

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

22 MARS 2007

Évaluation de l'aide budgétaire

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
SPÉCIALE « MONDIALISATION »
PAR
MMES ZRIHEN ET LIJNEN

AUDITIONS

1. Introduction

Depuis quelques années, l'éventail des moyens d'action en matière d'aide au développement s'est enrichi d'un instrument supplémentaire, à savoir l'aide budgétaire.

Cette technique consiste pour un donateur à mettre à la disposition d'un pays en développement une somme forfaitaire qui est destinée, non pas à un projet bien concret, mais à un programme préalablement défini et dont l'affectation relève de la structure institutionnelle du pays bénéficiaire lui-même.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

22 MAART 2007

Evaluatie van de begrotingshulp

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE
COMMISSIE « GLOBALISERING »
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES ZRIHEN EN LIJNEN

HOORZITTINGEN

1. Inleiding

Sinds een paar jaar werd aan het arsenaal van methodes om aan ontwikkelingshulp te doen een nieuw middel toegevoegd, met name de begrotingshulp.

Het is een techniek waarbij een donor een forfaitaire som schenkt aan het ontwikkelingsland, die niet bedoeld is voor een zeer concreet project, maar voor een programma dat vooraf werd overeengekomen, en via de eigen institutionele structuur van het ontvangende land zal worden besteed.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Pierre Galand.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT
VLD
PS
MR
CD&V
Vlaams Belang

Jacinta De Roeck, Staf Nimmegeers.
Margriet Hermans, Nele Lijnen.
Pierre Galand, Olga Zrihen.
Jihane Annane, François Roelants du Vivier.
Sabine de Bethune.
Nele Jansegers.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Bart Martens, Lionel Vandenberghe.
Pierre Chevalier, Jeannine Leduc.
Jean Cornil, Philippe Mahoux.
Berni Collas, Christine Defraigne.
Elke Tindemans.
Yves Buysse.

Observateur / Waarnemer : Christian Brotcorne.

Les moyens sont inscrits au budget global du pays en question et mis en paiement par le ministère des Finances local. C'est la raison pour laquelle on parle « d'aide budgétaire ».

La commission a estimé opportun de donner suite à la proposition faite par les services de l'aide au développement du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, d'entendre une série de personnes familiarisées avec cette matière.

Il s'agit des personnalités suivantes :

- M. Robrecht Renard, professeur, Universiteit Antwerpen;
- dr. A. Geske Dijkstra, Universiteit Rotterdam;
- M. Jean-Louis Lacube, Commission européenne — Europaid, Office de coopération;
- M. Bernard Lebrun, CTB-Niger;
- M. Johan Debar, attaché à la direction générale de la Coopération au développement;
- M. Gérard Karlshausen, président de la Plateforme belge CONCORD, chargé des questions européennes au CNCD — 11.11.11.

2. Auditions du 27 novembre 2006

2.1. Exposé introductif de M. de Crombrughe de Looringhe *Évaluation spécial de la coopération au développement*

L'orateur expose que, de nos jours, la coopération bilatérale gouvernementale que non gouvernementale s'efforce d'allouer ses ressources limitées à des interventions les plus pertinentes possibles, avec un souci d'efficacité et de durabilité. La coopération belge n'y fait pas exception. Cependant, des engagements globaux viennent orienter leur action.

Aujourd'hui, les deux principaux cadres internationaux qui balisent nos efforts de coopération sont la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et le Consensus européen, deux avancées réalisées en 2005.

La déclaration de Paris, qui s'inscrit dans le prolongement des Objectifs du millénaire, fait du développement une responsabilité partagée entre pays partenaires et donateurs, les premiers esquisant des objectifs et les seconds étant invités à fournir les moyens nécessaires pour les atteindre. Les donateurs s'engagent à coordonner leurs interventions.

La forme la plus avancée d'harmonisation nous est donnée par le consensus européen de 2005 visant à fédérer l'UE et les États membres autour de valeurs et

Deze middelen worden aldaar opgenomen in de globale begroting van dat land, van waaruit ze worden vereffend door het plaatselijke ministerie van Financiën. Vandaar de naam « begrotingshulp ».

De commissie achtte het opportuun in te gaan op een voorstel van de diensten van ontwikkelingshulp van de FOD Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking, om een reeks sprekers te horen die met deze materie begaan zijn.

Het gaat om de volgende personen :

- professor Robrecht Renard, Universiteit Antwerpen;
- dr. A. Geske Dijkstra, Universiteit Rotterdam;
- de heer Jean-Louis Lacube, Europese Commissie — Europaid, Dienst Samenwerking;
- de heer Bernard Lebrun, BTC-Niger;
- de heer Johan Debar, attaché bij de directie-Generaal van de Ontwikkelingssamenwerking;
- de heer Gérard Karlshausen, voorzitter van het Belgisch Platform CONCORD, gelast met de Europese kwesties bij de CNCD — 11.11.11.

2. Hoorzittingen van 27 november 2006

2.1. Inleidende uiteenzetting door de heer de Crombrughe de Looringhe *Bijzonder evaluator van de ontwikkelingsamenwerking*

Spreker deelt mee dat de huidige bilaterale samenwerking, dan niet goevernementeel, tot doel heeft zijn beperkte middelen toe te kennen aan zo gericht mogelijke acties, waarbij efficiëntie en duurzaamheid een rol spelen. De Belgische samenwerking vormt hierop geen uitzondering. Er zijn echter algemenere verbintenissen die de acties mee bepalen.

Momenteel zijn de twee belangrijkste internationale bakens die onze samenwerkingsacties sturen, de Verklaring van Parijs inzake de doeltreffendheid van de hulp en de Europese Consensus. Beide zijn verwezenlijkingen die dateren van 2005.

De verklaring van Parijs, in het verlengde van de Millenniumdoelstellingen maakt van ontwikkeling een gedeelde verantwoordelijkheid tussen partnerlanden en donoren. Partnerlanden tekenen objectieven uit en de donoren worden uitgenodigd de middelen te bezorgen om die te bereiken. De donoren gaan de verbintenis aan hun interventies te stroomlijnen.

De meest gevorderde vorm van harmonisatie komt tot uiting in de Europese Consensus van 2005, die de bedoeling heeft de EU en de lidstaten samen te

d'objectifs communs en matière de coopération et accordant à l'UE un leadership de fait pour réaliser une complémentarité entre les efforts de l'Union et ceux des États membres en matière de développement.

L'aide budgétaire est l'un des instruments visant à transformer l'aide internationale en aide effective au développement.

C'est de cela qu'il s'agit aujourd'hui. Qui dit plus d'aide budgétaire, dit aussi mécanismes de contrôle, plus alertes et plus efficaces. Les parlements, tant chez nous que dans les pays partenaires, ainsi que les organisations de la société civile présentes en Belgique et dans le Sud, ont clairement un rôle à jouer à cet égard.

L'idée de base de cette réunion fut, d'une part, l'importance croissante donnée à l'aide budgétaire par la coopération belge et, d'autre part, les résultats d'une grande évaluation conjointe menée par 25 donateurs qui ont uni leurs efforts pour faire le point sur l'aide budgétaire. Une note réalisée par Mme Nele Degrauwe de la CTB en donne un résumé.

Les intervenants successifs vont éclairer 5 facettes de l'aide budgétaire, et l'orateur fera lui-même une synthèse en tant qu'évaluateur.

Le professeur Robrecht Renard présentera un exposé sur la naissance de l'aide budgétaire et ses caractéristiques.

Le professeur Geske Dijkstra formulera des observations critiques à partir d'une évaluation que la coopération néerlandaise a réalisée de sa propre aide budgétaire et de l'évaluation commune clôturée cette année.

M. Jean-Louis Lacube parlera de l'expérience de l'UE en matière d'appui budgétaire.

M. Johan Debar commentera le *Vade-mecum* de l'aide budgétaire belge.

M. Bernard Lebrun parlera de l'expérience sur le terrain, par exemple au Niger.

Ensuite, M. Gérard Karlshausen lancera le débat en exposant le point de vue des ONG sur l'aide budgétaire.

2.2. Audition du professeur Robrecht Renard, Université Antwerpen

L'intervenant indique d'emblée que, selon lui, l'aide budgétaire générale est un instrument nouveau intéressant en matière d'aide au développement; elle complète les formes d'aide existantes.

bringen rond gemeenschappelijke waarden en doelstellingen op het vlak van de samenwerking en de EU een feitelijke leidersrol toe te kennen zodat er, wat ontwikkeling betreft, complementariteit kan worden nagestreefd tussen de inspanningen geleverd door de Unie en de initiatieven van de lidstaten.

Begrotingshulp is een van de instrumenten die bedoeld zijn om van internationale hulp effectieve ontwikkelingshulp te maken.

Daar gaat het vandaag over. Meer begrotingssteun impliceert ook verbeterde, alerte controlemechanismen. Hier is duidelijk een rol weggelegd voor de parlementen, zowel bij ons als in de partnerlanden en voor organisaties uit het maatschappelijke middenveld, in het Zuiden en bij ons.

Het oorspronkelijke idee dat tot deze vergadering heeft geleid, was enerzijds het toenemende belang dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking hecht aan begrotingshulp, alsook de resultaten van een grote evaluatie gezamenlijk uitgevoerd door 25 donoren, die samen de begrotingshulp wilden beoordelen. Een nota van mevrouw Nele Degrauwe (BTC) biedt daar een overzicht van.

De volgende gastsprekers zullen de vijf facetten van de begrotingshulp belichten en de spreker zal zelf, ter evaluatie, een synthese daarvan maken.

Professor Robrecht Renard zal een toelichting geven over het ontstaan en de kenmerken van begrotingshulp.

Professor Geske Dijkstra zal kritische kanttekeningen geven vanuit een evaluatie die de Nederlandse coöperatie van haar eigen begrotingshulp heeft gemaakt en vanuit de gemeenschappelijke evaluatie die dit jaar beëindigd is.

De heer Jean-Louis Lacube zal het hebben over de ervaringen van de EU inzake begrotingshulp.

De heer Johan Debar licht het *Vademecum* van de Belgische begrotingshulp toe.

De heer Bernard Lebrun zal over de praktijk spreken, met Niger als voorbeeld.

Tot slot zal de heer Gérard Karlshausen de discussie lanceren, door het standpunt van de NGO's inzake begrotingshulp uiteen te zetten.

2.2. Hoorzitting met professor Robrecht Renard, Universiteit Antwerpen

Spreker stelt dat zijn uitgangspunt is dat algemene begrotingshulp een interessant nieuw instrument is voor ontwikkelingshulp. Het is een complement op de bestaande vormen van hulp.

Elle est d'autant plus importante que les flux financiers résultant des promesses des donateurs, dont même des petits pays comme la Belgique, sont en augmentation.

Il existe plusieurs définitions plus ou moins larges de l'aide budgétaire.

Selon l'une d'elles, il s'agit de la mise en commun délibérée des moyens de l'autorité bénéficiaire et de ceux du donateur.

On voit donc apparaître des flux financiers composites générés par des moyens provenant, par exemple, de la Belgique, de la Banque mondiale, de la Commission européenne, ainsi que des moyens budgétaires propres du pays bénéficiaire, ce qui réduit sensiblement la visibilité et la traçabilité de l'aide extérieure.

Il s'agit d'une aide anti-intuitive, en ce sens que chez nous, on part du principe que la transparence totale du parcours de l'aide est la meilleure garantie de qualité.

Toutefois, il y a eu de nombreuses plaintes dans le secteur de l'aide au développement en raison d'immixtions excessives d'un trop grand nombre de donateurs.

En ce sens, l'aide budgétaire constitue une bonne réponse.

On part parfois du principe que l'aide budgétaire est une alternative à l'aide traditionnelle, c'est-à-dire celle englobant les projets dirigés par le donateur et les programmes d'ajustement structurel.

Le soi-disant échec de l'aide concerne surtout les pays pauvres très dépendants de l'aide, qui sont essentiellement situés en Afrique sub-saharienne.

En soi, cette perception est erronée. L'aide est toujours utile parce que sans elle, la situation aurait été pire. Une étude empirique étaye cette constatation.

Un autre point mis en lumière par l'étude est qu'une bonne politique et un contexte institutionnel de qualité constituent des éléments bénéfiques.

Les critiques à l'encontre de l'aide classique visent tant les donateurs que les pays bénéficiaires.

On reproche aux premiers de considérer à tort que tout ce qu'ils font eux-mêmes est meilleur.

Les donateurs sont excessivement chers et bureaucratiques. De plus, ils fragilisent les autorités locales en imposant leurs propres procédures et ne collaborent pas suffisamment entre eux.

On reproche aux seconds l'absence d'un appareil étatique solide.

Zeker in het licht van de vergroting van de financiële stromen, ingevolge de beloften van de donateurs, — zelfs de kleine zoals België —, is dit belangrijk.

Er zijn diverse definities van begrotingshulp, de ene al wat breder dan de andere.

Één ervan is dat het gaat om de bewuste vermenigving van de middelen van de gesteunde overheid met die van de donor.

Er ontstaan aldus samengestelde geldstromen van bijvoorbeeld België, de Wereldbank, de Europese Commissie en de eigen begrotingsmiddelen van het land van ontvangst, waarbij de zichtbaarheid en de traceerbaarheid van de externe hulp sterk vermindert.

Deze hulp is anti-intuïtief, in de zin dat men er bij ons van uitgaat dat de volledige transparantie van het traject dat de hulp volgt de beste garantie is voor kwaliteit.

Doch er zijn veel klachten geweest in de sector van de ontwikkelingshulp omtrent het overmatig sturen door teveel donateurs.

In die zin is begrotingshulp een goed antwoord.

Er wordt soms van uitgegaan dat begrotingshulp een alternatief is voor de traditionele hulp, die zowel zeggen donorgestuurde projecten als structurele aanpassingsprogramma's omvatte.

Het zogenaamde falen van de hulp situeert zich vooral in de arme landen die sterk afhankelijk zijn van de hulp. Ze zijn voornamelijk gesitueerd in sub-saharaans Afrika.

In wezen is dat een verkeerde perceptie. Hulp helpt altijd, want zonder die hulp zou het slechter geweest zijn. Dat wordt gestaafd door empirisch onderzoek.

Een ander punt uit dat onderzoek is dat een goed politiek en institutioneel kader helpt.

Kritiek op de klassieke hulp is zowel gericht op donateurs als ontvangende landen.

Aan de eersten wordt verweten dat ze er ten onrechte van uitgaan dat alles wat ze zelf doen beter is.

Donoren zijn overdreven duur en bureaucratisch en ondermijnen de plaatselijke overheid door hun eigen procedures op te leggen, en werken bovendien onvoldoende onderling samen.

Aan de laatsten wordt een gebrek aan een gedegen staatsapparaat verweten.

En effet, il n'y a pas de responsabilité ni de maîtrise des projets au niveau national (*national ownership*). En vue de remédier à cela, les donateurs imposent des réformes, souvent avec arrogance. L'incohérence de leur mode de négociation les empêche à certains moments d'intervenir de façon suffisamment stricte.

Ces deux critiques apparemment contradictoires expliquent les maigres résultats des programmes d'ajustement structurel.

Mais pourquoi alors l'aide budgétaire fonctionne-t-elle mieux ?

Les arguments théoriques (voir diapo 11) consistent à dire que le pays est supposé être capable de déterminer lui-même sa politique (*ownership*).

Le pays peut présenter son propre agenda par le biais des PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

Ce nouveau type d'aide met en outre très nettement l'accent sur le renforcement institutionnel de l'État. C'est pourquoi il prévoit une assistance technique au niveau des ministères et des autres organes centraux de l'État.

L'aide budgétaire doit s'inscrire dans un dialogue politique à propos des réformes nécessaires qui sont généralement un sujet politique sensible.

La pression est donc exercée en douceur, ce qui suppose que les donateurs aient adopté entre eux la même ligne de conduite.

De cette manière, une nouvelle forme de conditionnalité harmonieuse voit le jour. Cela signifie que des négociations ont lieu sur des réformes dont on pressent l'amorce dans le pays bénéficiaire. Il s'agit de persuader le pays bénéficiaire à s'engager contractuellement à respecter certaines obligations.

Le résultat final est que l'on canalise davantage de moyens par le biais des autorités. Dans certains cas, ce renforcement du rôle des autorités peut déjà être utile en soi, sans qu'il doive nécessairement y avoir d'effet supplémentaire. De cette manière, il est possible d'agir plus efficacement dans des domaines tels que l'enseignement et les soins de santé.

Le deuxième effet (indirect) est crucial. Il s'agit de l'amélioration de l'administration. La clé du succès est que le pouvoir en place ait un minimum de volonté politique et que le pays en question ait un minimum de capacité institutionnelle.

Sans la volonté politique, il est inutile d'entreprendre quoi que ce soit.

Quand il y a une volonté politique bien affirmée, on peut courir le risque.

Er is namelijk geen nationaal ownership. Om dit te verhelpen, worden door de donoren op een vaak arrogante manier hervormingen opgelegd. Hun inconsistente manier van onderhandelen, maakt dat ze op bepaalde momenten, niet strikt genoeg kunnen optreden.

Deze beide blijkbaar tegenstrijdige kritieken, maken dat structurele aanpassingsprogramma's weinig succes kenden.

Waarom zou begrotingshulp dan wel werken ?

De theoretische argumenten (zie slide 11) zijn dat het land zelf wordt verondersteld zijn beleid te kunnen bepalen (*ownership*).

Het land kan zijn eigen agenda voorstellen via de PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

Deze nieuwe soort hulp richt zich bovendien zeer sterk op de institutionele versterking van de staat. Vandaar technische assistentie op het niveau van ministeries en andere centrale staatsorganen.

De begrotingshulp moet er komen in een raam van beleidsdialogue over de noodzakelijke hervormingen, die meestal politiek moeilijk liggen.

Er moet dus een zachte druk ontstaan. Dat houdt in dat de donoren onderling op dezelfde lijn zitten.

Er is dus een nieuwe vorm van harmonieuze conditionnalité. Dat betekent dat er onderhandeld wordt over hervormingen, waarvan men een aanzet vermoedt in het ontvangende land. Het komt erop aan het ontvangende land over te halen tot het contractueel aangaan van zekere verplichtingen.

Het uiteindelijk resultaat is dat men meer middelen kanaliseert via de overheid. Dat kan in sommige gevallen op zich al nuttig zijn, zonder bijkomend effect. Op die manier kan men efficiënter inwerken op terreinen zoals onderwijs en gezondheidszorg.

Het tweede, — indirecte —, effect is cruciaal, namelijk het bekomen van een beter bestuur. Voorwaarde van succes is, van de kant van de overheid, dat ze een minimum aan politieke wil heeft en dat het desbetreffende land een minimale institutionele capaciteit heeft.

Zonder politieke wil moet men er niet aan beginnen.

Bij sterke politieke wil kan men een risico nemen.

C'est le pari que les donateurs font toujours.

La condition qu'ils mettent est qu'il doit s'agir d'une aide prévisible et souple qui vient en temps opportun.

Il est évident que lorsqu'une aide est promise, le pays bénéficiaire doit pouvoir compter dessus.

Les flux financiers des donateurs servent en effet en partie à couvrir les dépenses courantes du bénéficiaire.

Une harmonisation s'impose tant au niveau administratif que sur le plan du dialogue politique.

La sélectivité et la fermeté sont indispensables dans le dialogue politique. Elles sont à l'origine de l'expression «risque calculé» qui est basé sur la constatation que les formes d'aide traditionnelles n'ont donné que des résultats mitigés.

Cette nouvelle approche est un instrument complémentaire, non exclusif.

Agir sur l'élément institutionnel est un processus complexe, parce que cela suppose de soutenir le changement plutôt que de le forcer. L'opération est d'autant plus complexe qu'elle mobilise des dizaines de donateurs.

Si l'initiative s'avère fructueuse sur le terrain, elle traduit une grande avancée.

En dehors de l'aide budgétaire, les donateurs disposent aussi d'autres instruments, qui dépendent du degré d'immixtion et qui vont de la sélectivité à la «conditionnalité discordante».

La préoccupation de l'orateur est donc de réaliser un équilibre avec d'autres instruments.

Au niveau de la coopération belge, une discussion a été lancée à propos du type de projet répondant à cette nouvelle forme d'aide.

Celle-ci convient à un donateur de taille moyenne, comme la Belgique, mais impose des exigences très élevées.

Une telle aide nécessite notamment une collaboration plus étroite avec les Affaires étrangères, en raison des aspects politiques et institutionnels.

Sans doute requiert-elle aussi une adaptation des procédures internes au sein de la DGCD et de la CTB.

Elle suppose également une adaptation des mécanismes de contrôle interne, comme l'inspection des Finances.

Autrement dit, sous la forme d'une boutade: elle demande aussi une bonne gestion de la part du donateur.

Dat is de gok die donoren steeds wagen.

Er is als voorwaarde gesteld dat het moet gaan om voorspelbare, tijdige en soepele hulp.

Het is evident dat als er een belofte komt, het ontvangende land daar ook kan op rekenen.

De donorstromen moeten immers de lopende uitgaven van de ontvanger mee betalen.

Harmonisatie is nodig: zowel administratief als in de politieke dialoog.

Selectiviteit en standvastigheid in beleidsdialoog zijn onontbeerlijk. Daarom de uitdrukking «berekend risico», uitgaande van de vaststelling dat de traditionele hulpvormen het niet zo goed deden.

Deze nieuwe benadering is een bijkomend, — niet exclusief —, instrument.

Inwerken op het institutioneel gegeven is een ingewikkeld proces, omdat men de verandering moet steunen in plaats van ze af te dwingen. Dat is des te ingewikkelder als het gaat om tientallen donoren.

Als het initiatief succesvol blijkt op het terrein, is dat een grote stap voorwaarts.

Donoren hebben, behalve begrotingshulp nog andere instrumenten, afhankelijk van de graad van inmenging, gaande van selectiviteit tot «conditionaliteit bij onemigheid».

Het gaat er hem dus over een evenwicht te bereiken met andere instrumenten.

In de Belgische coöperatie is er nu een discussie op gang gebracht over het soort projecten dat beantwoordt aan deze nieuwe vorm van hulp.

Het is geschikt voor een middelgrote donor, als België, maar is zeer veeleisend.

Zo vergt het onder meer een groter samenspel met Buitenlandse Zaken, omwille van de politieke en institutionele aspecten.

Het vergt wellicht ook aanpassing van de interne procedures van DGOS en BTC.

Ook aanpassing van de interne controlemechanismen, zoals de inspectie van Financiën.

Om het met een boutade te zeggen: het vergt ook behoorlijk bestuur langs de donor-zijde.

2.3. *Audition du Dr A. Geske Dijkstra, Université de Rotterdam*

L'intervenante explique que son exposé portera sur les évaluations, pas uniquement les évaluations collectives de tous les pays donateurs de la CAD, mais aussi les évaluations ponctuelles auxquelles elle a elle-même collaboré.

Elle cite parmi celles-ci l'aide-programme (terme générique désignant l'aide non rattachée à des projets) et donne comme exemples l'aide à la balance des paiements et l'allègement de la dette, mais aussi les premières formes d'aide budgétaire.

Elle a également été associée, dans une moindre mesure, à l'analyse de la CAD.

Enfin, elle a elle aussi mené sa propre étude dans les années '90.

La question portait sur l'affectation de l'argent qui parvenait directement aux finances publiques du pays donataire.

Ces fonds s'avéraient d'une très grande utilité, aussi bien pour la stabilisation (la plupart de ces pays connaissaient à l'époque un déficit budgétaire et cette aide directe les préservait de l'inflation), que pour la croissance économique.

La conclusion générale fut que les pays ne réalisent que les projets qu'ils avaient de toute façon l'intention d'entreprendre. Le reste est purement esthétique : des mesures sont prises sur le papier mais ne correspondent pas vraiment à ce que souhaitent les donateurs.

La communauté des donateurs en a déduit qu'il fallait être plus sélectif et examiner la volonté politique de ces pays (= promouvoir davantage l'*ownership*).

On a également analysé l'efficacité des réformes proprement dites : que se passait-il lorsque les pays répondaient quand même aux demandes de privatisations, etc.

Pour les 20 pays concernés par l'étude, il s'est avéré qu'une multiplication des réformes n'était pas toujours la meilleure solution.

Les donateurs ne doivent donc pas formuler de conclusions à la légère.

Autre sujet : les conditions d'octroi de l'aide et les conditions de procédure qui s'y rattachent.

On a examiné l'impact positif et négatif sur l'aide à la balance des paiements.

Ces pays avaient souvent un système centralisé de répartition des devises étrangères.

2.3. *Hoorzitting met dr. A. Geske Dijkstra, Universiteit Rotterdam*

Spreekster zet uiteen dat ze het zal hebben over de evaluaties, niet alleen de gezamenlijke van alle DAC-donorlanden, maar ook punctuele waar ze zelf aan meewerkte.

Daaronder was er de programmahulp (de overkoepelende term voor de hulp die niet aan projecten is verbonden). Daar zijn bijvoorbeeld onder te rekenen balanssteun en schuldverlichting, maar ook de eerste vormen van begrotingssteun.

Ze was ook in mindere mate betrokken bij de DAC-analyse.

Ten slotte was er ook nog haar eigen onderzoek in de jaren '90.

De vraag was daar wat er met het geld gebeurde dat rechtstreeks naar de staatsfinanciën ging van het ontvangende land.

Dat geld bleek heel effectief te zijn, zowel voor de stabilisatie (voor de meeste landen was er toen een begrotingstekort en die rechtstreekse steun behoedde hen voor inflatie), als voor de economische groei.

De algemene conclusie was dat landen slechts projecten uitvoeren die ze sowieso van plan waren om te ondernemen. De rest is puur cosmetisch : er worden wat maatregelen op papier genomen, maar er gebeurt niet echt wat de donoren willen.

De donorgemeenschap heeft daaruit afgeleid dat men selectiever moet zijn en kijken naar de politieke wil in die landen (= meer *ownership*).

Er werd ook gekeken naar de effectiviteit van de hervormingen zelf : wat gebeurde er als de landen toch ingingen op de vraag naar privatiseringen, enz.

Voor de 20 landen die bij het onderzoek waren betrokken bleek dat méér hervormingen niet altijd beter is.

De donoren moeten dus voorzichtig zijn met het nemen van conclusies.

Een ander item waren de voorwaarden voor het verlenen van de hulp en de daaraan verbonden procedurele voorwaarden.

Er werd gekeken naar positieve en negatieve invloeden op betalingsbalanssteun.

Deze landen hadden vaak een centraal geleid systeem voor het toedelen van buitenlandse deviezen.

En tant que donateur, il était possible d'exercer une influence positive en demandant que les devises soient dorénavant vendues aux enchères.

Ce système pouvait aussi avoir l'effet inverse si les pays en question disposaient déjà d'un marché des changes plus libéralisé, et si c'étaient les donateurs qui imposaient des règles complémentaires pour certains flux d'importation.

