

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

8 NOVEMBRE 2011

Exposé de l'évaluateur spécial de la Coopération internationale sur son rapport 2011, sur l'évaluation des instruments belges de soutien comptabilisés en Aide publique au développement (APD) — évaluation FINEXPO et sur l'évaluation des partenariats ONG orientés vers le renforcement de capacités

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET  
DE LA DÉFENSE  
PAR  
MME TEMMERMAN

Le 8 novembre 2011, M. de Crombrugge de Looringhe, évaluateur spécial de la Coopération internationale, a présenté les rapports suivants à la

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

8 NOVEMBER 2011

Uiteenzetting door de Bijzondere Evaluator van de Internationale Samenwerking over zijn verslag 2011, de evaluatie van de Belgische steuninstrumenten voor buitenlandse handel die aangerekend worden als officiële ontwikkelingshulp (ODA) — FINEXPO evaluatie en de evaluatie van de NGO-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN  
VOOR DE LANDSVERDEDIGING  
UITGEBRACHT DOOR  
MEVROUW TEMMERMAN

Op 8 november 2011 heeft de heer de Crombrugge de Looringhe, Bijzonder Evaluator van de Internationale Samenwerking, de volgende verslagen voorge-

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

**Président / Voorzitter :** Karl Vanlouwe.

**Membres / Leden :**

N-VA	Piet De Bruyn, Patrick De Grootte, Luc Sevenhans, Karl Vanlouwe.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Rik Torfs.
sp.a	Bert Anciaux, Marleen Temmerman.
Open Vld	Rik Daems.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Jacky Morael.
cdH	Vanessa Matz.

**Suppléants / Plaatsvervaarders :**

Frank Boogaerts, Inge Faes, Lieve Maes, Elke Sleurs, Helga Stevens.  
Hassan Bousesta, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.  
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.  
Jan Durnez, Cindy Franssen, Peter Van Rompuy.  
Fatma Pehlivan, Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.  
Nele Lijnen, Bart Tommelein.  
Yves Buysse, Bart Laeremans.  
Zakia Khattabi, Claudia Niessen.  
André du Bus de Warnaffe, Dimitri Fourny.

Commission des Relations extérieures et de la Défense :

— le rapport 2011 de l'évaluateur spécial de la Coopération internationale;

— le rapport final de l'évaluation des instruments belges de soutien au commerce extérieur comptabilisés en Aide publique au développement (APD) — évaluation FINEXPO

— l'évaluation des partenariats ONG orientés vers le renforcement de capacités.

## I. EXPOSÉ DE M. DE CROMBRUGGHE DE LOORINGHE, ÉVALUATEUR SPÉCIAL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

### A. Introduction

L'évaluateur spécial se base sur trois critères pour déterminer si un service d'évaluation satisfait aux normes professionnelles : l'indépendance, la crédibilité et l'utilité. Par indépendance, on entend l'indépendance de la gestion, l'indépendance dans le choix des évaluations, le fait de disposer de son propre budget et le contact avec les bons interlocuteurs. La crédibilité se construit sur la base d'une méthodologie bien structurée pour la collecte des données, ainsi que pour leur analyse ou leur interprétation. Enfin, en ce qui nous concerne, l'utilité se rapporte à l'utilisation que le Parlement, le ministre ou le management peuvent faire des évaluations en vue de réajuster, si nécessaire, la coopération au développement. Par rapport à ses homologues des pays voisins, le service de l'Évaluation spéciale de la coopération internationale a le privilège de pouvoir faire rapport au Parlement fédéral. Ce n'est pas le cas dans tous les pays, et l'évaluateur spécial entend en profiter pour fournir au Parlement des informations fiables et pertinentes sur notre coopération au développement.

L'évaluateur spécial présentera d'abord les évaluations et une étude réalisées au niveau belge, puis les évaluations communes. Les évaluations menées dans le cadre de la coopération belge portent sur les prestations de la Coopération technique belge (CTB), les contrats de gestion entre l'État et la CTB, FINEXPO et les partenariats ONG. Les évaluations communes concernent la prévention des conflits et la consolidation de la paix dans l'Est du Congo, ainsi que la Déclaration de Paris.

steld aan de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging :

— het verslag 2011 van de Bijzonder Evaluator van de Internationale Samenwerking;

— het eindrapport van de evaluatie van de Belgische steuninstrumenten voor buitenlandse handel die aangerekend worden als officiële ontwikkelingshulp (ODA) — FINEXPO evaluatie;

— de evaluatie van de NGO-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking.

## I. UITEENZETTING DOOR DE HEER DE CROMBRUGGHE DE LOORINGHE, BIJZONDER EVALUATOR VAN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING

### A. Inleiding

De Bijzonder Evaluator hanteert drie criteria om te bepalen of een evaluatiedienst aan professionele standaarden voldoet: onafhankelijkheid, geloofwaardigheid en nut. Onafhankelijkheid omvat onafhankelijkheid van het management, onafhankelijkheid in de keuze van de evaluaties, een eigen budget en de juiste aanspreekpartners. Geloofwaardigheid groeit uit een goed onderbouwde methodologie bij het verzamelen van gegevens en bij de analyse of interpretatie ervan. En nut gaat in ons geval om het gebruik dat het parlement, de minister of het management van de evaluaties kan maken om de ontwikkelingssamenwerking zo nodig bij te sturen. In vergelijking met de buurlanden geniet de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking het privilege aan het Federale Parlement te mogen rapporteren. Dat is niet in alle landen zo en de Bijzonder Evaluator wenst hiervan gebruik te maken om het Parlement betrouwbare relevante informatie over onze ontwikkelingssamenwerking te geven.

De Bijzonder Evaluator zal eerst de Belgische evaluaties en een studie toelichten, daarna de gemeenschappelijke evaluaties. De evaluaties binnen de Belgische coöperatie gaan over de prestaties van BTC, de beheerscontracten tussen de Staat en BTC, FINEXPO en de NGO-partnerschappen; de gemeenschappelijke evaluaties gaan over conflictpreventie en vredesopbouw in Oost-Congo en over de Verklaring van Parijs.

## B. Évaluations au sein de la Coopération belge

### 1. Évaluation de la qualité des prestations de la CTB 2010

L'évaluation des prestations de la CTB a lieu en application de l'article 17 du troisième contrat de gestion entre l'État et la CTB (1). Il est prévu dans le contrat que l'État évalue annuellement les prestations de la CTB sur la base d'une série d'exemples, comme cela a déjà été fait les quatre dernières années.

En 2010, il a été décidé d'évaluer uniquement les interventions réalisées sous le troisième contrat de gestion. Dans le cadre des évaluations précédentes, la CTB avait en effet remarqué que l'évaluation remontait loin dans le temps, ce qui a eu pour conséquence que des projets mis en œuvre conformément à d'anciens contrats de gestion ont été évalués et critiqués. La CTB a affirmé qu'elle avait fait des progrès depuis lors mais que l'évaluation tenait toujours compte d'anciens facteurs.

C'est pourquoi il a été choisi en 2010 d'évaluer les interventions qui ont été réalisées sous le régime du troisième contrat de gestion, qui accorde plus d'autonomie mais aussi plus de responsabilités qu'auparavant à la CTB, entre autres dans la phase de démarrage des projets.

Ce choix présente toutefois un inconvénient : les projets ayant été lancés sous le troisième contrat de gestion, ils n'étaient pas encore terminés au moment de l'évaluation. Peu d'éléments sont par conséquent disponibles pour pouvoir analyser les résultats des projets et l'on en sait encore moins au sujet de leur impact éventuel.

On peut néanmoins constater une évolution favorable dans les prestations de la CTB en ce qui concerne l'accompagnement des projets. Les projets qui sont actuellement mis à exécution par la CTB s'inscrivent dans le programme de coopération indicatif avec le pays partenaire. Rares sont les interventions qui ont encore lieu en dehors de ce cadre. Le suivi et l'accompagnement des interventions ont eux aussi connu une évolution clairement positive. L'on peut également constater que les résultats immédiats (*outputs*) sont réalisés : ce qui doit être fait l'est effectivement.

Il faut évidemment savoir si les résultats escomptés sont atteints. Comme précisé ci-dessus, les projets évalués relèvent du troisième contrat de gestion et ils ne sont pas encore suffisamment avancés pour qu'on puisse tirer une conclusion définitive au sujet de leurs résultats. La CTB a le choix entre trois modalités d'exécution :

(1) Signé le 2 août 2006, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## B. Evaluaties binnen de Belgische Coöperatie

### 1. Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC 2010

De evaluatie van de prestaties van BTC gebeurt in uitvoering van artikel 17 van het derde beheerscontract tussen de Staat en BTC (1). In het contract wordt voorzien dat de Staat jaarlijks de prestaties van BTC evalueert op basis van een aantal voorbeelden. Dit wordt nu al vier opeenvolgende jaren uitgevoerd.

In 2010 werd beslist enkel de interventies te evalueren die tot stand gekomen zijn onder het derde beheerscontract. In de voorgaande evaluaties had BTC immers opgemerkt dat de evaluatie ver in de tijd terugging, waardoor projecten geëvalueerd en bekritiseerd werden die werden uitgevoerd op basis van oude beheerscontracten. BTC stelde dat zij sinds die tijd vooruitgang had gemaakt maar dat de evaluatie nog steeds rekening hield met oude factoren.

Om die reden werd verkozen in 2010 interventies te evalueren die werden aangegaan onder het regime van het derde beheerscontract, dat aan BTC meer autonomie maar ook meer verantwoordelijkheid geeft dan voorheen, onder meer in de opstartfase van de projecten.

Deze keuze heeft echter een nadeel : vermits de projecten plaatsvinden onder het derde beheerscontract, betekent dit dat zij nog niet beëindigd waren op het ogenblik van de evaluatie. Er zijn bijgevolg weinig elementen beschikbaar om over de resultaten te spreken en er is nog minder bekend over de mogelijke impact van deze projecten.

Toch kan een gunstige evolutie worden vastgesteld in de prestaties van BTC wat betreft de begeleiding van de projecten. Projecten die op dit ogenblik door BTC worden uitgevoerd, kaderen in het indicatief samenwerkingsprogramma met het partnerland. Er bestaan nog maar weinig interventies die buiten dit kader plaatsvinden. Ook de opvolging en begeleiding van de interventies kende een duidelijke positieve evolutie. Er kan ook worden vastgesteld dat onmiddellijke resultaten (*outputs*) geleverd worden : wat moet gedaan worden, wordt effectief gedaan.

Uiteraard moet ook de vraag gesteld worden of de vooropgestelde resultaten gehaald worden. Zoals hierboven aangehaald, vallen de geëvalueerde projecten onder het derde beheerscontract en staan ze nog niet ver genoeg om een sluitend besluit te kunnen trekken over de resultaten ervan. BTC heeft de keuze tussen drie uitvoeringsmodaliteiten :

(1) Getekend op 2 augustus 2006, in voege op 1 januari 2007.

— la régie dans le cadre de laquelle la Belgique conserve autant que possible l'initiative et se conforme aux règles belges;

— la cogestion, qui est appliquée depuis longtemps et dans le cadre de laquelle la Belgique et le pays partenaire collaborent. Une cellule d'exécution du projet est généralement créée dans le cadre de cette modalité;

— l'exécution nationale dans le cadre de laquelle la CTB suit les procédures d'adjudication et contractuelles du pays partenaire.

