

Rapport 2005

de l'Évaluateur spécial de
la Coopération au Développement

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

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

Dépôt légal : 0218/2005/13

Table des Matières

Table des Matières	i
Abbréviations.....	iii
Remerciements	v
RÉSUMÉ.....	1
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE 1 ÉVOLUTION DES PRIORITÉS ET DU CONTEXTE DE LA COOPÉRATION BELGE AU COURS DE LA PÉRIODE 1989-2005.....	11
1.1 OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT.....	11
1.2 OBJECTIFS FIXÉS QUANT AU VOLUME DE L' AIDE	12
1.3 CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE	13
1.4 PRIORITÉS THÉMATIQUES	14
1.5 LE PARTENARIAT	15
1.6 LES ALLÈGEMENTS DE DETTE	15
1.7 ADMINISTRATION – GESTION	16
1.8 COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT (CPD)	16
CHAPITRE 2 ÉVALUATIONS ACHEVÉES.....	19
2.1 APPUI À LA JUSTICE EN AFRIQUE CENTRALE : LE CAS D' AVOCATS SANS FRONTIÈRES.....	19
2.2 ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION BELGE EN BOLIVIE DE 1992 À 2004	24
2.3 LA PEER REVIEW DE 2005	36
CHAPITRE 3 ÉVALUATIONS EN COURS	39
3.1 LE RÔLE ET LES FONCTIONS DES COUPOLES ET DES FÉDÉRATIONS D'ONG DE DÉVELOPPEMENT	39
3.2 ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DIRECTE (1999-2005)	40
3.3 L'ÉVALUATION CONJOINTE DE L' AIDE BUDGÉTAIRE DIRECTE	41
3.4 ÉVALUATION DES 3C (TRAITÉ DE MAASTRICHT)	48
3.5 ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION SYNDICALE.....	49
CHAPITRE 4 ÉVALUATIONS PROJETÉES	51
4.1 ÉVALUATIONS PAR LE S.E.S. EN 2006	51
4.1.1 <i>L'aide humanitaire</i>	51
4.1.2 <i>L'appui de la Belgique à la transition au Congo</i>	51
4.1.3 <i>Evaluation de pays</i>	52
4.1.4 <i>Rwanda</i>	52
4.1.5 <i>Afrique du Sud</i>	53
4.2 ÉVALUATIONS CONJOINTES EN 2006.....	53
4.2.1 <i>OMC</i>	53
4.2.2 <i>FAO</i>	53
4.3 ÉVALUATIONS PAR LE S.E.S. EN 2007	54
4.3.1 <i>Evaluation du soutien au développement du secteur privé : BIO</i>	54
4.3.2 <i>Evaluation des instruments financiers</i>	54
4.3.3 <i>Coopération indirecte</i>	55
4.3.4 <i>La diplomatie préventive</i>	56
ANNEXES.....	57

Liste des graphiques

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

Abréviations

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

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

Remerciements

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

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

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

Dominique de Crombrugghe
Evalueur Spécial

RESUME

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

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

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

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

1 Evolution des priorités et du contexte de la coopération belge

1.1 Les objectifs

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

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

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

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

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

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

1.2 La répartition de l'aide

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

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

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

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

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

2 Évaluations achevées

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

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

2.2 Bolivie

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

a. Coopération bilatérale directe

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

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

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

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

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

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

b. Coopération des ONG

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

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

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

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

c. Coopération universitaire / APEFE

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

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

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

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

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

3.1 La coopération bilatérale directe

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

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

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

3.3 Evaluation de la coopération syndicale

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

4 Evaluations conjointes en cours

4.1 Aide budgétaire

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

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

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

4.2 Complémentarité, Coordination et Cohérence (3 C)

Les agences de coopération au développement, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, agissent de moins en moins souvent de façon isolée. Le souci de coordination, de recherche de complémentarité et de mise en cohérence des politiques ayant un impact sur le développement de nos partenaires du sud font aujourd'hui partie intégrante de notre politique de coopération.

Quatre évaluations conjointes avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux européens sont en cours actuellement. Elles traitent respectivement :

- de la complémentarité et de la coordination de documents stratégiques de pays avec les priorités des pays bénéficiaires et avec les autres bailleurs de fonds ;
- de la coordination entre bailleurs en ce qui concerne les programmes de formation visant le renforcement des capacités des pays bénéficiaires dans le domaine du commerce international et des négociations commerciales internationales en particulier ;
- des mécanismes au sein des institutions européennes (Commission, Conseil, Parlement) et des Etats membres, visant à assurer la cohérence entre la politique de coopération et les autres politiques pouvant avoir une influence sur celle-ci ;
- de la coordination, de la complémentarité et de la cohérence des interventions visant au renforcement des structures décentralisées dans les pays partenaires¹.

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

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

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

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

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

5 Evaluations en projet

Les évaluations planifiées par le SES pour 2006 sont :

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

D'autres évaluations envisagées en 2007 sont

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

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

INTRODUCTION

Contenu

Ce rapport est le deuxième rapport de l'Évaluateur spécial et le premier depuis la remise sur pied du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement par l'AR du 17 février 2003. Le rapport précédent avait été remis au Parlement en juin 2001. L'Évaluateur avait produit une analyse, basée sur cinq études de cas, de la manière dont la coopération belge s'attaque à la pauvreté et des résultats atteints.

Depuis, la structure de l'évaluation de la coopération au développement a changé. Il y a aujourd'hui au sein de la DGCD un service qui assure d'une part des évaluations thématiques du travail de la DGCD avec ses organisations partenaires et d'autre part un appui technique aux gestionnaires pour mener des évaluations au niveau de projets ou de programmes de coopération. L'Évaluation spéciale mène des évaluations des politiques de coopération, des évaluations institutionnelles des organes chargés de la coopération ainsi que toute évaluation en ce qui concerne les activités de l'État fédéral reconnues comme APD. Le rapport qui vous est soumis traite des activités de l'Évaluation spéciale achevées, en cours et en projet.

Il est présenté en plusieurs chapitres. Après l'introduction qui rappelle la mission du Service de l'évaluation spéciale, le rapport passe en revue les priorités de la coopération au développement telles qu'elles ont été énoncées au cours des quinze dernières années (Chapitre 1).

Trois chapitres sont consacrés aux activités d'évaluation du service : il présente les principaux résultats des évaluations achevées (Chapitre 2), les contenus des évaluations en cours (Chapitre 3) et les perspectives quant aux évaluations projetées (Chapitre 4).

Mission du service de l'évaluation spéciale

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

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

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

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

Le SES bénéficie de l'appui d'un comité de suivi². Celui-ci prend connaissance du programme des évaluations, donne son avis sur les travaux prévus et en cours. Il donne également son avis sur le rapport annuel destiné au Parlement.

Les activités et produits du SES sont :

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

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

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

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

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

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

1.1 Objectifs généraux de la coopération belge au développement

Au cours de la dernière décennie, on a souvent reproché à la coopération belge un manque de vision et d'objectifs clairs. C'est d'ailleurs le premier problème qui a été soulevé par la Commission d'enquête parlementaire chargée du suivi des problèmes de l'Administration générale de la coopération au développement³. Dans le plan d'avenir pour une nouvelle coopération internationale approuvée par le gouvernement à l'époque en réponse à ces constats, l'accent est mis sur trois priorités : (1) la lutte contre la pauvreté et les disparités les plus criantes, (2) l'appui au processus de prévention des conflits, de démocratisation et de protection de la personne humaine, (3) l'appui à la société civile et aux initiatives des groupes de base. Sans doute, ces préoccupations étaient présentes auparavant mais le politique a jugé utile de les réaffirmer. Il ne s'agit d'ailleurs pas que d'une affirmation. En Bolivie, par exemple, cela s'est traduit par un ciblage des nouvelles interventions sur les provinces les plus pauvres du pays.

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

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

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

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

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

1.2 Objectifs fixés quant au volume de l'aide

Le volume de l'aide par rapport au P.I.B. est le principal objectif quantifié fixé par la Belgique pour sa coopération au développement. Il s'agit d'un engagement international souscrit depuis longtemps déjà par le gouvernement belge et qui a été repris dans les déclarations gouvernementales et notes politiques dans les années 1980⁴. Toutefois, du fait des contraintes budgétaires liées notamment au solde à financer des pouvoirs publics belges et plus tard aux efforts visant au respect des critères de convergence pour l'adoption de l'euro, cette promesse a été « mise au frigo » dès le début des années 1980. L'objectif de porter l'aide publique au développement (APD) à 0,7% du RNB sera finalement réaffirmé en 1999 par le gouvernement Verhofstadt I. Cet engagement sera inscrit dans la Loi-programme du 24 décembre 2002. Il sera également réaffirmé par le Premier Ministre dans les instances internationales dont l'Assemblée générale des Nations Unies lors du Sommet du Millénaire+5. (septembre 2005)

Après plus de quinze ans de contraction, le volume de la coopération belge connaît une augmentation entre 1999 et 2003⁵ (de 0,3 à 0,6% du RNB). Cette augmentation doit être attribuée en grande partie à des opérations d'allègement de la dette plutôt qu'à une augmentation des flux financiers vers le Sud. La part relative des autres canaux de coopération, à savoir les interventions de la coopération gouvernementale (bilatéral direct), des ONG, universités et autres acteurs non-gouvernementaux (bilatéral indirect) et des contributions aux organisations multilatérales, est restée relativement stable. En 2004, le ratio de l'APD par rapport au RNB est retombé à 0,41%.

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

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

⁵ Voir annexe 3, graphique 4.

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

1.3 Concentration géographique

Le morcellement de l'aide est mis en question dès le début des années '90. L'idée est retenue en 1993⁶ de concentrer l'aide sur une vingtaine de pays et parallèlement de mener une politique de concentration régionale (SADC, Afrique de l'Ouest, Mékong). Les principaux critères d'attribution de l'aide belge seront le degré de pauvreté de la région ; ensuite l'existence d'une politique de respect des droits de l'homme, de la démocratie et une bonne gestion des affaires de l'Etat. Il faut aussi que les pays forment une unité géographique et culturelle et ajuster l'aide au degré de développement du pays.

En 1990, plus de la moitié de APD belge allait vers le Congo⁷, le Rwanda et le Burundi. Au cours de la décennie, ces trois pays ont sombré chacun dans une crise grave qui a balayé une grande partie des réalisations de la coopération construites au cours de la période précédente. En 1991, la coopération est suspendue avec le Congo, ce qui entraîne un difficile exercice de reconversion de la coopération vers d'autres pays.