Cette étude permet également de déduire des aspects positifs et négatifs pour l'aide budgétaire.

Il peut être positif d'attirer l'attention sur les systèmes budgétaires en général, et sur leur amélioration, plutôt que sur l'affectation des moyens du donateur en question, ou, en d'autres termes, sur le micro-management.

En ce qui concerne les évaluations CAD, on peut affirmer que leurs conclusions vont dans le même sens que celles de l'étude de l'oratrice.

En ce qui concerne les flux financiers, on peut dire que, dans les 7 pays en question, l'aide budgétaire a eu des effets positifs sur l'aide au développement en général, par exemple en matière de flux d'allocations (visant à couvrir aussi bien les investissements que les dépenses courantes) du budget. Les pays ont pu utiliser ces flux financiers avec plus de flexibilité. Les secteurs sociaux ont également reçu plus d'argent, mais il n'a pas encore été prouvé que cela ait contribué à améliorer le processus d'alphabétisation ou la lutte contre la pauvreté.

La stabilisation est un point difficile, parce que cet objectif était déjà atteint dans de nombreux cas. La plupart des pays n'ont plus de déficit budgétaire.

Toutefois, comme une dégradation des conditions politiques peut rapidement mettre fin à l'aide budgétaire, la prévisibilité n'était pas optimale. Ce qui met naturellement la stabilité en péril.

En ce qui concerne la rationalité et la sélectivité, il s'avère que les donateurs sous-estiment souvent les risques politiques (appui de la population, longévité variable des gouvernements, guerres, etc.).

Il est apparu que les donateurs avaient une approche très diversifiée de l'analyse des risques au niveau du budget et de la corruption.

Mais la plupart d'entre eux vérifient si le pays a conclu un accord avec le FMI.

Le dialogue politique (+/- la conditionnalité) est plus efficace en cas de stabilité politique, sinon les donateurs ont trop peu d'influence.

Als donor kon men positieve invloed hebben door te vragen dat voortaan deviezen op een veiling werden verkocht.

Dat systeem kon ook averechts werken als die landen al een vrijere deviezenmarkt hadden, en het de donoren waren die met complementaire regels kwamen over bepaalde invoerstromen.

Uit deze studie kan men ook positieve en negatieve aspecten afleiden voor de begrotingshulp.

Het kan positief zijn de aandacht te vestigen op begrotingssystemen in het algemeen, en het verbeteren daarvan, in plaats van op de besteding van de middelen van de desbetreffende donor, of anders gezegd het micromanagement.

Wat de DAC-evaluaties betreft, mag men stellen dat hun conclusies in de lijn liggen van haar onderzoek.

Wat betreft de geldstromen, kan men stellen dat, in de 7 onderzochte landen, voor de ontwikkelingssteun in het algemeen, er positieve gevolgen waren, bijvoorbeeld wat betreft de allocatiestromen (investeringen zowel als lopende uitgaven) voor de begroting: daar konden landen flexibeler mee omgaan. Er ging ook meer geld naar de sociale sectoren, maar er werd nog niet aangetoond dat dit leidde tot de verbetering inzake de alfabetisering of de armoedebestrijding.

Stabilisering is een moeilijk punt, omdat ze er in vele gevallen al was. De meeste landen hebben geen begrotingstekorten meer.

Maar doordat de begrotingssteun snel kan worden gestopt als er iets misloopt met de politieke voorwaarden, was de voorspelbaarheid niet optimaal. Daardoor komt de stabiliteit uiteraard in gevaar.

Wat betreft rationaliteit en selectiviteit, blijkt dat de donoren vaak de politieke risico's onderschatten. Dat betreft dan vragen over de steun bij de bevolking, de wisselvalligheid van de levensduur van de regeringen, oorlogen, enz.

Er bleek een zeer gediversifieerde benadering van de risico-analyse te bestaan per donor, qua begroting en corruptie.

Daar waar de meesten op toezagen was of het land een IMF-akkoord had.

De effectiviteit van de beleidsdialoog (+/- conditionaliteit), is beter bij politieke stabiliteit. Anders hebben de donoren te weinig invloed.

Une grande partie de l'aide est maintenant liée au PSRP. Les premières versions des PSRP mettaient fort l'accent sur les secteurs sociaux. L'aide partait donc dans cette direction, en reléguant le secteur économique au second plan.

S'agissant des avancées au niveau institutionnel, la volonté politique est déterminante. En général, ce sont les ministères des Finances qui ont le contrôle de cette matière et les ministères bureaucratiques de cette espèce ne sont pas trop proches de la politique. Paradoxalement, c'est précisément grâce à cela que de nombreuses améliorations sont apportées.

Auparavant, un rapport du FMI était la condition *sine qua non*.

Nous voulons aujourd'hui plus de sélectivité, or le FMI n'est pas sélectif. Tous les pays pauvres concluent sans cesse de nouveaux accords avec le FMI. Cela tient au fait que le FMI joue le rôle de gardien pour tous les donateurs et qu'un accord avec le FMI est une garantie d'afflux de fonds apportés par les donateurs, principalement au niveau de l'aide budgétaire. Il apparaît pourtant actuellement que le sceau du FMI ne revêt plus une importance décisive pour l'aide aux projets.

Mais le FMI est aussi un créancier qui a tout intérêt à voir arriver de nouveaux programmes pour que les anciens prêts puissent être remboursés. Dans la pratique, les critères de gouvernance ne sont pas aussi importants que les conditions préalables.

Un graphique nous montre la conséquence de cette situation (voir annexes).

Pour tous les pays à revenus moyens et faibles, on a analysé l'évolution de la mise en œuvre de critères de gouvernance tels que l'efficacité des pouvoirs publics, la démocratie, la qualité de la réglementation, la lutte contre la corruption, etc.

Le graphique montre d'une part l'état d'avancement de la mise en œuvre d'une série d'accords avec le FMI. Les lignes représentent les pays qui n'ont conclu aucun accord ou qui n'en ont conclu qu'un seul durant une période de 10 ans.

Ces pays affichent de meilleurs résultats en matière de gouvernance, car ils ont besoin de moins d'argent du FMI ou parce qu'ils sont mieux organisés. Par contre, dans les pays qui ont conclu 2 ou 3 accords, la qualité de la gouvernance ne va pas en s'améliorant.

On peut en conclure que subordonner l'éligibilité d'un pays à un accord du FMI est sans doute un facteur qui nuit à la qualité de la gouvernance.

C'est surtout le cas en Amérique du Sud, mais les systèmes sont très disparates.

Veel hulp is nu gekoppeld aan de PRSP. De eerste versies daarvan legden sterk de nadruk op sociale sectoren. Daardoor ging de hulp in die richting, zodat het economische op de achtergrond geraakte.

Wat betreft de institutionele effecten, is de politieke wil doorslaggevend. Het zijn in regel de ministeries van Financiën die deze materie beheersen, en het zijn dit soort bureaucratistische ministeries die niet te dicht bij de politiek liggen. Paradoxaal genoeg konden precies daardoor heel wat verbeteringen worden aangebracht.

Indertijd was een IMF-verslag de voorwaarde *sine qua non*.

Wat we nu willen is selectiever worden. Doch het IMF is niet selectief. Al de arme landen hebben voortdurend nieuwe IMF-akkoorden. Dat komt omdat het IMF enerzijds poortwachter is voor alle donoren, en een akkoord van het IMF een toestroom garandeert vanwege de donoren, vooral van begrotingshulp. Nu blijkt echter dat de stempel van het IMF niet van doorslaggevend belang meer is voor projecthulp.

Maar het IMF is ook crediteur, en heeft er belang bij dat er nieuwe programma's komen, zodat de oude leningen kunnen worden afgelost. Governance-criteria blijken niet zo belangrijk te zijn in de praktijk als voorwaarden vooraf.

Het gevolg daarvan blijkt uit een diagram (zie bijlagen).

Voor alle midden- en lage inkomenst-landen werd nagegaan hoe het staat met de invulling van governance-criteria, zoals effectiviteit van de overheid, democratie, kwaliteit van regelgeving, corruptiebestrijding, enz.

Enerzijds wordt in de grafiek weergegeven hoe het staat met de uitvoering van een aantal IMF-akkoorden. De lijnen zijn de landen die in een periode van 10 jaar geen of slechts 1 akkoord hebben afgesloten.

Die doen het beter qua governance, want ze hebben minder IMF-geld nodig, of zijn beter georganiseerd. Landen met 2 of 3 akkoorden, verbeteren niet qua governance-kwaliteit.

Daaruit kan men concluderen dat als men een IMF-akkoord centraal stelt als toegangsvoorwaarde, dit misschien bijdraagt tot slechtere governance.

Dit is vooral de praktijk in Zuid-Amerika, maar er zit heel veel verschil in de systemen.

Les conditions budgétaires sont largement utilisées pour influencer les systèmes budgétaires, mais ce ne sont pas les seuls éléments qui entrent en jeu. En fait, tout continue comme dans les années '90, la Banque mondiale fixant parfois jusqu'à 150 conditions. Ces conditions concernent un large éventail de domaines, tels que l'environnement, les soins de santé, l'énergie, l'enseignement, etc.

Mais, il y a aujourd'hui plus de conditions qui accordent une importance déterminante aux performances ultérieures. Une plus grande responsabilisation est accordée, mais cela ne signifie pas qu'il y a moins d'indicateurs de processus.

Le fait d'axer davantage l'évaluation sur les résultats obtenus a aussi généralement pour conséquence qu'une partie de l'aide budgétaire n'arrive pas étant donné que le pays en question voit son aide réduite s'il ne remplit pas les conditions.

Officiellement, les conditions pour l'aide budgétaire sont fondées sur les stratégies de lutte contre la pauvreté. À cet égard, on peut se demander dans quelle mesure ces stratégies tiennent compte des besoins locaux, étant donné qu'elles sont souvent élaborées par des consultants. De plus, elles sont formulées dans des termes très généraux. Elles ne sont donc pas d'un grand secours si l'on veut réaliser des applications concrètes.

Dans ce contexte, les donateurs appliquent encore très souvent le micro-management.

En résumé, on peut affirmer que les effets à long terme de l'aide budgétaire ne sont pas encore clairement identifiés.

On a certes déjà constaté des effets positifs sur le plan du management public financier et de l'efficience allocative (différence entre dépenses courantes et dépenses d'investissement).

La sélectivité est trop peu appliquée, surtout en ce qui concerne la gouvernance et la volonté politique de lutter contre la pauvreté.

Dans la pratique, l'aide budgétaire n'est donc pas prévisible, car dès que se produit un événement important aux yeux des pays donateurs, ceux-ci ferment le robinet.

Enfin, il y a encore trop de conditions détaillées, qui constituent autant d'ingérences dans les processus et la politique des pays en développement.

L'aide budgétaire devrait être une des modalités de l'aide, qui mettrait nettement l'accent sur l'amélioration des systèmes budgétaires mêmes.

Men doet via begrotingsvoorwaarden veel aan de begrotingssystemen, maar er zijn nog andere dingen. Eigenlijk gaat alles verder zoals in de jaren '90, waarbij de Wereldbank soms tot honderdvijftig voorwaarden heeft opgelegd. Deze voorwaarden gaan over een heel brede waaier van domeinen, zoals milieu, gezondheidszorg, energie, onderwijs, enz.

Wel zijn er nu meer voorwaarden waarbij prestaties achteraf bepalend zijn. Er wordt meer ownership verleend; maar dat betekent niet dat er een vermindering is van procesindicatoren.

Het feit dat een land meer achteraf wordt beoordeeld op de bereik te resultaten, betekent veelal tegelijk dat een deel van de begrotingssteun niet aankomt, want als een land niet voldoet aan de voorwaarden, krijgt het minder.

Voorwaarden voor begrotingssteun zijn officieel wel gesteund op armoedestrategieën, en dan kan men zich afvragen in hoeverre ze gerelateerd zijn aan plaatselijke noden (ze worden immers dikwijls door consultants geschreven), maar bovendien zijn ze in zeer algemene termen geformuleerd. Als je echt concrete toepassingen maakt, heb je er weinig aan.

De donoren passen daar nog heel vaak micro-management toe.

Kortom kan men stellen dat de lange-termijneffecten van begrotingsteun nog onduidelijk zijn.

Wel zijn er al positieve effecten geconstateerd op het vlak van financieel overheidsmanagement, en allocatieve efficiëntie (verschil tussen lopende en investeringsuitgaven).

Er wordt te weinig selectiviteit toegepast, vooral wat betreft governance en de politieke wil tot armoedebestrijding.

In de praktijk is begrotingshulp dus niet voorspelbaar, want zodra er zich iets voordoet dat in de donorlanden als belangrijk wordt ingeschat, wordt het geld ingetrokken.

Ten slotte zijn er nog te veel gedetailleerde voorwaarden, die ingrijpen in processen en beleid van ontwikkelingslanden.

Begrotingssteun zou een van de modaliteiten van de steun moeten zijn met een duidelijke focus op het verbeteren van begrotingssystemen zélf.

2.4. *Audition de M. Jean-Louis Lacube, Commission européenne — Europaid, Office de coopération*

L'orateur annonce qu'il va parler de choses un peu plus pratiques que ses prédécesseurs, soit la mise en œuvre de l'aide budgétaire.

Il veut répondre à la question que l'on se pose sur les attentes de la Commission européenne par rapport à l'aide budgétaire.

Quelle est par ailleurs l'aide budgétaire dans l'ensemble de l'aide européenne ?

Il voudrait, pour cela, prendre deux exemples concrets : le Rwanda et le Burundi.

Il voudrait voir ensuite quels sont les acquis et les différents chantiers qui restent à explorer en matière d'aide budgétaire.

Il y a d'abord l'avantage que l'on espère retirer de l'aide budgétaire. Il s'agit de disposer de moyens de contrôle renforcés, puisque les dépenses en matière de projets soutenus se font à travers les mêmes outils que ceux utilisés par les autorités nationales pour les dépenses effectuées sur leurs propres ressources, par le biais de techniques comme les contrôles, le monitoring, etc.

L'on voit en plus apparaître en filigrane le rôle de la Cour des comptes européenne et du Parlement européen.

En mettant nos moyens à l'intérieur des ressources de l'État aidé, l'on veut ainsi renforcer les institutions nationales, en les obligeant à rendre des comptes, et ainsi obtenir une meilleure utilisation de ces ressources.

Ce qui importe, ce n'est pas tellement la stratégie nationale, mais comment cette stratégie doit être traduite en actions, et comment ces dernières vont pouvoir être financées dans le temps.

Le système assure une meilleure cohérence entre le financement des dépenses courantes et les investissements. C'est là un acquis de l'aide budgétaire.

Il y a plus d'attention prêtée au résultat obtenu. L'aide budgétaire doit être crédible et justifiée, autant pour les contribuables européens que pour les bénéficiaires.

Concrètement, il importe plus pour une maman au Burkina Faso de savoir qu'elle peut mettre ses enfants à l'école, plutôt que d'apprendre qu'on prend des mesures théoriques pour l'amélioration du système d'éducation.

2.4. *Hoorzitting met de heer Jean-Louis Lacube, Europese Commissie — Europaid, Dienst Samenwerking*

Spreker zet uiteen dat hij het over iets praktischer zaken zal hebben dan de voorgaande sprekers, namelijk over de uitvoering van begrotingshulp.

Hij wil de vraag beantwoorden over de verwachtingen van de Europese Commissie met betrekking tot de begrotingshulp.

Welke plaats neemt de begrotingshulp trouwens in, binnen het geheel van de Europese hulp ?

Hiervoor wil hij twee concrete voorbeelden gebruiken : Rwanda en Burundi.

Dan wil hij kijken wat er bereikt is en welke gebieden er nog ontgonnen kunnen worden op het vlak van de begrotingshulp.

Eerst is er het voordeel dat men uit de begrotingshulp hoopt te halen. Het is de bedoeling over sterkere controlemogelijkheden te beschikken, aangezien de uitgaven voor de gesteunde projecten langs dezelfde weg gaan als die welke de nationale overheden volgen wanneer zij kosten betalen uit hun eigen middelen, met technieken zoals controle, monitoring, enz.

Tussen de lijnen door ziet men steeds duidelijker de rol die het Rekenhof en het Europees Parlement spelen.

Door de hulp onderdeel te maken van de eigen middelen van de staat die wordt geholpen, wil men de nationale instellingen versterken door ze verantwoording te laten afleggen om op die manier een betere besteding van de ze middelen te bewerkstelligen.

Belangrijk is niet zozeer de nationale strategie maar wel hoe die strategie in actie wordt omgezet en hoe die actie in de tijd kan worden gefinancierd.

Met dit systeem wordt gezorgd voor een betere coherentie van de financiering van gewone uitgaven en van investeringen. Dat is een troef van de begrotingshulp.

Er gaat meer aandacht naar het bereikte resultaat. De begrotingshulp moet geloofwaardig en verantwoord zijn, zowel voor de Europese belastingbetalers als voor de ontvangers van de hulp.

Concreet gezien, is het belangrijker voor een moeder in Burkina Faso om te weten dat haar kinderen naar school kunnen gaan, dan om te horen dat er theoretische maatregelen zijn getroffen die het onderwijssysteem moeten verbeteren.

La réduction des coûts de transaction est possible pour autant qu'on exige une coordination des bailleurs de fonds, de sorte qu'ils ne demandent pas chacun un reporting, une comptabilité séparée, etc.

Par ailleurs, ils doivent avoir un droit de regard sur les finances publiques du pays bénéficiaire.

Quant à l'historique de l'aide budgétaire, il faut remonter à la période des réajustements structurels à la fin des années '80.

En 1989, il y avait un programme d'importation au Sénégal, tout en maintenant de l'aide sous forme de projets inscrits dans des politiques sectorielles.

À la fin des années '90, la vision sur l'aide structurelle a évolué. Un certain nombre de constats sur l'efficacité déficiente de l'aide ont amené à tester certains types d'aide, en particulier au Burkina Faso, et également le schéma de réduction de la dette multilatérale qui proposait au pays aidé de présenter des programmes de réduction de la pauvreté. Aujourd'hui, l'aide budgétaire est devenue un instrument qui doit répondre à la fois à l'évolution des appuis aux aides structurelles et à l'appui aux stratégies de réduction de la pauvreté. Elle peut également être employée pour appuyer des aides sectorielles.

Sur les slides, on voit que les ACP étaient les plus grands bénéficiaires.

Dans les aides sectorielles, il y a surtout l'appui à des politiques d'éducation et de santé, mais aussi les stratégies axées sur la libéralisation de l'économie, le commerce, les réformes administratives, voire même des réformes du secteur financier.

Le système implique qu'on ne contrôle pas la destination de l'argent versé. Il faut donc trouver d'autres moyens de contrôle.

Pour pouvoir assurer ceci, il y a d'abord des critères d'éligibilité rigoureux (pas dans n'importe quel pays).

Le cadre macro-économique est important pour garantir que le budget du récipiendaire soit effectivement exécuté, et que les politiques envisagées soient soutenables dans la durée, et non influencées par des données macro-économiques telles qu'un endettement excessif, un taux de change qui risque d'évoluer de façon négative ou une inflation exagérée.

Il faut enfin savoir quel type de politique l'on va appuyer. Les PSRP rentrent dans cette politique, mais aussi les politiques sectorielles crédibles. En ce qui

De verlaging van de transactiekosten is mogelijk, zolang men coördinatie van de geldschieters eist en er dus niet bij iedereen apart om reporting, aparte boekhouding enz. wordt gevraagd

Zij hebben anderzijds het recht om de openbare financiën van het ontvangende land in te kijken.

Wat de voorgeschiedenis van de begrotingshulp betreft, moet men teruggaan naar de periode van de structurele heraanpassingen aan het einde van de jaren '80.

In 1989 bestond er een importprogramma voor Senegal, terwijl ook de hulp werd behouden in de vorm van projecten binnen het sectorale beleid.

Aan het eind van de jaren '90 is de visie op de structurele hulp geëvolueerd. Nadat een paar keer is vastgesteld dat er sprake was van gebrekkige doeltreffendheid, heeft men besloten om een aantal types van hulp uit te testen, in het bijzonder in Burkina Faso, en heeft men ook het schema van multilaterale schuldvermindering uitprobeerd, waarbij aan het hulpbehoevende land werd voorgesteld om programma's in te voeren ter bestrijding van de armoede. Begrotingshulp is nu een instrument geworden dat tegelijkertijd moet beantwoorden aan de evolutie van de steunmiddelen voor structurele hulp en aan de steunmiddelen voor de armoedebestrijding. Deze vorm van hulp kan ook worden aangewend om de sectorale hulp te steunen.

Op de slides ziet men dat de ACS-landen de belangrijkste begunstigden waren.

Wat de sectorale hulp betreft, worden vooral onderwijs- en gezondheidsbeleid gesteund, maar ook de strategieën die gericht zijn op de liberalisering van de economie, de handel, de administratieve hervormingen en zelfs de hervormingen van de financiële sector.

Het systeem houdt in dat men de bestemming van het gestorte geld niet controleert. Er moeten dus andere controlemiddelen worden gevonden.

Om dit te kunnen doen, zijn er eerst strenge selectiecriteria (niet in om het even welk land).

Het macro-economisch kader is belangrijk om te garanderen dat de begrotingsmiddelen van de ontvanger ook tot praktische realisaties leiden en dat de voorgestelde beleidslijnen op termijn haalbaar zijn en niet beïnvloed worden door macro-economische gegevens als overmatige schuldenlast, een wisselkoers die negatief zou kunnen evolueren, of een buitensmatige inflatie.

Ten slotte moet men ook weten welk type van beleid men wenst te steunen. De PRSP (*Poverty Reduction Strategic Papers*) vallen binnen dit beleid,

concerne la Commission européenne, elle tend à établir des programmes pour au moins 3 ans, et un système de décaissement basé sur des tranches fixes et variables mélanges où l'on lie les performances aux décaissements.

Les tranches fixes portent en moyenne sur 50 % des dépenses envisagées. En termes de performance, l'on a reproché à la CE un manque de prévisibilité liée aux tranches variables. Mais ces tranches ne sont décaissées en moyenne qu'à hauteur de 70 %, ce qui couvre à peu près 85 % des montants à décaisser prévus.

En plus, cela est annoncé au ministère des Finances de l'État bénéficiaire, au moment où il fait sa programmation.

Un enseignement important est l'utilisation de cadres conjoints avec les autres bailleurs de fonds. La Commission participe à ces cadres de partenariat mis en place.

Il en découle aussi certains problèmes, comme l'absence des partenaires des institutions de Bretton-Woods à la discussion de certains projets, sauf en tant qu'observateurs. Ceux-ci s'engagent en général moins que les autres, mais les choses évoluent positivement.

La coopération et la coordination avec d'autres partenaires, comme les pays membres de la communauté européenne, s'amplifient.

L'aide budgétaire devenant plus ciblée, il faut se rendre compte que le rôle des Cours des comptes nationales devient plus important.

Certains pays n'ont pas les moyens de s'offrir pareille institution. Aider ces structures-là, — pour autant qu'elles existent —, est difficile pour la CE. Il s'en suit que les partenariats avec les états européens individuels sont d'autant plus intéressants.

Le Rwanda est un bon exemple : c'est un pays qui a bénéficié d'une réduction de la dette multilatérale, qui disposait d'un PSRP. L'on y a élaboré une stratégie sur trois ans. Plusieurs bailleurs de fonds se sont regroupés au sein de systèmes de coordination renforcée. Le gouvernement joue son rôle et pilote parfaitement les évolutions.

L'UE a fait beaucoup de progrès dans ce pays au niveau des systèmes de mesure de leurs performances, et au niveau de la mise en œuvre de leur stratégie de réduction de la pauvreté, aussi bien dans la gestion des finances publiques que dans l'utilisation de certains indicateurs dans des secteurs comme l'éducation de base et la santé.

mais ook de geloofwaardige sectorale beleidsprogramma's. De Europese Commissie, van haar kant betreft, zij stelt meestal programma's op voor ten minste drie jaar en gebruikt een uitbetalingssysteem dat gebaseerd is op gemengde vaste en variabele schijven, waar de uitbetalingen verbonden zijn met de prestaties.

De vaste schijven dekken over het algemeen 50 % van de verwachte uitgaven. Wat resultaten betreft, heeft men de EG in verband met de variabele schijven een gebrek aan voorzienbaarheid verweten. Deze schijven worden echter slechts voor gemiddeld 70 % uitbetaald, wat uiteindelijk ongeveer 85 % voorstelt van de verwachte uit te betalen bedragen.

Bovendien wordt dit aan de minister van Financiën van het ontvangende land meegedeeld op het moment dat hij het programma opstelt.

Een belangrijke les die hieruit kan worden getrokken is het gemeenschappelijk gebruik van kaders, in combinatie met de andere geldschieters. De Commissie neemt deel aan de partnerschapskaders die worden geïnstalleerd.

Hier komen ook een aantal problemen uit voort, zoals de afwezigheid van de partners van de Bretton-Woods-instellingen bij de bespreking van bepaalde projecten, tenzij als waarnemers. Zij gaan over het algemeen minder verplichtingen aan dan de anderen, maar de zaken evolueren in de goede zin.

De samenwerking en de coördinatie met andere partners, zoals de lidstaten van de Europese Unie, nemen in omvang toe.

De begrotingshulp verloopt gericht en daardoor wordt de rol van de Rekenhoven belangrijker.

Sommige landen kunnen zich een dergelijke instelling niet veroorloven. Het valt voor de EG moeilijk deze structuren te helpen — als ze al bestaan. Het partnerschap met individuele Europese landen is dus veel interessanter.

Rwanda is hiervan een goed voorbeeld. Dit land heeft een vermindering van de multilaterale schuld gekregen en beschikte over een PRSP. Er is een strategie over drie jaar uitgedacht. Een aantal geldschieters hebben zich gegroepeerd binnen versterkte coördinatiesystemen. De regering speelt haar rol en leidt de evolutie perfect.

De EU heeft veel vooruitgang geboekt in dit land, op het vlak van de systemen die de prestaties moeten meten en op het vlak van de concretisering van de strategie inzake armoedebestrijding, maar ook wat het beheer van overheidsfinanciën betreft en het gebruik van bepaalde indicatoren in de sectoren, zoals basisonderwijs en gezondheidszorg.

Un slide montre ces indicateurs. Ce sont ceux qui sont fréquemment utilisés par le FMI. Au niveau des finances publiques, ceci est surtout lié à l'allocation des budgets, à la façon dont le budget est exécuté, au contrôle qui s'exerce pour les secteurs prioritaires.

Il y a enfin quelques indicateurs sectoriels mis en évidence.

