	19	5
5 principaux bénéficiaires	184	242	61	122	122	34	126	127	36
Chine	8	11	3	14	14	4	14	14	4
Senégal	7	10	2	10	10	3	12	12	3
Turquie	7	9	2	8	8	2	10	10	3
Niger	6	7	2	8	8	2	9	9	3
Tanzanie	6	7	2	8	8	2	8	8	2
10 principaux bénéficiaires	218	287	72	171	171	48	179	181	51
Ethiopie	5	7	2	8	8	2	8	8	2
Zambie	4	6	1	8	8	2	7	8	2
Côte d'Ivoire	4	6	1	7	7	2	7	7	2
Maroc	4	5	1	7	7	2	7	7	2
Bolivie	4	5	1	7	7	2	7	7	2
15 principaux bénéficiaires	239	315	79	208	208	58	215	218	62
Equateur	4	5	1	7	7	2	6	6	2
Tunisie	3	5	1	7	7	2	6	6	2
Kenya	3	4	1	6	6	2	5	5	2
Pérou	3	4	1	6	6	2	5	5	2
Thaïlande	3	4	1	6	6	2	5	5	1
20 principaux bénéficiaires	256	337	84	240	242	67	242	245	69
Total (113 bénéficiaires)	303	399	100	356	357	100	349	354	100
Aide non affectée	99	131		119	120		164	167	
Total des versements bilatéraux bruts	402	530		476	477		513	521	

Source : OCDE.

Tableau I.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

Aux prix et taux de change courants

Belgique	Versements bruts, moyennes bisannuelles						
	1988-89		1993-94		1998-99		Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	195	48	144	31	186	39	31
Education	95	24	62	13	59	13	10
dont : Education de base	-	-	1	0	2	0	1
Santé	39	10	37	8	59	13	4
dont : Santé de base	-	-	4	1	24	5	2
Programmes en matière de population	15	4	23	5	2	0	2
Distribution d'eau et assainissement	11	3	10	2	9	2	5
Bon gouvernement et société civile	26	6	11	2	30	6	5
Autres infrastructures et services sociaux	10	2	1	0	27	6	5
Infrastructures et services économiques	52	13	38	8	16	3	19
Transport et entreposage	29	7	8	2	4	1	9
Communications	6	2	2	0	4	1	1
Energie	16	4	9	2	1	0	6
Banque et services financiers	1	0	18	4	4	1	1
Entreprises et autres services	0	0	-	-	2	1	2
Production	101	25	87	19	59	13	9
Agriculture, sylviculture et pêche	49	12	54	12	45	10	7
Industries manufacturières, extractives, construction	32	8	21	5	12	2	2
Commerce et tourisme	21	5	12	3	3	1	0
Autres	-	-	-	-	-	-	0
Destination plurisectorielle	8	2	84	18	26	5	8
Aide-programme et sous forme de produits	8	2	20	4	26	5	8
Aide se rapportant à la dette	8	2	41	9	80	17	7
Aide d'urgence	2	0	17	4	27	6	10
Frais administratifs des donateurs	30	7	33	7	46	10	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	0	0	3	1	7	1	2
APD bilatérale ventilable	403	100	466	100	473	100	100
Pour référence :							
APD bilatérale	419	61	467	59	513	60	71
dont : non affectée	16	2	0	0	40	5	5
APD multilatérale	267	39	320	41	339	40	29
APD totale	686	100	786	100	852	100	100



Source : OCDE.