En 1995, le Ministre des affaires étrangères Vandembroucke et le secrétaire d'Etat à la coopération Erik Derycke ont publié une note de politique qui réorientait la politique belge par rapport à l'Afrique Centrale : l'aide y serait poursuivie, mais l'idée d'un partenariat privilégié avec les anciennes colonies est abandonnée⁸. La concentration de l'aide reste toutefois une priorité. Le Secrétaire d'Etat Moreels a poursuivi la politique de Derycke en établissant une liste de 25 pays partenaires sur base de critères qui seront repris dans la loi de 1999. Si en 1995, le gouvernement estime devoir rester attentif à la situation en Afrique centrale, la coopération ira en priorité vers les pays les plus pauvres et particulièrement là où la Belgique peut apporter une plus-value⁹ en raison de son expertise. En 1999, le Secrétaire d'Etat Boutmans confirmera une liste de 25 pays qui sera réduite à 18 durant la période Verwilghen en 2003. Ces pays forment des ensembles géographiques relativement cohérents en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale et orientale. Notons que 11 pays seulement ont été partenaires de la coopération belge pendant toute la période allant de 1989 à aujourd'hui. Dans la pratique cependant, ce sont aujourd'hui encore plus de 40 pays qui bénéficient de l'aide bilatérale directe de la Belgique et plus de 100 qui reçoivent de l'APD belge sous une forme ou sous une autre. En 2003, les 10 premiers pays ont reçu chacun entre 10 et 20 millions d'euros, 45 pays entre 1 et 10 millions et 42 pays moins d'un million. Le Ministre De Decker souligne l'importance de la coopération régionale et souhaite reprendre une coopération avec la Mekong River Commission.

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

⁶ Note politique du Secrétaire d'Etat à la coopération « Il y a encore de l'espoir ! ».

⁷ Dans la suite de cette note nous écrirons Congo pour la RDC, y compris lorsque nous faisons référence à la période pendant laquelle le pays s'appelait le Zaïre.

⁸ Frank Vandembroucke en Erik Derycke, *België en subsabaraans Afrika : agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*, Teksten en Documenten, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, Februari 1995.

⁹ Ligne de force du programme du Gouvernement fédéral, 28/06/1995, doc parl chambre 23/1-1995.

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

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

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

1.4 Priorités thématiques

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

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

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

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

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

Avec le Ministre Verwilghen, un accent particulier est également posé sur l'appui au secteur privé¹⁰.

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

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

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

1.5 Le partenariat

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

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

1.6 Les allègements de dette

Dès le début des années 1990, les documents de politique reconnaissent que le fardeau de la dette est un obstacle au développement. Effectivement, à partir de 1992, la Belgique accordera des allègements de dette à plusieurs pays partenaires et participera chaque année à des allègements de dette négociés ou non dans le cadre du Club de Paris. La Belgique se joindra aux initiatives HIPC¹² et le volume des allègements de dette atteindra régulièrement des montants importants pour culminer en 2003, année où l'annulation de la dette bilatérale du Congo représente près de la moitié du volume de l'aide publique au développement (APD) de

¹⁰ Cfr. Note politique « Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement ».

¹¹ Thématique ajoutée par la loi du 19 juillet 2005 (MB 07/09/2005).

¹² Initiative d'allègement de dette des Pays pauvres très endettés (PPTE – en anglais HIPC Highly indebted poor countries

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

1.7 Administration – gestion

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

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

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

1.8 Cohérence des politiques pour le développement (CPD)¹⁴

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

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

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

¹³ Douglas De Coninck, *Wittte Olifanten, de miljardenschandalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Van Halewijck, Leuven, 1996.

¹⁴ Voir note DGCD sur la cohérence de politiques pour le développement, 2005

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

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

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

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

En outre, la DGCD mène des concertations spécifiques avec :

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 2 EVALUATIONS ACHEVEES

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

Peut-on parler de justice en Afrique centrale aujourd'hui ? La justice d'Etat est pratiquement absente au Congo¹⁶ alors qu'on estime à plus de 3,5 millions les victimes de la guerre qui ravage l'Est du pays depuis 1998¹⁷; on cite de chiffre de 700.000 personnes susceptibles d'être poursuivies pour actes de génocide au Rwanda ; plus de 100.000 personnes y vivent depuis des années dans des prisons surpeuplées ; 8.000 personnes sont en attente de jugement pour des accusations de crimes commis lors des violences au Burundi en 1993. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda a été mis en place en novembre 1994 pour juger les principaux responsables du génocide Rwandais. La Cour pénale internationale mène une instruction dans l'Est du Congo afin d'établir s'il y a là aussi génocide ou crime contre l'humanité et pour rechercher les responsabilités. La gravité des faits et le nombre de personnes impliquées défient n'importe quelle organisation judiciaire.

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

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

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

2.1.1 Note stratégique¹⁸

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

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

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

¹⁶ Mission conjointe multibailleurs, Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo, Rapport d'état des lieux, mai 2004.

¹⁷ voir e.a. la déclaration de Titinga Frédéric Pacere devant la Commission des droits de l'homme à Genève, avril 2005 ; Lessons from Rwanda-Lessons for Today, p. 34, Evaluation Department, Danish Ministry of Foreign Affairs, 2004.

¹⁸ Note stratégique « Consolidation de la paix », DGCD, juillet 2002.

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

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

2.1.2 Contexte général

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

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

Les réformes nécessaires sont alors de plusieurs ordres :

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

¹⁹ Note stratégique consolidation de la paix, DGCI, Bruxelles, juillet 2002.

²⁰ Aid to Judicial Reform, p. 7 et ss.

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

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

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

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

Au Rwanda, où l'organisation est présente depuis 1996, ASF intervient essentiellement dans le domaine de la justice pénale. Ses activités visent d'un part l'accès à la justice et d'autre part l'appui aux procédures mises en place pour instruire le contentieux du génocide. En matière d'accès à la justice, ASF assure l'assistance judiciaire et en particulier l'affirmation du droit à la défense pour les accusés et les parties civiles ; l'organisation assure également la formation des juges et du personnel de justice en matière de procédure pénale²¹. D'autre part elle donne un appui au programme de confessions mis en place dans le cadre du contentieux du génocide ; elle a produit un manuel de procédure gacaca²² et forme des juges désignés à l'exercice de leurs fonctions ; enfin, elle produit un recueil de jurisprudence pénale et de notes d'observation des procédures gacaca.

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

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

2.1.4 Points d'attention tirés de l'évaluation²³

L'évaluation avait deux grands objectifs :

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

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

²¹ ASF a produit un précis de procédure pénale expliquant la loi rwandaise

²² La gacaca est une forme de justice participative inspirée par le mode traditionnel de résolution des conflits, mise en place pour juger et punir les crimes les moins graves commis lors du génocide.

²³ Programme 2001-2003 d'Avocats sans Frontières en Afrique centrale, Rapport d'évaluation;évaluation réalisée pour le SES par l'Université d'Anvers, Institut de politique et de gestion du développement, février 2005

- La coopération en matière judiciaire est une intervention dans le domaine souverain d'un état. Avant de s'y lancer, il est important de bien analyser la marge de manœuvre que les autorités sont susceptibles de donner aux intervenants. Dès lors qu'en Afrique la coopération en matière judiciaire est rarement faite à la demande des autorités mais sur l'initiative des bailleurs de fonds et des intervenants (supply driven), cette analyse est souvent sommaire.
- Il est difficile de prendre en compte les risques²⁴ lors de la conception et de la mise en œuvre du programme. Une organisation qui développe un programme d'aide à l'accès à la justice peut être confrontée à de graves dysfonctionnements dans le système judiciaire. Peut-elle les dénoncer au risque de ne plus pouvoir assurer la défense de ceux qu'elle cherche à aider ? Face à ce type de difficultés, une coordination entre les acteurs de coopération gouvernementaux et non-gouvernementaux est souhaitable.
- En Afrique, un nombre important de bailleurs de fonds multilatéraux, gouvernementaux et non-gouvernementaux interviennent dans le domaine de la coopération judiciaire. Devant la multiplicité des tâches qu'implique la réforme d'un système judiciaire, il est important pour chaque intervenant d'identifier les autres acteurs en présence. Une coordination entre les autorités et les intervenants devrait être mise en place.
- L'expérience d'ASF et d'autres ONG montre que des acteurs non-gouvernementaux spécialisés peuvent ouvrir la voie à une coopération multilatérale ou gouvernementale en matière de justice.
- Un acteur non-gouvernemental peut développer un avantage comparatif considérable grâce à son expertise : c'est le cas d'ASF dans le domaine de l'accès à la justice.²⁵
- Dans un pays en transition, les contextes politique et juridique sont instables. Cela complique le travail de planification pour les intervenants extérieurs. L'évaluation montre l'importance de la planification et de la conception des interventions pour une organisation cherchant à promouvoir la règle de droit, la consolidation de la paix et l'accès à la justice. Une telle démarche permet à l'organisation de rester focalisée sur les objectifs qu'elle s'est assignée, sur son « cœur de métier ».
- L'évaluation rappelle l'importance de l'analyse de contexte et de l'identification très concrète des problèmes auxquels une organisation choisit de s'atteler avant à la mise en place d'une intervention. C'est ainsi que le choix fait d'assurer l'accès à la justice et le droit à la défense en préférant la représentation par avocat est révélateur de la difficulté pour une organisation spécialisée de partir d'un problème, l'accès à la justice, et d'envisager non seulement la réponse évidente pour un professionnel du droit, à savoir la défense en justice, mais toutes les réponses possibles au problème identifié, en particulier celles que la société est capable d'inventer. L'équilibre entre la substitution et le renforcement des capacités pour un meilleur accès à la justice est délicat. Comme la majorité des justiciables ne peut pas payer un avocat, d'autres pistes que la défense en justice sur le modèle occidental méritent d'être explorées.

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

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

- Dans le contexte de l'Afrique des Grands Lacs, il ne suffit pas d'assurer la défense en justice devant le Tribunal ou la Cour : il faut imposer le droit à la défense au stade de l'instruction mais également poursuivre les offices jusqu'à l'exécution de la décision : des cas sont documentés où une décision d'acquiescement n'avait pas été suivie d'une levée d'écrrou.
- En développant un programme de défense en justice, un acteur extérieur peut drainer vers le barreau plus de candidats que le pays ne peut en absorber ; de même il peut, par son niveau de rémunération, dévier de leur mission des magistrats ou des fonctionnaires de justice et affaiblir l'organisation judiciaire plutôt que de la renforcer.
- L'évaluation préconise de ne pas intervenir dans ce qui fonctionne de façon satisfaisante selon les critères locaux. C'est ainsi que l'accès à la justice en matière civile semble répondre aux besoins et qu'une intervention dans ce domaine n'est pas nécessairement souhaitable.
- L'allocation de base sur la prévention des conflits, les droits de l'homme et la consolidation de la paix, permet de financer des interventions d'acteurs non-gouvernementaux de manière flexible et rapide. Cette allocation de base recouvre un crédit dissocié permettant un financement sur trois ans. En pratique cependant, le financement pluriannuel a été supprimé. Cela fragilise les acteurs impliqués dans des actions à moyen et long terme telles que l'appui à l'accès à la justice.