Souvent, il y a des indicateurs sectoriels, comme le taux de scolarisation ou de couverture vaccinale, éclatés par sexe. Ici on ne l'a pas fait parce que le taux de scolarisation au Rwanda pour les filles est très élevé. Pour les garçons, il l'est moins, non en fonction d'une volonté du gouvernement, mais par suite des événements du génocide, qui ont provoqué une hécatombe chez les garçons.

Au Burundi, les conditions ne sont pas remplies comme au Rwanda. Le pays n'est pas encore complètement sorti du conflit, et il y a toujours des difficultés d'aboutir à un accord avec les rebelles. Leur réintégration dans l'armée coûte très cher. Il faut garantir une stabilité politique en termes de sécurité des personnes et des biens. Ceci ne signifie pas qu'on ne peut pas encore intervenir. On l'a fait, mais en prenant plus de risques. L'aide budgétaire n'y est pas directe. C'est un des seuls pays avec un système de change administré. Ce sont des systèmes de coordination poussée avec des bailleurs de fonds, accompagnés d'autres opérations, qui ne se prêtent pas à l'aide budgétaire, mais qui doivent néanmoins se réaliser, qui rendent l'aide possible, et laissent entrevoir des perspectives meilleures au niveau de l'aide.

L'on ne devra pas se lancer pour autant dans des aides budgétaires dans tous les pays sans distinction, mais discerner quand il y a un minimum de sécurité, et qu'on peut dès lors concerter certaines initiatives, avec un gouvernement engagé. C'est en ce faisant qu'on peut avoir une coordination forte avec la BIRD, et que les choses peuvent avancer. Au Burundi on a réussi à faire avancer les programmes basés sur des performances, dans le secteur concret de l'éducation et la santé. Bien sûr, on a plus de difficultés qu'au Rwanda, avec un niveau de statistiques moins évolué, mais on a provoqué un mouvement qui portera ses fruits.

Quelques autres éléments intéressants sont à mentionner : on s'aperçoit qu'on a donné plus de latitude au gouvernement dans l'utilisation des ressources, mais il reste difficile de mesurer l'impact de l'aide budgétaire dans la mesure où il y des facteurs externes qui peuvent avoir autant d'effet que les appuis apportés. Il y a eu le déclenchement d'un processus où le gouvernement porte plus d'attention au résultat, et où

Een slide toont die indicatoren, die dezelfde zijn als die welke vaak door het IMF worden gebruikt. Op het vlak van de overheidsfinanciën bestaat er vooral een verband met de toewijzing van de begrotingen, de manier waarop de begroting wordt uitgevoerd en de controle die wordt uitgeoefend over de prioritaire sectoren.

Tot slot zijn er nog enkele indicatoren per sector die in de verf worden gezet.

Vaak zijn er indicatoren eigen aan een sector, zoals de scholingsgraad of de vaccinatiegraad, die per geslacht worden bekeken. Hier heeft men dit niet gedaan omdat de scholingsgraad voor meisjes in Rwanda zeer hoog ligt. Voor de jongens ligt hij lager, niet omdat de regering dit zo wil maar door de gevolgen van de genocide, waarin erg veel jongens het leven hebben gelaten.

In Burundi zijn de voorwaarden niet vervuld zoals in Rwanda. Het land heeft het conflict nog niet geheel achter zich gelaten en het bereiken van een akkoord met de rebellen levert nog steeds moeilijkheden op. De herintegratie in het leger is een erg dure zaak. Er moet politieke stabiliteit worden gewaarborgd, wat de veiligheid van personen en van goederen betreft. Dit betekent niet dat er nog niet geholpen kan worden. Er is hulp gegeven, maar daarbij zijn meer risico's genomen. De begrotingshulp is er niet rechtstreeks. Het is één van de enige landen waar een gestuurd wisselsysteem bestaat. Dit is een gevorderd coördinatiesysteem met geldschietters, waarbij ook nog andere verrichtingen komen kijken, dat niet rechtstreeks voor begrotingshulp wordt gebruikt maar dat niettemin in werking moet worden gesteld, dat de hulp mogelijk maakt en betere perspectieven biedt op het vlak van de hulp.

Dat betekent niet dat men in alle landen zonder onderscheid een aanvang moet maken met begrotingshulp, maar dat men een onderscheid moet opmerken wanneer er een minimum aan veiligheid is en men bijgevolg over bepaalde initiatieven overleg kan plegen met een geëngageerde regering. Zodoende kan men een sterke coördinatie krijgen met de IBRD en kan vooruitgang worden geboekt. In Burundi is men erin geslaagd schot te krijgen in de op prestaties gebaseerde programma's, in sectoren als onderwijs en gezondheidszorg. In Rwanda heeft men uiteraard meer problemen, met de minder actuele statistieken, maar er is toch een beweging op gang gebracht die vruchten zal afwerpen.

Enkele andere interessante gegevens moeten worden vermeld: men ziet dat men de regering meer speelruimte heeft gegeven in het gebruik van de middelen, maar het blijft moeilijk de weerslag te meten van de begrotingshulp, omdat externe factoren evenveel gevolgen kunnen hebben als de geboden steun. Er is een proces ingezet waarbij de regering meer aandacht heeft voor het resultaat en waarbij de

les ministères techniques (éducation, santé) coordonnent mieux leurs actions avec le ministère des Finances. Il reste le problème de l'isolement de la Commission européenne, quand elle fait pression pour que l'on utilise davantage des indicateurs de résultat, comme le taux de scolarisation, de vaccination..

Des évolutions vers la prise en compte de ce genre d'indicateurs au niveau des OMD, va probablement exercer une pression autant sur le gouvernement que sur les bailleurs de fonds.

Le dialogue critique sur le financement avec le gouvernement reste parfois encore difficile. Cela prendra du temps, mais grâce à l'aide budgétaire, l'on aura un levier pour changer les finances publiques.

Une plus forte coordination est nécessaire.

Quelques points critiques sont :

— les OMD prennent plus d'importance aujourd'hui que les PSRP;

— il faut se préoccuper de la prévisibilité de l'aide à plus long terme (3 ans est une limite inférieure); nos politiques accepteront-ils des engagements plus longs, avec des conditionnalités plus « *softs* » sur des périodes intermédiaires ?

— de plus en plus, on pousse vers une gestion décentralisée vers les régions, les districts etc.;

— notre système budgétaire n'est pas encore assez perfectionné pour faire face à cette évolution;

— la lutte contre la corruption dans sa totalité s'impose;

— le renforcement du parlement et de la cour des comptes sont nécessaires; il n'y a pas mieux placée pour aider une cour des comptes qu'une autre cour des comptes; des aides par la commission européenne ne sont pas si efficaces;

— le rôle de la société civile;

— la qualité des statistiques; il y a trop de risques à insérer des biais pas parfaitement fiables;

On ne peut pas non plus utiliser un seul indicateur pour détourner l'attention des autres.

2.5. *Audition de M. Johan Debar, attaché à la direction générale de la Coopération au développement*

L'intervenant souhaite présenter une approche théorique de la politique belge en la matière.

technische ministeries (onderwijs, volksgezondheid) hun actie beter coördineren met het ministerie van Financiën. Blijft het probleem dat de Europese Commissie alleen staat wanneer zij druk uitoefent om meer gebruik te maken van resultaatgerichte kerncijfers, zoals de scholingsgraad, de vaccinatiegraad ...

De ontwikkeling om dergelijke kerncijfers te gebruiken bij de MOD, zal waarschijnlijk zowel de regering als de geldschietters onder druk zetten.

Een kritische dialoog met de regering over de financiering, blijft soms nog moeilijk. Dat zal tijd kosten, maar dankzij de begrotingshulp zal men een hefboom hebben om de overheidsfinanciën te veranderen.

Meer coördinatie blijkt noodzakelijk.

Enkele kritieke punten zijn :

— de MOD worden vandaag belangrijker dan de PRSP;

— men moet aandacht besteden aan de voorspelbaarheid van de hulp op langere termijn (3 jaar is een benedengrens); zullen onze politici langere verbintenissen toelaten, met « *softere* » voorwaarden in de tussenperiodes ?

— men dringt steeds meer aan op een gedecentraliseerd management, in de richting van de regio's, de districten, enz.;

— ons begrotingssysteem is nog onvoldoende geperfectioneerd om die ontwikkeling op te vangen;

— we moeten de strijd met de corruptie als geheel aanbinden;

— het parlement en het rekenhof moeten worden versterkt; niemand is beter in staat een rekenhof te helpen dan een ander rekenhof; de hulp van de Europese Commissie is niet zo efficiënt;

— de rol van het maatschappelijk middenveld;

— de kwaliteit van de statistieken; het is te risicovol niet volledig betrouwbare kunstgrepen toe te passen;

Het is evenmin raadzaam slechts één kerncijfer te gebruiken om de aandacht van de andere af te leiden.

2.5. *Hoorzitting met de heer Johan Debar, attaché bij de Directie-Generaal van de Ontwikkelings-samenwerking*

Spreeker wenst een theoretische benadering te geven van de Belgische politiek terzake.

D'un point de vue historique, il faut souligner que la Belgique est arrivée tardivement sur la scène de l'aide budgétaire, par comparaison avec la Commission européenne, la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas.

Au même titre que la France et l'Allemagne, la Belgique fait partie d'un groupe de pays qui ont été plus lents à développer ce nouvel instrument.

En 2005, le ministre a décidé d'amorcer un mouvement de rattrapage, ce qui a eu pour effet que 6 de nos 18 pays partenaires appliquent actuellement de tels programmes. Le Mali rejoindra ce groupe de pays au début 2007. Parmi ces sept pays, on compte six dossiers d'aide budgétaire sectorielle et un dossier d'aide budgétaire générale (le Mozambique).

L'aide sectorielle concerne principalement l'enseignement, les soins de santé et l'aide aux autorités locales.

Pour le ministre, ce mouvement de rattrapage visait non seulement les budgets en général, mais aussi la conclusion d'une convention avec la ministre du budget.

Jusqu'en 2004, chaque dossier d'aide budgétaire devait être approuvé préalablement. Le nouvel instrument suscitait une certaine méfiance.

On a finalement opté pour une période d'essai s'étendant de 2005 à 2007, durant laquelle plus aucune approbation préalable ne serait nécessaire. La coopération au développement a donc eu les coudées franches pour développer ce nouvel instrument, à concurrence d'un volume de l'ordre de 15 à 20 % de la coopération bilatérale.

Une évaluation sera effectuée en 2007 pour déterminer si l'administration de la Coopération au développement a été à même de gérer ce risque majeur (présumé).

L'accord en question a fait l'objet d'un *vade-mecum* qui esquisse le cadre de la politique à mettre en œuvre.

Le premier volet de ce *vade-mecum* définit les critères auxquels les dossiers doivent répondre, tandis que le second volet fixe les procédures et les moments où des contrôles doivent être effectués.

Il convient de rappeler que l'on travaille toujours sur la base de programmes sectoriels développés dans les pays concernés ou de programmes de lutte contre la pauvreté. Les fonds transitent par le Trésor.

Des variantes existent et, parfois, il arrive que des donateurs dérogent aux procédures habituelles de gestion des finances publiques.

On travaille toujours avec plusieurs donateurs, pour des raisons liées aux frais de transaction pour le partenaire.

Vanuit historisch oogpunt dient onderstreept dat België een laatkomer is op het gebied van begrotingshulp, in vergelijking met de Europese Commissie, Groot-Brittannië of Nederland.

Net als Frankrijk en Duitsland, behoort België tot een groep landen die trager dit nieuw instrument hebben ontwikkeld.

Sinds 2005 heeft de minister beslist een inhaalbeweging te doen. Dat leidde ertoe dat 6 van onze 18 partnerlanden dergelijke programma's toepassen. Begin 2007 komt Mali erbij. Van die 7 landen zijn er 6 dossiers van sectorale begrotingshulp, en één van algemene begrotingshulp (het betreft hier Mozambique).

De sectorale hulp betreft vooral onderwijs, gezondheidszorg en steun aan de lokale overheden.

Het ging hem bij deze inhaalbeweging niet enkel over begrotingen in het algemeen, maar ook over het afsluiten van een overeenkomst met de minister van begroting.

Tot 2004 moest elk dossier van begrotingshulp vooraf worden goedgekeurd. Er was een zekere achterdocht ten overstaan van het nieuwe instrument.

Uiteindelijk werd geopteerd voor een proefperiode tussen 2005 en 2007, tijdens welke er geen voorafgaande goedkeuring meer zou nodig zijn. Ontwikkelingssamenwerking kreeg dus vrij spel om dit nieuwe instrument uit te bouwen, en wel voor een volume van 15 à 20 % van de bilaterale samenwerking.

In 2007 zou er een evaluatie komen om uit te maken of het Bestuur voor ontwikkelingssamenwerking kon omgaan met dit (vermeende) groot risico.

Dat akkoord is vertolkt in een vademecum, dat het beleidskader uitstippelt.

Het eerste deel ervan bevat de criteria waaraan de dossiers moeten beantwoorden, terwijl het tweede deel de procedures en de controlemomenten vastlegt.

Het weze herhaald dat men steeds vertrekt van sectorale programma's in landen, of programma's van armoedebestrijding. De fondsen transiteren via de schatkist.

Er zijn varianten, en donors wijken soms af van de gangbare procedures van beheer van de openbare financiën.

Er wordt steeds gewerkt in multi-donor-verband. Dat heeft te maken met de transactiekosten voor de partner.

Chaque dossier implique un engagement pour plusieurs années. Jusqu'à présent, la période standard est de trois ans, mais il faudrait peut-être envisager des périodes plus longues, en tenant compte notamment des remarques formulées par M. Lacube.

L'idée centrale est d'instaurer un dialogue politique en prévoyant des moments de concertation sur les programmes soutenus, compte tenu des besoins des partenaires en la matière.

Pour chaque dossier, on procède d'abord à une analyse des risques.

On recherche avant tout des pays ayant une stabilité et une volonté politique suffisantes (*political commitment*) pour mettre en œuvre un programme, ainsi qu'une capacité minimale pour en assurer la gestion.

L'accent est mis sur la volonté politique. Quant à la capacité, on peut toujours la développer au moyen d'investissements.

Ces deux composantes sont traduites en six critères, étant entendu que chaque dossier soumis au ministre doit être évalué en fonction de ces six critères.

Il y a la qualité de la stratégie de réduction de la pauvreté. La politique nationale de lutte contre la misère, ou bien le programme sectoriel soutenu, sont évalués en fonction de la qualité, de l'ouverture, de la qualité de gestion des fonds publics et de la volonté du ministre de réformer les finances publiques locales, de la présence d'une politique macro-économique saine (mesurée dans la pratique selon les normes du FMI), de la capacité minimale (mesurée suivant un critère aussi universel que possible, à savoir l'indicateur CPIA de la Banque mondiale) et, enfin, de la présence d'au moins un autre donateur bilatéral.

Le deuxième volet du *vade-mecum* traite des procédures (+/- 50 pages).

Les principaux points à relever sont qu'il s'agit d'une coopération bilatérale — avec la participation de la CTB — et que la gestion est décentralisée une fois que la décision a été prise par le ministre belge. La libération des tranches et l'évaluation sur la base des critères sont assurées par le représentant local.

Contrairement à la Commission européenne, la Belgique travaille avec des tranches fixes. En effet, il n'est pas intéressant pour un petit donateur de travailler avec des tranches variables étant donné que l'incitant induit par une tranche variable serait négligeable.

Un quatrième aspect important est l'audit externe.

Un cinquième point est le dialogue politique (= responsabilité des ambassades, éventuellement

Er is in elk dossier een engagement voor meerdere jaren. Dat is totnogtoe standaard 3 jaar, maar wellicht moeten langere periodes worden overwogen, mede in acht genomen de opmerkingen van dhr. Lacube.

Het centrale gegeven is het instellen van een beleidsdialoog, via vastgelegde momenten van beraad over de gesteunde programma's, volgens de noden van de partners terzake.

Elk dossier begint met een risico analyse.

Men zoekt vooraf landen uit met een voldoende stabiliteit en politieke wil (*political commitment*), om een programma uit te voeren, en met een minimale capaciteit tot het beheren ervan.

De nadruk ligt op politieke wil capaciteit kan men steeds verbeteren door investeringen.

Die twee onderdelen worden vertaald in zes criteria, met dien verstande dat elk aan de minister voorgelegd dossier aan deze zes moet worden getoetst.

Er is de kwaliteit van de *poverty reduction strategy*. Het nationaal armoedebeleid, of het sectoraal programma dat worden gesteund, wordt getoetst op kwaliteit, openheid, kwaliteit van het beheer van de openbare middelen en de wil van de minister tot hervorming der lokale openbare financiën, een gezond macro-economisch beleid (in de praktijk volgens de normen van het IMF), minimale capaciteit (gemeten volgens een zo universeel mogelijke maatstaf, namelijk de CPIA-indicator van de WB), en ten slotte de aanwezigheid van minstens één andere bilaterale donor.

Het tweede deel van het vademecum zijn de procedures (+/- 50 blz.).

De belangrijkste punten zijn dat het gaat om bilaterale samenwerking, met medewerking van de BTC, en dat het beheer gedecentraliseerd is eens de beslissing genomen door de Belgische minister. Het vrijmaken van de schijven en het aftoetsen van de criteria gebeurt door de lokale vertegenwoordiger.

In tegenstelling tot de Europese commissie, werkt België met vaste schijven. Voor een kleinere donor zijn variabele schijven immers zinloos. De *incentive* die zou uitgaan van een variabele schijf is immers verwaarloosbaar.

Een vierde belangrijk aspect is de externe *audit*.

Een vijfde punt is de beleidsdialoog (= verantwoordelijkheid van de ambassades, eventueel ondersteund

soutenues par des experts spécialisés recrutés par le biais de la CTB dans le secteur même ou parmi des spécialistes en matière de finances publiques).

Il a été décidé d'instaurer une période d'essai jusqu'à la fin de l'année 2007, après quoi une nouvelle phase de négociations s'ouvrira avec le SPF Budget sur la base d'une évaluation qui débutera au début de l'année prochaine.

L'intervenant espère que l'on n'imposera pas de période d'essai supplémentaire, mais que le nouvel instrument « aide budgétaire » sera accepté comme un instrument à part entière.

Par ailleurs, le fonctionnement du système soulève plusieurs questions.

Tout d'abord une question fondamentale qui est de savoir comment améliorer la prévisibilité en tant que donateur. Il s'agit d'un élément essentiel de la politique des donateurs. Si l'on veut communiquer en temps opportun le montant de l'aide qui sera octroyé, cela implique qu'il faut le faire avant que le pays partenaire ne confectionne son budget, mais aussi qu'il faut verser effectivement le montant qui a été annoncé et ce, de préférence au début de l'année budgétaire. Jusqu'à présent, la Belgique n'est pas une très bonne élève à ce niveau. Si nous sommes l'un des pays donateurs qui ont des problèmes à cet égard, c'est à cause de la lenteur de nos procédures décisionnelles.

Une deuxième question est de savoir quel est le rôle d'un petit pays donateur. Cette question s'est posée lorsque l'on a défini les paramètres de l'aide à apporter au Mozambique, à l'occasion d'une réunion qui a rassemblé dix-huit donateurs autour du thème de l'aide budgétaire générale. Qu'en est-il d'un pays donateur comme la Belgique, qui contribue pour moins de 1 % à l'aide budgétaire ? Sa présence a-t-elle un sens ? Ne serait-il pas préférable qu'elle intervienne par le biais de la Commission européenne ou en qualité de cofinancier par l'intermédiaire d'un autre pays donateur bilatéral.

Une troisième question se rapporte à la conditionnalité politique. L'aide budgétaire apportée à un pays comme l'Ouganda pourrait poser problème parce qu'une partie des pays donateurs ont récemment réduit leur aide au motif que le président Museveni en était à son troisième mandat. Est-il légitime de suspendre une aide budgétaire d'une telle manière ? La Belgique n'est pas encore allée aussi loin. Elle doit d'abord effectuer un mouvement de rattrapage. En ce qui concerne l'aide budgétaire sectorielle (la majeure partie de l'aide belge), la conditionnalité politique n'a aucun sens. On peut éventuellement l'envisager pour l'aide budgétaire générale.

Le quatrième point se rapporte à la question de savoir ce qu'il faut faire dans les pays en situation de post-conflit, comme le Burundi et le Congo. Ils ne

door gespecialiseerde experts, aangeworven via BTC in de sector zelf of onder specialisten publieke financiën).

Er werd een proefperiode beslist tot eind 2007, waarna er een nieuwe onderhandeling komt met de FOD Begroting, gebaseerd op een evaluatie die begin volgend jaar plaatsgrijpt.

Spreker hoopt dat er geen nieuwe proefperiode wordt opgelegd, maar dat het nieuwe instrument « begrotingshulp » wordt aanvaard als zijnde volwaardig.

Er zijn daarenboven een paar discussiepunten over de werking van het systeem.

Een essentiële vraag is hoe de voorspelbaarheid als donor kan worden verbeterd. Dat is een essentieel onderdeel van de donorenpolitiek. Tijdig meedelen wat het bedrag van de hulp zal zijn betekent dat dit moet gebeuren voor het opmaken van de begroting van het partnerland. Ook dat effectief wordt gestort wat is aangekondigd, en wel bij voorkeur in het begin van het begrotingsjaar. Totnogtoe scoort België op dat vlak niet goed. We zijn één van de donoren met problemen op dat vlak, wegens de lange duur van onze beslissingsprocedures.

Een tweede vraag is wat de rol is van een kleine donor. Deze vraag kwam ter sprake bij het opzetten van de hulp voor Mozambique, waar 18 donoren rond de tafel zaten voor algemene begrotingshulp. *Quid* met een donor als België, die minder dan 1 % bijdraagt van de begrotingshulp ? Is zijn aanwezigheid wel zinvol ? Kunnen we niet beter optreden via de Europese Commissie of via een ander bilateraal donorland, als co-financier ?

Een derde vraag draait rond politieke conditionaliteit. Begrotingshulp aan een land als Oeganda, kan problematisch worden, omdat een deel donorlanden recent hun hulp hebben verminderd, met als reden dat van president Museveni een derde ambtstermijn begon. Is zulks een legitiem blokkeren van begrotingshulp ? België is zo ver nog niet gegaan. Vooreerst is het land een inhaalbeweging aan het uitvoeren. Qua sectorale begrotingshulp (het merendeel van de Belgische hulp), is politieke conditionaliteit zinloos. Dat kan eventueel wel voor de algemene begrotingshulp.

Een vierde punt is de vraag wat te doen in post-conflictlanden, zoals Burundi en Congo. Er is aldaar niet voldaan aan de voorwaarden van het vademecum,

satisfont pas ou ne peuvent pas satisfaire aux conditions du *vade-mecum*. Dans certains secteurs, l'engagement à long terme est difficile à évaluer.

De plus, il s'agit généralement de pays dans lesquels l'État doit être reconstruit, un processus qui, fondamentalement, requiert des moyens en provenance de donateurs. D'où la question de savoir comment résoudre un tel problème. Peut-on accepter de courir un tel risque? L'une des constatations auxquelles l'évaluation GPS a donné lieu est que les donateurs ont trop tendance à séparer l'aide budgétaire du contexte des projets en cours.

Il y a trop peu d'interactions entre l'aide budgétaire et les projets que nous réalisons.

La Belgique est un des pays qui n'optimisent pas les chances de réussite de l'aide budgétaire en tirant les leçons des projets. Ce *feed-back* n'est organisé qu'avec beaucoup de difficultés.

2.6. *Audition de M. Lebrun, CTB Niger*

L'intervenant expose une étude du cas précis de l'aide que la Belgique apporte au Niger, par l'intermédiaire de la CTB.

Le Niger est un pays qui compte 14 millions d'habitants, qui est 4 fois plus grand que la France et dont 90 % du territoire est occupé par un désert.

Son niveau de développement est le plus faible du monde.

L'indice d'alphabétisation n'atteint pas 20 %, la corruption y est très importante, l'environnement évolue négativement et la croissance démographique est très forte (3,3 % par an).

Il y a une précarité de l'existence (faim) bien sûr liée à la sécheresse, ce qui fait qu'elle peut varier au niveau du lieu d'impact d'année en année, suivant les endroits où les puits sont vides.

La gouvernance y est faible. Les procédures prévues sont pourtant excellentes. Elles sont toutefois mal respectées, soit par méconnaissance, soit par l'incapacité de modifier les habitudes existantes.

Les compétences humaines au niveau local sont clairsemées, ne fût-ce que parce que les gens ne sont pas en place à l'endroit qui convient à leurs capacités.

Les communications sont difficiles (pays très grand et désertique) et l'administration est trop centralisatrice (ancienne colonie française).

L'éducation est soutenue par la Belgique dans le contexte d'un plan décennal qui a débuté en 2002. On est donc à mi-parcours.

of er kan niet aan worden voldaan. Het langetermijnengagement is in bepaalde sectoren moeilijk te meten.

Het gaat bovendien veelal over landen waar de staat moet worden heropgebouwd. En dit vergt op zich al donormiddelen. Vandaar de vraag hoe dit kan worden opgelost. Kan zulk een risico worden aanvaard? Het is één van de vastellingen van de GPS-evaluatie dat donors begrotingshulp teveel apart bekijken ten opzichte van de lopende projecten.

Er is te weinig wisselwerking tussen de begrotingshulp en de projecten die we uitvoeren.

Zo trekken ondermeer de Belgen te weinig lessen uit de projecten, ten bate van het welslagen van de begrotingshulp. Deze feedback wordt slechts met veel moeite georganiseerd.

2.6. *Hoorzitting met de heer Lebrun, BTC-Niger*

Spreker wenst een soort case-study aan te brengen over de hulp die België biedt aan Niger, via de BTC.

Niger is een land met 14 miljoen inwoners, 4 maal zo groot als Frankrijk, met woestijn *a rato* van 90 % van zijn grondgebied.

Het ontwikkelingspeil is het laagste ter wereld.

De alfabetiseringsindex is minder dan 20 %, de corruptie is er groot, het leefmilieu evolueert negatief, en er is een zeer sterke demografische groei (3,3 % per jaar).

Er heerst bestaansonzekerheid (honger) die vanzelfsprekend met de droogte te maken heeft, waardoor ze wat haar locatie betreft van jaar tot jaar verschilt, naar gelang van de plaatsen waar de putten droog vallen.

Het bestuur is er zwak. De procedures zijn nochtans uitstekend. Ze worden echter niet goed in acht genomen, hetzij uit onwetendheid, hetzij omdat men niet in staat is de bestaande gewoonten te veranderen.

Op plaatselijk niveau zijn bekwame mensen zeldzaam, al was het maar omdat die mensen zich niet op de plaats bevinden die bij hun mogelijkheden past.

De verbindingen zijn er moeilijk (zeer uitgestrekt woestijnland) en de administratie is er te zeer ge-centraliseerd (gewezen Franse kolonie).

België steunt het onderwijs in de context van een tienjarenplan, dat in 2002 begon. We zijn dus halfweg.

