Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

8 JUILLET 1997

Suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE (1)

PAR
MME **Suzette VERHOEVEN**
ET M. **Jacques SIMONET**

(1) Composition de la commission :
Président : M. Van der Maelen.

Membres :

C.V.P. M. Van Hecke, Mme Verhoeven.
P.S. MM. Giet, Meureau.
V.L.D. M. Versnick.
S.P. M. Van der Maelen.
P.R.L.- M. Simonet.
F.D.F.
P.S.C. M. Gehlen.
V.B. M. Van den Eynde.

(*) Troisième session de la 49e législature.

- 1123 / 1 - 96 / 97

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

8 JULI 1997

Opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE (1)

UITGEBRACHT DOOR
MEVR. **Suzette VERHOEVEN**
EN DE HEER **Jacques SIMONET**

(1) Samenstelling van de commissie :
Voorzitter : de heer Van der Maelen.

Leden :

C.V.P. H. Van Hecke, mevrouw Verhoeven.
P.S. HH. Giet, Meureau.
V.L.D. H. Versnick.
S.P. H. Van der Maelen.
P.R.L.- H. Simonet.
F.D.F.
P.S.C. H. Gehlen.
V.B. H. Van den Eynde.

(*) Derde zitting van de 49e zittingsperiode.

TABLE DES MATIERES

Page

CHAPITRE Ier 8

I. INSTITUTION DE LA COMMISSION DE SUIVI 8

II. MISSION ET COMPETENCES DE LA COMMISSION DE SUIVI 9

1. Mission 9
2. Compétences 10

III. METHODE DE TRAVAIL 10

1. Etude préalable 10
2. Examen de domaines spécifiques 11
3. Examen de dossiers concrets 12
4. Collaboration de la commission de suivi avec le pouvoir exécutif 14
5. Auditions 16

CHAPITRE II — CONSTATATIONS GENERALES : LA COOPERATION BELGE AU DEVELOPPEMENT 19

I. LA COOPERATION BELGE AU DEVELOPPEMENT EN CRISE 19

1. L'absence d'objectifs clairement définis 19
2. L'AGCD en tant qu'instrument 20
3. La prise de décision et les procédures 25
4. Contrôle et évaluation 26
5. Les sphères de compétence respectives de la coopération au développement et du commerce extérieur 27

II. L'ANALYSE DES DIFFERENTS ASPECTS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT 30

1. La coopération bilatérale directe (de l'AGCD) 31

* La coopération financière 32
* Programmes d'allégement de la dette 34

2. La coopération bilatérale indirecte 35

* Coopération via les ONG 35
* Coopération avec les universités 36
* Coopération via la VVOB/APEFE 37
* Coopération multilatérale 37

3. La coopération au développement par le biais d'autres départements 39

* Prêts d'Etat à Etat 39
* Le système Copromex 41
* Aide à la balance des paiements d'Etats étrangers 41
* L'Office national du ducroire (OND) 41

INHOUDSTAFEL

Blz.

HOOFDSTUK I 8

I. INSTELLING VAN DE OPVOLGINGSCOMMISSIE 8

II. OPDRACHT EN BEVOEGDHEDEN VAN DE OPVOLGINGSCOMMISSIE 9

1. Opdracht 9
2. Bevoegdheden 10

III. WERKWIJZE 10

1. Voorafgaande studieronde 10
2. Onderzoek van specifieke deeldomeinen 11
3. Onderzoek van concrete dossiers 12
4. Samenwerking van de opvolgingscommissie met de uitvoerende macht 14
5. Hoorzittingen 16

HOOFDSTUK II — ALGEMENE VASTSTELLINGEN : DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 19

I. DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN CRISIS 19

1. Gebrek aan duidelijke doelstellingen 19
2. Het instrument ABOS 20
3. De besluitvorming en de procedures 25
4. Controle en evaluatie 26
5. De bevoegdheidsterreinen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel 27

II. DE VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VAN NADERBIJ BEKEKEN 30

1. De directe bilaterale samenwerking (van het ABOS) 31

* De financiële samenwerking 32
* Schuldverlichtingsprogramma's 34

2. De indirecte samenwerking 35

* Samenwerking via de NGO's 35
* Samenwerking met de universiteiten 36
* Samenwerking via VVOB/APEFE 37
* Multilaterale samenwerking 37