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

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

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

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

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

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

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

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

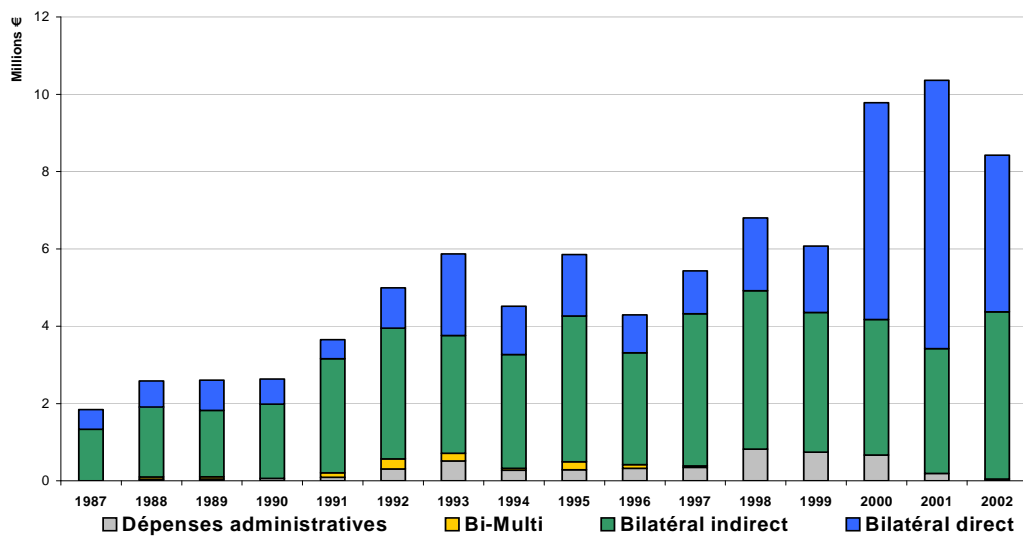
Il s'agit d'une « évaluation-pays » dont l'objectif général est de contribuer à la qualité de la coopération belge en Bolivie, par la description et l'analyse de ses forces et faiblesses. Les interventions de la coopération entre 1992 et 2004 y sont examinées au regard de critères de pertinence, cohérence,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

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

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

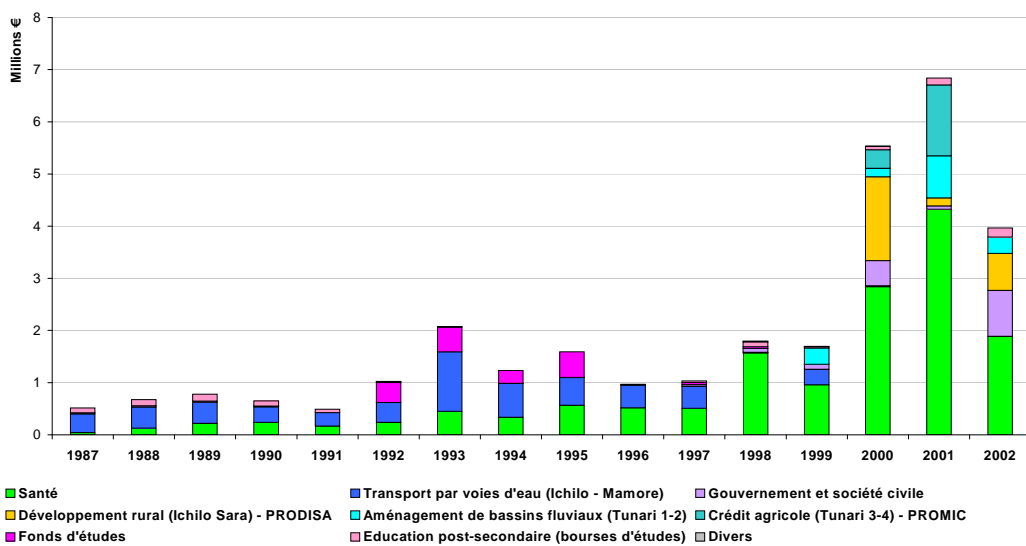
Les graphiques qui suivent illustrent l'évolution des dépenses réalisées pour ces activités entre 1987 et 2002.

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



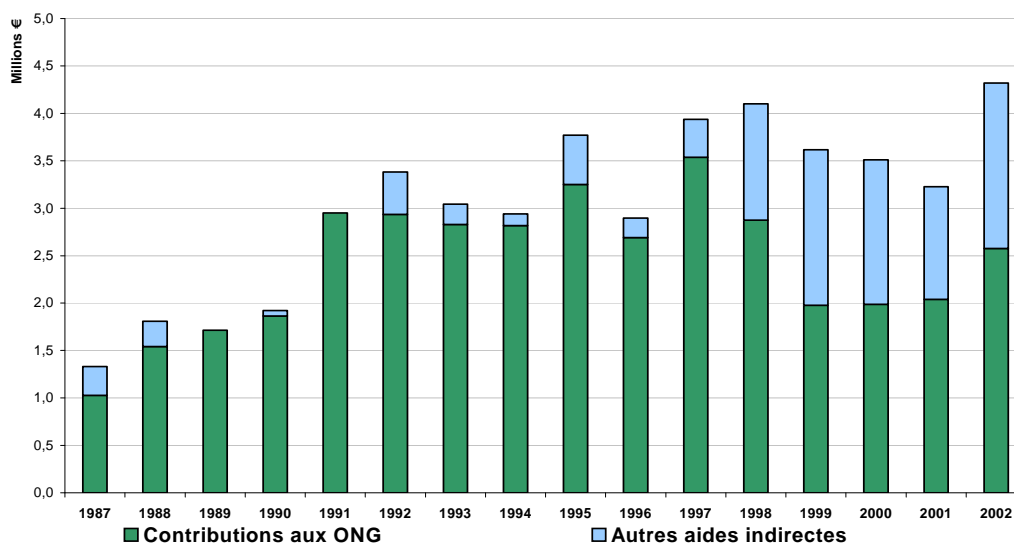
Source : calcul SES sur base de données DGCD

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



Source : calcul SES sur base de données DGCD

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



Source : calcul SES sur base de données DGCD

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

2.2.1 Le contexte bolivien (1992-2004)

La période d'analyse (1992-2004) démarre peu de temps avant la mise en œuvre d'un ambitieux programme de réformes dites de « deuxième génération » impulsé par le gouvernement bolivien : réforme éducative, participation populaire, décentralisation, privatisations (« capitalisation »), réforme des retraites, réforme administrative, etc. Ces réformes sont considérées par la communauté internationale comme une réussite et au début de l'année 1998, la Bolivie est l'un des premiers pays au monde à bénéficier des allègements de dettes dans le cadre de l'initiative HIPC. Cependant, à partir de 1998, une série de facteurs tant exogènes qu'endogènes²⁶ provoque une crise économique qui entraînera rapidement une crise de grande envergure (sociale, politique, budgétaire) dont le pays n'est toujours pas sorti. Quatre raisons principales expliquent cette évolution décevante de la Bolivie : (i) les réformes structurelles des dix dernières années n'ont pas fondamentalement modifié la nature de la gestion publique, dominée par le clientélisme, la corruption et des services publics de faible qualité ; (ii) les facteurs externes et internes susmentionnés ont provoqué une augmentation des dépenses publiques et une aggravation du déficit budgétaire ; (iii) des réformes financières et fiscales essentielles ont été partiellement et mal mises en œuvre, accentuant les impacts en Bolivie des crises externes de 1999 et de 2001 ; (iv) la « dollarisation » excessive de l'économie demeure un facteur de vulnérabilité financière.

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

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

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

2.2.2 La coopération belge en Bolivie (1992 – 2004)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Analyse de la coopération bilatérale directe

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

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

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

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

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

2.2.4 Eléments de réflexion stratégique

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

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

- **L'organisation de la coopération belge.** Plusieurs problèmes d'ordre organisationnel sont à signaler, tenant à la multiplication du nombre d'acteurs, aux relations entre la DGCD et la CTB, au centralisme de la DGCD et au modèle belge de la Commission Mixte. La multiplicité croissante des acteurs belges induit de sérieux problèmes de dispersion, d'augmentation des coûts, de perte de crédibilité, de cohérence et de transparence. Les autorités politiques belges doivent veiller à maîtriser cette tendance. Si la répartition des compétences entre la DGCD et la CTB peut encore être affinée, il est à terme nécessaire que les services locaux (Bureau des Attachés et Représentant Résident de la CTB) soient en mesure de représenter pleinement leurs administrations centrales. Il serait également souhaitable que le VIPFE assume réellement la responsabilité de la totalité du cycle du projet.
- **L'exécution de la coopération.** Il est recommandé d'abandonner la cogestion telle qu'elle est appliquée en Bolivie : ce système est devenu obsolète et il est l'une des principales causes du manque d'appropriation des interventions. Il est aussi suggéré de passer d'une gestion des projets selon un modèle « hands on » à un modèle « hands off ».
- **La mémoire institutionnelle** doit être récupérée, conservée et surtout utilisée pour progresser à partir des expériences antérieures, répliquer les réussites et éviter de commettre à nouveau les erreurs du passé.
- **Les nouvelles tendances de la coopération et leurs conséquences.** Pour bénéficier pleinement de ses avantages comparatifs, la coopération belge devrait se concentrer davantage sur les secteurs où elle a accumulé les expériences réussies (par exemple en santé publique); elle devrait mieux utiliser les leçons apprises de ces expériences et se positionner également au niveau « meso », celui de la préparation technique des décisions, niveau intermédiaire entre l'expérience de terrain et la décision politique. Les nouvelles tendances internationales de la coopération ont aussi des implications en termes de ressources humaines. Au-delà de la gestion des instruments de coopération, traditionnels ou récents, le personnel basé à La Paz devra en effet disposer d'une part de compétences techniques plus pointues sur ce que seront les domaines prioritaires de la coopération, et d'autre part des capacités à conduire des processus d'alignement, d'harmonisation et de coordination.

2.2.5 La coopération belge via les ONG

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.6 La coopération universitaire belge

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

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

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

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

2.2.7 Recommandations

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

a. Recommandations pour l'ensemble des acteurs

- Veiller à une **meilleure continuité** de la coopération belge en Bolivie axée sur des priorités bien établies avec les partenaires boliviens ;
- Assurer une **meilleure concertation** entre les acteurs belges en Bolivie;
- **Réduire le nombre d'acteurs** de la coopération belge en Bolivie ou à défaut, ne pas l'augmenter ;
- Passer d'un système de gestion par instrument ou des moyens (ex-ante) à un système de **gestion par résultats** (ex-post)
- Renforcer la culture d'évaluation;
- Atteindre un **seuil minimal de crédibilité** en Bolivie. Coopérer avec un pays comme la Bolivie n'a de sens que si cette coopération dispose des moyens humains et financiers nécessaires, c'est-à-dire si elle réunit les conditions (spécialisation, continuité, taille) garantissant un bon niveau d'expertise et de connaissance du pays et permettant un réel dialogue politique avec les autorités et partenaires boliviens. Ceci implique une concentration sectorielle (pour y maintenir un niveau suffisant d'expertise, de collecte et d'analyse de l'information et de capacité de dialogue).
- Viser la **durabilité** : y être attentif lors de la conception et du démarrage et réaliser un suivi rigoureux de la mise en œuvre surtout dans un contexte instable comme la Bolivie ;
- Appuyer le **renforcement institutionnel** : beaucoup de projets ou programmes comportent un objectif de renforcement institutionnel. Toutefois, les actions qui y correspondent sont peu efficaces du fait d'une méconnaissance des causes et des caractéristiques de la fragilité institutionnelle en Bolivie. La coopération belge pourrait s'inspirer des études et expériences acquises par d'autres donateurs, par exemple en ce qui concerne l'appui aux municipalités et aux autorités régionales ;

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

b. **Recommandations pour la coopération bilatérale directe**

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

La longue, diverse et riche expérience accumulée par la coopération belge en Bolivie devrait faire l'objet de capitalisations (reconstruire et conserver la mémoire) et servir les objectifs suivants :

- o Pour l'Ambassade : à définir des secteurs et des modalités d'intervention, à approfondir le dialogue avec le gouvernement bolivien, à offrir une expertise technique utile au pays.
- o Pour la CTB La Paz : à développer son action en se fondant sur les expériences antérieures : comment intervenir, qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné.