Il y a différents points d'intérêt prévus. D'abord fournitures d'école, envoi d'enseignants, fourniture d'équipements.

Ensuite, la qualité (curricula, programmes, la formation initiale et continue des enseignants), la scolarisation des filles (actuellement la moitié filles par rapport aux garçons), l'introduction des langues nationales dans le curriculum (actuellement le français, mais ça pose problème).

Tout se fait dans un cadre partenarial, déterminé en 2003, avec 25 partenaires financiers et, essentiellement, techniques (ONG internationales ou organismes multilatéraux comme l'UNICEF et la FAO). Le chef de file est la France, qui coordonne les activités des partenaires et assure la coordination avec les ministères.

Il y a des aspects positifs dans ce contexte : l'annuaire statistique et la carte scolaire existent. Dans un domaine comme l'éducation, c'est un élément capital pour pouvoir travailler correctement. Le PDDE (*Programme Décennal de Développement de l'Éducation*) a fait l'objet d'un rapport de mise en œuvre très correctement fait, de sorte qu'on sait où on en est par rapport aux prévisions du PDDE. Il existe en outre un cadre de dépenses à moyen terme. C'est le seul ministère qui travaille dans un cadre pareil. On espère pouvoir aider par cette méthode les autres ministères, notamment celui des Finances.

Il y a des avancées timides, mais non négligeables en matière institutionnelle. De même en matière de décentralisation, notamment au niveau local. Cela donne surtout ses effets pour les écoles.

Une stratégie de réduction de la pauvreté est en cours de discussion, en vue de sa remise en état. L'on peut s'appuyer notamment sur les témoignages directs des nigériens, qui n'ont pas peur de s'exprimer, — contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays — sur leurs conditions de vie.

Par ailleurs, l'administration fonctionne. Elle est fiable quant à ses rapports.

Dans l'enseignement proprement dit, l'on rencontre divers problèmes : il y a une défaillance importante, et dans les 5 écoles normales dans le pays, l'on n'a pas encore trouvé le rythme correct pour atteindre un nombre suffisant d'instituteurs formés. Il y a toutefois une nette amélioration.

La motivation des enseignants est relativement faible dans la mesure où les deux tiers des enseignants sont des contractuels. Ceci découle d'une décision de la BM d'imposer comme condition pour la poursuite de l'aide, l'arrêt de tout recrutement dans la fonction publique. Il se fait que les contractuels ne reçoivent que 60 \$ par mois.

Er zijn een aantal aandachtspunten. In eerste instantie schoolbenodigdheden, het zenden van leerkrachten en het leveren van uitrusting.

Vervolgens de kwaliteit (curricula, programma's, de initiële en voortgezette opleiding van de leerkrachten), de scholingsgraad van de meisjes (momenteel half zoveel meisjes als jongens), het opnemen van de nationale talen in het curriculum (momenteel het Frans, maar er zijn problemen).

Alles verloopt in een partnerschap dat in 2003 is vastgelegd, met 25 financiële en vooral technische partners (internationale NGO's en multilaterale instellingen zoals UNICEF en de FAO). De leiding is in handen van Frankrijk, dat de activiteiten van de partners coördineert en voor de coördinatie met de ministeries zorgt.

Daar zijn positieve aspecten aan verbonden: het statistische jaarboek en de scholenkaart bestaan. Op een gebied als het onderwijs is dat van kapitaal belang om correct te kunnen werken. Over het PDDE (*Programme Décennal de Développement de l'Éducation*) werd een zeer degelijk opgesteld rapport van tenuitvoerlegging gemaakt, zodat men weet waar men staat in vergelijking met de verwachtingen van het PDDE. Tevens bestaat er een kader voor uitgaven op middellange termijn. Het is het enige ministerie dat op die manier werkt. Men hoopt de andere ministeries met die methode te helpen, bijvoorbeeld het ministerie van Financiën.

Er zijn schuchtere, maar niet te verwaarlozen vorderingen op institutioneel gebied. Hetzelfde geldt voor de decentralisatie, meer bepaald op lokaal niveau. Dat heeft vooral zijn weerslag op de scholen.

Er wordt gedebatteerd over een strategie om de armoede te verminderen, om ze in de rails te brengen. Men kan bijvoorbeeld op de directe getuigenissen van de Nigerezen steunen. Ze zijn niet bang om zich over hun levensomstandigheden uit te spreken, in tegenstelling tot wat in andere landen gebeurt.

Bovendien werkt de administratie. Haar verslagen zijn betrouwbaar.

In het onderwijs zijn er verschillende problemen: er zijn veel tekorten en in de vijf normaalscholen in het land heeft men nog niet het juiste tempo gevonden om voldoende leerkrachten te vormen. Er is echter wel een merkbare verbetering.

De onderwijzers zijn weinig gemotiveerd, twee derde is dan ook contractueel. Dat is het gevolg van een beslissing van de Wereldbank om als voorwaarde voor voortgezette hulp te eisen dat er geen ambtenaren meer worden aangeworven. Contractuelen verdienen 60 \$ er maand.

Malgré les efforts entrepris, les infrastructures sont insuffisantes. L'on se débrouille avec ce qu'on appelle des « classes paillote », c'est-à-dire des classes construites par les parents en début de rentrée scolaire, qui seront ensuite détruites lors des pluies qui commencent au mois de juillet. Il y a peu de matériel scolaire eu égard aux besoins et les examens ne se déroulent pas sans fraude. Cela s'est amélioré à cause de la nouvelle situation. L'école n'est pas une valeur aux yeux des parents qui sont dans une situation de survie.

L'aide budgétaire au programme décennal de développement se traduit par une intervention d'un fonds de l'aide, qui couvre environ 1/3 des besoins. Ledit fonds est soutenu par une lettre d'entente qui couvre à peu près un tiers du fonds commun.

Le fonctionnement de ce dernier est expliqué dans un manuel.

Les partenaires financiers sont, outre la France, aussi la Belgique, le Danemark.

La Belgique donne une aide sectorielle non ciblée. La Grande-Bretagne et l'Allemagne sont prêts à investir dans ce fonds, mais de façon mesurée. La BM veut investir dans un autre fonds commun qui fonctionne d'une façon un peu différente par rapport à celui-ci : il s'agit d'une initiative parallèle qui s'appelle « *fast track* » pour les pays les moins développés.

En ce qui concerne la coopération belge, il existe une convention pour l'ensemble de la coopération, signée en 2003. Il y a une convention spécifique pour l'appui budgétaire signée en août 2005. Il y en a une autre de mise en œuvre, signée en janvier 2006 entre la DGCD et la CTB, qui prévoit la mise en place d'un expert chargé des aspects techniques, surtout au niveau du suivi des aspects financiers, et surtout des appuis techniques aux actions du PDDE.

Il ne suffit en effet pas de vérifier si les procédures soient correctement respectées, mais aussi de savoir comment l'argent est utilisé.

La collaboration entre l'expert technique et l'attaché à la coopération est primordiale, essentiellement pour le dialogue politique. En effet, il y a toujours des discussions entre les partenaires et le gouvernement, auxquels l'expert ne peut faire face tout seul.

Au niveau du budget, la participation belge au fonds commun est de 8 mio EUR, à répartir sur une période allant de 2005 à 2008.

En décembre 2005, 2 mio EUR ont été versés, en tant que « ticket d'entrée ».

À partir de 2006, il s'agit d'un million par semestre. On aurait dû verser 1 mio EUR en juin, mais cela ne s'est pas fait. Il y a en effet une condition à respecter :

Ondanks de inspanningen is de infrastructuur ontoereikend. Men moet zich behelpen met klassen van stro, die de ouders bouwen bij het begin van het schooljaar en die tijdens de regenbuien in de maand juli worden vernield. Er is te weinig schoolmateriaal en bij examens wordt gefraudeerd. Dat is in de nieuwe situatie verbeterd. Schoolvolgen is van weinig belang voor ouders die moeten zien te overleven.

Begrotingshulp aan het tienjarig ontwikkelingsprogramma wordt geboden in een hulpfonds dat ongeveer een derde van de noden kan lenigen. De steun voor het fonds is goed voor ongeveer een derde van het gemeenschappelijk fonds.

De werking daarvan wordt uitgelegd in een handleiding.

De financiële partners zijn Frankrijk, België en Denemarken.

België geeft algemene sectorhulp. Groot-Brittannië en Duitsland zijn bereid tot een matige investering in het fonds. De Wereldbank wenst te investeren in een ander gemeenschappelijk fonds met een enigszins andere werking: het is een parallel initiatief voor de minst ontwikkelde landen dat « *fast track* » heet.

Voor de gehele Belgische samenwerking werd in 2003 een overeenkomst getekend. Voor de budgettaire steun werd in augustus 2005 een specifieke overeenkomst getekend. Een andere uitvoeringsovereenkomst, in januari 2006 ondertekend door de DGOS en de BTC, voorziet in een deskundige voor de technische aspecten, met name inzake de financiële follow-up, en in technische ondersteuning van de acties van het PDDE.

Het volstaat niet na te gaan of de procedures worden nageleefd, men moet ook zien hoe het geld wordt gebruikt.

De samenwerking tussen de technische expert en de attaché voor samenwerking is belangrijk, met name voor de politieke dialoog. Er zijn immers altijd discussies tussen de partners en de regering, die de expert niet alleen aankan.

België heeft een aandeel van 8 miljoen euro in het gemeenschappelijk fonds, verdeeld over de periode 2005-2008.

In december 2005 werd 2 miljoen euro gestort als « instapkaartje ».

Vanaf 2006 gaat het om een miljoen per semester. In juni had een miljoen euro gestort moeten worden, maar dat is niet gebeurd. Een voorwaarde die moet

chaque année, un rapport technique et financier est exigé du ministère local, qui est discuté en session conjointe.

On demande également le respect du manuel d'exécution, contenant notamment une clause importante sur l'audit annuel.

Les résultats de l'audit de juin 2006 sont décevants, en tant qu'ils portent sur la participation des donateurs autres que la Belgique durant les années 2004-2005.

Il y a eu un problème au niveau de la chaîne de décision, comme des imputations budgétaires fantaisistes, des procédures non respectées lors des passations de marchés, ni lors des réceptions, ou encore des surfacturations et dépenses injustifiées.

Les partenaires ont eu une réaction ferme mais mesurée, comme la suspension des versements prévus, dont celle de la Belgique, le gel des fonds communs (1,5 mia CFA, soit 2,5 mio EUR), demande d'un audit sur les 6 premiers mois de 2006, donc en ce compris sur ce que la Belgique avait donné, demande de réparation du préjudice financier (remboursement de la somme indûment utilisée, demande de sanctions contre les coupables de malversations, et enfin la révision des modalités de mise en œuvre du fonds commun).

Les réactions du gouvernement ont été diverses : remplacement du ministre défaillant, poursuites contre les personnes impliquées, dont deux anciens ministres, en passant par une procédure exceptionnelle contre ces deux anciens ministres par la cour de Justice, dont la Belgique finance la formation des juges.

Le remboursement dans le fonds commun a été accepté par le gouvernement. Une première tranche devrait être versée dans les jours qui viennent.

Il y a eu mise en place du comité de suivi, prévu dans le manuel d'exécution.

L'audit complémentaire est terminé, il y a un début de dialogue et une volonté de transparence de la part du nouveau ministre.

Les choses évoluent : il y a une demande du MEBA (Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation) de libération des fonds, pour la rentrée scolaire. Une discussion entre partenaires a été entamée il y a deux mois et demi, qui a abouti à la signature d'un protocole réglant le dégel du fonds commun.

Deux problèmes, qui ne correspondent pas à la notion d'appui budgétaire y sont réglés (contrôles *a priori*, avis de non-objection et contrôle des services rendus, surtout au niveau de la fourniture de matériel).

worden nageleefd is dat het plaatselijke ministerie jaarlijks een technisch en financieel verslag opstelt, dat in een gezamenlijke zitting wordt besproken.

Ook de uitvoeringshandleiding, en met name de clausule over de jaarlijkse audit, moet worden nageleefd.

De resultaten van de audit van juni 2006 zijn bedroevend inzake de participatie van andere donoren dan België in de jaren 2004-2005.

Er was een probleem in de beslissingsketen, zoals creatieve boekingen, niet nageleefde procedures bij overdrachten of ontvangsten, overfacturatie en onge-rechtvaardigde kosten.

De partners hebben krachtig maar gematigd ge-reageerd, met een opschorting van de geplande stortingen — waaronder die van België —, de bevroering van de gemeenschappelijke fondsen (1,5 miljard CFA-frank of 2,5 miljoen euro), een vraag om een audit over de eerste helft van 2006, dus met inbegrip van de gift van België, vraag om herstel van de financiële schade (terugstorting van het onterecht gebruikte geld, sancties tegen de verantwoordelijken en herziening van de uitvoeringsbepalingen van het gemeenschappelijk fonds).

De regering had uiteenlopende reacties : de falende minister is vervangen, de betrokkenen, onder wie twee voormalige ministers, werden vervolgd via een uitzonderlijke procedure tegen de beide ex-ministers door het Hof van Justitie, waarvan België de rechters financiert.

De terugbetaling in het algemeen fonds werd door de regering aanvaard. In de komende dagen zou de eerste schijf worden gestort.

Het in de handleiding vermelde comité voor de follow-up is ingesteld.

De bijkomende audit is afgelopen, er is een aanzet tot dialoog en de nieuwe minister heeft blijk gegeven van een wil tot transparantie.

De zaken evolueren : het MEBA (Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation) heeft een aanvraag gedaan om fondsen vrij te maken tegen het begin van het schooljaar. Twee en een halve maand geleden zijn de partners met een bespreking begonnen die heeft geleid tot het ondertekenen van een protocol voor de vrijmaking van het gemeenschappelijk fonds.

Twee problemen die niet stroken met het begrip begrotingshulp worden erin geregeld (*a priori*-controles, bericht dat er geen bezwaar is en controle van de geleverde diensten, met name inzake levering van materiaal).

En conclusion, l'on peut affirmer que le jeu normal des procédures a été respecté : audit, réaction des PAF (Performance Assessment Frameworks) et réaction correcte du gouvernement. Le contrôle *ex-post* s'est révélé un puissant levier pour la mise en place d'une bonne gouvernance, et ceci a fait l'effet de l'équivalent de notre marche blanche dans la société civile. Par ailleurs, le gouvernement s'en trouve tétanisé, par peur de mal faire et des poursuites lancées en conséquence.

Les autorités locales ont été responsabilisées, et ont assumé leurs responsabilités.

Enfin, il faut être capable de déceler et de gérer le risque en tant que donateur.

2.7. Audition de M. Gerald Karlshausen, président de la Plate-forme belge CONCORD, chargé des questions européennes au CNCD-11.11.11.

L'orateur affirme qu'en général, le principe de l'aide budgétaire est bien accueilli par les ONG de développement et plus en général les organisations de la société civile, car il implique plus de cohérence entre les politiques des bailleurs de fonds et un souci de renforcer la capacité des États à remplir leurs obligations en matière de service aux populations et de promotion du développement durable.

Toutefois, l'aide budgétaire suscite aussi des questions et des craintes que l'on peut regrouper en 3 catégories :

a) L'aide budgétaire implique une gestion correcte des fonds par les états bénéficiaires. Or, comme viennent encore de le montrer les journées du développement organisées à Bruxelles par la Commission européenne, il n'existe pas de réel accord sur une définition commune de la « bonne gouvernance », au-delà des grandes pétitions de principe. Dès lors, l'aide budgétaire peut se convertir rapidement en un nouveau levier pour imposer aux gouvernements du Sud de nouvelles conditionnalités liées à une définition de la gouvernance, pourtant définie unilatéralement par les bailleurs.

Faire dépendre de larges pans des budgets des états du Sud de financements extérieurs, c'est donner un large pouvoir aux bailleurs étrangers. Que se passera-t-il si l'aide budgétaire à un pays est supprimée pour de bonnes ou moins bonnes raisons ? Certes, tout le monde s'accorde à souhaiter une gestion transparente et efficace des moyens financiers dont disposent les états. Certes les bailleurs, dont la Commission européenne et le gouvernement belge, insistent sur l'appropriation du concept de gouvernance par les gouvernements partenaires et sur l'engagement de ne rien imposer. Dans la pratique, on constate que les

Ten slotte kan worden bevestigd dat de normale procedure werd nageleefd : audit, reactie van de PAF (Performance Assessment Frameworks) en correcte reactie van de regering. De controle *ex-post* is een belangrijk instrument gebleken om een goed bestuur te bereiken, dat hetzelfde effect heeft gehad als de witte mars op ons maatschappelijk middenveld. De regering is verkrampd uit angst iets verkeerd te doen en vervolgd te worden.

De plaatselijke overheden nemen hun verantwoordelijkheid.

Donoren moeten het risico kunnen opsporen en beheersen.

2.7. Hoorzitting met de heer Gerald Karlshausen, voorzitter van het Belgisch platform van CONCORD, belast met Europese aangelegenheden bij het CNCD-11.11.11.

Spreker verklaart dat het beginsel van de begrotingshulp over het algemeen een positieve weerklank vindt bij NGO's voor ontwikkelingssamenwerking en organisaties van het maatschappelijk middenveld in het algemeen, omdat het leidt tot een grotere samenhang tussen initiatieven van geldschieters, en Staten aanspoort om beter hun verplichtingen inzake dienstverlening aan de bevolking en duurzame ontwikkeling na te komen.

De begrotingshulp roept echter ook vragen en bedenkingen op, die in drie categorieën onderverdeeld kunnen worden :

a) Begrotingshulp veronderstelt een deugdelijk beheer van de fondsen door de ontvangende landen. Zoals onlangs nog gebleken is uit de ontwikkelingsdagen die de Europese Commissie in Brussel heeft georganiseerd, bestaat er echter geen echte eensgezindheid over een gemeenschappelijke definitie van « deugdelijk bestuur » die verder reikt dan algemene beginselen. Begrotingshulp kan dus een nieuwe hefboom worden om regeringen in het Zuiden een nieuw eisenpakket op te dringen op basis van een definitie van governance die de geldschieters unilateraal hebben vastgesteld.

Als grote delen van de begrotingen van landen in het Zuiden gaan afhangen van externe financiering, krijgen de buitenlandse geldschieters wel heel veel macht. Wat als de begrotingshulp naar een land om goede of minder goede redenen geschrapt wordt ? Weliswaar wenst iedereen een transparant en efficiënt beheer van de overheidsfinanciën. Weliswaar dringen de geldschieters, waaronder de Europese Commissie en de Belgische regering, erop aan dat de partnerlanden zich het begrip deugdelijk bestuur eigen maken en dat men niets mag opleggen. In de praktijk stelt men echter vast dat de zaken anders liggen : in het

choses vont parfois autrement: dans le processus de programmation du 10^e FED actuellement en cours, il apparaît de plus en plus que les aspirations des gouvernements ACP (qui ne préfèrent ne pas parler de leurs sociétés civiles) pâtissent souvent des priorités définies, à Bruxelles notamment, en matière de gouvernance.

Les organisations de la société civile plaident pour qu'un large débat sur la gouvernance s'instaure qui doive enrichir à la fois les approches et expériences du Sud, notamment africaines, et provoquer une analyse critique des lacunes du Nord, notamment européennes, en matière de gouvernance. Or, bien avant que ne s'ouvre réellement ce débat, la gouvernance telle que définie par les bailleurs de fonds semble déjà devenir une nouvelle conditionnalité. Ceci renforce la crainte de voir l'aide budgétaire se convertir en un instrument de cette conditionnalité.

b) La deuxième interrogation concerne la place de l'aide budgétaire dans le cadre général de la coopération au développement. Les politiques de développement reposent ou devraient reposer sur des programmes qui mobilisent la solidarité entre acteurs du Nord et du Sud, que ceux-ci soient publics ou privés. L'aide budgétaire ne doit pas se substituer à cette dynamique. Elle peut en être un complément. Mais elle ne peut remplacer la mise en œuvre de programmes spécifiques qui sont porteurs de relations entre acteurs du Nord et du Sud. Il existe des doutes quant à l'opérationnalité réelle de l'aide budgétaire et de son lien avec les processus concrets de lutttes contre la pauvreté. Il semble que les retombées de l'aide budgétaire soient trop peu décentralisées, se concrétisent peu dans des actions proches des populations là où justement la société civile pourrait être directement concernée. Un pays peut avoir un bon taux d'exécution de son budget pour la santé ou l'éducation sans que les populations n'en voient beaucoup de résultats concrets.

Les apports des donateurs doivent dès lors continuer à financer directement des programmes concrets, certes dans le cadre des politiques définies par les États du Sud, mais qui donnent plus de visibilité à la coopération et permettent une participation d'une plus grande gamme d'acteurs du Nord comme du Sud. Cette visibilité et cette participation sont aussi nécessaires pour convaincre le citoyen européen de poursuivre et d'accentuer son soutien aux politiques de coopération au développement. Celles-ci sont en effet plus porteuses d'«éducation au développement» que les techniques d'aide budgétaire, plus invisibles et impersonnelles.

Enfin, et c'est sans doute la préoccupation première de la société civile, l'aide budgétaire, c'est un peu la bouteille à encre. On dit qu'une augmentation de l'aide budgétaire suscite une augmentation de la démocratie.

programmatieproces voor het 10e EOF, dat nu aan de gang is, wordt het alsmaar duidelijker dat de ambities van de ACS-regeringen (die het liever niet hebben over hun maatschappelijk middenveld) vaak moeten plooien voor prioriteiten inzake deugdelijk bestuur, die onder meer in Brussel worden vastgesteld.

Organisaties van het maatschappelijk middenveld pleiten voor een ruim debat over het bestuur, dat rekening houdt met de aanpak en ervaring in het Zuiden, met name Afrika, en dat een kritische analyse op gang brengt van de tekortkomingen van het Noorden, met name van Europa, inzake bestuur. Terwijl het debat nog niet echt op gang is gekomen, lijkt het er echter op dat het bestuur, zoals de geldschieters het opvatten, reeds een nieuwe conditionaliteit is geworden. Dit versterkt de vrees dat de begrotingshulp daarvan een hefboom wordt.

b) De tweede vraag betreft de plaats van de begrotingshulp in het algemene kader van de ontwikkelingssamenwerking. Het ontwikkelingsbeleid steunt of zou moeten steunen op programma's die solidariteit veronderstellen tussen privé- of overheidsactoren uit het Noorden en het Zuiden. De begrotingshulp mag niet in de plaats komen van deze dynamiek. Zij kan er een aanvulling op zijn, maar mag geen specifieke programma's vervangen die stoelen op de betrekkingen tussen actoren in het Noorden en het Zuiden. Er heerst twijfel over de werkelijke operationaliteit van de begrotingshulp en over het verband ervan met concrete processen inzake armoedebestrijding. Het lijkt erop dat de resultaten van de begrotingshulp te weinig gedecentraliseerd zijn en te weinig tot uiting komen in projecten die dicht bij de mensen staan, terwijl het middenschappelijk middenveld daar juist rechtstreeks bij betrokken zou moeten worden. Een land kan goede begrotingsresultaten boeken inzake volksgezondheid of onderwijs zonder dat de bevolking daar veel van merkt.

De bijdragen van de schenkers dienen dus verder rechtstreeks concrete programma's te financieren, natuurlijk binnen het kader van het beleid dat is vastgelegd door de zuidelijke Staten, maar die de samenwerking zichtbaarder maken en de deelneming mogelijk maakt van een groter aantal actoren, zowel uit het Noorden als uit het Zuiden. Deze zichtbaarheid en deelneming zijn ook nodig om de Europese burgers ervan te overtuigen hun steun aan het beleid van ontwikkelingssamenwerking voort te zetten en te benadrukken. Dit is namelijk een doelmatiger manier om mensen bewust te maken van ontwikkelingsamenwerking dan technieken van begrotingshulp, die minder zichtbaar en onpersoonlijker zijn.

Ten slotte, en dit is waarschijnlijk de belangrijkste zorg van het maatschappelijk middenveld, is begrotingshulp een beetje onvoorspelbaar. Men zegt dat meer begrotingshulp leidt tot meer democratie. Dit is

C'est loin d'être vérifié. L'aide budgétaire manque de transparence à tous les niveaux et sans celle-ci, il est impossible à la société civile, et pire encore, aux parlements, de jouer leur rôle d'accompagnement, de critique, de proposition.

Il est un peu court de renvoyer la responsabilité de cette situation aux seuls gouvernements du Sud. Il faut aussi une transparence accrue de la part des donateurs : quelles sommes sont véhiculées par leurs aides budgétaires, vers qui et pour quoi faire ? Il faut se demander comment mieux associer les sociétés civiles du Nord et du Sud à la définition des « stratégies de pays ». On sait que cela se passe actuellement de façon fort insuffisante. La question se pose avec plus d'acuité en matière d'aide budgétaire. Cela commence en Europe où les bailleurs devraient ouvrir une réelle concertation et nouer un profond partenariat avec les organisations de la société civile autour des priorités de l'aide budgétaire. Ceci afin que ces organisations puissent apporter leurs réflexions et expériences mais aussi afin qu'elles puissent en discuter avec leurs partenaires de la société civile du Sud.

Cette transparence doit bien sûr et avant tout concerner les sociétés civiles du Sud. Quant à la bonne gouvernance, celle-ci doit avant tout signifier que les institutions sont responsables devant les citoyens. Ceci implique plusieurs orientations en matière de mise en place de l'aide budgétaire :

— que tout le processus soit transparent et que des mécanismes associent la société civile du Nord comme du Sud à toutes les étapes. L'aide budgétaire aurait ainsi à apprendre des mécanismes du « budget participatif » mis en place par diverses municipalités du monde et qui associent les citoyens à la définition et à l'évaluation des priorités budgétaires;

— que les organisations de la société civile ne soient pas seulement vues par les gouvernements et les bailleurs de fonds comme des opérateurs chargés de mettre en œuvre les actions financées par l'appui budgétaire dans le cadre de cahiers des charges à la définition desquels elles n'ont pas été associées;

— *a contrario*, que la société civile ne se substitue pas aux Parlements (à qui revient en premier lieu la fonction de contrôler l'utilisation de cette aide budgétaire). La faiblesse des parlements dans certains pays du Sud peut donner à la société civile un rôle de substitution qui n'est pas le sien. C'est au contraire en favorisant les échanges entre parlementaires et acteurs de la société civile que chacun doit trouver sa place.

echter niet bewezen. Begrotingshulp is op alle niveaus te weinig transparant. Zonder transparantie is het onmogelijk voor het middenveld en — erger nog — voor de parlementen om hun rol van begeleiders, critici en indieners van voorstellen te vervullen.