La phase de lancement, c'est-à-dire la formulation et le démarrage, s'avère encore particulièrement difficile.

L'exécution nationale suscite des problèmes dans un certain nombre de pays parce qu'en raison des règles qui y sont en vigueur ou des partenaires avec lesquels on travaille, il peut y avoir des intérêts particuliers qui ne correspondent pas toujours aux intérêts belges ou parce que les partenaires ne sont pas préparés à la tâche qui leur est assignée, ce qui a pour effet que l'exécution ne démarre que très lentement. La conséquence est que les principes de la Déclaration de Paris, qui transfèrent plus de responsabilités aux pays partenaires, sont respectés, mais que l'on risque d'accuser d'importants retards par rapport au calendrier d'exécution prévu. Bien que ce problème fût critique dans un certain nombre de pays, les choses s'améliorent tout doucement. Une série de projets sont ainsi finalement mis en branle en Amérique du Sud.

Il semble banal de dire qu'une bonne analyse du contexte doit précéder une bonne intervention en matière de développement. L'analyse que fait la CTB du contexte dans lequel les interventions doivent être réalisées est problématique. Nous constatons, par exemple, que la portée de l'analyse dans les pays partenaires n'est pas suffisante pour pouvoir faire un choix argumenté entre les différentes modalités d'intervention. Le choix pour des projets ou pour l'octroi d'une aide budgétaire, par exemple, n'est pas toujours bien fondé. L'élément stratégique susceptible d'aider à faire un choix clair à cet égard fait défaut dans une série de cas. Une analyse plus approfondie est indiquée.

Il s'agit en partie d'une responsabilité de la CTB mais aussi de l'administration, ce qui constitue une difficulté récurrente. La collaboration entre la CTB et l'administration s'améliore, mais, sur le terrain, l'on peut encore constater la présence de deux logiques qui sont parfois conflictuelles. Il demeure difficile de convaincre l'administration et la CTB qu'il s'agit d'une seule et même coopération belge qui est mise en œuvre. L'évaluation insiste sur l'enregistrement de progrès dans ce domaine. La CTB est responsable de la mise en œuvre de la coopération au développement et l'attaché à la Coopération au développement doit pouvoir participer au dialogue politique armé de bons

— regie, waarbij België het initiatief zo goed mogelijk in handen houdt en volgens de Belgische regels werkt;

— medebeheer of *cogestion*, dat al lang toegepast wordt en waarbij België en het partnerland samenwerken. Met deze modaliteit wordt meestal een projectuitvoeringscel opgericht;

— nationale uitvoering waarbij BTC de aanbestedings- en contractprocedures van het partnerland volgt.

De beginfase — formulering en opstart — blijkt nog steeds bijzonder moeilijk.

Nationale uitvoering doet in een aantal landen problemen rijzen omdat de regels die daar gevolgd worden of de partners waarmee gewerkt wordt, bijzondere belangen kunnen hebben die niet steeds stroken met de Belgische of omdat ze niet voorbereid zijn op de taak die ze krijgen waardoor de uitvoering slechts heel langzaam op gang komt. Het gevolg is dat de principes van de Verklaring van Parijs, die meer verantwoordelijkheid overdragen aan de partnerlanden, gerespecteerd worden, maar dat men het risico loopt flink achter te lopen op de geplande uitvoeringsagenda. In een aantal landen was dit probleem kritisch, maar momenteel gaat het de goede kant uit. Zo komen een aantal projecten in Zuid-Amerika eindelijk in beweging.

Het lijkt triviaal te zeggen dat aan een goede ontwikkelingsinterventie een goede contextanalyse moet voorafgaan. De analyse die BTC maakt van de context waarin de interventies moeten uitgevoerd worden, is problematisch. We stellen bijvoorbeeld vast dat de analyse in de partnerlanden niet ver genoeg reikt om een geargumenteerde keuze te kunnen maken tussen verschillende interventiewijzen. Of gekozen wordt voor projecten of voor het aanbieden van bijvoorbeeld begrotingshulp, is niet steeds goed gefundeerd. Het strategische element dat kan helpen om daar een duidelijke keuze te maken, ontbreekt in een aantal gevallen. Meer diepgaande analyse is aangevraagd.

Dit is deels een verantwoordelijkheid van BTC maar ook van de administratie. Dit is een ander heikel punt dat de kop blijft opsteken. De samenwerking tussen BTC en de administratie verbetert, maar op het terrein kan nog steeds vastgesteld worden dat er twee logica's bestaan die soms met mekaar in aanvaring komen. Het blijft moeilijk om de administratie en BTC ervan te overtuigen dat het om één en dezelfde Belgische coöperatie gaat die ten uitvoer wordt gebracht. De evaluatie dringt aan op het boeken van vooruitgang op dit gebied. BTC is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking en de Attaché voor ontwikkelingssamenwerking

arguments. À cet effet, une connaissance de ce qui se passe sur le terrain est essentielle.

## 2. *Étude des contrats de gestion entre l'État belge et la Coopération technique belge*

Avec le matériel d'évaluation qui a été rassemblé au cours des quatre évaluations successives des prestations de la CTB, le service de l'Évaluation spéciale dispose d'informations utiles qu'il a mises à la disposition des négociateurs du quatrième contrat de gestion entre l'État et la CTB, sous la forme d'un rapport distinct. Les négociations sont en cours. L'évaluateur spécial tient à présenter, sur la base des évaluations déjà effectuées, quelques éléments qui peuvent aider à élaborer un quatrième contrat de gestion qui tienne compte des leçons tirées ces dernières années.

M. de Crombrugghe de Loringhe souhaiterait tout d'abord que le quatrième contrat de gestion prévoie une meilleure collaboration entre l'administration, la CTB et les pays partenaires, afin que la collaboration au développement repose véritablement sur trois piliers. Il plaide également pour la conclusion d'accords clairs en matière de suivi des projets. Le suivi quotidien des interventions est assuré par la CTB. On peut déjà constater une nette amélioration dans ce domaine. Il est donc préférable de maintenir le suivi à ce niveau. Mais qu'en est-il de l'évaluation finale des interventions de la CTB? Faut-il la confier à l'agence elle-même, qui serait dans ce cas juge et partie? L'évaluateur spécial souligne que la mission première du service de l'Évaluation spéciale est de réaliser des évaluations stratégiques, à l'appui de la politique mise en œuvre. C'est tout autre chose que l'évaluation des interventions proprement dites, pour laquelle le service de l'Évaluation spéciale n'est pas l'organe approprié. L'évaluateur spécial estime que l'administration est la plus à même de procéder aux évaluations finales des interventions individuelles.

## 3. *Évaluation des instruments belges de soutien au commerce extérieur comptabilisés en Aide publique au développement (APD) — évaluation FINEXPO*

FINEXPO (le Comité de soutien financier à l'exportation de biens d'équipement) est l'instrument fédéral belge qui a pour objectif de conseiller et soutenir financièrement les entreprises belges dans leurs projets d'exportation de biens d'équipement et de services.

L'évaluation FINEXPO a été commanditée après la décision prise par les membres de l'OCDE de limiter le nombre de pays pouvant encore bénéficier d'interven-

moet met goede argumenten aan de beleidsdialoog kunnen deelnemen. Kennis van wat er in het veld gebeurt is hiervoor essentieel.

## 2. *Studie van de beheerscontracten tussen de Belgische Staat en de Belgische Technische Coöperatie*

Met het evaluatiemateriaal dat tijdens de vier opeenvolgende evaluaties van de prestaties van BTC verzameld werd, beschikt de Dienst Bijzondere Evaluatie over nuttige informatie die als een apart verslag ter beschikking wordt gesteld van de onderhandelaars van het vierde beheerscontract tussen de overheid en BTC. Deze onderhandelingen vinden nu plaats. De Bijzonder Evaluator brengt graag, op basis van de afgelopen evaluaties, een aantal elementen naar voren die kunnen helpen een vierde beheerscontract op te stellen dat rekening houdt met de lessen die de afgelopen jaren werden geleerd.

In de eerste plaats zou de heer de Crombrugghe de Loringhe graag een betere samenwerking tussen de administratie, BTC en de partnerlanden in het vierde beheerscontract ingeschreven zien, zodat de ontwikkelingssamenwerking werkelijk op drie pijlers zou steunen. Hij pleit tevens voor het maken van duidelijke afspraken betreffende de opvolging van projecten. De dagelijkse opvolging van de interventies bevindt zich op het niveau van BTC en daar kan nu al een duidelijke verbetering worden vastgesteld. Die blijft dus best op dit niveau. Wat echter met de eindevaluatie van de interventies van BTC? Moet deze worden toevertrouwd aan het agentschap zelf? Dit wordt dan zowel rechter als partij. De Bijzonder Evaluator wijst er op dat de opdracht van de dienst Bijzondere Evaluatie gericht is op strategische evaluaties, bedoeld als beleidsondersteuning. Dit is iets anders dan het evalueren van de interventies zelf, waarvoor de Dienst Bijzondere Evaluatie niet geschikt is. De Bijzonder Evaluator meent dat de eindevaluaties van de individuele interventies best uitgevoerd worden door de administratie.

## 3. *Evaluatie van de Belgische steuninstrumenten voor buitenlandse handel die aangerekend worden als officiële ontwikkelingshulp (ODA) — FINEXPO evaluatie*

FINEXPO (het Comité voor Financiële Steun aan de Export van Uitrustingsgoederen) is het instrument van de Belgische federale overheid dat gericht is op het leveren van advies en financiële steun aan Belgische bedrijven met als doel kapitaalgoederen en diensten te exporteren.

De evaluatie van FINEXPO werd gevraagd op een ogenblik dat men bij de OESO het aantal landen waar dergelijke gesubsidieerde interventies nog toegelaten

tions subsidiées. Une série de pays qui ont été le théâtre d'interventions commerciales subsidiées par la Belgique dans le passé se trouvent désormais parmi les pays qui ne peuvent plus en bénéficier. La Belgique a alors demandé un moratoire pour pouvoir évaluer le fonctionnement de son instrument préalablement à la mise en œuvre de cette décision. C'est ce qui a véritablement ouvert la voie à l'évaluation.

L'évaluation FINEXPO était à la limite du champ de compétences du service de l'Évaluation spéciale. Ce service n'est en effet compétent que pour tous les aspects de l'Aide publique au développement (APD). Sur les cinq instruments de FINEXPO, quatre sont comptabilisés en APD de par leur nature concessionnelle (1). La concessionnalité signifie qu'une part importante du transfert de fonds consiste en un don.

Si l'on analyse les prêts d'État à État et les bonifications d'intérêts, on constate qu'il s'agit d'instruments non pas de coopération au développement, mais d'appui au commerce extérieur.

L'évaluation FINEXPO a été suivie par un comité de pilotage composé de collègues des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, du SPF Finances, du cabinet des Finances, du SPF Affaires économiques, des régions, ainsi que de l'Office national du Ducroire. La majorité des membres du comité n'étaient pas du tout familiarisés avec la pratique d'évaluation. Il est exceptionnel qu'autant de personnes soient présentes lors d'une évaluation. Lors de l'évaluation FINEXPO, ce fut un vrai plaisir de voir les participants, qui se sont réunis régulièrement, se sentir de plus en plus impliqués au fil des étapes.

