



# Les dossiers du CAD

DÉVELOPPEMENT



OCDE



2001, Volume 2, N° 2

**Les dossiers du CAD 2001**

# **Portugal Belgique**

Volume 2 – n° 2



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les Membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

*Les Membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.*

*Also available in English under the title:*

DAC Journal 2001  
Portugal  
Belgium  
Volume 2 – No. 2

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

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

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

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

Jean-Claude Faure  
Président du CAD

# Portugal

Cette partie de la présente publication contient les principales conclusions et recommandations approuvées par le Comité d'aide au développement à l'issue de son examen, réalisé le 11 avril 2001 au siège de l'OCDE, et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant la Belgique et la Nouvelle-Zélande, sur la politique du Portugal en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

## LISTE DES SIGLES

ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APAD*	Agence portugaise de soutien du développement
APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique sub-saharienne
BafD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CATTL*	Commissariat de soutien à la transition du Timor oriental
CDE	Centre pour le développement des entreprises
CE	Commission européenne
CGF*	Conseil des garanties financières
COSEC*	Compagnie d'assurance de crédit
Esc	escudo portugais
FCE*	Fonds pour la coopération économique
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ICP*	Institut de la coopération portugaise
IDA*	Association internationale de développement
OID	Objectifs internationaux de développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PALOP*	Pays africain de langue officielle portugaise
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit national brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PND	Produit national domestique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté

## *Portugal*

UE            Union européenne  
UNESCO     Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

---

\*            Sigle dans la langue d'origine

### **Taux de change (esc pour un dollar) :**

<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
149.93	154.21	175.16	180.15	188.17	217.14

### **Signes utilisés :**

\$            dollar des Etats-Unis  
( )          Estimation du Secrétariat pour tout ou partie  
-            Nul  
0.0        Négligeable  
..          Non disponible  
...        Non disponible séparément mais compris dans le total  
n.a.       Non applicable  
P          Chiffre provisoire

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

## L'aide portugaise : aperçu synthétique

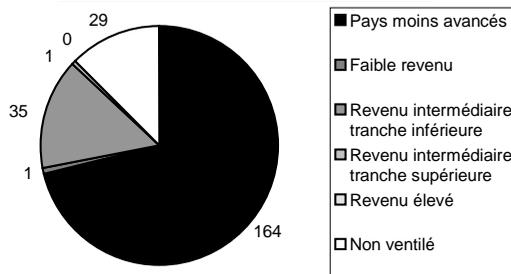
### PORTUGAL

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

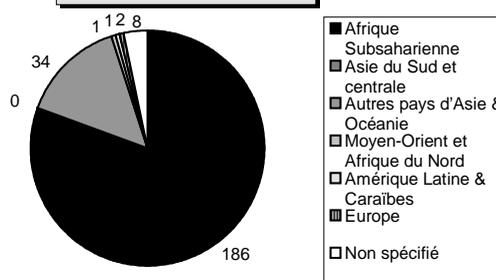
APD nette	1998	1999	Variation 1998/99
Prix courants (millions de \$)	259	276	6.7%
Prix constants (millions de \$ 98)	259	281	8.5%
En escudos (millions)	46 576	51 930	11.5%
APD/PNB	0.24%	0.26%	
Aide bilatérale (%)	68%	75%	
<b>Aide publique nette (AP)</b>			
Prix courants (millions de \$)	22	28	24.3%

Dix principaux bénéficiaires	(millions de \$)
1 Mozambique	96
2 Timor oriental	33
3 Cap-Vert	22
4 Angola	22
5 Guinée-Bissau	12
6 Sao Tomé et Príncipe	12
7 Bosnie-Herzégovine	1.0
8 Brésil	0.9
9 Macédoine (ERY)	0.5
10 Liban	0.5

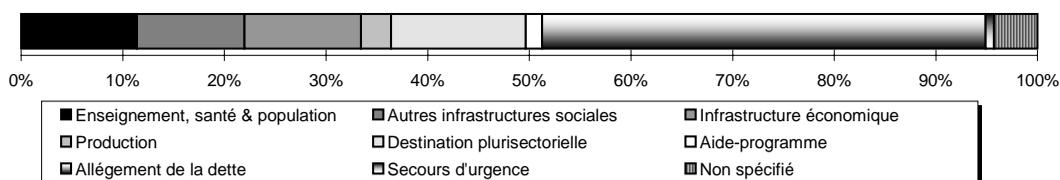
Par groupe de revenu (millions de \$)



Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD .....</b>	<b>I-13</b>
<b>CHAPITRE 1 CADRE GENERAL ET EVOLUTIONS RECENTES.....</b>	<b>I-17</b>
Grandes orientations du programme d'aide et réformes opérées dans le système de coopération.....	I-17
Cadre structurel d'ensemble .....	I-18
Objectifs et priorités.....	I-18
Lutte contre la pauvreté et engagements internationaux.....	I-19
Suggestions pour l'avenir .....	I-20
<b>CHAPITRE 2 SYSTÈMES D'ORGANISATION, DE RECRUTEMENT ET DE GESTION .....</b>	<b>I-21</b>
Structure organisationnelle d'ensemble.....	I-21
Institut de la coopération portugaise (ICP).....	I-21
Agence portugaise de soutien du développement (APAD).....	I-22
Ministère des Finances .....	I-25
Ministère de la Défense.....	I-26
Ministère du Travail et de la Solidarité .....	I-26
Ministère de l'Éducation .....	I-27
Ministère de la Santé.....	I-27
Commissariat de soutien à la transition du Timor oriental (CATTIL) .....	I-27
Parlement.....	I-28
Procédures de gestion et représentation sur le terrain.....	I-28
Suggestions pour l'avenir .....	I-30
<b>CHAPITRE 3 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE.....</b>	<b>I-31</b>
Volume de l'aide publique au développement.....	I-31
APD bilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition .....	I-31
Instruments.....	I-31
Répartition géographique .....	I-32
Répartition sectorielle .....	I-33
APD multilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition.....	I-33
Organismes des Nations unies.....	I-34
Institutions financières internationales.....	I-34
Commission européenne .....	I-35
Suggestions pour l'avenir .....	I-35

<b>CHAPITRE 4 DOTATIONS ET ACTIVITES CONCERNANT LES PRINCIPAUX SECTEURS ET DOMAINES.....</b>	<b>I-37</b>
Actions en rapport avec la dette dans le cadre de la coopération financière.....	I-38
Coopération technique militaire dans le cadre du renforcement des institutions.....	I-40
Investissement et industrie.....	I-41
Education et culture .....	I-42
Santé .....	I-43
Suggestions pour l'avenir .....	I-45
<b>CHAPITRE 5 POLITIQUES ET INSTRUMENTS APPLIQUES DANS DIVERS AUTRES DOMAINES .....</b>	<b>I-47</b>
Questions transversales.....	I-47
Cohérence des politiques .....	I-47
Echanges avec les pays en développement .....	I-49
Garanties de crédits à l'exportation .....	I-49
Déliement de l'aide et régime de passation des marchés .....	I-50
Opinion publique et information.....	I-50
Organisations non gouvernementales .....	I-51
Suggestions pour l'avenir .....	I-52
<b>CHAPITRE 6 LE PROGRAMME D'AIDE DU PORTUGAL AU CAP-VERT .....</b>	<b>I-53</b>
Introduction.....	I-53
La situation du Cap-Vert et sa stratégie de développement.....	I-53
La coopération pour le développement entre le GOCV et les donateurs.....	I-54
La coopération portugaise avec le Cap-Vert.....	I-55
Montage administratif.....	I-56
La coopération portugaise dans le secteur financier .....	I-56
La coopération portugaise dans les secteurs sociaux .....	I-58
La coopération portugaise dans le domaine du tourisme .....	I-59
La coopération portugaise dans le domaine de la pêche .....	I-60
La coopération inter-municipale .....	I-60
Conclusion .....	I-61
Recommandations.....	I-61
<b>ANNEXE 1 TABLEAUX ET GRAPHIQUES .....</b>	<b>I-63</b>
<b>ANNEXE 2 PERSONNES RENCONTRÉES ET PROJETS VISITÉS .....</b>	<b>I-71</b>
<b>ANNEXE 3 INDICATEURS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES AU CAP-VERT, 1998 .....</b>	<b>I-72</b>
<b>COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DU PORTUGAL PAR LE CAD.....</b>	<b>I-73</b>

## **Tableaux**

Tableau 1.	Coopération pour le développement au Portugal : budget et effectifs.....	I-24
Tableau 2.	Versements sectoriels du Portugal.....	I-37
Tableau 3.	Actions en rapport avec la dette issue de l'APD et non issue de l'APD 1999.	I-39
Tableau I.1.	Apports financiers totaux.....	I-64
Tableau I.2.	APD par grandes catégories.....	I-65
Tableau I.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu.....	I-66
Tableau I.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	I-67
Tableau I.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal aux prix et taux de change courants.....	I-68
Tableau I.6.	Panorama comparatif .....	I-69

## **Organigrammes**

Organigramme 1.	Cadre structurel pour la coopération portugaise .....	I-23
Organigramme 2.	Institut de la coopération portugaise, ministère des Affaires étrangères .....	I-24

## **Graphiques**

Graphique 1.	Versements bruts d'APD du Portugal au Cap-Vert, 1999.....	I-55
Graphique I.1.	APD nette en provenance des pays du CAD en 1999.....	I-70

## **Encadrés**

Encadré 1.	Questions concernant l'APAD [pays examinateur : Belgique].....	I-25
Encadré 2.	Les échanges de créances contre des prises de participation .....	I-40

## **PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD**

### **Volume de l'aide**

Le rapport aide publique au développement/produit national brut (APD/PNB) du Portugal s'est établi à 0.26 % en 1999, ce qui classe ce pays au 16ème rang des 22 Membres du Comité d'aide au développement (CAD). Le Portugal a rejoint le CAD en 1991, et même si l'écart avec ses voisins se rétrécit c'est toujours lui qui, de tous les Membres, affiche le PNB le plus faible par habitant. Son APD n'en a pas moins cessé d'augmenter ces dernières années pour atteindre 276 millions de \$ en 1999. L'économie portugaise est restée vigoureuse en 2000 et les prévisions indiquent que sa croissance se poursuivra en 2001 et 2002. Le Portugal entend s'appliquer à porter à nouveau son rapport APD/PNB à 0.35 % dans un proche avenir.

### **Cadre général**

D'une manière générale, le programme d'aide du Portugal reste largement influencé par ses anciennes relations coloniales. La motivation sous-jacente semble en être de maintenir les liens historiques, linguistiques et culturels. Jusqu'à récemment, l'APD bilatérale allait exclusivement aux cinq pays lusophones d'Afrique, à savoir l'Angola, le Cape-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique et São Tomé y Príncipe. Depuis 1999, un large soutien public est également accordé au Timor oriental qui est ainsi devenu le premier bénéficiaire de l'aide bilatérale portugaise.

Le passé colonial du Portugal s'étant achevé aux alentours de 1975, la coopération repose largement sur des relations institutionnelles et personnelles. Le programme est extrêmement décentralisé et fait intervenir 17 ministères ainsi que de multiples organismes, universités et municipalités. L'Institut de la coopération portugaise (ICP), qui dépend du ministère des Affaires étrangères, assure la coordination de l'ensemble du programme d'aide et procède à des examens et des évaluations. En 2000 a été créée l'Agence portugaise de soutien du développement (APAD), afin de promouvoir les investissements portugais, d'encourager l'amélioration des infrastructures sociales et économiques et de stimuler le secteur privé dans les pays bénéficiaires. A cet effet, elle aura recours à des prêts bonifiés, des garanties, des prises de participation et des dons ; les conditions dont seront assortis ces différents instruments restent toutefois encore à déterminer.

### **Principales réalisations**

Le Portugal a considérablement consolidé le contrôle exercé par les instances politiques sur son programme décentralisé, dont la coordination et l'intégration ont été renforcées. Premièrement, un Conseil des ministres pour la coopération a été institué, qui doit approuver le projet de programme annuel d'aide et le budget général de l'aide avant que ceux-ci ne soient soumis au Parlement. Deuxièmement, la Commission interministérielle de coopération a été rétablie afin d'accroître la coopération entre les ministères grâce à la tenue de réunions régulières. Troisièmement, l'ICP a commencé à exploiter une base de données regroupant les budgets et les dépenses relatifs à tous les projets de coopération pour le développement des différents ministères et autres entités. Par ailleurs, le

## **Portugal**

Portugal a joué un rôle majeur, avec d'autres grands donateurs, dans l'action engagée pour remédier à la crise qu'a traversée le Timor oriental en août 1999, face à laquelle il a pris sans délai des mesures. Il a notamment créé un Commissariat de soutien à la transition du Timor oriental, et porté sa dotation budgétaire à 68 millions de \$ en 2000.

### **Ciblage sur la pauvreté**

Bien que la lutte contre la pauvreté soit un objectif majeur de la coopération portugaise, une attention insuffisante est encore accordée, dans le programme d'aide, aux questions liées à la pauvreté. Afin de mieux contribuer à la lutte contre la pauvreté, le Portugal prétend privilégier l'aide dans les domaines de l'éducation et de la santé. Or, une part importante de cette dernière sert à financer des bourses et des traitements médicaux personnels au Portugal, ce qui ne correspond pas exactement à l'idée qu'on peut se faire d'un ciblage sur les pauvres. Les versements consentis par le Portugal au profit d'activités dans les domaines de l'éducation et de la santé de base, de la population, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement demeurent limités mais s'inscrivent sur une tendance à la hausse. Les approches sectorielles ne semblent par ailleurs pas encore susciter une grande attention.

### **Mesures concernant la dette**

La fraction de l'aide portugaise allant à des actions en rapport avec la dette est nettement supérieure à ce qu'on observe dans les autres pays Membres du CAD. En 1999, elle a représenté, avec 126 millions de \$<sup>1</sup>, 35 % du montant total brut des versements d'APD, alors que la moyenne du CAD s'établit à 4 %. Entrent dans ce total les remises et rééchelonnements de dette et les échanges de créances contre des prises de participation. Comme c'est aussi le cas dans de nombreux autres pays du CAD, la plupart de ces opérations sont motivées par le non remboursement de crédits et de prêts à l'exportation consentis par le secteur privé avec une garantie de l'Etat. Le Portugal ne consent plus de crédits de ce type aux pays pauvres très endettés (PPTÉ) afin d'éviter d'accumuler de nouvelles créances.

### **Coordination et gestion de l'aide**

Les pouvoirs stratégiques de coordination dévolus à l'ICP sont encore insuffisants pour minimiser les doubles emplois entre les programmes d'aide des différents ministères et autres entités. L'ICP ne s'est en outre pas encore doté des outils opérationnels et des lignes directrices qui feraient de lui une instance de coordination à part entière en lui permettant d'articuler en un tout cohérent les activités entrecroisées des divers ministères. Il n'est pas non plus encore procédé à des évaluations complètes et efficaces - il faudrait établir un système permettant des évaluations régulières, approfondies et indépendantes des activités mises en œuvre par toutes les instances de l'administration qui interviennent dans la coopération pour le développement. Seulement un ou deux agents de l'ICP sont actuellement détachés dans chacun des principaux pays partenaires pour assurer la coordination des activités. Les effectifs et l'éventail des qualifications disponibles sur le terrain sont donc insuffisants pour satisfaire aux exigences de plus en plus grandes du partenariat avec les pays partenaires, les autres donateurs et la société civile. Par ailleurs, bien que le Portugal soit un des donateurs bilatéraux les plus importants pour tous les pays lusophones d'Afrique, ses interventions dans les instances multilatérales comme la Banque mondiale restent relativement modérées. Enfin, même si les fonds alloués par l'ICP aux organisations non gouvernementales (ONG) s'inscrivent sur une légère tendance à la hausse depuis quelques années, les ONG portugaises disposent de ressources limitées et ne sont pas encore en mesure d'exercer une réelle influence au plan politique ni d'assurer une forte présence sur le terrain.

---

1. En dollars constants de 1998.

## **Recommandations**

Au vu des conclusions qui précèdent, le CAD encourage le Portugal à :

- Sous la conduite et l’impulsion de l’ICP, recentrer plus clairement son programme sur la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de stratégies par pays, dans le droit fil des objectifs internationaux de développement.
- Exploiter les possibilités d’amélioration de la cohérence de ses politiques.
- Confier à un ministère ou une entité unique l’ensemble des activités entrant dans une même catégorie afin de minimiser notablement les risques de double emploi et de réduire les coûts administratifs.
- Achever la transformation de l’APAD et préciser ses missions et ses instruments en tant qu’organisme d’exécution à vocations multiples.
- Affecter des ressources accrues aux services sociaux de base, et non aux bourses d’étude et aux soins de santé curatifs.
- Fournir des informations plus complètes, dans les rapports annuels, sur les mesures concernant la dette, en particulier les échanges de créances contre des prises de participation.
- Allouer à l’ICP davantage de ressources, financières et humaines, afin qu’il soit en mesure de jouer un rôle plus important dans la formulation et la coordination des politiques, d’élaborer des instruments opérationnels et des lignes directrices, d’assurer l’intégration des questions transversales, et de mettre en place un système global de suivi et d’évaluation applicable à l’ensemble du système d’aide.
- Participer plus activement aux travaux des instances multilatérales, en particulier aux débats des institutions de Bretton Woods sur les pays lusophones d’Afrique et le Timor oriental.
- Etoffer les effectifs sur le terrain en leur déléguant des pouvoirs accrus, notamment en matière d’intégration des questions transversales, de coordination interne et internationale, et de participation à des approches sectorielles.
- Continuer d’augmenter le soutien accordé aux ONG portugaises et des pays bénéficiaires et à la société civile pour les activités de sensibilisation et la mise en œuvre des projets.



## CHAPITRE 1

### CADRE GENERAL ET EVOLUTIONS RECENTES

#### **Grandes orientations du programme d'aide et réformes opérées dans le système de coopération**

Le Portugal a été le premier pays européen de l'ère moderne à avoir des colonies en Afrique (dès 1435) et le dernier à les abandonner (après sa propre révolution en 1974). Vers la fin de la période coloniale, les possessions d'outre-mer représentaient une lourde charge pour l'économie portugaise, qui accusait un net retard par rapport à celle des autres pays européens. C'est ce qui a motivé la décision du Portugal de se retirer du Comité d'aide au développement (CAD), bien qu'il en ait été un des Membres fondateurs en 1974, et de demander à être considéré comme un pays en développement. Diverses mesures économiques lui ayant permis de combler une partie de son retard sur ses voisins, le Portugal a adhéré à l'Union européenne (UE) en 1986 puis rejoint le CAD en 1991, renonçant à son statut de pays en développement. Depuis que le Portugal est redevenu Membre du CAD, son programme de coopération pour le développement a fait l'objet de deux examens, en 1993 et 1997.

Le programme d'aide du Portugal est largement influencé par ses anciennes relations coloniales. Lorsque le processus de décolonisation a commencé en 1974, plus d'un million de Portugais étaient établis en Afrique. Après l'indépendance de ces territoires africains, la plupart d'entre eux sont revenus au Portugal, où ils représentent aujourd'hui encore aux alentours de 10 % de la population. Nombre de ces anciens expatriés travaillent maintenant dans l'administration portugaise et ont conservé des liens avec leurs homologues des anciennes colonies, à savoir l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique et São Tomé y Príncipe - c'est-à-dire les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP). En fait pratiquement tous les ministères disposent d'une masse de capital humain à mettre au service de la coopération bilatérale avec les pays lusophones d'Afrique. Cette coopération repose toutefois essentiellement sur des relations interpersonnelles et est faite d'activités de caractère plutôt ponctuel. Le programme d'aide du Portugal apparaît donc extrêmement décentralisé. Compte tenu de son intention affichée de renforcer la cohérence et la coordination du système, on peut escompter que le Portugal opérera à l'avenir des changements fondamentaux dans la structure de ce dernier.

Lors du dernier examen de l'aide du Portugal en 1997, le système avait soulevé diverses critiques en particulier en ce qui concernait l'absence de programme et de budget intégrés. Il était apparu qu'un problème majeur venait du fait que le ministère des Affaires étrangères n'était pas en mesure d'exercer un contrôle politique et administratif effectif sur le programme, dont la mise en œuvre était dispersée entre quelque 17 ministères et de multiples autres entités publiques ou semi-publiques. En réponse aux recommandations formulées à l'occasion de cet examen, le Portugal a adopté un certain nombre de mesures et entrepris de réorganiser son programme d'aide. Il a notamment a) élaboré un cadre structurel d'ensemble, b) précisé les objectifs fondamentaux de l'aide, c) établi des priorités sectorielles, et d) défini des priorités géographiques. Les grands objectifs ainsi que les principales priorités et orientations régissant désormais le programme sont exposés dans un document intitulé *La*

## **Portugal**

*coopération portugaise à l'aube du XXIe siècle - Orientations stratégiques*, qui a été approuvé par le Parlement et publié.

### **Cadre structurel d'ensemble**

La coordination et l'intégration ont été renforcées de sorte que les instances politiques exercent désormais un contrôle sur le programme. A cet effet, ont été prises les mesures suivantes. Premièrement, la Commission interministérielle de coopération a été réactivée en 1997 avec pour mission de définir et de consolider la politique nationale de coopération grâce à une étroite collaboration entre le ministère des Affaires étrangères, les autres ministères et les entités compétentes. Les deux tentatives qui avaient déjà été faites, en 1985 et 1994, d'asseoir le pouvoir de cette Commission avaient échoué. Celle-ci se réunit désormais tous les mois pour débattre les propositions et questions de son ressort. Les ambassadeurs en poste dans les PALOP assistent, si besoin est, à ses réunions. De ce fait, sont maintenant établis, et publiés, pour chacun des cinq PALOP un programme d'aide triennal et un budget indicatif. Un plan d'action annuel est également élaboré.

Deuxièmement, un Conseil des ministres pour la coopération a été institué en 1998, qui doit approuver le projet de programme annuel d'aide de chaque ministère et le budget global de l'aide avant que ceux-ci ne soient soumis au Parlement. Ce Conseil regroupe l'ensemble des ministres et est présidé par le Premier ministre. Auparavant, le budget de l'aide n'était pas débattu par le Parlement et chaque ministère était libre d'utiliser ses crédits pour des activités de coopération. Un contrôle s'exerce désormais sur le budget dans la mesure où chaque ministère est comptable des sommes qui lui ont été allouées au titre de la coopération pour le développement. Pour la première fois, l'opinion publique et les acteurs intervenant dans la coopération pour le développement, y compris la société civile, ont pu avoir, en 2000, un tableau complet du programme d'aide du Portugal.

Troisièmement, le rôle de l'Institut de la coopération portugaise (ICP) - créé en 1994 avec le statut de service administratif du ministère des Affaires étrangères chargé de coordonner l'ensemble du programme d'aide - a été renforcé. Depuis 1998, l'ICP exploite en particulier une base de données regroupant les budgets et les dépenses relatifs à tous les projets de coopération pour le développement des différents ministères, organismes, universités et municipalités. Ce nouvel outil a grandement facilité sa tâche de suivi des projets. L'ICP a en outre nommé, pour chaque PALOP, un coordinateur afin d'améliorer la coordination et le suivi des projets mis en œuvre par les diverses entités. Un nouvel organisme, l'Agence portugaise de soutien du développement (APAD), a par ailleurs été créé pour remplacer le Fonds pour la coopération économique (voir le chapitre 2).

### **Objectifs et priorités**

Les nouveaux principes régissant la politique portugaise de coopération pour le développement sont déclarés être les suivants : a) respect des droits universels de l'homme, b) responsabilité et solidarité internationales, c) partenariat avec les pays bénéficiaires et coordination avec les autres donateurs, d) durabilité du développement et répartition équitable de ses bienfaits, enfin e) cohérence avec les autres politiques affectant les pays bénéficiaires. Les grands objectifs de la coopération pour le développement sont quant à eux les suivants : 1) renforcer la démocratie et l'Etat de droit, 2) réduire la pauvreté par l'instauration de conditions sociales et économiques favorables aux populations les plus désavantagées, 3) stimuler la croissance économique par le soutien des initiatives du secteur privé, 4) encourager le dialogue et l'intégration à l'échelon régional, et 5) promouvoir un partenariat européen au service du développement humain.

Le Portugal doit encore se doter de dispositifs pour faire en sorte que ces nouveaux principes et objectifs soient respectés et concrètement mis en œuvre dans son programme extrêmement décentralisé. Les principes de coordination avec les autres donateurs et d'équité, et l'objectif de réduction de la pauvreté, en particulier, ne transparaissent pas clairement dans le programme actuel, dont la motivation sous-jacente semble largement rester la préservation des liens historiques, linguistiques et culturels. C'est en tout cas ce que donne à penser la place importante qui y est faite aux activités d'assistance technique et aux contributions à des entités portugaises au titre des bourses d'études supérieures et ou du traitement médical de personnes ayant bénéficié d'une évacuation sanitaire.

Les secteurs prioritaires d'intervention sont les suivants : a) enseignement et formation, b) culture et héritage culturel, c) santé, d) activités et infrastructures de production, e) société et institutions, f) sécurité, g) assistance financière, et h) aide humanitaire et aide d'urgence. L'ordre de priorité n'est pas forcément celui qui ressort de la liste qui précède au vu des ressources allouées à ces différents secteurs. Pour ce qui est des priorités géographiques, le Portugal s'applique depuis 1999 à élargir son champ d'action à d'autres pays que les PALOP. Ses efforts dans ce sens ont notamment été motivés par le fait que, dans le droit fil de son cinquième objectif, le Portugal souhaite renforcer ses liens avec l'UE et s'estime donc tenu de dépasser ses relations et son passé coloniaux. Il a par conséquent entrepris de renforcer ses activités dans des pays africains avec lesquels il entretenait auparavant des relations plutôt lâches comme l'Afrique du Sud, le Bénin, le Congo, la Mauritanie, la Namibie, le Sénégal et le Zimbabwe. Il a aussi étendu ses activités à l'Amérique latine (Colombie, Guatemala, Honduras, République dominicaine et Venezuela), à l'Asie (Chine et Inde) et à l'Europe orientale (Pologne). Les versements consentis en faveur de ces pays demeurent encore minimes. Par contre, le Timor oriental reçoit une aide croissante du Portugal au point qu'en 2000 il est devenu le premier destinataire de l'aide bilatérale portugaise (voir le chapitre 2).

### **Lutte contre la pauvreté et engagements internationaux**

Malgré le consensus qui prévaut au sein de la communauté internationale de l'aide pour faire de la lutte contre la pauvreté l'élément central de la coopération pour le développement, celle-ci n'est que l'un des objectifs affichés du programme d'aide portugais. Qui plus est, dans la pratique, un faible degré de priorité est affecté à la mise en œuvre d'une action ciblée de lutte contre la pauvreté, la majorité des projets n'étant apparemment pas supposés avoir une incidence mesurable sur la pauvreté. Peu de dispositions ont été prises pour le vérifier. Même si les cinq pays lusophones d'Afrique sont tous classés parmi les pays les moins avancés, le fait que l'aide soit concentrée sur ces derniers doit davantage aux liens historiques qu'à une volonté délibérée de lutte contre la pauvreté. A l'intérieur de ces pays, l'aide n'est pas principalement ciblée sur les pauvres, et on peut même dire qu'au contraire la majorité des interventions bénéficient plutôt à l'élite et aux classes moyennes locales.

Dans les hautes sphères politiques, certains reconnaissent que la lutte contre la pauvreté devrait en théorie constituer le pivot et l'objectif suprême de la coopération portugaise. Afin de concentrer ses efforts sur les domaines les plus importants au regard de la réduction de la pauvreté, le Portugal prétend privilégier l'aide à l'éducation et à la santé. Or, ce qui semble échapper plus ou moins à de nombreux acteurs du système d'aide, c'est qu'un soutien en faveur de l'enseignement tertiaire, par exemple des bourses d'études universitaires, ou des soins de santé curatifs et de la création dans les zones urbaines d'hôpitaux destinés à l'élite et aux classes moyennes ne correspond pas exactement à l'idée qu'on peut se faire d'un ciblage sur les pauvres.

L'essentiel des activités de coopération portugaise axées sur la lutte contre la pauvreté semble être le fait du ministère du Travail et de la Solidarité, qui met en œuvre quelques projets visant directement à

## *Portugal*

réduire la pauvreté. Les responsables de ce ministère admettent cependant que le ciblage sur la pauvreté n'a rien de systématique, que les mesures prises dans ce sens le sont principalement en réponse aux pressions internationales et qu'il faudra du temps pour que l'idée fasse son chemin. Comme le ministère du Travail et de la Solidarité n'a pas compétence pour dicter leur conduite aux autres ministères, il lui est impossible d'assurer l'intégration et la coordination des activités de lutte contre la pauvreté au niveau de l'ensemble du programme d'aide.

Le document du CAD intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* a été traduit en portugais et diffusé au sein des divers ministères à Lisbonne et des ambassades dans les PALOP. Il est en outre fait référence aux objectifs internationaux de développement (OID) dans *La coopération portugaise à l'aube du XXIe siècle - Orientations stratégiques*. De leur côté, l'ICP et le ministère du Travail et de la Solidarité ont consacré un article aux OID dans leur publication trimestrielle sur les questions de réduction de la pauvreté. Par contre, aucune précision n'est fournie dans le document stratégique élaboré par le Portugal sur la mise en œuvre des OID et il semble que la question de savoir comment leur donner effectivement corps dans la coopération portugaise n'ait guère été débattue. Le ministère du Travail et de la Solidarité reconnaît que l'intégration des OID ne va pas sans problème car les objectifs généraux assignés aux projets portugais renvoient à l'action à mener et non à ses résultats - l'objectif est par exemple considéré atteint dès lors que l'ordinateur prévu a été livré. Le ministère a par ailleurs mentionné un dilemme auquel se heurtent aussi de nombreux autres Membres du CAD, à savoir celui que soulève l'adaptation des objectifs mondiaux à la situation locale et leur application aux formes particulières d'aide utilisées.

### **Suggestions pour l'avenir**

- Le Portugal pourrait profiter de la parution imminente des Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté pour engager avec toutes les entités intervenant dans la mise en œuvre de l'aide un débat sur les moyens qui s'offrent de mieux cibler son programme sur la lutte contre la pauvreté. Il pourrait ensuite a) affiner sa stratégie globale afin de faire de la réduction de la pauvreté sa priorité, b) revoir ses structures et dispositifs de mise en œuvre afin d'en améliorer l'efficacité, c) élaborer et mener des programmes de formation à l'intention de tous les personnels appelés à travailler dans le domaine de la coopération pour le développement, et d) établir un système global de suivi et d'évaluation, dont l'axe principal seraient la réduction de la pauvreté et d'autres questions transversales.
- Le Portugal pourrait également manifester plus clairement son engagement à l'égard des OID. Il est en particulier indispensable que ceux-ci fassent partie intégrante du débat évoqué au paragraphe précédent. Par ailleurs, le Portugal étant le donneur bilatéral le plus important dans la plupart des PALOP et y bénéficiant d'une position privilégiée, il pourrait s'appliquer plus activement à voir, avec les gouvernements nationaux et les autres donateurs, comment assurer la réalisation des OID dans chacun de ces pays.

