

**COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN****COMMISSION DES RELATIONS
EXTERIEURES**

van

du

DINSDAG 10 JUNI 2008

MARDI 10 JUIN 2008

Namiddag

Après-midi

De vergadering wordt geopend om 14.16 uur en voorgezeten door mevrouw Hilde Vautmans.

01 **Wetgeving met betrekking tot Ontwikkelingssamenwerking – evaluatie en hoorzitting met de heer Bogdan Vandenberghe, algemeen secretaris 11.11.11 en de heer Jacques Debatty, voorzitter van het CNCD**

01.01 **Bogdan Vandenberghe, algemeen secretaris 11.11.11.** *(Nederlands):* Het verheugt ons dat wij namens 11.11.11 hier onze mening mogen geven over de wet internationale samenwerking (WIS). In deze uiteenzetting zal ik proberen aan te geven wat voor ons belangrijk is als er een nieuwe wet wordt gemaakt. Wij hopen natuurlijk dat de verschillende actoren zoveel mogelijk inspraak zullen krijgen. Ik zal niet enkel aangeven wat de wensen van 11.11.11 zijn, maar iets ruimer gaan dan onze eigen werking.

De huidige wet biedt een duidelijk kader. De hoofddoelstelling is nog steeds relevant, namelijk het bereiken van duurzame ontwikkeling door armoedebestrijding. Ook de principes en criteria in de wet zijn duidelijk en nog altijd belangrijk. Op dat vlak zijn er dus geen wijzigingen nodig. Een aantal principes in de wet wordt echter in de praktijk niet of onvoldoende toegepast en een aantal principes ontbreekt in de huidige wetgeving.

Voor ons is continuïteit in de wetgeving erg belangrijk. De WIS heeft voor ons de functie van een kaderwet en is dus een leidraad voor de verschillende actoren. Als er een nieuwe wet komt, dan zou die verschillende politieke conjuncturen moeten overleven. Daarom moet er een ruime parlementaire meerderheid zijn en moet de nieuwe wet gedragen worden door de verschillende actoren. Het zou goed zijn als er in de nieuwe wet verwezen wordt naar een aantal tijdloze principes, eerder dan naar tijdsgebonden internationale verklaringen.

Er is een aantal belangrijke principes die wel in de huidige wet zijn opgenomen, maar nog niet werden uitgevoerd. Ten eerste is er het principe van concentratie, dat zeker behouden moet blijven. We zouden ons beleid kunnen afstemmen op de grote donorlanden, maar dat lijkt ons geen goede optie. Als we met de Belgische ontwikkelingssamenwerking het verschil willen maken, is er een goede geografische concentratie nodig. Ons land zal daarvoor keuzes moeten maken, want we zijn een kleine donor.

Op papier is die concentratie goed; in de wet is er sprake van achttien landen. In de praktijk zijn er echter nog altijd 36 landen die directe bilaterale hulp ontvangen. Volgens ons is het belangrijk dat we nog verder werken aan die geografische concentratie en we zullen dan ook moeten zoeken naar geschikte exitstrategieën voor de landen die we niet meer zullen steunen. Een goede geografische concentratie zal bijdragen tot een betere voorspelbaarheid van de hulp en meer continuïteit. Op dat vlak doen we het momenteel niet zo goed. Concentratie zal meer zekerheid bieden aan de ontvangende landen.

Om te bepalen op welke landen we ons zullen concentreren, zal een politiek debat nodig zijn. De minister is daartoe bereid. Volgens de criteria in de huidige wet komen heel wat landen in aanmerking. De criteria

kunnen dus verfijnd worden.

De huidige wet bepaalt dat er per land een strategienota moet worden opgesteld, maar dat gebeurt niet altijd. Die strategienota's moeten besproken worden in de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling. Wij denken dat een en ander veel beter kan. Het principe willen we in elk geval behouden, zodat de attachés en de andere actoren een duidelijk kader hebben. De nota's moeten ook afgestemd zijn op de noden van het land in kwestie.

Daarnaast is er ook het principe van de sectorale concentratie. In 2001 werd wettelijk bepaald dat er hoofdzakelijk geconcentreerd moet worden op vijf sectoren. Momenteel zien we dat de administratie richtlijnen geeft aan de attachés om zich te focussen op twee sectoren. Als alle attachés die sectoren vrij kunnen kiezen, dan blijft er nog altijd een veelheid aan sectoren. Wij vragen ons af op basis van welke criteria de sectoren gekozen moeten worden en hoe dat opgevolgd zal worden. Moet het aantal sectoren waaruit de attachés kunnen kiezen niet beperkt worden? Moeten we de sectoren kiezen op basis van wat de ontwikkelingslanden zelf vragen? Of moet ons land zich specialiseren in een aantal sectoren?

Ten slotte is er ook de thematische concentratie. Volgens ons is het belangrijk om transversale thema's te hebben. In de huidige wet gebeurt dat al met de thema's gender en milieu. Er wordt ook gesproken van sociale economie, maar dat is eerder een sector. Wij pleiten voor een beperkt aantal thema's.

Het tweede principe dat niet werd uitgevoerd, is de synergie tussen de beleidsniveaus. Er is totaal geen overleg tussen het federale, het Vlaamse, Waalse en Brusselse niveau. Wij vinden dit echter een belangrijk principe, dat zeker in de wet behouden moet blijven. Het federale niveau zou dan de leiding kunnen nemen. Hiervoor zal een mechanisme gecreëerd moeten worden, waardoor het overleg beter georganiseerd wordt.

Harmonisering is een belangrijk principe dat wel in de wet staat, maar niet zo prominent. Het staat vooral bij de multilaterale samenwerking. We zien ook dat België momenteel inspanningen doet om zijn werk en zijn taken beter te verdelen met de andere donoren. Wij menen dat dit principe een beetje meer mag geëxpliciteerd worden.

Er is ook nog een aantal belangrijke principes die nog niet in de wet werden opgenomen. Het belangrijkste is het principe van de beleidscoherentie. Alle beleidsbeslissingen moeten afgetoetst worden op hun invloed op het Zuiden.