Tableau I.6. Panorama comparatif

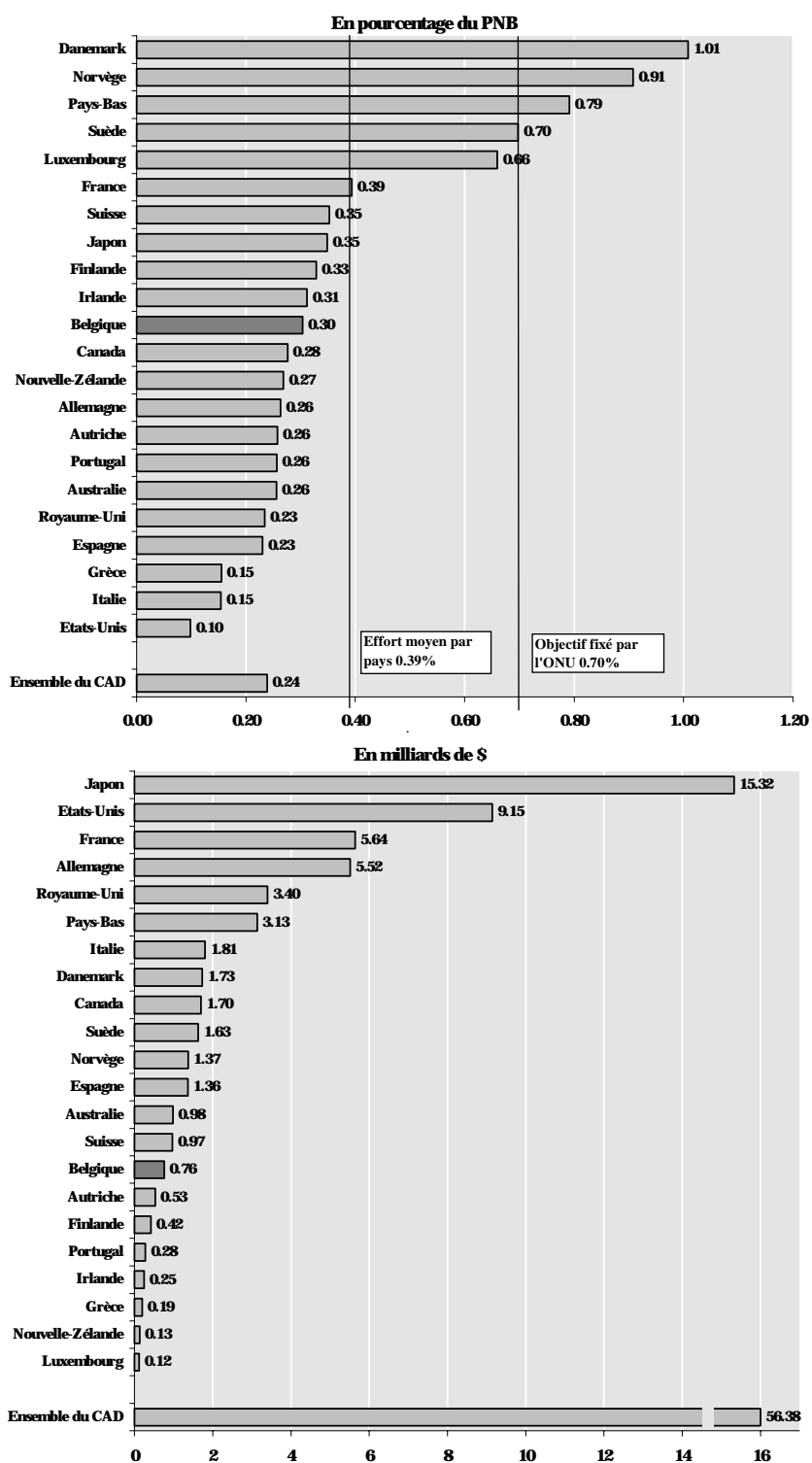
	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 1999 % (a)	Part de l'aide multilatérale 1999			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1999		Versements nets		
	Millions de \$	% du PNB		% de l'APD (b)	% du PNB (c)	% de l'APD (b)	% du PNB (c)	% de l'APD 1999	% du PNB 1999	Millions de \$	% du PNB
Allemagne	5 515	0,26	94,8	40,6	16,6	0,11	0,04	19,9	0,05	729	0,03
Australie	982	0,26	100,0	25,7	0,07			17,4	0,04	3	0,00
Autriche	527	0,26	88,2	34,7	11,9	0,09	0,03	13,5	0,03	184	0,09
Belgique	760	0,30	99,9	42,5	13,8	0,13	0,04	21,9	0,07	82	0,03
Canada	1 699	0,28	100,0	31,0	0,09			18,2	0,05	165	0,03
Danemark	1 733	1,01	100,0	40,8	36,5	0,41	0,37	31,6	0,32	128	0,07
Espagne	1 363	0,23	92,7	39,2	12,3	0,09	0,03	10,8	0,02	13	0,00
États-Unis	9 145	0,10	99,5	25,1	0,02			15,8	0,02	3 521	0,04
Finlande	416	0,33	100,0	42,2	28,6	0,14	0,09	25,0	0,08	74	0,06
France	5 637	0,39	94,4	26,8	12,7	0,11	0,05	16,0	0,06	550	0,04
Grèce	194	0,15	..	59,3	12,6	0,09	0,02	2,1	0,00	11	0,01
Irlande	245	0,31	100,0	39,4	16,1	0,12	0,05	37,3	0,12	-	-
Italie	1 806	0,15	99,4	75,0	37,4	0,12	0,06	21,7	0,03	92	0,01
Japon	15 323	0,35	85,7	31,6	0,06			16,7	0,06	67	0,00
Luxembourg	119	0,66	100,0	25,4	12,2	0,17	0,08	24,8	0,16	3	0,01
Norvège	1 370	0,91	99,8	26,5	0,24			33,0	0,30	28	0,02
Nouvelle-Zélande	134	0,27	100,0	24,3	0,07			24,1	0,06	0	0,00
Pays-Bas	3 134	0,79	100,0	31,0	23,2	0,25	0,18	19,8	0,16	22	0,01
Portugal	276	0,26	97,7	24,8	2,7	0,06	0,01	44,8	0,11	28	0,03
Royaume-Uni	3 401	0,23	100,0	33,9	10,5	0,08	0,02	21,0	0,05	326	0,02
Suède	1 630	0,70	100,0	29,7	24,2	0,21	0,17	25,0	0,17	99	0,04
Suisse	969	0,35	100,0	25,8	0,09			27,1	0,10	70	0,03
Ensemble du CAD	56 378	0,24	94,8	32,8	24,0	0,08	0,06	18,9	0,05	6 193	0,03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0,39									