## CHAPITRE 2

### SYSTÈMES D'ORGANISATION, DE RECRUTEMENT ET DE GESTION

#### **Structure organisationnelle d'ensemble**

C'est le ministère des Affaires étrangères qui coordonne le programme d'aide du Portugal. La direction politique du ministère revient au Ministre des affaires étrangères et à trois secrétaires d'État. La coopération pour le développement est du ressort du Secrétaire d'État aux affaires étrangères et à la coopération, et les autres responsabilités sont réparties entre le Secrétaire d'État aux affaires européennes et le Secrétaire d'État aux communautés portugaises à l'étranger, lequel s'occupe des questions touchant les ressortissants portugais à l'étranger. Au sein du ministère, c'est l'Institut de coopération portugaise (ICP) qui coordonne le programme d'aide, très décentralisé puisqu'il fait intervenir 17 ministères et organismes, des universités et plus de 300 municipalités situées dans 22 districts au total. L'organigramme 1 présente la structure d'ensemble, et le tableau 1 retrace l'évolution du budget de la coopération pour le développement entre 1998 et 2001 ainsi que les effectifs qui travaillent sur les questions d'aide au sein de chaque ministère. Ce tableau montre que c'est le ministère des Affaires étrangères qui a reçu en 2001 le plus de crédits, avec une part de 45 %, suivi du ministère des Finances avec 41 %, les 14 % restants étant répartis entre les autres ministères et organismes. Il convient de noter que, étant donné les multiples recoupements entre des projets similaires menés dans le cadre du système d'aide, la spécialisation des ministères et la délimitation de leurs responsabilités sont parfois un peu floues. Sont décrites ci-après les principales instances concernées ainsi que leurs activités de coopération.

#### ***Institut de la coopération portugaise (ICP)***

Chargé de la coordination du programme portugais d'aide au sein du ministère des Affaires étrangères, c'est l'ICP qui procède aux examens et aux évaluations des politiques. Au total, 147 personnes, dont une majorité de professionnels, travaillent pour l'Institut à Lisbonne. En outre, 45 personnes, notamment des consultants, sont détachées dans les PALOP. La structure organisationnelle de l'Institut est présentée dans l'organigramme 2. Même s'il se trouve sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, l'ICP est physiquement réparti en six bureaux à Lisbonne, ce qui rend très difficile la coordination interne. La part du budget allouée à l'ICP a régulièrement diminué, passant de 8.2 % en 1998 à 5.9 % en 2001, avec 21 millions de \$. A la tête de l'ICP est placé un Conseil de direction, formé du Président, des deux Vice-présidents, et d'un administrateur. Parallèlement, une commission de surveillance, dont les membres sont choisis pour leurs compétences personnelles par le Secrétaire d'Etat, assure la supervision financière. L'ICP compte six directions, respectivement chargées des domaines suivants : coopération multilatérale, aide humanitaire, coordination sectorielle, aide bilatérale, études, planification et évaluation, et gestion des ressources.

## *Portugal*

Outre les principales fonctions évoquées précédemment, l'ICP mène à bien des activités multi-bilatérales avec des organismes internationaux et monte des cofinancements avec, par exemple, le ministère de l'Éducation, grâce auxquels sont octroyées des bourses à des étudiants de pays en développement. En fait, ces bourses absorbent la moitié environ du budget de l'ICP, ce qui paraît déplacé pour une instance de coordination. L'ICP agit par ailleurs en concertation avec la plate-forme des ONG et finance certaines activités menées par des ONG. L'Institut aspire à développer des relations plus étroites avec les ONG, à resserrer avec elles le dialogue sur les politiques à suivre, et à accroître le soutien financier qu'il leur consent.

Comme l'indiquait le précédent examen de l'aide du Portugal, il importe que l'ICP dispose de crédits suffisants et soit investi des moyens d'assurer une gestion plus intégrée de l'aide portugaise. L'Institut est sans doute bien doté en effectifs pour la taille de son budget, mais a encore besoin de plus de personnel technique et spécialisé dans les principaux domaines de la politique du développement, notamment pour des questions thématiques telles que la pauvreté, la problématique homme-femme, l'environnement et la gouvernance. Comme chez d'autres Membres du CAD, une sélection rigoureuse des projets, une politique de rotation et l'offre de perspectives de carrière sont des éléments déterminants susceptibles d'assurer la continuité au niveau des gestionnaires, lesquels doivent justifier de qualifications et d'une expérience adéquates.

### *Agence portugaise de soutien du développement (APAD)*

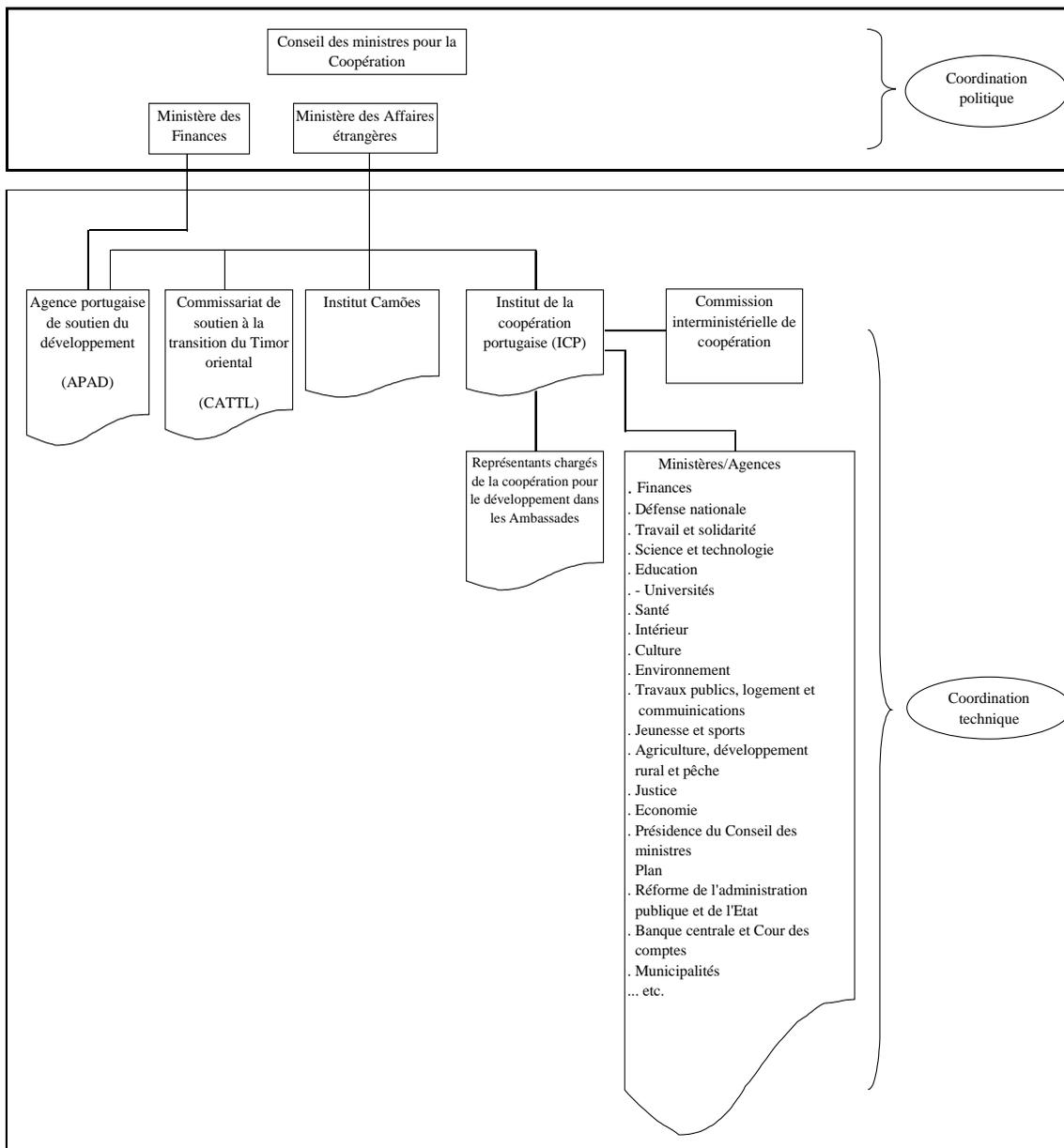
L'ancien Fonds pour la coopération économique (FCE) s'est vu confier un nouveau mandat en février 2000 et a été rebaptisé Agence portugaise de soutien du développement (APAD). Le rôle du FCE était décrit dans le rapport du précédent examen de l'aide du Portugal. Cette transformation vient en partie répondre aux critiques qui y étaient formulées, selon lesquelles la coopération portugaise visait principalement à servir les intérêts du secteur privé portugais et un effort minime était déployé à l'appui du renforcement des institutions des pays en développement les moins avancés (PMA). On ne peut encore dire si cette réponse peut être considérée comme satisfaisante dans la mesure où le rôle de l'APAD doit encore trouver sa concrétisation. A l'heure actuelle, ce rôle est triple : a) promouvoir l'investissement portugais à l'appui du développement des pays bénéficiaires ; b) soutenir des projets d'infrastructure sociale et économique ; et c) développer le secteur privé dans les pays bénéficiaires. Peuvent être utilisés à cette fin des instruments tels que prêts bonifiés, garanties, prises de participation et dons, dont les modalités et conditions sont encore à définir. L'APAD est intégralement financée par l'État, mais peut aussi utiliser le produit de ses instruments financiers. Elle est sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances, mais administrativement et financièrement autonome en ce qui concerne ses biens propres. Les membres de son conseil d'administration venant du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Finances, de la Banque centrale et du secteur bancaire privé sont actuellement désignés à titre personnel. Son budget a grimpé en flèche, passant de 43 millions de \$ (ou 17 % de l'APD totale) en 1999 à 123 millions de \$ (soit 40 % de l'APD totale) en 2000<sup>2</sup> (voir le tableau 1) étant donné que l'aide au Timor oriental est maintenant acheminée par l'intermédiaire de l'APAD. En 2001, l'APAD a reçu environ 33 %<sup>3</sup> du budget total de l'aide, y compris là encore l'aide au Timor oriental.

---

2. Le Portugal a récemment indiqué un chiffre de 94 millions de \$, soit 31 % du total.

3. Le Portugal a récemment indiqué un pourcentage de 27 %.

Organigramme 1. Cadre structurel de la coopération portugaise



Source : ICP.

Tableau 1. **Coopération portugaise pour le développement : budget et effectifs**

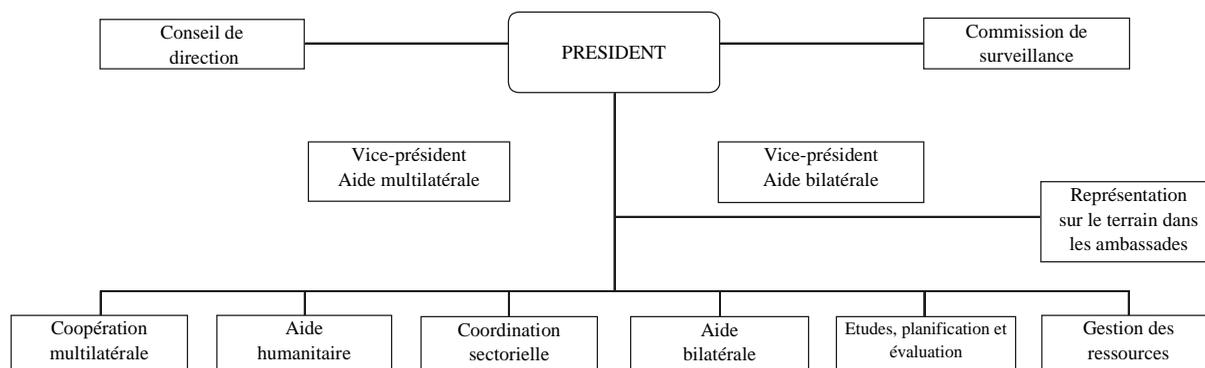
Milliers de \$

* Ministère/Agence	1998		1999		2000		2001				
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Nombre de projets	Effectifs	Effectifs sur le terrain
Affaires étrangères	37 330	17.8	69 286	27.2	156 745	51.7	156 766	44.9	332	204	59
<b>1 FCE/APAD</b>	<b>17 295</b>	<b>8.3</b>	<b>43 260</b>	<b>17.0</b>	<b>122 590</b>	<b>40.4</b>	<b>115 662</b>	<b>33.1</b>	<b>61</b>	<b>34</b>	<b>0</b>
<b>2 ICP</b>	<b>17 277</b>	<b>8.2</b>	<b>20 380</b>	<b>8.0</b>	<b>18 154</b>	<b>6.0</b>	<b>20 754</b>	<b>5.9</b>	<b>163</b>	<b>147</b>	<b>45</b>
<b>3 Bureau du Secrétaire général</b>			<b>2 657</b>	<b>1.0</b>	<b>10 576</b>	<b>3.5</b>	<b>14 372</b>	<b>4.1</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>4 Institut Camões</b>	<b>2 759</b>	<b>1.3</b>	<b>2 989</b>	<b>1.2</b>	<b>5 425</b>	<b>1.8</b>	<b>4 976</b>	<b>1.4</b>	<b>88</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>5 CATTIL*</b>							<b>996</b>	<b>0.3</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>8</b>
6 Finances	98 988	47.2	129 434	50.8	98 527	32.5	143 512	41.1	56	11	0
7 Défense nationale	9 847	4.7	11 267	4.4	10 173	3.4	10 518	0.3	3	12	90
8 Travail et solidarité	5 866	2.8	5 102	2.0	8 380	2.8	10 246	2.9	68	20	1
9 Science et technologie	4 004	1.9	5 630	2.2	4 621	1.5	5 464	1.6	3	3	1
10 Education	2 817	1.3	3 168	1.2	5 146	1.7	4 915	1.4	25	9	366
11 Santé	4 754	2.3	4 092	1.6	3 126	1.0	4 068	1.2	17	10	127
12 Intérieur	1 473	0.7	2 219	0.9	1 535	0.5	3 287	0.9	16	0	0
13 Culture	1 477	0.7	2 282	0.9	2 539	0.8	2 726	0.8	16	6	0
14 Environnement	908	0.4	1 008	0.4	547	0.2	2 155	0.6	21	14	0
15 Travaux publics					1 994	0.7	1 541	0.4	1	3	0
16 Jeunesse et sports							1 237	0.4	59	9	0
17 Agriculture, développement rural et pêche	1 764	0.8	2 174	0.9	779	0.3	642	0.2	32	6	3
18 Justice	871	0.4	706	0.3	496	0.2	536	0.2	1	2	0
19 Economie	389	0.2	1 328	0.5	918	0.3	515	0.1	40	42	0
20 Présidence du Conseil des ministres	36 947	17.6	14 567	5.7	6 647	2.2	390	0.1	16	2	0
21 Plan	2 067	0.1	2 573	1.0	356	0.1	337	0.1	48	8	0
22 Réforme de l'administration publique et de l'Etat					212	0.1	182	0.1	1	7	0
23 Banque centrale et Cour des comptes					686	0.2	2		1	0	0
<b>Total</b>	<b>209 502</b>	<b>100</b>	<b>254 837</b>	<b>100</b>	<b>303 427</b>	<b>100</b>	<b>349 040</b>	<b>100</b>	<b>756</b>	<b>368</b>	<b>647</b>

\* Dans la pratique, le budget alloué au Timor oriental transite par l'APAD.

Source : ICP.

Organigramme 2. **Institut de la coopération portugaise, ministère des Affaires étrangères**



Source : ICP.

Des mesures sont prises actuellement pour rendre effective la transformation de l'APAD. Il lui faut encore consolider sa structure organisationnelle en recrutant de nouveaux agents – ses effectifs ne comptent actuellement que 30 personnes – afin de se doter des compétences appropriées pour assumer

sa nouvelle mission. Pour le moment, l'APAD se compose de quatre grands départements : gestion des ressources, recherche et stratégies, opérations, et suivi. L'APAD devra aussi préciser son mode de fonctionnement en fixant les critères et les lignes directrices régissant ses financements et ses opérations (voir l'encadré 1), lesquels devraient faire référence à des questions transversales comme la réduction de la pauvreté, la problématique homme-femme et l'environnement. Pour ses activités dans les secteurs sociaux, l'APAD affirme s'appliquer à réduire les recoupements avec les ministères techniques, au travers de réunions interministérielles mensuelles. L'Agence s'efforce de réaliser ou de faire réaliser des évaluations, en coopération avec l'ICP. Elle prévoit en outre de nommer des représentants dans les pays en développement au sein des ambassades afin d'améliorer le suivi des projets sur le terrain. Compte tenu de la situation actuelle de l'APAD, cela pourrait toutefois prendre du temps. Lors de l'examen précédent, il avait été déploré que les projets et activités du FCE, qui représentaient une part significative de l'aide portugaise, ne fassent pas l'objet d'évaluations approfondies. La plus haute priorité devrait donc être accordée à la mise en place d'un système d'évaluation des différents instruments d'action de l'APAD.

**Encadré 1. Questions concernant l'APAD**  
**[pays examinateur : Belgique]**

L'APAD est une agence autonome à vocation généraliste qui a pour mission de mettre en œuvre et de superviser l'utilisation d'une part significative de l'aide portugaise. Elle est censée permettre au Portugal de réorganiser progressivement ses approches de l'aide, actuellement diffuses. De nombreuses questions concernant son rôle doivent encore être explicitées, à savoir :

- a) Le soutien accordé au secteur privé semble être centré sur les entreprises portugaises, au détriment des entreprises locales des pays bénéficiaires. Ne serait-il pas plus souhaitable de se concentrer sur ces dernières ? Ne serait-il pas avisé d'aider le secteur privé portugais par le biais de prises de participations, de prêts ou de systèmes de garanties dans le cadre d'un organisme spécialisé distinct ? Les prêts bonifiés ne risquent-ils pas à terme d'induire des distorsions sur le marché des capitaux ?
- b) Le fait d'allier des subventions non remboursables et des dons d'un côté à des prêts et des crédits à l'exportation de l'autre (financement mixte) nécessiterait de définir des critères précis et des principes applicables aux interventions. Cela ne semble pourtant pas être le cas. Qu'est-ce que le Portugal entend faire pour mettre au point de tels critères ?
- c) Quelle est la marge de manœuvre de l'APAD pour prendre ses propres initiatives et quels sont les critères et les politiques sur lesquelles les faire reposer ? Pourquoi l'APAD est-elle obligée de demander l'autorisation du gouvernement portugais avant de procéder à des prises de participations ? Qui est responsable des décisions prises ?

***Ministère des Finances***

La Direction générale des affaires européennes et internationales du ministère des Finances arrive en deuxième place en termes de dotation sur le budget de la coopération pour développement en 2001 (41 %). Les activités d'aide du ministère portent notamment sur les aspects suivants de la coopération financière : a) actions en rapport avec l'allègement de la dette ; b) soutien à la balance des paiements ; c) aide à des projets d'équipement (infrastructure essentiellement) ; d) coopération technique en matière de gestion des finances publiques ; e) contributions aux institutions financières multilatérales ; et, occasionnellement et dans des circonstances très particulières, f) transferts budgétaires à d'autres ministères pour des opérations d'aide spécifiques, dont certaines peuvent ne pas être liées directement au secteur financier.

## *Portugal*

S'agissant de la composante e) ci-dessus, le ministère traite avec les institutions de Bretton Woods et prend part aux négociations de l'Association internationale de développement (IDA), mais c'est surtout l'ICP qui participe aux forums pour le développement et aux réunions des groupes consultatifs organisés par la Banque mondiale. Le ministère travaille en outre en étroite collaboration avec l'ICP sur son programme d'aide bilatérale. Parmi les activités récentes les plus notables du ministère des Finances, il faut citer : la finalisation de l'adhésion du Portugal à la Banque asiatique de développement (BASD) ; l'octroi de dons à la Guinée-Bissau en vue du remboursement d'arriérés au titre de la dette multilatérale ; l'octroi de prêts concessionnels à une banque privée de São Tomé y Príncipe ; le cofinancement avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) d'un prêt à la Macédoie ; et un allègement, de 116 millions de \$, de la dette du Mozambique issue de l'aide publique au développement (APD). Des projets visent également d'autres secteurs, par exemple l'envoi d'enseignants portugais dans des établissements secondaires du Cap-Vert, la remise en état des installations d'eau en Macédoie, la préservation de sites en Palestine, et des micro-financements en zone rurale en Angola. A l'avenir, les enveloppes destinées à financer ce genre de projets ne relevant pas du secteur financier devraient être directement allouées aux ministères techniques concernés.

### *Ministère de la Défense*

Apporter une coopération technique dans le domaine militaire afin de favoriser la création de forces armées démocratiques demeure une priorité pour le Portugal. Le Département de l'assistance technique internationale du Ministère de la Défense a reçu 10.5 millions de \$, soit 3 % du budget total de l'aide en 2001, ce qui en fait le troisième ministère en termes de dotation budgétaire, même si l'essentiel de ce montant n'est pas notifié au CAD parce que non classé comme APD. Ce département s'occupe d'activités liées par exemple à la restructuration des forces armées officielles par le biais de la formation et de la logistique (voir le chapitre 4). Le ministère de la Défense ne collabore pas avec d'autres ministères, à l'exception de l'ICP, mais il entretient des contacts directs avec ses homologues dans les pays bénéficiaires, de même qu'avec la Commission européenne et d'autres organisations internationales.

### *Ministère du Travail et de la Solidarité*

En 1997/98, le ministère du Travail et le ministère de la Solidarité et de la Sécurité sociale ont fusionné. Dans le même temps, a été créé un Département de la coopération afin de regrouper toutes les activités d'aide auparavant dispersées dans les deux ministères et, en conséquence, mal contrôlées. A l'heure actuelle, une vingtaine de personnes travaillent au sein de ce département dont la dotation reste inférieure à 3 % du budget total de l'aide (10.2 millions de \$). Les principaux objectifs poursuivis dans le cadre des activités de coopération du ministère du Travail et de la Solidarité reprennent ceux qui étaient énoncés dans la déclaration du gouvernement sur la Stratégie à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle (voir le chapitre 1) et peuvent se résumer comme suit : a) renforcement de la démocratie et du respect de l'Etat de droit, b) réduction de la pauvreté par le renforcement des infrastructures, de l'éducation de base, des soins de santé primaire, et la création d'emplois, c) stimulation de la croissance économique, en particulier par un soutien à des initiatives du secteur privé, d) action en faveur de l'intégration régionale, e) promotion d'un partenariat européen au service du développement humain, et f) élargissement de la coopération au-delà des PALOP. Comme l'indique le chapitre 1, l'essentiel des activités de lutte contre la pauvreté dans le programme de coopération du Portugal, qui portent de façon prépondérante sur des projets de formation professionnelle et d'aide aux groupes défavorisés, semble être le fait du ministère du Travail et de la Solidarité. Ce dernier travaille directement avec ses homologues dans les pays partenaires, et tient l'ambassade et l'ICP informés de

ses activités. Il ne travaille pas directement avec la société civile, si ce n'est par le biais des gouvernements des pays bénéficiaires. Le ministère du Travail et de la Solidarité échange de plus en plus d'informations avec le ministère de l'Éducation par l'intermédiaire de la Commission interministérielle, et vient de lancer avec lui des sessions de formation conjointes.

### ***Ministère de l'Éducation***

Le Département des relations européennes et extérieures au sein du ministère de l'Éducation coordonne les activités de coopération mises en œuvre par les divers départements du ministère, comme le Département de l'enseignement secondaire. Les effectifs affectés aux activités de coopération, dont le budget s'est chiffré à 4.9 millions de \$, soit 1.4 % de l'aide portugaise, en 2001, s'élèvent à neuf personnes. Ce département est en liaison avec des entités extérieures telles que l'ICP, l'APAD et les universités. Celles-ci sont nombreuses à offrir des bourses aux étudiants venant des PALOP, à faire don de matériel pédagogique, à détacher des enseignants, et à aider à la création d'institutions telles que des écoles de droit. Le ministère de l'Éducation s'efforce actuellement de collecter des informations sur les différents programmes mis au point et en œuvre par ces universités autonomes, car on constate encore des recoupements et des contradictions dans les programmes. Là encore, les relations personnelles entre les employés des universités et leurs homologues dans les PALOP sont une constante et jouent un rôle fondamental dans la sélection des programmes. D'un autre côté, sous l'effet de la réforme du système d'aide, le ministère estime que la coordination s'est améliorée ces toutes dernières années.

### ***Ministère de la Santé***

La Division de la coopération internationale du ministère de la Santé, dont les effectifs se montent à une dizaine de personnes, est responsable de toutes les activités de coopération technique avec les pays en développement menées par le ministère. Son budget, de 4.1 millions de \$, représente 1.2 % de l'aide portugaise en 2001. Pour l'essentiel, l'aide consiste à envoyer du personnel médical à l'étranger et à accueillir des patients venant des PALOP pour suivre un traitement médical (voir le chapitre 4). Pour sélectionner les projets, le ministère traite directement avec ses homologues des pays bénéficiaires, mais ce sont l'ICP et les représentants en poste dans les ambassades qui se chargent des négociations finales. Le ministère de la Santé et l'ICP se réunissent une fois par mois pour débattre des projets, et des agents du ministère se rendent également dans les pays concernés pour assurer un suivi et pour entretenir le dialogue avec leurs homologues. Le ministère collabore parfois avec des ONG sur des projets à visée sanitaire.

### ***Commissariat de soutien à la transition du Timor oriental (CATTL)***

L'opinion s'est fortement mobilisée au Portugal en faveur du Timor oriental avant et après la tenue du référendum. Afin d'éviter une prolifération des projets émanant des différents ministères, le gouvernement portugais a décidé de regrouper et de coordonner l'ensemble de l'aide au Timor oriental pendant toute la période de la transition. C'est ainsi qu'a été créé au sein du ministère des Affaires étrangères, en juin 1999, un Commissariat de soutien à la transition du Timor oriental doté d'un personnel d'une vingtaine de personnes, plus quelques volontaires, et d'un budget administratif total de l'ordre de 1 million de \$ pour 2000. Le CATTL travaille avec des organisations multilatérales comme le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et la Communauté européenne, avec des ONG internationales, portugaises et locales et la société civile, avec plusieurs ministères portugais et avec le secteur privé. Il rend compte au Secrétaire d'État, au Conseil des

## ***Portugal***

Ministres et au Parlement. Il informe également l'ICP. Le CATTL sera dissous une fois achevée la période de transition du Timor oriental.

Pour ce qui est des versements, depuis 2000, c'est l'APAD qui gère les composantes bilatérale et multilatérale de l'aide au Timor oriental et non le CATTL. Le montant total des financements consentis au Timor oriental s'est élevé à 5.9 millions de \$ en 1999. Toutefois, la dotation budgétaire allouée au Timor oriental est passée à 68 millions de \$ en 2000 et en 2001 – ce qui le classe au premier rang de tous les partenaires du Portugal en 2001. Les concours récents sont allés à des opérations de maintien de la paix des Nations unies faisant intervenir l'armée portugaise (42 millions de \$)<sup>4</sup>, à des formations en langue portugaise (5 millions de \$), à l'enseignement post-secondaire (6 millions de \$), à des projets de transport aérien et de stockage (1.8 million de \$), au financement d'ONG (0.9 million de \$), etc.

## ***Parlement***

Le Cabinet des relations publiques internationales du Parlement portugais dispose de son propre budget pour mener à bien des activités de coopération pour le développement dans les PALOP et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La plupart de ces activités consiste en de l'assistance technique en matière de coopération interparlementaire, de la formation, de la fourniture de matériel comme des ordinateurs, et des concours financiers. Les dépenses se sont montées au total à 627 000 \$ en 2000.

Paradoxalement, alors que la logique fondamentale et l'ampleur de l'effort d'aide rallient les suffrages de l'ensemble du paysage politique, il apparaît que le Parlement préfère laisser la responsabilité de l'ensemble du programme d'aide à l'administration publique. C'est pourquoi, à l'exception de quelques échanges occasionnels entre la Commission des affaires étrangères et le Secrétaire d'État, il n'est pas prévu de mécanisme d'examen du programme par le Parlement. Cela a de quoi surprendre étant donné le vif soutien politique et l'intérêt que suscitent les PALOP et le Timor oriental. Un débat sur les stratégies, les priorités et les résultats et un suivi parlementaire des progrès de la réforme de la gestion de l'aide pourraient jouer un rôle essentiel dans l'avenir.

## **Procédures de gestion et représentation sur le terrain**

L'ICP ne deviendra une instance de coordination à part entière qu'après avoir élaboré des lignes directrices et des outils opérationnels adéquats et les avoir intégrés à l'ensemble du système d'aide. Il lui faut également mieux prendre la mesure du personnel s'occupant de coopération pour le développement dans les différents ministères, et notamment de l'éventail de ses compétences et de ses besoins de formation. L'ICP ne dispose pas à l'heure actuelle d'un système, même rudimentaire, lui permettant de savoir combien de personnes dans chaque ministère interviennent dans le domaine de la coopération pour le développement ou sont en poste à l'étranger. Les Lignes directrices du CAD ont été traduites et diffusées dans tous les organes d'exécution concernés, mais il serait utile de mettre en place un cadre permettant de les adapter au programme d'aide du Portugal avec ses particularités, et aussi de vérifier dans quelle mesure elles sont appliquées. Des formations régulières destinées à assurer que les questions transversales sont prises en compte et intégrées dans les programmes des différents ministères doivent également être mises sur pied. Il est impératif de mettre au point dans les plus brefs délais les fondements d'un cycle de gestion des projets et d'y appliquer les méthodes idoines. Comme l'indique le chapitre 1, l'ICP exploite depuis peu une base de données qui lui permet

---

4. Ce montant ne peut pas être classé dans son intégralité comme APD.

de consolider l'ensemble des budgets et des dépenses relatifs aux projets, et par conséquent maîtrise mieux l'ensemble du système d'aide. Il dispose donc désormais de bons éléments à partir desquels s'étoffer pour devenir une instance de coordination plus active et de plus vaste envergure.

L'absence d'évaluations systématiques avait été mise en avant dans le dernier examen de l'aide du Portugal comme l'une des déficiences majeures de la coopération portugaise. Depuis lors, l'ICP a réalisé trois évaluations : une évaluation interne de la création d'une école de droit en Guinée-Bissau ; une évaluation externe de la gestion d'un hôpital central à São Tomé y Príncipe ; et une évaluation externe de la formation non structurée dispensée par des ONG portugaises au Mozambique. Pour le reste, étant donné la nature décentralisée du système d'aide portugais, c'est à chaque ministère qu'il revient d'évaluer ses propres projets. Même si l'ICP assume la responsabilité globale des évaluations, son rôle se limite à se tenir informé de celles qui sont réalisées et à y apporter son concours lorsque cela est nécessaire ou si on le lui demande. Les évaluations sont donc encore insuffisantes et il convient en conséquence de mettre en place les mécanismes suivants, comme le préconisent les Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement : a) une politique d'évaluation ; b) un processus impartial et indépendant ; c) des principes directeurs et des normes ; d) un plan général d'évaluation ; e) des mécanismes destinés à garantir la transparence ; f) des procédures de rétro-information ; g) une diffusion systématique ; et h) un partenariat avec les bénéficiaires et les autres donateurs. L'une des tâches les plus essentielles et les plus urgentes à mener à bien dans le cadre du programme d'aide portugais consiste à commencer à procéder régulièrement à des évaluations approfondies et indépendantes des activités auxquelles se livrent toutes les administrations intervenant dans la coopération pour le développement.