Le champ de l'évaluation couvrait aussi bien les services fournis par FINEXPO que les projets mis en œuvre avec le soutien de FINEXPO. L'évaluation reposait sur deux piliers : la pertinence et l'efficacité de FINEXPO, d'une part en tant qu'instrument de coopération au développement et, d'autre part, en tant qu'outil d'appui au commerce extérieur.

Pour l'enquête sur le fonctionnement de FINEXPO sur le terrain, deux pays, le Ghana et le Vietnam, ont été choisis parce qu'une grande partie des activités de FINEXPO y était concentrée. Pays partenaire de l'aide au développement, le Vietnam est bien connu du service d'Évaluation spéciale, ce qui n'est pas le cas du Ghana.

(1) Ces quatre instruments sont la bonification d'intérêts, la bonification d'intérêts avec don, le don pur et le prêt d'État à État. Le cinquième instrument, la stabilisation des taux d'intérêt, est de nature commerciale uniquement; il ne fait donc pas partie du champ de l'évaluation.

zijn, zou gaan beperken. Een serie landen waar in het verleden door België gesubsidieerde commerciële interventies hadden plaatsgevonden, zouden daardoor in de categorie komen van landen waar dit niet meer toegestaan was. België had om een moratorium gevraagd om eerst de kans te krijgen de werking van zijn instrument te evalueren. Dit was de echte aanzet tot de evaluatie.

De dienst Bijzondere Evaluatie stond op de grens van zijn bevoegdheid bij het aanpakken van de evaluatie van FINEXPO. De bevoegdheid van de Dienst is immers beperkt tot alle aspecten van de overheidshulp (ODA). Vier van de vijf instrumenten van FINEXPO worden mee in aanmerking genomen als ODA omwille van hun concessioneel karakter (1). Concessioneel wil zeggen dat er een belangrijk deel van de geldoverdracht bestaat uit een gift.

Bij een analyse van de leningen van Staat tot Staat en van de intrestsubsidies, kan worden vastgesteld dat ze op zich niet bedoeld zijn voor ontwikkelings-samenwerking, maar als steun aan de buitenlandse handel.

De evaluatie van FINEXPO werd opgevolgd door een stuurgroep samengesteld uit collega's van Buitenlandse Zaken en van ontwikkelingssamenwerking, van de FOD Financiën, van het kabinet van Financiën, van de FOD Economische Zaken, van de gewesten en tevens van de Delcrederedienst. De meesten van hen waren helemaal niet vertrouwd met evaluatie. Het is uitzonderlijk dat er bij een evaluatie zoveel personen aanwezig zijn. Het prettige aan het proces van de FINEXPO-evaluatie was te zien hoe de deelnemers, die regelmatig zijn samengekomen, zich bij elke fase van de evaluatie meer en meer bij het proces betrokken voelden.

De evaluatie omvatte zowel de diensten van FINEXPO als de projecten die met steun van FINEXPO uitgevoerd zijn en berustte op twee pijlers : enerzijds de ontwikkelingsrelevantie en -effectiviteit van FINEXPO, anderzijds de relevantie en effectiviteit van het instrument voor de steun aan de buitenlandse handel.

Voor het onderzoek van de werking van FINEXPO op het terrein werden twee landen gekozen, Ghana en Vietnam, omdat een groot deel van de activiteiten van FINEXPO in deze landen geconcentreerd was. Vietnam is een partnerland voor ontwikkelingshulp, waardoor dat land bij de dienst Bijzondere Evaluatie goed bekend is, wat bij Ghana niet het geval is.

(1) Deze vier instrumenten zijn de intrestbonificatie, de intrestbonificatie met aanvullende gift, de zuivere gift en de lening van Staat tot Staat. Het vijfde instrument, de rentestabilisatie, is uitsluitend van commerciële aard en werd daarom niet opgenomen in de evaluatie.

Une enquête a été réalisée sur le terrain au Ghana et au Vietnam pour vérifier si les interventions effectivement cofinancées par FINEXPO pouvaient présenter une valeur économique ainsi qu'une efficacité en matière de développement.

FINEXPO a aussi été comparé avec des instruments similaires déployés dans les pays voisins. Lorsque l'on compare FINEXPO avec les instruments utilisés aux Pays-Bas, en Allemagne ou en France, on est immédiatement frappé par le fait que FINEXPO est doté d'un budget beaucoup moins important. Son budget très modeste explique sa gestion presque familiale.

FINEXPO n'est pas soumis à la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge, tandis que le commerce extérieur est une compétence régionale. Il serait incontestablement bénéfique de tenter de mettre en place une meilleure coordination et de mieux harmoniser les priorités avec celles de l'aide au développement.

L'accès aux services FINEXPO est particulièrement aisé. L'approche suivie est informelle et le personnel est toujours disposé à apporter son aide et à fournir des renseignements. Étant donné que FINEXPO ne dispose que d'un budget restreint, le service n'a aucun intérêt à faire beaucoup de publicité autour de son fonctionnement. Pour le moment, le budget est presque entièrement épuisé chaque année. Il reste généralement une petite somme non utilisée en raison du fait qu'il est difficile d'évaluer au début de l'année quelles interventions seront concrétisées.

En définitive, tout fonctionne d'une manière correcte mais peu transparente. De ce fait, ce sont souvent les mêmes entreprises qui peuvent compter sur le soutien de FINEXPO et, parmi celles-ci, on constate que les ressources sont largement concentrées sur un groupe limité d'entreprises. Sur une période de plus de dix ans, trente-huit entreprises ont bénéficié du soutien de FINEXPO. Cinq d'entre elles ont reçu 52 % du budget total alloué, tandis que dix entreprises ont totalisé 70 % de l'aide accordée.

Les utilisateurs sont satisfaits du fonctionnement de FINEXPO, mais force est de constater que le Comité FINEXPO lui-même n'est pas très informé des réalisations accomplies sur le terrain et de leur efficacité. Les entreprises font rapport elles-mêmes et affirment en général que tout va très bien. L'ambassade sur place formule parfois une remarque marginale, mais généralement le Comité n'a pas pour habitude d'assurer le suivi et ne dispose pas des moyens nécessaires pour ce faire.

Dans la structure belge actuelle, le soutien au commerce extérieur n'est plus une compétence fédérale. Il n'existe aucun cadre sur lequel le Comité FINEXPO pourrait s'appuyer pour élaborer une stratégie au niveau fédéral. Par contre, un cadre

In Ghana en Vietnam werd op het terrein onderzoek gedaan om na te gaan of de interventies die effectief werden gefinancierd door FINEXPO, economische waarde en vervolgens ook effectiviteit op het gebied van ontwikkeling konden bieden.

FINEXPO werd ook vergeleken met analoge instrumenten in onze buurlanden. Als men FINEXPO vergelijkt met de instrumenten die bestaan in Nederland, Duitsland of Frankrijk, dan valt onmiddellijk op dat het budget van FINEXPO veel kleiner is. Omdat het over zo'n bescheiden budget gaat, gebeurt het beheer ervan bijna op familiale wijze.

FINEXPO is niet gehouden aan de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking, terwijl internationale handel een gewestelijke bevoegdheid is. Het zou ongetwijfeld goed zijn indien men zou trachten te komen tot meer coördinatie en de prioriteiten beter zou afstemmen op die van de ontwikkelingshulp.

De toegang tot de FINEXPO diensten is bijzonder gemakkelijk. Er wordt een informele aanpak gehanteerd en het personeel is steeds bereid hulp en inlichtingen te geven. Omdat FINEXPO slechts over een klein budget beschikt, heeft de dienst er geen belang bij veel ruchtbaarheid te geven aan zijn werking. Momenteel wordt het budget jaarlijks ongeveer volledig gebruikt. Er blijft meestal een klein overschot, veroorzaakt door het feit dat in het begin van het jaar moeilijk in te schatten valt welke interventies zullen geconcretiseerd worden.

Al bij al werkt alles op een correcte maar weinig transparante manier. Daardoor zijn het vaak dezelfde ondernemingen die kunnen rekenen op de steun van FINEXPO en in deze groep kan men een sterke concentratie van de middelen vaststellen bij een beperkte groep ondernemingen. Over een periode van meer dan tien jaar hebben achtendertig bedrijven genoten van FINEXPO-steun, vijf daarvan ontvingen 52 % van de totale toegewezen begroting, terwijl de top-10 bedrijven 70 % van alle steun ontvingen.

De gebruikers zijn tevreden over de werking van FINEXPO, maar er kan worden vastgesteld dat het FINEXPO Comité zelf weinig weet heeft van de realisaties op het terrein en hun doeltreffendheid. Het zijn de ondernemingen zelf die verslag uitbrengen en zij zeggen meestal dat alles prima verloopt. Soms maakt de ambassade ter plaatse een kanttekening, maar in het algemeen beschikt het Comité niet over de traditie noch de middelen om de opvolging te verzekeren.

De steun aan buitenlandse handel in het huidige Belgische staatsbestel is geen federale materie meer. Er is geen kader waar het FINEXPO Comité naar zou kunnen verwijzen om een strategie te ontwikkelen op federaal niveau. Er bestaat sinds 1978 wel een

international est fourni depuis 1978 par l'OCDE. L'arrangement multilatéral de l'OCDE définit les conditions et les cas particuliers dans lesquels un soutien financier peut être apporté au commerce extérieur, malgré la distorsion de la concurrence qui pourrait en résulter.

Les conclusions et les recommandations de l'évaluation coulaient donc relativement de source. Tout d'abord, le Comité FINEXPO doit développer une stratégie qui lui permette de s'orienter et d'opérer un choix fondé parmi les projets qui lui sont soumis. Cette stratégie devra ensuite être rendue publique afin que davantage d'entreprises intéressées puissent soumettre des projets au comité en sachant dans quelle ligne ceux-ci devront s'inscrire. Enfin, une attention plus soutenue devra être accordée au suivi des interventions.

Le service d'Évaluation spéciale a appris que ce conseil était entre-temps bel et bien suivi par FINEXPO. Des initiatives sont prises afin d'accroître la transparence et d'améliorer la communication à l'égard des entreprises et afin de garantir un meilleur accès.

#### *4. Évaluation des partenariats ONG orientés vers le renforcement des capacités*

L'évaluation était motivée par la volonté de clarifier ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion assez vague de «renforcement des capacités» dans les ONG. Sa réalisation a été confiée à un consortium placé sous la direction de l'HIVA à Louvain.

Le processus d'évaluation est assez complexe et multiplie les angles d'approche afin d'éclairer au mieux la notion de renforcement des capacités.

Dans le cadre de l'analyse sur le terrain, on a examiné la situation de plusieurs partenaires d'ONG belges. Une procédure de sélection a été lancée dans le but de cibler les différents types d'ONG et de partenariats.

Les évaluateurs ont analysé les changements et les processus de changement intervenus chez les partenaires, le but premier étant de voir ce qui a évolué au cours des dix dernières années. Passé cette étape, on a examiné si les changements constatés présentaient un lien de causalité avec l'intervention des ONG belges. On a donc inversé le raisonnement: on est parti du résultat ou du changement constaté puis on a vérifié s'il présentait un lien de causalité avec l'intervention de l'ONG belge visée.

internationaal kader bij de OESO. In het multilaterale OESO Arrangement worden de voorwaarden en bijzondere gevallen omschreven waarbinnen financiële ondersteuning mag geboden worden aan de buitenlandse handel, ondanks het feit dat dit concurrentievervalsing met zich mee kan brengen.