Het is een beetje kortzichtig om de verantwoordelijkheid voor deze situatie alleen naar de regeringen van de zuidelijke Staten door te schuiven. Er dient ook meer transparantie te komen bij de schenkers. Welke sommen worden er door hun begrotingshulp gesluisd, naar wie, en met welk doel ? Men dient te onderzoeken hoe het maatschappelijk middenveld in het noorden zowel als in het zuiden dichter betrokken kan worden bij het vastleggen van de strategieën van de landen. Dit gebeurt momenteel op zeer onbevredigende wijze. De vraag wordt belangrijker waar het om begrotingshulp gaat. Het begint in Europa, waar de geldschieters echt overleg zouden moeten plegen en een diepgaand partnerschap zouden moeten opzetten met de organisaties van het maatschappelijk middenveld, aangaande de prioriteiten van de begrotingshulp. Zo kunnen die organisaties hun bedenkingen en ervaringen inbrengen, maar er ook over discussiëren met hun partners van het maatschappelijk middenveld in het zuiden.

De transparantie dient uiteraard en vooral het maatschappelijk middenveld van het zuiden te betreffen. Wat « good governance » betreft, dit dient eerst in te houden dat de instellingen verantwoording dienen af te leggen tegenover de burgers. Dit zou inhouden dat er verschillende voorwaarden zijn bij het uitvoeren van begrotingshulp :

— het hele proces hoort transparant te verlopen en er moeten mechanismen bestaan die het middenveld, zowel in het noorden als in het zuiden, bij alle etappes betrekken. De begrotingshulp kan nog iets leren van de principes van het « participatief budget », dat door verschillende stedelijke overheden in de wereld wordt gebruikt en waarbij inwoners betrokken worden bij het vastleggen en beoordelen van de budgettaire prioriteiten;

— de organisaties van het maatschappelijk middenveld horen door de regeringen en de geldschieters niet alleen beschouwd te worden als operatoren die de acties die door de begrotingshulp worden gefinancierd in gang moeten zetten, binnen het kader van bestekken die zij niet mee hebben opgesteld;

— het maatschappelijk middenveld mag echter ook niet de plaats innemen van de parlementen (die als eerste taak hebben het gebruik van de begrotingshulp te controleren). Door zwakheid van de parlementen in sommige Staten van het Zuiden kan aan het middenveld een soort vervangende rol worden toegekend die eigenlijk niet de zijne is. Het is integendeel door de uitwisseling tussen parlementsleden en actoren van het maatschappelijk middenveld aan te moedigen, dat ieder zijn plaats kan vinden;

— mais que pour cela tant les parlements que les organisations de la société civile disposent des informations et de programmes de renforcement des capacités, définis en concertation avec eux et qui leur permettent de jouer pleinement leurs rôles.

Ces recommandations concernent aussi bien les bailleurs de fonds étrangers que les gouvernements nationaux bénéficiaires d'aide budgétaire car il serait dommageable que les premiers renvoient dos à dos gouvernements et sociétés civiles du Sud en les priant de se débrouiller pour assurer une gestion transparente, efficace et démocratique de l'aide budgétaire.

3. Discussion

Le président rappelle les pratiques de prêts d'état à état, qui existe en Belgique depuis longtemps. Ces transferts de fonds étaient censées contribuer au développement. On a vu incidemment combien cela a contribué à l'endettement.

Est-ce que l'aide budgétaire n'est pas en quelque sorte un aveu de l'échec de ces prêts, et une volonté de remplacer un instrument par un autre? Et ce faisant, ne change-t-on pas de conditionnalité, sans aboutir à des effets escomptés sur le long terme en matière de développement durable?

Il est en effet contradictoire de parler d'un côté de développement durable et de se limiter par ailleurs à des périodes de 3 ans pour réaliser ces objectifs. Si même dans nos parlements occidentaux on n'est pas capable de vérifier ces systèmes, même après analyse par la Cour des Comptes, comment peut-on dès lors supposer que les parlementaires des états du Sud y parviennent? Comment va-t-on rendre l'outil opérationnel à tel point que le suivi des opérations financières soit rendu possible par les parlementaires nationaux du Sud? Il se demande si cette procédure n'a pas été introduite par les bailleurs de fonds avec des intentions louables, mais très improvisée, et sans donner aux bénéficiaires du Sud les instruments leur permettant d'accompagner ce système de gestion?

Combien de fois, par le passé, n'a-t-on pas retrouvé aux ministères des finances des pays du Sud, un délégué du FMI au poste de celui qui était supposé définir les *guidelines*. De la sorte, beaucoup de pays étaient sous tutelle en matière de confection de leurs budgets et de la gestion des finances, et se trouvaient malgré tout encadrés par le FMI.

Maintenant, l'on prétend changer fondamentalement de système en mettant en place une coordination des

— zowel de parlementen als de organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten wel over informatie beschikken, alsook over programma's die dienen om de bekwaamheid te versterken en die samen met hen zijn ontwikkeld, wat hen moet toestaan hun rol ten volle te vervullen.

Deze aanbevelingen betreffen zowel de buitenlandse geldschieters als de nationale regeringen van de landen die begrotingshulp ontvangen, want het zou jammer zijn als de geldschieters de regeringen en het maatschappelijk middenveld van de landen van het Zuiden zouden zeggen dat ze zelf maar moeten zorgen voor een transparant, doeltreffend en democratisch beheer van het geschonken geld.

3. Bespreking

De voorzitter herinnert aan de praktijk van leningen van Staat tot Staat, die in België sinds lang bestaan. Deze geldtransfers werden verondersteld bij te dragen tot de ontwikkeling. Terloops heeft men vastgesteld hoeveel dit heeft bijgedragen tot de schuldenlast.

Is begrotingshulp geven in zekere zin niet hetzelfde als toegeven dat deze leningen geen succes waren en een manier om het ene instrument door het andere te vervangen? Wijzigt men zo niet gewoon de eisenpakketten, zonder op lange termijn, wat duurzame ontwikkeling betreft, tot de verwachte resultaten te komen?

Het is immers tegenstrijdig om enerzijds over duurzame ontwikkeling te spreken en zich anderzijds tot periodes van drie jaar te beperken om deze doelstellingen te bereiken. Als men in onze westerse parlementen nog niet in staat is om deze systemen te controleren, zelfs na een analyse door het rekenhof, hoe kan men dan veronderstellen dat de parlementen van de zuidelijke Staten dit kunnen? Hoe gaat men het instrument operationeel maken in die zin dat de nationale parlementsleden van de zuidelijke landen de financiële operaties kunnen volgen? Hij vraagt zich af of deze procedure niet is ingevoerd door de schuldeisers, met goede bedoelingen maar op een geïmproviseerde manier, en zonder dat de ontvangers in het Zuiden instrumenten krijgen om het beheerssysteem te begeleiden?

Hoe vaak hebben we in het verleden bij de ministeries van Financiën van een zuidelijk land een afgevaardigde van het IMF gevonden, die de plaats innam van degene die de *guidelines* moest vastleggen? Zo stonden vele landen onder toezicht wat het opmaken van de begroting en het beheer van de budgetten betrof en werden zij willens nillens door het IMF omkaderd.

Nu geeft men er de voorkeur aan het systeem fundamenteel te wijzigen, door de coördinatie van de

bailleurs de fonds, tout en égratignant quelque peu le FMI et la BM. Mais la question reste entière de savoir si le travail en devient plus fiable. Quelle est la qualité des statistiques fournis. pour avoir analysé la qualité des statistiques anciens qui n'avaient d'autre objectif que de pénaliser l'état aidé, ou de faire de la complaisance pour l'aider malgré tout, selon les objectifs propres aux IFI, le président doute de cette qualité.

Il pense particulièrement au Congo, où l'une ses étudiantes, brillante en statistiques, lui expliqua qu'elle avait comme instruction au ministère des finances d'«arranger» les budgets de sorte que, lorsque les experts du FMI arrivaient, les statistiques correspondaient à ce qu'on attendait, afin que l'État congolais puisse continuer à bénéficier de ces fonds, qui servaient finalement à être injectés dans des circuits de corruption.

Au Rwanda, il a étudié lui-même la question, et se dit convaincu que M. Lacube doit avoir connu des pratiques pareilles, qui ont aidé, pendant les deux années précédant le génocide, à tronquer l'ensemble des budgets avec la complaisance du représentant résidant de la BM, et que les fonds en découlant, étaient systématiquement détournés pour préparer le génocide.

Il insiste donc pour qu'il y ait une révision des méthodes et instruments existant au moment du génocide. A-t-on mieux organisé l'information de la société civile, ainsi que celle des parlementaires et des politiques en charge de ces instruments ?

Ceci est d'autant plus important par rapport à l'intervention récente de M. le Commissaire Michel, — et qui fut très médiatisée —, pour annoncer un fonds d'appui commun UE/BEI pour réaliser les infrastructures des pays ACP principalement.

M. Maystadt a récemment encore insisté sur le fait que la BEI était un bailleur de fonds extrêmement important, capable d'apporter plus de capacité de financement pour le développement que n'importe quelle autre institution de par le monde.

Quelles étaient les coordinations entre les opérations autour de l'aide budgétaire, et ce genre d'autre instrument qu'on semble vouloir mettre en place à la BEI, qui semble ainsi constituer une certaine défiance vis-à-vis des institutions internationales comme le FMI et la BM ?

Un dernier problème lui paraît subsister. Il prend l'exemple du Mali pour l'illustrer. Ce pays a voulu opérer une décentralisation. Par ailleurs, le Congo a envisagé de décentraliser davantage en créant de

geldschieters te organiseren en daarbij ook het IMF en de Wereldbank een beetje opzij te schuiven. Het blijft echter de vraag of het werk hierdoor betrouwbaarder wordt. Wat is de kwaliteit van de geleverde statistieken? De voorzitter heeft daarover zijn twijfels, aangezien hij de kwaliteit van veel oude statistieken heeft bestudeerd die alleen tot doel hadden de geholpen staat te penalisieren of om inschikkelijk te zijn en de betrokken Staat toch te helpen, naar gelang van de doelstellingen eigen aan de IFI.

Hij denkt meer bepaald aan Congo, waar één van zijn studentes die briljant was in statistiek hem uitlegde dat zij bij het ministerie van Financiën als opdracht had de budgetten zo te «schikken» dat de statistieken, als er deskundigen van het IMF kwamen, overeenkwamen met wat er verwacht werd en de Staat Congo kon blijven genieten van de geschonken fondsen, die uiteindelijk dienden om corruptiekanalen te voeden.

In Rwanda heeft hij de situatie zelf onderzocht en zegt hij ervan overtuigd te zijn dat de heer Lacube vergelijkbare praktijken gekend heeft, die ertoe hebben bijgedragen dat er in de jaren vóór de genocide hele begrotingen werden «bewerkt», met medeweten van de plaatselijke vertegenwoordiger van de Wereldbank en dat de fondsen die hieruit werden gewonnen, systematisch zijn aangewend om de genocide voor te bereiden.

Hij dringt er dus op dat aan de methodes en instrumenten die op het moment van de genocide bestonden, worden herzien. Heeft men de informatie van het maatschappelijk middenveld, van de parlementsleden en van de politici die deze instrumenten beheren beter georganiseerd ?

Dit is nog belangrijker als men het bekijkt in het licht van het recente en erg gemediatiseerde optreden van Eurocommissaris Michel, die een gemeenschappelijk steunfonds aankondigde van de EU/EIB, voornamelijk om de infrastructuur in de ACS-landen te financieren.

De heer Maystadt heeft onlangs nog benadrukt dat de EIB een zeer belangrijke geldschieter is, die meer financieringscapaciteit heeft op het vlak van ontwikkeling dan welke andere instelling ter wereld ook.

Wat is het verband tussen de operaties inzake begrotingshulp en dit ander soort instrument dat de BEI zou willen invoeren en dat een soort uitdaging lijkt in te houden voor de internationale instellingen zoals het IMF en de Wereldbank ?

Volgens hem blijft er nog een laatste probleem. Hij gebruikt het voorbeeld van Mali om dit te illustreren. Dit land heeft een decentralisatie willen doorvoeren. Congo heeft zelfs overwogen om nog meer te

nouvelles provinces. Comment l'aide budgétaire va-t-elle être articulée par rapport à ces volontés de donner plus de capacités aux entités décentralisées nouvelles, pour permettre aux populations des régions de déterminer quels sont leurs besoins primaires et immédiats ?

M. Francis Cordiat (CNCDF-France) se pose des questions au sujet du statut légal du vade-mecum. Par ailleurs, en analysant les critères, on constate qu'il y a toute une série d'éléments manquants, notamment le renforcement de la capacité, dont les plans nationaux sont un aspect, mais qui ne se retrouvent pas dans ledit document.

Il y a aussi la participation de la société civile qui pose problème.

M. Bruno Dujardin, professeur de Santé publique à l'ULB, pose une question sur les évolutions au Mali. Il a pu y constater les efforts de la coopération belge tendant à mettre en place l'appui budgétaire dans le domaine de l'éducation et de la santé.

Le problème se situe au niveau des instruments d'accompagnement. Le gros risque réside dans le fait que l'aide budgétaire renforce le niveau central, ce qui va à l'encontre de la mise en place de la décentralisation.

Un autre problème réside dans le fait que la coopération belge n'est pas toujours à même, de par sa propre centralisation excessive, d'accompagner la décentralisation et l'appui budgétaire sur le terrain.

Que prévoit-on dans le futur proche pour résoudre ce problème afin d'éviter des échecs dans l'instrumentation du nouvel outil ?

M. Johan Bruylandt, attaché de coopération au développement belge, constate que l'aide budgétaire est une dépense. Il demande quel est le budget prévu pour couvrir cette dépense. Quant on sait la façon rudimentaire dont certains pays confectionnent les budgets, il se pose des questions. Comment réalise-t-on pratiquement ces budgets, et comment réalise-t-on les ressources pour le fonctionnement de l'État. Quant à la décentralisation, le problème se pose également en termes de ressources pour répondre aux besoins des populations au niveau le plus décentralisé.

Mme Han Verleyen (11-11-11) a entendu parler d'une période d'essai 2005-2007 et se demande ce qu'il adviendra ensuite. Qui évaluera cette période d'essai : le contrat de gestion conclu entre la CTB et la DGCD est-il un instrument approprié à cet effet ? Que pouvons-nous espérer après une telle période d'essai, tant sur le plan institutionnel que politique ?

decentraliseren, door nieuwe provincies op te richten. Hoe zal de begrotingshulp verdeeld worden om te beantwoorden aan de vraag om de gedecentraliseerde overheden meer mogelijk te bieden en de bevolking van die gebieden zelf te laten beslissen wat hun primaire en onmiddellijke noden zijn ?

De heer Francis Cordiat, CNCDF (Commission nationale de la coopération décentralisée, Frankrijk) stelt zich vragen over het wettelijk statuut van het vademecum. Bij het analyseren van de criteria stelt men overigens vast dat er een heleboel elementen ontbreken, meer bepaald de versterking van de capaciteit, waarvan de nationale plannen één aspect vormen en die niet in het bedoelde document te vinden zijn.

Ook de deelname van het maatschappelijk middenveld geeft problemen.

De heer Bruno Dujardin, hoogleraar Volksgezondheid aan de ULB, stelt een vraag over de ontwikkelingen in Mali. Hij heeft de inspanningen van de Belgische samenwerking gezien, die begrotingshulp tracht te organiseren op het vlak van onderwijs en gezondheidszorg.

Het probleem ligt bij de begeleidingsinstrumenten. Het grote risico bestaat erin dat begrotingshulp de centrale overheid steunt, wat tegen de decentralisatie ingaat.

Een ander probleem is dat de Belgische samenwerking door haar eigen centralisatie niet altijd in staat is ter plaatse gedecentraliseerde begrotingshulp te verwezenlijken.

Wat is er in de nabije toekomst gepland om dit probleem op te lossen en te voorkomen dat het nieuwe werktuig tot fiasco's leidt ?

De heer Johan Bruylandt, attaché bij de Belgische ontwikkelingssamenwerking, stelt dat begrotingshulp een uitgave is. Hij vraagt welk budget er is opzijgezet voor deze uitgave. Wanneer men weet op welke rudimentaire manier sommige landen hun begroting uitwerken, rijzen er vragen. Hoe worden deze begrotingen praktisch uitgevoerd en hoe worden de middelen gegenereerd voor het functioneren van het staatsapparaat ? Wat de decentralisatie betreft, is er ook een probleem op het vlak van de middelen die moeten dienen om de noden van de bevolking op het meest gedecentraliseerde vlak te lenigen.

Mevrouw Han Verleyen (11-11-11) hoorde spreken over een proefperiode 2005-2007, en vraagt zich af wat er daarna zal gebeuren. Wie evalueert deze proef : is het beheerscontract tussen de BTC en DGOS daarvoor een gepast instrument ? Wat kunnen we verwachten na die proefperiode, zowel institutioneel als politiek ?

M. Joseph D'jombakodi, (Union des originaires du Congo en Belgique) se soucie de la corrélation pauvreté/corruption dans les différents pays du tiers-monde concernés.

M. Lacube désire d'emblée défendre la Belgique et son système de prêts d'état à état.

Ceci a été le fait d'un contexte particulier, où on ne se posait pas la question de savoir s'il y avait des budgets dans les pays récipiendaires ou pas; il n'y avait même souvent pas d'argent pour payer les salaires des fonctionnaires locaux.

Ces opérations sont à considérer dans le cadre spécifique de leur époque. Il s'agissait de stabiliser la situation et surtout de remettre de l'argent dans une machine qui ne fonctionnait plus. Il a vécu ces prêts puisqu'il était au Zaïre à l'époque. Le même genre d'opérations existait à la BM et au FMI, et d'autres encore. Il se réfère à l'intervenant qui se demandait à quoi bon aider s'il n'y a pas de budget. Il se fait qu'à cette époque-là, on était dans ce cas. Il fallait faire tourner la machine. Maintenant, après 10/15 ans, le contexte a évolué. Par rapport aux dires du délégué de CONCORD, il faut confirmer que l'aide budgétaire n'est pas une panacée. Cela ne remplacera pas des projets bien ciblés, ni le rôle des ONG.

Il cite comme exemple le cas d'une activité dans laquelle l'État n'a pas de véritable fonction. Lui redonner un rôle là-dedans n'est pas nécessairement une bonne chose.

Par contre, dans les activités comme la santé, l'éducation ou la justice, l'État a une fonction vis-à-vis des citoyens.

Ensuite, l'on ne peut pas insister assez sur la transparence : c'est le maître-mot.

Au moment où il était chef de délégation au Bénin, les députés lui faisaient remarquer que le budget était illisible. Il est important, quant on parle de réforme budgétaire, de prendre en compte cette dimension. Elle consiste à éviter une incompatibilité totale entre la demande du gouvernement et les contingences des gens qui doivent prendre les décisions.

Cela deviendra encore plus important dès qu'on s'intéressera aux aspects de la décentralisation.

S'il n'y a pas de démocratie, il ne peut y avoir d'aide efficace.

Il faut donc imposer à un État la tâche d'organiser les flux financiers de façon décentralisée. Il faut que cela marche également à ce niveau-là. Quand les

De heer Joseph D'jombakodi, (Union des originaires du Congo en Belgique) maakt zich zorgen over het verband tussen armoede en corruptie in de verschillende betrokken derdewereldlanden.

Om te beginnen wenst de heer Lacube België en zijn stelsel van leningen van staat tot staat te verdedigen.

Dit geschiedde in een bijzondere context, toen er zelfs geen sprake was van beschikbare begrotingen in de ontvangende landen; dikwijls was er zelfs geen geld om de lonen van plaatselijke ambtenaren te betalen.

Deze initiatieven moeten in het licht van de toenmalige situatie bekeken worden. Het ging erom de toestand te stabiliseren en vooral geld te pompen in een machine die niet meer werkte. Hij heeft de leningen meegemaakt aangezien hij in die tijd in Zaïre verbleef. Hetzelfde soort verrichtingen bestond ook bij de Wereldbank en het IMF, en bij andere organisaties. Hij verwijst naar de spreker die zich afvroeg welk nut het had om te helpen als er toch geen begroting is. Toen was dat inderdaad het geval. De machine moest op gang worden gebracht. Nu, 10, 15 jaar later, is de toestand geëvolueerd. Op de opmerkingen van de vertegenwoordiger van CONCORD, antwoordt spreker dat budgettaire hulp alleen inderdaad niet zaligmakend is. Het zal specifieke projecten of de rol van de NGO's niet vervangen.

Hij geeft het voorbeeld van een activiteit waarin de Staat geen echte rol speelt. Het is niet noodzakelijk een goed idee om hem dat wel te laten doen.

Voor domeinen als volksgezondheid, onderwijs of justitie moet de Staat echter wel een rol spelen ten opzichte van de burgers.

Vervolgens kan men het belang van de transparantie niet genoeg benadrukken : dat is de kern van de zaak.

Toen hij delegatiehoofd in Benin was, wezen de volksvertegenwoordigers hem erop dat de begroting onleesbaar was. Wanneer men over budgettaire hervorming spreekt, is het belangrijk met dit aspect rekening te houden. Men moet erop toezien dat de vraag van de regering niet volledig onverenigbaar is met de beperkingen in hoofde van mensen die de beslissingen moeten nemen.

Dit wordt nog belangrijker wanneer men de decentralisatie onder de loep neemt.

Zonder democratie kan er geen efficiënte hulp bestaan.

Men moet de Staat dus verplichten de geldstromen op gedecentraliseerde wijze te organiseren. Het moet ook op plaatselijk niveau werken. Als de burgemees-

maires gèrent mal, il y a un danger d'implosion du système.

En ce qui concerne la BEI, il y a des ressources importantes, et il salue l'initiative qui a été prise.

On s'est rendu compte, en mettant de l'argent dans la lutte contre la pauvreté que dans les pays qui se sont dotés d'une Poverty Reduction Strategy, il y a des performances relativement bonnes, et des taux de croissance relativement élevés, par exemple au Ghana.

On se rend compte dans ces pays-là que les problèmes se posent à un autre échelon ou secteur, par exemple l'énergie. On commence à avoir certaines difficultés. Dans l'exemple cité du Ghana, il y a des problèmes de fourniture d'énergie. On ne pourra faire venir l'initiative privée, parce que les investissements dans ces secteurs, comme par ailleurs aussi le transport, n'ont pas suivi. On s'est préoccupé de la lutte contre la pauvreté, et on a oublié de continuer le reste.

Dans des cas pareils, le rôle de l'aide budgétaire sera de faire en sorte que l'environnement général pour les investissements qui seraient financés par la BEI (et d'autres bailleurs de fonds européens) soient appropriés.

Au Ghana, qui a un taux de croissance de 6 %, et qui peut aller au delà, on voit un blocage.

Dans les fournitures de service, on a parlé de la santé et de l'éducation, mais il faudra intégrer la dimension de services à rendre aux entreprises privées, pour qu'elles se développent.

Il y a une coordination à organiser.

Mme Dijkstra souhaite réagir. Elle souligne que toute coopération au développement comporte des risques.

C'est pourquoi les évaluations sont difficiles. Autrefois, de nombreuses initiatives étaient prises pour encourager des projets et des prêts bilatéraux étaient accordés à cette fin.

Nous ne nous trouvons pas face à une alternative : des prêts ou des dons.

Le problème des projets, c'est qu'ils bénéficiaient souvent d'une aide conjointe. Chaque pays favorisait ses propres entreprises et installait dans les pays bénéficiaires sa propre logistique, ce qui affaiblissait la capacité de ces pays à planifier leur propre développement et à mettre en place une structure financière.

Certains projets fonctionnent bien, mais ils doivent s'accompagner d'une aide budgétaire, pour laquelle il faudra à nouveau opérer une distinction entre aide sectorielle et aide générale.

ters de zaken slecht beheren, staat heel het systeem op de helling.

Wat de EIB betreft, zijn er aanzienlijke middelen voorhanden, en is hij verheugd over het initiatief.

Bij het financieren van de armoedebestrijding heeft men gemerkt dat landen die een Poverty Reduction Strategy hebben uitgewerkt, Ghana bijvoorbeeld, vrij goede resultaten boeken en een vrij hoge groei kennen.

In die landen doen de problemen zich voor op een ander niveau of in een andere sector, de energie bijvoorbeeld. Dat begint problemen te scheppen. In het aangehaalde voorbeeld van Ghana is de energievoorziening problematisch. Men kan niet rekenen op privé-initiatieven omdat er in deze sector, net als in de vervoersector overigens, niet is geïnvesteerd. Men heeft zich geconcentreerd op de armoedebestrijding, en is vergeten naar de rest te kijken.

In dergelijke gevallen moet de begrotingshulp ervoor zorgen dat er een gunstig algemeen klimaat ontstaat voor investeringen die door de EIB (en andere Europese geldschietters) gefinancierd worden.

In Ghana, dat een groei van 6 % kent, die echter nog meer zou kunnen bedragen, is de toestand vastgelopen.

Wat betreft de dienstensector zijn de volksgezondheid en het onderwijs aan bod gekomen, maar men zal ook aandacht moeten besteden aan de diensten ten behoeve van privébedrijven opdat zij zich kunnen ontwikkelen.

Er moet werk gemaakt worden van een betere coördinatie.

Mevrouw Dijkstra wenst te reageren. Ze onderstreept dat er altijd risico's zijn in ontwikkelings-samenwerking.

Daarom zijn het moeilijke afwegingen. In het verleden is er veel aan projecthulp gedaan, en daarvoor waren er bilaterale leningen.

De vraag is hier niet : leningen of giften.

Probleem met projecten was dat het vaak ging om gebonden hulp. Ieder land bevoordeelde zijn eigen bedrijfsleven en zette zijn eigen implementering op in die landen, waardoor de capaciteit in die landen om een eigen ontwikkeling te plannen en een financiële structuur op te bouwen, werd ondermijnd.

Sommige projecten werken goed, maar daarnaast moet er begrotingshulp komen, en daarin moet dan weer onderscheid gemaakt worden tussen sectorale en algemene begrotingshulp.

Dans le cas d'une aide budgétaire sectorielle, les fonds sont certes attribués à l'autorité centrale, mais les conditions s'appliquent à un secteur particulier.

L'aide budgétaire générale est un bon moyen d'alimenter ces budgets.

Dans ce cas, il est possible de faire d'une pierre deux coups.

Les budgets des pays en développement n'étaient pas bien conçus. Par exemple, il y avait un poste « Enseignement/Salaires et autres ». Personne ne savait ce que couvrait la partie « autres ».

L'aide budgétaire, combinée à une assistance technique, permet de délimiter clairement l'affectation des fonds au moyen d'un système de classification plus limpide.

Nous savons, à présent, quelles sommes sont allouées à l'enseignement fondamental et aussi aux diverses régions.

Un contrôle externe est également prévu. C'est une bonne chose tant pour les donateurs que pour le pays en question.

Le professeur Renard souhaite réagir à la remarque concernant les prêts entre États. L'intervenant précédent a fait référence aux prêts relevant de l'aide liée, qui ont été un échec dans la perspective du développement proprement dit.