Slechts een derde van de uitgaven voor de Official Development Assistance (ODA) gaat naar de vijf sectoren die in de WIS werden opgenomen. Dat is te weinig.

Zal de wet enkel gelden voor de uitgaven van DGOS of ook voor de 42 procent andere ODA-uitgaven? Ik pleit voor dat laatste. Daarnaast zou het de coherentie ten goede komen als alle middelen voor ODA ook onder de WIS zouden vallen. Meer beleidscoherentie mag echter niet leiden tot een grotere instrumentalisering van ontwikkelingssamenwerking. De werking van de ontwikkelingssamenwerking mag niet afhangen van een ander beleidsniveau. Het moet steeds om samenwerking gaan. Ontwikkelingssamenwerking moet de mogelijkheid hebben om de beslissingen van andere departement te toetsen aan hun impact op het Zuiden.

Eigenaarschap en afstemming zijn twee principes die in de verklaring van Parijs staan, maar die ik mis in deze wet. Alle ngo's en indirecte actoren dragen het principe van eigenaarschap hoog in het vaandel. In de wet zou een definitie moeten worden opgenomen die ruimer en democratischer is dan die van de verklaring van Parijs, waarin eigenaarschap vooral als staatseigenaarschap wordt gedefinieerd. Wij vinden dat ook het Parlement en de civiele maatschappij mede-eigenaars zijn van de plannen voor armoedebestrijding in het

Zuiden.

Afstemming op de nationale strategieën is belangrijk. Dat dit in de praktijk gebeurt op basis van de PRSP's (*Poverty Reduction Strategy Papers*) is een werkbaar systeem. De PRSP's hebben in sommige landen goed gewerkt, maar in andere landen zien we ook debacles. De civiele maatschappij wordt er niet geraadpleegd en de plannen worden nog steeds door een select clubje geschreven. Het is dus belangrijk om de PRSP's kritisch te blijven benaderen.

De synergie tussen de directe en indirecte actoren is belangrijk, maar het is geen goed idee om de werking van de indirecte actoren of de ngo's af te stemmen op het beleid van het ontvangende land. Als wij in Congo bijvoorbeeld onze werking op het beleid zouden afstemmen, zouden wij nu misschien problemen krijgen – onze partners daar zeggen trouwens al lang dat er beter bestuurd moet worden. De afstemming op de civiele maatschappij moet een eigen rol kunnen spelen.

Het is belangrijk dat er voldoende middelen worden uitgetrokken om alle goede voornemens van de wet uit te voeren. De engagementen moeten daarbij worden genomen op basis van de behoeften. Ook sterke instellingen zijn belangrijk. Het is goed dat de wet daar een opsomming van maakt. De uitvoeringsmodaliteiten moeten apart worden geregeld en passen niet in een kaderwet.

Het begrip wederzijdse verantwoordelijkheid komt niet voor in de wet. Het is goed dat de wet in een bijzondere evaluator voorziet voor het ontwikkelingsbeleid, maar daarnaast moet volgens ons ook de civiele maatschappij een zeg hebben over de ontwikkelingssamenwerking. Dat kan in principe via de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling of via de strategische adviesraden op Vlaams niveau. Wat ook ontbreekt, is een mogelijkheid voor de ontvangende landen ons te informeren over de impact van onze hulp. Misschien kan dat via jaarlijkse hoorzittingen in het Parlement. Er moet creatief worden nagedacht over hoe het begrip wederzijdse verantwoordelijkheid concreet kan worden ingevuld.

België scoort goed inzake ongebonden hulp en dat moet zo blijven. Dit moet worden verankerd in wet.

De ngo's worden in de WIS erkend als een kanaal in de internationale samenwerking. Belangrijk is ook dat de specificiteit en de autonomie van de civiele maatschappij en de ngo's worden erkend in de wet. De ngo's hebben een andere rol dan de overheid. Bovendien is hun werking zeer divers. Zij staan open voor een dialoog over meer samenwerking en erkennen het belang van de eigen doeltreffendheid. Met 11.11.11 hebben wij al initiatieven genomen die tot een betere samenwerking tussen een aantal ngo's hebben geleid. Wij willen ons ook engageren in het proces in de Europese koepel van ngo's. In maart 2009 zullen wij ook een staten-generaal organiseren waarop wij onder andere zullen bespreken hoe we de doeltreffendheid van de werking van de ngo's kunnen verbeteren.

De Europese Ministerraad van Buitenlandse Zaken erkent het proces van de autonome dialoog die de ngo's op Europees niveau voeren. Misschien kan België ook een signaal geven dat de eigenheid en de zoektocht naar doeltreffendheid van de ngo's erkent.

01.02 Jacques Debatty, voorzitter van het Centre national de coopération au développement (CNCD) (*Frans*): Mijn collega Bogdan Vandenberghe wees er al op dat we dit betoog samen hebben voorbereid. Onze standpunten zijn ten gronde dezelfde.

Samengevat komt het hierop neer. De wetgeving betreffende de internationale samenwerking is goed. Amendementen zijn noodzakelijk om een aantal principes in te schrijven die er momenteel ontbreken. Bovenal is er nood aan duidelijke verbintenissen wat de uitvoering ervan betreft.

Het CNCD/11.11.11 is dus vragende partij voor een kaderwet waarin de doelstellingen, de principes, de kanalen en de instrumenten van de ontwikkelingssamenwerking omschreven worden. Volgens ons moeten

de nadere regels voor de uitvoering ervan later via koninklijke en ministeriële besluiten worden geregeld.

We onderschrijven uiteraard de doelstelling om via armoedebestrijding duurzame ontwikkeling tot stand te brengen. We willen echter niet dat men de middelen die in het kader van de ontwikkelingssamenwerking worden geïnvesteerd, via andere beleidsmaatregelen weer afneemt.

Om deze gerechtigheid te bereiken, worden zowel de principes van coherentie tussen de verschillende beleidsvlakken waarvoor de Belgische instellingen verantwoordelijk zijn, als de principes van eigenaarschap van de hulp in de wet opgenomen, met de nadruk op het democratisch eigenaarschap dat de parlementen en het maatschappelijke middenveld van de ontwikkelingslanden impliceert.