De conclusies en de aanbevelingen van de evaluatie waren dus nogal voor de hand liggend. In de eerste plaats moet het FINEXPO Comité een strategie ontwikkelen dat het comité de mogelijkheid zal geven zich te oriënteren en een gefundeerde keuze te maken tussen de projecten die worden voorgelegd. Deze strategie moet vervolgens bekendgemaakt worden zodat meer geïnteresseerde ondernemingen een beroep kunnen doen op het comité en ook weten in welke lijn hun projecten moeten liggen. Ten slotte moet meer aandacht besteed worden aan de opvolging van de interventies.

De Dienst Bijzondere Evaluatie heeft vernomen dat FINEXPO ondertussen wel degelijk deze raad opvolgt. Er worden initiatieven genomen die meer transparantie en communicatie ten aanzien van de bedrijven voorzien en tegelijk een betere toegang moeten verzekeren.

#### *4. Evaluatie van NGO-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking*

De motivatie voor de evaluatie was proberen duidelijk te maken wat men onder het vrij wazig begrip «capaciteitsversterking» bij NGO's kan verstaan. Deze opdracht werd uitbesteed aan een consortium, onder leiding van het HIVA in Leuven.

De evaluatie is vrij complex en gebruikt veel invalshoeken om de capaciteitsversterking te belichten.

Voor de analyse op het terrein werden een aantal partners van Belgische NGO's onderzocht. Er werd een selectieprocedure gevolgd om de verschillende soorten NGO's en partnerschappen te vatten.

De evaluatoren hebben veranderingen en verandingsprocessen bij de partners doorgelicht. Eerst werd getracht vast te stellen wat er in de afgelopen tien jaar bij een aantal partners veranderd was. Wanneer deze ontwikkelingen vastgelegd waren, werd gekeken of er tussen de vastgestelde veranderingen en de interventie van de Belgische NGO een oorzakelijk verband bestond. Er werd dus een omgekeerde lijn gevolgd, waarbij eerste gezocht werd naar een resultaat of een verandering, en daarna geprobeerd of een oorzakelijk verband kon vastgesteld worden tussen deze verandering en een interventie van de Belgische NGO.



La détermination d'un lien de causalité entre une intervention déterminée et un résultat est un aspect important dans chaque évaluation, mais elle n'est pas chose aisée du point de vue méthodologique. Les ONG belges ne sont pas les seules organisations à intervenir sur place. Les changements qui se produisent dans les structures locales sont généralement le fruit des efforts fournis par des ONG belges mais aussi par d'autres partenaires, sans compter le contexte local qui peut lui aussi avoir une influence favorable. Ce qui importe de toute façon, c'est de faire le lien entre les changements et l'intervention des ONG belges de manière à pouvoir évaluer la qualité de leurs prestations.

Le service de l'évaluation spéciale a constaté que derrière la notion de « renforcement des capacités », il y a encore très souvent l'idée de cours et de formations.

Une ONG belge contribue d'autant plus largement au développement du partenaire qu'elle collabore avec lui depuis longtemps. Les processus de développement sont en effet des processus de longue haleine. Mais parfois ils sont tellement longs que l'on finit par oublier qu'ils doivent prendre fin. Très souvent, les ONG n'ont pas de stratégie de sortie.

Par le passé, il n'était pas rare que les ONG entament une relation de partenariat sur la base de contacts personnels. Aujourd'hui, on attend plutôt d'elles qu'elles réalisent une étude approfondie des besoins du partenaire, ce qu'elles font rarement.

Le renforcement des capacités se concrétise en général par la dispensation de formations ou par la venue des partenaires en Belgique. Or, dans la plupart des pays partenaires, il y a des capacités suffisantes. Dans les pays concernés, les ONG peuvent facilement demander aux structures existantes de leur apporter une aide sur place, que ce soit sur le plan institutionnel ou pour la mise en œuvre du projet. Dans le cadre du renforcement institutionnel, l'objectif est souvent de renforcer la structure interne des organisations, encore relativement faible. Mais on peut aussi apporter un soutien aux organisations afin de les aider à atteindre les objectifs qu'elles ont fixés. Ces deux possibilités sont mises en lumière dans l'évaluation.

### C. Évaluations communes

Pour le développement d'un pays partenaire, la coopération au développement ne constitue toutefois qu'un élément parmi d'autres. Dans le meilleur des cas, elle contribue au développement des pays partenaires, mais il y a d'autres aspects qui comptent généralement beaucoup plus, à savoir les aspects économiques et politiques. L'aide au développement peut contribuer tout au plus à améliorer les conditions de vie. Dans la majorité des cas, l'objectif est de renforcer les

Het vaststellen van een oorzakelijk verband tussen een bepaalde interventie en een resultaat is een belangrijk aspect in elke evaluatie maar methodologisch geen gemakkelijke zaak. De partners van de Belgische NGO's hebben zelden slechts één enkele partner. Veranderingen die teweeggebracht worden in die plaatselijke structuren zijn meestal niet alleen het resultaat van de inspanningen van een Belgische NGO maar ook van de andere partners of van plaatselijke omstandigheden. Toch is het belangrijk het verband met de Belgische NGO te kunnen leggen om een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de prestaties van de NGO's.

De dienst Bijzondere Evaluatie heeft vastgesteld dat wat schuilgaat achter het begrip « capaciteitsversterking » in heel veel gevallen nog steeds draait om opleidingen en vormingen.

Een Belgische NGO draagt des te meer bij tot de ontwikkeling van de partner naarmate de relatie van langere duur is. Ontwikkelingsprocessen zijn immers processen van lange duur. Soms is de duur echter zo lang dat men vergeet dat er ooit wel een einde aan moet komen. NGO's missen in heel veel gevallen een exit-strategie.

NGO's die een partnerrelatie beginnen moeten dit niet doen op basis van persoonlijke contacten, zoals in het verleden vaak gebeurde. Van NGO's wordt vandaag verwacht dat zij een degelijke analyse uitvoeren van de noden van de partner.

Dit wordt vaak niet gerespecteerd. De traditionele vorm van capaciteitsversterking bestaat uit het geven van opleidingen of het uitnodigen van partners naar België. In de meeste partnerlanden bestaat echter voldoende capaciteit. Er kan vaak gemakkelijk beroep gedaan worden op bestaande structuren in die landen die de NGO's ter plaatse institutioneel of op het vlak van de uitvoering kunnen helpen. Bij institutionele versterking wordt vaak de interne structuur van de organisaties in de partnerlanden geholpen, die dikwijls nog redelijk zwak is. Er kan evenwel ook ondersteuning zijn voor het bereiken van de resultaten die de organisatie had vooropgesteld. Beide aspecten worden duidelijk in het daglicht gesteld in de evaluatie.

### C. Gemeenschappelijke evaluaties

Voor de ontwikkeling van een partnerland is ontwikkelings samenwerking slechts een onderdeel van een ruimer geheel. In het beste geval draagt ontwikkelings samenwerking bij tot de ontwikkeling van partnerlanden, maar economische en politieke elementen zijn in de meeste gevallen veel belangrijker. Ontwikkelingshulp kan enkel een bijdrage leveren aan maatschappelijke verbetering. In veel gevallen worden interne processen ondersteund en wordt ervoor ge-

processus internes et de faire en sorte que le développement social, qui doit bénéficier aux plus démunis, se poursuive. Mais, si le développement social est une priorité pour les donateurs, il l'est rarement pour les pays partenaires.

Nous savons, d'après les évaluations réalisées par le passé, qu'il est impératif de travailler dans une perspective à long terme. L'année dernière, une évaluation a été réalisée au Niger. Elle a conclu notamment à la nécessité de poursuivre les efforts dans des secteurs sociaux tels que la santé ou l'éducation et ce, pendant une période d'au moins trente ans. Cette perspective à très long terme va bien au-delà de la perspective politique traditionnelle. Nous nous situons donc dans une tout autre dimension, mais la réalité est telle que nous devons tenir compte de cette vision à long terme.

Aujourd'hui, la coopération internationale repose sur l'effort conjoint de plusieurs donateurs. C'est donc cette communauté de donateurs dans son ensemble qu'il faut évaluer.

Les évaluations communes font désormais partie des missions standard des services d'évaluation. M. de Crombrughe présentera brièvement deux évaluations communes : la première porte sur les initiatives prises par dix donateurs sur une base bilatérale ou multilatérale dans le domaine de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix dans l'Est du Congo, et la seconde est une évaluation de la Déclaration de Paris.

#### *1. Prévention des conflits et consolidation de la paix dans l'Est du Congo*

En ce qui concerne l'Est du Congo, cinq donateurs bilatéraux (Belgique, Canada, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni) et cinq donateurs multilatéraux (UNDP, UNICEF, UNFPA, UNIFEM, UNHCHR) ont fait évaluer leurs interventions en commun. Cette évaluation a été coordonnée par le service de M. de Crombrughe de Loringhe et encadrée notamment par l'OCDE.

L'évaluation a mis en lumière plusieurs éléments qu'il est important de rappeler encore une fois. On observe d'abord que les donateurs confondent souvent l'aide humanitaire et la prévention des conflits. Les dix donateurs concernés par l'évaluation ont été invités à remettre aux évaluateurs les documents concernant leurs projets en matière de prévention des conflits dans l'Est du Congo. Quelque trois cent cinquante dossiers d'intervention ont ainsi été remis. Toutefois, il s'est avéré que plus de la moitié d'entre eux portaient en réalité sur des interventions relevant du secteur humanitaire. Un grand nombre de ces interventions étaient très intéressantes sur le plan humanitaire, mais elles n'agissaient pas sur les causes du conflit; leurs

zorgd dat de sociale ontwikkeling, die zich op de minstbedeelden richt, verder gaat. Deze sociale ontwikkeling is zelden een prioriteit van de partnerlanden, maar is het wel voor de donoren.

De lessen die kunnen getrokken worden uit voorgaande evaluaties zijn dat er op de heel lange termijn moet gewerkt worden. Vorig jaar werd een evaluatie in Niger gerealiseerd. Eén van de conclusies was dat inspanningen in sociale sectoren, zoals gezondheid of educatie, minstens gedurende dertig jaar moeten worden volgehouden. Dit zeer langetermijnperspectief reikt veel verder dan het traditionele politieke perspectief. Het gaat hier om een heel andere dimensie, maar het is essentieel om deze langetermijnvisie mee te nemen omdat de realiteit dit eenmaal vraagt.

Vandaag is internationale coöperatie een gemeenschappelijke inspanning van verschillende donoren samen. Deze gemeenschap van donoren wordt daarom ook best samen geëvalueerd.

Gemeenschappelijke evaluaties maken vandaag dan ook deel uit van de standaard opdrachten van evaluatiediensten. De heer de Crombrughe zal er kort twee voorstellen, die in gemeenschappelijk verband hebben plaatsgevonden. De eerste onderzoekt initiatieven van tien donoren, bi- en multilateraal, rond vredesversterking en conflictpreventie in Oost-Congo, de tweede is een evaluatie van de Verklaring van Parijs.