L'ICP n'a aucun moyen de connaître le nombre d'agents en poste sur le terrain, avec une ventilation par administration de tutelle. Le plus souvent, ces personnes ne travaillent pas dans les ambassades du Portugal, mais au sein des ministères, des universités ou autres institutions des pays bénéficiaires. En outre, chaque ambassade compte seulement un ou deux agents de l'ICP pour coordonner les activités locales de coopération pour le développement, le reste des effectifs étant du personnel de projet ou des consultants. Des doutes subsistent concernant la mesure dans laquelle le personnel des ambassades parvient à assurer un suivi de toutes les activités menées sur le terrain, ou à s'acquitter des tâches de plus en plus lourdes qu'impose le partenariat avec d'autres donateurs et la société civile. Pour une bonne part, le rôle de coordination qui revient à ces personnes dépend de leurs interlocuteurs et de leur ministère de tutelle et semble avoir un caractère plus ou moins ponctuel, étant donné que nombreuses sont les activités qui sont mises en œuvre sans que l'ambassade en soit même informée.

Lors du dernier examen de l'aide du Portugal, il était d'envisager de créer dans les années qui venaient des bureaux de l'ICP dans tous les PALOP. L'examen signalait qu'il était important de concrétiser rapidement ce projet étant donné que le Portugal n'était guère en position d'évaluer ses activités et d'en assurer le suivi, de participer activement à des opérations d'aide en coopération ou encore d'engager un dialogue étroit sur les politiques à suivre avec les pays bénéficiaires. La situation n'a guère évolué à cet égard, et il est peu probable que soient établies des antennes distinctes de l'ICP dans un avenir proche. Il devrait toutefois être possible de renforcer les moyens des ambassades grâce à une plus grande délégation de pouvoir en matière de conception et de mise en œuvre des programmes, et à une coordination accrue avec les autres donateurs et la société civile. Le Portugal prend activement part à la coordination au niveau européen, mais pourrait aussi donner davantage d'importance à la coordination entre les donateurs en général, ce qui englobe les organisations multilatérales et d'autres membres importants du CAD œuvrant dans les mêmes pays bénéficiaires. Avec le recours accru aux approches sectorielles et l'ambition internationale de resserrer les partenariats, il est de toute première importance que le personnel de terrain soit en nombre suffisant et doté de compétences appropriées.

**Suggestions pour l'avenir**

- Il convient de réduire le nombre des ministères et entités qui interviennent dans la mise en œuvre du programme d'aide. Le Portugal pourrait regrouper les activités apparentées sous la responsabilité d'un seul ministère ou d'une seule entité afin d'éviter autant que possible les recoupements et de réduire les coûts administratifs.
- L'ICP pourrait se voir accorder davantage de ressources, financières et humaines, de façon à assurer un rôle de premier plan dans la formulation, la coordination, la programmation, le suivi et l'évaluation des politiques. En particulier, l'instauration d'un système d'évaluation indépendant est vivement encouragée. Le personnel de terrain doit être étoffé, afin en particulier de permettre l'intégration systématique des questions transversales et un renforcement de la coordination à l'échelle nationale et internationale.
- Afin que l'APAD puisse devenir pleinement opérationnelle, il conviendrait de : a) la doter de ressources humaines adéquates après évaluation des types de compétences dont elle a besoin compte tenu de l'éventail des activités et des instruments qu'elle est appelée à gérer ; b) établir une distinction claire entre les activités menées à l'appui des objectifs de développement et les intérêts strictement commerciaux ; c) réexaminer son avantage comparatif par rapport aux ministères techniques pour la mise en œuvre d'activités dans les secteurs sociaux ; d) veiller à l'intégration systématique des questions transversales, et e) mettre au point des systèmes adéquats de suivi et d'évaluation.

## CHAPITRE 3

### VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

#### Volume de l'aide publique au développement

Le rapport APD/PNB du Portugal s'est établi à 0.26 % en 1999, ce qui classe ce pays aux 16ème rang des 22 pays Membres du CAD. Malgré quelques fluctuations au cours de la décennie écoulée, le rapport APD/PNB du Portugal s'inscrit sur une tendance générale à la hausse depuis les années 80.<sup>5</sup> Ce chiffre est certes inférieur aux points hauts de 0.35 % et 0.34% enregistrés en 1992 et 1994, mais légèrement supérieur au niveau de 1996 (voir le tableau I.1 de l'annexe I). En termes absolus, l'APD réelle n'a cessé d'augmenter ces dernières années, passant de 218 millions de \$ en 1996 à 276 millions de \$ en 1999. Au regard de cet indicateur, le Portugal vient à la 18ème place des 22 pays Membres du CAD.

Le Portugal est de tous les Membres du CAD, y compris la Grèce, celui qui a le PNB par habitant le plus faible : 10 800 \$. Cela dit, si l'on en croit la dernière édition de *Perspectives économiques* de l'OCDE, l'économie portugaise est restée vigoureuse en 2000 après sept années d'expansion. L'emploi a continué d'augmenter, d'où un nouveau recul du chômage qui est tombé aux alentours de 4 %. Les dépenses courantes des administrations publiques ont encore augmenté sensiblement, et à un rythme plus rapide que le PIB nominal, et l'activité économique devrait rester soutenue, avec une croissance de la production réelle de l'ordre de 3 % en 2001 et 2001<sup>6</sup>. Bien que le Portugal n'ait pas officiellement fixé d'objectif à son rapport APD/PNB, il entend officieusement le porter à nouveau à 0.35 % dans un avenir non précisé. Les contraintes imposées sur le budget de l'aide par la nécessité de satisfaire aux critères de Maastricht pour adhérer à la monnaie commune européenne étant désormais levées, le Portugal est encouragé à atteindre cet objectif le plus tôt possible.

#### APD bilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition

##### *Instruments*

En 1999, l'aide bilatérale a absorbé 81 % de l'APD portugaise, contre 70 % pour la moyenne du CAD (tableau I.2). Dans ce total, les dons au titre de projets et programmes ont occupé une place particulièrement faible : 1 % alors que la moyenne du CAD s'établit à 12 %. En revanche, la coopération technique a représenté 27 %, contre 21 % pour la moyenne du CAD. Un autre point sur lequel le Portugal se distingue des autres Membres du CAD est la part élevée de son aide qui va à des

---

5. Compte tenu de l'amélioration notable des données sur l'APD portugaise depuis deux ans, il convient de conserver une certaine distance dans l'interprétation des chiffres.

6. *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 68, décembre 2000.

## *Portugal*

actions en rapport avec la dette, laquelle s'est chiffrée à 35 % contre 4 % pour la moyenne du CAD. Ces pourcentages sont plus ou moins les mêmes depuis 1995.

Le Portugal met en œuvre un programme de prêts qui est géré par le ministère des Finances<sup>7</sup>. Le volume et la part de ces prêts s'inscrivent sur une tendance générale à la baisse, ceux-ci étant revenus de 68 millions de \$<sup>8</sup>, soit 28 % de l'APD brute totale, en 1995 à 11 millions de \$ et 3 % en 1999. D'après les autorités portugaises, ces prêts d'APD résultent d'opérations de rééchelonnement de créances commerciales réalisées pour la plupart dans le cadre du Club de Paris. Pourtant, le Portugal n'est pas officiellement membre du Club de Paris bien qu'il participe parfois à ses réunions lorsque le pays considéré a une dette importante à son égard. Le Portugal est fermement encouragé à rendre publiques davantage d'informations sur ses activités dans ce domaine, et en particulier sur la façon dont elles se raccordent aux grandes priorités de ses stratégies par pays.

### *Répartition géographique*

Jusqu'en 1998, plus de 97 % de l'APD bilatérale portugaise prenaient le chemin de pays à faible niveau de revenu par habitant, tous les PALOP entrant dans cette catégorie. Pour la même raison, la quasi-totalité de l'aide allait à l'Afrique subsaharienne. Le profil de l'aide portugaise s'est toutefois trouvé modifié en 1999 par l'accroissement soudain des versements au Timor oriental qui, de moins de 1 million de \$ en 1998, ont été portés à 67 millions \$<sup>9</sup>. Les versements bruts aux PMA sont ainsi revenus à 74 % du total<sup>10</sup>, ce qui reste malgré tout nettement supérieur à la moyenne du CAD avec ses 22 %. La part de l'Afrique subsaharienne dans l'aide ventilable est elle aussi tombée à 74 % mais, en fait, les versements bruts ont augmenté en termes réels, de 132 millions de \$ en 1998 à 200 millions de \$ en 1999. Autre évolution notable, l'envolée des versements bruts au Mozambique qui ont été multipliés par plus de deux et sont passés de 63 millions de \$ en 1998 à 131 millions de \$ en 1999. Cela dit, cette augmentation est pour l'essentiel imputable à l'opération de conversion de créances, d'un montant de 75 millions de \$, réalisée par le Portugal au profit du Mozambique ; celle-ci ayant donné lieu à une contre-écriture, les versements nets se sont élevés à 53 millions de \$. Comme cela avait déjà été signalé dans le dernier examen, les versements nets du Portugal au Mozambique ont accusé d'amples fluctuations aux cours des années 90, avec un maximum de 161 millions de \$ en 1992 et un minimum de 39 millions de \$ en 1994, dues principalement aux mesures d'allègement de la dette.

En 1989-90, l'aide portugaise allait exclusivement aux PALOP. En raison de cette forte concentration géographique, le Portugal était le plus important donneur bilatéral pour tous les PALOP. A titre d'exemple, de 1997 à 1999, il était à l'origine de 61 % de la totalité de l'aide bilatérale reçue par São Tomé y Príncipe. En 1993, l'aide portugaise se partageait certes entre 32 pays mais les cinq pays lusophones d'Afrique s'en adjugeaient 99 %. En 1998-99, le nombre total de pays bénéficiaires n'avait pas changé, et les PALOP et le Timor oriental absorbaient, ensemble, 98 % de l'aide portugaise (voir le tableau I.4). Les principaux bénéficiaires en dehors des PALOP étaient la Bosnie-Herzégovine et le Brésil, avec chacun 1 million de \$ environ. De leur côté, les versements nets d'aide publique bilatérale aux pays de la Partie II ou aux PECO se chiffrent entre 18 et 28 millions de \$ et passent en

---

7. L'APAD n'a encore versé aucun prêt.

8. Aux prix et taux de change de 1998.

9. Aux prix et taux de change de 1998.

10. Dans la Liste des pays bénéficiaires de l'aide établie par le CAD, le Timor oriental était classé dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en 1999 et dans les autres pays à faible revenu en 2000.

quasi-totalité par le canal multilatéral. Malgré la nouvelle politique de diversification, il est peu probable que la forte concentration de l'aide portugaise sur ces pays prioritaires s'atténue dans l'avenir immédiat.

### ***Répartition sectorielle***

Pour ce qui est de la répartition sectorielle des versements d'aide bilatérale ventilable en 1998-99 (voir le tableau I.5), viennent en tête, avec 44 %, chiffre nettement supérieur aux 7 % de la moyenne du CAD, les actions en rapport avec la dette, ainsi qu'on l'a déjà vu (les données du tableau I.2 citées précédemment renvoient aux versements bruts totaux). Celles-ci représentaient déjà 39 % en 1994-95, proportion dont il avait été souligné dans le précédent examen qu'elle est inhabituelle parmi les pays du CAD. Une autre caractéristique notable de l'aide portugaise est la faible part qu'y occupe l'aide d'urgence : 1 % en 1998-99, contre 10 % pour la moyenne du CAD. A la deuxième place, on trouve les infrastructures et services sociaux, avec 22 %, ce qui représente un net recul par rapport aux 40 % enregistrés en 1994-95. Cette évolution s'explique probablement par les critiques adressées au Portugal lors des précédents examens du fait qu'une fraction relativement importante de son aide prenait la forme de bourses d'études supérieures, lesquelles peuvent certes être comptabilisées dans l'aide à « l'éducation » mais dont le lien avec la lutte contre la pauvreté est contestable. Le Portugal semble s'être délibérément appliqué à réduire le volume et le pourcentage de cette composante de l'aide, qui est revenue de 24 % en 1994-95 à 8 % en 1998-99. Par contre, bien que le Portugal ait souscrit au concept 20/20 arrêté à Copenhague, ses versements en faveur de l'éducation et de la santé de base, des activités dans le domaine de la population, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement restent faibles et ne s'inscrivent pas forcément sur une tendance à la hausse si l'on en croit les données du CAD pour la période 1997 à 1999. Le Portugal ayant déclaré vouloir accroître son soutien aux services sociaux de base, il lui est fortement recommandé d'augmenter les crédits et les versements alloués à ces secteurs.

### **APD multilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition**

La part des contributions multilatérales dans l'aide portugaise, qui avait oscillé entre 28 et 35 % au cours de la période 1995 à 1998, s'est établie à 19 % en 1999, contre 30 % pour la moyenne du CAD. Ce recul tient toutefois davantage à l'accroissement de 62 % de l'aide bilatérale observé entre 1998 et 1999 sous l'effet des financements supplémentaires dégagés au profit du Mozambique et du Timor oriental qu'à une compression soudaine des versements multilatéraux, dont les fluctuations suivent normalement le cycle des reconstitutions des ressources de grandes institutions financières internationales. Une fraction importante des contributions multilatérales du Portugal va à la CE, qui a reçu l'équivalent d'environ le quart de l'APD totale de 1995 à 1998, et 90 % de l'aide multilatérale portugaise en 1999. A titre de comparaison, dans l'ensemble des Etats membres de l'UE, les contributions à la CE représentent en moyenne 50 % de l'aide multilatérale.

Aux yeux du Portugal, participer au financement des instances multilatérales est un moyen d'élargir et d'étendre son influence sur la scène internationale. Afin de favoriser une approche globale de la coopération, il estime avantageux d'associer aide bilatérale et aide multilatérale. Il part du principe que, grâce aux fonds qu'il alloue aux instances multilatérales, de plus nombreux pays en développement profiteront de son aide. Il déclare attacher une grande importance aux activités des organismes qui œuvrent dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la lutte contre la pauvreté, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Les raisons et les critères précis qui guident la détermination des sommes allouées aux différentes organisations ne sont cependant pas très clairs.

## *Portugal*

### *Organismes des Nations unies*

En 1998-99, les contributions du Portugal aux organismes des Nations unies se sont élevées au total à 6 millions de \$. Les cinq organismes qui viennent en tête pour 1999 sont le PNUD (avec 1.3 millions de \$), l'Organisation mondiale de la santé (1.2 millions de \$), l'Organisation des Nations unies (525 000 \$), l'Organisation mondiale du commerce (516 000 \$) et l'UNESCO (405 000 \$). Abstraction faite des contributions régulières, la coopération multilatérale passe par la constitution auprès du PNUD et de l'UNESCO de fonds d'affectation spéciale au profit des pays lusophones. En 1998, le Portugal a contribué au financement des projets suivants, au moyen de crédits prélevés sur les budgets du ministère des Finances ou de l'ICP : traduction en portugais et impression de la version portugaise du *Rapport mondial sur le développement humain* (35 000 \$), aide au Parlement du Mozambique (120 000 \$), soutien en faveur des petites et moyennes entreprises (100 000 \$), assistance technique et soutien logistique pour la 4ème Table ronde sur São Tomé y Príncipe (75 000 \$) et création de l'école de musique Dom Bosco au Cap-Vert visant à promouvoir l'expression artistique et musicale en tant que complément de l'enseignement général (26 000 \$). En 1999, le ministère du Travail et de la Solidarité a quant à lui cofinancé avec l'Organisation mondiale du travail un projet au profit des PALOP sur les stratégies et techniques de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté (303 000 \$). En 2000, des contributions multi-bilatérales spéciales ont en outre été consenties au profit du Timor oriental, notamment pour des opérations de maintien de la paix auxquelles a participé l'armée portugaise (42 millions de \$), ainsi qu'on l'a vu au chapitre 2.

Si le Portugal a recours à la constitution de fonds d'affectation spéciale, c'est pour accroître l'efficacité et la visibilité de son aide bilatérale. L'ICP s'efforce d'opérer un suivi des activités mises en œuvre mais reconnaît que l'administration de ces fonds d'affectation spéciale soulève encore des problèmes au niveau de la coordination sur le terrain. Il espère parvenir à améliorer les choses en dispensant aux agents concernés une formation aux règles opérationnelles et procédures des institutions internationales.

### *Institutions financières internationales*

Le Portugal verse chaque année au groupe de la Banque mondiale des sommes pouvant aller jusqu'à 9 millions de \$ en fonction du cycle de reconstitution des ressources, de l'IDA en particulier. Le Secrétaire d'État ou des représentants de l'ICP assistent aux manifestations liées au développement organisées par la Banque mondiale, mais c'est le ministère des Finances qui assure les négociations à l'IDA. Bien qu'il soit un des donateurs bilatéraux les plus importants pour tous les PALOP, le Portugal ne joue pas un rôle très actif au sein du Programme spécial d'assistance à l'Afrique mis en place par la Banque mondiale pour coordonner les apports financiers et les procédures de tous les donateurs intervenant en Afrique. L'ICP compte participer plus étroitement, en collaboration avec le ministère des Finances, à la préparation des débats du conseil de la Banque, où le Portugal devrait ainsi gagner en influence.

Le Portugal apporte également son concours à des banques régionales de développement (8 millions de \$ en 1998), parmi lesquelles la Banque africaine de développement, la Banque interaméricaine de développement et la BERD. Il négocie actuellement les derniers détails de son adhésion à la BASD, décision qui a vraisemblablement été provoquée par l'accès à l'indépendance du Timor oriental.

### **Commission européenne**

En 1998-99, la contribution du Portugal au budget de l'aide de la CE s'est chiffrée à 60 millions de \$. Le Portugal continue de participer à la définition des principes régissant les activités de la CE en matière de coopération pour le développement et à leur mise en œuvre, en appelant l'attention sur les problèmes du continent africain. L'ICP a notamment souligné s'inquiéter de l'attention insuffisante portée par la CE au continent africain, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le VIH/sida et l'aide en matière de santé génésique, domaines que le Portugal juge prioritaires dans cette région. C'est l'ICP qui définit la position du Portugal sur toutes les questions liées à la politique de coopération de la CE.

La contribution du Portugal au Fonds européen de développement (FED) s'est élevée à 0.88 % pour les sixième (1985-1990) et septième (1990-1995) FED. Sur la valeur de l'ensemble des contrats financés sur ces deux fonds, les entreprises portugaises en ont remporté 3.23% et 1.67 % respectivement, pourcentages nettement supérieurs à la contribution portugaise. Le recul observé entre les deux périodes est imputable en partie aux nouvelles règles mises en place dans le cadre de Lomé IV concernant les achats de biens liés aux programmes d'ajustement structurel et les critères de présélection des entreprises. Pour le huitième FED (1995-2000), la contribution du Portugal a représenté 0.97 % mais 0.50 % seulement des contrats ont été adjugés à des entreprises portugaises. Le Portugal prévoit de verser 134 millions d'euros au neuvième FED (2000-2005).

Le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE)<sup>11</sup> a pour mission de favoriser le partenariat entre le secteur privé des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et celui des Etats membres de l'UE. Entre 1993 et 1998, le nombre de projets des Etats membres ayant bénéficié de concours du CDE a augmenté de façon spectaculaire, passant de 130 à plus de 750. Le Portugal figure parmi les pays européens qui profitent le plus de ce dispositif : 54 projets émanant d'entreprises portugaises ont ainsi fait l'objet d'engagements en 1998. Des protocoles d'accord ont été signés entre le Centre, d'un côté, et l'APAD et les services portugais de l'investissement, du commerce et du tourisme, de l'autre.

Le Portugal se targue d'avoir aidé la CE dans son processus de réforme et dans la définition de sa politique touchant aux domaines liés à la coopération pour le développement, en particulier pendant qu'il en assumait la présidence, de janvier à juin 2000. Il souligne que les Etats membres commencent tout juste à saisir le mode de fonctionnement de l'institution, par exemple pour ce qui est de l'élaboration du cadre général et des procédures budgétaires. En l'absence d'amélioration de la transparence, le Portugal voit mal comment les problèmes pourront être réglés et comment l'ensemble du système pourra être rendu plus responsable de ses actes. A son avis, la CE devrait aussi s'appliquer à renforcer la coordination avec les programmes bilatéraux des Etats membres, en particulier au sein des instances internationales.

### **Suggestions pour l'avenir**

- Compte tenu de l'avantage comparatif sans équivalent dont jouit le Portugal dans les PALOP, d'une part, et de sa capacité restreinte de coordination sur le terrain, d'autre part, il devrait faire preuve de modération et de prudence dans ses projets d'élargissement de son champ d'action géographique en vertu du principe d'efficacité.

---

11. Qui remplace le Centre pour le développement de l'industrie institué dans le cadre de la Convention de Lomé.

## *Portugal*

- Afin de mieux appliquer le concept 20/20 arrêté à Copenhague, auquel il a souscrit, le Portugal pourrait accroître les ressources allouées à la santé et à l'éducation de base, lesquels n'ont rien à voir avec les soins de santé tertiaire et les bourses d'études supérieures.
- Le Portugal pourrait participer plus activement aux travaux des instances multilatérales, en particulier aux débats sur les PALOP et le Timor oriental. Plus spécifiquement, l'interaction entre les ministères des Affaires étrangères et des Finances concernant les tâches en rapport avec les institutions de Bretton Woods et les banques multilatérales de développement pourrait être renforcée.

## CHAPITRE 4

DOTATIONS ET ACTIVITES CONCERNANT LES PRINCIPAUX SECTEURS  
ET DOMAINES

Selon la définition portugaise de la coopération bilatérale pour le développement, les activités d'aide se répartissent en cinq grandes catégories, à savoir : coopération financière, renforcement des institutions, investissement et industrie, éducation et culture, et santé et aide humanitaire (tableau 2). En 1999, c'est la coopération financière qui a absorbé la part la plus importante des versements avec 43 % du total, contre 18 % en 1998. Cette augmentation s'explique pour l'essentiel par les opérations d'allègement de la dette en faveur du Mozambique. Le renforcement des institutions, composé essentiellement d'activités d'assistance technique au profit de l'administration publique, par exemple dans le domaine judiciaire, et de coopération militaire, se place en deuxième position. Selon le Portugal, ces activités visent réellement à renforcer les capacités et non à s'y substituer. Enfin, l'éducation et la culture et la santé et l'aide humanitaire sont les deux catégories qui ont reçu le moins, en 1998 comme en 1999. On trouvera dans les paragraphes qui suivent quelques précisions concernant ces diverses catégories.

Tableau 2. Versements sectoriels du Portugal

	1998*		1999**	
	Millions de \$	%	Millions de \$	%
Coopération financière	38.1	18	110	43
Renforcement des institutions	58.8	28	46.5	18
Investissement et industrie	43.3	21	32.3	13
Education et culture	27.1	13	31.8	12
Santé et aide humanitaire	7.6	4	8.9	3
Divers	0.5	0.2	0.6	0.3
Contributions multilatérales	34.2	16	24.8	10
<b>Total</b>	<b>209.5</b>	<b>100</b>	<b>254.8</b>	<b>100</b>

\* 1998 : 1 \$ = 180.15 esc

\*\* 1999 : 1 \$ = 188.17 esc

Source : ICP.

### **Actions en rapport avec la dette dans le cadre de la coopération financière**

Les activités au titre de la coopération financière sont décrites de façon succincte dans la section du chapitre 2 consacrée au ministère des Finances. Cette catégorie comprend essentiellement des actions en rapport avec la dette, à savoir : a) des réaménagements de dette dans le cadre d'accords du Club de Paris, se traduisant par des remises de dette et des rééchelonnements de prêt ; b) des remises de dette bilatérales ; c) des contributions à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) (qu'elles soient bilatérales ou multilatérales) ; et d) des conversions de créances (notamment en prises de participation).

Fin 1999, l'encours de la dette des pays en développement et des pays en transition à l'égard des créanciers portugais publics et privés se montait en tout à 1.1 milliard de \$. Le tableau 3 ci-après, établi à partir des données du CAD, récapitule les actions en rapport avec la dette réalisées par le Portugal au cours de l'année 1999, dont le montant a totalisé 123 millions de \$. Cette catégorie comprend en principe les remises et rééchelonnements de dette et les échanges de créances contre des prises de participation (voir l'encadré 2). Il convient de noter qu'une grande partie de la dette rééchelonnée ou convertie provient de crédits à l'exportation et de prêts consentis par le secteur privé avec une garantie de l'Etat. Ces garanties sont administrées par la Compagnie d'assurance de crédit (COSEC) (voir le chapitre 5). En d'autres termes, grâce au mécanisme de garanties publiques, les exportateurs et les investisseurs portugais peuvent être dédommagés de la majeure partie de leurs pertes. Les défauts de remboursement ou les arriérés de paiement peuvent être dus, par exemple, à l'échec des investissements, à un défaut de paiement de l'acheteur local de biens, ou bien à une pénurie de devises fortes au niveau de la banque centrale du pays débiteur. Si ce type d'opération est réalisé par la plupart des Membres du CAD et pas seulement par le Portugal, il faut souligner cependant que la part de l'APD portugaise consacrée à des actions en rapport avec la dette est nettement supérieure à ce que l'on observe que dans la majorité des autres Membres du CAD.

Contrairement à ce que l'on attendait dans le dernier examen de l'aide du Portugal, les allègements de dette n'ont pas diminué mais ont continué de s'accroître, tant en termes absolus qu'en pourcentage de l'APD totale. Selon le Portugal, il est impossible de tabler sur une baisse des allègements de dette alors qu'à l'échelon international la tendance est aujourd'hui, globalement, à un renforcement de l'action dans ce domaine, en particulier en faveur des pays les plus pauvres et les plus endettés, c'est-à-dire les PPTE. En outre, l'ampleur des allègements consentis dans le cadre de l'Initiative PPTE n'a cessé d'augmenter ces dernières années et trois des principaux pays débiteurs du Portugal sont précisément des PPTE.

Bien que les allègements de dette puissent jouer un rôle important pour étayer les efforts de coopération pour le développement déployés dans d'autres domaines, compte tenu du nombre de ces opérations et de l'importance des sommes engagées par le Portugal, il est capital, pour des raisons d'aléa moral, que les pays débiteurs n'en viennent à penser que cela crée un précédent pour les années à venir ce qui pourrait les conduire à relâcher leur discipline financière. Sur ce point, le Portugal répond que les opérations, certes fréquentes et d'un montant non négligeable, qu'il notifie s'inscrivent dans le droit fil du processus international concerté<sup>12</sup> d'accroissement de la générosité des opérations d'allègement de la dette en faveur des pays les plus pauvres. Il indique également que les pays à faible revenu et à haut niveau d'endettement qui ont bénéficié de rééchelonnements à des conditions de faveur (tels que le Mozambique, la Guinée-Bissau et São Tomé et Príncipe) ne peuvent plus emprunter aux conditions du marché afin de prévenir toute nouvelle crise de la dette. Il souligne que la grande

---

12. Conditions de Houston, de Trinidad, de Naples de Lyon et de Cologne.

majorité des opérations d'allégement de la dette notifiées s'inscrivent dans le cadre d'accords du Club de Paris, (bien que le Portugal n'en soit pas officiellement membre) et des programmes du Fonds monétaire international, ce qui permet de prévenir tout manquement éventuel à la discipline financière.

**Tableau 3. Actions en rapport avec la dette issue de l'APD et non issue de l'APD 1999**

en milliers de \$ courants

Pays	Montant	Type d'opération
Algérie	79	Baisse de taux d'intérêt dans le cadre d'un réaménagement de la dette
Angola	6 456	Baisse de taux d'intérêt dans le cadre d'un réaménagement de la dette
Guinée-Bissau	4 416	Baisse de taux d'intérêt dans le cadre d'un réaménagement de la dette
Mozambique	339	Remise des intérêts dus en liaison avec un réaménagement de la dette dans le cadre du Club de Paris
	170	Réduction des intérêts suite à une conversion de créances en prises de participation dans le secteur privé
	74 936	Autres opérations d'échange de créances contre des prises de participation
	7 500	Contribution au Fonds fiduciaire PPTE
	3 305	Réduction du service de la dette
	17 504	Baisse de taux d'intérêt dans le cadre d'un réaménagement de dettes non issues de l'APD
	5 684	Remise des intérêts dus en liaison avec un réaménagement de dettes non issues de l'APD dans le cadre du Club de Paris
	162	Réduction des intérêts suite à une conversion de créances non issues de l'APD en prises de participation dans le secteur privé
São Tomé et Príncipe	2 058	Réduction des intérêts en liaison avec un réaménagement de la dette non issue de l'APD
	847	Remise d'arriérés d'intérêt
<b>Total</b>	<b>123 456</b>	

Source : OCDE.

Le Portugal précise que l'opinion publique est tenue informée de ces projets, y compris des buts, des raisons et des modalités de cette aide financière. Cependant, l'ICP ne rend pas public son rapport annuel, et son rapport financier, qui est lui publié, ne fournit aucun détail sur ces activités. Le Portugal pourrait s'appliquer davantage à accroître la transparence de l'élaboration de ses politiques en matière d'allégement de la dette et de la définition des critères d'octroi de nouvelles garanties sur des prêts commerciaux, et à fournir des informations sur les projets et les entreprises qui bénéficient de ces dispositifs publics.

### **Encadré 2. Les échanges de créances contre des prises de participation**

Le Portugal a recours à une approche novatrice pour alléger la dette des pays débiteurs : les échanges de créances contre des prises de participation. Ces opérations associent le gouvernement portugais, le gouvernement du pays débiteur et des investisseurs portugais. Elles se traduisent par une conversion de la dette publique du pays débiteur à l'égard du gouvernement portugais en prises de participation qui permettent à des entreprises portugaises d'opérer dans le pays débiteur. Dans la pratique, les choses se passent de la manière suivante : un investisseur privé portugais soumet à l'approbation d'un pays débiteur un projet d'investissement donné, qu'il s'agisse du rachat d'une entreprise publique, de l'acquisition de terrains, d'une concession pour l'exploitation de minerai, ou d'autre chose encore. Une fois son projet approuvé, l'investisseur prend contact avec les autorités portugaises et rachète la dette nominale du pays débiteur au ministère des Finances ou éventuellement à la COSEC avec une décote très importante (par exemple à 10 cents pour une dette d'un dollar). L'investisseur privé devient ainsi le créancier du pays débiteur.