We delen de bedenkingen van 11.11.11 betreffende de geografische, sectorale en thematische concentraties, met nadruk op de tenuitvoerlegging van thematische concentraties. Volgens ons moet genderbenadering een centrale pijler van de internationale samenwerking worden, zal de milieubenadering zich steeds meer opdringen en moet het aantal transversale benaderingen beperkt worden om de toepassing van de programma's niet te bemoeilijken.

Ik stem ten slotte in met de opmerkingen over de rol van de ngo's en hun bijzondere positie in het Noorden en in het Zuiden. De Waalse en Franstalige entiteiten werken aan een handvest met het verenigingsleven.

De ngo's werken met zeer beperkte budgetten en hebben ook als kenmerk dat het private organisaties zijn. Daardoor is hun rol vaak beperkt tot het ondersteunen van microstrategische ontwikkelingsprojecten en zijn ze niet meer dan een soort laboratorium, waarin strategieën kunnen worden getest die vervolgens, als ze efficiënt blijken, door de regeringen algemeen kunnen worden toegepast. De eis om 0,7 procent van het bnp van de donorlanden aan ontwikkelingshulp te besteden enerzijds, en de kleine budgetten van de ngo's anderzijds zijn in dat opzicht dus niet tegenstrijdig.

Daarnaast kunnen de ngo's aanwezig zijn op terreinen waar alleen zij zich nog wagen. Door de problematische samenwerking met Congo waren de ngo's op bepaalde ogenblikken jarenlang de enigen die nog op het terrein actief waren. De aldus opgedane ervaring kwam goed van pas toen de directe bilaterale samenwerking met Congo opnieuw werd aangeknoopt. Daaruit blijkt dat het om verschillende maar complementaire benaderingen gaat, die allemaal een efficiënt ontwikkelingsbeleid bevorderen.

De ngo's staan dus open voor de dialoog met de directe bilaterale actoren. De eigenheid van de diverse actoren kan de efficiëntie van het ontwikkelingsbeleid ten goede komen, aangezien onze lokale partners onze ngo-gesprekspartners moeten blijven. De ngo's en de directe bilaterale actoren vullen elkaar aan en dat werkt een efficiënt ontwikkelingsbeleid in de hand.

01.03 Josy Dubié, senator (Ecolo): Ik betreur dat er niet meer collega's aanwezig zijn voor zo'n belangrijk onderwerp. Ik was zelf wat te laat, omdat we geluncht hebben met de delegatie van Nigeriaanse parlementsleden die ons een bezoek brengen om te kijken hoe de democratie in ons land functioneert.

Vanochtend heeft de heer Louis Michel ons uitgelegd dat de huidige tendens – een tendens waar hij ook achter staat – erin bestaat begrotingssteun te verstrekken. Concreet betekent dit dat 80 procent van de 46 miljard euro die de Europese Unie uittrekt voor ontwikkelingssamenwerking, momenteel naar begrotingssteun gaat, met als gevolg dat wat er overblijft voor de ngo's verwaarloosbaar is.

Volgens hem is begrotingssteun doeltreffender en goedkoper, en is er een return voor de grotere landen, in die zin dat men geen deskundigen hoeft te betalen, aangezien het geld besteed wordt door de lokale verantwoordelijken. Het Europees Rekenhof zou bovendien makkelijker kunnen nagaan hoe de voorschotten op dat gebied aangewend worden, terwijl het systematisch de impact van de aan de ngo's toegekende bedragen moet controleren.

Ik zou dus graag weten wat u hierover denkt, aangezien deze kwestie u aanbelangt.

01.04 Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen!): Ik dank beide sprekers.

In de nota spreekt men over een plafondvereiste voor het aantal partnerlanden, terwijl het debat zich momenteel toespitst op een mogelijke reductie van het aantal. Minister Michel is alvast voor een reductie. Andere ministers pleiten ervoor om bijvoorbeeld Afghanistan op de lijst te zetten. Wat is de visie van de sprekers op de geografische concentratie en de mogelijke reductie van het aantal partnerlanden?

De sprekers hadden het over klimaat en leefmilieu als transversaal thema. Kan een herziening van de wet een vehikel zijn om een aantal stappen te zetten in de richting van het bereiken van de vooropgestelde klimaatdoelstellingen? Kunnen we verder gaan dan klimaat als transversaal thema voorop te stellen?

De regionalisering van ontwikkelingssamenwerking heeft niet specifiek met de herziening van de wet te maken. Niettemin is het belangrijk voor de context. Verschillende mensen zijn van oordeel dat de eerste stappen inzake regionalisering tot versnippering leiden. Vandaag is er te weinig overleg. Kan men het probleem oplossen of moet de regionalisering worden teruggedraaid? Men moet misschien ook eens nadenken over het herfederaliseren van een aantal bevoegdheden.

Goed bestuur wordt vooropgesteld als voorwaarde om aan ontwikkelingssamenwerking te doen. Het diende als argumentatie bij de Congo-crisis. Wat is de visie van beide sprekers?

Louis Michel heeft aangegeven dat de Europese Commissie meer wil inzetten op budgetsteun. Dit appelleert aan het principe van *ownership* en biedt bepaalde opportuniteiten. Niettemin rijzen er misschien wel wat problemen met de controle en de transparantie. De Europese Commissie voorziet in een zesmaandelijks monitoringsysteem. Volgens Louis Michel waren er geen problemen met de transparantie van de budgetsteun. Wat zijn de mogelijke risico's en hoe kunnen we die vermijden?

01.05 Josy Dubié, senator (Ecolo): Onze ontwikkelingssamenwerking verleent hulp aan achttien landen. Ik trek toch de wenkbrauwen op als ik zie welke landen op die lijst staan en welke niet. Zo gebruikt Algerije zijn petrodollars om de opstand van de moslimfundamentalisten de kop in te drukken en dreigt het hierdoor de vrede in de Maghreblanden te ondergraven. Ik heb ook ernstige twijfels over Zuid-Afrika, terwijl andere landen die veel armer zijn, zoals Haïti, onze aandacht zouden verdienen. Wat is uw mening over de keuze van de begunstigde landen.