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transmise par la Communauté européenne.
c. A l'exclusion de l'aide transmise par la Communauté européenne.
.. Données non disponibles.

Source : OCDE.

Graphique I.1. APD nette des pays du CAD en 1999



Source : OCDE.

ANNEXE II

CONTRAT DE GESTION ETAT-CTB

PRIMA en 25 points

1. PRIMA est constitué par des éléments de procédure et de méthode dans le cadre du contrat de gestion Etat-CTB. C'est surtout un état d'esprit, pas une procédure juridique rigide dont la terminologie juridique serait plus importante que le travail de coopération lui-même. De ce fait, PRIMA figure en annexe du contrat de gestion.
2. L'appellation PRIMA ne reflète pas exactement chaque élément du processus dans le même ordre.
3. PRIMA suppose que des préalables politiques et stratégiques soient définis avant de commencer le cycle de financement entre la Belgique et le pays partenaire et se traduisent dans des négociations politiques à haut niveau (notamment les commissions mixtes de coopération internationale). Ces négociations doivent déboucher sur l'élaboration en commun de programmes indicatifs de coopération, conformément aux objectifs poursuivis par le pays bénéficiaire, en tenant compte des stratégies de la DGCI.
4. Le nombre de phases a été diminué et le délai de passage de l'une à l'autre a été raccourci : i) identification ; ii) formulation ; iii) mise en oeuvre ; iv) évaluation.
5. C'est explicitement au pays partenaire qu'il incombe de faire les propositions de "prestations de coopération". On n'utilise plus les termes de "projets" et d'"interventions" qui reflètent un processus plutôt unilatéral que contractuel. On utilise le terme de "prestation de coopération".
6. Ces propositions constituent l'identification de la prestation sous la responsabilité politique et juridique du pays partenaire, avec l'aide active de l'Attaché de coopération, au besoin de la CTB ; l'identification doit comporter des résultats précis dont l'estimation des coûts et le projet des termes de référence de la formulation.
7. C'est l'Attaché qui apprécie la recevabilité du rapport d'identification en fonction des disponibilités budgétaires et de l'adéquation avec les programmes stratégiques (notes stratégiques).
8. Si l'identification est incomplète, les représentants du pays partenaire et l'Attaché établissent les termes de référence permettant de la compléter.
9. Lorsque l'identification est recevable on constitue localement une structure mixte pour apprécier la pertinence de la prestation envisagée. L'Attaché est délégué pour prendre des décisions localement au nom de la partie belge. Le représentant local de la CTB et les représentants locaux concernés par la prestation en font également partie. Cette structure mixte est le lieu par excellence de concertations de partenariat et des facteurs de renforcement des capacités institutionnelles de gestion des programmes de développement. Cette structure pourra devenir un comité des partenaires. La CTB est représentée dans ce comité local.
10. Si la prestation de coopération identifiée est jugée pertinente par ce comité, l'Attaché envoie le dossier d'identification avec ses commentaires à la DGCI, qui fait à son tour ses commentaires, et transmet le dossier à l'Inspecteur des Finances et au membre du gouvernement chargé de la coopération.