L'investisseur portugais reprend alors contact avec le gouvernement du pays débiteur en qualité de créancier et échange ses créances contre les actifs souhaités dans le pays bénéficiaire (prises de participation ou fonds pour couvrir les coûts locaux) en vue de l'investissement préalablement approuvé. Dans le cadre de ce dispositif, l'investisseur peut, par exemple, échanger ses créances avec une décote favorable pour le gouvernement du pays débiteur (40 cents pour une dette d'un dollar). De cette manière, ce dernier peut économiser une partie des sommes dues au titre de la dette (dans ce cas, 60 cents pour un dollar) en particulier en devises étrangères. L'investisseur portugais, en jouant le rôle d'intermédiaire entre les deux gouvernements, a en fait acquis des actifs locaux à un prix avantageux. Selon le Portugal, ce type d'opération présente l'intérêt, outre d'attirer des investissements privés étrangers, de permettre au pays bénéficiaire de réduire substantiellement l'encours et le service de sa dette. Le Portugal a effectué ce type d'opération au Mozambique et notifié un volume de 75 millions de \$ comme APD en 1999.

### **Coopération technique militaire dans le cadre du renforcement des institutions**

La coopération technique militaire est une des principales composantes des activités de coopération pour le développement que le Portugal considère comme relevant du renforcement des institutions ; elle est mise en œuvre par le ministère de la Défense, dont la part dans le budget de la coopération est une des plus importantes, après celles du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances. L'objet de ce type de coopération est de soutenir les efforts déployés par les pays bénéficiaires pour prévenir et contenir les conflits, restaurer la paix et assurer la reconstruction. Le souci prioritaire du Portugal reste en particulier de renforcer le caractère démocratique et non partisan des forces armées grâce à des formations et à un soutien logistique, partant du principe que cela devrait favoriser un climat économique propice à l'investissement et à une croissance économique durable.

A titre d'exemple, des programmes de formation militaire et de remise en état des infrastructures ont été menés à bien en Angola en 1998. Au Cap-Vert, une aide a été apportée pour réparer les véhicules militaires et les armes des forces armées. Au Mozambique, grâce à l'aide du Portugal, le système de recrutement des militaires a pu être amélioré, ce qui a permis l'examen de 120 000 candidatures, dont 9 000 ont été retenues et classées. Le Portugal a également contribué à la construction d'un laboratoire médical dans l'hôpital militaire de Maputo, pour lequel il a fourni du matériel, trouvé du personnel et installé une connexion Internet avec un hôpital militaire au Portugal. A São Tomé et Príncipe, des études ont été réalisées sur la restructuration des forces armées. L'armée de l'air portugaise a également apporté son concours pour des évacuations sanitaires interîles en fournissant un avion. En Guinée-Bissau, la coopération s'est en revanche révélée plus difficile en raison de la situation

politico-militaire. Dans l'ensemble des PALOP, 364 militaires ont suivi une formation universitaire au Portugal, 87 ayant un niveau d'instruction primaire et secondaire ont étudié dans des écoles militaires portugaises et 109 ont reçu une formation dans le domaine de la sécurité intérieure.

Le Portugal est bien conscient qu'aucune des activités qui précèdent ne peut être comptabilisée dans l'APD, comme le stipulent les *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD*.<sup>13</sup> Les seules dépenses qui sont notifiées et acceptées sont celles relatives aux opérations de maintien de la paix après un conflit organisées par les Nations unies. En 1998, elles ont représenté 2.7 millions de \$ et en 1999, 10.5 millions de \$. Ces sommes ont servi à soutenir des missions des Nations unies au Sahara occidental, en Angola, au Liberia, au Sierra Leone, en Haïti, en Géorgie, au Tadjikistan, au Timor oriental, au Liban, en Bosnie et en Macédonie. Elles proviennent pour l'essentiel du budget du ministère des Affaires étrangères mais aussi du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense.

En résumé, ces opérations que le Portugal considère comme relevant de la coopération pour le développement et qu'il présente à l'opinion publique comme des activités de coopération militaire dans le cadre du renforcement des institutions, ne répondent pas à la définition que le CAD donne de l'APD. Partant du principe que l'insécurité peut empêcher l'émergence de structures politiques représentatives capables de prévenir les conflits violents et que la coopération technique militaire peut permettre des actions positives allant dans le sens de la prévention des conflits, le Portugal estime que certaines dépenses militaires devraient pouvoir être comptabilisées dans l'APD. Cependant, ce n'est pas la position que ce pays a adoptée lorsque la question de la prise en compte des activités liées à la paix a été examinée, en 2000, par le Groupe de travail sur les statistiques à la demande du Groupe d'étude informel du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement<sup>14</sup>. L'unicité de vues n'est donc peut-être pas totale sur ce point au sein de l'administration portugaise.

## Investissement et industrie

Cette catégorie comprend les activités menées par le FCE ou la nouvelle APAD, lesquelles peuvent prendre la forme de mesures d'incitation et de bonifications d'intérêt au profit de projets d'investissement, ou encore de prêts et de dons pour des projets de coopération industrielle, de recherche scientifique et de développement technologique (par exemple dans le domaine de la pêche) et aussi de contributions à des programmes multisectoriels (par exemple le programme de reconstruction de l'Angola). En 1999, le Portugal a financé des projets concernant un port (5.6 millions de \$) et un aéroport (7.5 millions de \$) au Cap-Vert, des chemins de fer au Mozambique (2.5 millions de \$), la reconstruction locale en Bosnie-Herzégovine (1 million de \$) et un réseau hydrographique en Haïti (150 000 \$). Les informations fournies par les pouvoirs publics sur cette catégorie d'aide sont minimes, en particulier en ce qui concerne les stratégies globales, les priorités, les normes environnementales et sociales, l'impact sur le développement, les conditions financières, etc.

---

13. N'entrent pas dans les statistiques du CAD : les dons, prêts publics ou crédits concernant la fourniture ou le financement d'équipements ou services à caractère militaire, y compris le financement direct de dépenses militaires et autres contributions liées à un effort de défense particulier. Les activités de formation destinées à des personnels militaires, même dans des disciplines non militaires telles que le génie civil, l'arpentage ou les droits de l'homme, ne peuvent être notifiées en tant qu'APD. Seuls les surcoûts induits par l'utilisation de personnel militaire pour l'apport d'une aide humanitaire sont inclus dans l'APD, mais pas les soldes et dépenses ordinaires liées à ce personnel. L'utilisation de personnel militaire pour maîtriser des mouvements de désobéissance civile, même en cas d'urgence, ne peut être notifiée en tant qu'APD.

14. Voir le document DCD/DAC/STAT(2001)11.

## *Portugal*

Le Portugal est vivement encouragé à rendre publiques davantage d'informations sur les projets d'investissement dans les infrastructures, en particulier par la publication des rapports annuels de l'ICP.

### **Education et culture**

Comme le Portugal estime que l'éducation est l'une des principales priorités de la coopération pour le développement, son intention est d'accroître l'enveloppe budgétaire allouée à ce secteur. Parmi les activités menées récemment, on peut citer : un centre d'étude de la langue portugaise à Maputo (3.3 millions de \$), des subventions au titre des frais de fonctionnement des écoles portugaises et des traitements des enseignants (2.5 millions de \$), un programme de bourses (10 millions de \$) qui comprend des bourses pour des formations professionnelles et des formations militaires techniques, un réseau bibliographique lusophone (1.2 million de \$), ainsi que des centres culturels et des aides à la préservation du patrimoine national (2.8 millions de \$). Le Portugal s'applique aussi de plus en plus à favoriser le télé-enseignement et produit à cet effet des programmes de radio et de télévision et des cassettes vidéo en portugais.

Selon les données du CAD, en 1997/98, le Portugal a envoyé 89 enseignants dans les PALOP pour un coût de 2.9 millions de \$. En 2001, le nombre d'enseignants ainsi détachés est passé à 400 (200 dans les pays lusophones d'Afrique et 200 au Timor oriental). Ces enseignants ont pour mission d'enseigner la langue portugaise et d'autres disciplines dans des écoles secondaires. L'Institut Camões, rattaché au ministère des Affaires étrangères, est quant à lui chargé de promouvoir la langue portugaise à l'étranger. Il a reçu une dotation de 5 millions de \$, soit 1.4 % du budget de l'APD, en 2001 (voir le chapitre 2). Le portugais est la langue officielle des pays lusophones d'Afrique, et aussi du Timor oriental aux dires du ministère de l'Education<sup>15</sup>, et l'envoi d'enseignants dans ces pays est donc supposé contribuer à leur développement. Il n'en reste pas moins que, si l'on en croit des cadres d'universités et des enseignants en poste, l'anglais gagne du terrain dans certaines universités et écoles secondaires des pays lusophones d'Afrique, et en particulier au Mozambique en raison des relations économiques de plus en plus étroites qu'entretient ce pays avec l'Afrique du Sud.

Entre 1980 et 2000, le Portugal a accordé en moyenne chaque année des bourses à environ 18 000 ressortissants de pays lusophones d'Afrique pour poursuivre des études supérieures au Portugal. Bien que le nombre annuel de bourses semble diminuer depuis 1991/92, celles-ci absorbent toujours une part importante des fonds. En 1997/98, le Portugal leur a consacré 10.9 millions de \$, soit plus de la moitié des versements destinés au secteur de l'éducation bien qu'il n'ait encore jamais été réalisé d'examen approfondi des résultats du programme de bourses. Etant donné qu'une attention restreinte était jusqu'ici portée à la réduction de la pauvreté dans le programme d'aide du Portugal, lequel visait davantage à préserver les liens nés de la période coloniale, l'évaluation des résultats n'apparaissait en effet pas comme une nécessité fondamentale. Or une telle évaluation est maintenant indispensable, du fait en particulier que, comme ne l'ignorent pas les autorités portugaises, de nombreux étudiants africains restent au Portugal au lieu de retourner dans leur pays d'origine pour y exploiter les connaissances acquises au cours de leurs études. En 1999, parmi les travailleurs étrangers titulaires d'un permis de résidence valide au Portugal, 22 % étaient originaires du Cap-Vert, 10 % du Brésil, 8 % d'Angola et 7 % de Guinée-Bissau. Le Portugal se doit donc de mettre au point un système garantissant le retour des étudiants dans leurs pays d'origine et entreprendre des études de suivi pour déterminer si les bourses contribuent au développement de tels ou tels secteurs ou sous-secteurs dans ces pays et ne profitent pas seulement à leurs bénéficiaires. Le Conseil des Ministres a d'ailleurs

---

15 . Seulement 8 % de la population parlent portugais.

lui-même demandé aux responsables du programme d'aide de réduire les bourses et d'aider davantage les universités et institutions locales.

Comme on l'a vu au chapitre 3, en 1998/99, les versements du Portugal en faveur de l'éducation de base ont été pratiquement nuls. Depuis 2000, le Portugal a décidé d'accroître substantiellement le budget destiné à l'éducation de base, par opposition à l'enseignement professionnel et tertiaire, afin de financer des activités comme la construction et la réhabilitation d'écoles primaires, la formation des maîtres, l'envoi d'enseignants portugais, la distribution de manuels scolaires, etc. Reste à savoir si cette décision aura été suivie d'effets en 2000 et 2001.

L'éducation des filles n'est pas une priorité de l'aide portugaise, bien qu'elle fasse partie des objectifs internationaux de développement, auxquels le Portugal a souscrit. Selon certaines personnes travaillant dans le domaine de la coopération pour le développement, il est difficile pour les Africains d'accepter que la promotion de l'éducation des filles soit une priorité. Par ailleurs, le Portugal ne s'intéresse guère à l'approche sectorielle et fait rarement expressément référence à la coordination entre donateurs dans les pays lusophones d'Afrique, où il est pourtant souvent le principal donneur bilatéral. Le Portugal pourrait s'interroger plus avant sur ce qu'implique pour les pays bénéficiaires l'affectation à l'enseignement tertiaire de ressources financières et humaines qui pourraient être utilisées au profit de l'éducation de base.

Le personnel des universités portugaises est en règle générale plus préoccupé par les modalités de mise en œuvre des programmes dans les pays bénéficiaires que par les problèmes que rencontre le secteur de l'éducation dans son ensemble de ces pays. Certains enseignants, cependant, ont une vision plus large des besoins éducatifs des pays bénéficiaires et s'interrogent sur la pertinence de l'approche fondée sur l'offre adoptée dans le système d'aide portugais. Ils doutent par exemple du bien-fondé de la décision portugaise d'aider à la création d'une école de droit en Guinée-Bissau alors qu'il en existe déjà une à Dakar qui peut être utilisée. Ils déplorent aussi que le Portugal n'ait pas de politique ou de vision sectorielle en matière d'aide à l'éducation et qu'il n'existe en pratique aucun dispositif permettant une planification globale ou la réalisation d'études d'impact. L'ICP et le ministère de l'Éducation pourraient mettre à profit les compétences de ces spécialistes pour tenter d'élaborer une politique sectorielle de l'éducation pouvant contribuer à la réduction de la pauvreté et à la réalisation d'autres des objectifs internationaux de développement. Le Portugal pourrait tirer avantage de sa position privilégiée et jouer un rôle majeur dans l'aide apportée à l'ensemble du secteur de l'éducation des PALOP et du Timor oriental.

## **Santé**

La plus grande partie de l'aide en faveur du secteur de la santé consiste en des programmes de formation destinés au personnel médical, infirmier ou administratif des hôpitaux, organisés le plus souvent dans le pays bénéficiaire mais parfois au Portugal. Parmi les exemples récents, on peut citer la formation de médecins en gynécologie obstétrique au Cap-Vert, programme qui a ensuite été évalué par des hauts responsables du ministère portugais de la Santé. D'autres actions comprennent des soins médicaux à des patients transférés des PALOP (1.4 million de \$), une aide aux hôpitaux de São Tomé et Príncipe (2.5 millions de \$), des projets d'aide d'urgence et d'aide humanitaire émanant d'ONG portugaises (1.1 million de \$) et la lutte contre de grandes maladies telles que le SIDA, la malaria et la tuberculose en Angola. A São Tomé, le Portugal s'applique à mettre en œuvre un projet conjoint avec l'Agency for International Development des Etats-Unis. Les activités porteraient sur l'éducation sanitaire, la formation technique, le diagnostic, l'élaboration de plans d'action nationaux et la fourniture de médicaments pour le traitement de certaines maladies. Le Portugal commence également

## *Portugal*

à s'intéresser aux services de santé de base par opposition aux soins de santé curatifs, par exemple au Mozambique.

D'après le ministère de la Santé, les projets visant le secteur de la santé font régulièrement l'objet d'évaluations par des équipes multidisciplinaires, évaluations qui portent aussi sur la performance des personnes ayant bénéficié d'une formation. Des incitations techniques, et parfois financières, sont prévues pour s'assurer que les diplômés qui ont reçu une formation complémentaire au Portugal retournent effectivement dans leurs pays. Les formations nécessaires à l'obtention d'un diplôme dans le domaine de la santé relèvent quant à elles du ministère de l'Education.

Le traitement médical au Portugal de patients transférés des PALOP fait partie des activités que le Portugal notifie en tant qu'APD mais qui, d'un point de vue technique, ne semblent pas pouvoir être comptabilisées dans l'APD. Le Portugal donne à chaque pays lusophone d'Afrique un quota annuel de patients, 1 050 au total, pouvant être envoyés au Portugal pour suivre un traitement que l'on ne trouve pas sur place. Le pays choisit les patients, s'occupe des visas et finance le transport mais les hôpitaux portugais prennent en charge le traitement sur un budget spécial. En 1999, ont bénéficié de ce dispositif 765 patients, pour un coût estimé de 1 860 \$ par patient, soit un total de 1.4 million de \$ (ce qui représente le tiers du budget du ministère de la Santé pour la coopération pour le développement) qui ont été notifiés en tant qu'APD.

Selon les directives du CAD, l'APD est une aide qui « doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide », et il y est bien stipulé que « les transferts aux particuliers » « ne doivent pas être notifiés en tant qu'APD ». Le Portugal argue que ces traitements médicaux s'apparentent à de l'aide humanitaire et que les ressources humaines constituent la base sur laquelle tout pays assied son développement. Cet argument est toutefois spécieux dans la mesure où, premièrement, l'aide humanitaire classée dans l'APD correspond à des dépenses au profit de certaines populations de pays donnés en proie à un conflit ou victimes d'une catastrophe naturelle et non de n'importe quel ressortissant de n'importe quel pays en développement. Deuxièmement, si toute aide à n'importe quelle personne conduisait au développement d'un pays, alors tout un ensemble d'autres dépenses effectuées au profit d'individus pourraient également être classées dans l'APD. Enfin, bien que le ministère de la Santé prétende que des patients issus de toutes les classes sociales ont accès à ce programme, il est très douteux que les pauvres en soient les principaux bénéficiaires. Le Portugal ayant officiellement souscrit dans les instances internationales à l'objectif de la réduction de la pauvreté, il lui est vivement conseillé de revoir sa position concernant la comptabilisation de ce type de dépenses dans l'APD.

Le défi fondamental pour le Portugal est de passer, dans le domaine de la santé comme dans celui de l'éducation, à une approche sectorielle fondée sur la coordination entre donneurs, seul moyen de mettre fin à la fragmentation et au désordre qui règnent dans les investissements des donneurs en rassemblant toutes les activités sectorielles dans un cadre commun. D'importants progrès pourraient en résulter sur le front de la coordination autour d'une stratégie sectorielle de la santé définie par le pays bénéficiaire et ayant comme priorité évidente la réduction de la pauvreté. Une stratégie sectorielle serait aussi à même de promouvoir la prise en main par les parties prenantes locales de la planification et de la mise en œuvre des activités et de jeter les fondements de la viabilité financière. Le Portugal pourrait commencer par échanger davantage d'informations avec le gouvernement partenaire et les autres donneurs présents sur le terrain sur les moyens qui s'offrent de renforcer la coordination afin de s'orienter vers l'approche sectorielle. A nouveau, le Portugal pourrait jouer un rôle bien plus important dans le secteur de la santé dans les pays lusophones d'Afrique et au Timor oriental.

**Suggestions pour l'avenir**

- Le Portugal pourrait élaborer et mettre en œuvre une politique d'information totalement transparente et complète sur sa stratégie en matière d'allègement de la dette et sur les critères régissant l'octroi de nouvelles garanties de l'Etat.
- Le Portugal pourrait tirer davantage profit de sa position privilégiée dans les pays bénéficiaires pour y promouvoir des stratégies sectorielles dans les domaines de la santé et de l'éducation et centrer davantage ses efforts sur les services sociaux de base. La coordination avec les autres donateurs pourrait également être renforcée.



## CHAPITRE 5

### POLITIQUES ET INSTRUMENTS APPLIQUES DANS DIVERS AUTRES DOMAINES

#### Questions transversales

L'ICP n'a toujours pas mis au point de lignes directrices et d'instruments destinés à assurer l'intégration, dans les activités des multiples ministères se chargeant de l'exécution de l'aide, des diverses questions transversales : lutte contre la pauvreté, problématique homme-femme, protection de l'environnement, démocratie et droits de l'homme, bonne gestion des affaires publiques, gestion des conflits, partenariat, appropriation, coordination entre donneurs, etc. Pour le moment, il se contente de communiquer les Lignes directrices du CAD - le plus souvent après les avoir traduites en portugais - aux ministères intéressés, aux ambassades et aux partenaires compétents dans les pays bénéficiaires.

Ainsi, comme on l'avait déjà souligné lors du précédent examen, les efforts entrepris pour intégrer la problématique homme-femme dans les principes et les pratiques restent limités et aucun calendrier précis n'a été fixé jusqu'ici. L'ICP ne possède toujours pas d'unité spécialisée dans ces questions et aucune directive n'a été établie. Les questions relatives à la place des femmes dans le développement sont traitées au cas par cas, et aucune formation systématique n'est prévue pour sensibiliser les agents à ces questions. Il apparaît donc à l'évidence indispensable de renforcer et de systématiser l'attention portée à la problématique homme-femme dans le programme portugais. Les ministères et universités n'entreprendront en effet d'adapter leurs activités aux besoins plus généraux de la population des pays partenaires que si l'ICP se penche activement sur les questions soulevées par la lutte contre la pauvreté et l'égalité homme-femme.

L'ICP aurait donc intérêt à a) définir une politique claire concernant l'intégration des questions transversales, avec les conséquences qui en découlent au plan pratique, b) recruter des personnes qualifiées possédant les compétences techniques nécessaires pour superviser les travaux dans ces domaines, c) au besoin, s'inspirer des Lignes directrices du CAD pour mettre au point des grands principes qui puissent être directement appliqués dans le programme portugais, d) organiser des séances de formation à l'intention des personnels qui travaillent dans le domaine de l'aide au sein des diverses entités afin de les sensibiliser aux questions transversales, e) établir en collaboration avec les différents ministères un système de suivi destiné à assurer l'intégration effective des questions transversales, enfin f) mettre en place un programme et un système global d'évaluation afin de garantir le respect des principes édictés, de mesurer les résultats obtenus et de les évaluer au regard d'objectifs et d'étalons communs.

#### Cohérence des politiques

Ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre 1, un des nouveaux principes sous-tendant la coopération portugaise pour le développement est la cohérence avec les autres politiques affectant les pays

## *Portugal*

bénéficiaires. Reste maintenant à déterminer ce que cela implique et comment cela se traduira sur un plan organisationnel. Il pourrait être utile pour le Portugal, comme pour les autres Membres du CAD, de commencer par se demander avec quelles politiques il faut assurer la cohérence. Pour l'OCDE et le CAD, la cohérence des politiques renvoie à la synergie et à la compatibilité des mesures prises dans des domaines tels que les échanges, les relations extérieures, la sécurité nationale, l'environnement, l'agriculture, etc., avec la politique de coopération pour le développement, en particulier au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté. Par conséquent, si ce dernier n'est pas considéré comme un des principaux éléments dont les autres politiques pourraient compromettre la réalisation, il risque de manquer un point d'ancrage au débat sur la cohérence des politiques.

Peut-être sera-t-il difficile au Portugal de faire de la réduction de la pauvreté le fil conducteur des efforts de renforcement de la cohérence des politiques car l'action des ministères et autres entités - publiques et privées - dans les pays en développement est largement motivée par des considérations autres que la lutte contre la pauvreté, liées aux intérêts acquis. Il serait utile que le Portugal étudie les retombées négatives que peuvent avoir certaines politiques du point de vue de la réduction de la pauvreté et recherche dans quels domaines la ligne suivie pourrait être revue de manière à renforcer la cohérence. Cela implique toutefois que des ressources financières et humaines supplémentaires soient affectées à l'analyse des politiques.

Il convient, plus spécifiquement, de replacer la cohérence des politiques dans le contexte plus général de la mondialisation. L'interdépendance de l'économie mondiale tend en effet à s'accroître sous l'effet de la multiplication rapide des mouvements de populations, de biens, de services, de capitaux, de technologies et d'informations entre pays. Dans une optique de lutte contre la pauvreté, le plus important est donc de veiller à ce que les pays en développement, et en particulier les pauvres, puissent tirer parti de la mondialisation, ou à tout le moins parviennent à s'adapter à ce nouvel environnement. Le défi que doivent en l'occurrence relever de nombreux Membres du CAD, dont le Portugal, est de réussir à trouver un équilibre ou un compromis entre les soucis parfois contradictoires que sont, d'une part, la préservation des liens linguistiques, culturels et historiques avec les pays bénéficiaires et, d'autre part, la nécessité d'aider ces derniers à tirer profit de la mondialisation.

En tant que membre de l'UE, le Portugal est tenu d'appliquer les décisions de la CE concernant les subventions commerciales et agricoles. L'ICP, dont relèvent les relations avec la CE, ne fait pas preuve d'une vergue particulière pour prôner une atténuation de l'incohérence des politiques communautaires dans ces domaines, tâche il est vrai complexe et malaisée. L'ICP dit consulter les ONG sur la position à adopter à la CE, lesquelles formulent parfois, selon lui, des critiques très acerbes sur les diverses décisions de la Communauté. De leur côté, les ONG admettent que la cohérence des politiques n'est pas une question qui retient particulièrement leur attention même si certaines d'entre elles s'efforcent de sensibiliser l'opinion publique aux bienfaits du libre-échange et de la réduction des subventions agricoles.

Le Portugal pourrait être particulièrement bien placé pour promouvoir la cohérence des politiques car il possède déjà des structures idéales à cet effet, notamment le Conseil des ministres pour la coopération et la Commission interministérielle de coopération. Si les différents ministères pouvaient débattre, au sein de ces instances, des questions de cohérence des politiques et pas seulement des problèmes de coopération pour le développement et que ces échanges produisent des résultats, le Portugal pourrait devenir un modèle pour les autres pays Membres du CAD.

## **Echanges avec les pays en développement**

La part des pays en développement dans les échanges extérieurs du Portugal n'a cessé de fléchir depuis une vingtaine d'années. Au cours de la période récente, entre 1993 et 1999, leur part dans les exportations portugaises est tombée de 10 % à 8 % et leur part dans les importations, de 15 % à 14 %. En 1998-99, la répartition géographique des échanges portugais avec les pays en développement était la suivante : pour les exportations, Afrique 41 %, hémisphère occidental<sup>16</sup> 19 %, Europe orientale 17 %, Asie 13 % et Moyen-Orient 10 % ; et pour les importations Asie 27 %, Afrique 22 %, hémisphère occidental 20 %, Moyen-Orient 17 % et Europe orientale 14 %. En ce qui concerne plus spécifiquement les PALOP, les exportations portugaises à destination de ces cinq pays ont totalisé, pour la même période, 599 millions de \$, ce qui représente 68 % des exportations vers l'Afrique et 23 % de celles destinées à l'ensemble des pays en développement. De leur côté, les importations en provenance de ces pays ne se sont élevées qu'à 68 millions de \$, soit 6 % des importations venues d'Afrique et 1 % de celles émanant de l'ensemble des pays en développement. Il semblerait donc que les PALOP bénéficient, en matière d'exportations, d'un statut prioritaire à peu près équivalent à celui qui leur est accordé dans le domaine de la coopération pour le développement mais qu'ils ne tirent guère avantage de ce statut privilégié côté importations. En 1998/1999, le Portugal n'en était pas moins la première destination des exportations du Cap-Vert (avec 9 millions de \$) et de la Guinée-Bissau (49 millions de \$).

## **Garanties de crédits à l'exportation**

D'après les données du CAD, les crédits privés à l'exportation consentis chaque année, entre 1997 et 1999, aux conditions du marché se seraient chiffrés à plus de 300 millions de \$ (voir le tableau I.1). Il n'existe au Portugal aucun organisme public au travers duquel l'Etat apporte un soutien financier aux crédits à l'exportation. L'activité de crédit à l'exportation est l'apanage des banques commerciales et autres établissements de prêt. Cela dit, comme la mission et les instruments de l'APAD n'ont pas encore été complètement déterminés, il pourrait se faire que les crédits d'aide liée de cet organisme au secteur privé puissent dans, certains cas, être assimilés à des crédits à l'exportation bonifiés par l'Etat.

La COSEC, dont les capitaux sont à 100 % privés depuis 1992, garantit les risques commerciaux associés à l'exportation de biens et services portugais. Ses actionnaires sont les principales sociétés financières portugaises et compagnies étrangères d'assurance de crédit. La COSEC dispose également d'une dotation distincte lui permettant d'offrir une garantie de l'Etat sur les risques politiques et exceptionnels liés aux investissements directs à l'étranger. En 1999, les garanties qu'elle a accordées pour le compte de l'Etat se sont montées à 60 millions de \$, en net recul par rapport aux 162 millions de \$ enregistrés en 1997. Cette chute est attribuée aux problèmes soulevés par la couverture des risques du marché angolais, que n'ont pas permis de compenser les opérations dans d'autres pays, notamment l'Algérie, l'Argentine, le Brésil, l'Iran, le Maroc et la Roumanie. La COSEC prétend continuer de privilégier les PALOP mais aucune ventilation de ses garanties, par pays et type de projet, n'est fournie dans ses rapports annuels.

Le Conseil des garanties financières (CGF) est un organisme d'Etat spécialisé qui a pour mission de définir la politique et les principes devant régir les garanties publiques à l'exportation. Le CGF est consulté sur les questions générales concernant les risques, par exemple la cote des pays, le taux de couverture ou les primes. C'est en outre lui qui examine, et approuve ou rejette, les dossiers soumis par des exportateurs ou des banques à la COSEC dès lors que les sommes en jeu excèdent 500 000 à 800 000 \$ selon les conditions dont est assortie l'opération. Le Portugal pourrait fournir des

---

16. Argentine, Brésil et Chili.

## **Portugal**

informations sur les critères et principes appliqués en matière d'environnement, de droits de l'homme, de bonne gestion des affaires publiques, de règles de conduite, de développement durable, d'évaluation des risques, de matériel militaire, de transparence, etc., dès lors que ceux-ci ont été spécifiés par le CGF et que la COSEC procède vraisemblablement à un suivi de ses activités de garantie de ces différents points de vue.

Au cours de la période comprise entre 1997 et 2000, le ministère des Finances a déboursé en moyenne 40 millions de \$ par an pour couvrir les pertes encourues par la COSEC sur des crédits à l'exportation. Cela représente une nette amélioration par rapport à la moyenne de 109 millions de \$ par an observée de 1990 à 1996. Cela dit, ce chiffre équivaut encore à peu près au montant global des budgets confondus de l'ICP, du ministère du Travail et de la Solidarité, du ministère de l'Éducation et du ministère de la Santé. Ces sommes devraient être notifiées en tant qu'autres apports du secteur public mais comme elles servent le plus souvent à opérer des refinancements à des conditions de faveur elles sont comptabilisées dans l'APD en tant que mesures concernant la dette en vertu des Directives actuelles du CAD. Celui-ci pourrait peut-être s'interroger sur la question de savoir s'il est légitime d'intégrer dans l'APD le soutien accordé à des opérations commerciales potentiellement non rentables, qui risquent même de nuire au développement socio-économique des pays pauvres.

### **Déliement de l'aide et régime de passation des marchés**

D'après les données du CAD, l'aide non liée du Portugal se serait chiffrée à 1 million de \$ en 1997, 9 millions de \$ en 1998 et 5 millions de \$ en 1999, ce qui représente moins de 5 % de l'APD bilatérale. Cela dit, le Portugal n'a fourni aucune information sur le degré de liaison de diverses opérations totalisant 46 millions de \$ réalisées en 1999. Qui plus est, dans les statistiques du CAD, l'aide liée ne comprend pas les frais administratifs, ni l'assistance technique - laquelle absorbe une part importante de l'aide portugaise - éléments qui relèvent presque toujours de l'aide liée. L'assistance technique en particulier intègre la fraction, importante, des bourses qui est versée à des établissements portugais. Les achats de biens et services ne donnent pas lieu à appel à la concurrence internationale, encore que dans certains cas la candidature d'entreprises du pays bénéficiaire puisse être prise en considération. En outre, bien qu'une part importante de l'APD bilatérale du Portugal aille à des actions en rapport avec la dette, lesquelles relèvent normalement de l'aide non liée, y compris lorsqu'elles prennent la forme de conversions de créances en prises de participation, nombre de ces opérations bénéficient directement à des entreprises portugaises.

### **Opinion publique et information**

Aucun sondage global d'opinion n'a jamais été effectué au Portugal pour connaître la position des citoyens à l'égard de la coopération pour le développement. Cela dit, des dispositions sont actuellement prises pour entreprendre un tel exercice. D'une manière générale, les médias assurent une bonne couverture des événements qui se produisent dans les PALOP, et depuis plus récemment au Timor oriental, ce qui contribue à entretenir l'intérêt porté par la population portugaise à ces pays. Le fait est que l'opinion publique se montre extrêmement soucieuse du devenir du Timor oriental, très probablement parce qu'elle estime que le Portugal a des responsabilités à l'égard de cette ancienne colonie.