01.06 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): Dit is een complexe vraag, waarvoor ik geen pasklaar antwoord heb. Voor de ngo's is het alleszins onmogelijk om dezelfde concentratielijst te hanteren voor sectoren en landen als de bilaterale samenwerking. Dit komt omdat heel wat ngo's in internationaal verband werken. Ofwel zijn ze lid van een internationale familie, ofwel kijken ze naar samenwerking in het land waar ze werken. Dan is de vraag hoe relevant Belgische concentratie is. Heel veel van onze leden stemmen hun werking veel meer af op hun internationale werking dan op de Belgische. Er is een groot verschil tussen de werking van ngo's en van staten. De staten hebben duidelijk de bedoeling om de staten in het Zuiden te versterken en kiezen heel duidelijk voor samenwerking met een beperkt aantal staten. Dit laatste geldt ook voor iedere ngo apart. Ngo's bepalen hun keuze op verschillende manieren. Ze kan te maken hebben met de internationale werking, maar ook met het draagvlak. Elke ngo moet concentreren, maar het zou niet wijs zijn om op dezelfde lijst te concentreren als de Belgische overheid.

Voorzitter: de heer José Dubié.

01.07 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): Als budgettaire hulp de beste hulplijn is, moeten de ngo's niet klagen dat dit ten koste gaat van hun eigen middelen. Wij hebben altijd gepleit voor de beste hulp op de beste plaats. De vraag is echter of budgethulp het meest efficiënte middel is. Daarover bestaan verschillende meningen. 11.11.11 heeft altijd het principe van budgethulp gesteund omdat we menen dat dit het eigenaarschap in de Zuiderse landen verstevigt. De vraag is alleen of dit in elke context kan. Budgetsteun is een goede manier van hulp geven in die landen waar er een sterke overheid is, het budget dus goed beheerd kan worden en waar er tussen donor en ontvanger ook een vorm van gelijkwaardigheid is in het opvolgen van dat budget. Ik stel me veel meer vragen bij budgetsteun in fragiele staten.

01.08 De voorzitter: Dat zijn over algemeen ook de armste.

01.09 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): Ik denk dat we daar met experimenten moeten werken.

Volgens mij moeten we vermijden om onmiddellijk volop budgettaire steun te verlenen in de allerarmste landen. Inzake onze rol als donor kunnen we kiezen tussen resoluut instappen in een internationale strategie of een rol als kleine donor, waarvoor de minister heeft gekozen en waardoor we in een beperkt aantal landen wat meer kunnen doorwegen. De criteria om voor bepaalde landen te kiezen, moeten echter goed afgestemd worden in een debat in de Kamer. Het kan daarbij gaan om een goede expertise, een historische band met het land, elementen waardoor de Belgische aanwezigheid een meerwaarde biedt. Bovendien moet die aanwezigheid kaderen in een duurzame ontwikkeling door middel van armoedebestrijding. Volgens dergelijke criteria zou een land als Afghanistan niet in aanmerking komen. Er zijn andere redenen om voor Afghanistan te kiezen.

De **voorzitter**: En Algerije?

01.10 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): Dat is een moeilijke vraag, omdat de sector momenteel nadenkt over wat er moet gebeuren in landen met middeninkomens. Het gaat daarbij niet alleen over Algerije, waarover ik trouwens onvoldoende weet, maar ook over Brazilië.

De **voorzitter**: Brazilië komt niet voor op de lijst.

01.11 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): Nee, maar toch moeten wij nadenken over de vraag of wij in dat soort landen onze samenwerking moeten handhaven. Dat is de inzet van het debat dat wij moeten voeren. Persoonlijk vind ik dat men zich niet uitsluitend mag concentreren op de minst ontwikkelde landen, maar ook op landen in een ontwikkelingsproces. Zo kan men de budgettaire steun volop verder zetten, maar ook de factoren van succes in dergelijke landen bestuderen en deze kennis aanwenden ten bate van de minder ontwikkelde landen.

01.12 Jacques Debatty (Frans): Binnen de Europese Unie gaat de voorkeur steeds meer uit naar begrotingshulp en worden de betrekkingen met de ngo's steeds meer vanuit het oogpunt van de onderaanneming beschouwd. Die evolutie staat haaks op de specificiteit van de ngo's. Hun voornaamste taak bestaat erin partners in het Zuiden te ondersteunen en in samenspraak met hun overheid een civiele maatschappij uit te bouwen.

Ik pleit ervoor dat de ngo's een specifieke rol zouden spelen in de ontwikkelingssamenwerking, teneinde de coöperatieven en het verenigingsleven in het kader van een evenwichtig partnerschap te ondersteunen.

De minister heeft tevens aangekondigd dat hij het aantal betrokken landen wil verminderen. Onze secretaris-generaal is bereid dat te bespreken maar we hebben enige terughoudendheid vastgesteld bij de ngo's die lid zijn van de koepel, en wel om de redenen die de heer Vandenberghe heeft vermeld.

Het overleg tussen 11.11.11 en het CNCD verloopt vlot. We bedenken en voeren samen campagnes.

Over de doelstellingen is er erg weinig tegenspraak.

Men moet ook rekening houden met de Gemeenschappen en de Gewesten, die ter zake een eigen beleid mogen uitstippelen.

01.13 De voorzitter: Bent u voorstander van het defederaliseren van de Ontwikkelingssamenwerking?

01.14 Jacques Debatty (Frans): Het CNCD heeft hier geen standpunt over ingenomen maar dringt aan op kwaliteitsprocessen op alle betrokken beleidsniveaus.

01.15 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): We zijn steeds tegen een splitsing van de ontwikkelingssamenwerking geweest, maar indien er deze materie toch op verschillende niveaus wordt behandeld, dan moet er goed overlegd worden. Naarmate deze niveaus aan belang zouden winnen, wordt een goede onderlinge afstemming natuurlijk des te belangrijker.

Goed bestuur is uiteraard een voorwaarde bij het verlenen van budgettaire steun, alleen is het nog maar de vraag wat goed bestuur precies inhoudt. Op internationaal niveau bestaat daar geen echte consensus over. De Wereldbank geeft wel een definitie, maar die is zeer technisch.

01.16 Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen!): Voor 11.11.11 is goed bestuur is dus wel degelijk een vereiste, eerder dan een doel?