L'aide budgétaire n'est, au contraire, liée en aucune manière. C'est une caractéristique essentielle de ce type d'aide.

La majeure partie de l'aide budgétaire, qu'elle vienne de donateurs bilatéraux et certainement de la Belgique ou encore de la Banque mondiale, dans une mesure de plus en plus importante, revêt la forme de dons. Il s'accorde à dire avec M. Lacube que les paiements à court terme sous forme d'aide budgétaire ne peuvent pas être assimilés à l'aide budgétaire proprement dite.

La nouvelle forme d'aide budgétaire essaie de mettre davantage l'accent sur la relation entre les donateurs et les autorités du pays bénéficiaire.

Dans le cadre du soutien à des projets, les donateurs ont trop souvent tendance à contourner ces autorités. Cette formule ne fonctionne pas suffisamment dans les pays dépendants de l'aide.

Dans le cas des programmes d'ajustement structurel, les donateurs essaient souvent de mettre les autorités sous pression. Or, la nouvelle approche budgétaire est plus subtile: les autorités sont responsabilisées, mais subissent néanmoins aussi des pressions. C'est un procédé subtil qui s'apparente à un pari intéressant à tenter, en combinaison avec d'autres instruments.

Bij sectorale begrotingshulp gaat het geld wel naar de centrale overheid, maar de voorwaarden gelden voor een bepaalde sector.

Algemene begrotingssteun is een goed middel om iets te doen aan die begrotingen.

In dit geval kan je twee vliegen in één slag slaan.

De begrotingen van ontwikkelingslanden zaten slecht in mekaar. Zo was er een post « Onderwijs/Salarissen en overige ». Niemand wist wat « overige » dekte.

Met begrotingshulp kan, in combinatie met enige technische assistentie, duidelijk afgebakend worden waar het geld naartoe gaat, via een duidelijker classificatiesysteem.

We weten nu wat naar basisonderwijs gaat en ook naar welke regio.

Er komt ook een externe controle. Dat is goed voor de donoren en voor het land zelf.

Professor Renard wenst te reageren op de opmerking over leningen van staat tot staat. Vorige spreker verwees naar « commercieel » gebonden leningen. Dat werd een mislukking vanuit het perspectief van ontwikkeling *as such*.

In tegenstelling daarmee is de begrotingshulp ongebonden. Het is een wezenlijk kenmerk ervan.

De meeste begrotingshulp, van bilaterale donoren en zeker van België, en in toenemende mate ook de WB, gebeurt onder vorm van giften. Hij is het eens met de heer Lacube dat de zogenaamde korte-termijnbetaling onder de vorm van begrotingshulp, niet kan worden gelijkgesteld met eigenlijke begrotingshulp.

In de nieuwe vorm van begrotingshulp tracht men meer nadruk te leggen op de relatie tussen de donoren en de overheid van het ontvangende land.

Bij projecthulp lopen de donoren veel te vaak om die overheid heen. Zulks werkt onvoldoende in hulpafhankelijke landen.

Bij structurele aanpassingsprogramma's proberen donoren de overheid vaak onder druk te zetten. De nieuwe begrotings-benadering is daarentegen subtieler, zodat de overheid tezelfdertijd verantwoordelijk is, maar niettemin ook onder druk staat. Het is een subtiel proces en heeft iets weg van een gok, maar interessant om te wagen, gecombineerd met andere instrumenten.

Ensuite, il veut revenir sur un point soulevé par les ONG. Quel est réellement le rapport entre cette nouvelle forme d'aide et la forme traditionnelle qui passait par les ONG? Tout le monde s'accorde à reconnaître que ces deux formes d'aide sont complémentaires. Il ne saurait être question de supprimer l'aide fournie par le biais des ONG, mais il serait quand même intéressant, à titre d'exercice, d'essayer de déterminer le bon équilibre entre ces deux formes d'aide.

Son hypothèse de travail est que la Belgique achemine une trop grande partie de l'aide publique par des canaux indirects.

En Belgique, la proportion entre l'aide fournie via les ONG et l'aide publique est relativement importante.

L'équilibre entre les deux systèmes doit être testé de manière empirique. Il pense en tout cas que les ONG ont un problème qui tient au fait qu'elles se sont développées dans un monde où les donateurs les téléguidaient sans impliquer aucunement les autorités du pays bénéficiaire. À présent que les cartes ont été redistribuées, les ONG doivent trouver un nouveau rôle à jouer. Plusieurs ONG belges sont en passe de trouver leur voie, mais c'est un processus délicat.

M. Debar souhaite apporter quelques précisions concernant sur le statut du Vade-mecum. Il s'agit en fait de la résultante d'un accord entre le ministre du Budget et le ministre de l'Aide au développement. Le but était d'éviter, pendant la période d'essai, d'avoir à soumettre chaque dossier au ministre du Budget avant que le ministre de la Coopération au Développement puisse l'approuver.

La question a été posée de savoir ce qui allait se passer après la période d'essai du nouveau système.

C'est difficile à prédire. Le nouveau système doit faire l'objet d'une évaluation préalable, qui est en cours de préparation et qui débutera en février 2007. Les procédures seront examinées à la lumière des résultats obtenus. L'année prochaine, le ministre de la Coopération au Développement négociera avec son collègue du Budget en fonction des résultats.

Quelques suggestions ont été faites concernant la décentralisation parce que le budget de l'État central est trop abstrait et qu'il renforce la centralisation. Deux expériences sont réalisées dans les procédures en cours en vue d'y remédier. Il s'agit tout d'abord des *public initiative tracking services*, consistant à établir la part de l'argent versé qui atteint les projets à la base.

La première année, à peine 20% de l'argent parvenait au groupe cible. Au fil du temps, et après

Vervolgens wil hij ingaan op een punt van de NGO's. Wat is namelijk de verhouding tussen deze nieuwe vorm van hulp en de traditionele vorm, die verliep via de NGO's? Iedereen is het ermee eens dat beiden complementair zijn. Weliswaar kan het niet de bedoeling zijn de hulp via NGO's af te schaffen, maar het zou toch de moeite lonen een oefening te maken om uit te proberen waar de juiste balans moet komen te liggen.

Zijn werkhypothese is dat men met name in België een te groot deel van de publieke hulp kanaliseert via de indirecte kanalen.

In België ligt die verhouding van hun aandeel ten overstaan van de publieke hulp tamelijk hoog.

Het evenwicht tussen beide systemen moet empirisch worden uitgetest, maar hij denkt toch dat de NGO's een probleem hebben doordat ze zijn gegroeid in een wereld waarin de donoren NGO's gebruikten als kanaal, los van de overheid van het ontvangende land. De NGO's moeten zich nu in een rol terugvinden, in de nieuwe constellatie. Een aantal Belgische NGO's zijn die weg aan het vinden, maar het is een delicaat proces.

De heer Debar wenst enige toelichting te geven over het statuut van het Vade-mecum. In feite is het de resultante van een overeenkomst tussen twee ministers: deze van Begroting en deze van Ontwikkelings-samenwerking. De bedoeling was dat moest worden vermeden dat elk dossier gedurende de proefperiode werd voorgelegd aan de minister van Begroting, vooraleer de minister van Ontwikkelingssamenwerking dit kon goedkeuren.

De vraag werd gesteld wat er ging gebeuren na de proefperiode van het nieuwe systeem.

Dit is moeilijk te voorspellen. Wat er vooraf moet gebeuren is een evaluatie die nu wordt voorbereid en in februari 2007 zal starten. Het zal erom gaan de procedures te toetsen aan de behaalde resultaten. De minister van Ontwikkelingssamenwerking zal dan volgend jaar op basis van de resultaten onderhandelen met zijn collega van Begroting.

Er waren een paar suggesties over decentralisatie, omdat de begroting van de centrale staat te abstract is, en de centrale staat versterkt. In de lopende procedures zijn er twee experimenten aan de gang, ter correctie. Het gaat vooreerst om de *public initiative tracking services*. Er werd nagegaan hoeveel van het geschonken geld de projecten aan de basis bereikt.

In het eerste jaar bereikte nauwelijks 20% de doelgroep. Na verloop van tijd, en na publicatie van de

la publication des résultats, 90 % de l'argent est désormais transféré du ministère au niveau local. Les *basket funds* et les programmes sectoriels sont plus nombreux. La Belgique s'est engagée dans un de ces programmes en Tanzanie.

Un autre est en préparation en Ouganda, qui prévoit que le *Ministry of local governments* cédera aux autorités locales une plus grande partie des subsides qu'il gère et ce, à la demande insistante des donateurs. Des accords seront passés au sujet des critères auxquels les autorités locales doivent satisfaire. Comment doivent-elles faire rapport de leurs activités et comment exercer un contrôle ?

Tout cela doit avoir pour résultat que l'aide budgétaire permette davantage de transferts au profit des autorités locales.

M. Karlshausen revient sur deux points importants. Il s'agit de la place que doivent occuper ces organisations dans la société civile.

Dans le débat qu'on mène actuellement, on part de l'idée que l'aide budgétaire paraît un concept intéressant et qu'il faut l'adopter.

Il lui semble toutefois fondamental de ne développer cette technique que si on développe en parallèle un débat approfondi sur la gouvernance et sur la décentralisation. Ces deux concepts sont intimement liés.

La gouvernance ne doit pas être celle qui soit importée à l'origine par les bailleurs de fonds et puis appropriée par les pays bénéficiaires, mais une gouvernance conçue et construite ensemble. L'exemple du Niger le montre bien. Si l'on veut que les bénéfices de l'aide budgétaire arrivent à la population, c'est à travers les mécanismes de décentralisation que cela doit avoir lieu. C'est là qu'il y a un rôle à jouer pour les ONG du Sud, comme celles du Nord. La notion ONG couvre dans son esprit les associations de la société civile en général (mouvements de femmes, de paysans, de consommateurs, ...).

C'est sur le terrain que l'aide budgétaire apporte des bénéfices. Si on ne réussit pas à avancer sur ce plan avec une gouvernance partagée, et l'élaboration d'une gouvernance décentralisée, il est à craindre que le concept ne rende pas les profits qu'on espère en retirer.

Il partage avec M. Lacube l'intérêt pour la transparence. Mais il faut démontrer qu'elle ne doit pas seulement venir des gouvernements du Sud, mais qu'elle concerne aussi les autres acteurs, en ce compris les ONG, tout comme les institutions qui apportent les fonds. L'on ne ressent pas par exemple de la part de l'UE le désir d'apporter toute la transparence voulue, ni au point de départ, ni au point d'arrivée de l'aide budgétaire.

resultaten, bereikt men nu een percentage van 90 % van het geld dat naar het lokale niveau gaat vanuit het ministerie. Er zijn meer *basket funds* en sectorale programma's gekomen. België is in één van die programma's gestapt in Tanzania.

Een ander is in voorbereiding in Oeganda. Daarin zal het *Ministry of local governments* de subsidies die zij beheren meer geven aan lokale overheden, op aandrang van de donors. Er zullen afspraken worden gemaakt over de criteria waaraan de lokale overheden moeten voldoen. Hoe moeten ze rapporteren, en hoe moet dat worden gecontroleerd ?

Het resultaat moet zijn dat de begrotingshulp meer transferten mogelijk maakt naar lokale overheden.

De heer Karlshausen komt nog terug op twee belangrijke punten. Het betreft de plaats die deze organisaties moeten innemen in het maatschappelijk middenveld.

In het debat dat nu wordt gevoerd, wordt uitgegaan van de idee dat budgettaire hulp een goed initiatief is dat moet worden aangenomen.

Het lijkt hem essentieel deze techniek alleen te ontwikkelen als er tegelijk een diepgaand debat over governance en decentralisatie wordt gevoerd. Beide concepten hangen nauw samen.

De governance hoeft niet die te zijn die oorspronkelijk geïmporteerd werd door de geldschietters en nadien werd aangepast door de begunstigde landen, maar moet veeleer samen ontworpen en uitgebouwd zijn. Dit blijkt duidelijk uit het voorbeeld van Niger. Als de hulp bij de bevolking moet geraken moet dat geschieden via decentralisatiemechanismen. Daarin spelen zowel de NGO's van het Zuiden als die van het Noorden een rol. Het begrip NGO omvat de verenigingen van het maatschappelijk middenveld in het algemeen (organisaties van vrouwen, boeren, consumenten, ...).

De begrotingshulp biedt voordelen in de praktijk. Als er geen vooruitgang wordt geboekt inzake gedeelde en gedecentraliseerde governance zal het concept niet de verwachte voordelen opleveren.

Hij deelt de voorkeur van de heer Lacube voor transparantie. Die moet echter niet alleen van de regeringen in het Zuiden komen, maar ook van de anderen, met inbegrip van de NGO's en de instellingen die de fondsen aanbrengen. Zo is bijvoorbeeld de EU niet altijd geneigd de nodige transparantie te bieden, noch bij het vertrekpunt, noch bij de bestemming van de begrotingshulp.

M. de Crombrughe de Looringhe fait observer deux choses.

La première est que la coopération au développement est intrinsèquement un domaine à risque, quelle que soit la technique employée. Il faut effectivement faire un calcul des risques. Ce calcul doit permettre de décider si l'on entre dans ce circuit ou pas pour un pays précis.

La deuxième est qu'il ne s'agit que d'un instrument, et non d'un but en soi. S'il est bien utilisé, il renforce la capacité des autorités publiques. Vu les montants croissants de l'aide, il faut vérifier l'efficacité des critères.

Elle est présentée comme très technique, assortie à des conditionnalités. On les vérifie. Mais outre leur aspect politique, leur traduction est relativement technique. Il se dit satisfait qu'on a développé l'aspect politique dans ce débat. Il s'agit de l'implication des parlements ainsi que des sociétés civiles. L'on souhaite donc de la transparence au niveau de l'aide budgétaire. C'est un aspect qui n'avait peut-être pas été mis assez en évidence dans l'évaluation conjointe.

M. Tanguy Biolay du Bureau d'étude ADE de Louvain-la-Neuve trouve qu'il résulte du débat deux ingrédients essentiels, c'est-à-dire la qualité du dialogue politique et le développement des capacités institutionnelles du bénéficiaire.

Il y a d'abord l'exigence de l'unicité du dialogue; on n'a plus de dialogues séparées, mais un dialogue du bénéficiaire face à un ensemble de bailleurs de fonds (BM-CE-autres partenaires).

Ceci est une donnée plus riche, mais mise en danger par deux problèmes.

Le premier est neuf: c'est la montée en puissance de nouveaux bailleurs de fonds (*like-minded donors*), qui n'ont plus la même approche et permettent aux partenaires de jouer sur deux tableaux.

L'autre est la différence de vues entre les *like-minded donors* sur un certain nombre de points, notamment les enjeux du commerce international et les priorités relatives à la poursuite d'un certain nombre de biens publics, comme la sécurité et l'environnement.

Un deuxième point important est le développement de capacités institutionnelles.

Il y a d'une part des capacités pour utiliser ses instruments de politique économique, et notamment son budget, pour conduire sa politique dans le sens de ses objectifs convenus.

Il y a d'autre part les capacités à participer au dialogue politique, et à le conduire de la manière la plus fructueuse possible.

De heer de Crombrughe de Looringhe merkt twee zaken op.

Om te beginnen is ontwikkelingssamenwerking intrinsiek een risico, welke techniek ook wordt gebruikt. Daarom is een risicoberekening nodig. Zo kan men besluiten of men er voor een bepaald land aan wil beginnen of niet.

Ten tweede is het een instrument en geen doel op zich. Als het goed wordt gebruikt vergroot het de mogelijkheden van de overheid. De bedragen worden almaar groter en dus moeten de criteria op hun efficiëntie worden beoordeeld.

Die is erg technisch en aan voorwaarden gebonden. Die worden gecontroleerd. Naast het politieke aspect is de omzetting vrij technisch. Hij is tevreden dat de politieke kant in dit debat aan bod is gekomen. Zowel de parlementen als het maatschappelijk middenveld moeten erbij betrokken worden. De transparantie inzake begrotingshulp is nodig. In de gezamenlijke evaluatie moet dit duidelijk aan bod komen.

De heer Tanguy Biolay van het Bureau d'étude ADE in Louvain-la-Neuve vindt dat uit het debat twee zaken naar voren komen, namelijk de kwaliteit van de politieke dialoog en de uitbouw van institutionele capaciteiten voor de begunstigde.

Om te beginnen is er de vereiste eenheid van dialoog: er zijn geen aparte dialogen meer, maar een dialoog van de begunstigde met alle geldschieters (Wereldbank, EG, andere partners).

Daarbij rijzen twee problemen.

Het eerste is nieuw: de opkomst van nieuwe geldschieters (*like-minded donors*), die een andere aanpak hebben en de partners op twee fronten laten spelen.

Het andere is de verschillende kijk van de *like-minded donors* op een aantal zaken, met name de internationale handel en de prioriteiten inzake het streven naar een aantal algemene belangen zoals veiligheid en milieu.

Een tweede belangrijk punt is de ontwikkeling van de institutionele capaciteiten.

Om te beginnen zijn er die inzake het gebruik van economische politieke instrumenten, met name het budget, om een beleid te voeren in de zin van de overeengekomen doelstellingen.

Daarnaast zijn er die van deelname aan de politieke dialoog, op een zo vruchtbaar mogelijke manier.

Certains donateurs ont des pratiques intéressantes par rapport au premier aspect, par exemple la CE. Lorsqu'elle consent de l'aide budgétaire, elle l'associe toujours d'une fraction de +/- 6 % destinée aux facilités pour soutenir l'appui institutionnel. On constate que l'emploi de ces fonds n'est pas optimal. La demande en est relativement réduite. Peut-on en faire dès lors une conditionnalité ?

Le deuxième aspect concerne l'appui aux partenaires pour formuler les demandes et participer avec une compétence technique suffisante au dialogue sur la politique avec les donateurs; celui-ci n'est pas du tout institutionnalisé.

Il est pourtant un type d'appui qui mobiliserait toutes les parties prenantes. Il lui semble qu'il y a là une lacune dans la situation actuelle.

M. Paul Olamba (ASBL CIERD) rappelle que, souvent, la coopération au développement est aussi un outil de la politique étrangère d'un pays, qu'il s'agisse de la Belgique ou de l'Union européenne. Quel est le lien qu'on pourrait établir entre le fait que la coopération est utilisée de telle façon, et le fait de l'échec de la politique du développement ?

M. Thomas Mambo pose une question sur l'ajustement structurel. Il s'agit d'une politique de contrainte imposée aux états du Sud. Cette politique mène à des coupes dans le budget de l'éducation. D'autre part, les programmes d'assistance obligée soutiennent l'état. Il y a là une contradiction. Ne serait-il pas préférable de supprimer les programmes d'ajustement structurels, ce qui aiderait les états, puisque ces programmes tuent l'état en diminuant sa capacité financière. N'est-il pas contradictoire que d'un autre côté, l'on appuie des programmes d'aide budgétaire pour soutenir l'état, tandis ce que de l'autre, l'on maintienne les ajustements structurels ?

Mme Han Verleyen souhaite soutenir la suggestion du professeur Renard, qui charge les ONG de rechercher un nouveau rôle à jouer. D'un autre côté, il ne faut pas sous-estimer l'expérience des ONG, même en matière d'aide budgétaire. À titre d'exemple, les ONG belges soutiennent déjà des organisations partenaires du tiers-monde, en ayant recours à des mécanismes de contrôle analogues en matière de comptes et de transparence des budgets à l'égard de leurs donateurs.

Elle convient néanmoins que les ONG belges doivent rechercher, en concertation avec leurs partenaires du sud, des thèmes et des agendas communs.

L'exigence de la transparence et de la capacité d'analyser des budgets considérables, est un élément important à cet égard, tant pour les donateurs que pour les associations partenaires.

Bepaalde donoren, zoals de EG, pakken het eerste aspect op interessante wijze aan. Als zij hulp toezegt behoudt zij altijd ongeveer 6% voor voor institutionele steun. Deze fondsen worden niet optimaal gebruikt. Er is weinig vraag naar. Waarom is dat dan een voorwaarde ?

Ten tweede is er de steun voor de partners bij het formuleren van vragen en het deelnemen met voldoende technische kennis aan de dialoog over het beleid met de donoren; dat is nog niet geregeld.

Die steun zou echter alle belanghebbende partijen op de been brengen. Dat lijkt hem dan ook een tekortkoming in de huidige situatie.

De heer Paul Olamba (VZW CIERD) herinnert eraan dat ontwikkelingssamenwerking ook een werktuig is voor het buitenlands beleid van een land, of het nu om België of om de Europese Unie gaat. Welk verband zou men kunnen zien tussen het feit dat samenwerking op die manier wordt gebruikt en het feit dat het ontwikkelingsbeleid faalt ?

De heer Thomas Mambo stelt een vraag over structurele aanpassing. Het gaat om een dwingend beleid dat de zuidelijke Staten wordt opgedrongen. Dit beleid leidt tot inkrimpingen van de begroting voor onderwijs. Voorts ondersteunen de programma's van verplichte steun de Staat. Daar is dus sprake van tegenstrijdigheid. Zou men niet beter de programma's voor structurele aanpassing schrappen, wat de Staten zou helpen, aangezien die programma's de Staat benadelen door zijn financieel vermogen te verkleinen. Is het trouwens niet tegenstrijdig dat men programma's van begrotingshulp steunt die de Staat moeten helpen, en men tegelijkertijd de structurele aanpassingen blijft behouden ?

Mevrouw Han Verleyen wenst de suggestie van professor Renard te steunen, die de NGO's opdraagt een nieuwe rol te zoeken. Anderzijds, mag men de ervaring van de NGO's niet onderschatten, ook niet al op het valk van begrotingshulp. De Belgische NGO's geven, bij wijze van voorbeeld, ook nu reeds steun aan partnerorganisaties in de derde wereld, met vergelijkbare controlemechanismen inzake afrekeningen en transparantie van de begrotingen ten overstaan van hun donoren.

Ze is het er wel mee eens dat de Belgische NGO's samen met hun partners uit het zuiden op zoek moeten gaan naar gemeenschappelijk thema's en agenda's.

Het eisen van transparantie en capaciteit om grote begrotingen te analyseren, zowel bij de donoren als de partnerverenigingen, is daarbij een belangrijk element.

Le président demande ce qu'il en est des APE. Les membres de cette commission ont été interpellés par le fait que le membre de la Commission européenne qui est en charge de ce dossier soit le commissaire du Commerce, et non celui de la Coopération au développement. Quand on posait la question des moyens à dégager pour ces accords, on s'apercevait qu'ils seraient pris sur le FED, et donc sur les moyens du volet coopération au développement. Est-ce que cela ne dénote pas un manque de cohérence entre les instruments qu'on met en place, et les moyens qui sont alloués à cette nouvelle politique? L'on discute ici de moyens à mettre en œuvre dans les toutes prochaines semaines. Travaille-t-on bien dans un objectif de développement durable et de coopération? N'est-il pas aberrant que pour les pays du Sud, l'on mette tellement d'instruments incohérents en œuvre? L'on voit ainsi arriver pas mal d'outsiders, comme dans le domaine de la conditionnalité. Malgré les objectifs louables, il pense que ces instruments nouveaux ne sont pas suffisamment placés dans leur contexte général de façon préalable.

M. Lacube se rappelle qu'à un moment donné, le commissaire européen précédent en charge du commerce, avait fait le constat que les discussions sur les APE ne pouvaient pas continuer positivement si elles n'étaient pas repositionnées par rapport à la coopération au développement. Il ne s'étonne pas de la réticence d'un pays négociateur qui constate une perte de recettes suite à ces accords. Il comprend que ce pays demande une compensation. Ce qui est compliqué pour la commission, c'est de savoir sur quel budget il faut imputer ces compensations, afin que cette intervention ne soit pas considérée comme contraire aux accords de l'OMC.

Il en est ainsi de l'Afrique de l'Ouest qui a monté une union douanière avec mise en place de tarifs extérieurs, etc. Dans ce cas-là, on pouvait demander légitimement, compte tenu du contexte international, d'aider ces pays dans la mise en place d'un système qui leur permettrait d'améliorer leurs systèmes d'échange commerciaux, en abaissant les tarifs douaniers entre eux. Effectivement, il faut qu'à un moment donné, ces recettes douanières ne soient plus excssifs. En attendant, il faudra trouver des compensations. Il a en mémoire quelques exemples de pays qu'il connaît qui ont mis pas mal de temps à monter des schémas de TVA, e.a. des pays comme la France avec ses deux ministères compétents, donc des contextes où notre logique dépasse les possibilités.

Il y a des collègues de la DG Commerce qui pourraient mieux expliquer ce phénomène, e.a. pourquoi on mettrait des conditions à l'aide budgétaire à certains pays, pour pouvoir conclure des accords de partenariat avec ces pays. Ce serait la catastrophe totale. Ce serait utiliser un instrument d'aide à des fins

De voorzitter vraagt hoe het zit met de EPO's (economische partnerschapsovereenkomsten). De leden van de commissie zijn verbaasd dat het lid van de Europese Commissie dat met dit dossier belast werd, de commissaris is bevoegd van de handel blijkt te zijn, en niet van deze bevoegd van «Ontwikkelingssamenwerking». Wanneer men vragen stelde over de middelen die zouden worden vrijgemaakt voor deze overeenkomsten, begreep men dat het geld uit het Europees Ontwikkelingsfonds moest komen, dus uit de middelen voor de ontwikkelingssamenwerking. Is er hier geen gebrek aan coherentie tussen de instrumenten die worden geïnstalleerd en de middelen die voor het nieuwe beleid zijn bestemd? Het gaat hier om middelen die in de komende weken al moeten worden vrijgemaakt. Geschiedt dit wel in het licht van duurzame ontwikkeling en samenwerking? Is het niet absurd dat men voor de landen van het Zuiden zoveel onsamenhangende middelen inzet? Zo ziet men vrij veel *outsiders* komen, bijvoorbeeld op het vlak van de voorwaarden. Hoewel de doelstellingen lovenswaardig zijn, denkt spreker dat de nieuwe instrumenten van tevoren niet genoeg in hun algemene context worden geplaatst.

De heer Lacube herinnert zich dat de vorige Europese commissaris voor Handel op een gegeven moment had vastgesteld dat de besprekingen over de partnerschapsovereenkomsten niet goed konden worden voortgezet als ze niet werden aangepast aan de ontwikkelingssamenwerking. Hij is niet verbaasd dat dit tot terughoudendheid leidt van een onderhandelend land dat vaststelt dat er door die akkoorden minder geld binnenkomt. Hij begrijpt dat dit land dan compensatie vraagt. Wat moeilijk is voor de commissie, is te weten op welk budget die compensatie moet worden ingebracht opdat de interventie niet in strijd zou zijn met de wereldhandelsakkoorden.