Les initiatives publiques de sensibilisation aux questions de développement restent relativement limitées. L'ICP a néanmoins financé quelques colloques et documents audiovisuels ainsi que la publication d'ouvrages sur le sujet, et décerné des récompenses à des universitaires auteurs d'articles sur la coopération pour le développement. Dernièrement, il a également ouvert un centre de

documentation et, depuis 1997, il produit un rapport financier sur l'aide portugaise. Par contre, son rapport annuel n'est diffusé que dans les ministères et les ambassades et n'est pas accessible gratuitement au grand public. Plus récemment, l'ICP a créé un site Internet où sont fournies les dernières nouvelles de la coopération pour le développement ainsi que des informations sur les activités menées et les pays bénéficiaires. Une plus grande publicité pourrait être donnée à ce site et il faudrait en assurer la mise à jour régulière ; en effet, dans la version anglaise, la promotion et la défense de la langue portugaise et la coopération au niveau des entreprises, notamment, y apparaissent toujours comme les priorités de la coopération portugaise. Cela dit, ce site a l'avantage d'offrir une adresse électronique où canaliser les avis, questions et suggestions. D'après l'ICP, il est répondu dans les 48 heures à tous les messages.

Compte tenu des priorités de la nouvelle stratégie portugaise en matière de développement (voir le chapitre 1), les autorités pourraient envisager de rendre publiques davantage d'informations. Cela implique a) l'allocation d'un budget suffisant aux activités de sensibilisation, b) l'affectation de ressources humaines adéquates à ces activités, et c) l'élaboration d'une stratégie d'information afin de mobiliser un soutien accru à l'appui des nouvelles orientations et des diverses préoccupations transversales. Dans le cadre de cette stratégie, il faudra également veiller à fournir des informations suffisantes sur les activités d'allègement de la dette et les systèmes de garantie de l'Etat. Le message essentiel qu'il faut faire passer est que priorité doit être donnée à la lutte contre la pauvreté et au développement durable conformément aux engagements pris par le Portugal au sein du CAD.

### **Organisations non gouvernementales**

Actuellement, 79 ONG sont accréditées par l'ICP, dont 45 sont membres de ce qu'on appelle la plate-forme. Compte tenu de l'intérêt porté par l'opinion publique à la situation des PALOP et du Timor oriental, on peut s'étonner de la place marginale qu'occupent les ONG dans la coopération portugaise pour le développement. Rares sont encore les ONG possédant les compétences professionnelles voulues pour jouer un rôle significatif dans l'acheminement de l'aide, et la plupart d'entre elles comptent peu d'adhérents. En conséquence, les ONG n'ont pas de moyens efficaces d'exercer une influence politique et d'assurer une forte présence sur le terrain. Qui plus est, malgré la vigueur de l'intérêt que suscitent les PALOP dans l'opinion publique, les ONG disposent de ressources limitées car l'appel à la générosité publique n'est pas de tradition au Portugal. Il se trouve cependant quelques grandes fondations, comme la Fondation Gulbenkian, qui apportent leur concours à divers petits projets dans les pays en développement.

Si les ONG portugaises restent largement tributaires des financements de la CE, les crédits qu'elles reçoivent des autorités nationales augmentent néanmoins peu à peu depuis quelques années. En 1998, environ 1.8 million de \$ (1.0 % de l'APD bilatérale) leur ont été accordés au titre de 70 projets, et en 1999 ces chiffres ont été portés respectivement à 3.2 millions de \$ (1.1 %) et 94 projets.<sup>17</sup> Ces sommes devraient encore augmenter en 2000 et 2001. Les financements, qui émanent de l'ICP, du ministère de la Justice, du ministère du Travail et de la Solidarité, du ministère de la Culture ou d'autres instances encore, ont principalement servi à soutenir des activités humanitaires en Albanie, au Bénin, au Brésil, en Colombie, en République démocratique du Congo, en Macédoine, au Honduras, au Kosovo, au Rwanda et ailleurs encore, de même que des projets en faveur de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle dans certains PALOP. Dans les hautes sphères politiques et à l'ICP, on reconnaît que les ONG constituent un canal efficace par rapport à son coût d'acheminement de l'aide,

---

17. Chiffres fournis par l'ICP.

## *Portugal*

qui pourrait venir compléter les canaux publics. Il est également admis depuis peu qu'il faudrait intensifier le dialogue entre l'ICP et les ONG, grâce notamment à la tenue de réunions régulières.

Les ONG sont reconnues par la loi au Portugal ce qui est déjà un signe encourageant. Elles estiment toutefois n'être considérées que comme un appendice mineur au système d'aide publique et jugent que davantage pourrait être fait pour les soutenir. En effet, la loi de 1998 définissant les critères d'accréditation des ONG par l'ICP ne permet pas la déduction fiscale des dons privés aux ONG. La plate-forme des ONG a rencontré des représentants du Parlement et soumis des propositions d'amendement à la loi qui sont actuellement débattues par le gouvernement. Elle espère que pourra être institué un conseil consultatif sur la coopération, au sein duquel les ONG et la société civile seront largement représentées. Les ONG estiment également que l'ICP accorde ses cofinancements au coup par coup et que ses évaluations pourraient être améliorées. Cela dit, la plate-forme admet que, le mouvement ONG n'étant né que depuis peu au Portugal, les ONG portugaises doivent encore opérer des améliorations au plan institutionnel, en particulier au niveau de la programmation et de la reddition de comptes.

Des ONG ont parrainé diverses initiatives de sensibilisation en différents endroits du territoire national, le plus souvent en partenariat avec les autorités municipales et les établissements scolaires locaux. Si certaines de ces activités ont eu un réel impact, le manque de moyen financiers a toutefois empêché d'en assurer la pérennité et l'extension. Les ONG sont convaincues que les citoyens ne sont pas assez informés, et pas assez associés à des activités qui leur permettraient d'approfondir leur connaissance des questions liées au développement, qu'il s'agisse de l'allègement de la dette, des migrations, du racisme, etc. Les autorités portugaises sont fermement encouragées à accroître le soutien accordé aux ONG nationales et à celles des pays bénéficiaires pour leurs activités d'aide et de sensibilisation.

### **Suggestions pour l'avenir**

- L'ICP pourrait redoubler d'efforts pour assurer l'intégration des questions transversales en définissant en la matière des principes clairs, en recrutant des spécialistes, en établissant des lignes directrices, en prévoyant des formations pour tout le personnel intervenant dans le système d'aide et en élaborant un dispositif global de suivi et d'évaluation applicable à l'ensemble du programme de coopération.
- Le Portugal pourrait associer davantage encore les ONG portugaises et des pays bénéficiaires et la société civile aux activités de sensibilisation et à la mise en œuvre des projets, et les inviter à siéger au sein d'un futur conseil consultatif sur la coopération pour le développement.

## **CHAPITRE 6**

### **LE PROGRAMME D'AIDE DU PORTUGAL AU CAP-VERT**

#### **Introduction**

Afin de préparer l'examen par le CAD du programme d'aide du Portugal le 11 avril 2001, les examinateurs de la Belgique et de la Nouvelle-Zélande ont effectué avec le Secrétariat une mission au Cap-Vert entre le 29 janvier et le 2 février 2001. Les personnes rencontrées et les projets visités sont indiqués dans l'Annexe 1. Le Cap-Vert est l'un des PALOP et était le troisième bénéficiaire de l'APD portugaise en 1998-99. Au cours de cette période, le Portugal était le principal donneur bilatéral au Cap-Vert, avec des versements bruts annuels moyens de 22 millions de \$.

#### **La situation du Cap-Vert et sa stratégie de développement**

Le Cap-Vert a été découvert inhabité au 15<sup>ème</sup> siècle puis colonisé par le Portugal. Le pays est devenu indépendant en 1975 et a vu se dérouler ses premières élections pluripartites en 1991. Aujourd'hui, le pays est politiquement stable, et les élections récentes, qui se sont déroulées dans de bonnes conditions, ont conduit à la victoire de l'opposition.

Divisé en 10 îles, dont 9 sont habitées, le Cap Vert compte aujourd'hui environ 478 000 habitants, selon le recensement qui a eu lieu en 2000. Le Cap-Vert est un cas particulier en Afrique sub-saharienne (ASS). Si son PNB par habitant est l'un des plus hauts (environ 1 200 \$ en 2000) d'Afrique sub-saharienne et si la plupart des indicateurs socio-économiques se révèlent bien meilleurs que ceux de ses voisins (voir l'Annexe 2), il est cependant très dépendant de l'aide étrangère (25 % du PNB), ainsi que des fonds envoyés par les Capverdiens vivant à l'étranger (20 % du PNB) - ils sont environ 700 000, principalement au Portugal et aux Etats-Unis. Le Cap-Vert est pauvre en ressources naturelles et son environnement est fragile car très sec et il doit régulièrement faire face à de fortes sécheresses. Le nombre et la petite taille des îles limitent les économies d'échelle, et l'isolation géographique du pays - il se trouve à 600 km des côtes sénégalaises - rend les coûts de transport très élevés. Aussi la balance commerciale est-elle en fort déficit et la dette externe importante. Le Cap-Vert est classé dans les PMA.

L'économie du Cap-Vert est principalement orientée vers les services, en particulier le transport aérien et maritime et le tourisme. Les autres ressources principales proviennent de l'agriculture, de la pêche et du bâtiment. Le pays n'est pas autosuffisant en termes de nourriture ; 70 % de la consommation alimentaire provient des importations et de l'aide alimentaire. Des réformes économiques ont été entreprises depuis 1991 afin de développer le secteur privé, d'attirer les investissements étrangers et de privatiser certaines des entreprises publiques. L'année 2000 a vu une croissance économique de 6.3 % et une stabilité des prix. Toutefois, malgré une baisse au cours de ces dernières années, l'un des

## **Portugal**

problèmes majeurs au Cap-Vert reste le taux de chômage, qui s'élève à 22 %, avec de fortes disparités entre les îles.

Selon une enquête de 1994, environ 30 % de la population vit dans la pauvreté, et 17 % dans l'extrême pauvreté. En outre, 68 % des pauvres et 85 % des très pauvres vivent dans les zones rurales. Le taux de mortalité infantile est de 50 pour 1 000 ; le taux net d'inscription est de 100 % dans les écoles primaires et de 37 % dans les écoles secondaires (avec une légère majorité de garçons) ; et le taux d'alphabétisation est de 73 %. Les services de santé sont généralement gratuits pour les pauvres, mais la dispersion de la population et l'éloignement de certains habitants des centres médicaux ne permettent pas l'accès universel à la santé de base. En outre, l'un des problèmes majeur du Cap-Vert est l'accès à l'eau potable, qui ne concernait que 65 % de la population en 1998.

Le GOCV a défini sa stratégie de développement dans son PND 1997-2000. L'objectif principal du PND est le développement économique et social durable, grâce à une économie de marché contrôlée et régulée par l'état et à l'appui des partenaires étrangers. Les ressources naturelles étant rares au Cap-Vert, le développement économique du pays dépend fortement du secteur des services. Pour ce faire, un environnement économique et monétaire stable, ainsi que des ressources humaines adéquates sont indispensables afin d'attirer les investissements étrangers. Le PND est également axé sur les secteurs sociaux : éducation, santé et sécurité alimentaire. De plus, le gouvernement a élaboré un PNLCP, qui établit un cadre pour tous les partenaires impliqués dans la réduction de la pauvreté.

### **La coopération pour le développement entre le GOCV et les donateurs**

L'aide internationale au Cap-Vert représente environ un quart de son PNB. En 1999, le Cap-Vert a reçu 136 millions de \$ d'APD. Les principaux donateurs du CAD ont été le Portugal, l'Allemagne, les Pays Bas et le Luxembourg. Le Brésil, la Chine et Cuba fournissent également de l'aide au Cap-Vert. L'aide bilatérale est principalement dirigée vers l'aide-programme (dont la moitié en aide alimentaire), les secteurs sociaux (dont la moitié à l'éducation) et les opérations sur la dette. Les principaux donateurs multilatéraux sont l'IDA, la CE [le Cap-Vert fait partie du groupe de Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)], et la BAfD. Certaines agences des Nations unies ont un bureau permanent au Cap-Vert, mais elles ne fournissent pas une aide importante en termes de volume.

La coopération internationale au Cap-Vert est principalement coordonnée par la DGCI du Ministère des Affaires Étrangères. Toutefois les rôles respectifs de la DGCI et des différents ministères capverdiens ne sont pas toujours clairs pour les donateurs - une partie de la coopération ne passe pas par la DGCI et est gérée directement par les ministères et les municipalités. De plus, l'aide bilatérale et l'aide multilatérale ne sont plus gérées par le même bureau, ce qui pose parfois problème lors de cofinancement multi-bilatéral.

En conséquence, la coordination des donateurs ne semble pas être très effective. La Banque mondiale n'a pas de bureau local permanent, et les pays européens ont tendance à se rencontrer uniquement entre eux, même s'ils le font régulièrement. Peu d'efforts sont faits envers les stratégies sectorielles, et les réunions entre donateurs sont plus souvent thématiques que pour des actions concrètes. D'un autre côté, étant donné la taille réduite du pays et le relativement petit nombre de donateurs, les représentants des différents donateurs se rencontrent souvent de manière informelle et établissent un dialogue sur la coopération pour le développement. Le Portugal semble favoriser la coordination, mais dans des limites lui permettant de conserver les avantages liés à sa position préférentielle au Cap-Vert. Cette position avantageuse devrait plutôt inciter le Portugal à jouer un rôle plus important dans la coordination locale des donateurs. Il pourrait également initier des efforts vers le développement et la mise en place de systèmes communs de suivi et d'évaluation.

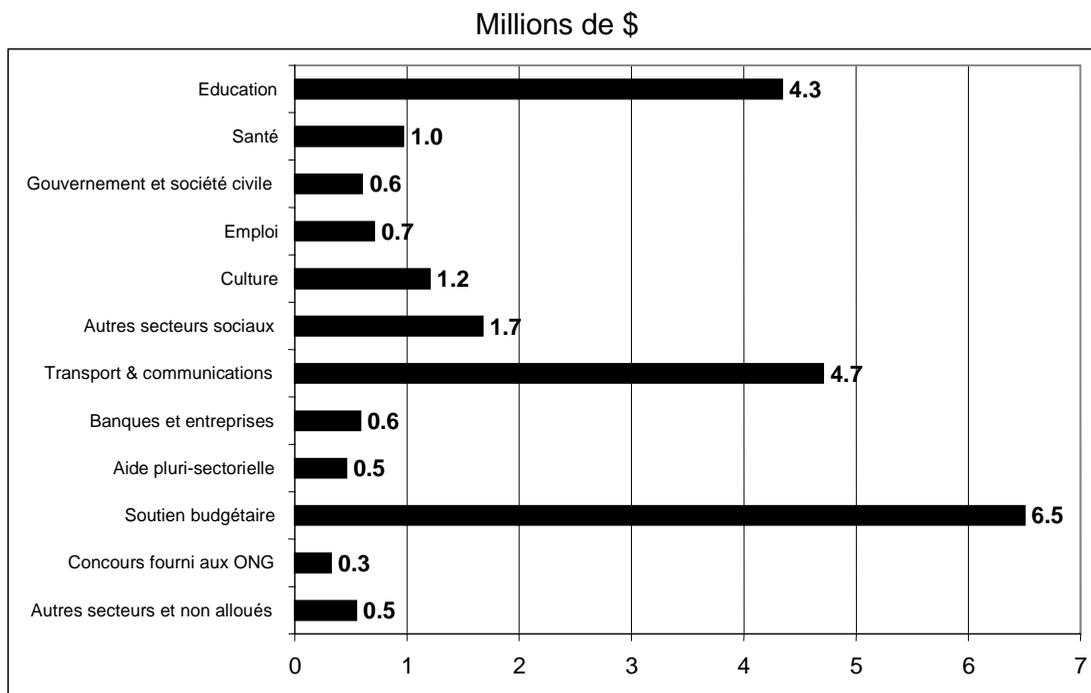
## La coopération portugaise avec le Cap-Vert

En tant qu'ancien pouvoir colonial, le Portugal bénéficie d'une situation unique au Cap-Vert. Depuis l'indépendance, les relations entre les deux pays sont restées fortes. Tout d'abord, le langage commun joue un rôle important car le portugais est la langue officielle au Cap-Vert. Même si la plupart des capverdiens parlent ensemble en *Crioulo*, ce n'est pas un langage écrit commun ; le portugais est donc la langue de l'éducation et de l'écriture. De plus, de nombreux capverdiens ont la double nationalité et se déplacent souvent entre les deux pays. L'influence historique et culturelle du Portugal est évidente et se manifeste dans de nombreux domaines, comme par exemple la musique, l'architecture, le sport, la nourriture ou la religion.

Le Portugal est le principal partenaire économique du Cap-Vert. C'est le premier importateur et exportateur ; le plus important fournisseur d'investissement direct étranger ; et le principal donneur bilatéral. En outre, la plupart des entreprises publiques qui furent privatisées au cours des années 1990 (téléphone, eau, électricité, banques, etc.) sont aujourd'hui la propriété d'entreprises portugaises. Les relations privilégiées entre les deux pays sont aussi démontrées par l'accord de coopération de change signé entre eux en 1998 (voir le paragraphe 17).

Suivant sa stratégie globale de coopération avec les PALOP et tenant compte des particularités du Cap-Vert, le Portugal a choisi les principes directeurs suivants : 1) les ressources humaines ; 2) le soutien aux réformes institutionnelles ; 3) le partenariat dans le plus grand nombre possible de domaines ; et 4) le renforcement du secteur privé. Le sentiment de la mission du CAD sur cette stratégie de coopération est que: a) elle est cohérente avec le PND ; b) elle est insuffisamment focalisée pour justifier la plupart des activités ; c) il est difficile de savoir dans quelle mesure elle est basée sur des analyses avancées de la situation du pays ; et d) elle n'est pas directement axée sur la réduction de la pauvreté.

Graphique 1. Versements bruts d'APD du Portugal au Cap-Vert, 1999



Source: OCDE.

## **Portugal**

Jusqu'en 1997, la coopération portugaise au Cap-Vert se faisait principalement sous la forme de dons, qui se sont élevés au total à 116 millions de \$ entre 1989 et 1997, alors que les prêts s'élevaient à seulement 2.3 millions de \$ sur la même période. Depuis 1998, les prêts sont en forte augmentation (20 millions de \$ en 1998-99) alors que les dons ont tendance à diminuer. Ces prêts d'APD ont été émis directement par le gouvernement portugais. Dans le futur, le Portugal prévoit d'émettre des prêts commerciaux accompagnés de subventions gouvernementales pour diminuer les taux d'intérêt, négociés entre le GOCV et le gouvernement portugais. Par ailleurs, la part de la coopération technique dans l'aide portugaise au Cap-Vert est importante. En 1999, elle représentait près de 80 % des projets et environ la moitié des versements.

En 1999, le Portugal a contribué à plus de 220 projets au Cap-Vert. La répartition sectorielle, représentée dans le graphique au-dessus, était la suivante : a) soutien budgétaire (un projet), un important prêt-relais pour le fonds fiduciaire off-shore ; b) les transports et les communications (17 projets), avec pour principaux projets l'agrandissement d'un port et la modernisation d'un aéroport ; c) l'éducation (41 projets), incluant les bourses ; d) la culture (26 projets), principalement à travers la coopération inter-municipale ; e) les autres secteurs sociaux (santé, aide à l'emploi et projets liés au gouvernement et à la société civile) ; et f) le soutien aux banques et au secteur privé et le soutien aux ONG.

### **Montage administratif**

Malgré l'importance de son aide au Cap-Vert, le Portugal ne dispose pas d'un personnel important pour la coordination locale de son programme de coopération. L'ambassadeur portugais est responsable de la coopération au Cap-Vert, et il est assisté d'un conseiller senior provenant de l'ICP. L'unité de coopération comprend également deux experts en éducation/formation et un expert junior. Le reste du personnel est local et s'occupe principalement de tâches logistiques et administratives. L'ambassade est en contact direct avec l'ICP à Lisbonne et avec la DGCI. Les représentants portugais et capverdiens se réunissent bi-annuellement dans une commission mixte qui comprend également des représentants du secteur privé. Selon la DGCI, la coopération portugaise est très réactive et flexible, et elle est basée sur un partenariat satisfaisant.

Une large part de la coopération portugaise au Cap-Vert ne passe pas par l'ambassade. Il existe beaucoup de relations directes entre les ministères ou les municipalités portugaises et capverdiennes. Par exemple, dans le domaine de la coopération financière, les ministères des finances des deux pays se rencontrent, et n'informent l'ambassade qu'ensuite. L'ambassade ne possède pas d'expert sur les problèmes financiers, alors les représentants du ministère des finances viennent tous les trois mois au Cap-Vert pour discuter des questions financières.

### **La coopération portugaise dans le secteur financier**

Un exemple de la proche collaboration entre le Portugal et le Cap-Vert est l'accord de coopération de change signé entre les deux pays en 1998. L'objet de cet accord était de fixer le taux de change entre l'escudo capverdien et l'escudo portugais. Cela implique que l'escudo capverdien est directement lié à l'Euro depuis 1999. Selon cet accord, le Portugal s'est engagé à renforcer les réserves de change du Cap-Vert en cas de besoin. Cette parité fixe est un gage de stabilité pour l'économie capverdienne, elle permet de stabiliser les prix et d'assurer les investisseurs étrangers de la stabilité monétaire au Cap-Vert. En particulier, le Cap-Vert étant un pays fortement importateur, la stabilité du taux de change permet d'empêcher l'augmentation incontrôlée du coût des importations. Bien sûr, cela pourrait pénaliser les exportations, mais celles-ci étant de toute façon encore faibles au Cap-Vert, les

bénéfices de la fixité du taux de change de l'escudo capverdien ont tendance à dépasser les coûts. Les autorités capverdiennes et portugaises se rencontrent tous les trois mois afin de discuter des problèmes monétaires et de définir les politiques économiques adéquates.

Cet accord pourrait cependant signifier une désincitation à augmenter les exportations. Il pourrait également, à court terme, diminuer la compétitivité du marché du travail local, à cause du niveau défavorable des salaires, alors que le chômage est déjà important au Cap-Vert. De plus, cet accord limite l'autonomie économique et monétaire du GOCV. Le Cap-Vert étant économiquement très lié à l'Europe, la politique monétaire européenne devrait s'y appliquer de manière satisfaisante, néanmoins, dans certains cas, une politique monétaire décidée à la Banque centrale européenne pourrait ne pas être optimale pour les besoins futurs du Cap-Vert. Cette stratégie pourrait de plus être trop risquée car elle rend le Cap-Vert très dépendant de l'aide monétaire portugaise. Le Portugal pourrait fournir davantage de précisions concernant l'analyse de risques qu'il a entreprise avant de signer l'accord, et également concernant les opinions des autres donneurs, en particulier des institutions de Bretton-Woods, sur les effets de la fixité de la parité des deux monnaies. Un autre problème vient du fait que l'accord a été signé avec le Ministère des finances du Cap-Vert plutôt qu'avec la Banque centrale, qui est responsable de la politique monétaire et de la gestion de la balance des paiements. Ainsi l'accord de coopération de change a servi, en 2000, à fournir un support budgétaire direct au GOCV, ce pour quoi il n'était pas prévu. Dans le futur, le Portugal devra s'assurer que l'accord soit bien utilisé pour la politique monétaire plutôt qu'à des fins budgétaires.

La dette interne du Cap-Vert a augmenté fortement depuis le début de la libéralisation économique en 1991. Elle est passée de 19 % du PIB en 1992 à 49 % du PIB en 1996 et elle s'élève aujourd'hui à 130 millions de \$. Cette augmentation est due en partie aux actions menées par le gouvernement afin de compenser la vulnérabilité du pays aux chocs externes. Par exemple, lors de l'augmentation récente du prix du pétrole, le GOCV a décidé de ne pas répercuter cette augmentation sur le prix de l'essence à la pompe, et d'émettre des obligations du Trésor pour compenser cette perte, ce qui a fait augmenter la dette interne de 16 millions de \$. La charge de la dette interne représente près de 10 % du budget. Afin de réduire cette charge, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont proposé la mise en place d'un fonds fiduciaire off-shore pour le remboursement de la dette interne. La valeur de ce fonds fiduciaire a été initialement fixée à 180 millions de \$, dont 100 millions proviennent de dons des donateurs. Les 80 millions de \$ restants seront financés par les revenus de privatisations d'entreprises publiques. Ce fonds permettra le remboursement du principal et des intérêts de la dette domestique. Il est situé «off-shore» afin de prévenir toutes pressions inflationnistes qui pourraient survenir suite à un afflux soudain de monnaie dans le pays. Le Portugal a contribué à la création de ce fonds fiduciaire, en émettant un don de 10 millions de \$, mais aussi en jouant un rôle de mobilisation des donateurs et en émettant deux prêts-relais, pour un montant total de 15 millions de \$, afin de couvrir le manque temporaire de ressources du fonds, dû aux délais de paiement de certains donateurs. En outre, suite à la demande du GOCV, la Banque du Portugal a pris en charge la gestion du fonds fiduciaire.

La réduction de la dette interne ne semble cependant pas progresser aussi vite que prévu lors de la création du fonds fiduciaire. De plus, il faudrait savoir quelles mesures ont été mises en place afin de prévenir l'augmentation de la dette domestique dans le futur. Comme ce fonds fiduciaire était un projet pilote en ASS, il serait utile d'en évaluer les résultats et de déterminer dans quelle mesure ce type de gestion de la dette interne peut être applicable à d'autres pays.

La dette externe du Cap-Vert s'élève à environ 290 millions de \$. Le montant dû par le Cap-Vert au Portugal est de 29.2 millions de \$, soit environ 10 % de la dette totale. Les principaux créanciers du Cap-Vert sont l'IDA et la BAfD. La politique d'actions sur la dette du Portugal est bien moins importante au Cap-Vert que dans les autres PALOP, dû principalement au fait que la situation dans ce domaine est clairement moins préoccupante - le Cap-Vert est le seul PALOP à ne pas faire partie des

## *Portugal*

PPTE. Toutefois, comme précisé dans le rapport principal [DCD/DAC/AR(2001)2/16/PART2], dans les autres PALOP, le Portugal a eu tendance à octroyer des garanties publiques aux prêts commerciaux, ce qui a nécessité ensuite des rééchelonnements et annulations de dettes. Il serait fortement désirable d'éviter ce type de coopération au Cap-Vert.

### **La coopération portugaise dans les secteurs sociaux**

L'aide à l'éducation est un élément important de la coopération portugaise au Cap-Vert. Selon le GOCV, la contribution du Portugal au budget de l'éducation nationale est estimée entre 20 % et 30 %. Les projets sont très variés, il en existe aussi bien au niveau scolaire qu'universitaire ou encore dans la formation professionnelle. Par exemple, le Portugal a envoyé 81 professeurs dans les écoles primaires et secondaires et soutient également la formation de professeurs/formateurs. Deux instituts pédagogiques, dont l'objectif est de former des professeurs, ont été mis en place au Cap-Vert avec l'assistance financière et technique portugaise. Le Portugal fournit en outre son assistance dans la formation post-secondaire dans des domaines tels que le tourisme, l'environnement, l'agriculture, la comptabilité, la gestion et la santé. Il fournit également du matériel comme des livres scolaires en portugais ou des ordinateurs. Les autres financements concernent principalement les infrastructures comme les écoles, les centres de formation professionnelle, les bibliothèques, les logements pour étudiants, etc.

L'un des problèmes importants dans le système éducatif du Cap-Vert est l'absence d'université. Chaque année, plus de 3 000 étudiants sortent diplômés de l'enseignement secondaire sans pouvoir poursuivre leurs études au Cap-Vert. Bien que le Portugal offre environ 25 bourses et 140 places non financées dans les universités portugaises aux étudiants capverdiens, il reste un problème de financement des études car les étudiants eux-mêmes ou le GOCV doivent prendre en charge le coût de la vie, le transport aérien, ainsi que les autres dépenses accessoires. Le GOCV finance à l'heure actuelle 2 800 étudiants capverdiens au Portugal, pour un coût total de 1 million de \$ par mois.

Selon les statistiques officielles du Cap-Vert, le taux d'inscription dans l'enseignement primaire est de 100 %, ce qui est exemplaire en ASS. Toutefois la qualité de l'éducation à ce niveau reste un problème. En outre, le taux net d'inscription dans l'enseignement secondaire n'est que de 37 %. Alors que le Cap-Vert doit encore faire face à de nombreux problèmes dans l'éducation, l'aide portugaise dans ce domaine est très peu focalisée sur l'éducation de base. De plus, bien que le Cap-Vert soit actuellement en train de mettre en place une stratégie sectorielle dans l'éducation, le Portugal ne semble pas convaincu par cette approche. Il devrait jouer un rôle plus positif dans ce processus en soutenant les analyses sectorielles, la collecte de données, et en fournissant un apport intellectuel concernant la qualité de l'éducation de base, l'amélioration du taux d'inscription dans l'enseignement secondaire, les coûts et les coûts d'opportunité de l'éducation tertiaire, etc.

Dans le domaine de la santé, les indicateurs du Cap-Vert sont en général meilleurs que ceux des autres pays d'ASS<sup>18</sup>. La santé représente 6 % du budget du pays et un « certificat de pauvreté » permet aux personnes défavorisées d'avoir accès gratuitement aux services de santé. Selon des ONG, la distribution de médicaments au Cap-Vert se déroule relativement bien par rapport à d'autres pays africains, du fait notamment de la faible corruption présente au Cap-Vert.

---

18. Il faut cependant souligner que peu de données sont disponibles (la dernière enquête sur les ménages date de 1988), et que la situation est peut-être moins bonne que prévue, comme semblent l'indiquer le réapparition du choléra en 1996 ou les cas de polio actuellement constatés.

Le Portugal fournit environ 40 % de l'aide externe au secteur de la santé au Cap-Vert. En général, l'assistance portugaise est décrite comme souple et basée sur le partenariat. La coopération portugaise fournit son assistance à travers l'assistance technique, la formation, le soutien matériel et les infrastructures. Des étudiants capverdien vont chaque année poursuivre leurs études de médecine au Portugal, ce qui peut poser des problèmes pour le Cap-Vert car un certain nombre de ces étudiants restent au Portugal et ne reviennent pas au Cap-Vert après l'obtention de leur diplôme. Un programme important entre les deux pays concerne les évacuations médicales. Il permet chaque année à environ 300 ressortissants capverdiens d'être évacués au Portugal pour y suivre un traitement médical. Le Portugal paie le coût médical et le GOCV paie le transport et les frais accessoires. En 2000, 199 patients, 19 infirmiers et infirmières et 83 personnes accompagnatrices ont bénéficié de ce programme. Il existe des quotas du côté du Cap-Vert : 147 places pour les pauvres, 52 pour les fonctionnaires et le reste pour des personnes individuelles bénéficiant d'une assurance privée. Toutefois, les critères exacts de pauvreté sont peu clairs, et il n'est pas certain que tout le monde, et en particulier les très pauvres, ait des chances égales de bénéficier du programme. En outre, ce système, qui selon le Ministère de la santé représente une charge importante pour le budget de la santé, concentre un montant relativement élevé de ressources sur un petit nombre de personnes, alors que les dépenses de santé par habitant au Cap-Vert sont d'environ 40 \$ par an.