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

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

Au niveau du gouvernement - La responsabilité de l'ensemble du cycle du projet devrait être transférée au gouvernement bolivien²⁸ (VIPFE), ce qui impliquerait l'abandon

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

progressif du modèle de cogestion et une adaptation en conséquence du rôle de la CTB dans la coopération belge²⁹. Etant donnée l'instabilité politique et sociale de la Bolivie, et ses faiblesses institutionnelles, cela ne sera pas simple. Un « nouveau » modèle de coopération devra néanmoins être soigneusement négocié avec le VIPFE sur des bases réalistes et garantissant une meilleure appropriation (« ownership ») par la partie bolivienne.

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

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

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

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

28 Comme l'ont intégralement fait la coopération néerlandaise et la Banque Mondiale, partiellement l'UE, la KfW et la coopération suédoise.

29 Ce qui n'implique pas que la CTB n'exécute plus de projets, mais qu'elle ne soit pas « chef de file » de leur formulation et de leur exécution. Par contre, cela implique un renforcement de son rôle de contrôle, d'appui et d'évaluation.

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

- **Décentraliser davantage la coopération auprès des représentants locaux** - Analyser les expériences similaires (coopération suédoise par exemple) ; identifier les principaux goulets d'étranglement existants en Belgique et la manière de les résorber ; proposer une stratégie de décentralisation de la coopération avec des objectifs et délais raisonnables.
 - o Donner un mandat précis à l'Attaché de Coopération à La Paz pour débattre et négocier, au nom de la coopération belge, avec ses collègues et le gouvernement bolivien des mesures concrètes d'alignement, d'harmonisation et de coordination.
 - o Prendre des mesures pour développer en interne une culture de confiance et de coopération dans la gestion administrative. Il pourrait s'agir d'un processus complexe n'aboutissant à des résultats visibles qu'à moyen terme et qui nécessiterait le recours à des conseils et des outils spécialisés.
 - o Impliquer davantage les experts thématiques et sectoriels dans les phases d'identification pour que leur expertise rendent inutiles les Comités de Lecture. Ces Comités devraient en effet être supprimés car ils imposent un système de sanction à l'issue d'un processus en principe conduit par la contrepartie bolivienne et sont une source de frustrations lorsque les accords locaux sont désapprouvés.
 - o Affirmer clairement que la préparation des décisions concernant la coopération avec la Bolivie doit être conduite par le Bureau des Attachés, en y impliquant les experts géographiques de la DGCD, afin que la position des acteurs locaux (coopération belge et VIPFE) soit véritablement entendue lors des négociations avec l'administration centrale à Bruxelles. Cela suppose au moins deux visites annuelles des spécialistes géographiques et une connaissance plus approfondie et mieux actualisée des réalités locales.
- **Accroître la valeur ajoutée de la CTB** - La valeur ajoutée de la CTB doit être améliorée à trois niveaux :
 - o Siège à Bruxelles : (i) impliquer davantage ses experts aux processus de formulations et d'évaluations ; (ii) partager avec la représentation à La Paz les réflexions en cours sur leurs nouveaux rôles dans le contexte actuel de la coopération.
 - o Représentation à La Paz : renforcer l'équipe d'un ou deux experts sectoriels (à moyen terme), en fonction des orientations programmatiques et sectorielles de la coopération belgo-bolivienne (cf. 3.10).
 - o Projets sur le terrain : Les Assistants Techniques (AT) ne devraient intervenir que dans leur domaine d'expertise et ne pas fournir une assistance administrative. Il faudrait examiner l'option de constituer des « pools » d'assistance technique que les projets pourraient mobiliser en cas de besoin, de façon planifiée, au lieu de bénéficier d'un même AT tout au long de l'exécution.

c. **Recommandations pour la coopération universitaire / APEFE**

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

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

- **Définir les conditions de la coopération universitaire.** Les conditions permettant une coopération « institutionnelle » réussie avec une université bolivienne doivent être définies de façon claire et précise. Elles devraient porter sur la stabilité institutionnelle et du personnel, les mécanismes de prise de décision, les incitants à l'amélioration de l'enseignement et de la recherche, les systèmes administratifs et financiers, etc. Ces conditions devraient guider un diagnostic institutionnel rigoureux du partenaire envisagé, avant de décider de commencer ou de poursuivre une relation de coopération.
- **Réorienter la coopération avec l'UMSS.** Les contraintes actuelles d'une coopération institutionnelle avec l'UMSS sont si sérieuses qu'il ne semble pas recommandable de poursuivre les appuis à cette université selon les mêmes modalités. Il est recommandé de : (i) concentrer les appuis aux domaines ou aux unités avec lesquels une coopération durable peut s'établir, c'est-à-dire ceux où existent des incitants à l'amélioration qualitative des activités ; (ii) mettre en place des appels à projets de recherche assortis de financements sur concours.
- **Incorporer le thème de la gestion universitaire.** Une coopération universitaire institutionnelle devrait englober les aspects que presque toutes les universités boliviennes maîtrisent mal : la gestion universitaire, l'élaboration de dispositifs de gestion des carrières et des promotions académiques, la sélection des enseignants et étudiants, etc.

d. **Recommandations pour la coopération des ONG**

Quant aux ONG belges

- Les ONG ont parfois tendance à agir de façon isolée, sans prise en compte des autres acteurs institutionnels. Il faudrait qu'elles cherchent davantage à s'insérer dans un cadre plus large (réseau d'ONG, dispositifs des pouvoirs publics) pour s'enrichir d'autres expériences et assurer à leurs réussites un effet de levier par leur diffusion.
- Les ONG belges en Bolivie devraient plus se soucier de capitaliser leurs expériences intéressantes, les diffuser et les assimiler, en réservant des moyens pour ces exercices, y compris sur leurs fonds propres si elles ne bénéficient pas de financements publics à ce titre.
- Des économies d'échelle peuvent être réalisées grâce à une meilleure coordination avec d'autres acteurs : par le partage d'informations, d'analyses, de locaux, etc. Des ONG plus modestes pourraient ainsi avoir accès aux informations, aux expériences et analyses qui leurs sont inaccessibles autrement. La mise en œuvre des stratégies globales des ONG belges doit être suffisamment souple pour que le cadre général d'intervention s'adapte aux caractéristiques et besoins spécifiques du contexte local. La cohérence avec les dynamiques locales et les actions d'autres acteurs intervenant sur la même zone ou dans le même domaine est tout aussi important que la cohérence au regard du programme que l'ONG soumet à la DGCD.
- Il y a parfois des problèmes de transparence de l'information au niveau des actions financées par des ONG belges en Bolivie (l'ONG locale n'est pas au courant du financement accordé par la DGCD), ainsi que de respect des normes boliviennes en

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

Quant à la DGCD

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

2.3 La Peer Review de 2005

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 3 EVALUATIONS EN COURS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 L'évaluation conjointe de l'aide budgétaire directe

L'essor de nouvelles formes d'aide dans le cadre de la coopération au développement est une tendance mondiale. On passe d'une l'approche traditionnelle par projet à une approche plus globale, guidée par les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) mises en place par les pays en développement eux-mêmes. Les pays donateurs se regroupent afin de soutenir ces stratégies via des contributions financières directes au Trésor public (aide budgétaire) et une assistance technique aux institutions publiques des pays partenaires. Les projets doivent eux aussi s'intégrer dans la politique générale menée par le pays en développement considéré. Toutefois, aucun instrument n'est a priori meilleur qu'un autre. En pratique, chaque donateur mettra en oeuvre un éventail d'instruments, dont la composition variera d'un pays à l'autre³⁰.

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

3.3.1 Aide budgétaire

a. Définition

L'aide budgétaire est une intervention se situant à une échelle dépassant le projet individuel. Le donateur soutient financièrement un programme au niveau d'un sous-secteur (par ex. l'éducation de base), d'un secteur (par ex. l'éducation) ou encore au niveau national (programme national de lutte contre la pauvreté). Ce programme est formulé, mis en oeuvre et co-financé par le pays partenaire et s'inscrit dans une stratégie pluriannuelle des autorités du pays considéré. Cette stratégie définit les objectifs, les indicateurs, les modalités d'exécution et les mécanismes de suivi³¹. Les autorités du pays partenaire jouent donc un rôle très important dans le cadre de l'aide budgétaire, qui a ceci de caractéristique que les fonds sont transférés au budget du pays partenaire (« on budget ») et qu'ils sont utilisés selon les règles du pays partenaire³².

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

³⁰ Debar, J., 2005, "Basisrichtlijnen voor begrotingshulp – Kader voor de periode 2005-2007", Mars 2005.

³¹ Debar, 2005, op.cit.

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

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

b. Avantages de l'aide budgétaire

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

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

c. Risques de l'aide budgétaire

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

3.3.2 La coopération belge au développement

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

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

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

3.3.3 Évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale

a. Justification et concept

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

L'évaluation doit permettre d'élaborer des recommandations pour orienter les futurs efforts conjoints des donateurs.

Cette évaluation 'externe' a été confiée à un consortium³⁴ de consultants sous la houlette du Département de Développement International de l'Université de Birmingham. Le groupe de donateurs constitue le groupe de pilotage, où sont également représentées les autorités des 7 pays partenaires dans lesquels l'Aide Budgétaire Générale (ABG) fait l'objet d'une évaluation. Afin de faciliter les contacts avec le consortium, le groupe de pilotage a mandaté un groupe de gestion (Management Group) pour s'occuper du suivi de l'évaluation au jour le jour. L'Évaluateur spécial siège dans le groupe de pilotage avec le service d'évaluation interne de la

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

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

DGCD tandis que la CTB met une personne à mi-temps à la disposition du Management Group³⁵.

b. Objectif

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

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

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

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

L’évaluation se penche en particulier sur l’aide budgétaire sous forme de partenariat. Elle comporte, outre le volet financier, les éléments suivants: conditionnalités, dialogue politique et technique, assistance technique, harmonisation entre les donateurs, et alignement d’une part sur les priorités et d’autre part sur les procédures du pays partenaire. Les autres formes d’assistance aux programmes³⁶ telles que l’aide alimentaire, l’aide à la balance des paiements ou l’aide budgétaire sectorielle ne font pas l’objet de cette évaluation, bien que leur domaine d’action et celui de l’aide budgétaire générale se recouvrent souvent partiellement et que ces différents types d’aide poursuivent les mêmes objectifs.