Belgique

11. Il n'y a pas de phases d'appréciation centralisée à Bruxelles parce qu'on apprécie en permanence la pertinence et l'adéquation par rapport aux objectifs, pendant la préparation comme pendant l'exécution, en concertation locale avec les partenaires.

12. L'accent est mis sur la décentralisation qui rapproche le processus de décision des problèmes à résoudre en faveur des parties prenantes. La décentralisation imposée dans le contrat de gestion est la condition de qualité des décisions pour que les bénéficiaires de la coopération en soient satisfaits et que leur mise en oeuvre soit accélérée. Elle implique également que l'Attaché exerce ses fonctions dans le pays partenaire dont il doit connaître les besoins, les réactions, les partenaires à tous niveaux et les rapports de force interne au pays. L'Attaché doit résider là où se trouve son "*alter ego*" belge, le représentant résident de la CTB.

13. Lorsque le membre du gouvernement chargé de la coopération prend la décision d'approuver l'identification, il décide également d'approuver les termes de référence de la formulation et de financer la prestation identifiée ; le dossier ne revient chez lui que pour signature des engagements budgétaires et juridiques.

14. La formulation examine la faisabilité de la prestation, la quantifie, la rend opérationnelle, présente des indicateurs qualitatifs et quantitatifs vérifiables relatifs aux impacts, à la durabilité, au renforcement des capacités locales, à l'efficacité, à l'efficience, au respect des délais, à la qualité du personnel à employer.

15. La formulation a pour résultats : le rapport de formulation ; le projet de convention relative à la mise en oeuvre de la prestation par la CTB ; et le projet de la Convention spécifique à cette prestation, à conclure entre le pays partenaire et la Belgique.

16. La Convention spécifique à cette prestation, à conclure entre le pays partenaire et la Belgique, détermine notamment les rôles des différents intervenants, les montants à financer, la composition et le fonctionnement d'une structure mixte de concertation locale spécifique à cette prestation.

17. La DGCI prend les engagements budgétaires requis, les Conventions sont finalisées et signées par l'Ambassadeur en ce qui concerne la Convention spécifique avec le pays partenaire et par le Secrétaire d'Etat en ce qui concerne la CTB.

18. La mise en oeuvre par la CTB commence. Elle comprend à la fois ce que la CTB exécute elle-même et qu'elle sous-traite ou ce qui est exécuté par des instances locales (ex-coopération financière ou projets en cogestion, par exemple) mais dont la CTB assure le suivi.

19. Comme tout gestionnaire la CTB effectue elle-même un suivi-évaluation de ses activités.

20. La CTB est aussi chargée du suivi-évaluation et de conseil dans le cadre de certaines activités de coopération.

21. La DGCT est également chargée du suivi-évaluation sur la base des remarques faites par l'Attaché et la structure mixte de concertation.