Le Cap-Vert dispose de deux hôpitaux modernes, financés par des donateurs publics, des fondations privées portugaises et d'autres sources. D'un autre côté, certaines zones reculées manquent de médecins, d'infirmiers et de personnels de santé. Seule une ONG internationale est présente dans le domaine de la santé de base. En 1999, les versements d'APD du Portugal au secteur de la santé se sont élevés à 1 million de \$, dont seulement 90 000 \$ ont été alloués à la santé de base. De plus, le programme d'aide portugaise ne semble pas mettre l'accent sur la santé préventive, alors que celle-ci est généralement plus efficace par rapport à son coût que la santé curative.

La distribution de l'eau est un problème majeur au Cap-Vert, mais le Portugal n'a pas fourni beaucoup d'aide dans ce domaine. Cette question est particulièrement pertinente car une entreprise portugaise a remporté le marché de la privatisation de la distribution de l'eau. Afin d'être politiquement cohérente, la coopération portugaise aurait pu profiter de l'opportunité pour soulever le problème de l'accès universel à l'eau potable, qui est très coûteux dû au manque de pluies et de réserves d'eau ainsi qu'au fait que le Cap-Vert est composé d'îles. Cependant, il ne semble pas que des analyses aient été effectuées par le Portugal pour déterminer la manière dont les pauvres pourraient partager les bénéfices de la privatisation de la distribution de l'eau.

Bien que l'assistance portugaise envers les secteurs sociaux ait représenté environ 40 % des versements d'APD et les deux tiers des projets en 1999, cette aide est très peu axée sur l'amélioration des services sociaux de base, l'élaboration d'approches sectorielles et la réduction de la pauvreté. En outre, bien que l'égalité homme-femme soit relativement bonne au Cap-Vert, le PNLCP souligne le fait que les femmes sont particulièrement affectées par la pauvreté. La coopération portugaise ne semble cependant pas effectuer d'analyse ou faire de référence aux problèmes d'égalité homme-femme dans son programme.

### **La coopération portugaise dans le domaine du tourisme**

Bien que le tourisme ne représente actuellement que 5 % du PIB et 6 % de la population active au Cap-Vert, le développement de ce secteur est souvent cité comme l'un des moyens pour le Cap-Vert d'atteindre un développement durable. La coopération portugaise liée au tourisme est très variée. Ainsi que mentionné précédemment, le Portugal a aidé à la mise en place de diverses formations dans le tourisme et dans la gestion. Indirectement, le Portugal supporte la stabilité financière nécessaire pour

## **Portugal**

attirer les investissements étrangers, qui sont essentiels pour développer le tourisme au Cap-Vert. En outre, le développement du tourisme nécessite des investissements importants dans le domaine des transports et des communications, particulièrement coûteux dans un pays composé de 10 îles. La coopération portugaise finance la modernisation de l'aéroport international de Sal (un engagement de 7.5 millions de \$), ainsi que l'agrandissement du port de Maio (un engagement de 5.6 millions de \$) ; le Portugal fournit également de l'assistance technique à beaucoup de projets plus petits liés à l'infrastructure.

L'un des possibles effets négatifs du tourisme concerne l'environnement, qui est particulièrement fragile au Cap-Vert. Le Portugal semble être conscient de ce problème, mais peu de projets sont liés aux questions environnementales (en 1999, il n'y a eu que deux projets pour un montant total de 200 000 \$). De plus, aucune indication ne permet de penser que l'environnement soit inscrit comme priorité transversale. Il sera donc important que le Portugal intègre pleinement la dimension environnementale dans les projets liés au tourisme.

Le Cap-Vert est en train d'élaborer un plan sectoriel général pour le développement du tourisme. Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure le Portugal aide au développement de ce plan, et comment ses activités de coopération prendront en compte ce plan. En outre, il est possible que les revenus du tourisme ne profitent pas suffisamment au Cap-Vert, mais plutôt aux entreprises étrangères, telles que les propriétaires des lieux de séjour touristiques, les compagnies aériennes ou les agences de voyage. Le Portugal pourrait améliorer son aide en s'assurant que le Cap-Vert bénéficie de façon appropriée du développement du tourisme.

### **La coopération portugaise dans le domaine de la pêche**

La pêche, qui est souvent citée comme une importante source potentielle de revenus pour le Cap-Vert, est encore relativement peu développée. Le Portugal a convenu d'assister le Cap-Vert dans l'élaboration d'un système de protection contre la pêche illégale. Cette aide est cependant encore insuffisante, la zone de pêche du Cap-Vert étant très étendue et donc difficile à contrôler. En conséquence, de nombreux bateaux pêchent sans permis. Un autre problème important est constitué par les conditions sanitaires insuffisantes. En effet, le Cap-Vert exportait du poisson vers l'Europe, mais depuis l'année 2000, l'UE a interdit l'importation de poissons du Cap-Vert à cause de l'insuffisance des contrôles sanitaires. Aujourd'hui, au lieu de fournir une assistance permettant au Cap-Vert d'améliorer ses contrôles sanitaires, l'UE envoie ses bateaux et ses pêcheurs au Cap-Vert, en échange d'une somme de 1 million d'Euro par an pour le droit de pêche. Ce n'est certainement pas un moyen approprié pour développer un système durable de pêche au Cap-Vert. Le Portugal, l'un des principaux pays européens dans le domaine de la pêche, pourrait aider davantage le Cap-Vert dans ce secteur, malgré le conflit d'intérêt potentiel.

### **La coopération inter-municipale**

La coopération inter-municipale, même si elle ne représente qu'une petite part du programme, est une composante importante de la coopération portugaise au Cap-Vert (600 000 \$ sur la période 1999-2001). La plupart des 17 municipalités capverdiennes ont des relations directes avec des villes portugaises dans des domaines très variés comme l'éducation, la culture, l'aide aux institutions locales, la conservation du patrimoine et l'action sociale. Les nombreux capverdiens vivant au Portugal jouent un rôle important dans l'établissement de ces relations privilégiées. Ce type de coopération est généralement très apprécié par les municipalités capverdiennes car il permet le financement rapide et efficace de projets locaux, par exemple des micro-crédits ou bien des

constructions de bibliothèques, d'équipements sportifs, d'écoles, etc. Dans la plupart des cas, particulièrement lorsqu'il y a un besoin urgent de financement, les municipalités capverdiennes s'adressent directement à leurs villes partenaires au Portugal, sans passer par l'intermédiaire du gouvernement ou de l'ambassade. Ce type de coopération a une très bonne visibilité pour les contribuables du Portugal. Cependant la coopération inter-municipale du Portugal ne semble pas être orientée vers la lutte contre la pauvreté.

## **Conclusion**

Le Cap-Vert n'est pas forcément représentatif de l'aide au développement du Portugal, le pays étant dans une situation financière, politique et socio-économique bien meilleure que les quatre autres PALOP. Les relations entre les deux pays sont nombreuses et profondes, et le partenariat se déroule de manière satisfaisante. Les acteurs de l'assistance portugaise au Cap-Vert sont nombreux et variés : ministères, municipalités, professeurs, universités, fondations privées, entreprises privées et ONG. Le Cap-Vert semble être particulièrement bien adapté à la fragmentation de l'aide portugaise, ce qui peut ne pas être le cas des autres PALOP.

Le souci du gouvernement capverdien de créer les conditions pour un développement durable à travers le développement des ressources humaines, des services (tourisme) et la stabilité économique a été bien assimilé par le Portugal, qui axe sa coopération sur la formation, les infrastructures de transport, le soutien institutionnel et l'administration économique. Il est toutefois important de s'assurer que ce soutien a bien pour but de conduire à la « durabilité » du développement, car des signes de dépendance de l'aide et de perte d'autonomie du Cap-Vert sont visibles.

La coopération dans les secteurs sociaux représente une part importante de l'aide portugaise au Cap-Vert. Cette assistance est très appréciée par les capverdiens de par son volume, sa diversité et sa réactivité. Cependant, peu de projets sont axés sur les services sociaux de base. Afin d'être politiquement cohérent, l'accès universel à l'eau potable pourrait être pris en compte, sachant en particulier que le secteur privé portugais joue un rôle majeur dans la distribution de l'eau. En outre, la protection de l'environnement pourrait être l'une des priorités transversales du Portugal, car l'équilibre environnemental est l'un des principaux problèmes dans le développement durable du Cap-Vert. D'autre part, le Portugal s'étant engagé auprès du CAD sur la réduction de la pauvreté, il devrait mettre davantage l'accent sur ce concept dans sa politique, sa stratégie et l'exécution de son programme de coopération pour le développement.

## **Recommandations**

- Le Portugal pourrait davantage orienter son assistance au Cap-Vert vers la lutte contre la pauvreté en élaborant des analyses plus avancées dans ce domaine et en développant et en mettant en œuvre une stratégie claire de réduction de la pauvreté. Le Portugal pourrait également augmenter le niveau de son aide liée aux secteurs sociaux de base.
- Du fait de sa position privilégiée au Cap-Vert, il serait profitable que le Portugal joue un rôle plus important dans la coordination des donateurs afin d'élaborer des analyses et stratégies sectorielles en accord avec le gouvernement capverdien. Le Portugal pourrait également mobiliser les donateurs pour développer et mettre en place des systèmes communs de suivi et d'évaluation.
- Il est important que le Portugal prenne en compte la durabilité et la réduction de la dépendance à l'aide dans tous les aspects de son programme de coopération au Cap-Vert.

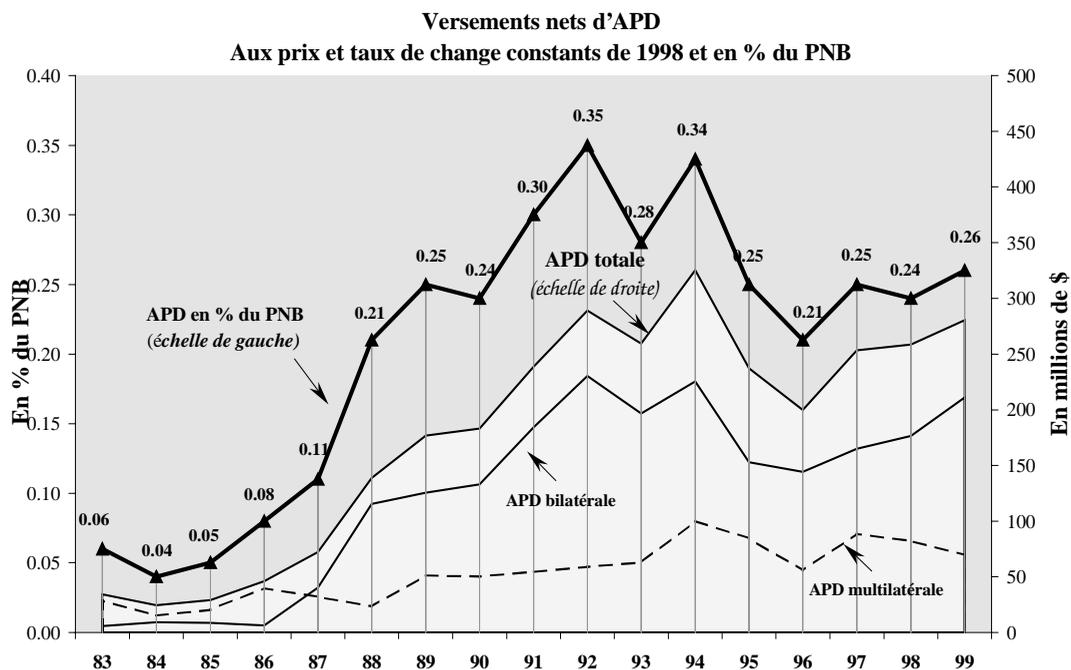


**ANNEXE 1**  
**TABLEAUX ET GRAPHIQUES**

Tableau I.1. **Apports financiers totaux**  
Millions de dollars aux prix et taux de change courants

Portugal	Versements nets						
	1983-84	1988-89	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>10</b>	<b>114</b>	<b>291</b>	<b>373</b>	<b>351</b>	<b>395</b>	<b>411</b>
Aide publique au développement	10	97	258	218	250	259	276
Bilatérale	3	74	166	157	163	176	207
Multilatérale	8	23	92	61	87	82	69
Aide publique	n.d.	n.d.	22	18	18	22	28
Bilatérale			0	0	0	0	0
Multilatérale			22	18	18	22	28
Autres apports du secteur public	-	17	12	137	83	114	107
Bilatéraux	-	17	12	137	83	114	107
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	-	1	-	-1	4	7	-
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	-	-7	292	589	1 118	1 617	4 735
Bilatéraux : dont	-	-7	292	589	1 118	1 617	4 735
Investissements directs	-	4	133	485	799	1 311	4 428
Crédits à l'exportation	-	-11	217	104	319	306	307
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>10</b>	<b>108</b>	<b>583</b>	<b>961</b>	<b>1 474</b>	<b>2 018</b>	<b>5 146</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1998)	29	158	237	200	253	259	281
APD en pourcentage du PNB	0.05	0.23	0.25	0.21	0.25	0.24	0.26
Apports totaux en pourcentage du PNB (a)	0.05	0.25	0.38	0.89	1.33	1.89	2.17

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



Source : OCDE.

Tableau I.2. APD par grandes catégories

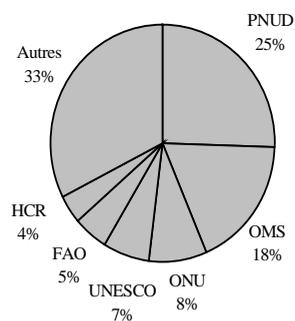
Portugal	Millions de \$ constants de 1998					Versements bruts					Ensemble du CAD 1999%
						Part en pourcentage					
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	
<b>APD bilatérale</b>	<b>158</b>	<b>146</b>	<b>167</b>	<b>178</b>	<b>288</b>	<b>65</b>	<b>72</b>	<b>65</b>	<b>68</b>	<b>81</b>	<b>70</b>
Projets et programmes de développement											
Dons	1	3	4	1	3	0	2	1	0	1	12
Prêts	68	30	50	21	11	28	15	20	8	3	16
Coopération technique	56	58	49	85	98	23	29	19	33	27	21
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	2
Secours d'urgence (a)	3	5	0	1	3	1	3	0	0	1	7
Allègement de la dette	27	35	46	57	126	11	17	18	22	35	4
Soutien aux ONG	2	2	3	3	3	1	1	1	1	1	2
Dépenses administratives	2	4	1	6	5	1	2	0	2	1	5
Autres dons	0	8	15	4	39	0	4	6	2	11	2
<b>APD multilatérale</b>	<b>85</b>	<b>56</b>	<b>88</b>	<b>82</b>	<b>70</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>30</b>
Organismes des Nations Unies	17	3	6	7	5	7	2	2	3	1	6
CE	56	49	62	59	62	23	24	24	23	17	8
Groupe de la Banque mondiale	6	1	9	7	0	2	0	3	3	0	5
Banques régionales de développement (b)	1	1	9	7	0	0	0	4	3	0	7
Autres	4	2	3	3	2	2	1	1	1	0	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>243</b>	<b>202</b>	<b>255</b>	<b>260</b>	<b>358</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements</b>	<b>- 5</b>	<b>- 2</b>	<b>- 2</b>	<b>- 1</b>	<b>- 78</b>						
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>237</b>	<b>200</b>	<b>253</b>	<b>259</b>	<b>281</b>						
<i>Pour référence :</i>											
<i>Aide acheminée par le canal des ONG</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>						
<i>Financements mixtes (c)</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>0</i>						

a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.

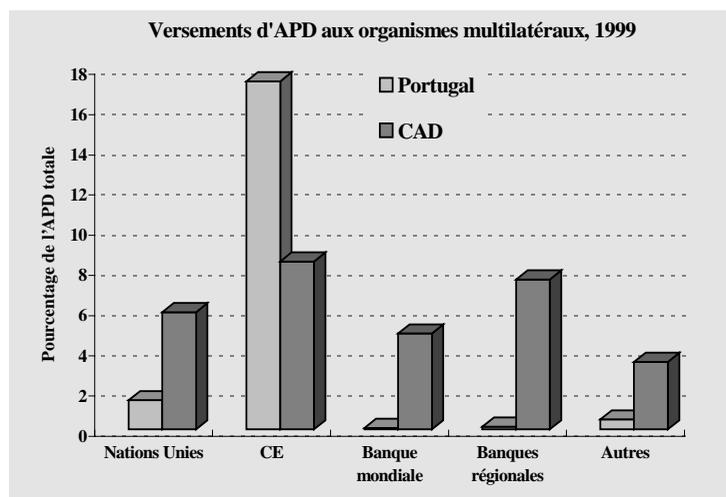
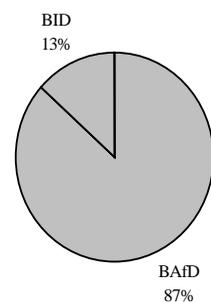
b. A l'exclusion de la BERD.

c. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Organismes des Nations Unies  
(Moyenne sur 1998-99)



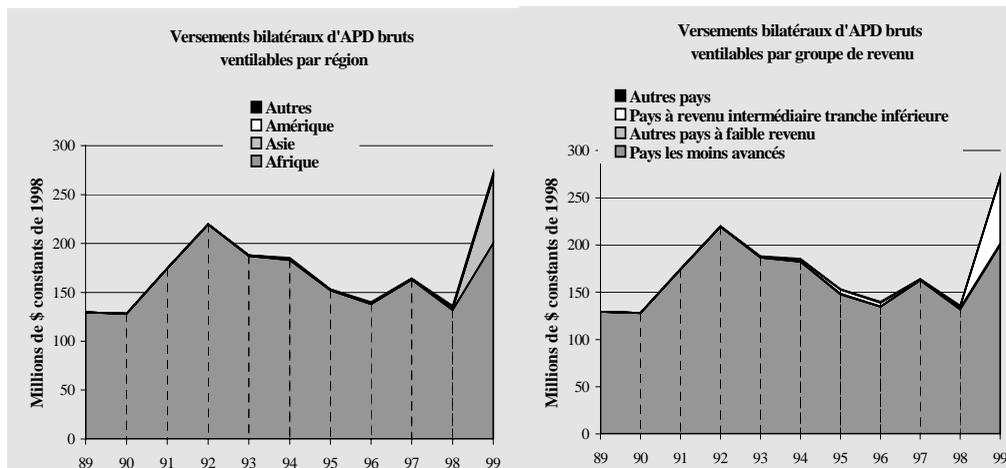
Banques régionales de développement  
(Moyenne sur 1998-99)



Source : OCDE.

Tableau I.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu

Portugal	Millions de \$ constants de 1998					Versements bruts					Ensemble du CAD 1999%
						Part en pourcentage					
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	
<b>Afrique</b>	152	138	163	132	200	99	99	99	97	74	<b>33</b>
Afrique subsaharienne	149	138	163	132	200	97	98	99	97	74	<b>26</b>
Afrique du Nord	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	<b>7</b>
<b>Asie</b>	0	0	0	1	67	0	0	0	1	25	<b>39</b>
Asie du Sud et Asie centrale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>12</b>
Extrême-Orient	-	0	0	1	67	-	0	0	1	25	<b>27</b>
<b>Amérique</b>	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	<b>13</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	1	0	-	1	0	0	0	-	0	0	<b>6</b>
Amérique du Sud	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	<b>7</b>
<b>Moyen-Orient</b>	-	-	0	1	1	-	-	0	0	0	<b>4</b>
<b>Océanie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>4</b>
<b>Europe</b>	0	1	0	1	2	0	1	0	1	1	<b>7</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables</b>	<b>153</b>	<b>140</b>	<b>164</b>	<b>136</b>	<b>272</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	148	135	163	132	200	96	96	99	97	74	<b>22</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	1	0	0	2	1	1	0	0	1	0	<b>30</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>											
(tranche inférieure)	4	4	1	2	69	3	3	0	1	26	<b>40</b>
(tranche supérieure)	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	<b>5</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	-	0	0	-	0	-	0	0	-	0	<b>3</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	158	146	167	178	288	100	100	100	100	100	<b>100</b>
don't : APD non affectée	5	7	3	42	16	3	4	2	24	6	<b>23</b>



Source : OCDE.

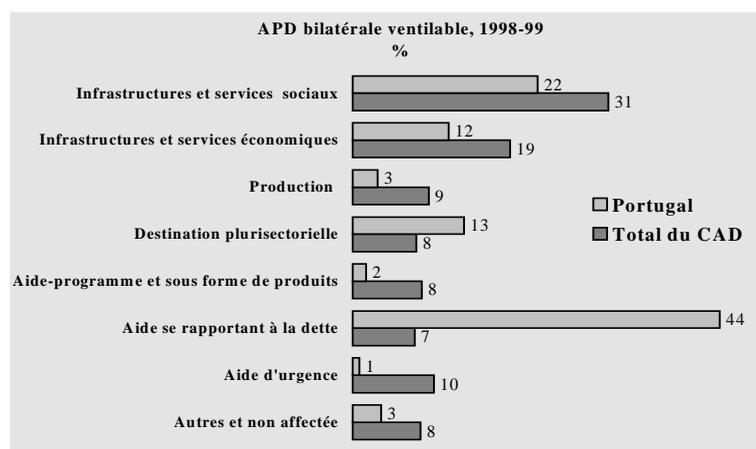
Tableau I.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Portugal	1988-89			1993-94			1998-99				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent		
Mozambique	39.1	55.8	43.3	Mozambique	76.3	83.5	44.5	Mozambique	95.9	97.0	47.5
Sao Tomé et Príncipe	14.2	20.3	15.8	Guinée-Bissau	48.6	52.3	28.3	Timor oriental	33.5	34.0	16.6
Cap Vert	13.6	19.3	15.1	Angola	19.0	20.6	11.1	Cap Vert	22.0	22.2	10.9
Guinée-Bissau	12.8	18.4	14.2	Cap Vert	16.3	17.7	9.5	Angola	21.9	22.0	10.8
Angola	10.5	15.0	11.6	Sao Tomé et Príncipe	9.1	9.9	5.3	Guinée-Bissau	12.3	12.4	6.1
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>90</b>	<b>129</b>	<b>100</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>169</b>	<b>184</b>	<b>99</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>186</b>	<b>188</b>	<b>92</b>
				Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	0.5	0.5	0.3	Sao Tomé et Príncipe	12.0	12.1	6.0
				Brésil	0.4	0.4	0.2	Bosnie-Herzégovine	1.0	1.0	0.5
				Maroc	0.3	0.3	0.2	Brésil	0.9	0.9	0.4
				Chine	0.2	0.2	0.1	Macédoine (ERYM)	0.5	0.5	0.3
				Somalie	0.2	0.2	0.1	Liban	0.5	0.5	0.2
				<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>171</b>	<b>186</b>	<b>99</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>200</b>	<b>203</b>	<b>99</b>
				Timor oriental	0.1	0.1	0.1	Zones/admin. palestinienne	0.4	0.4	0.2
				Tunisie	0.1	0.1	0.1	Honduras	0.2	0.2	0.1
				Afrique du Sud	0.1	0.1	0.1	Haiti	0.1	0.1	0.0
				Cambodge	0.1	0.1	0.1	Tadjikistan	0.1	0.1	0.0
				Macao	0.1	0.1	0.0	Algérie	0.1	0.1	0.0
				<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>171</b>	<b>186</b>	<b>100</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>201</b>	<b>203</b>	<b>100</b>
				Iraq	0.1	0.1	0.0	Centrafricaine, Rép.	0.1	0.1	0.0
				Zimbabwe	0.1	0.1	0.0	Afrique du Sud	0.1	0.1	0.0
				Iran	0.1	0.1	0.0	Slovénie	0.1	0.1	0.0
				Rwanda	0.1	0.1	0.0	Géorgie	0.0	0.0	0.0
				Mexique	0.1	0.1	0.0	Chine	0.0	0.0	0.0
				<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>171</b>	<b>187</b>	<b>100</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>202</b>	<b>204</b>	<b>100</b>
<b>Total (5 bénéficiaires)</b>	<b>90</b>	<b>129</b>	<b>100</b>	<b>Total (32 bénéficiaires)</b>	<b>172</b>	<b>187</b>	<b>100</b>	<b>Total (31 bénéficiaires)</b>	<b>202</b>	<b>204</b>	<b>100</b>
Aide non affectée	5	7		Aide non affectée	27	29		Aide non affectée	29	29	
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>95</b>	<b>136</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>198</b>	<b>216</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>231</b>	<b>233</b>	

Source : OCDE.

Tableau I.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal aux prix et taux de change courants

Portugal	1988-89		1994-95		1998-99		Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	..	..	62	40	51	22	31
Education	..	..	38	24	18	8	10
dont : Education de base	..	..	0	0	0	0	1
Santé	..	..	6	4	8	3	4
dont : Santé de base	..	..	0	0	0	0	2
Programmes en matière de population	..	..	-	-	0	0	2
Distribution d'eau et assainissement	..	..	0	0	1	0	5
Bon gouvernement et société civile	..	..	13	9	11	5	5
Autres infrastructures et services sociaux	..	..	5	3	13	6	5
<b>Infrastructures et services économiques</b>	..	..	13	8	26	12	19
Transport et entreposage	..	..	1	1	5	2	9
Communications	..	..	9	6	7	3	1
Energie	..	..	1	1	0	0	6
Banque et services financiers	..	..	2	1	0	0	1
Entreprises et autres services	..	..	-	-	14	6	2
<b>Production</b>	..	..	10	6	7	3	9
Agriculture, sylviculture et pêche	..	..	2	1	3	1	7
Industries manufacturières, extractives, construction	..	..	3	2	3	1	2
Commerce et tourisme	..	..	4	3	2	1	0
Autres	..	..	0	0	-	-	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	..	..	1	0	30	13	8
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	..	..	0	0	4	2	8
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	..	..	62	39	100	44	7
<b>Aide d'urgence</b>	..	..	4	2	2	1	10
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	..	..	5	3	5	2	6
<b>Concours fournis aux ONG (budget central)</b>	..	..	1	1	3	1	2
<b>APD bilatérale ventilable</b>	..	..	156	100	228	100	100
<i>Pour référence :</i>	..	..	..	..	..	..	..
<i>APD bilatérale</i>	..	..	195	68	230	75	71
<i>  dont : non affectée</i>	..	..	39	14	2	1	5
<i>APD multilatérale</i>	..	..	92	32	75	25	29
<i>APD totale</i>	..	..	288	100	305	100	100



Source : OCDE.

Tableau I.6. Panorama comparatif

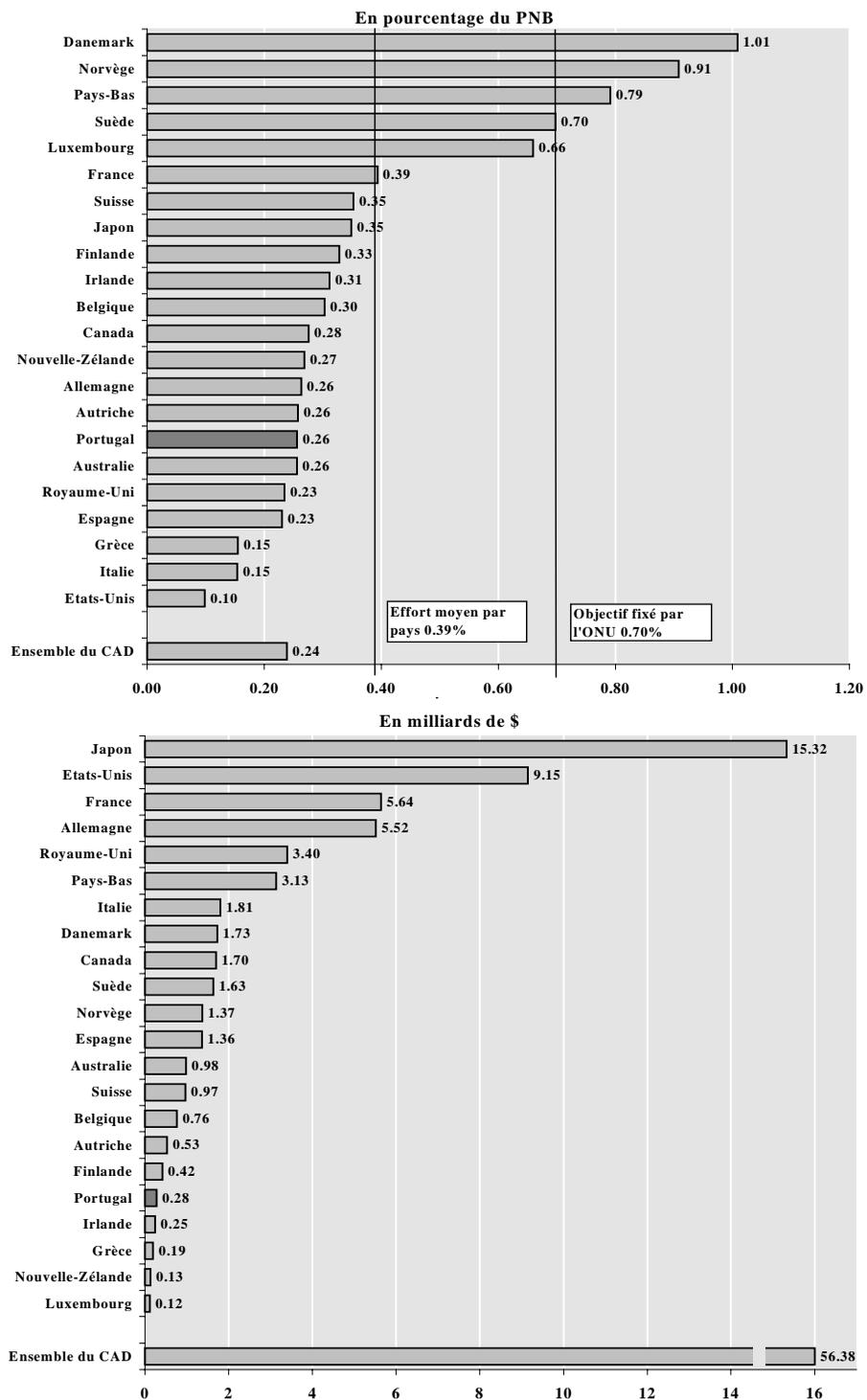
	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 93-94 et 98-99	Élément de libéralité de l'APD (engagements) 1999 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1999		Versements nets Aide publique 1999	
	1999				1999		1999		1999		1999	
	Millions de \$	% du PNB			% de l'APD (b)	% du PNB (c)	% de l'APD (b)	% du PNB (c)	Millions de \$	% du PNB		
Allemagne	5 515	0.26	-3.7	94.8	40.6	16.6	0.11	0.04	19.9	0.05	729	0.03
Australie	982	0.26	-0.2	100.0	25.7		0.07		17.4	0.04	3	0.00
Autriche	527	0.26	-3.5	88.2	34.7	11.9	0.09	0.03	13.5	0.03	184	0.09
Belgique	760	0.30	1.6	99.9	42.5	13.8	0.13	0.04	21.9	0.07	82	0.03
Canada	1 699	0.28	-5.0	100.0	31.0		0.09		18.2	0.05	165	0.03
Danemark	1 733	1.01	3.5	100.0	40.8	36.5	0.41	0.37	31.6	0.32	128	0.07
Espagne	1 363	0.23	0.9	92.7	39.2	12.3	0.09	0.03	10.8	0.02	13	0.00
Etats-Unis	9 145	0.10	-4.0	99.5	25.1		0.02		15.8	0.02	3 521	0.04
Finlande	416	0.33	2.5	100.0	42.2	28.6	0.14	0.09	25.0	0.08	74	0.06
France	5 637	0.39	-6.8	94.4	26.8	12.7	0.11	0.05	16.0	0.06	550	0.04
Grèce	194	0.15	..	..	59.3	12.6	0.09	0.02	2.1	0.00	11	0.01
Irlande	245	0.31	15.9	100.0	39.4	16.1	0.12	0.05	37.3	0.12	-	-
Italie	1 806	0.15	-7.9	99.4	75.0	37.4	0.12	0.06	21.7	0.03	92	0.01
Japon	15 323	0.35	4.2	85.7	31.6		0.11		16.7	0.06	67	0.00
Luxembourg	119	0.66	15.9	100.0	25.4	12.2	0.17	0.08	24.8	0.16	3	0.01
Norvège	1 370	0.91	3.6	99.8	26.5		0.24		33.0	0.30	28	0.02
Nouvelle-Zélande	134	0.27	4.8	100.0	24.3		0.07		24.1	0.06	0	0.00
Pays-Bas	3 134	0.79	4.3	100.0	31.0	23.2	0.25	0.18	19.8	0.16	22	0.01
<b>Portugal</b>	276	0.26	-1.6	97.7	24.8	2.7	0.06	0.01	44.8	0.11	28	0.03
Royaume-Uni	3 401	0.23	-0.8	100.0	33.9	10.5	0.08	0.02	21.0	0.05	326	0.02
Suède	1 630	0.70	-3.1	100.0	29.7	24.2	0.21	0.17	25.0	0.17	99	0.04
Suisse	969	0.35	1.3	100.0	25.8		0.09		27.1	0.10	70	0.03
<b>Ensemble du CAD</b>	56 378	0.24	-1.4	94.8	32.8	24.0	0.08	0.06	18.9	0.05	6 193	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39										

## Notes :

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

Source : OCDE.