#### *1. Conflictpreventie en vredesopbouw in Oost-Congo*

In Oost-Congo hebben vijf bilaterale donoren (België, Canada, Japan, Nederland, VK) en vijf multilaterale donoren (UNDP, UNICEF, UNFPA, UNIFEM, UNHCHR) hun interventies samen laten evalueren. De dienst van de heer de Crombrughe de Loringhe heeft deze evaluatie gecoördineerd. De OESO heeft deze evaluatie mee begeleid.

De evaluatie heeft enkele dingen aan het licht gebracht die belangrijk zijn om nog eens te herhalen. Er kan worden vastgesteld dat er bij de donoren een grote verwarring bestaat tussen humanitaire hulp en conflictpreventie. Er werd aan de tien donoren die bij de evaluatie betrokken waren, gevraagd de documenten met betrekking tot hun projecten voor conflictpreventie in Oost-Congo aan de evaluatoren over te maken. Dat resulteerde in om en bij de driehonderdvijftig interventiedossiers. Het bleek echter dat meer dan de helft daarvan eigenlijk interventies in de humanitaire sector waren. Tal van die interventies waren humanitair zeer degelijk, maar zij raakten niet aan de oorzaken van het conflict. Zij werkten enkel op

effets étaient limités aux conséquences déplorables du conflit. La confusion existe donc bel et bien.

Un deuxième élément important réside dans le fait que les donateurs omettent, pour différentes raisons, certains aspects et catalyseurs importants du conflit. L'intervenant cite trois exemples de thèmes qui continuent d'alimenter le conflit mais qui sont négligés par les donateurs: l'accès aux terres agricoles, l'exploitation minière artisanale et la capacité des autorités locales.

L'un des catalyseurs évoqués plus haut est le conflit portant sur l'accès aux terres agricoles. C'est un élément essentiel du conflit dans l'Est du Congo, où plusieurs groupes sont perpétuellement en mouvement et où des conflits éclatent tous les jours à propos de l'accès aux terres. Les donateurs restent complètement à l'écart de cette problématique, et les interventions sont très rares dans ce domaine.

L'exploitation minière est un autre grand secteur dans lequel les donateurs ne s'impliquent pas. Il s'agit évidemment d'un secteur sensible, notamment parce qu'il est largement criminalisé, et ce jusqu'au niveau international. Cela n'empêche pas que le travail minier dans l'Est du Congo est réalisé en grande partie par ceux que l'on appelle les « petits creuseurs ». De très nombreuses familles sont tributaires de ce travail. C'est une problématique complexe. Or, les quartiers généraux des donateurs sont toujours établis à Kinshasa, à 2 000 kilomètres des exploitations, et cette distance a pour effet de simplifier les problèmes et d'estomper les nuances. Les donateurs commettent une grosse erreur en restant totalement à l'écart du secteur de la petite exploitation minière, dont dépendent des milliers de personnes, qui travaillent de surcroît dans des conditions très précaires et sous la menace d'une épée de Damoclès. On pourrait clairement agir dans ce domaine. Les donateurs pourraient investir dans ce secteur et faire en sorte de mieux le structurer. Il existe des initiatives visant à offrir une meilleure formation aux petits mineurs. Par « meilleure » formation, on entend une formation de base qui viserait, par exemple, à leur apprendre à mieux compter afin qu'ils connaissent la valeur du minerai qu'ils ont extrait. Il est donc tout à fait possible de prendre des initiatives en la matière.

Un autre élément à prendre en compte dans la prévention des conflits dans l'Est du Congo concerne la faiblesse extrême des autorités, qui est particulièrement perceptible dans l'Est du Congo. L'ensemble des donateurs manquent à leur mission sur ce point en n'apportant aucun soutien de base en vue de renforcer la capacité des autorités administratives dans cette région.

La grande leçon de cette évaluation est que les donateurs se concentrent fortement sur des activités qui méritent certes leur attention, mais qui concernent

de lamentable gévolgen van het conflict. Deze verwarring bestaat dus wel degelijk.

Een tweede belangrijk element is dat de donoren, om verschillende redenen, belangrijke aspecten en conflictdrijvers missen. Spreker noemt drie voorbeelden van sectoren die het conflict blijven voeden, maar waar de donoren op afstand blijven: toegang tot landbouwgrond, artisanale mijnbouw en capaciteit van de plaatselijke overheid.

Eén van die drijvers is het conflict rond de toegang tot landbouwgrond. Dit is een zeer belangrijk element in het conflict in Oost-Congo, waar verschillende groepen permanent in beweging zijn en waar dagelijks conflicten ontstaan rond toegang tot grond. De donoren blijven daar volledig buiten en er bestaan nauwelijks interventies in deze sector.

Een andere grote sector waar de donoren niet bij betrokken zijn, is die van de mijnbouw. Dat is uiteraard een gevoelige sector, onder andere omdat een aanzienlijk deel ervan gecriminaliseerd is tot op het internationale niveau. Dat neemt niet weg dat een groot deel van de mijnbouw in Oost-Congo wordt uitgevoerd door kleine mijnwerkers (« petits creuseurs »). Heel veel families zijn van dit werk afhankelijk. Deze problematiek is complex. De hoofdkwartieren van de donoren zijn echter steevast 2 000 km verder in Kinshasa gevestigd en door deze afstand worden zaken vereenvoudigd en gaan nuances verloren. De donoren slaan de bal helemaal mis door volledig afwezig te blijven in de sector van de kleine mijnbouw, waar duizenden personen afhankelijk van zijn, overigens in zeer precare omstandigheden en met een permanente vorm van bedreiging. Het is duidelijk dat hier iets zou kunnen gedaan worden. Donoren zouden in deze sector kunnen investeren en zorgen voor een betere structurering. Er bestaan initiatieven om de kleine mijnbouwers een betere opleiding te geven. Met « beter » wordt hier een basisopleiding bedoeld, zoals beter leren tellen, zodat ze weten wat het erts dat ze opgedolven hebben, waard is. Er is dus zeker ruimte voor initiatief.

Een volgend element dat meespeelt in de conflictpreventie in Oost-Congo is de enorme zwakte van de overheid, die zeer tastbaar is in Oost-Congo. Het geheel van donoren schiet hier tekort doordat het geen basisondersteuning geeft voor de versterking van de capaciteit van de administratieve overheden in Oost-Congo.

De grote les van deze evaluatie is dat de donoren zich sterk concentreren op activiteiten die hun aandacht zeker waard zijn, maar die vooral betrekking

surtout les conséquences du conflit. Les donateurs ont beaucoup de difficultés à s'attaquer aux causes du conflit.

L'une des principales raisons qui expliquent cette approche, et qui est d'ailleurs mise en lumière par l'évaluation, réside dans le fait que les donateurs ne procèdent pas à une analyse correcte du conflit. Ce n'est pas la même chose que de faire une analyse contextuelle classique, pour laquelle on peut récolter des informations à l'ambassade ou dans des rapports de la Banque mondiale ou du FMI. L'analyse d'un conflit est une analyse d'un genre particulier, qui est axée sur les catalyseurs du conflit. Ce type d'analyse fait souvent défaut dans le cadre des interventions visant à prévenir les conflits.

## 2. Évaluation de la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris a eu un impact considérable sur le mode d'organisation actuel de la coopération au développement. Elle fait ressortir l'importance du pays partenaire. Pour l'illustrer, elle utilise l'expression « *Put the partner country in the driver's seat* ».

La Déclaration de Paris s'articule autour de cinq principes qui résument ce qui fait consensus quant à l'efficacité de l'aide: l'appropriation de l'aide par les pays partenaires; l'alignement des donateurs sur les stratégies, les systèmes et les procédures des partenaires; l'harmonisation des actions des donateurs; la gestion axée sur les résultats; la responsabilité mutuelle.

La Déclaration de Paris prévoyait également qu'il faudrait évaluer les effets de ces cinq principes sur l'efficacité de l'aide dans un délai de quatre à cinq ans. Le Danemark a pris l'initiative de l'évaluation et a assuré la coordination. L'évaluation s'est déroulée en deux phases: la phase 1 visait à savoir si les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris avaient induit des changements dans les attitudes des donateurs et des partenaires pour améliorer l'efficacité de l'acheminement de l'aide; la phase 2 visait à établir la contribution de la Déclaration de Paris à l'efficacité de l'aide et au développement.

Une aide plus efficace, c'est une aide qui atteint mieux son objectif. Mais si l'on examine la Déclaration de Paris de plus près, l'on se rend compte que la réalité est quand même un peu différente. Tout le système est structuré de manière à aboutir concrètement à une machine mieux huilée pour offrir de l'aide. Le noeud de la question réside davantage dans l'efficacité du système d'aide que dans sa capacité à induire des changements. Toutefois, l'on court toujours le risque qu'une machine bien huilée n'enregistre que de maigres résultats en matière de développement. Tel fut donc le grand défi de l'évaluation. Il s'avéra

hebben op de gevolgen van een conflict. De donoren hebben het heel moeilijk om zich te richten op de oorzaken van het conflict.

Eén van de belangrijke redenen hiervoor, en die wordt door de evaluatie onder de aandacht gebracht, is dat de donoren nalaten een goede conflictanalyse te maken. Dat is iets anders dan een gangbare contextanalyse waarvoor men informatie kan opvragen bij de ambassade, of uit rapporten van de Wereldbank of van het IMF kan halen. Een conflictanalyse is een bijzonder type analyse, gericht op de conflictdrijvers, die vaak ontbreekt in interventies inzake conflictpreventie.

## 2. Evaluatie van de Verklaring van Parijs

De Verklaring van Parijs heeft een grote invloed op de manier waarop de huidige ontwikkelingssamenwerking wordt georganiseerd. Het belang van het partnerland wordt benadrukt. Om dit te illustreren wordt de uitdrukking « *Put the partner country in the driver's seat* » gebruikt.

De Verklaring van Parijs bevat vijf principes die samenvatten wat de consensus is over doeltreffende hulp: toe-eigening van de hulp door de partnerlanden; afstemming van de donoren op de strategieën, systemen en procedures van de partnerlanden; harmonisering van de acties van donoren; resultaatgericht beheer; en wederzijdse verantwoordelijkheid.

In de Verklaring van Parijs was voorzien dat de effecten ervan op de effectiviteit van de hulp na vier of vijf jaar zouden moeten geëvalueerd worden. Denemarken heeft het initiatief tot de evaluatie genomen en de coördinatie verzorgd. De evaluatie is in twee fasen verlopen: de eerste fase was bedoeld om te weten te komen of de verbintenissen die werden aangegaan bij de Verklaring van Parijs veranderingen hadden teweeg gebracht in de procedures van donoren en partners om de doeltreffendheid van de hulp te verbeteren; de tweede fase was bedoeld om vast te stellen of de Verklaring van Parijs inderdaad had bijgedragen aan de doeltreffendheid van de hulp en aan ontwikkeling.

Efficiëntie van de hulp betekent dat de hulp zijn doelstelling beter bereikt. Maar kijkt men in detail naar de Verklaring van Parijs, dan kan worden vastgesteld dat het beeld toch lichtjes anders is. Het hele bestel is zo opgebouwd dat men inderdaad een beter geoliede machine krijgt voor het aanbieden van hulp. Het gaat meer om de effectiviteit van de hulpmachine, dan om de effectiviteit van de hulp om ontwikkeling teweeg te brengen. Men blijft echter het gevaar lopen dat een zeer goed gesmeerde machine zwakke ontwikkelingsresultaten boekt. Dit was dan ook de grote uitdaging voor de evaluatie. Het bleek

effectivement très difficile de prouver que l'aide avait contribué efficacement au développement. Chacun conçoit parfaitement que l'aide favorise le développement, mais il est bien plus difficile d'en apporter la preuve et de démontrer en outre que la Déclaration de Paris a apporté sa pierre à l'édifice.