01.17 Bogdan Vandenberghe (Nederlands): Wij verlangen toch een degelijk projectbeheer van de partners die wij financieren. Voor ons is goed bestuur een juiste inzet van middelen, waarover ook correct wordt gerapporteerd.

De ontvangen middelen moeten dus op een behoorlijke manier worden aangewend en mogen niet teloorgaan door corruptie. Maar anderzijds willen wij onze partners zeker niet voorschrijven wat zij moeten doen.

De openbare commissievergadering wordt gesloten om 15.11 uur.

La réunion publique est ouverte à 14 h 16 par Mme Hilde Vautmans, présidente.

01 Cadre législatif de la Coopération au Développement - réflexion et audition de MM. Bogdan Vandenberghe, secrétaire général de 11.11.11., et de M. Jacques Debatty, président du CNCD

01.01 Bogdan Vandenberghe, secrétaire général de 11.11.11. (en néerlandais) : Nous nous réjouissons de pouvoir donner notre opinion - au nom de 11.11.11 - à propos de la loi sur la coopération internationale (LCI). Dans cet exposé, je vais tenter d'expliquer ce qui est important pour nous dans le cadre de la confection d'une nouvelle loi. Nous espérons évidemment que les différents acteurs seront entendus dans toute la mesure du possible. Je ne compte pas me limiter aux souhaits de 11.11.11 mais élargir ma réflexion au-delà de notre propre fonctionnement.

La loi actuelle offre un cadre clair. L'objectif principal est toujours d'actualité, à savoir atteindre un développement durable par la lutte contre la pauvreté. Les principes et critères contenus dans la loi sont clairs et ont toujours leur importance. Aucune modification n'est donc nécessaire sur ce plan. Un certain nombre de principes contenus dans la loi ne sont cependant pas ou pas assez mis en oeuvre dans la pratique et un certain nombre d'autres principes sont tout simplement absents de la législation actuelle.

Nous accordons une grande importance à la continuité de la législation. Pour nous, la LCI fait fonction de loi-cadre et constitue donc un fil conducteur pour les différents acteurs. Si une nouvelle loi est élaborée, elle devrait pouvoir survivre à différentes conjonctures politiques. Aussi la nouvelle loi devrait-elle reposer sur une large majorité parlementaire et bénéficier du soutien des différents acteurs. Il serait opportun que ce nouveau texte fasse référence à un certain nombre de principes intemporels plutôt qu'à des déclarations internationales ponctuelles.

Une série de principes importants figurent déjà dans la loi actuelle mais n'ont pas encore été exécutés. Je citerai avant tout le principe de la concentration, un principe très certainement à conserver. Nous devrions pouvoir adapter notre stratégie à celle des grands pays donateurs, mais cela ne nous semble pas être une bonne option. Si nous voulons faire une différence par rapport à la coopération belge au développement, une bonne concentration géographique s'avère indispensable. Notre statut de petit pays donateur nous obligera donc à opérer des choix.

En théorie cette concentration est une bonne chose: la loi parle de dix-huit pays. Dans la pratique, 36 pays bénéficient cependant toujours d'une aide bilatérale directe. A notre avis, il est donc important d'affiner les critères de concentration géographique et d'élaborer des stratégies de sortie adaptées en ce qui concerne les pays que nous ne voulons plus aider. Une bonne concentration géographique contribuera à une meilleure prévisibilité de l'aide et permettra une plus grande continuité. On ne peut pas dire que sur ce plan, on se débrouille vraiment bien. La concentration permettra aussi d'offrir une plus grande sécurité aux pays bénéficiaires.

Déterminer les pays sur lesquels nous nous concentrerons demandera un débat politique. Le ministre y est prêt. Selon les critères contenus dans la loi actuelle, de très nombreux pays entrent en ligne de compte. Ces critères pourraient donc être affinés.

La loi actuelle stipule qu'une note de stratégie doit être élaborée pour chaque pays, ce qui n'est pas toujours le cas. Les notes de stratégie doivent être discutées au Conseil fédéral du développement durable. Nous pensons que certaines choses peuvent être considérablement améliorées. Nous voulons en tout cas conserver le principe, ceci pour offrir un cadre clair aux attachés et aux autres acteurs. Enfin, les notes, elles

aussi, doivent être adaptées aux besoins des pays concernés.

Et il y a aussi le principe de la concentration sectorielle. En 2001 a été adoptée une loi prévoyant qu'il est indispensable de se concentrer principalement sur cinq secteurs. Aujourd'hui, nous constatons que l'administration demande à ses attachés de se focaliser sur deux secteurs. Si tous les attachés peuvent choisir librement ces secteurs, il restera toujours une variété de secteurs non pris en charge. Nous nous demandons sur la base de quels critères il convient de sélectionner les secteurs et comment nous pourrions assurer un suivi en la matière. Ne conviendrait-il pas de limiter le nombre de secteurs parmi lesquels les attachés peuvent opérer une sélection ? Devons-nous sélectionner ces secteurs sur la base de ce que les pays en voie de développement demandent eux-mêmes ? Ou notre pays doit-il se spécialiser dans certains secteurs ?

Enfin, il faut aborder la concentration thématique. Il importe à nos yeux qu'il y ait des thèmes transversaux. Dans la loi actuelle, c'est déjà le cas avec les thèmes genre et environnement. L'économie sociale est évoquée également mais il s'agit plutôt d'un secteur. Nous croyons qu'un nombre limité de thèmes est préférable.

Le second principe qui n'a pas été exécuté est la synergie entre les niveaux de pouvoir. Il n'y a absolument aucune concertation entre les niveaux fédéral, flamand, wallon et bruxellois. Or à notre estime, il s'agit là d'un principe important qui doit assurément être maintenu dans la loi. Le niveau fédéral pourrait jouer le rôle de locomotive. À cette fin, il faudrait créer un mécanisme qui permette de mieux organiser la concertation.

L'harmonisation est un principe important, qui figure certes dans la loi, mais sans y être éminemment consacré. On y fait principalement référence en ce qui concerne la coopération multilatérale. Nous constatons que la Belgique s'efforce de mieux répartir ses activités et ses missions avec les autres donateurs. Ce principe devrait à nos yeux être davantage explicité.