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



Source : OCDE.

## **ANNEXE 2**

### **PERSONNES RENCONTRÉES ET PROJETS VISITÉS**

- Ambassadeur du Portugal au Cap-Vert, conseiller senior portugais pour la coopération au Cap-Vert
- Direction générale pour la coopération internationale du Ministère des affaires étrangères du Cap-Vert
- Représentants de ministères capverdiens (finances, santé, tourisme, transports et mer, et éducation)
- Représentants d'organisations publiques capverdiennes dans le domaine éducatif
- Représentants du secteur privé portugais travaillant au Cap-Vert
- Représentants d'ONG et de la plate-forme des ONG travaillant au Cap-Vert
- Représentants d'institutions multilatérales et de donateurs bilatéraux au Cap-Vert : Programme des Nations unies pour le développement, Commission européenne, France, Luxembourg, Allemagne, Autriche et Etats-Unis
- Professeurs portugais enseignant au Cap-Vert
- Centre de formation professionnelle de Pedra Badejo, Santiago
- Hôpital Baptista de Sousa, Mindelo
- Divers projets financés par la coopération inter-municipale à Mindelo

## ANNEXE 3

## INDICATEURS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES AU CAP-VERT, 1998

<b>Population</b>	
Population, total	428 600
Population urbaine (% du total)	61
Croissance de la population (% annuel)	3
Espérance de vie à la naissance (années)	68
Taux de fertilité, total (naissances par femme)	3.9
Prévalence de la contraception (% des femmes de 15 à 49 ans)	53
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000 naissances)	67
<b>Éducation</b>	
Taux d'alphabétisme, adultes hommes (% des hommes âgés de 15 ans et plus)	16
Taux d'alphabétisme, adultes femmes (% des femmes âgées de 15 ans et plus)	35
Inscription scolaire, primaire (% net)	100
Inscription scolaire, secondaire (% net)	37
Inscription scolaire, secondaire, filles (% net)	36
<b>Économie et finance</b>	
PIB aux prix du marché (millions de \$ courants)	581
Croissance du PIB (% annuel)	8.0
PNB aux prix du marché (millions de \$ courants)	490
PNB par habitant, méthode Atlas (\$ courants)	1 330
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	12.0
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	16.4
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	71.6
Exportations de biens et services (% du PIB)	23.2
Exportations de biens et services (millions de \$ courants)	124
Importations de biens et services (% du PIB)	50.3
Importations de biens et services (millions de \$ courants)	282
Investissements directs étrangers, entrants nets (millions de \$ courants)	14
Consommation du gouvernement central (% du PIB)	16
Investissement domestique brut (% du PIB)	40
Épargne domestique brute (% du PIB)	8
Aide (% du PNB)	27
Aide par habitant (\$ courants)	312
Valeur actuelle de la dette (% du PNB)	31
Service total de la dette (% du PNB)	4
<b>Autres</b>	
Surface (km carrés)	4 030
Émissions de CO <sub>2</sub> , industrie (tonnes métriques par habitant)	0.3
Véhicules (pour 1 000 personnes)	10
Lignes principales de téléphone (pour 1 000 personnes)	98
Accès personnel à l'internet (pour 10 000 personnes)	0.0

Source : Banque mondiale.

## **COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DU PORTUGAL PAR LE CAD**

La réduction de moitié, d'ici 2015, du nombre de personnes vivant dans la pauvreté à l'échelle mondiale est une des priorités de la coopération internationale pour le développement et l'OCDE fait régulièrement le point des efforts déployés par ses pays Membres au service de cet objectif. Cette tâche est en partie conduite par le Comité d'aide au développement (CAD), dont les Membres assurent un suivi des activités de coopération pour le développement.

Le rapport aide publique au développement/produit national brut (APD/PNB) du Portugal s'est établi à 0.26 % en 1999, ce qui classe ce pays au 16ème rang des 22 pays Membres du CAD. Le Portugal, qui a rejoint le CAD en 1991, est, de tous ses Membres, celui qui affiche le PNB par habitant le plus faible. Son APD n'a cessé d'augmenter ces dernières années, pour atteindre 276 millions de \$ en 1999. Une forte proportion de cette aide va aux pays les moins avancés.

Le CAD a procédé le 11 avril 2001 à l'examen de la politique et du programme du Portugal en matière de coopération pour le développement. La Délégation portugaise était à cette occasion conduite par Mme Inês Rosa, représentant le Président de l'Institut de la coopération portugaise (ICP). Les pays examinateurs étaient la Belgique et la Nouvelle-Zélande. Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les résultats de l'examen du programme d'aide du Portugal :

- Le CAD se félicite de l'intention du Portugal de porter son rapport APD/PNB à 0.35 % dans un proche avenir.
- Conformément aux recommandations qui avaient été formulées lors du précédent examen par le CAD, le Portugal a adopté un certain nombre de mesures et entrepris de réformer son programme d'aide.
- Le CAD se félicite en particulier de l'instauration, au Portugal, d'une Commission interministérielle de coopération chargée d'assurer la coordination entre les différents ministères et d'un Conseil des ministres pour la coopération, qui approuve le programme et le budget annuels de l'aide. Le CAD encourage les autorités portugaises à exploiter les possibilités d'amélioration de la cohérence de leurs politiques. Le programme fait encore intervenir 17 ministères et de multiples organismes, universités et municipalités. La coordination pourrait être améliorée afin de réduire les doubles emplois. Il serait plus efficace, pour le Portugal, que les activités d'un même type soient regroupées sous la responsabilité d'un seul ministère ou d'une seule entité.
- Bien que la lutte contre la pauvreté soit un objectif majeur de la coopération portugaise, une attention insuffisante est encore portée, dans le programme d'aide, aux questions liées à la pauvreté. Sous l'impulsion de l'ICP, le programme pourrait être recentré sur la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de stratégies par pays, dans le droit fil des objectifs internationaux de développement. Dans cette perspective, il serait souhaitable d'accroître les ressources allouées aux services sociaux de base.

## *Portugal*

- L'ICP ne constitue pas encore une instance de coordination à part entière. Il a certes entrepris d'exploiter une base de données permettant de regrouper les dépenses de coopération pour le développement de tous les ministères et autres entités, mais il pourrait jouer un rôle plus important dans la formulation des politiques, élaborer des instruments opérationnels et des lignes directrices, assurer l'intégration des questions transversales et mettre en place un système global de suivi et d'évaluation. Pour mener à bien cette tâche, il serait nécessaire que des ressources financières et humaines accrues lui soient accordées. Les effectifs sur le terrain pourraient par ailleurs être renforcés, un ou deux agents de l'ICP seulement étant actuellement détachés dans chacun des principaux pays partenaires pour assurer la supervision des activités d'APD.
- La toute nouvelle Agence portugaise de soutien du développement (APAD) a pour mission de promouvoir les investissements portugais, d'encourager l'amélioration des infrastructures économiques et sociales et de stimuler le secteur privé dans les pays bénéficiaires grâce à des prêts assortis de conditions de faveur, des garanties, des prises de participation et des dons. Le CAD invite le Portugal à préciser le rôle dévolu à l'APAD ainsi que les critères qui guideront ses activités et les instruments qu'elle utilisera, en particulier pour soutenir le secteur privé dans les pays partenaires.
- Avec 126 millions de \$ (en dollars constants de 1998), les allègements de dette ont absorbé 35 % des versements bruts totaux d'APD consentis par le Portugal en 1999 (contre 4 % pour la moyenne du CAD). Ces opérations ont pour la plupart résulté du non remboursement de crédits et de prêts à l'exportation accordés par le secteur privé avec une garantie de l'Etat. Le Portugal ne consent plus de crédit de ce type aux pays pauvres très endettés (PPTE) afin d'éviter l'accumulation de nouvelles dettes. Une politique d'information totalement ouverte et transparente sur la stratégie du Portugal en matière d'allègement de la dette et sur les critères régissant l'octroi des garanties de l'Etat constituera un élément positif.
- Le CAD applaudit les mesures rapides qu'a prises le Portugal face à la crise qui a frappé le Timor oriental en août 1999. A cette occasion a notamment été créé un Commissariat de soutien à la transition du Timor oriental, et le Portugal a porté sa dotation budgétaire à 68 millions de \$ en 2000.
- Les organisations non gouvernementales (ONG) portugaises pourraient jouer un rôle plus important dans la coopération portugaise pour le développement. Le CAD encourage l'ICP à augmenter le soutien accordé aux ONG portugaises et à celles des pays bénéficiaires pour leurs activités de sensibilisation et la mise en œuvre de leurs projets.
- Le Portugal étant un des donateurs bilatéraux les plus importants pour tous les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP), sa participation aux travaux des instances multilatérales pourrait être renforcée.

# Belgique

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

## **LISTE DES SIGLES**

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

## *Belgique*

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

---

\* Acronyme en langue originale

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

<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
29.4972	30.9755	35.7584	36.2976	37.8615	43.7727

Signes utilisés :

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

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

## L'aide belge : aperçu synthétique

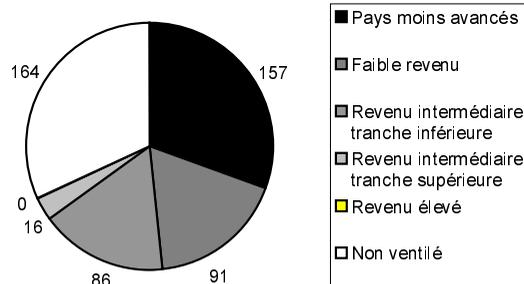
### BELGIQUE

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

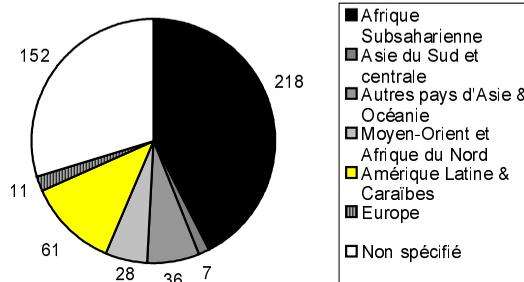
APD nette	1998	1999	Variation 1998/99
Prix courants (millions de \$)	883	760	-13.9%
Prix constants (millions de \$ 98)	883	785	-11.1%
En francs belges (millions)	32 037	28 766	-10.2%
APD/PNB	0.35%	0.30%	
Aide bilatérale (%)	61%	57%	
<b>Aide publique nette (AP)</b>			
Prix courants (millions de \$)	68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

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

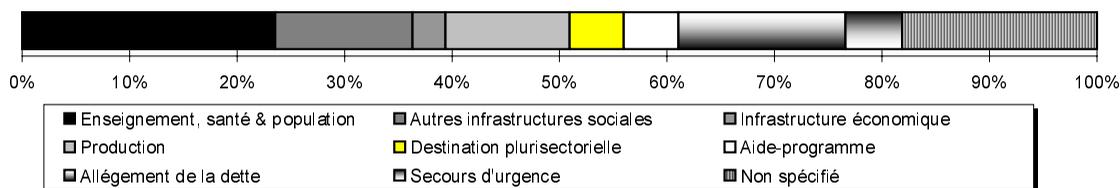
#### Par groupe de revenu (millions de \$)



#### Par région (millions de \$)



#### Par secteur



Source: OCDE



## TABLE DES MATIÈRES

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

## *Belgique*

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

### **Tableaux**

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

### **Organigrammes**

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

### **Graphique**

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

### **Encadrés**

Encadré 1. L'approche belge par rapport aux besoins fondamentaux .....	II-38
Encadré 2. Principes opérationnels de base .....	II-40



## **PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD**

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

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

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

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

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

Le Sénat belge a organisé diverses auditions sur la question, et les avis sont pour l'instant encore partagés sur l'opportunité d'une telle réforme et son impact final. Le Secrétariat du CAD a été invité par ladite commission le 20 mars 2001. Il a souligné que la "défédéralisation" entraînerait notamment trois risques majeurs :

---

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

## **Belgique**

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

Cette analyse est partagée par le CAD.

### **Perspectives du volume de l'APD**

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

### **Progrès accomplis depuis le dernier examen**

#### ***Orientation et mise en oeuvre des réformes***

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

### ***Ciblage de l'aide bilatérale et multilatérale***

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

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

### ***Lutte contre la pauvreté***

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

### ***Promotion du secteur privé***

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

### **Défis à venir**

#### ***Consolidation des réformes en cours***

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

## ***Belgique***

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

### ***"Défédéralisation"***

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

### ***Cohérence des politiques***

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

### ***Mise en application de la lutte contre la pauvreté***

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

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

### ***Coopération indirecte***

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

### ***Résultats et performance***

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

### **Recommandations**

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

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

## *Belgique*

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

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

## CHAPITRE 1

### NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE BELGE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

#### Les réformes entreprises depuis 1997

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

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

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

## Belgique

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

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

A la fin de l'année 2000 tous les dispositifs pour assurer la mise en oeuvre des grandes lignes de la réforme avaient été mis en place, notamment à Bruxelles. Par contre, la mise en pratique au niveau des 25 pays partenaires, en particulier la désignation des Attachés de coopération, était encore incomplète. La société spécialisée CTB a été créée par la loi du 21 décembre 1998 qui est devenue opérationnelle en avril 1999. Les responsables de la CTB<sup>2</sup> ont déployé des efforts considérables pour assurer le début administratif et opérationnel des activités de leur société et pour reprendre progressivement de la DGCI la gestion de l'ensemble des activités bilatérales directes.

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

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

---

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

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

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

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

La loi de 1999 répond dans une très large mesure aux préoccupations et aux recommandations de la Commission parlementaire de suivi créée en 1995. La première partie de la loi définit comme suit les objectifs devant être poursuivis par la coopération belge : "*... le développement durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement...*".

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

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

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

**Tableau 1. Liste des pays prioritaires**

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

*Source* : Nouvelle loi de coopération (1999).

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

- Les soins de santé de base, y compris la santé génésique.
- L'enseignement et la formation.
- L'agriculture et la sécurité alimentaire.
- L'infrastructure de base.
- La prévention de conflits et la consolidation de la société, y compris le respect de la dignité humaine, des droits humains et des libertés fondamentales.

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Belgique*

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Belgique*

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

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

## CHAPITRE 2

## LE VOLUME ET LA REPARTITION DE L'AIDE

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

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

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

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

En millions de \$

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

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

## Belgique

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Belgique*

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

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

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

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

### **L'aide multilatérale**

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

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

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

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

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

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

## *Belgique*

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

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

### **La coopération indirecte**

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

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

### ***Les ONG***

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Belgique*

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

### *La coopération universitaire et les institutions scientifiques*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Les organisations spécialisées de droit privé*

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

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

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

## **Belgique**

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

### **Le Fonds belge de survie**

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

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

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

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

Depuis sa création un partenariat a été mis en place avec quatre organisations internationales [FAO, Fonds international de développement agricole (FIDA), FENU et UNICEF] et une quinzaine d'ONG belges. Ces partenariats ont contribué à l'émergence d'un concept de sécurité alimentaire au sein du FBS. La coopération bilatérale est également intervenue pour réaliser certaines activités du FBS. La part de ces interventions, dont la mise en oeuvre est confiée à la CTB, pourra augmenter jusqu'à 20 % des budgets annuels du FBS.

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

### **L'aide humanitaire et alimentaire**

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

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

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

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

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

## *Belgique*

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

## CHAPITRE 3

### LES INSTRUMENTS DE L'AIDE : POLITIQUES ET APPROCHES

#### Les thèmes transversaux

##### *Le développement durable et l'environnement*

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

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

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

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

**Encadré 1. L'approche belge par rapport aux besoins fondamentaux <sup>4</sup>**

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

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

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

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

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

---

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

un rôle important est joué par le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) créé en 1997. Le CFDD donne des avis au sujet de la politique de développement durable, tant à la demande du gouvernement et du parlement fédéral que de sa propre initiative, par l'organisation de forums et symposia. Les membres du CFDD sont issus de la société civile : ONG, organisations de consommateurs, de travailleurs et d'employeurs, producteurs d'énergie et scientifiques. Les représentants du gouvernement fédéral, des communautés et des régions ainsi que des conseils compétents pour les questions environnementales et socio-économiques sont membres sans droit de vote ; et iii) le *Protocole de Montréal*, par une participation au Fonds multilatéral qui finance les investissements additionnels nécessaires à la reconversion vers une technologie plus respectueuse de l'environnement (contribution en 1998 : 1.85 million de \$ ; en 1999 : 1.94 million de \$).

### ***La lutte contre la pauvreté***

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

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

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

## Encadré 2. Principes opérationnels de base

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***La prévention des conflits et la consolidation de la société***

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

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

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

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

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

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

## *Belgique*

tout à favoriser la paix et la stabilité, et ensuite à oeuvrer en faveur de la construction d'une coopération plus structurée et à long terme. Dans le cas de la République démocratique du Congo, la Belgique vise en un premier temps à établir un partenariat pour la paix et la stabilité structurelle. Elle soutient ainsi financièrement les initiatives des facilitateurs des négociations de la paix au Burundi (Nelson Mandela) et au Congo (Masire).

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

### *L'égalité hommes-femmes*

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

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

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

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

renforcement de la dimension genre dans les instruments de gestion PRIMA, la mise à disposition des pays partenaires d'experts locaux sur les questions de genre, la réévaluation du rôle de conseil et de sensibilisation de la commission *Femmes et Développement*, ainsi que l'opérationnalisation de la dimension genre dans les secteurs et thèmes prioritaires.

### **L'allègement de la dette**

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

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

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

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

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

### **La promotion du secteur privé local**

La Belgique reconnaît le rôle important du secteur privé local, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises (PME) et micro-entreprises. En conséquence, la coopération belge s'est récemment dotée d'une politique, d'un programme et d'outils appropriés de promotion du secteur privé dans les pays pauvres. Une nouvelle approche intitulée le "Programme de développement du

## *Belgique*

secteur privé" a été mise au point. Elle vise à répondre aux principes directeurs de l'aide belge tels qu'ils ont été définis dans la loi de coopération, aux orientations et actions prévues dans la déclaration gouvernementale et aux priorités et lignes directrices du CAD en matière d'appuis financiers publics au développement des PME et micro-entreprises.

Les interventions prévues se situeront notamment dans les domaines suivants :

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

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

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

Pour jouer pleinement son rôle de facilitateur, la coopération belge devra se doter des outils adéquats lui permettant de participer, avec d'autres bailleurs de fonds et des partenaires locaux, à la création et à la gestion de structures spécialisées fiables capables de gérer efficacement des appuis financiers ou

non-financiers aux entreprises. Les appuis techniques sous forme de dons ou d'autres contributions non-récupérables seront normalement gérés par la CTB. En revanche, les contributions financières directes et indirectes, sous forme d'investissements récupérables, seront menées par l'intermédiaire d'une société créée en partenariat avec la Société belge d'investissements dans les pays en voie de développement. Il s'agit de la société de promotion des investissements dans les pays en développement, le BIO, dont la création est prévue au cours de cette année. Dans cette perspective, il est important que les statuts, procédures et critères d'intervention du BIO donnent la priorité aux pays les moins avancés, au renforcement des capacités institutionnelles locales et à la lutte contre la pauvreté, notamment par l'appui aux petites et moyennes entreprises.

### **La cohérence des politiques**

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

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

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

## *Belgique*

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

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

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

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

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

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

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

La direction de l'information de la DGCI dispose de deux lignes budgétaires pour financer les activités d'information publique. L'une permet de cofinancer des initiatives de tiers, l'autre est réservée aux activités propres de l'administration. En plus les ONG belges agréées par la DGCI bénéficient également de crédits pour le cofinancement de leurs activités d'éducation au développement en

Belgique. Les budgets disponibles pour l'ensemble de ces activités se sont accrus entre 1997 et 2000 passant de 376 millions de FB (10.5 millions de \$) à 582 millions de FB (13.3 millions de \$). Deux-tiers environ du total sont alloués aux ONG belges.

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

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



## CHAPITRE 4

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

#### La nouvelle organisation de l'administration de l'aide

##### *La DGCI*

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

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

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

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

La **Direction de la coordination** (D10) est chargée de : a) la coordination budgétaire et statistique des différentes formes de coopération gérées par la DGCI : coopération bilatérale directe, coopération multilatérale, coopération bilatérale indirecte, programmes spéciaux ; b) l'organisation de la

## *Belgique*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***La CTB***

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

## *Belgique*

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

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

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

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

Au cours de sa première année d'activité les défis de la CTB ont été substantiels : établir une infrastructure appropriée (bureaux, matériel, logistique), recruter du personnel compétent et motivé pour le siège et pour le terrain, reprendre l'une après l'autre les activités opérationnelles en cours ainsi que préparer progressivement de nouveaux projets dans les pays partenaires de la coopération belge et enfin reprendre la gestion des boursiers qui accomplissent en Belgique ou dans les pays partenaires

des études ou des stages de formation. A la fin 2000, 80 personnes composaient l'effectif du siège à Bruxelles. Dans les pays partenaires, la CTB dispose d'un représentant résident dans 21 des 25 pays, et 28 personnes ont été recrutées en appui de l'ensemble des représentations dans ces pays. Dans les projets et programmes, 102 experts en coopération sont actifs, dont 87 oeuvraient déjà dans les projets bilatéraux de la Belgique. La CTB s'est aussi chargée de trouver et d'équiper ses bureaux de représentation. Fin 2000, les principales réalisations opérationnelles de la CTB pouvaient se résumer ainsi : 170 projets en cours repris pour une valeur totale de 3 146 millions de FB ; 36 formulations de nouvelles interventions reprises ; 419 dossiers de bourses traités en 1999, avec une estimation de 450 boursiers pour l'année académique 2000-01. D'autres acquis sont à relever : l'installation fonctionnelle des représentations locales de la CTB ; la définition des bases d'une gestion dynamique sur le plan des ressources humaines et financières et sur le plan de l'organisation administrative en réseau informatique unissant le siège de la CTB et ses actions sur le terrain ; la définition en groupes de travail de l'approche conceptuelle et de la méthodologie pour la formulation, la mise en oeuvre, la gestion axée sur les résultats en vue de l'exécution de prestations de qualité. Cependant, quelques problèmes de gestion opérationnelle et administrative restent encore à régler. A la lumière de l'expérience, il est notamment probable que le contrat de gestion avec la CTB sera revu prochainement. Il n'est pas exclu que la loi et les statuts de la CTB ne doivent pas faire l'objet d'adaptations destinées à tenir compte des dernières évolutions institutionnelles et de la création de la société financière BIO.

## **Les procédures de gestion**

### *La co-gestion locale*

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

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

- Une commission mixte composée de représentants des deux pays au niveau ministériel, qui joue le rôle d'instance politique. Elle fixe les grandes orientations de la coopération pour une période de plusieurs années et détermine les enveloppes budgétaires y relatives. Les travaux de la Commission mixte débouchent sur des programmes indicatifs qui tiennent compte de l'enveloppe budgétaire disponible pour le pays, des stratégies belges géographiques, sectorielles et thématiques et du plan de développement du pays

## ***Belgique***

partenaire. Ces programmes veilleront à renforcer les capacités institutionnelles d'exécution et de gestion locales ; la viabilité technique et financière après la cessation des apports belges ; et, à utiliser un mode d'exécution à la fois efficace et efficiente, en situant les pouvoirs de décision le plus près possible des groupes cibles. La gestion générale est assurée par l'ordonnateur national qui est membre du gouvernement du pays partenaire et par le coordonnateur-représentant de la CTB. Ces deux personnes veillent à la bonne utilisation des fonds mis à disposition.

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

### ***Le cycle de projet PRIMA***

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

### ***Le cadre des Attachés de coopération***

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

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

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

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

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

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

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

## **Résultats et performances**

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

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

On peut en conclure que la Belgique ne dispose pas pour le moment d'un système cohérent et complet d'évaluation des résultats et de la performance de l'aide qui soit cohérent avec les directives du CAD en la matière, et qui permette de mesurer si et dans quelle mesure l'aide contribue globalement à la poursuite des objectifs internationaux de développement. Le système actuel est trop centré sur le travail d'une seule personne, l'Évaluateur spécial, investi d'un pouvoir formel d'appréciation qui, au vu des circonstances, paraît discutable et peu efficace. De ce fait, il pourra difficilement jouer le rôle de catalyseur et d'orienteur des choix futurs qu'il prétend assumer car son lien avec les décideurs et les personnes en charge du système, à la DGCI et à la CTB, est structurellement trop faible, voire inexistant. L'objectif de mesurer les résultats et les performances est suffisamment ambitieux pour qu'il soit basé sur une méthodologie et des approches discutées au préalable et assumées comme valables par tous les acteurs du système d'aide et d'évaluation. Si tel est le cas, l'évaluation indépendante peut pleinement jouer son rôle d'analyste critique du passé et du présent qui serve à orienter les choix, les décisions et les pratiques futurs.



## CHAPITRE 5

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

#### **Les stratégies-pays et la programmation de l'aide**

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

#### *Les stratégies-pays*

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

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

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

- Il a tout d'abord été décidé qu'une note de stratégie serait présentée au Parlement dans les 24 mois, pour chacun des 25 pays partenaires (et pour chaque secteur et thème). Ces notes de stratégie devront tenir compte des priorités de la politique de coopération de la Belgique.
- Il a également été prévu que de nouvelles conventions générales de coopération définissant le cadre de la coopération seraient négociées avec les 25 pays partenaires et soumises au Parlement pour ratification avant la fin de la législature.

## *Belgique*

- Il a par ailleurs été décidé de tenir des Commissions mixtes ou des rencontres au niveau politique avec les 25 pays partenaires, de manière à augmenter la connaissance de ces pays. Au cours de la législature, la manière dont sont organisées les commissions mixtes sera réévaluée et la possibilité d'associer davantage de partenaires belges et de pays en développement à l'organisation de ces rencontres bilatérales sera examinée.
- Une planification financière sera établie pour chaque pays en début de cycle de programmation. Des mécanismes souples et réguliers permettront de réallouer les montants en fonction de l'évolution des programmes et projets et des priorités des pays partenaires.

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

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

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

### *La programmation financière*

La décision a été prise de procéder à l'avenir à une programmation financière pour chaque pays. En vue de la mettre en pratique, le vade-mecum précité indique qu'en étroite collaboration avec les

Attachés présents dans les pays partenaires, les services géographiques préparent et finalisent les Programmes indicatifs de coopération (PIC) avec chacun des 25 pays partenaires. Ces programmes sont établis en concertation avec les autres directions au sein du MAE et après avis obligatoire de la CTB. Ils sont soumis pour approbation au Secrétaire d'Etat et ensuite négociés et officialisés lors des Commissions mixtes. Le cas échéant, les PIC existants sont adaptés lors de réunions techniques avec les pays partenaires (Comités de suivi).

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

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

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

## **Les relations avec les partenaires locaux**

### *Les relations avec les partenaires du pays aidé*

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

L'accent mis sur le développement participatif doit quant à lui se traduire par "la participation active des bénéficiaires - hommes et femmes - directement concernés par les programmes de coopération,

## ***Belgique***

(qui) sera suscitée dès la phase d'identification et poursuivie tout au long de la phase de traduction des besoins identifiés en objectifs de développement. Cette option contribue au caractère durable des activités de développement". C'est donc sur la base de consultations des bénéficiaires qui auront exprimé librement leurs besoins, et plus spécifiquement fait état de leurs problèmes vécus, et sur la base des initiatives et des solutions qu'eux-mêmes auront proposées, que les programmes de coopération seront déterminés.

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

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

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

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

### ***Les relations avec les autres donateurs***

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

Les acteurs qui opèrent dans le domaine de la coopération au développement sont nombreux. La coopération belge s'efforce de parvenir à une plus grande complémentarité entre la contribution et la spécificité de chaque acteur, ce qui passe par une bonne répartition des tâches sur le terrain. La Belgique reconnaît que la coordination devrait avant tout être assurée par le pays receveur, mais considère que c'est encore rarement le cas dans les faits et qu'il faut donc encourager cette évolution.

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

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

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

## **Le développement de l'approche sectorielle**

### *L'approche-programme ou sectorielle*

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

## ***Belgique***

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

### ***La situation sur le terrain***

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

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

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

### **Les modalités d'exécution des projets**

#### ***Le principe de base : la cogestion***

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

Une fois la décision prise de financer un projet, la cogestion est un mode de gestion visant à responsabiliser l'instance concernée du pays partenaire, du point de vue juridique, technique et financier. C'est cette instance qui gère elle-même les moyens techniques et financiers belges nécessaires à la réalisation du projet, ce qui signifie que le chef de projet est généralement le responsable de cette instance (direction de ministère, collectivité locale, établissement public, entreprise, etc.) dans le pays partenaire. Ceci ne peut qu'aller dans le sens de l'appropriation locale du projet, étant entendu que la gestion nationale est soutenue par un coopérant, belge la plupart du temps, qui cogère les moyens mis en place pour l'exécution du projet, ce qui implique en particulier qu'il approuve les procédures de mise en oeuvre (appels d'offres, mise au point des contrats, etc.) et qu'il co-signe toutes les pièces financières. Ce système est *a priori* plus propice à l'appropriation de l'aide que celui des unités de gestion de projets (ou des agences d'exécution de projets), fonctionnant essentiellement avec du personnel expatrié, qui ont encore la faveur d'un certain nombre de Membres du CAD.