L'évaluation ayant choisi le secteur de la santé comme secteur de référence, celui-ci a été étudié dans de nombreux pays. L'objectif est de démontrer que grâce à la mise en œuvre des principes de Paris, le secteur de la santé a enregistré un certain nombre d'avancées.

La grande difficulté de cette évaluation réside dans l'attribution. S'il est possible de constater que des changements favorables s'opèrent dans les pays partenaires, il est bien plus délicat d'établir un lien de causalité manifeste entre les principes de Paris et les avancées épinglées sur le terrain.

## II. ÉCHANGE DE VUES

Mme Temmerman fait remarquer que le rapport sur la coopération internationale fait état de la complexité, pour la DGD et la CTB, d'élaborer un programme indicatif de coopération (PIC) (p. 26). L'articulation entre, d'une part, l'identification des projets par la DGD en concertation avec le pays partenaire et, d'autre part, leur formulation par la CTB peut être améliorée. Les rapports demandés par la DGD sur les grands thèmes de la coopération au développement ne se traduisent pas toujours dans les PIC.

La prévention des conflits liés aux propriétés foncières et à l'industrie minière dans l'Est de la RDC (p. 33) ne fait pas non plus l'objet d'une grande attention. Selon le docteur Denis Mukwege, gynécologue et directeur de l'hôpital de Panzi à Bukavu (RDC) et lauréat du Prix international Roi Baudouin pour le Développement 2010-2011, plus de huit cents ONG prennent en charge les victimes de viol. Une coordination est dès lors nécessaire.

Dans le cadre de l'instrument FINEXPO, on ne tient pas suffisamment compte des objectifs liés au développement durable et aux droits de l'homme. L'on pourrait peut-être y remédier en imposant un monitoring et une obligation de faire rapport. Il faut également prévoir l'établissement par un organisme indépendant d'une étude d'incidence sur l'environnement. FINEXPO pourrait être un instrument dans le cadre de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale. Il pourrait ainsi plus facilement être évalué.

Le regroupement d'ONG autour de certains thèmes de la coopération au développement dans le but de permettre une meilleure coordination présente-t-il un avantage ?

immers zeer moeilijk te bewijzen dat hulp effectief is voor de ontwikkeling. Iedereen kan zich voorstellen dat hulp ontwikkeling teweeg brengt, maar het is wat anders dit ook te bewijzen en bovendien aan te tonen dat de Verklaring van Parijs daartoe heeft bijgedragen.

De evaluatie heeft de gezondheidssector uitgekozen als voorbeeldsector en deze werd bijgevolg bestudeerd in een heel aantal landen. De indicatie is dat, door de toepassing van de principes van Parijs, in de sector van de gezondheid een aantal vorderingen gemaakt zijn.

Het knelpunt van deze evaluatie is de attributie. Er kan worden vastgesteld dat gunstige veranderingen plaatsvinden in partnerlanden, maar het is zeer moeilijk een duidelijk causaal verband te leggen tussen de principes van Parijs en de ontwikkelingen die zich op het terrein voordoen.

## II. GEDACHTEWISSELING

Mevrouw Temmerman merkt op dat het rapport inzake de internationale samenwerking melding maakt van de complexiteit van het opstellen van een indicatief samenwerkingsprogramma (ISP) door DGD en BTC (blz. 30). De articulatie tussen de identificatie van de projecten door DGD samen met het partnerland en de formulering ervan door BTC kan verbeterd worden. De weerslag van de rapporten die door de DGD worden gevraagd over de grote thema's van de ontwikkelingssamenwerking, is niet altijd terug te vinden in het ISP.

Er wordt ook weinig aandacht besteed aan de conflictpreventie inzake grond en mijnindustrie in Oost-Congo. (blz. 38). Volgens Dokter Denis Mukwege, gynaecoloog en directeur van het Panzi-ziekenhuis in Bukavu (Congo) die de Internationale Koning Boudewijnprijs voor Ontwikkelingswerk 2010-2011 kreeg, houden meer dan achthonderd NGO's zich bezig met de slachtoffers van verkrachting. Er is dus nood aan coördinatie.

Binnen het instrument FINEXPO is er weinig aandacht voor de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en mensenrechten. Door het opleggen van een monitoring en rapporteringsplicht kan hieraan eventueel verholpen worden. Er moet ook een milieueffectenrapportering door een onafhankelijk organisme ingevoerd worden. FINEXPO zou een instrument in de wet van 25 mei 1999 betreffende op de internationale samenwerking kunnen zijn. Op deze manier zou het dan gemakkelijker geëvalueerd worden.

Levert het samenbrengen van NGO's rond bepaalde thema's uit de ontwikkelingssamenwerking met het oog op een betere coördinatie, een voordeel op ?

Selon M. De Bruyn, les difficultés de coopération entre la DGD et la CTB ne sont toujours pas aplanies en raison de l'opacité de la répartition des compétences. La coopération au développement prête dès lors facilement le flanc à la critique. Le quatrième contrat de gestion pourra peut-être, à long terme, apporter une amélioration à cet égard.

A-t-on remédié de manière structurelle au manque d'attention portée par la CTB à l'analyse du contexte ?

Dans quelle mesure l'aide budgétaire permet-elle d'enregistrer des résultats sur le terrain ? Il a été souligné dans un rapport précédent que la Commission européenne tentait d'élaborer une méthode de mesure à cet égard. Quelle peut être la contribution de notre pays en la matière ?

L'aide belge au développement est une composante de l'aide fournie au niveau européen et international. Il s'impose dès lors de coopérer avec les autres donateurs. Il est encourageant de constater que la CTB est de plus en plus consciente de l'importance de la vision à long terme.

FINEXPO a fait l'objet d'une évaluation très stricte et — il est important de le souligner — a dû agir dans un vide politique. Ne serait-il pas préférable de faire des économies sur le budget de 60 millions d'euros alloué à FINEXPO ?

Le rapport des ONG énumère un certain nombre de points importants, parmi lesquels les besoins du pays partenaire et une bonne stratégie de sortie.

Au travers de l'audition de ce jour, Mme Arena se rend compte de la difficulté d'obtenir les informations nécessaires. Si la collaboration avec FINEXPO fut aisée, il n'en fut pas de même avec les autres organisations. La CTB a manifestement fortement contesté la méthodologie utilisée pour des raisons liées au passé. On a en effet travaillé sur le troisième contrat de gestion et non pas sur le précédent parce que celui-ci donnait un rôle plus politique à la CTB.

L'intervenante souhaite obtenir des renseignements supplémentaires sur l'organisation de cette évaluation. Il lui semble important que la CTB ait son propre monitoring interne. Elle a cependant le sentiment, à la lecture des différents rapports, qu'il y a deux grands absents dans l'évaluation réalisée. D'abord, il manque une évaluation du fonctionnement de la DGD. Est-ce parce qu'on est parti du principe que le fonctionnement de la DGD est optimal ? D'autre part, il manque une évaluation de l'outil du multilatéral. On va de plus en plus vers un financement du développement par des outils multilatéraux. Il lui semble donc indispensable de l'évaluer également.

Volgens de heer De Bruyn is de moeizame samenwerking tussen DGD en BTC door een onduidelijke bevoegdheidsverdeling nog altijd niet verholpen. Op deze manier kan de ontwikkelingssamenwerking wel zeer gemakkelijk bekritiseerd worden. Het vierde beheerscontract kan hier misschien op langere termijn soelaas bieden.

Is het tekort aan aandacht van BTC voor de contextanalyse verholpen op structurele wijze ?

In hoeverre kan begrotingshulp resultaten opleveren op het terrein ? In een vorig rapport werd vermeld dat de Europese Commissie een methode tracht uit te werken om dit te meten. In hoeverre kan ons land hiertoe bijdragen ?

De Belgische ontwikkelingshulp is een onderdeel van de hulp op Europees en internationaal niveau. Er moet dus samengewerkt worden met de andere donoren. Het is bemoedigend vast te stellen dat binnen BTC het besef groeit van het belang van de lange termijn visie.

FINEXPO is zeer streng geëvalueerd en er wordt benadrukt dat FINEXPO binnen een politiek vacuüm diende te werken. Zou er niet beter bespaard worden op de begroting van 60 miljoen euro die aan FINEXPO wordt toegekend ?

Het rapport van de NGO's somt een aantal aandachtspunten op, waaronder de noden van het partnerland en een goede exit strategie.

Mevrouw Arena verklaart dat uit de hoorzitting blijkt hoe moeilijk het is om de nodige informatie te verkrijgen. De samenwerking met FINEXPO verliep vlot, maar dat was niet het geval met de andere organisaties. BTC had blijkbaar veel kritiek op de toegepaste methode om redenen die met het verleden te maken hebben. Men heeft immers aan het derde beheerscontract gewerkt en niet aan het vorige omdat het een grotere politieke rol aan BTC verleende.

Spreekster wenst bijkomende informatie over de organisatie van deze evaluatie. Het lijkt haar belangrijk dat BTC een eigen interne monitoring heeft. Bij het lezen van de verslagen heeft zij echter de indruk dat er twee grote afwezigen zijn in de evaluatie. Ten eerste ontbreekt er een evaluatie van de werking van DGD. Is dat omdat men ervan is uitgegaan dat de werking van DGD optimaal was ? Ten tweede is er geen evaluatie van het multilaterale instrument. Ontwikkeling wordt meer en meer gefinancierd door multilaterale instrumenten, dus lijkt het haar onontbeerlijk om ook dit te evalueren.

L'intervenante estime qu'une évaluation externe et indépendante doit être globale, qu'elle doit porter sur un tout et pas uniquement sur certains aspects singuliers.

Une seconde remarque concerne FINEXPO : si elle admet volontiers qu'il puisse être considéré comme un outil facile pour les entreprises, il ne prouve en rien sa capacité à venir en aide aux pays en développement réceptonnaires des investissements d'entreprises. Il ne lui suffit pas de lire dans l'évaluation que c'est un outil de qualité pour les entreprises belges.

En revanche, si l'on part du principe que FINEXPO doit être un outil de développement, il faut compléter son rôle et son fonctionnement. Ceci suppose d'abord plus de transparence de la part de FINEXPO : à l'heure actuelle, on ne bénéficie d'aucune information entrante à FINEXPO. Le rapport d'évaluation ne mentionne que des données sortantes, sans même dresser la liste des entreprises concernées. Un second aspect concerne les critères. L'intervenante n'est pas d'accord sur le principe de limiter FINEXPO aux pays de concentration où la Belgique est présente. Par contre, il y a des pays qui sortent de la liste des pays de concentration. Il serait intéressant de favoriser les investissements vers ces pays qui sont devenus « en voie de développement ». Une approche plus stratégique des investissements de la FINEXPO vers les pays tiers lui semble indispensable.

La loi de 1999 sur FINEXPO devra dès lors être modifiée pour permettre des investissements vers d'autres pays que les pays de concentration. Les ONG ne se trouvent d'ailleurs pas toutes dans les pays de concentration.