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

d. Questions clés

Pour les décideurs, il est important d’avoir une vision claire des domaines sur lesquels l’aide budgétaire peut avoir un impact. C’est la raison pour laquelle 9 questions clés³⁷ ont été formulées pour servir de fil conducteur dans l’évaluation. Les 7 équipes nationales d’évaluation se sont servies de ces 9 questions pour structurer leurs rapports. Les thèmes essentiels abordés dans ces questions sont l’harmonisation et l’alignement, les performances

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

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

³⁷ Cf. annexe 2.

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

e. Premiers résultats

L'évaluation de l'aide budgétaire repose sur un modèle analytique qui sert de cadre³⁸. Le modèle doit permettre de vérifier si un rapport logique existe entre les intrants fournis par l'ABG et la réduction de la pauvreté dans un pays donné. L'aide budgétaire est en effet un instrument de coopération au développement et non une fin en soi. Jusqu'à présent, cette ligne logique est difficile à démontrer, même dans les pays où l'ABG exerce clairement une influence sur la bonne gestion des finances publiques ou sur la décentralisation ou sert de base à un bon dialogue politique entre les donateurs et les autorités du pays bénéficiaire. Si les indicateurs de réduction de la pauvreté sont positifs, ceci doit généralement être imputé à des facteurs très divers et il n'est pas possible de se prononcer d'emblée sur la part imputable à l'aide budgétaire. Au stade actuel de l'évaluation, un certain nombre de constatations se font jour ; elles doivent cependant encore être confirmées. Nous en examinons quelques-unes ci-après.

Pertinence de l'aide budgétaire

- Logiquement, on pourrait s'attendre à ce qu'un pays soit tenu remplir une série de conditions minimales avant de pouvoir faire appel à l'aide budgétaire, une sorte de mesure de référence standard. L'expérience démontre que cela n'a pas encore été le cas jusqu'à présent. En Ouganda, le Ministère des Finances se caractérisait par une politique claire en matière de planification et d'établissement du budget ; au Mozambique par ailleurs, l'aide budgétaire générale a été lancée à l'initiative de six donateurs qui avaient su établir une relation de confiance avec les autorités. Si aucun de ces aspects n'est présent, l'aide peut prendre un mauvais départ, comme au Malawi, où les donateurs ont cessé d'octroyer leur aide budgétaire après un an. L'aide budgétaire générale se rencontre dans les pays où des donateurs bilatéraux ou multilatéraux qui donnent la préférence à ce type d'aide ont de l'influence. Dans ce type d'aide, il n'y a pas de projet, mais un certain nombre de donateurs qui s'allient, ce qui ne signifie pas encore que tous les donateurs ont les mêmes attentes.
- En principe, l'aide budgétaire va de pair avec un transfert d'argent au budget central du pays partenaire, un dialogue politique et une assistance technique et s'accompagne très souvent aussi d'un volet H&A. Le flux financier est le plus facile à vérifier alors que les autres éléments peuvent également exister en dehors du cadre de l'aide budgétaire. Il est par conséquent difficile de mesurer l'impact de l'aide budgétaire sur le volet H&A, le dialogue politique et l'assistance technique. En pratique, le volet assistance technique bénéficie selon toute apparence de peu d'attention.
- En règle générale, l'aide budgétaire s'appuie sur l'allègement de la dette et sur les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) ou sur une note politique similaire. Des conditions interviennent à ce niveau également. Il existe une tension entre la volonté des donateurs de laisser le pays bénéficiaire décider lui-même de l'affectation de son budget et le souhait de contrôler malgré tout les dépenses (devant contribuer à la réduction de la pauvreté).

³⁸ Cf. annexe 2.

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

Harmonisation et alignement

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

Qualité des dépenses publiques

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

L'impact sur la planification et le budget

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

Impact sur la politique

- L'aide budgétaire est un exercice de longue haleine si l'intention est d'influencer la politique du pays partenaire.
- L'impact de l'aide budgétaire sur le renforcement de la politique est le plus important dans les pays qui ont eux-mêmes mis au point une stratégie cohérente de réformes et qui cèdent le moins aux attentes de leurs partenaires internationaux. L'aide budgétaire ne permet pas d'acheter des réformes, mais, dans un pays qui a sa propre politique, il est possible de poursuivre des objectifs communs.
- Lorsque plusieurs donateurs décident conjointement d'interrompre leur aide à un pays en raison d'une décision économique ou politique qu'ils considèrent incorrecte, le pays concerné peut se trouver confronté à de graves problèmes de liquidités et être contraint, le cas échéant, à contracter des emprunts coûteux. Lorsque l'aide budgétaire représente

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

Impact sur les prestations macro-économiques

- C'est le FMI qui mène en règle générale les discussions relatives aux prestations macro-économiques, sans que les donateurs d'aide budgétaire y soient associés. Il joue un rôle crucial au niveau de l'aide budgétaire dans la mesure où la plupart des donateurs subordonnent leur aide au fait que la progression d'un pays soit ou non conforme à ses obligations (« on track ») vis-à-vis du FMI³⁹. Les directives du FMI appellent à une moindre intervention de l'État dans l'économie, à des privatisations et à une place accrue pour le libre marché. Certains pays tels que le Vietnam mènent une politique propre qui ne s'inscrit pas dans le cadre fixé par le FMI et bénéficient pourtant d'une aide budgétaire.
- Lorsque l'aide budgétaire est volatile ou non prévisible, le pays peut être confronté à des difficultés budgétaires.
- L'aide budgétaire ne semble pas avoir d'impact négatif sur la perception des taxes.

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

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

Impact sur la réduction de la pauvreté

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

Soutien à long terme et aide budgétaire

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

³⁹ **On track: Overall**

• Creating a supportive enabling climate for economic activity • Empowering and investing in poor people

Social

• Building human resources: education and health • Creating safety nets

• Giving the poor a voice/building an inclusive society • Ensuring gender equality

Economic and financial

• Adopting sound macro policies • Improving private sector regulatory and institutional environment

• Reforming trade policy • Building physical and financial infrastructure

Environment

• Establishing environment-friendly policies and institutions

Governance

• Improving public expenditure and revenue management • Reforming public administration

• Improving transparency, accountability, control of corruption

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

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

Ces engagements ont des retombées sur la coopération au développement, tant de l'Union que des Etats membres. Les chefs des services d'évaluations de la coopération au développement (EUHES) ont décidé de lancer six évaluations conjointes sur ce thème. Le service de l'évaluation spéciale participe à *trois* évaluations qui s'inscrivent dans les priorités énoncées dans le Plan de management de la DGCD⁴⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Evaluation de la coopération syndicale

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

Le champ de l'évaluation est centré sur les programmes de coopération 2003-2005 des trois organisations syndicales⁴¹.

Elle s'intéresse particulièrement :

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

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

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

Chapitre 4 EVALUATIONS PROJETEES

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

4.1.1 L'aide humanitaire

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3 Evaluation de pays

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

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

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

4.1.4 Rwanda

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

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

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

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

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

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

4.1.5 Afrique du Sud

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

4.2 Evaluations conjointes en 2006

4.2.1 OMC

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

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

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

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

4.2.2 FAO

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

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

4.3.1 Evaluation du soutien au développement du secteur privé : BIO

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

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

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

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

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

4.3.2 Evaluation des instruments financiers

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

Les prêts d'état à état sont un instrument public visant à la fois la coopération au développement et l'appui au commerce international de la Belgique. Les prêts ne sont généralement consentis que pour l'achat de biens d'équipement en Belgique et les services qui s'y rapportent⁴². Les Prêts d'Etat sont accordés à des conditions concessionnelles : la durée du prêt est de 30 ans avec une période de grâce de 10 ans. L'intérêt est de 0 ou 2% selon le PNB par habitant des pays concernés. Etant donné l'élément « don » important des Prêts d'Etat, ceux-ci sont reconnus comme aide publique au développement par l'OCDE. Les Prêts d'Etat sont souvent associés à des prêts commerciaux et forment dans ce cas des "crédits mixtes". Le budget des Prêts d'Etat est géré par l'Administration de la Trésorerie du Ministère des Finances.

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

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

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

Les prêts d'Etat à Etat ont fait l'objet d'une étude couvrant la période des origines à 1991⁴³. Le SES fera une évaluation de la pertinence au développement des prêts consentis depuis 1992 et reconnus comme APD. Il fera également fait un examen des prêts avec bonification d'intérêt reconnus comme APD sur la même période.

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

b. Les allègements de dette

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

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

4.3.3 Coopération indirecte

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

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

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

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

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

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

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

4.3.4 La diplomatie préventive

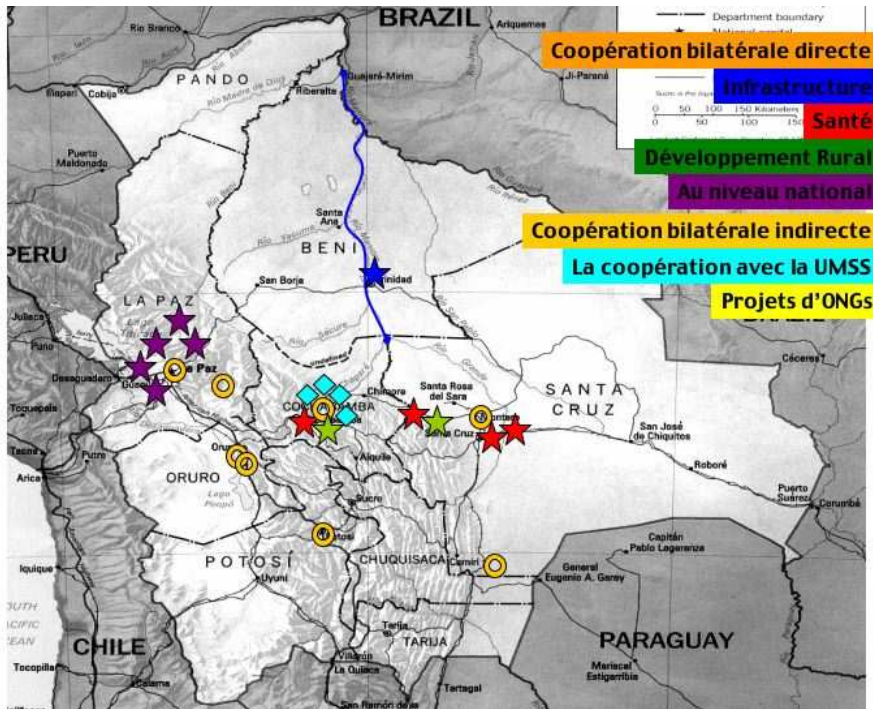
Le Service Public Fédéral des Affaires Etrangères dispose d'une allocation de base destinée aux interventions et initiatives de la Belgique en matière de diplomatie préventive, d'aide aux populations victimes de conflits, de respect des droits de l'homme et de renforcement de l'état de droit. Cette allocation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