22. Des évaluations ponctuelles peuvent en outre être décidées par l'Evaluateur indépendant et la DGCI.

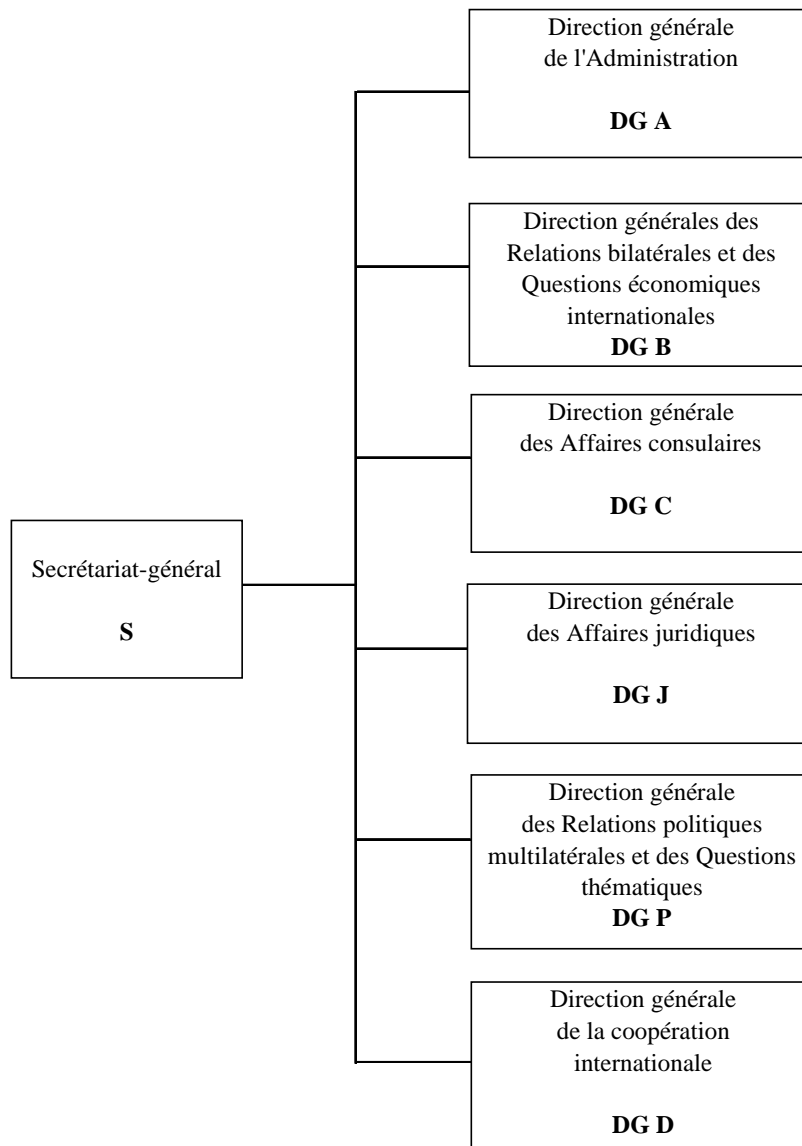
23. Le suivi-évaluation peut avoir comme conséquence des modifications d'importance mineure faisant partie des délégations de pouvoirs reçues sur le terrain ou des modifications plus importantes à demander à la DGCI et au membre du gouvernement chargé de la coopération afin d'ajuster les engagements budgétaires.

24. Les modifications importantes sont retenues pour en tenir compte lors de la préparation de nouvelles prestations de coopération et/ou dans des documents de procédures ou de méthodes.

25. L'évaluation *ex-post* est demandée par l'Evaluateur indépendant et par la DGCI qui en tire les enseignements nécessaires.