Un troisième aspect concerne l'évaluation interne de FINEXPO proposée dans les rapports d'évaluation. Faire évaluer l'impact du développement par l'outil économique qu'est FINEXPO lui semble toutefois hasardeux, à moins de compléter les critères de fonctionnement de FINEXPO.

Revenant sur le cas concret de la RDC, l'intervenante soutient pleinement les recommandations faites à ce sujet dans le rapport. Dans l'Est du pays, il faut en effet faire une distinction entre les projets humanitaires et les projets à vocation préventive et structurante. Les atteintes physiques et les viols infligés aux femmes constituent certes un problème humanitaire crucial dans cette partie du pays. Mais, cette problématique doit être réglée et abordée de concert avec la problématique des ressources minières et de l'appropriation des sols. À défaut, les viols ne seront jamais éradiqués dans la mesure où ils sont perpétrés par les armées et par les groupes qui détiennent l'exploitation des mines.

Enfin, en ce qui concerne l'évaluation finale, il lui semble difficile d'évaluer l'efficacité de l'aide dans le

Mevrouw Arena is van oordeel dat een externe en onafhankelijke evaluatie globaal moet zijn en dus niet alleen bepaalde aspecten moet behandelen.

Een andere opmerking betreft FINEXPO : zij geeft grif toe dat dit een gemakkelijk instrument kan zijn voor bedrijven, maar dit zegt niets over de vraag of de ontwikkelingslanden waar de bedrijven investeren, daar ook daadwerkelijk mee worden geholpen. Het is voor haar niet voldoende dat de evaluatie aangeeft dat het een goed instrument is voor de Belgische bedrijven.

Als men er echter van uitgaat dat FINEXPO een instrument voor ontwikkeling moet zijn, moet de rol en werking ervan worden aangepast. In de eerste plaats moet FINEXPO transparanter zijn : vandaag beschikt men over geen enkele binnenkomende informatie bij FINEXPO. Het evaluatieverslag vermeldt alleen uitgaande informatie, zonder zelfs een lijst te geven van de betrokken bedrijven. Een tweede aspect betreft de criteria. Spreekster is het er niet mee eens dat FINEXPO beperkt moet zijn tot de concentratielanden waar België aanwezig is. Er zijn echter landen die niet in de lijst van concentratielanden zijn opgenomen. Het zou interessant zijn om investeringen te stimuleren in landen die nu in ontwikkeling zijn. Een strategischer aanpak van de investeringen van FINEXPO naar derde landen lijkt haar onontbeerlijk.

De wet van 1999 betreffende FINEXPO zal dus moeten worden gewijzigd om investeringen toe te staan in andere dan concentratielanden. NGO's zijn trouwens niet allemaal in concentratielanden actief.

Een volgend aspect betreft de interne evaluatie van FINEXPO die in de evaluatieverslagen wordt voorgesteld. De impact van ontwikkeling laten evalueren door een economisch instrument als FINEXPO lijkt mevrouw Arena echter riskant, tenzij men de werkingscriteria van FINEXPO aanvult.

Om terug te komen op het concrete geval van de DRC, steunt spreekster volop de aanbevelingen die hierover in het verslag worden gemaakt. In Oost-Congo moet men immers een onderscheid maken tussen humanitaire projecten en projecten van preventieve en structurende aard. Het geweld en de verkrachtingen waarvan vrouwen het slachtoffer zijn, zijn zeker een cruciaal humanitair probleem in dat deel van het land. Dit probleem moet echter samen met het probleem van de delfstoffen en de inbezitneming van de bodem worden aangepakt en opgelost. De verkrachtingen door gewapende groepen zullen niet ophouden zolang zij de mijnbouw in handen hebben.

Wat de eindevaluatie betreft, ten slotte, lijkt het moeilijk de doeltreffendheid van de bijstand te

cadre de la Déclaration de Paris si l'on se limite aux actions de coopération au développement. Si l'on n'aborde pas la question des autres politiques qui viennent briser les efforts d'aide au développement, on se retrouve avec un rapport d'évaluation critique et incomplet. Prenons l'exemple de l'aide au développement dans le secteur de l'agriculture, comme ce fut fait prioritairement en RDC. Dans le même temps, des accords commerciaux soutiennent l'ouverture des frontières de la RDC vers des agricultures industrialisées et subventionnées. Ceci anéantit les efforts faits en matière d'aide au développement dans leur secteur agricole. Des exemples similaires peuvent être donnés en matière d'environnement: ainsi la fabrication d'agrocarburants a des effets directs sur l'utilisation des sols et des effets indirects sur la pauvreté des personnes.

Une évaluation nationale et internationale doit prendre en compte ces dichotomies même si elles comportent des aspects politiques. Ceci manque dans le rapport actuel.

M. Daems est frappé par les propos de l'évaluateur spécial, qui affirme qu'il est possible d'évaluer la coopération au développement sous quelque angle que ce soit. L'intervenant ne peut cependant pas se faire une idée globale de l'influence de toutes les composantes de la coopération au développement à la fois nationale (menée au niveau de l'autorité fédérale, des Régions et des communes) et internationale. Ainsi, FINEXPO n'est pas lié par une stratégie de développement, pas plus que la Société belge d'investissement international (SBI), qui investit pourtant dans des pays en développement. La Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) entre bel et bien dans le cadre de l'évaluation concernée, mais son influence sur la coopération au développement en général n'a pas été examinée. En outre, l'influence du commerce extérieur régionalisé sur la coopération au développement peut difficilement être mesurée.

Cela donne à réfléchir de constater que les problèmes de la coopération au développement ne sont toujours pas résolus, loin s'en faut, malgré l'investissement à long terme de très nombreuses ressources financières. En élaborant une méthode objective permettant de mesurer l'impact de la coopération au développement, on peut éviter le gaspillage d'importantes ressources financières. En effet, on ne peut pas se contenter d'octroyer des ressources sans se préoccuper des résultats engrangés sur le plan économique et social, à moins de n'avoir pour seule ambition que de se donner bonne conscience.

La situation requiert une stratégie de développement adaptée par pays. Le mieux serait que la Belgique se consacre aux domaines dans lesquels elle a déjà acquis une expertise, comme celui de l'approvisionnement en eau potable.

évaluer in het raam van de Verklaring van Parijs wanneer men zich beperkt tot ontwikkelingssamenwerking alleen. Als men het niet heeft over de andere beleidsdaden die de inspanningen van ontwikkelingshulp tenietdoen, blijft het evaluatieverslag onvolledig. Mevrouw Arena haalt het voorbeeld aan van de ontwikkelingshulp in de landbouwsector, die in de DRC een prioriteit was. Tezelfdertijd sloot men handelsakkoorden die de grenzen van de DRC openen voor gesubsidieerde landbouwproducten uit geïndustrialiseerde landen. Dit doet de inspanningen van de ontwikkelingshulp in de landbouwsector teniet. Iets vergelijkbaars doet zich voor in de milieusector: het vervaardigen van biobrandstoffen heeft rechtstreeks gevolgen op het bodemgebruik en onrechtstreeks gevolgen op de armoede.

Een nationale en internationale evaluatie moet rekening houden met deze tweedeling, ook al zijn er politieke aspecten aan verbonden. Dit ontbreekt in het huidige verslag.

De heer Daems is getroffen door de uitspraak van de Bijzonder Evaluator waarbij gesteld wordt dat «ontwikkelingsamenwerking onder welk oogpunt ook» geëvalueerd kan worden. Spreker mist echter het totaalbeeld van de impact van alle onderdelen van de binnenlandse (van federaal vlak over regio's tot gemeenten) en internationale ontwikkelingssamenwerking. Zo is FINEXPO niet gebonden door een ontwikkelingsstrategie, evenmin als de Belgische Maatschappij voor Internationale Investering (BMI) die nochtans investeert in ontwikkelingslanden. De Belgische Investeringsmaatschappij (BIO) valt dan weer wel binnen het kader van deze evaluatie, maar haar invloed op de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen werd niet onderzocht. Bovendien is ook de invloed van de geregionaliseerde buitenlandse handel op de ontwikkelingssamenwerking moeilijk meetbaar.

Het stemt tot nadenken dat de problemen van de ontwikkelingssamenwerking verre van opgelost blijven, niettegenstaand de inzet op lange termijn van een zeer groot aantal financiële middelen. Door een objectieve methode uit te werken om de impact van de ontwikkelingssamenwerking te meten, kan vermeden worden dat er veel financiële middelen verloren gaan. Men mag zich immers niet tevreden stellen met het toekennen van middelen zonder zich over het resultaat op economisch en sociaal vlak te bekommeren. Dit zou louter een «aflaat» om zijn geweten te sussen, zijn.

Er is nood aan een aangepaste ontwikkelingsstrategie per land. België kan zich best toelagen op die activiteiten waarin het reeds expertise heeft verworven, zoals het zorgen voor zuiver water.



La coopération économique avec un pays peut constituer une forme de coopération au développement qui ne relève pas de l'aide au développement, comme l'illustrent par exemple les relations avec la Chine.

Par ailleurs, notre pays reste sous-représenté sur le plan multilatéral bien qu'il compte parmi les plus grands donateurs.

## Réponses de M. de Crombrughe de Looringhe

### 1. Coopération gouvernementale

Un problème se pose effectivement en ce qui concerne le délai de formulation des projets dans les pays partenaires. En effet, il arrive que les formulations ne soient plus en phase avec la réalité parce que les besoins ont évolué entre-temps.

Dans les pays voisins, par exemple en Grande-Bretagne, au Danemark et aux Pays-Bas, les ambassades ont beaucoup plus de poids dans la coopération au développement. À l'inverse, notre coopération au développement est très centralisée, ce qui la rend beaucoup moins flexible et plus lente à mettre en œuvre. Le système de contrôle financier ne facilite pas seulement cette centralisation, mais l'impose également en quelque sorte. Est concernée en l'occurrence la réglementation des finances publiques qui s'applique à la coopération au développement. Jusqu'à présent, peu de pays ont pu adapter leur réglementation aux besoins de la coopération au développement moderne, mais ceux qui l'ont fait donnent le ton.

En 2005, une évaluation de l'ensemble de la coopération au développement gouvernementale a été effectuée. Les rapports entre les deux pôles, à savoir l'administration et la CTB, étaient à l'époque particulièrement tendus et chaotiques. L'évaluation a suggéré des modifications de cette mécanique. Étant donné que le directeur général de la DGD vient de décider de restructurer profondément sa direction générale, il faut attendre encore quelque temps avant d'entamer une nouvelle évaluation de l'ensemble de la coopération gouvernementale afin de vérifier si la restructuration de l'administration porte effectivement des fruits.

### 2. Prévention des conflits

Au Congo, il existe en effet une tension entre le volet humanitaire et la prévention des conflits. Mais la coordination entre les donateurs eux-mêmes est également insuffisante. Il est à espérer que la communication internationale relative à l'évaluation

De economische samenwerking met een land kan een vorm van ontwikkelingssamenwerking zijn, zonder dat dit onder de noemer van de ontwikkelingshulp valt. China is hiervan een voorbeeld.

Ons land blijft daarenboven ondervertegenwoordigd op multilateraal vlak, ondanks het feit dat één van de grootste donoren is.

## Antwoorden van de heer de Crombrughe de Looringhe

### 1. Gouvernementele coöperatie

Er is inderdaad een probleem betreffende de tijdigheid van de formulering van de projecten in de partnerlanden, waardoor het gebeurt dat de behoeften evolueren en de formuleringen achterhaald zijn.