Dit is het geval in West-Afrika, waar men een douane-unie heeft ingesteld met externe tarieven enz. In dat geval zou men — rekening houdend met de internationale context — redenen hebben om die landen te helpen bij het invoeren van een systeem dat hun handelsverkeer moet verbeteren door de onderlinge douanetarieven te verlagen. De douane-inningen mogen op een gegeven moment inderdaad niet meer buitengewoon hoog zijn. Intussen dient er voor compensaties te worden gezorgd. Hij herinnert zich voorbeelden van een aantal landen die er vrij lang over hebben gedaan om BTW-systemen uit te werken, zoals Frankrijk, waar er twee bevoegde ministers zijn en er dus een context bestaat waar onze logica voorbij de mogelijkheden reikt.

Er zijn collega's bij de DG Handel die dit fenomeen beter zouden kunnen uitleggen, onder andere waarom er voor bepaalde landen voorwaarden aan de begrotingshulp werden verbonden, om partnerschapsovereenkomsten met die landen te kunnen afsluiten. Dat zou een complete catastrofe zijn. Dan zou een

plutôt politiques. Il y a là un danger qui consiste à forcer la main à certains pays, sous la pression d'un calendrier.

Il faut bien regarder comment on peut aider ces pays à faire en sorte que cela ne soit pas plus dur pour eux que de recevoir de l'aide au développement. C'est sur cela que travaille la Communauté européenne aujourd'hui.

La responsabilité est bien celle du commissaire du commerce, s'agissant de négociations. Il relève ce qu'a dit M. Tanguy Biolay, c'est-à-dire que la montée en puissance d'autres bailleurs de fonds présente des dangers. Non pas parce que leurs conditions sont différentes, mais parce que l'on fait miroiter vers ces pays des possibilités de financement. Mais cela ne peut se faire que pour un pays qui n'a plus de dettes internationales comme le Ghana. Il peut se tourner alors vers les banques. Il pourrait, en ce faisant, se trouver dans 5 ans dans la même situation que celle dans laquelle il était il y a 15 ans, c'est-à-dire endetté à outrance. L'aide pourrait y échouer. Il ne dit pas cela pour l'empêcher de se tourner vers de nouveaux bailleurs de fonds. Mais pour éviter des erreurs qui ont été faites dans le passé.

Mme Dijkstra souhaite évoquer les conditions qui doivent bénéficier à la population. Il y a « conditions » et « conditions »; toutes ne se valent pas. C'est pourquoi les donateurs devraient poser moins de conditions. Tout le monde souhaite que les objectifs du millénaire pour le développement puissent être atteints, mais on s'entend moins quant à la manière d'y arriver. La Banque mondiale formule parfois des recommandations trop détaillées, en fixant par exemple la manière dont certaines instances doivent coopérer dans un pays, en leur imposant de convenir d'une répartition des tâches ou en déclarant que le parlement doit adopter une loi déterminée en vue de décentraliser l'enseignement, alors qu'on ne sait pas si la solution est bien celle-là, etc.

Tout cela plaide en faveur d'une limitation des conditions.

En Tanzanie, on a procédé à une évaluation de l'aide budgétaire, indépendamment de l'évaluation exposée précédemment. La méthodologie était identique. Dans ce pays, les rapports sont trimestriels, en raison du volume de l'aide. La transparence est donc plus grande, mais elle est accueillie avec indifférence au sein du Parlement tanzanien. L'on espère un changement de mentalité pour qu'il y ait une réelle demande de transparence. Les organisations représentatives de la société civile pourraient, elles aussi, interpeller leur parlement sur ce point.

Le professeur Renard souhaite formuler deux observations supplémentaires. La première concerne les déclarations de M. Tanguy Biolay à propos du

hulpverleningsinstrument voor politieke doeleinden worden gebruikt. Er is dus een gevaar dat een aantal landen in een bepaalde richting worden gedwongen, onder druk van een agenda.

Men dient goed te kijken hoe men die landen kan helpen, opdat het voor hen niet moeilijker wordt dan gewoon ontwikkelingshulp te krijgen. Daar is de Europese Gemeenschap nu mee bezig.

Aangezien het om onderhandelingen gaat, valt de verantwoordelijkheid uiteraard bij de Commissaris van Handel. Hij gaat in op wat de heer Tanguy Biolay heeft gezegd, namelijk dat de groeiende macht van andere geldschieters risico's inhoudt. Niet omdat hun voorwaarden anders zijn, maar omdat men die landen mogelijkheden tot financiering voorspiegelt. Dat is echter niet mogelijk voor landen die geen schulden meer hebben, zoals Ghana. Zulke landen kunnen zich dan tot de banken wenden en zich over 5 jaar weer in dezelfde situatie bevinden als 15 jaar geleden, met een overmatige schuldenlast. De hulp zou kunnen tekortschieten. Hij zegt dit niet om te beletten dat men zich tot andere geldschieters zou wenden, maar om te voorkomen dat men weer dezelfde fouten maakt als in het verleden.

Mevrouw Dijkstra wil ingaan op de voorwaarden die ten goede moeten komen van de bevolking. Er zijn voorwaarden en voorwaarden; niet allen zijn evenwaardig. Daarom zouden donoren minder voorwaarden stellen. Iedereen wil de MOD's gerealiseerd zien, maar de manier waarop ligt minder voor de hand. De WB schrijft soms al te gedetailleerd dingen voor, bijvoorbeeld hoe bepaalde instanties in een land moeten samenwerken, dat ze een taakverdeling moeten afspreken, dat het parlement een bepaalde wet moet aannemen om binnen het onderwijs te decentraliseren, terwijl men niet weet of dat nu wel de oplossing is, enz.

Dat pleit ervoor om de voorwaarden te beperken.

In Tanzania was er een evaluatie van de begrotingshulp, los van de tevoren uiteengezette evaluatie. De methodologie was dezelfde. In Tanzania zijn er driemaandelijks rapporten, vanwege het volume van de steun. Meer transparantie dus, maar op onverschilligheid onthaald binnen het Tanzaniaans parlement. Men hoopt daar verandering in te zien, zodat er wel naar gevraagd wordt. Ook de organisaties van het middenveld zouden hun parlement daarop kunnen aanspreken.

Professor Renard wil twee bijkomende opmerkingen maken. De eerste betreft de uitspraken van de heer Tanguy Biolay, wat betreft het gebrek aan capaciteit

manque de capacité des pays à dialoguer sur le plan politique. C'est peut-être le cas, mais plusieurs donateurs ont pris des initiatives en vue de renforcer cette capacité, notamment dans un pays d'Afrique de l'Ouest, où la Banque mondiale finance, sans aucune obligation de lui rendre compte, trois anciens ministres des Finances d'autres pays afin d'aider le ministre des Finances local dans le dialogue avec la Banque mondiale et le FMI.

Il y a également des donateurs qui paient des experts indépendants comme le DEFID anglais DEFID pour suivre tout le processus du dialogue politique, ce qui permet d'obtenir de bons résultats.

Certains pays et certaines organisations régionales comme l'OUA et, au sein de celle-ci, le NEPAD, jouent un rôle de plus en plus important, dans une sorte de *peer-review*.

La deuxième observation de l'intervenant est que l'échec relatif de l'aide s'explique en partie par la complexité certaine des objectifs poursuivis par les donateurs.

Ce qui permet d'espérer, c'est que la perception que les donateurs ont de leurs propres intérêts a considérablement changé au cours des dix dernières années, avec la fin de la guerre froide et l'apparition d'une nouvelle perception selon laquelle les États fragiles constituent une menace en soi pour la sécurité et la prospérité du monde et, plus spécifiquement, de l'Occident. Francis Fukiyama, l'un des principaux commentateurs politiques aux États-Unis, affirme que c'est là que réside la plus grande menace pour la prospérité de l'Occident.

Les pays occidentaux ont donc, de plus en plus, tendance à considérer les efforts de développement comme étant dans leur propre intérêt.

M. Lacube désire encore répliquer sur ce point.

Il est d'accord de ne pas avouer l'échec de l'aide. Par rapport à la situation de l'Afrique, il y a quelques années, la plupart des plus grands pays africains avec le plus de population, étaient hors aide (Soudan, Nigéria, etc). Seule 30 % de l'Afrique était concernée.

Si on n'est pas concerné par les pays en conflit, il est difficile d'être efficace avec l'ensemble de l'aide. On ne peut avoir que des résultats ponctuels seulement.

M. de Crombrugghe de Looringhe conclut en disant qu'on n'a pas abordé la question de l'importance du cadre international. Or, nous travaillons dans un contexte qui évolue très rapidement.

Vue « de l'intérieur », la déclaration de Paris inclut un consensus, dans la mesure où elle précise claire-

van landen om aan beleidsdialoog te doen. Misschien is dat wel zo, maar verschillende donoren namen initiatieven om die capaciteit te versterken, bijvoorbeeld in een West-Afrikaans land, waar de WB drie ex-ministers van Financiën van andere landen financiert om zonder enige rapportering aan de WB de lokale minister van Financiën te helpen in de dialoog met WB en IMF.

Er zijn ook donoren die onafhankelijke experten betalen om het hele proces van de politieke dialoog op te volgen. Dat gebeurt onder andere met de Engelse DEFID, met goede resultaten tot gevolg.

Bepaalde landen en regionale organisaties, zoals de OUA — en daarin NEPAD — spelen een toenemende rol, in een soort van *peer-review*-proces.

Een tweede opmerking van dezelfde interveniënt is dat de mate waarin de donoren tamelijk complexe doelstellingen nastreven, mee het relatief mislukken van de hulp verklaren. Dat is zeker het geval.

Wat meer hoop geeft, is dat de perceptie die donoren hebben van hun eigen belangen, de laatste 10 jaar erg veranderd is met het einde van de koude oorlog, en met een nieuw aanvoelen dat fragiele staten op zich een bedreiging zijn voor de veiligheid en de welvaart van de wereld en specifiek van westerse landen. Een der belangrijkste politieke commentatoren in de VS, — Francis Fukiyama —, zegt dat dit de belangrijkste bedreiging is voor de welvaart van het Westen.

Het nastreven van ontwikkeling wordt aldus meer en meer door Westerse landen beschouwd als zijnde in hun eigen belang.

De heer Lacube wenst hier nog een opmerking over te maken.

Hij is het ermee eens dat men niet zomaar kan beweren dat ontwikkelingshulp een mislukking is. Enkele jaren geleden kregen de meeste Afrikaanse landen met de grootste bevolking (Soedan, Nigeria, enz.) geen hulp. De hulp ging slechts naar 30 % van Afrika.

Als men geen aandacht schenkt aan de conflictlanden, kan de hulp in het algemeen moeilijk efficiënt zijn. Men kan dan slechts enkele plaatselijke resultaten boeken.

De heer de Crombrugghe de Looringhe besluit door te stellen dat er niet is ingegaan op het belang van het internationale kader. We werken in een zeer snel evoluerend kader.

Van binnenin bekeken is er een consensus in de verklaring van Parijs, waar duidelijk gezegd is dat

ment que la coopération au développement relève désormais d'une responsabilité partagée. Les pays partenaires établissent leur propre agenda et, si nécessaire, ils le font de manière collective dans le cas de grandes alliances économiques. Dans le même temps, les donateurs s'engagent à soutenir cette politique.

C'est dans ce cadre que se situe l'instrument de l'aide budgétaire.

Le deuxième cadre est celui de l'Union européenne, où, dans les limites du consensus européen, nous nous engageons toujours plus loin sur la voie du leadership de la Commission européenne en matière de politique de coopération au développement.

Bien que ce domaine de compétences n'ait pas encore été confié à la Commission, le consensus européen a permis, par le biais d'une étape intermédiaire, de s'engager à travailler dans une plus grande complémentarité. Du fait de cette complémentarité, l'instrument de l'aide budgétaire a perdu son uniformité et se prête désormais à différentes approches.

Les intérêts nationaux et la tradition ou la situation d'un État membre en tant que donateur bilatéral peuvent entraîner un déplacement des priorités.

La discussion a aussi explicité la responsabilité des donateurs, aussi bien que des bénéficiaires. L'instrument de l'aide budgétaire est à responsabilité partagée. Pour être mis en œuvre, il a besoin d'une part, de transparence au niveau des états bénéficiaires, mais également au niveau des donateurs.

Un instrument ne peut servir qu'une fonction à la fois. Si on a des difficultés à démontrer la chaîne logique allant de l'aide budgétaire générale jusqu'à l'allègement de la pauvreté, on constate qu'une aide budgétaire générale, assortie d'une politique et un minimum de bonne gestion, peuvent mener à une meilleure gestion des finances publiques de même qu'une aide budgétaire sectorielle peut mener à un renforcement de l'administration et à la fourniture de services au niveau sectoriel.

Par ailleurs, la responsabilité des donateurs est aussi de s'assurer d'une certaine prévisibilité. Le gros risque de l'aide budgétaire pour les états partenaires, est qu'il n'y ait pas cette prévisibilité et que l'aide ne vienne pas en renforcement au bon moment, pour renforcer une politique budgétaire des états, mais que d'autre part, comme les donateurs utilisent des critères conjoints, mais pas vérifiés assez fondamentalement pour s'assurer de leur efficacité, ces aides comprennent un risque important pour les pays bénéficiaires si à un moment quelconque les donateurs bloquent brutalement leur aide, pour une raison qui leur est propre. Cette aide peut représenter un pourcentage important du budget de ce pays et son interruption peut avoir des conséquences en proportion.

ontwikkelingssamenwerking voortaan gebeurt onder gedeelde verantwoordelijkheid. Partnerlanden stellen de agenda op voor zichzelf en desnoods collectief waar grote economische verbanden bestaan. Tegelijkertijd verbinden de donoren er zich toe die politiek te ondersteunen.

Het is in dat kader dat het instrument « begrotingshulp » zich situeert.

Het tweede kader is dat van de Europese Unie, waar we — binnen de Europese consensus — steeds meer de weg opgaan van het leadership van de Europese commissie in het beleid van de ontwikkelingssamenwerking.

Hoewel dit domein nog niet overgedragen is aan de commissie, maakt de Europese consensus dat, via een tussenstap, de verbintenis aangegaan is om meer complementair te werken. Deze complementariteit leidt ertoe dat het instrument « begrotingshulp » geen eenvormig instrument is gebleven, maar onderhevig aan verschillende benaderingen.

De nationale belangen en traditie of de situatie van een lidstaat als bilaterale donor, kunnen maken dat er een accentverschuiving is.

Uit de discussie is ook duidelijk gebleken hoe belangrijk de verantwoordelijkheid van zowel de donorlanden als de begunstigden is. Begrotingshulp is een kwestie van gedeelde verantwoordelijkheid. Daarom is transparantie essentieel, zowel wat betreft de begunstigde landen als de donorlanden.

Een instrument kan slechts één functie tegelijk vervullen. Hoewel het moeilijk is om alle stappen te ontleden die uitgaan van de algemene begrotingshulp en uitmonden in een verlichting van de armoede, stelt men toch vast dat een algemene begrotingshulp die gepaard gaat met een beleid en een minimum aan deugdelijk bestuur, kan leiden tot een beter beheer van de overheidsfinanciën, net zoals een sectorale budgettaire hulp de administratie en de levering van diensten kan bevorderen.

Een van de verantwoordelijkheden van de donorlanden is ook dat zij voor een zekere voorspelbaarheid moeten zorgen. Het grote risico van de budgettaire hulp voor de partnerlanden is dat er een gebrek is aan voorspelbaarheid en dat de hulp niet op het juiste ogenblik toekomt om hun begrotingsbeleid te versterken. Voorts hanteren de donorlanden gezamenlijke criteria waarvan de doeltreffendheid echter niet grondig genoeg getoetst werd, en lopen begunstigde landen het risico dat donorlanden hun hulp plots om een of andere reden die zij zelf bepaald hebben, stopzetten. Deze hulp maakt soms een aanzienlijk deel uit van de begroting van een land en een stopzetting ervan kan dan ook ernstige gevolgen hebben.

Il y a donc bien une responsabilité partagée.

Le rôle de la Belgique dans ce contexte, en fonction du vademécum adapté à la situation dans notre pays, est d'agir concrètement en fonction de contextes où les donateurs sont multinationaux. La société civile peut réagir dans un sens favorable.

Le rôle de la Belgique avec sa taille et ses capacités d'allocation de fonds réduites, dans un concert international de donateurs, n'est pas négligeable. Ce débat doit encore être approfondi. Dans certains cas, la CTB nous a donné l'exemple : même si nous sommes petits, nous pouvons agir utilement dans un contexte d'aide budgétaire, comme au Mozambique ou au Niger. La Belgique donne une aide technique qui — de surcroît — renforce les capacités de dialogue politique, qui est considéré comme capital pour la réussite de l'aide.

Là où la Belgique est présente, elle renforce les processus généraux.

4. Votes

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 6 membres présents.

Les rapporteuses,
Nele LIJNEN.
Olga ZRIHEN.

Le président,
Pierre GALAND.

Er is dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid.

De rol van België hierin is afhankelijk van het vademecum, dat is aangepast aan de toestand in ons land, en bestaat erin concreet te handelen naar gelang van de context waarin er verschillende donorlanden zijn. Het maatschappelijk middenveld kan daarin een positieve rol spelen.

De rol van België, met zijn beperkte omvang en toekenningsmogelijkheden binnen de internationale gemeenschap van donorlanden, is niet gering. Dit debat moet nog uitgediept worden. In sommige gevallen heeft de BTC ons het voorbeeld gegeven : ondanks het feit dat wij een klein land zijn, kan onze inbreng nuttig zijn voor de begrotingshulp, zoals in Mozambique en Niger. België levert technische hulp die bovendien de politieke dialoog bevordert, een essentiële voorwaarde om de hulp te doen slagen.

Waar België aanwezig is, versterkt het de algemene processen.

4. Stemmingen

Dit verslag werd goedgekeurd met eenparigheid van de 6 aanwezige leden.

De rapporteurs,
Nele LIJNEN.
Olga ZRIHEN.

De voorzitter,
Pierre GALAND.

ANNEXE 1 — BIJLAGE 1

Présentation PPT du prof. Robrecht Renart — PPT-presentatie van prof. Robrecht Renard



IOB
INSTITUTE OF DEVELOPMENT POLICY AND MANAGEMENT

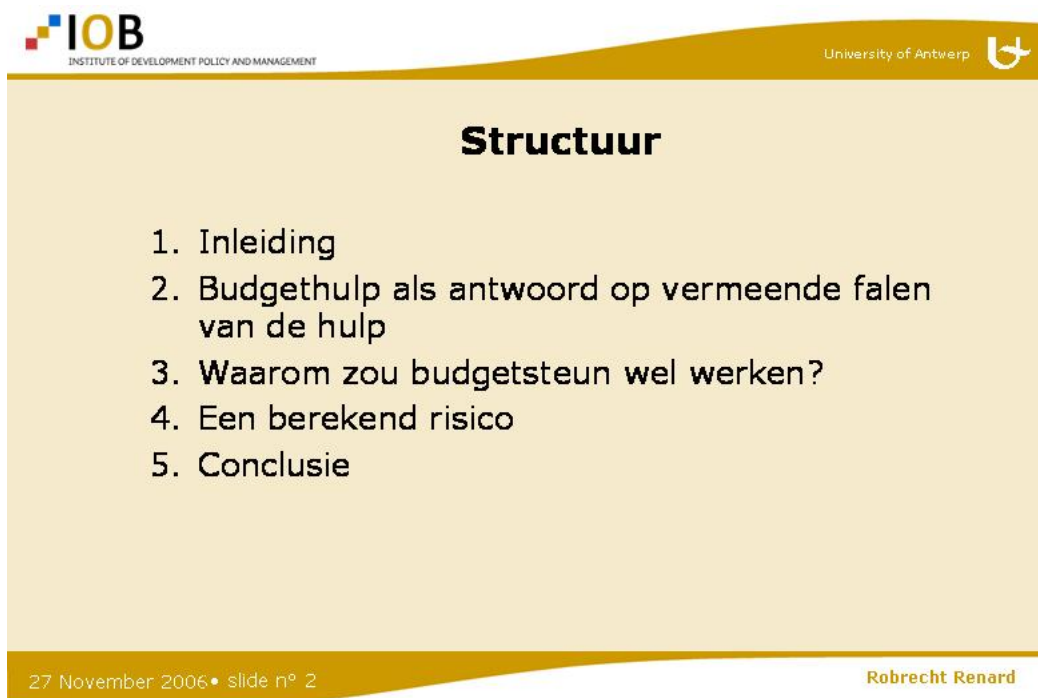
University of Antwerp

**Nieuwe budgethulp:
ontstaan en
verantwoording**

Robrecht Renard

**Belgische Senaat
27 November 2006, Brussel**

The slide features a dark blue background with a yellow border at the top and bottom. On the left side, there are three stylized world maps in red, yellow, and blue, arranged in a staircase pattern. The text is in yellow and white.



IOB
INSTITUTE OF DEVELOPMENT POLICY AND MANAGEMENT

University of Antwerp

Structuur

1. Inleiding
2. Budgethulp als antwoord op vermeende falen van de hulp
3. Waarom zou budgetsteun wel werken?
4. Een berekend risico
5. Conclusie

27 November 2006 • slide n° 2

Robrecht Renard

The slide has a light beige background with a yellow border at the top and bottom. The text is in black. The slide number and presenter name are at the bottom.

1. Inleiding

Definitie

- Budgethulp (strikt)
 - hulp gestort in staatskas van het ontvangende land
 - aanwending volgens nationale budgetaire procedures
 - zonder financiële oormerking ('earmarking', 'ciblage')

- Budgethulp (breed)
 - bewuste vermenging middelen overheid en donor
 - financiële oormerking kan (sector, bestuursniveau)
 - desnoods beperkte afwijking van nationale procedures

Oude en nieuwe budgethulp

	'oude' budgethulp	'nieuwe' budgethulp
tijdsperiode	sinds ontstaan hulp (jaren '60), en nog steeds toegepast	sinds ontstaan nieuwe hulpbenadering (2000)
doelstelling	dichten van fiscaal deficit	armoedebestrijding
bijkomende instrumenten	geen	technische bijstand en beleidsdialoog
waar	'fragiele' staten	hulp-afhankelijke arme landen
voorwaarde	voldoen aan voorwaarden IMF	politieke wil tot hervormingen beleid en administratie

2. Budgethulp als antwoord op vermeende falen van de hulp

Wat werkt onvoldoende?

- Donor 'micro-management'
- Structurele aanpassingsprogramma's

Waar heeft de hulp gefaald ?

- In hulp-afhankelijke, arme landen
- Vooral, maar niet alleen in SSA

Empirisch onderzoek is verdeeld

- hulp helpt altijd: controverser
- hulp helpt als goed bestuur: consensus

Waarom werken traditionele donor projecten niet beter?

Sterke punten

- Laat toe om armoede op lokaal vlak aan te pakken
- Zelfs in de afwezigheid van een 'ontwikkelingsstaat'
- Relatief gemakkelijk om te beheren en te superviseren (logisch kader)
- Groot donor engagement
- Groot rekenschap donor

Zwakke punten

- Zwak nationaal eigenaarschap (donor-gestuurde prioriteiten)
- Hoge 'transactiekosten'
- Institutionele verzwakking van de publieke sector
- Geen duurzaamheid
- Fungibiliteit (WYS≠WYG)

Waarom werkt structurele aanpassing niet ?

Sterke punten

- Nadruk op gezond macroeconomisch beleid
- Elementen van goed technocratische bestuur benadrukt
- Institutionele versterking beheer publieke financiën
- Aantrekkelijke hulpmodaliteiten: budgetsteun en betalingsbalanssteun

Zwakke punten

- Overheid niet overtuigd
- Publieke opinie vijandig
- Niet alle donoren op zelfde lijn
- Hervormingsagenda overladen
- Fouten in ontwerp van de conditionaliteiten
- Ongeloofwaardige sancties
- Lange termijn visie op ontwikkeling ontbreekt

Wie deed wat verkeerd?

- Hulpontvangende landen worden slecht bestuurd
- Donoren
 - Wat we zelf doen is NIET beter
 - donoren zijn bureaucratisch en erg duur
 - donoren ondermijnen overheid
 - donoren werken onvoldoende onderling samen
 - Conditionaliteit werkt niet wegens
 - donor arrogantie
 - gebrek aan strengheid

3. Waarom zou budgetsteun wel werken?

- Hervormingsagenda door land zelf ontworpen
- Institutionele versterking overheid
- Lage transactiekosten
- Donoren op zelfde lijn
- Nieuwsoortige, 'harmonieuze' conditionaliteit
- Dubbel effect
 - direct: overheid kan meer doen, en goedkoper
 - indirect: budgetsteun hefboom beter bestuur

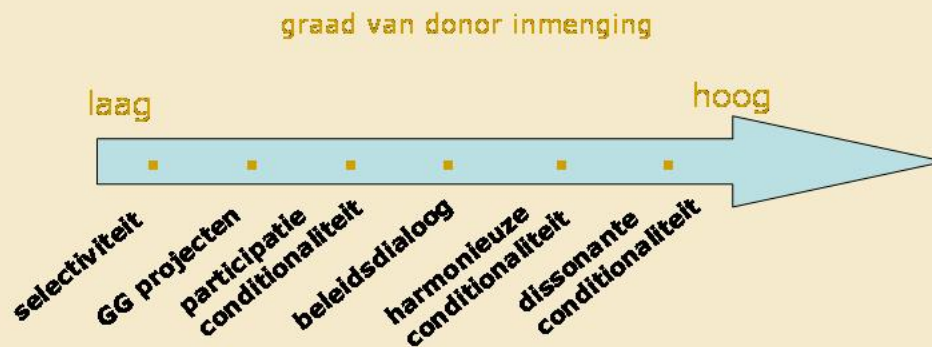
Voorwaarden voor succes budgethulp

- Overheid
 - politiek engagement
 - minimale institutionele capaciteit
- Donoren
 - voorspelbare, tijdige en soepele hulp
 - harmonisatie onder donoren
 - selectief in gebruik van budgethulp
 - standvastig in hun beleidsdialoog

4. Een berekend risico

- De nieuwe hulpbenadering wil bestuur helpen verbeteren
- Dit betekent sleutelen aan de politieke en institutionele spelregels
- En dit terwijl men geld pompt in het systeem
- Dat is een grote gok, maar als succesvol wellicht de meest efficiënte optie

Hoe kunnen donoren inspelen op goed bestuur (GG)?