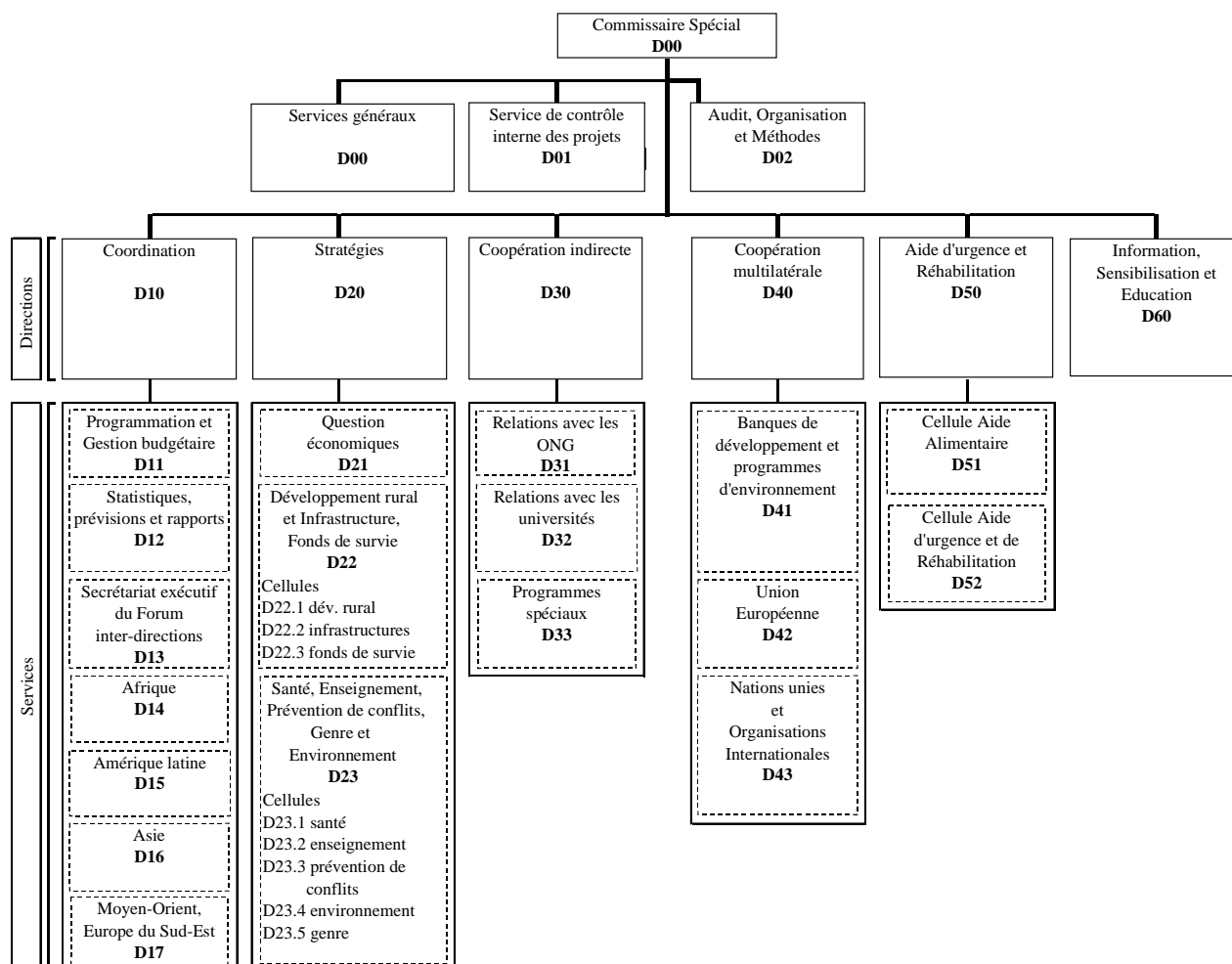
ANNEXE III
ORGANIGRAMMES

Organigramme III.1. **Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale**



Source : MAE.

Organigramme III.2. La Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) au 1/9/2000



Source : DGCI.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA BELGIQUE PAR LE CAD

En 2000, l'aide publique au développement (APD) de la Belgique s'est élevée à 812 millions de \$, équivalant à 0.36 % du produit national brut (PNB). Ce pourcentage classe la Belgique au 6ème rang parmi les Membres du Comité d'Aide au Développement (CAD), et au 15ème rang en chiffres absolus. Ces chiffres marquent un progrès sensible par rapport à la situation de 1999.

Le CAD a procédé, le 9 mai 2001, à l'examen de la politique et du programme de la Belgique en matière de coopération pour le développement. M. Jean-Claude Faure, Président du CAD, en a résumé les principales conclusions :

- Depuis le dernier examen du CAD en 1997, le dispositif d'aide belge a connu une évolution législative majeure. Depuis 1999, la nouvelle "*Loi relative à la coopération internationale belge*" explicite la notion de "coopération internationale", ayant pour objectif le développement durable, le partenariat et la pertinence des activités de développement. Elle établit une concentration de l'aide bilatérale sur 25 pays (ou organisations régionales de pays), cinq secteurs d'intervention et trois thèmes transversaux prioritaires. Par ailleurs, la coopération multilatérale et la coopération indirecte à travers les partenaires non gouvernementaux sont mieux précisées. Le nouveau gouvernement belge a approfondi son approche dans la note "*La qualité dans la solidarité. Partenariat pour le développement*" soumise au Parlement en avril 2000.
- Plusieurs défis majeurs persistent : la consolidation des réformes entreprises au sein de la Direction générale de la coopération internationale (DGCI) et de la Coopération technique belge (CTB), la mise en oeuvre effective d'une plus grande cohérence des politiques, l'application de mesures pour la lutte contre la pauvreté, en particulier son ancrage dans des stratégies-pays et sectorielles cohérentes avec les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et l'introduction d'un système d'évaluation interne au sein de la DGCI et de la CTB. A cet égard, la possibilité de transferts de compétences de l'Etat fédéral vers les Communautés et les Régions, dans le domaine de l'aide retenue par le gouvernement fédéral en octobre 2000, suscite l'inquiétude des Membres du CAD, au moment où la communauté internationale se préoccupe d'une cohérence accrue des politiques, d'une meilleure coordination et intégration des stratégies ainsi que d'une plus grande efficacité sur le terrain, et où elle a résolu de se donner les moyens de renforcer ces éléments des politiques de coopération.
- Sur le plan des réformes administratives, la fin 1998 a vu la création d'une société de droit public à finalité sociale, la CTB, chargée de la mise en oeuvre de la coopération de gouvernement à gouvernement. La définition des politiques et la programmation ont, par contre, été confiées à la DGCI, intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale (MAE). Une nouvelle fonction d'Évaluateur spécial rattaché au Secrétaire Général du MAE et faisant rapport directement au Parlement a aussi été instituée.