In de ons omringende landen, zoals Groot-Brittannië, Denemarken en Nederland, hebben de ambassades veel meer inbreng in de ontwikkelingssamenwerking. Onze ontwikkelingssamenwerking daarentegen is zeer gecentraliseerd en bijgevolg veel minder flexibel en trager. Het systeem van financiële controle werkt deze centralisatie niet alleen in de hand maar dringt ze als het ware ook op. Het gaat om de reglementering van de overheidsfinanciën die van toepassing is op de ontwikkelingssamenwerking. Weinige landen hebben tot nog toe hun reglementering aan de noden van moderne ontwikkelingssamenwerking kunnen aanpassen, maar die landen die het wel gedaan hebben zetten de toon.

In 2005 werd een evaluatie gemaakt van het hele ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de regering. De betrekkingen tussen de diensten en de BTC waren toen bijzonder gespannen en chaotisch. De evaluatie stelde wijzigingen in deze werkwijze voor. Nu de directeur-generaal van de DGD beslist heeft om zijn directie-generaal grondig te herstructureren, moet men nog enige tijd wachten alvorens te beginnen aan een nieuwe evaluatie van het hele officiële ontwikkelingsbeleid om na te gaan of de herstructurering van de administratie vruchten afwerpt.

### 2. Conflictpreventie

Wat de conflictpreventie in Congo betreft, is er inderdaad een spanning tussen het humanitaire en de conflictpreventie. Tussen de donoren onder elkaar bestaat er echter ook weinig coördinatie. Er wordt gehoopt dat de internationale communicatie betreffende

de cette situation portera ses fruits et permettra d'améliorer la coordination.

### 3. *FINEXPO*

FINEXPO est un instrument public belge dont les investissements exercent un important effet multiplicateur.

FINEXPO a été conçu comme appui au Commerce extérieur et pas comme un outil de la Coopération au Développement. Lors des négociations internationales à l'OCDE et au GATT, les États membres ont décidé que les appuis qu'ils donnaient par le biais de prêts concessionnels seraient reconnus comme de l'aide publique au développement. Il s'agit de prêts à très long terme accordés à des pays en développement, avec un délai de grâce et à des taux d'intérêt très bas. C'est pourquoi ces instruments sont reconnus comme pouvant contribuer à l'aide au développement.

L'évaluateur spécial se réfère à des projets utiles et durables réalisés avec l'appui de FINEXPO, comme les transports publics dans certaines villes, des travaux de dragage ou encore un système mobile de centrale électrique.

Le Comité FINEXPO a donné une réponse adéquate à l'évaluation et est disposé à faire preuve d'une plus grande transparence dans ses procédures.

### 4. *ONG*

De plus en plus d'ONG s'engagent dans des accords de coopération internationaux. Quelques ONG francophones ont tout intérêt à rassembler leurs forces si elles veulent continuer à bénéficier de l'aide publique.

### 5. *Aide budgétaire*

Le service de l'Évaluation spéciale a participé à une évaluation de l'aide budgétaire sous la direction de la Commission européenne. Cette évaluation fera partie du rapport 2012 de l'évaluateur spécial.

### 6. *Cohérence des politiques pour le développement (CPD)*

La cohérence des politiques revêt un caractère important. Il y a quelques années, une évaluation a été faite des trois C du Traité de Maastricht, à savoir la coordination, la complémentarité des actions et la cohérence des politiques de coopération au développement

de evaluatie van deze toestand, vruchten zal afwerpen en dat de coördinatie daardoor zal verbeteren.

### 3. *FINEXPO*

FINEXPO is een Belgisch overheidsinstrument waarvan de investeringen een groot multiplicatoreffect hebben.

FINEXPO was bedoeld als steun voor de buitenlandse handel, en niet als instrument voor ontwikkelingssamenwerking. Tijdens de internationale onderhandelingen in de OESO en de GATT, hebben de lidstaten beslist dat de steun die zij verlenen via concessieleningen erkend zou worden als officiële ontwikkelingshulp. Het betreft leningen aan ontwikkelingslanden op heel lange termijn, met een aflossingsvrije periode en heel lage intrestvoeten. Daarom worden deze instrumenten erkend als een bijdrage tot ontwikkelingssamenwerking.

De Bijzondere Evaluator verwijst naar nuttige en duurzame projecten die worden gerealiseerd met de steun van FINEXPO, zoals openbaar vervoer in sommige steden, baggerwerken, of een mobiele elektriciteitscentrale.

Het FINEXPO-Comité heeft een gepast antwoord gegeven op de evaluatie en is bereid zijn procedures transparanter te maken.

### 4. *NGO's*

Meer en meer NGO's maken deel uit van internationale samenwerkingsverbanden. Een aantal Frans-talige NGO's hebben er alle belang bij hun krachten te bundelen als zij overheidshulp willen blijven krijgen.

### 5. *Begrotingshulp*

De dienst Bijzondere Evaluatie heeft deelgenomen aan een evaluatie van de begrotingshulp onder leiding van de Europese Commissie. De evaluatie van de begrotingshulp zal deel uitmaken van de verslaggeving van de Bijzonder Evaluator in 2012.

### 6. *Samenhang tussen de beleidshandelingen inzake ontwikkelingssamenwerking*

Coherentie in het beleid is belangrijk. Enkele jaren geleden werd een evaluatie gemaakt van de drie grote C's, met name coördinatie, complementariteit van de acties en coherentie van de beleidshandelingen inzake ontwikkelingssamenwerking.

Mme Arena souhaite savoir s'il s'agit d'harmoniser les politiques de donateurs en matière de coopération au développement.

L'évaluateur spécial répond que cette conception mérite d'être prise en considération.

Il est particulièrement difficile d'évaluer la coopération au développement dans son ensemble. Même en se limitant à un seul pays, on se heurte à des obstacles d'ordre pratique presque insurmontables. On doit admettre qu'une évaluation a aussi ses limites.

### 7. Évaluation de l'aide multilatérale

L'aide multilatérale représente la moitié de l'aide au développement. Il est donc particulièrement important d'en évaluer l'efficacité, notamment dans le cadre des Nations unies. Plusieurs initiatives essaient d'apprécier la qualité du travail de développement réalisé par les organisations multilatérales. La Belgique est membre du MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*) qui passe en revue chaque année les performances de quatre ou cinq organisations multilatérales. Notre pays va également s'inscrire dans une initiative internationale lancée par le Canada visant l'évaluation des résultats atteints par les organisations multilatérales.

Des *peer review* ont également été organisées dans les services d'évaluation des organisations multilatérales. Si ces services obtiennent de bons résultats, on peut en déduire que leurs évaluations sont fiables et critiques aussi quand il le faut. Nous disposons de données suffisamment solides pour pouvoir nous faire une idée objective de la coopération multilatérale. Mais, pour cela, il faut évidemment exploiter ces données.

### 8. La coopération au développement et le secteur économique

En ce qui concerne l'interface entre la coopération au développement et le secteur économique, on cite l'exemple d'une évaluation qui a été réalisée au Niger. Ce pays sahélien très fragilisé et dont la population connaît une forte augmentation possède de grandes réserves d'uranium mais est confronté à une pénurie de terres agricoles. De plus, dans le nord du pays, il y a une région en rébellion.

L'évaluation montre qu'au Niger, les efforts en matière de développement doivent reposer sur deux piliers. D'une part, il faut une croissance économique d'au moins trois pour cent pour pouvoir compenser la croissance démographique élevée et, d'autre part, il faut des donateurs qui soient disposés à réaliser des investissements à long terme dans les secteurs sociaux.

Mevrouw Arena wil weten of het de bedoeling is de beleidshandelingen inzake ontwikkelingssamenwerking van de donoren te harmoniseren.

De Bijzondere Evaluator antwoordt dat deze opvatting overweging verdient.

Het is zeer moeilijk een evaluatie te doen van het geheel van de ontwikkelingssamenwerking. Zelfs wanneer men zich beperkt tot één land, zijn de praktische problemen quasi onoverkomelijk. Men moet aanvaarden dat een evaluatie ook zijn grenzen heeft.

### 7. Evaluatie van de multilaterale bijstand

Multilaterale bijstand is goed voor de helft van de ontwikkelingshulp. Het is dus van groot belang dat de doeltreffendheid ervan wordt geëvalueerd, onder meer binnen het kader van de Verenigde Naties. België is lid van het MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*) dat elk jaar de prestaties van vijf of zes multilaterale organisaties onder de loep neemt. Ons land zal ook deelnemen aan een internationaal initiatief vanuit Canada dat de resultaten van multilaterale organisaties wil evalueren.

Er werden ook *peer reviews* georganiseerd van de evaluatiediensten van de multilaterale organisaties. Wanneer deze diensten goed scoren, dan kunnen we ervan uitgaan dat hun evaluaties betrouwbaar zijn en ook kritisch wanneer het moet. We hebben degelijk materiaal ter beschikking om ons een objectief idee te maken van de multilaterale samenwerking. Uiteraard moet dit materiaal ook gebruikt worden.

### 8. Ontwikkelingssamenwerking en de economische sector

Wat het draagvlak betreft tussen de ontwikkelings-samenwerking en de economische sector, wordt een evaluatie in Niger als voorbeeld genomen. Niger is een zeer zwak en ingewikkeld Sahel-land met een sterke bevolking-aangroei, een gebied met opstand in het noorden, schaarse landbouwgronden en veel uranium.

De evaluatie toont dat ontwikkelingsinspanningen in Niger op twee pijlers moeten rusten. Aan de ene kant is er een economische groei nodig van ten minste drie percent om de hoge demografische groei te compenseren, aan de andere kant moeten donoren bereid zijn tot langetermijn investeringen in de sociale sectoren.

La meilleure façon de soutenir la croissance économique est d'apporter une assistance technique. Les autorités nigériennes ont en effet besoin d'aide pour promouvoir les investissements qui s'imposent, percevoir des impôts et élaborer le budget de l'État.

Mais celles-ci se montrent davantage préoccupées par la croissance économique que par les secteurs sociaux ou l'accessibilité des groupes les plus pauvres de la population aux équipements collectifs. Elles se disent toutefois prêtes à laisser la place aux donateurs mais n'ont pas l'intention de participer elles-mêmes à l'effort. Les donateurs seront donc contraints d'apporter un soutien à long terme à ces secteurs.

\*  
\* \*

*La rapporteuse,*  
Marleen TEMMERMAN.

*Le président,*  
Karl VANLOUWE.

De steun aan economische groei kan best onder de vorm van technische assistentie. De Nigerijnse overheid heeft namelijk behoefte aan assistentie om de juiste investeringen aan te moedigen, om belastingen te kunnen innen en om de staatsbegroting op te stellen.

De overheid is echter vooral geïnteresseerd in economische groei en veel minder in de sociale sectoren of de toegankelijkheid van de nutsvoorzieningen voor de armste delen van de bevolking. Ze is echter wel bereid de donoren hun gang te laten gaan maar zonder zelf aan de inspanning deel te nemen. Daarom zullen de donoren gedwongen worden deze sectoren lang te blijven steunen.

\*  
\* \*

*De rapporteur,*  
Marleen TEMMERMAN.

*De voorzitter,*  
Karl VANLOUWE.