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

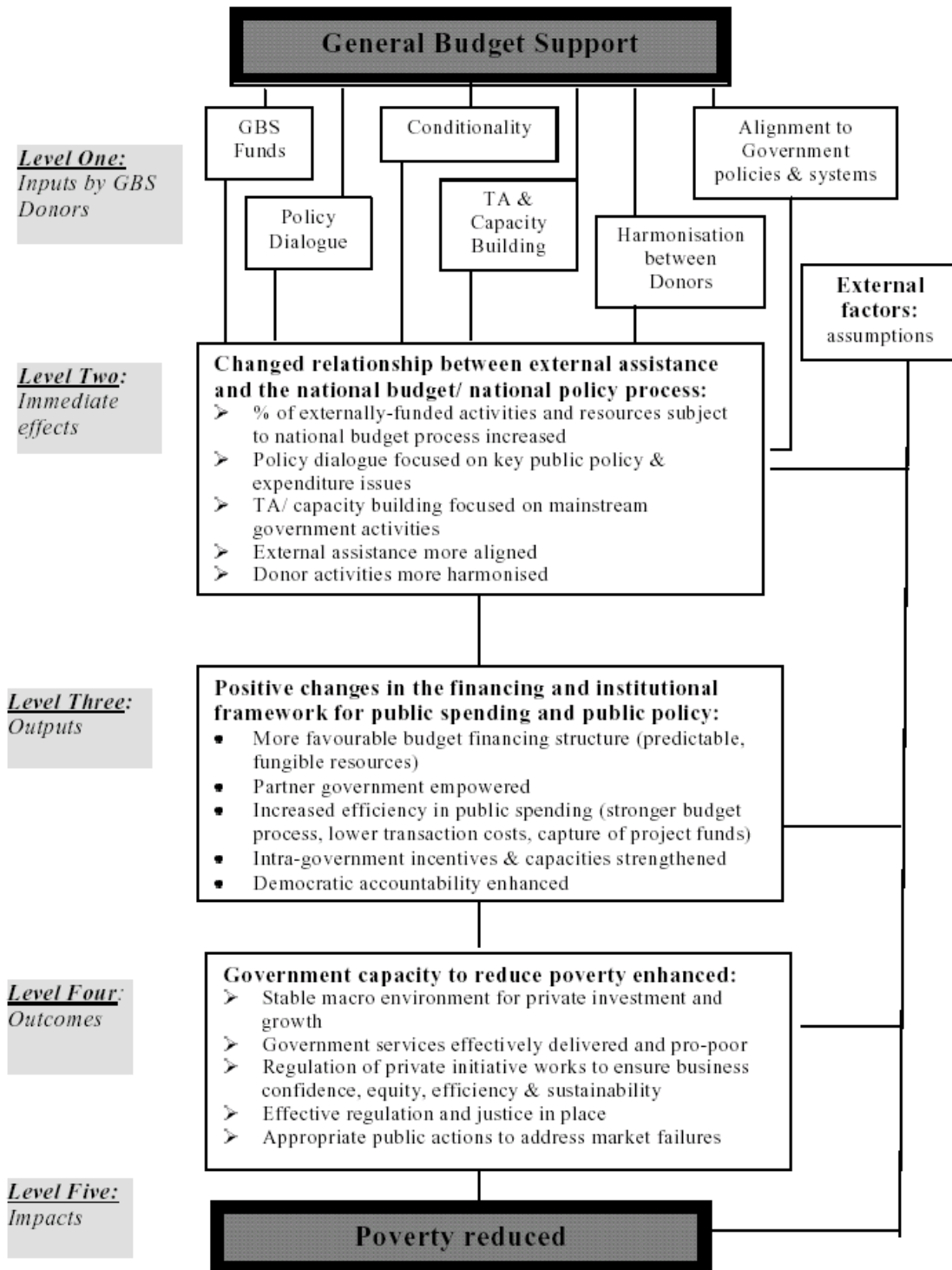
Le SES envisage d'évaluer la cohérence entre les interventions de diplomatie préventive et les actions de coopération au développement ainsi que la pertinence au développement de ces interventions.

ANNEXES

Annexe A : Carte de la coopération belge en Bolivie



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



Source: Booth & Lawson 2004.

Niveau 1

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

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

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

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

Niveau 2

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

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

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

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

Niveau 3

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

Plus précisément, les outputs escomptés prendraient la forme suivante:

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

Niveau 4

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

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

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

Niveau 5

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

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

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

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

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

1 Evolution du volume de l'APD : Contexte international

1.1 Constats

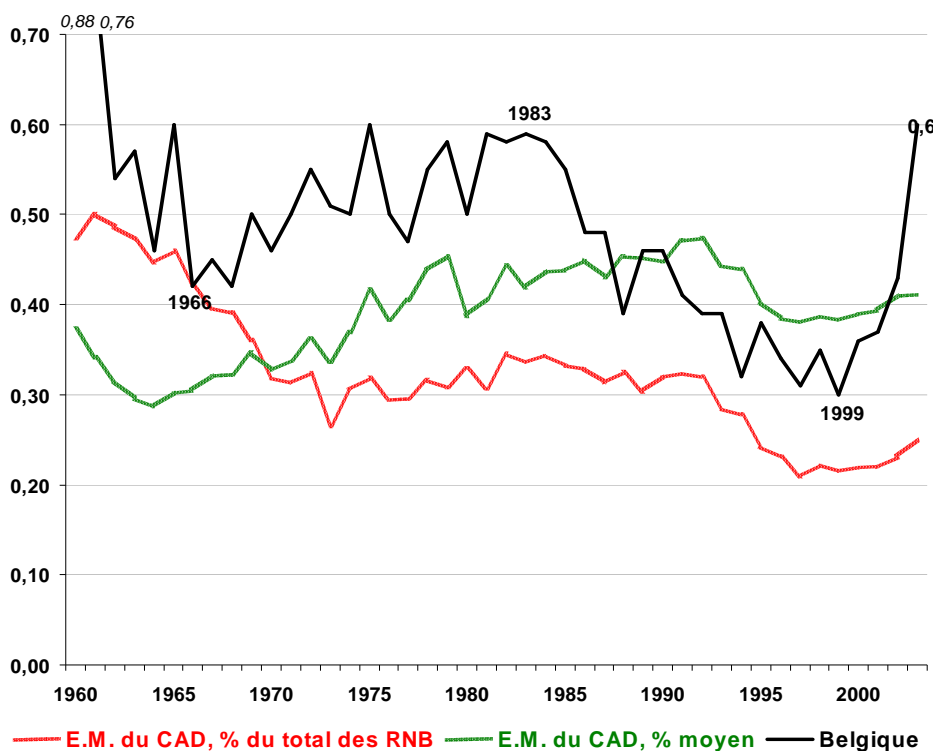
En volume (exprimé en USD constants de 2001), l'APD des Etats membres du CAD a presque doublé entre 1970 et 2000 et est passée de 29 milliards USD à 53 milliards USD (moyenne 2000-2002). La hausse de l'APD n'a toutefois pas été à la mesure de la croissance économique. En pourcentage du revenu national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

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

Si on se place au plan de l'OCDE, c'est entre 1992 et 1999 qu'ont lieu des contractions successives. A partir de 1999, on observe un redressement des dépenses de coopération qui correspond en Belgique à une décision du gouvernement arc-en-ciel⁴⁴. Ces dépenses atteignent en 2003 un niveau sans précédent en valeur nominale comme en valeur réelle. Cette augmentation de l'APD belge s'explique en grande partie par l'augmentation des remises de dettes et de l'aide accordée à des régions en proie à des difficultés.

⁴⁴ Gouvernement Verhofstadt 1, Déclaration gouvernementale, juillet 1999

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



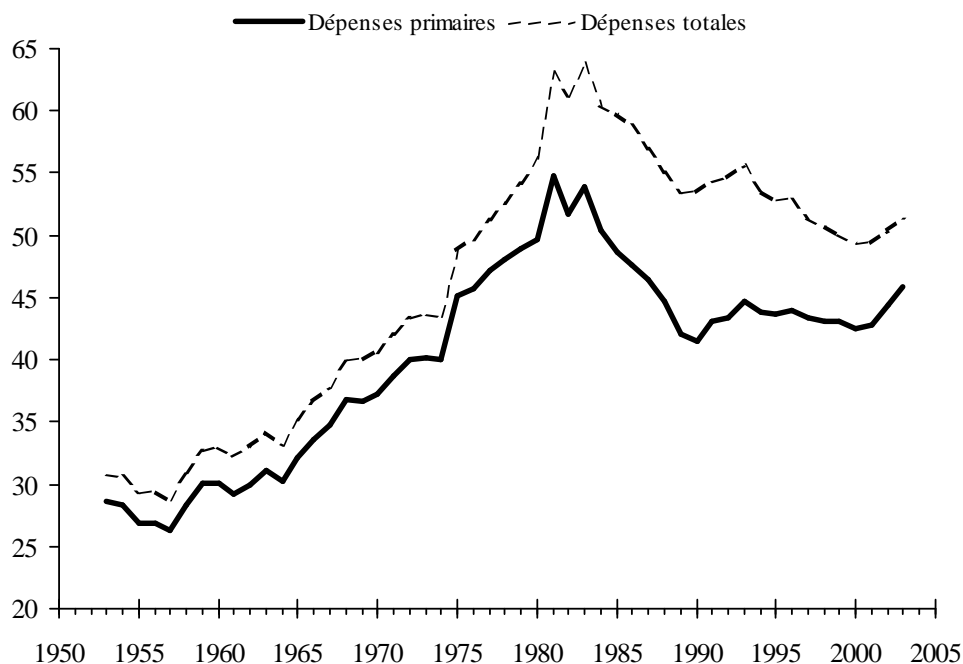
Source : S.E.S sur données CAD

Le graphique 1 permet de comparer l'évolution de l'APD des Etats membres du CAD pris ensemble par rapport à leur RNB (rouge) avec l'évolution de la moyenne calculée sur l'effort de chaque Etat membre (vert). Le trait noir représente l'évolution rapport APD/RNB de la Belgique.

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

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

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



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

Note : Dépenses primaires : dépenses hors charges d'intérêt sur la dette publique.