Par ailleurs, un certain nombre de principes importants ne figurent pas encore dans la loi. Le plus important est le principe de la cohérence politique. Toutes les décisions politiques doivent être évaluées en fonction de leur incidence sur les pays du Sud.

Un tiers seulement des dépenses de l'*Official Development Assistance* (ODA) est consacré aux cinq secteurs intégrés dans la LCI, ce qui est trop peu.

La loi ne sera-t-elle applicable qu'aux dépenses de la DGCD ou le sera-t-elle également aux 42 % des dépenses de l'APD ? Je plaide pour la deuxième solution. Il serait aussi bon sur le plan de la cohérence que tous les moyens de l'APD soient également réglés par la loi relative à la coopération internationale belge. Une plus grande cohérence de la politique ne peut toutefois pas mener à un renforcement de l'instrumentalisation de la coopération au développement dont le fonctionnement ne peut en aucun cas dépendre d'un autre niveau politique. La coopération au développement doit rester de la coopération au développement et elle doit avoir la possibilité d'examiner les décisions des autres départements sur la base de leur impact sur le Sud.

La propriété et l'harmonisation sont deux principes ancrés dans la déclaration de Paris qui manquent, je trouve, dans cette loi. Toutes les ONG et tous les acteurs indirects sont très attachés au principe de propriété. La loi devrait donc contenir une définition plus large et plus démocratique que celle contenue dans la déclaration de Paris, dans laquelle la propriété est définie surtout comme la propriété d'État. Nous trouvons que le Parlement et la société civile sont copropriétaires des projets de lutte contre la pauvreté dans le Sud.

L'harmonisation par rapport aux stratégies nationales est importante. La réalisation de cette harmonisation par le biais des DSRP (*Documents de stratégies de réduction de la pauvreté*) constitue un système acceptable. Dans certains pays, les DSRP ont donné de bons résultats tandis que dans d'autres ça a été la débâcle. La société civile n'y est pas consultée et les projets sont rédigés par un petit cercle restreint. Il est donc important de garder une approche critique des DSRP.

S'il est important d'établir une synergie entre les acteurs directs et indirects, il ne serait toutefois pas avisé d'adapter le fonctionnement des acteurs indirects ou des ONG à la politique du pays bénéficiaire. Si nous devions, au Congo par exemple, adapter notre fonctionnement à la politique du pays, nous éprouverions

peut-être à présent des difficultés – cela fait longtemps d'ailleurs que nos partenaires sur place insistent sur une meilleure gestion. L'adaptation à la société civile doit pouvoir jouer un rôle propre.

Dégager suffisamment de moyens pour mettre en pratique toutes les bonnes intentions de la loi est important. À cet égard, les engagements doivent être pris en fonction des besoins. Il est également crucial de disposer d'institutions fortes. Il est positif que la loi en fasse le relevé. Les modalités d'exécution doivent être fixées séparément et ne conviennent pas à une loi-cadre.

Le concept de responsabilité mutuelle n'apparaît pas dans la loi. Il est positif qu'un évaluateur spécial pour la politique de développement soit prévu dans la loi, mais nous estimons que la société civile doit également avoir voix au chapitre en ce qui concerne la coopération au développement. Cela peut, en principe, se faire par l'intermédiaire du Conseil fédéral du développement durable ou, au niveau flamand, par le biais des conseils consultatifs stratégiques. Il manque également aux pays bénéficiaires la possibilité de nous informer des retombées de l'aide que nous leur apportons. L'on pourrait peut-être envisager de leur en donner l'occasion lors d'auditions annuelles au Parlement. Il faut avoir une réflexion créative sur la manière de concrétiser le concept de responsabilité mutuelle.

La Belgique obtient de bons résultats en matière d'aide déliée et elle doit continuer. Il conviendrait d'ancrer cette réalité dans la loi.

Les ONG sont considérées dans la Loi sur la coopération internationale belge comme un canal de cette coopération. Autre élément important : la spécificité et l'autonomie de la société civile et des ONG sont reconnues légalement. Les ONG ont un autre rôle à jouer que les pouvoirs publics. En outre, leurs modes de fonctionnement présentent une très grande diversité. Elles sont ouvertes à tout dialogue portant sur une augmentation de la coopération et ne nient pas qu'il serait important d'accroître leur efficacité. Avec 11.11.11, nous avons déjà pris des initiatives qui ont contribué à améliorer la collaboration entre certaines ONG. Nous entendons par ailleurs nous engager dans le processus qui doit aboutir à la constitution d'une organisation faîtière européenne des ONG. En mars 2009, nous organiserons également des états-généraux lors desquels nous tenterons notamment de voir comment nous pourrions améliorer l'efficacité du fonctionnement des ONG.

Le conseil des ministres européens des Affaires étrangères ne méconnaît pas le processus de dialogue autonome que les ONG mènent à l'échelon européen. La Belgique pourrait peut-être adresser également un signal pour dire qu'elle ne méconnaît pas, elle non plus, l'autonomie des ONG et n'est pas indifférente à leur recherche d'efficacité.

01.02 Jacques Debatty, président du Centre national de coopération au développement (CNCD) (*en français*) : Comme l'a souligné mon collègue Bogdan Vandenberghe, nous avons préparé cette intervention ensemble. Pour l'essentiel, nos positions sont identiques.

En bref, la législation relative à la coopération internationale est bonne. Des amendements sont nécessaires pour y intégrer les principes qui n'y figurent pas à l'heure actuelle. Surtout, il faut des engagements clairs quant à son exécution.

Le CNCD/11.11.11 souhaite donc une loi-cadre qui définisse les objectifs et les principes, les canaux et les instruments de la coopération. À notre estime, les modalités d'exécution sont à reporter dans les arrêtés royaux et ministériels.

Nous souscrivons bien entendu à l'objectif du développement durable à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté. Cependant, nous ne voudrions pas que, d'un côté, on investisse dans la coopération au développement et que, de l'autre, on reprenne, via d'autres politiques, ce qui a été investi.