→ Selectiviteit

- donoren mengen zich niet in GG, maar houden wel rekening met kwaliteit ervan bij keuze landen, hulpvolume, modaliteiten en instrumenten
- budgethulp als beloning voor aangetoonde GG
- nadeel: morele dilemma van de 'hulp-wezen'
- nadeel: negatieve globale externaliteiten van falende staten

→ GG projecten

- donoren steunen actief GG initiatieven (geld, TA, know-how)
- veronderstelt dat ontbreken GG een technisch probleem is

→ Participatie conditionaliteit

- participatie lokale 'civiele maatschappij'
- voorwaarde opgelegd in kader PRSP, Cotonou, MCA,...
- veronderstelt bereidheid overheid
- veronderstelt bereidheid en capaciteit CM

→ Beleidsdialog

- donoren sturen actief aan op GG, en zoeken aansluiting bij hervormingsdynamiek in het land
- belangrijk onderdeel nieuwe hulpbenadering

→ Harmonieuze conditionaliteit

- donoren vertalen GG afspraken in contracten
- versterkt geloofwaardigheid beleidsdialoog
- past in resultaatgerichte benadering
- belangrijk onderdeel nieuwe hulpbenadering

→ Dissonante conditionaliteit

- donoren eisen eenzijdig hervormingen
- stopzetting budgethulp als mogelijke sanctie
- vereist
 - geloofwaardig sanctiebeleid
 - sancties die 'pijn' doen
 - condities uitvoeren is een politiek optie

6. Conclusie

- 'Nieuwe' budgethulp
 - een belangrijke aanvulling
 - in samenspel met andere modaliteiten
 - waaronder projecten 'nieuwe stijl'
- Ook geschikt voor middelgrote donor als België
- Maar veeleisend, vereist
 - beter samenspel BuZa en DGOS
 - interne aanpassing procedures DGOS en BTC
 - wellicht aanpassing wetgeving
 - kortom: goed bestuur aan donorkant



www.ua.ac.be/dev/bos
robrecht.renard@ua.ac.be

ANNEXE 2 — BIJLAGE 2

Présentation PPT de Mme Geske Dijkstra — PPT-presentatie van mevrouw Geske Dijkstra

Effectiviteit van begrotingssteun

Geske Dijkstra
Erasmus Universiteit Rotterdam
dijkstra@fsw.eur.nl

Overzicht: Resultaten van verschillende studies

- ◆ Evaluatie van programmahulp voor Evaluatie-afdeling van Sida, met ISS-team, 1999
 - 8 landen, in drie ervan veldwerk, plus thematische studies
- ◆ Gezamenlijke DAC Evaluatie van begrotingssteun door IDD en anderen, 2006
 - 7 landen, alle veldwerk
- ◆ Eigen onderzoek, praktijk van begrotingssteun

Evaluatie van programmahulp (White en Dijkstra, 2003)

- ◆ Geld: effectief voor stabilisatie en groei
- ◆ Voorwaarden stellen: niet zo effectief
 - Selectiviteit
 - “Ownership”: beleidsdialoog i.p.v. monoloog
- ◆ Effectiviteit van hervormingen zelf: méér hervormingen niet altijd beter
 - Voorzichtig met voorwaarden
- ◆ Soort programmahulp kan positieve of negatieve *system*invloed hebben:
 - Betalingsbalanssteun met aparte eisen voor besteding en rapportering, als deviezenmarkt al vrij is: negatief
 - Begrotingssteun kan positief zijn door aandacht voor begrotingssystemen

DAC- Evaluatie van begrotingssteun (IDD and associates, 2006) (1)

- ◆ Geld:
 - Groei en armoedebestrijding: betere allocatieve efficiëntie binnen begrotingen, meer geld naar sociale sectoren, maar uitkomsten onzeker
 - Stabilisatie: was er meestal al, maar soms bedreigd door gebrek aan voorspelbaarheid
- ◆ Conditionaliteit en selectiviteit:
 - Politieke risico's vaak onderschat
 - Geen vaste criteria voor financiële risico's en corruptie
 - IMF akkoord altijd belangrijk

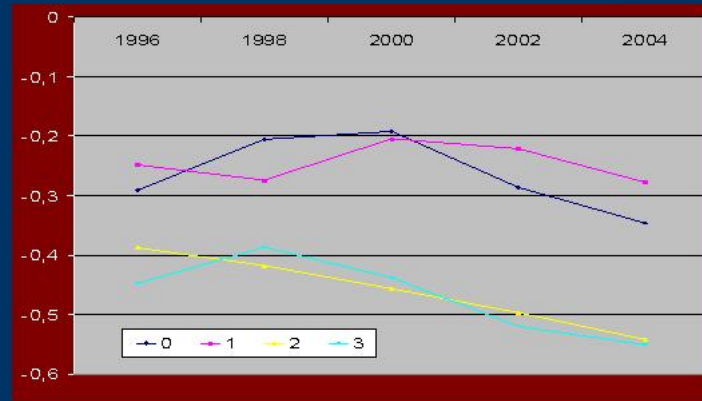
DAC-Evaluatie van begrotingssteun (2)

- ◆ Effectiviteit van beleidsdialoog:
 - Als politieke wil aanwezig, dan kunnen donoren dat ondersteunen met begrotingshulp
- ◆ Beleid zelf:
 - Begrotingssteun gekoppeld aan PRSP, en dus “bias” voor sociale sectoren; méér aandacht voor private sector en groeibeleid noodzakelijk
- ◆ Modaliteit, of institutionele effecten:
 - Positieve effecten op financieel overheidsmanagement

Eigen onderzoek: Praktijk van selectiviteit

- ◆ IMF akkoord belangrijkste voorwaarde vooraf, maar IMF is *niet* selectief
 - IMF is poortwachter, maar ook crediteur en heeft daarom belang bij nieuwe programma's
 - Governance is nauwelijks voorwaarde vooraf, en indicatoren van governance verslechteren in landen met langdurige IMF akkoorden

Gemiddelde van zes (Kaufmann et al.) governance indicatoren per aantal IMF akkoorden, 94-04



Praktijk van begrotingssteun

- ◆ Veel verschillende systemen
- ◆ Voorwaarden o.a. voor verbetering van begrotingssystemen, maar ook vele andere: meer aspecten en sectoren van beleid dan ooit tevoren
- ◆ Méér condities waarbij prestaties (achteraf) worden beoordeeld, dus minder voorspelbaarheid
- ◆ Meer *resultaat* indicatoren, maar ook toename van *proces* indicatoren: micromanagement
- ◆ Voorwaarden grotendeels *niet* gebaseerd op armoede strategieën

Conclusies

- ◆ Lange termijn effecten op armoedebestrijding nog onduidelijk
- ◆ Wel positieve effecten mogelijk op financieel overheidsmanagement en op allocatieve efficiëntie binnen overheidsbegroting
- ◆ Te weinig selectiviteit wat betreft governance en politieke wil voor armoedebestrijding → minder effectief en minder voorspelbaar
→ Méér selectiviteit nodig
- ◆ Te veel gedetailleerde voorwaarden, ingrijpen in processen (micromanagement)
→ Focus op verbetering van begrotings- en verantwoordingssystemen

ANNEXE 3 — BIJLAGE 3

Présentation PPT de M. Jean-Louis lacube — PPT-presentatie van de heer Jean-Louis Lacube



Les appuis budgétaires

**L'expérience pratique de la Commission
Européenne**

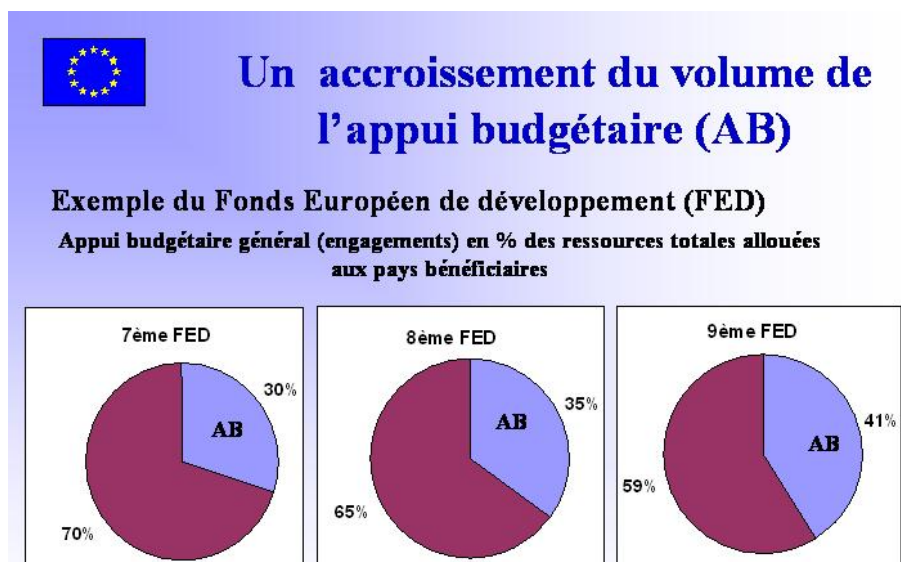
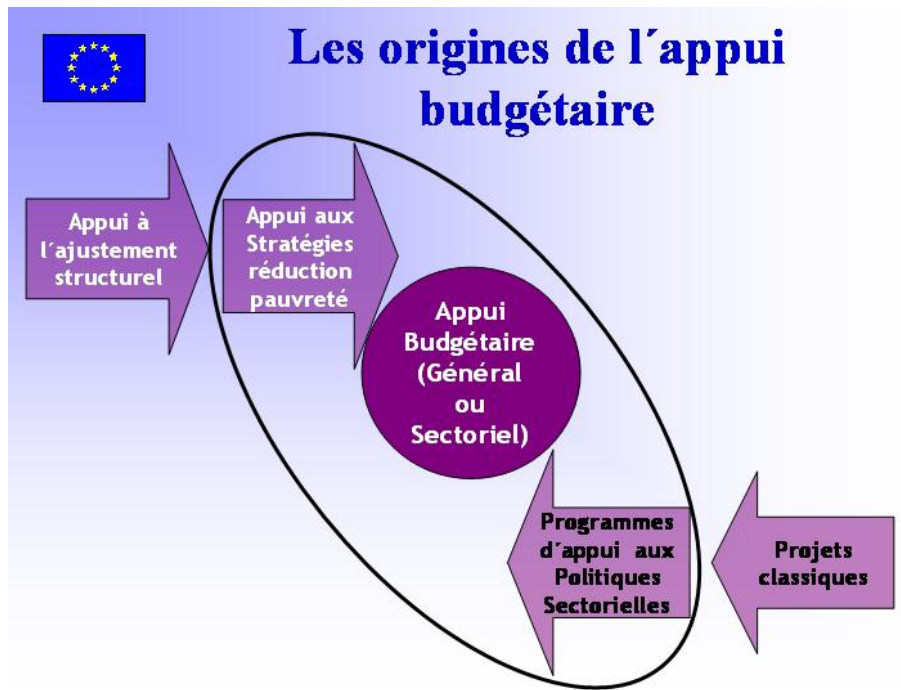
Jean-Louis LACUBE
Commission Européenne AIDCO E1

Bruxelles, 27 Novembre 2006



Les avantages attendus de l'approche budgétaire

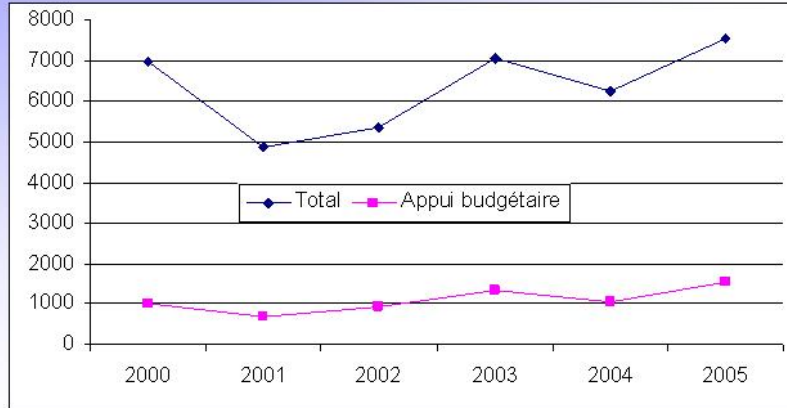
- Le renforcement des processus nationaux et de l'obligation de rendre compte
- Une meilleure planification et utilisation des ressources par les gouvernements
- Une attention accrue portée aux résultats
- Une réduction des coûts de transaction et une coordination accrue entre bailleurs de fonds
- Un droit de regard sur la gestion des finances publiques





Evolution de l'aide de la Commission Européenne entre 2000 et 2005

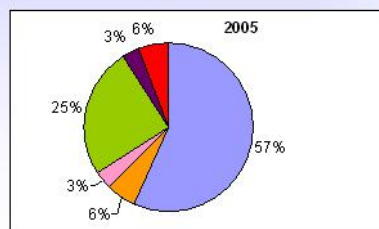
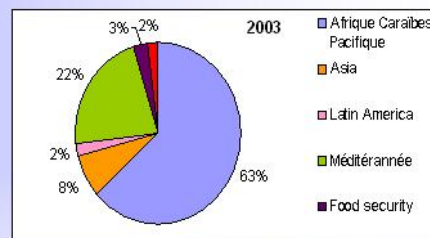
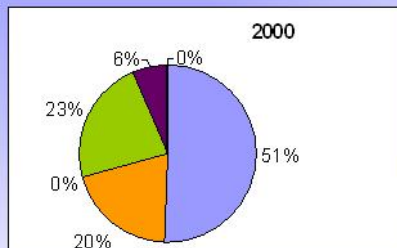
(Engagements, Meuros)



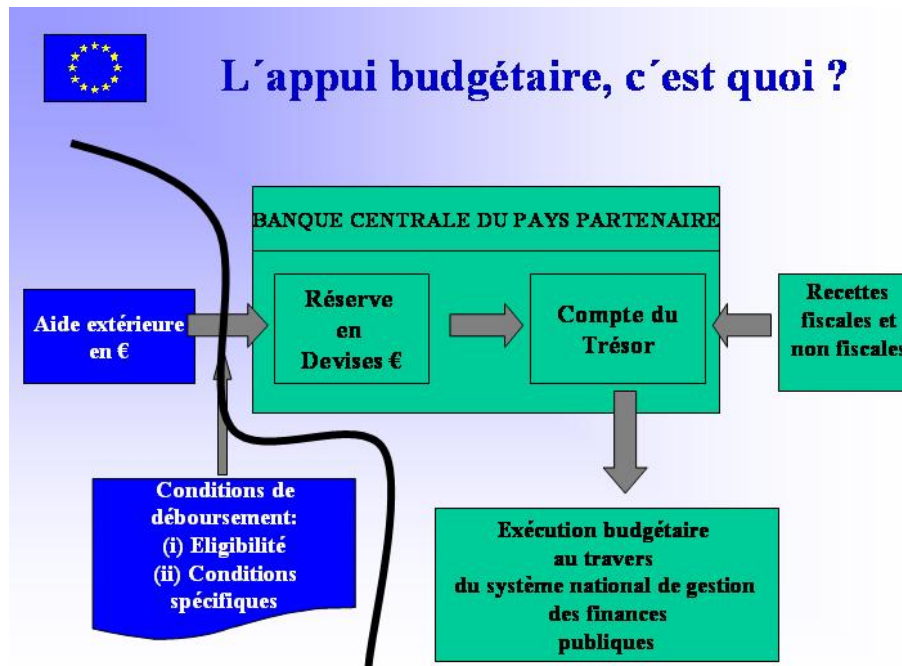
5




Répartition géographique du volume de l'appui budgétaire



6



7

 **La pratique de l'appui budgétaire à ce jour (1)**

- Des critères d'éligibilité rigoureux (cadre macro-économique stable, progrès dans la gestion des finances publiques, politique nationale / sectorielle crédible)
- Des appuis budgétaires non ciblés
- Des programmes triennaux ou plus longs
- Des tranches fixes / tranches variables
- Une composante appui institutionnel: Finances publiques, Document de Stratégie de réduction de la Pauvreté (DSRP), statistiques...

8



La pratique de l'appui budgétaire à ce jour (2)

- Tranche fixe: déboursée au début de l'année budgétaire, 50 à 70 % du montant annuel, conditionnalité minimale
- Tranche variable: liée à des performances mesurées sur base d'indicateurs de pauvreté et de gestion des finances publiques. Réponse graduée: plus ou moins au lieu de tout ou rien
- Un suivi conjoint des performances : les Cadres de Partenariat, revues conjointes et cadres de performance dérivés des monitoring de la politique nationale
- Une coordination accrue entre CE et Etats membres: un meilleur partage d'expertise et une influence accrue dans le dialogue sur les politiques, complémentarité.

9



L'exemple du Rwanda

- Appui traditionnel pour les pays éligibles à la réduction de la dette multilatérale et ayant un Document de Stratégie de réduction de la Pauvreté (DSRP)
- Un appui budgétaire général à la mise en œuvre du DSRP (€ 50 millions , 2004-2006) en parallèle à un programme du FMI pour 3 ans
- Dans le cadre d'une coordination formalisée (BM, CE, BAD, Suède, UK, FMI observateur) et efficace (véritable « ownership » du gouvernement par exemple)
- Une analyse poussée des performances dans la mise en œuvre du DSRP, dans la gestion des finances publiques, dans l'exécution et la préparation du budget.

10



L'exemple du Rwanda: Indicateurs utilisés pour mesurer les résultats

- Macroéconomiques: indicateurs traditionnellement utilisés par le FMI**
- Gestion des finances publiques**
 - ▶ Taux d'exécution budgétaire dans le secteur de l'éducation
 - ▶ Taux d'exécution budgétaire dans le secteur de la santé
 - ▶ Dotation budgétaire dans le secteur de la santé
 - ▶ Dotation budgétaire dans le secteur de l'éducation
- Résultats sectoriels**
 - ▶ **Santé**
 1. Taux d'utilisation des services de soins
 2. Taux de couverture vaccinale pour les enfants
 3. Taux d'accouchements suivis par du personnel qualifié
 - ▶ **Education:**
 1. Taux net de scolarisation primaire
 2. Taux d'abandon dans le primaire
 3. Taux d'élèves/enseignants qualifiés

11



L'exemple du Burundi

- Appui à un pays qui sort de conflit = préparer le pays à un programme du même genre que celui appliqué au Rwanda.
- Un programme d'appui à la balance des paiements dans un contexte de sortie de crise (2004-2006 : € 30 millions dont 24 millions fixes et 6 millions variables); associé à un programme FMI, à un programme de réduction des arriérés de dette extérieure (BAD) et à des actions visant la stabilité politique.
- On commence à utiliser des indicateurs de tranches variables classiques: gestion des finances publiques, Education, Santé, dans une situation de faiblesse des statistiques
- Un cadre de partenariat formalisé (BM, Belgique, Pays-Bas, CE, FMI observateur) mais encore fragile (deux réunions seulement)
- Un monitoring conjoint des performances plus difficile (pas de revues annuelles de la stratégie de réduction de la pauvreté régulières et formalisées, pas encore de Programme de réforme des finances publiques...)

12



La mise en oeuvre des appuis budgétaires: des acquis qui restent à conforter

- L'évaluation conjointe DAC-OCDE réalisée dans 7 pays confirme des progrès : alignement, harmonisation, plus forte latitude dans l'utilisation des ressources, dotations accrues dans les secteurs de lutte contre la pauvreté, mais difficile de mesurer l'impact des appuis budgétaires seuls (= résultats sont ceux de la politique soutenue) et difficulté d'attribution.
- Une plus grande attention aux résultats et une meilleure coordination entre les ministères techniques (santé, Education,..) et le Ministère des Finances, mais dans plusieurs pays, encore de fortes réticences de la part des autres donateurs mais aussi des gouvernements à examiner les résultats (Ghana, Tanzanie, Zambie).
- Un dialogue critique sur la gestion des finances publiques encore politiquement sensible et plus difficile dans les pays moins dépendants de l'aide extérieure.
- Une plus forte coordination est nécessaire pour renforcer le dialogue sur les politiques.

13



La mise en oeuvre des appuis budgétaires: des chantiers qui doivent faire l'objet d'une plus grande attention

- Le lien avec les Objectifs du Millénaire
- La prévisibilité de l'aide à plus long terme
- La situation particulière des administrations/états décentralisés.
- La lutte contre la corruption
- Le renforcement du rôle du Parlement et de la Cour des Comptes, de la société civile.
- La qualité des données statistiques.

14

ANNEXE 4 — BIJLAGE 4

Présentation PPT de M. Johan Debar — PPT-presentatie van de heer Johan Debar

En wat doet België?

- Laatkomer in nieuwe hulpvormen
- Inhaalbeweging sinds Begroting 2005
- Momenteel
 - 6 partnerlanden: Oeganda, Viëtnam, Tanzania, Mozambique, Niger & Rwanda
 - begin 2007: Mali
 - hoofdzakelijk sectorale begrotingshulp

Nieuw Beleidskader

- Nieuwe hulpmodaliteit, dus overeenkomst nodig met Begroting;
- Onderhandelingen mondden uit in:
 - proefperiode 2005-2007;
 - geen voorafgaande goedkeuring Minister van Begroting;
 - akkoord over groei begrotingshulp tot 15 à 20% van de bilaterale gouvernementele samenwerking;

Vademecum Begrotingshulp

- Akkoord vastgelegd in “*Vademecum*”, getekend door 2 Ministers
- *Vademecum* legt het beleidskader vast voor de proefperiode:
 - criteria voor selectie programma’s
 - te volgen procedures en controles.
- In 2007, evaluatie + nieuwe onderhandelingen

Vademecum - Definitie

- Ownership – programma;
- via nationale systemen (*maar...*);
- multi-donor;
- meerjarig engagement;
- beleidsdialoog & “aid-contract”

Vademecum - criteria

- Zes criteria onderzocht voor elk dossier (vast format)
- Wat we zoeken is een programma met :
 - sterk *political commitment*
 - een *minimum aan capaciteit voor uitvoering en opvolging*

Vademecum : criteria (2)

- Kwaliteit van PRS of sectorprogramma
- Kwaliteit van beleidsdialoog
- Kwaliteit van beheer publieke financiën
- Gezond macro-economisch beleid (IMF)
- Minimale capaciteit voor uitvoering en opvolging (gemeten door WB-CPIA)
- Tenminste 1 andere bilaterale donor.

Vademecum: Procedures

- Bilaterale samenwerking dus uitvoering via BTC;
- Beheer gedecentraliseerd
(*maar toch niet helemaal*)
- Vaste schijven (kleine donor?)
- Externe audit
- Versterking Ambassade met technische expertise (BTC-experten)
- *Proefperiode – dus sterke investering in eigen kennis en capaciteit.*

Toekomst

- Thematische evaluatie 1ste semester 2007
- Daarna nieuwe onderhandeling met Begroting.
 - nieuwe proefperiode? Of aanvaard als volwaardig instrument van OS?

Toekomst : discussiepunten

- Hoe voorspelbaarheid verbeteren?
- Rol van kleine donor
- Politieke conditionaliteit
- Wat in post-conflict landen?
punctuele interventies in Burundi
(achterstallige lonen)
- Relatie projecten-begrotingshulp

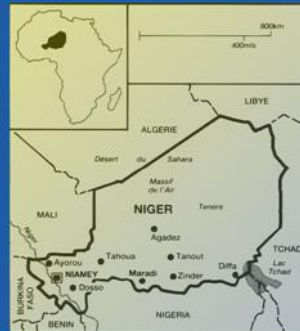
ANNEXE 5 — BIJLAGE 5

Présentation PPT de M. Bernard Lebrun — PPT-presentatie van de heer Bernard Lebrun



Situation générale du NIGER

- Economie et développement humain : ↓
- Alphabétisation : ↓
- Corruption : ↑
- Environnement : ↓
- Démographie : ↑ ↑





Aspects positifs du contexte

- Annuaire statistique et carte scolaire
- Rapport de mise en œuvre du PDDE
- Cadre des Dépenses à Moyen Terme
- Avancées en renforcement institutionnel et en décentralisation
- Mise en place de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP)
- Absence de langue de bois dans les contacts
- Administration fonctionnelle

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

3



Faiblesses du contexte

- Précarité alimentaire
- Faible gouvernance (non respect des procédures)
- Compétences réduites et mal utilisées
- Communications difficiles dans le pays
- Administration centralisatrice

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

4



Problèmes de l'enseignement

- Carences dans la formation des enseignants (mais progrès)
- Manque de motivation des enseignants (contractuels)
- Infrastructures insuffisantes (classes paillotes)
- Peu de matériel scolaire
- Fraudes aux examens
- L'école n'est pas une valeur pour les parents

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

5



L'aide budgétaire au PDDE

Fonds Commun (Août 2005) = 15%

- Lettre d'entente (Manuel d'Exécution)
- Partenaires financiers
 - France
 - Danemark
 - Belgique (*aide sectorielle non ciblée*)
 - en attente : Grande Bretagne et Allemagne
 - Banque Mondiale (Fast Track)

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

6



Coopération belge

- Convention générale (2003)
- Convention spécifique (Août 2005)
- Convention de mise en œuvre (Janvier 2006)
 - **Expert chargé des aspects techniques**
 - **Suivi des opérations financières**
 - **Appui technique aux actions du PDDE**
 - **Collaboration avec l'Attaché en Coopération**
dialogue politique
- Vade Mecum (2005)

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

7



Participation belge au Fonds Commun

- 8 millions d'euro de 2005 à 2008
- Versement de 2 millions en décembre 2005
- 1 million par semestre à partir de 2006
- Conditions
 - Rapport technique et financier du MEBA (Ministère de l'Education de Base) :
revues conjointes annuelles
 - Respect du Manuel d'Exécution du PDDE :
audit annuel

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

8



Résultats de l'audit (2004 – 2005)

- Problèmes de fonctionnement de la chaîne de décision
- Manquements dans les imputations budgétaires, dans les passations de marchés et dans les réceptions
- Surfacturations
- Dépenses injustifiées

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

9



Réaction des Partenaires

- Suspension des versements prévus
- Gel des comptes du Fonds Commun
- Demande d'audit complémentaire (sur les 6 premiers mois de 2006)
- Réparation du préjudice financier
- Sanctions contre les coupables de malversations
- Révision des modalités de mise en œuvre du Fonds Commun

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

10



Réponse du Gouvernement

- Remplacement du Ministre
- Poursuites engagées contre les personnes impliquées (2 anciens Ministres en prison!)
- Remboursement dans le Fonds Commun
- Mise en place d'un Comité de Suivi
- Audit complémentaire terminé
- Dialogue permanent et transparence de la part du nouveau Ministre

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

11



Evolution de la situation

- Demande du MEBA de lever le gel du Fonds Commun (rentrée scolaire)
- Discussion d'un protocole d'accord, signé le 9/11 après 2,5 mois
- Problèmes de contrôle a priori
 - Avis de Non Objection
 - Contrôle du service rendu
- Pas encore de discussions sur les nouvelles modalités à mettre en place

27/11/2006 Séminaire Aide Budgétaire

12



Conclusions

- Le jeu normal des procédures a été respecté
- Le contrôle ex post (audit) se révèle un puissant levier pour la mise en place d'une bonne gouvernance (mais administration tétanisée par peur de mal faire)
- Autorités locales responsabilisées (appropriation)
- Risque à gérer et nécessité de réactions adéquates