Belgique

- Ces réformes législatives et administratives, exigeantes pour l'administration de l'aide, se situent dans le prolongement donné par le gouvernement fédéral aux recommandations formulées depuis 1997 par la Commission parlementaire de suivi. La nouvelle loi ainsi que les mesures prises depuis 1998 répondent à ces recommandations. Le CAD se réjouit du fait que le consensus international sur les grandes orientations de l'APD ainsi que les critères de pertinence fixés par le CAD y soient reflétés.
- D'autres progrès ont été accomplis, notamment le ciblage de l'aide bilatérale sur les pays les moins avancés et les autres pays à faible revenu, la réorientation de l'aide multilatérale sur un nombre plus restreint d'organisations internationales, la définition de politiques appropriées en vue de promouvoir le développement durable et la lutte contre la pauvreté, la mise en oeuvre de stratégies visant à prévenir les conflits et à promouvoir l'état de droit et la promotion du secteur privé, notamment par la création d'une nouvelle société de promotion des investissements dans les pays en développement, le BIO.

Le CAD a par ailleurs émis un certain nombre de recommandations. Les autorités belges devraient, entre autres :

- Profiter de toute amélioration de la situation budgétaire pour continuer d'augmenter le volume de l'aide et le rapprocher progressivement de l'objectif de 0.7 % du PNB, comme les autorités belges en ont exprimé l'intention.
- Au cas où des partages de compétence dans le domaine de l'aide belge seraient poursuivis à l'avenir, choisir une approche minimale assurant que l'administration fédérale ne serait pas dépourvue des compétences et des moyens lui permettant d'assurer, dans le domaine de la coopération, la cohérence, l'efficacité et l'impact sur le terrain.
- Poursuivre leur effort pour améliorer la portée des réformes en cours et assurer une plus grande stabilité et efficacité institutionnelle au niveau de la DGCI et de la CTB tout en maintenant un budget séparé pour la coopération internationale au sein du MAE.
- Réaffirmer la priorité donnée par la loi à la réduction de la pauvreté comme objectif fondamental et préparer les stratégies relatives aux pays prioritaires en s'appuyant sur les CSLP et l'approche sectorielle.
- Accroître la part de l'aide bilatérale allant aux pays prioritaires et continuer de recentrer leur action multilatérale sur un nombre plus restreint d'institutions multilatérales.
- Associer plus étroitement la DGCI à la définition des positions que la Belgique défend au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.
- Accélérer la mise en place du BIO en veillant à ce qu'il soit tenu compte, dans ses procédures et ses critères d'intervention, de la priorité à donner à la lutte contre la pauvreté.
- Eviter la dispersion de la coopération indirecte et assurer qu'elle s'inscrive davantage dans les priorités et programmes de lutte contre la pauvreté définis par les pays partenaires.

- Prévoir que la DGCI et la CTB développent un système de suivi et d'évaluation interne qui assure une prise en compte des enseignements qu'il apporte.
- Porter une attention plus systématique à la mise en oeuvre effective d'une plus grande cohérence entre la politique de coopération et d'autres politiques susceptibles d'avoir des effets négatifs au niveau des pays en développement, ce qui pourrait conduire à la mise en place de mécanismes spécifiques.

Lors de l'examen, la Délégation de la Belgique était conduite par M. Eddy Boutmans, Secrétaire d'Etat à la coopération au développement. Les pays examinateurs étaient le Danemark et le Luxembourg.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

AIDE LIÉE : Prêts ou crédits d’origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d’inclusion dans L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d’améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L’ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ doit être d’au moins 25 %).

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

Investissement direct : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d’un pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d’une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu’elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

Crédits privés à l’exportation : voir CRÉDITS À L’EXPORTATION.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l’achat d’actions, d’obligations et de biens immobiliers.

Belgique

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 765 \$ en 1995 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 766 et 3 035 \$ en 1995. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 036 et 9 385 \$ en 1995.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 385 \$ en 1995.

La Partie II de la Liste comprend les “Pays en transition”. Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$ des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en \$ aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le \$ des Etats-Unis au cours de la même période.