Cet objectif de justice trouverait à s'appliquer à travers la reprise dans la loi non seulement des principes de cohérence entre les différentes politiques qui relèvent des institutions belges, mais aussi des principes d'appropriation de l'aide, en insistant sur l'appropriation démocratique, qui implique les parlements et la

société civile des pays en voie de développement.

Sur les questions de concentrations géographique, sectorielle, thématique, nous partageons les réflexions formulées par 11.11.11, avec une insistance sur la mise en œuvre des concentrations thématiques. Nous pensons qu'il faudrait faire de l'approche selon le genre un axe central de la coopération internationale, que l'approche environnementale s'imposera de plus en plus et qu'il ne faut pas multiplier les approches transversales sous peine de rendre difficile l'application des programmes.

Enfin, je souscris aux remarques formulées quant au rôle des ONG et à leur place particulière au Nord comme au Sud. Je voudrais signaler que dans les entités wallonne et francophone, une charte associative est en cours d'élaboration.

Les ONG gèrent des fonds très limités et ont aussi comme particularité d'être non gouvernementales, ce qui signifie que leur rôle se limite souvent à soutenir des microstratégies de développement et à être des sortes de laboratoire qui peuvent révéler des stratégies efficaces que les gouvernements peuvent ensuite généraliser. La revendication des 0,7% du PNB des pays donateurs et les faibles montants gérés par les ONG ne sont donc pas, en ce sens, contradictoires.

Par ailleurs, les ONG peuvent être présentes sur des terrains où elles sont les seules à s'aventurer. Les difficultés que l'on a pu connaître dans la coopération avec le Congo ont, à certains moments, laissé des ONG seules sur le terrain pendant des années. L'expérience ainsi accumulée a été utile au moment où l'on a renoué la coopération bilatérale directe avec le Congo. Cela montre des approches différentes mais complémentaires, qui toutes favorisent l'efficacité des politiques de développement.

En conclusion, les ONG sont ouvertes au dialogue avec les acteurs bilatéraux directs. La spécificité des différents acteurs peut servir l'efficacité des politiques de développement, étant entendu que nos interlocuteurs, en tant qu'ONG, doivent rester nos partenaires locaux. Les particularités des ONG et des acteurs bilatéraux directs sont complémentaires et servent des politiques de coopération efficaces.

01.03 Josy Dubié, sénateur (Ecolo) : Je regrette qu'il n'y ait pas davantage de collègues présents pour un sujet aussi important. Je suis moi-même en retard car nous avons déjeuné avec la délégation de parlementaires nigériens qui viennent voir comment fonctionne la démocratie dans notre pays.

Ce matin, M. Louis Michel nous a expliqué que la tendance actuelle, qu'il soutient, c'est l'aide budgétaire. Cela signifie qu'actuellement, 80% des 46 milliards d'euros de la coopération au développement de l'Union européenne passent en aide budgétaire, avec pour conséquence que ce qui reste pour les ONG devient négligeable.

Il estime l'aide budgétaire plus efficace, moins chère, avec un *return* pour les pays plus grands dans la mesure où l'on ne paye pas d'experts puisque ce sont les responsables locaux qui utilisent cet argent. En outre, la Cour des Comptes européenne pourrait vérifier plus facilement l'utilisation des sommes avancées dans ce domaine alors qu'elle doit systématiquement vérifier l'impact des sommes données à des ONG.

Je voudrais donc connaître votre point de vue sur la question, puisque cela vous concerne.

01.04 Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen!) : Je remercie les deux orateurs.

Dans la note, il est question de plafonner le nombre de pays partenaires, alors que le débat s'articule actuellement autour d'une éventuelle réduction de ce nombre. M. Michel opte en tout cas pour une réduction. D'autres ministres préconisent par exemple d'inscrire l'Afghanistan sur la liste. Quelle est la position des orateurs en ce qui concerne la concentration géographique et l'éventuelle réduction du nombre de pays partenaires ?

Les orateurs ont évoqué le climat et l'environnement comme thème transversal. Une révision de la loi pourrait-elle constituer un instrument pour progresser dans la direction de la réalisation des objectifs climatiques fixés ? Pourrions-nous aller au-delà du climat comme thème transversal ?

La régionalisation de la coopération au développement ne concerne pas spécifiquement la révision de la loi. Elle est néanmoins importante pour le contexte. Plusieurs personnes estiment que les premiers pas vers la régionalisation entraînent le morcellement. Il y a actuellement un manque de concertation. Le problème pourra-t-il être résolu et faut-il revenir en arrière en ce qui concerne la régionalisation ? Il serait peut-être utile de se pencher sur la refédéralisation de certaines compétences.

La coopération au développement est subordonnée au respect des principes d'une bonne administration. Cette argumentation a été développée lors de la crise du Congo. Quelle est le point de vue des deux orateurs en la matière ?

M. Louis Michel a indiqué que la Commission européenne entendait miser davantage sur les aides budgétaires. Cette évolution, fondée sur le principe de l'appropriation, offre certaines possibilités tout en posant peut-être quelques problèmes au niveau du contrôle et de la transparence. La Commission européenne prévoit un système de monitoring semestriel. Selon M. Michel, l'aide budgétaire n'a posé aucun problème de transparence. Quels sont les risques encourus et comment éviter ces dangers ?

01.05 Josy Dubié, sénateur (Ecolo) : Notre coopération au développement aide dix-huit pays. Je m'interroge sur la présence de certains pays dans cette liste et sur l'absence d'autres. Ainsi l'Algérie qui utilise ses pétrodollars pour combattre l'insurrection islamiste en risquant de perturber la paix du Maghreb. Je m'interroge aussi sur l'Afrique du Sud, alors que d'autres pays, beaucoup plus pauvres, tels qu'Haïti, mériteraient notre attention. J'aimerais connaître votre opinion sur le choix des pays bénéficiaires.