3. Ontwikkelingssamenwerking via andere departementen 39

* Leningen van Staat tot Staat 39
* Het stelsel van Copromex 41
* Steun aan de betalingsbalans van Vreemde Staten 41
* De Nationale Delcrederedienst (NDD) 41

CHAPITRE III — DOSSIERS 43

I. ***SOS-FAIM*** 43

I. INTRODUCTION 43

II. SYNTHESE 43

III. CONSTATATIONS 44

- Méthode 44
- Fonds de garantie 44
- Problèmes ponctuels 45
- Financement du programme 47
- Alterfin 47

IV. RECOMMANDATIONS 47

1. Contrôle 48
2. Rôle des sections 48
3. Fonds de crédit et de garantie 48

a) Introduction 48
b) Nécessité d'un cadre réglementaire ... 49
c) Rapport de l'Inspection des finances . 49
d) Problèmes concrets 49
e) Etude de South Research 51

II. ***MALAWI RAILWAYS*** 54

I. INTRODUCTION 54

II. SYNTHESE 54

III. CONSTATATIONS 56

1. Pertinence pour le développement et promotion des exportations 57
2. Fonds de contrepartie 60
3. Rôle de Transurb Consult 60
4. Le contrat commercial entre CMI et MR .. 61

4.1. Clause de révision de prix 62
4.2. Pièces de rechange 63
4.3. Frais de transport 63

5. Problèmes du service concerné de l'AGCD 64

IV. RECOMMANDATIONS 64

1. Introduction 64
2. Coopération financière 64
3. Manque de personnel qualifié 66
4. Garantir la pertinence pour le développement 66
5. Consultants 67
6. Devoir d'assistance de l'AGCD 67
7. Les fonds de contrepartie 67
8. Sections de coopération et concentration .. 68

III. ***BUKOBA*** 69

I. INTRODUCTION 69

II. SYNTHESE 70

1. De mai 1976 à octobre 1991 70
2. D'octobre 1991 à juillet 1993 71
3. De juillet 1993 à mai 1994 71
4. De novembre 1994 à février 1996 72

HOOFDSTUK III — DOSSIERS 43

I. ***SOS-FAIM*** 43

I. INLEIDING 43

II. SYNTHESE 43

III. VASTSTELLINGEN 44

- Methodologie 44
- Waarborgfondsen 44
- Punctuele problemen 45
- Programmafinanciering 47
- Alterfin 47

IV. AANBEVELINGEN 47

1. Controle 48
2. Rol van de secties 48
3. Krediet- en garantiefondsen 48

a) Inleiding 48
b) Nood aan een reglementair kader 49
c) Verslag van de Inspectie van Financiën 49
d) Enkele concrete problemen 49
e) Studie van South Research 51

II. ***MALAWI RAILWAYS*** 54

I. INLEIDING 54

II. SYNTHESE 54

III. VASTSTELLINGEN 56

1. Ontwikkelingsrelevantie versus exportpromotie 57
2. Tegenwaardefonds 60
3. Rol van Transurb Consult 60
4. Het commercieel contract tussen CMI en MR 61

4.1. Prijsherzieningsclausule 62
4.2. Wisselstukken 63
4.3. Transportkosten 63

5. Problemen van de betrokken ABOS-dienst 64

IV. AANBEVELINGEN 64

1. Inleiding 64
2. Financiële samenwerking 64
3. Gebrek aan gekwalificeerd personeel 66
4. Ontwikkelingsrelevantie garanderen 66
5. Consultants 67
6. Bijstandsplicht ABOS 67
7. De tegenwaardefondsen 67
8. Samenwerkingssecties en concentratie 68

III. ***BUKOBA*** 69

I. INLEIDING 69

II. SYNTHESE 70

1. Mei 1976 tot oktober 1991 70
2. Oktober 1991 tot juli 1993 71
3. Juli 1993 tot mei 1994 71
4. November 1994 tot februari 1996 72