1.2 Points d'attention pour l'évaluation spéciale :

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

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

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

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

2 Evolution des canaux de l'APD

2.1 Définitions

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

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

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

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

2.2 Constats

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

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

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

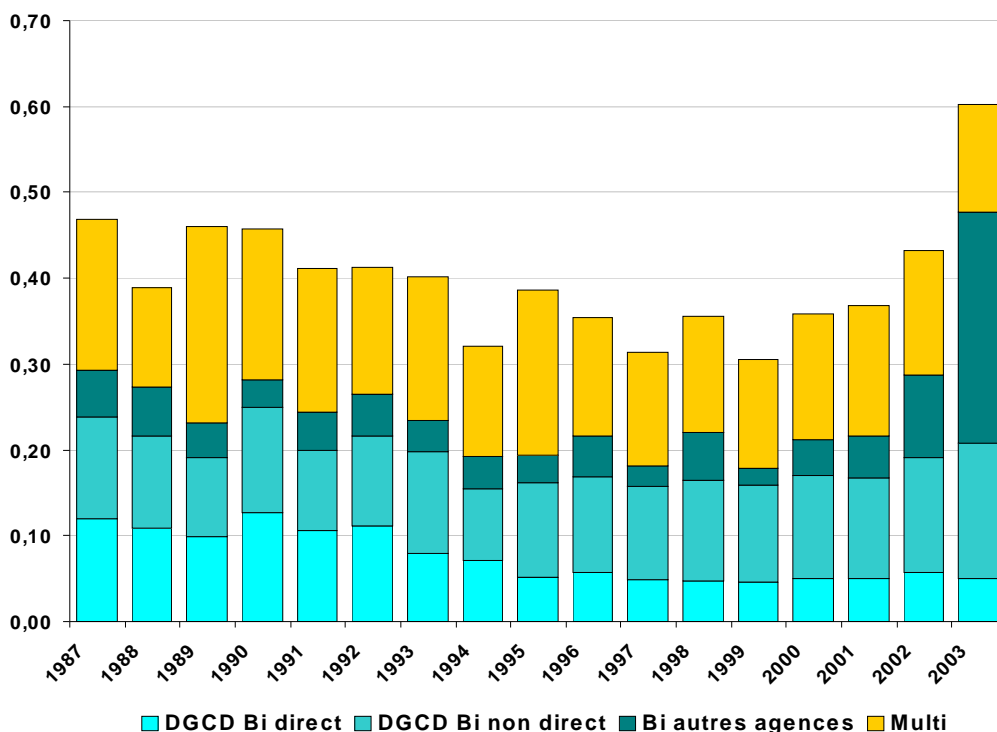
La contribution des pouvoirs décentralisés est en augmentation. Cette tendance s'affirme depuis 1996.

2.3 Points d'attention pour l'évaluation spéciale

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

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

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



Source : SES sur données CAD

3 Pays bénéficiaires

3.1 Constats

Les efforts de concentration géographique n'ont porté jusqu'ici que sur la seule coopération gouvernementale. En dépit des décisions successives de ramener le nombre de pays bénéficiaires à 25 d'abord, à 18 ensuite, la coopération gouvernementale profite encore à une quarantaine de pays. Il y a une inertie due au fait que les programmes auxquels il est décidé de mettre fin sont poursuivis jusqu'à leur achèvement.

Les différents acteurs de la coopération non-gouvernementale décident leurs actions de coopération en fonction de leurs propres priorités.

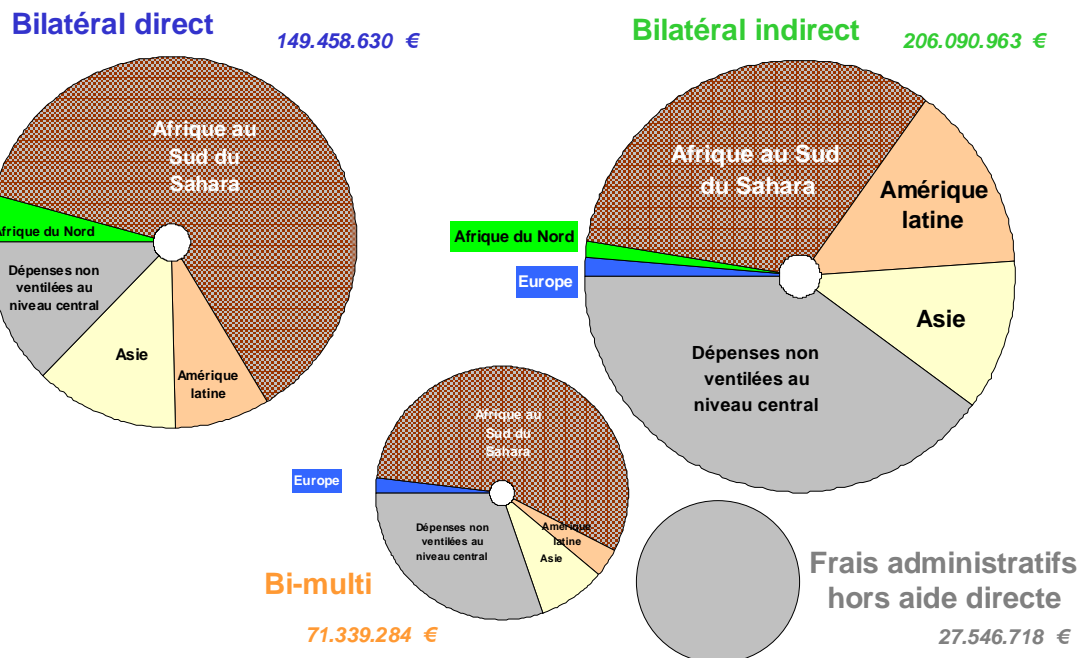
Un effort de concentration a été entamé avec les organisations multilatérales qui doit encore produire ses effets.

3.2 Points d'attention pour l'évaluation spéciale

La concentration est une façon pour la Belgique d'améliorer l'efficacité de son aide. Toutefois, la concentration seule, sans coordination avec les autres bailleurs de fonds ne peut avoir qu'un effet limité sur l'efficacité de l'aide.

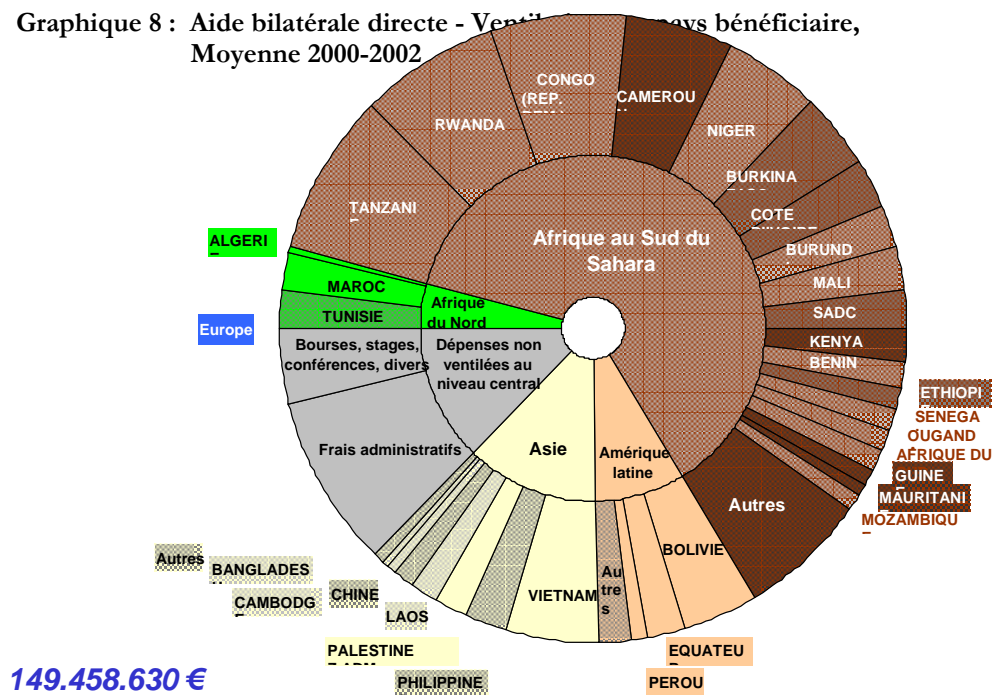
L'évaluation spéciale cherche à identifier comment la coopération belge peut produire le meilleur impact possible en fonction des contextes différents. C'est dans cette perspective que nous nous proposons de mener régulièrement des évaluations dites "de pays" dans lesquelles nous tentons de voir les résultats et l'impact de la coopération belge, tous canaux confondus, dans des pays partenaires déterminés.

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



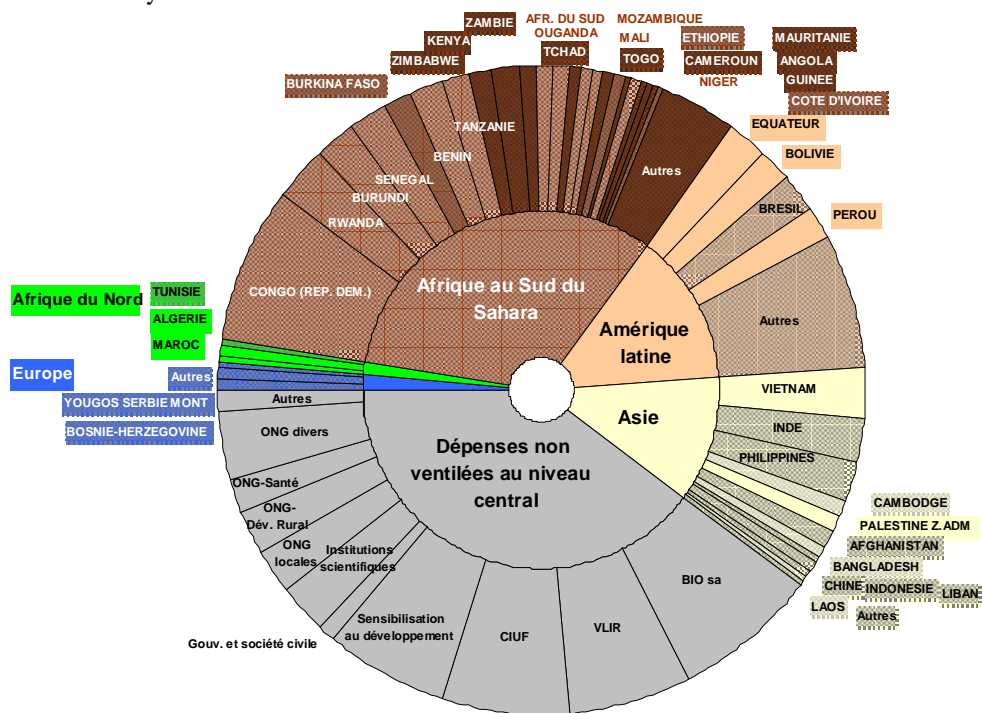
Source : SES sur données CAD

Graphique 8 : Aide bilatérale directe - Ventilation par pays bénéficiaire, Moyenne 2000-2002



Source : SES sur données CAD

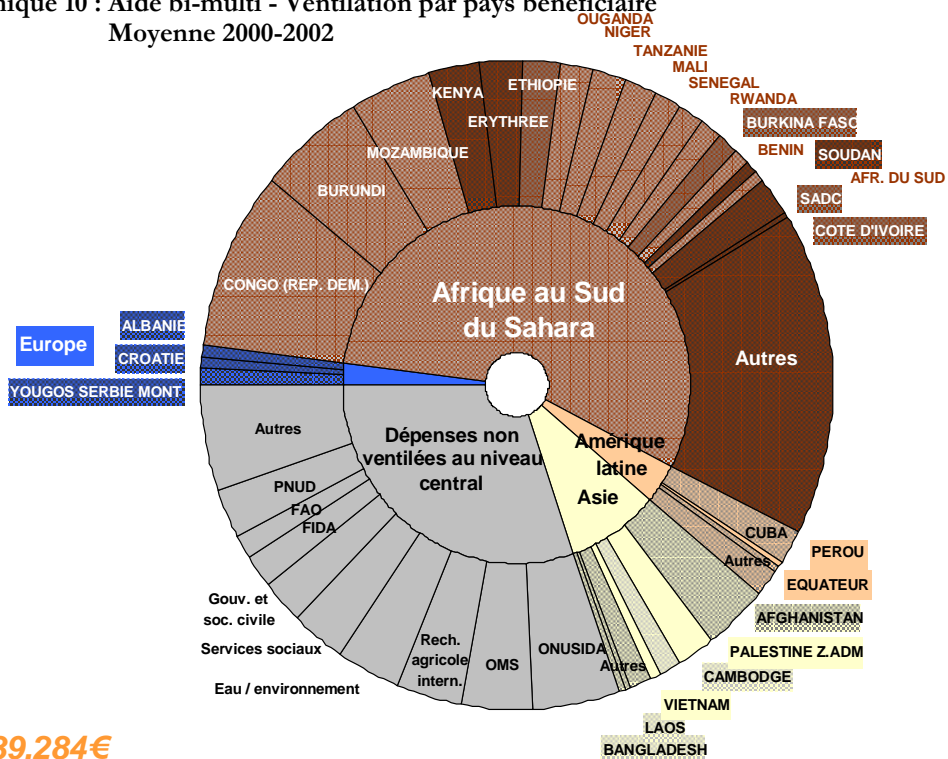
Graphique 9 : Aide bilatérale indirecte - Ventilation par pays bénéficiaire
Moyenne 2000-2002