01.06 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Il s'agit-là d'une question complexe, à laquelle je ne puis apporter de réponse toute faite. Pour les ONG, il est en tout état de cause possible de se référer à la même liste de concentration de secteurs et de pays que la coopération bilatérale et ce, en raison du fait que les ONG travaillent dans un contexte international. Soit elles sont membre d'une famille internationale, soit elles cherchent à établir des liens de coopération au sein du pays où elles sont actives. Dans ce cas, la question se pose de savoir quelle est la pertinence de la concentration belge. Il existe d'importantes différences entre le fonctionnement des ONG et celui des états. Ceux-ci ont clairement pour but de renforcer les pays du Sud et optent manifestement en faveur d'une coopération avec un nombre limité de pays. Ce dernier point vaut également pour chaque ONG séparément. Les ONG déterminent leur choix de différentes manières, qui peuvent être une question de fonctionnement international mais aussi d'adhésion. Chaque ONG doit concentrer ses activités, mais il ne serait pas sage de se concentrer sur la même liste de pays que les autorités belges.

Président : M. Josy Dubié.

01.07 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Si l'aide budgétaire doit être la meilleure filière, les ONG ne peuvent se plaindre que cela soit au détriment de leurs propres moyens. Nous avons toujours plaidé en faveur de l'aide la meilleure à l'endroit le plus adéquat. La question se pose toutefois de savoir si l'aide budgétaire constitue le moyen le plus efficace. A ce sujet, les opinions divergent. 11.11.11 a toujours appuyé le principe de l'aide budgétaire parce que nous estimons qu'il consolide la propriété dans les pays du Sud. Il s'agit cependant de savoir si une telle aide est possible dans chaque contexte. L'aide budgétaire constitue un moyen adéquat d'octroyer une aide dans les pays dotés d'un pouvoir fort, où le budget est correctement géré et où il existe également une forme d'équivalence entre bailleur de fonds et bénéficiaire en ce qui concerne le suivi de ce budget. Je m'interroge davantage à propos de l'aide budgétaire dans des pays fragiles.

01.08 Le président : Il s'agit généralement aussi des pays les plus pauvres.

01.09 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Je crois que nous devons procéder à des expériences.

Selon moi, il faut éviter d'octroyer directement un soutien budgétaire massif aux pays les plus pauvres. Concernant notre rôle en tant que pays donateur, nous pouvons choisir entre l'engagement délibéré dans

une stratégie internationale ou un rôle de petit donateur, ce qui a été le choix du ministre et qui nous permet de peser un peu plus dans un petit nombre de pays. Cependant, il convient de définir correctement, lors d'un débat à la Chambre, les critères à prendre en considération pour retenir certains pays. Il peut s'agir d'un savoir-faire particulier, d'un lien historique avec un pays ou d'éléments faisant en sorte que la présence belge y présente une valeur ajoutée. De plus, cette présence doit s'inscrire dans le cadre du développement durable par le biais de la lutte contre la pauvreté. L'Afghanistan, par exemple, n'entrerait pas en ligne de compte en fonction de pareils critères. Toutefois, il y a d'autres raisons de choisir ce pays.

Le **président** : Et l'Algérie ?

01.10 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Il s'agit d'une question difficile étant donné que le secteur réfléchit pour l'instant à ce qu'il convient de faire dans les pays dont les revenus sont moyens, notamment l'Algérie dont je ne connais d'ailleurs pas assez la situation, mais aussi le Brésil.

Le **président** : Le Brésil ne figure pas sur la liste.

01.11 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Non mais nous devons quand même examiner si nous devons maintenir notre collaboration avec ce type de pays. Tel est l'enjeu du débat que nous devons mener. J'estime que l'on ne peut pas se concentrer exclusivement sur les pays les moins développés mais aussi sur les pays en voie de développement. L'aide budgétaire peut ainsi être pleinement maintenue et les facteurs de succès dans de tels pays peuvent par ailleurs être analysés et ces connaissances peuvent être utilisées en faveur des pays moins développés.

01.12 Jacques Debatty (*en français*) : L'évolution, au niveau de l'Union européenne, veut que l'on privilégie l'aide budgétaire et que l'on considère les relations avec les ONG sous l'angle de la sous-traitance. Cette évolution va à l'encontre de la spécificité des ONG. Leur mission principale est de soutenir des partenaires dans les pays du Sud et une société civile en dialogue avec leurs autorités publiques.

Je plaide en faveur d'un rôle spécifique des ONG dans la coopération au développement pour soutenir les coopératives et les mouvements associatifs, dans le cadre d'un partenariat équilibré.

Le ministre a également annoncé sa volonté de réduire le nombre de pays pris en compte. Notre secrétaire général est prêt à en discuter mais nous avons senti une réserve de la part des ONG membres de la coupole pour les raisons que M. Vandenberghe a citées.

La concertation entre 11.11.11 et le CNCD fonctionne bien. Nous concevons et menons les campagnes ensemble. Concernant les objectifs, il y a très peu de contractions.

Il faut aussi tenir compte des Régions et des Communautés, compétentes pour développer leurs politiques

01.13 Le président : Etes-vous partisan de la défédéralisation de la Coopération au développement ?

01.14 Jacques Debatty (*en français*) : Le CNCD n'a pas pris de position à ce sujet mais insiste sur la qualité des processus à tous les niveaux de pouvoir qui sont concernés.

01.15 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Nous avons toujours été opposés à une scission de la coopération au développement, mais si cette matière devait malgré tout être traitée à des niveaux différents, une concertation adéquate serait nécessaire. Bien évidemment, plus ces niveaux gagneraient en importance, plus une harmonisation réciproque serait s'imposerait.

L'octroi d'une aide budgétaire est certes subordonné à la condition d'une bonne administration mais reste encore la question de savoir ce qu'implique précisément la notion de bonne administration. Au niveau international, il n'existe aucun véritable consensus à ce sujet. La Banque mondiale en donne bien une définition mais une définition très technique.

01.16 Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen!) : Pour 11.11.11, une bonne administration est donc plutôt une condition qu'un but ?

01.17 Bogdan Vandenberghe (*en néerlandais*) : Nous exigeons des partenaires que nous finançons qu'ils mettent en place une bonne gestion des projets. Pour nous, une bonne administration, c'est une bonne

utilisation des moyens et un rapport correct sur cette utilisation.

Les moyens perçus doivent donc être utilisés correctement et ne peuvent se perdre dans les méandres de la corruption. Mais d'autre part, nous ne voulons certainement pas dicter la conduite à suivre à nos partenaires.

La réunion publique de commission est levée à 15 h 11.