### ***La CTB et l'évolution du système***

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

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

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

## ***Belgique***

la CTB assure également l'évaluation interne *ex post*. C'est l'Etat qui assure l'évaluation externe *ex post*, via l'Évaluateur spécial. Le défi que représente la mise sur pied d'un système intégré et standardisé de monitoring et d'évaluation a été déjà mentionné au chapitre 4.

Pour gérer le cycle du projet la CTB a décidé par ailleurs d'utiliser l'instrument que constitue le cadre logique, en vue de présenter les objectifs et leur impact de manière systématique, vérifier si ces objectifs ont été atteints et isoler les facteurs externes qui influencent la réussite d'un projet. Le cadre logique sert de base pour la confection d'un budget détaillé, l'attribution des responsabilités, le chronogramme de réalisation du projet, le plan de suivi, qui se réfère à des indicateurs objectivement vérifiables, et l'élaboration des différents rapports d'avancement, de contrôle et d'évaluation.

### ***Le fonctionnement dans la pratique***

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

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

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

Dans l'avenir une bonne mise en oeuvre des projets dépendra beaucoup de la bonne coordination sur le terrain entre les Attachés de coopération de la DGCI et les Représentants résidents de la CTB. La lenteur de la mise en place de ces Attachés dans certains pays pourraient d'ailleurs avoir des répercussions sur le nombre des projets identifiés, qui doivent ensuite être formulés par la CTB, et réagir négativement sur l'importance du portefeuille de projets et donc sur le volume de l'APD bilatérale belge. La coordination sur le terrain entre l'Attaché de coopération et le représentant résident de la CTB doit s'effectuer dans le cadre des SMCL et à travers une concertation bilatérale permanente. Mais une délégation accrue des responsabilités au niveau du terrain semble indispensable, ce qui ne pourra que renforcer l'appropriation de l'aide par ses bénéficiaires. La CTB demande l'application du principe de subsidiarité, qui veut que tout ce qui peut être décidé localement soit décidé à ce niveau, mais cette évolution paraît se heurter encore à quelques résistances à Bruxelles qui devront être surmontées si l'on veut mettre ce principe en application. La qualité de l'aide belge ne pourrait qu'en bénéficier.



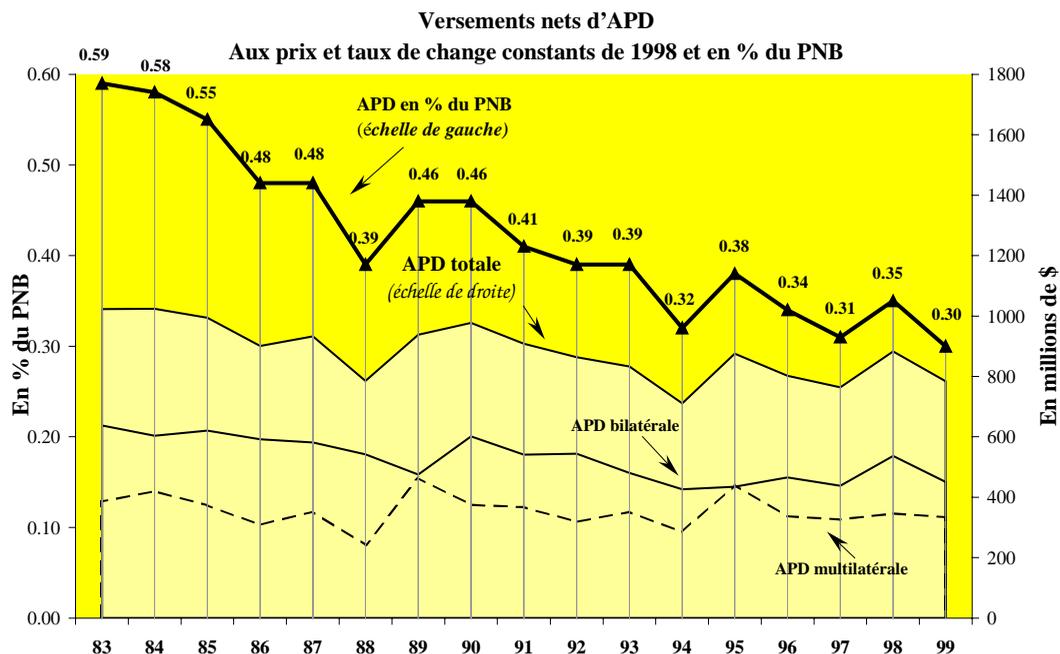
**ANNEXE I**  
**STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES**

Tableau I.1. **Apports financiers totaux**

Millions de \$ aux prix et taux de change courants

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

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



Source : OCDE.

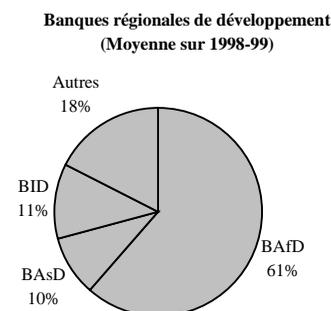
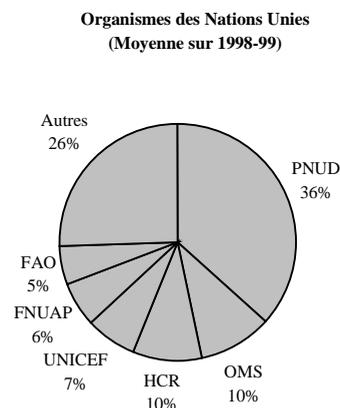
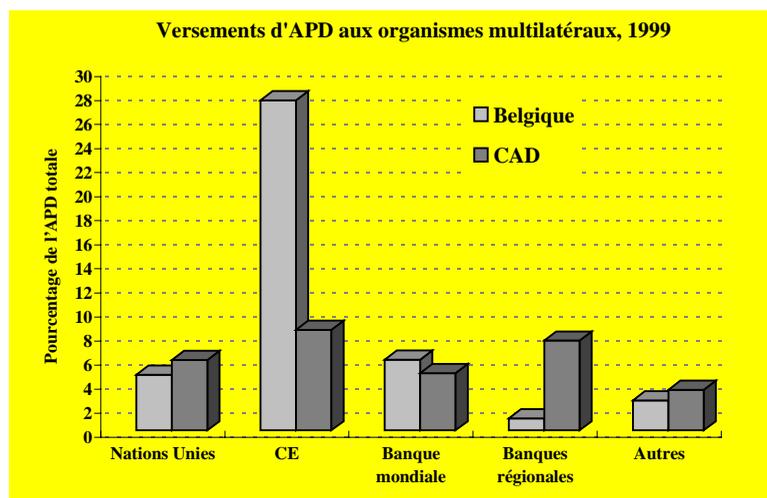
Tableau I.2. APD par grandes catégories

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

a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.

b. A l'exclusion de la BERD.

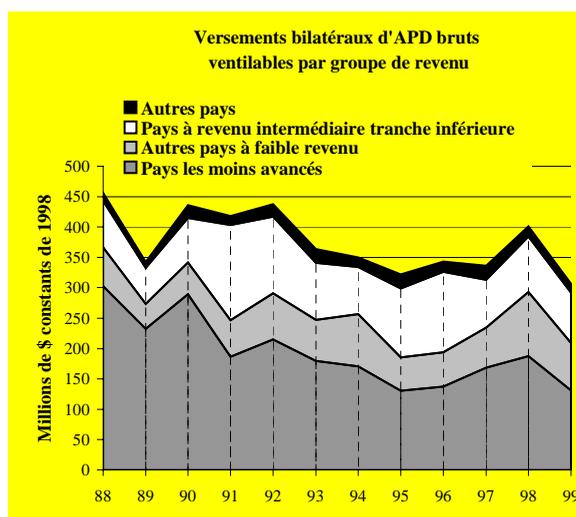
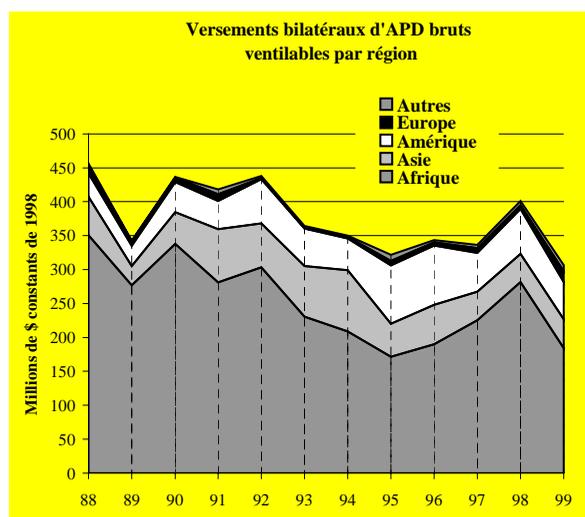
c. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Source : OCDE.

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

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



Source : OCDE.

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

Versements bruts, moyennes bisannuelles

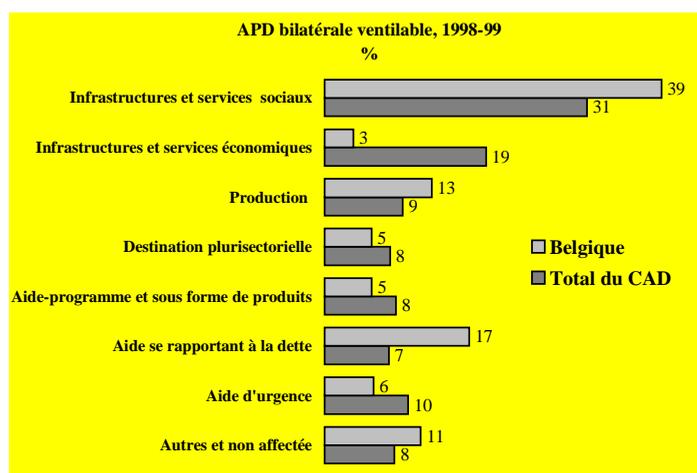
Belgique	1988-89			1993-94			1998-99				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent		
Congo, Rép. dém.	116	153	38	Rwanda	33	33	9	Tanzanie	41	42	12
Rwanda	28	37	9	Congo, Rép. dém.	30	30	8	Congo, Rép. dém.	24	24	7
Burundi	17	23	6	Burundi	23	23	6	Rwanda	22	22	6
Indonésie	12	16	4	Viet Nam	21	20	6	Côte d'Ivoire	20	20	6
Cameroun	10	13	3	Tanzanie	15	15	4	Bolivie	18	19	5
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>184</b>	<b>242</b>	<b>61</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>122</b>	<b>122</b>	<b>34</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>126</b>	<b>127</b>	<b>36</b>
Chine	8	11	3	Indonésie	14	14	4	Cameroun	14	14	4
Sénégal	7	10	2	Equateur	10	10	3	Viet Nam	12	12	3
Turquie	7	9	2	Maroc	8	8	2	Sénégal	10	10	3
Niger	6	7	2	Bolivie	8	8	2	Tunisie	9	9	3
Tanzanie	6	7	2	Chine	8	8	2	Burkina Faso	8	8	2
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>218</b>	<b>287</b>	<b>72</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>171</b>	<b>171</b>	<b>48</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>179</b>	<b>181</b>	<b>51</b>
Ethiopie	5	7	2	Côte d'Ivoire	8	8	2	Philippines	8	8	2
Zambie	4	6	1	Tunisie	8	8	2	Equateur	7	8	2
Côte d'Ivoire	4	6	1	Zambie	7	7	2	Kenya	7	7	2
Maroc	4	5	1	Inde	7	7	2	Niger	7	7	2
Bolivie	4	5	1	Sénégal	7	7	2	Maroc	7	7	2
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>239</b>	<b>315</b>	<b>79</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>208</b>	<b>208</b>	<b>58</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>215</b>	<b>218</b>	<b>62</b>
Equateur	4	5	1	Bangladesh	7	7	2	Burundi	6	6	2
Tunisie	3	5	1	Kenya	7	7	2	Chine	6	6	2
Kenya	3	4	1	Thaïlande	6	7	2	Ethiopie	5	5	2
Pérou	3	4	1	Philippines	6	7	2	Ouganda	5	5	2
Thaïlande	3	4	1	Cap Vert	6	6	2	Zones/admin. palestinienne	5	5	1
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>256</b>	<b>337</b>	<b>84</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>240</b>	<b>242</b>	<b>67</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>242</b>	<b>245</b>	<b>69</b>
<b>Total (113 bénéficiaires)</b>	<b>303</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>Total (122 bénéficiaires)</b>	<b>356</b>	<b>357</b>	<b>100</b>	<b>Total (111 bénéficiaires)</b>	<b>349</b>	<b>354</b>	<b>100</b>
Aide non affectée	99	131		Aide non affectée	119	120		Aide non affectée	164	167	
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>402</b>	<b>530</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>476</b>	<b>477</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>513</b>	<b>521</b>	

Source : OCDE.

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

Aux prix et taux de change courants

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



Source : OCDE.

Tableau I.6. Panorama comparatif

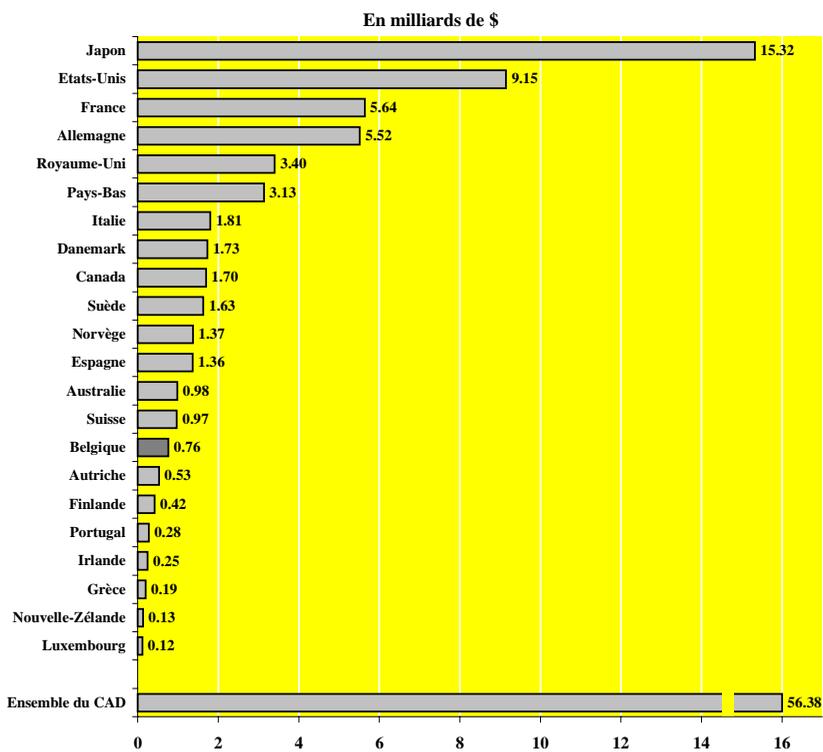
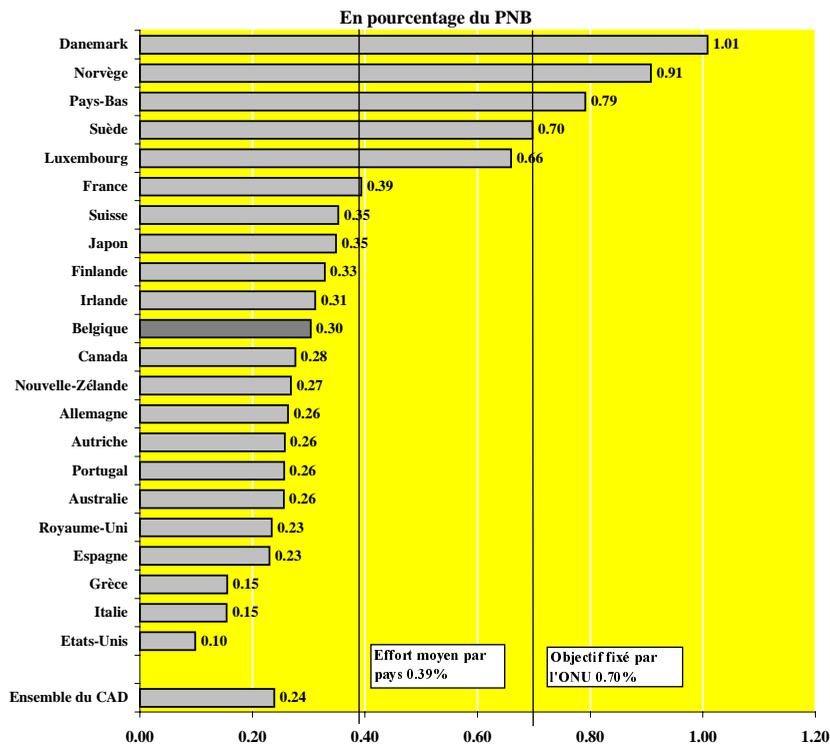
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 1999 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1999		Versements nets			
	1999		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 93-94 et 98-99		1999		1999		% de l'APD (b)	% du PNB (c)	% de l'APD	% du PNB	Aide publique	
	Millions de \$	% du PNB			% de l'APD (b)	% du PNB (c)	Millions de \$	% du PNB						
Allemagne	5 515	0.26	-3.7	94.8	40.6	16.6	0.11	0.04	19.9	0.05	729	0.03		
Australie	982	0.26	-0.2	100.0	25.7		0.07		17.4	0.04	3	0.00		
Autriche	527	0.26	-3.5	88.2	34.7	11.9	0.09	0.03	13.5	0.03	184	0.09		
<b>Belgique</b>	<b>760</b>	<b>0.30</b>	<b>1.6</b>	<b>99.9</b>	<b>42.5</b>	<b>13.8</b>	<b>0.13</b>	<b>0.04</b>	<b>21.9</b>	<b>0.07</b>	<b>82</b>	<b>0.03</b>		
Canada	1 699	0.28	-5.0	100.0	31.0		0.09		18.2	0.05	165	0.03		
Danemark	1 733	1.01	3.5	100.0	40.8	36.5	0.41	0.37	31.6	0.32	128	0.07		
Espagne	1 363	0.23	0.9	92.7	39.2	12.3	0.09	0.03	10.8	0.02	13	0.00		
Etats-Unis	9 145	0.10	-4.0	99.5	25.1		0.02		15.8	0.02	3 521	0.04		
Finlande	416	0.33	2.5	100.0	42.2	28.6	0.14	0.09	25.0	0.08	74	0.06		
France	5 637	0.39	-6.8	94.4	26.8	12.7	0.11	0.05	16.0	0.06	550	0.04		
Grèce	194	0.15	..	..	59.3	12.6	0.09	0.02	2.1	0.00	11	0.01		
Irlande	245	0.31	15.9	100.0	39.4	16.1	0.12	0.05	37.3	0.12	-	-		
Italie	1 806	0.15	-7.9	99.4	75.0	37.4	0.12	0.06	21.7	0.03	92	0.01		
Japon	15 323	0.35	4.2	85.7	31.6		0.11		16.7	0.06	67	0.00		
Luxembourg	119	0.66	15.9	100.0	25.4	12.2	0.17	0.08	24.8	0.16	3	0.01		
Norvège	1 370	0.91	3.6	99.8	26.5		0.24		33.0	0.30	28	0.02		
Nouvelle-Zélande	134	0.27	4.8	100.0	24.3		0.07		24.1	0.06	0	0.00		
Pays-Bas	3 134	0.79	4.3	100.0	31.0	23.2	0.25	0.18	19.8	0.16	22	0.01		
Portugal	276	0.26	-1.6	97.7	24.8	2.7	0.06	0.01	44.8	0.11	28	0.03		
Royaume-Uni	3 401	0.23	-0.8	100.0	33.9	10.5	0.08	0.02	21.0	0.05	326	0.02		
Suède	1 630	0.70	-3.1	100.0	29.7	24.2	0.21	0.17	25.0	0.17	99	0.04		
Suisse	969	0.35	1.3	100.0	25.8		0.09		27.1	0.10	70	0.03		
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>56 378</b>	<b>0.24</b>	<b>-1.4</b>	<b>94.8</b>	<b>32.8</b>	<b>24.0</b>	<b>0.08</b>	<b>0.06</b>	<b>18.9</b>	<b>0.05</b>	<b>6 193</b>	<b>0.03</b>		
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39												

## Notes :

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

Source : OCDE.

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



Source : OCDE.

## ANNEXE II

### CONTRAT DE GESTION ETAT-CTB

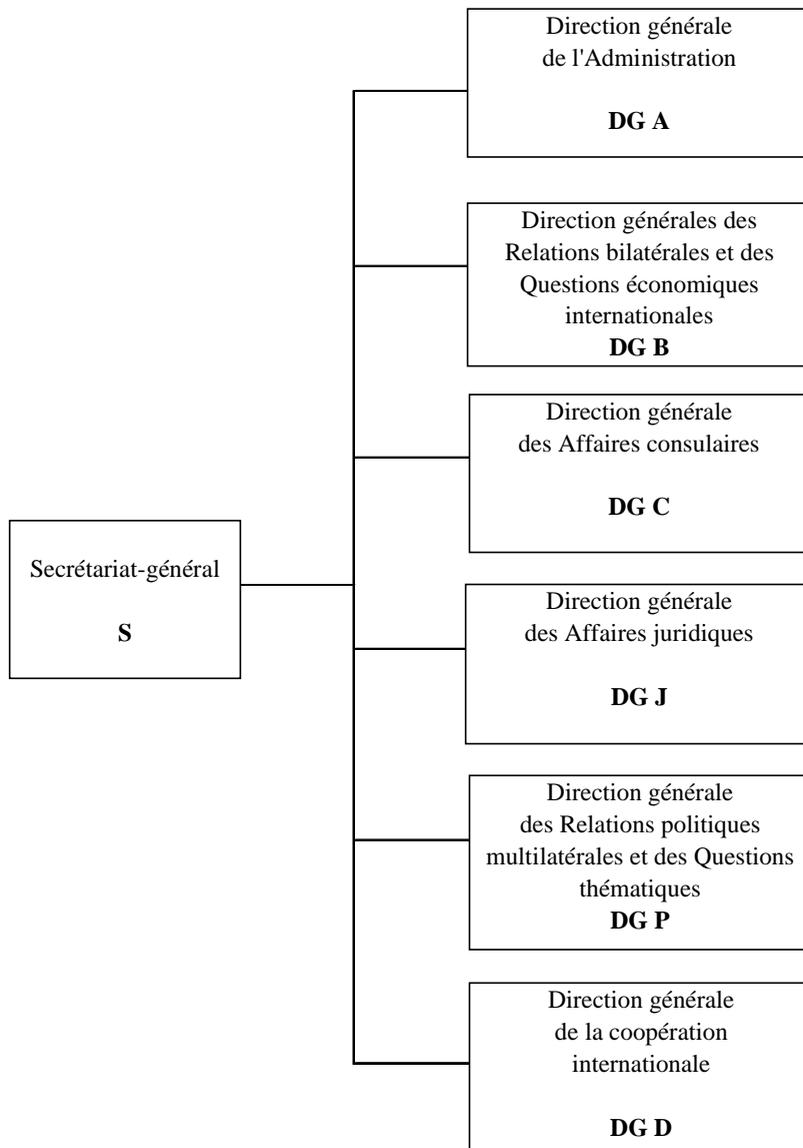
#### PRIMA en 25 points

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

11. Il n'y a pas de phases d'appréciation centralisée à Bruxelles parce qu'on apprécie en permanence la pertinence et l'adéquation par rapport aux objectifs, pendant la préparation comme pendant l'exécution, en concertation locale avec les partenaires.
12. L'accent est mis sur la décentralisation qui rapproche le processus de décision des problèmes à résoudre en faveur des parties prenantes. La décentralisation imposée dans le contrat de gestion est la condition de qualité des décisions pour que les bénéficiaires de la coopération en soient satisfaits et que leur mise en oeuvre soit accélérée. Elle implique également que l'Attaché exerce ses fonctions dans le pays partenaire dont il doit connaître les besoins, les réactions, les partenaires à tous niveaux et les rapports de force interne au pays. L'Attaché doit résider là où se trouve son "*alter ego*" belge, le représentant résident de la CTB.
13. Lorsque le membre du gouvernement chargé de la coopération prend la décision d'approuver l'identification, il décide également d'approuver les termes de référence de la formulation et de financer la prestation identifiée ; le dossier ne revient chez lui que pour signature des engagements budgétaires et juridiques.
14. La formulation examine la faisabilité de la prestation, la quantifie, la rend opérationnelle, présente des indicateurs qualitatifs et quantitatifs vérifiables relatifs aux impacts, à la durabilité, au renforcement des capacités locales, à l'efficacité, à l'efficience, au respect des délais, à la qualité du personnel à employer.
15. La formulation a pour résultats : le rapport de formulation ; le projet de convention relative à la mise en oeuvre de la prestation par la CTB ; et le projet de la Convention spécifique à cette prestation, à conclure entre le pays partenaire et la Belgique.
16. La Convention spécifique à cette prestation, à conclure entre le pays partenaire et la Belgique, détermine notamment les rôles des différents intervenants, les montants à financer, la composition et le fonctionnement d'une structure mixte de concertation locale spécifique à cette prestation.
17. La DGCI prend les engagements budgétaires requis, les Conventions sont finalisées et signées par l'Ambassadeur en ce qui concerne la Convention spécifique avec le pays partenaire et par le Secrétaire d'Etat en ce qui concerne la CTB.
18. La mise en oeuvre par la CTB commence. Elle comprend à la fois ce que la CTB exécute elle-même et qu'elle sous-traite ou ce qui est exécuté par des instances locales (ex-coopération financière ou projets en cogestion, par exemple) mais dont la CTB assure le suivi.
19. Comme tout gestionnaire la CTB effectue elle-même un suivi-évaluation de ses activités.
20. La CTB est aussi chargée du suivi-évaluation et de conseil dans le cadre de certaines activités de coopération.
21. La DGCT est également chargée du suivi-évaluation sur la base des remarques faites par l'Attaché et la structure mixte de concertation.
22. Des évaluations ponctuelles peuvent en outre être décidées par l'Evaluateur indépendant et la DGCI.
23. Le suivi-évaluation peut avoir comme conséquence des modifications d'importance mineure faisant partie des délégations de pouvoirs reçues sur le terrain ou des modifications plus importantes à demander à la DGCI et au membre du gouvernement chargé de la coopération afin d'ajuster les engagements budgétaires.
24. Les modifications importantes sont retenues pour en tenir compte lors de la préparation de nouvelles prestations de coopération et/ou dans des documents de procédures ou de méthodes.
25. L'évaluation *ex-post* est demandée par l'Evaluateur indépendant et par la DGCI qui en tire les enseignements nécessaires.

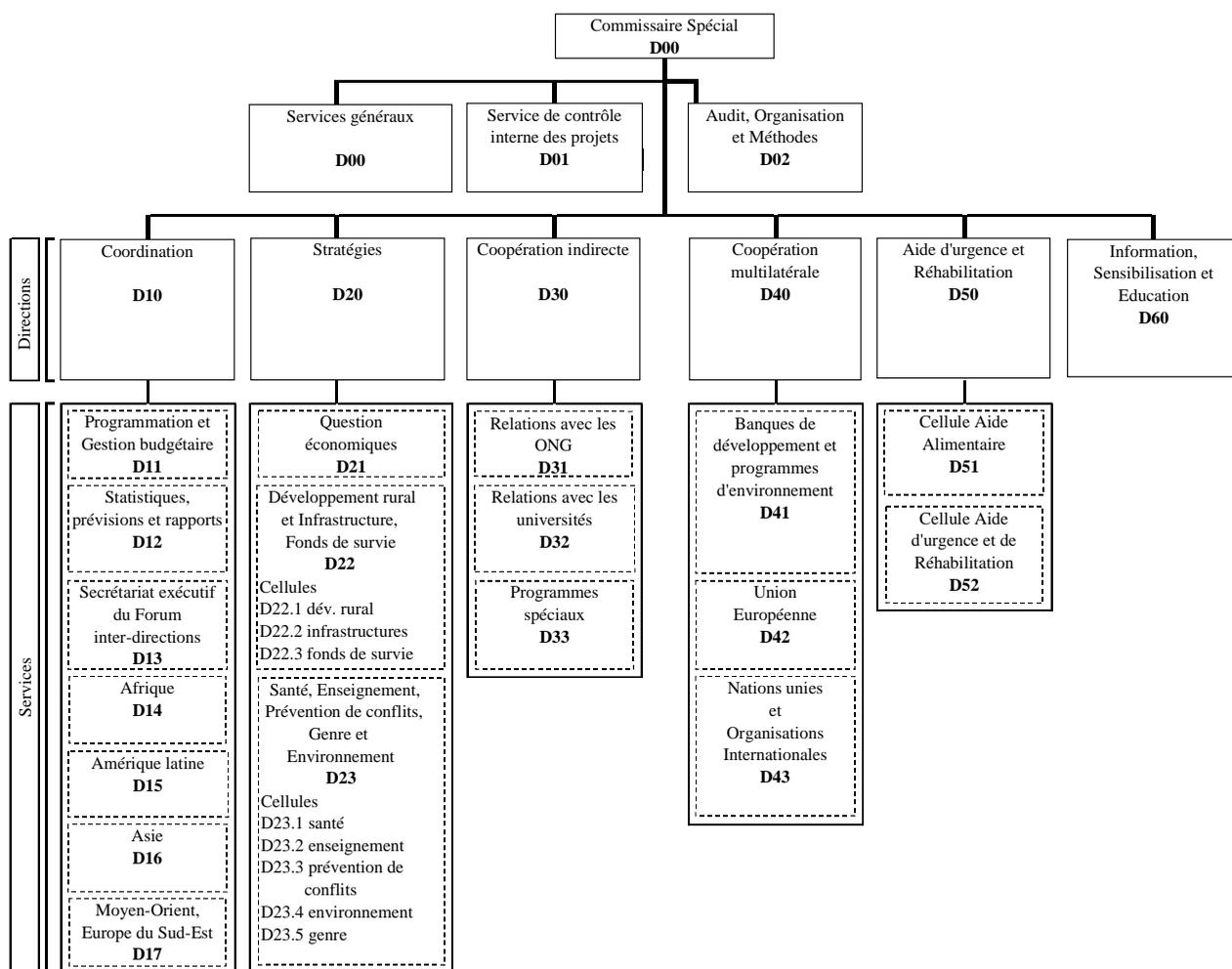
**ANNEXE III**  
**ORGANIGRAMMES**

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



Source : MAE.

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



Source : DGCI.



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

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

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

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

## *Belgique*

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

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

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

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

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

## DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## PRINCIPAUX TERMES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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