206.090.963 €

Source : SES sur données CAD

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



71.339.284 €

Source : SES sur données CAD

4 Ventilation sectorielle

4.1 Rappel des objectifs de concentration

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

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

Trois thématiques transversales sont également retenues⁴⁵ :

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

4.2 Constats

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

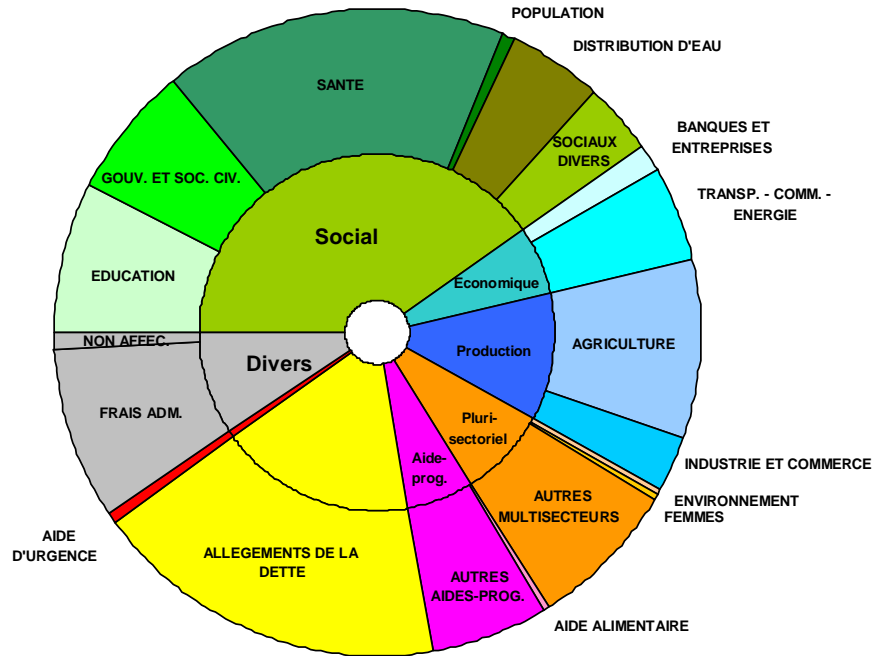
4.3 Points d'attention pour l'évaluation

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

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

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

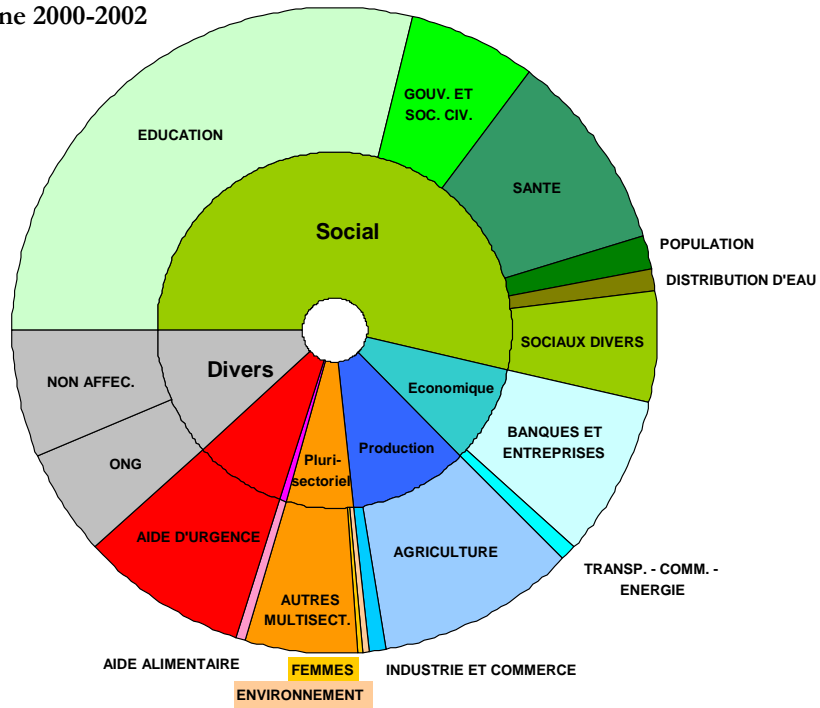
Graphique 11 : Aide bilatérale directe - Ventilation sectorielle
Moyenne 2000-2002



149.458.630 €

Source : SES sur données CAD

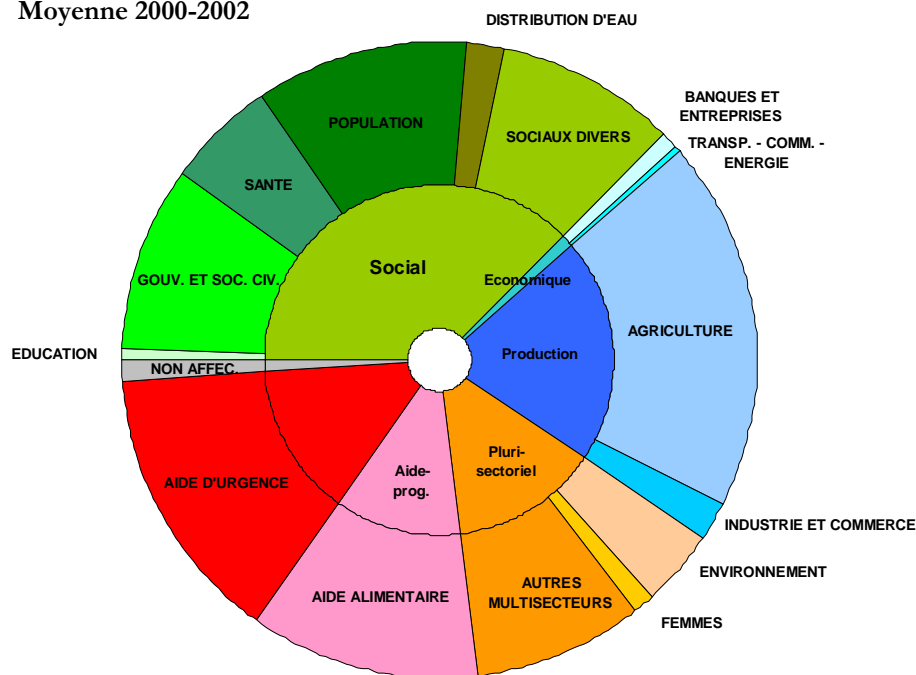
Graphique 12 : Aide bilatérale indirecte - Ventilation sectorielle
Moyenne 2000-2002



206.090.963 €

Source : SES sur données CAD

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



71.339.284 €

Source : SES sur données CAD

5 Ventilation par organisme multilatéral

5.1 Constats

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

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

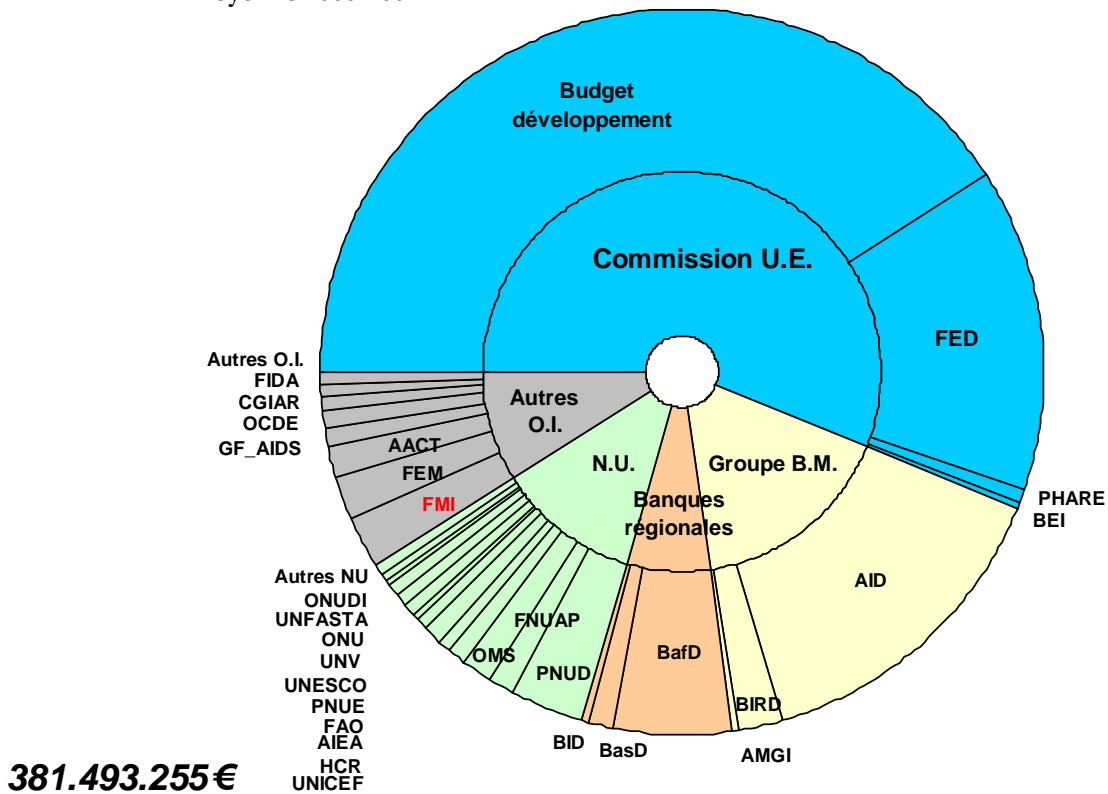
L'aide multilatérale constitue de loin le canal le plus important de l'aide belge. Environ 60% de cette aide est obligatoire. Ceci signifie que la Belgique exécute des obligations internationales. La plus grande partie de l'aide multilatérale va à la partie du budget européen consacré à la coopération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

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

5.2 Points d'attention pour l'évaluation spéciale

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

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



Source : SES sur données CAD