III. CONSTATATIONS 72

1. De mai 1976 (achat) à octobre 1991 (quatrième commission mixte) 72
2. D'octobre 1991 au 13 juillet 1993 : période séparant la quatrième commission mixte et la conclusion de l'arrangement particulier entre la Belgique et la Tanzanie 75
3. De juillet 1993 (arrangement particulier) au 24 mai 1994 (la Tanzanie souhaite une autre solution technique) 75
4. De novembre 1994 à février 1996 78
5. Explications des retards importants 78

IV. RECOMMANDATIONS 80

1. Conclusions et recommandations 80
2. Cadre de gestion 81
3. Personnel 81
4. Suivi, contrôle, évaluation 82
5. Procédures 82

IV. ***CILEGON*** (INDONESIE) 83

I. INTRODUCTION 83

II. SYNTHESE 83

III. CONSTATATIONS 85

1. Phase initiale/ Réalisation du projet 85
2. Pertinence en matière de développement . 88
3. Observations de la Cour des comptes 89
4. Etude de faisabilité 90
5. Déroulement et fin du projet 90

IV. RECOMMANDATIONS 90

V. ***COMARTRANS*** 92

I. INTRODUCTION 92

II. SYNTHESE 92

1. Partie 1 : enquête CSC (1985-1993) 92
2. Partie 2 : enquête CSC (1994-1996) 93

III. CONSTATATIONS 94

1. Indemnité de gestion 94
2. Implication et limitation de la concurrence 95
3. Incompétence et inertie de l'administration 96
4. Observations de la Cour des comptes 98

IV. RECOMMANDATIONS 99

VI. ***COOPIBO*** 101

I. INTRODUCTION 101

II. SYNTHESE 102

III. CONSTATATIONS PAR LA COMMISSION SUPERIEURE DE CONTROLE (CSC) 102

1. Première mission au Guatemala-Costa Rica (10-17 juillet 1996) 102

— Tortuguero 103
— Nuestra Tierra 103
— Los Guatusos 104

2. Deuxième mission au Costa Rica et au Guatemala (10-18 décembre 1996) 104

III. VASTSTELLINGEN 72

1. Mei 1976 (aankoop) tot oktober 1991 (vierde gemengde commissie) 72
2. Oktober 1991 (vierde gemengde commissie) tot 13 juli 1993 (bijzonder vergelijk tussen België en Tanzania) 75
3. Juli 1993 (bijzonder vergelijk) tot 24 mei 1994 (Tanzania wil andere technische oplossing) 75
4. November 1994 tot februari 1996 78
5. Verklaringen voor de grote vertragingen .. 78

IV. AANBEVELINGEN 80

1. Conclusies en Aanbevelingen 80
2. Beleidskader 81
3. Personeel 81
4. Opvolging, controle, evaluatie 82
5. Procedures 82

IV. ***CILEGON*** (INDONESIE) 83

I. INLEIDING 83

II. SYNTHESE 83

III. VASTSTELLINGEN 85

1. Aanloopfase/totstandkoming project 85
2. Ontwikkelingsrelevantie 88
3. Opmerkingen van het Rekenhof 89
4. Haalbaarheidsstudie 90
5. Verloop en einde van het project 90

IV. AANBEVELINGEN 90

V. ***COMARTRANS*** 92

I. INLEIDING 92

II. SYNTHESE 92

1. Deel 1 : HCT-onderzoek (1985-1993) 92
2. Deel 2 : HCT-onderzoek (1994-1996) 93

III. VASTSTELLINGEN 94

1. Beheersvergoeding 94
2. Belangenneming en beperking van de mededinging 95
3. Incompetentie en inertie van de administratie 96
4. Opmerkingen van het Rekenhof 98

IV. AANBEVELINGEN 99

VI. ***COOPIBO*** 101

I. INLEIDING 101

II. SYNTHESE 102

III. VASTSTELLINGEN DOOR HET HOOG COMITE VAN TOEZICHT (HCT) 102

1. Eerste zending Guatemala-Costa Rica (10-17 juli 1996) 102

— Tortuguero 103
— Nuestra Tierra 103
— Los Guatusos 104

2. Tweede zending naar Costa Rica en Guatemala (10-18 december 1996) 104

3. Aperçu thématique des problèmes constatés pas le CSC 106

3.1 Interprétation de la réglementation .. 106
3.2 Irrégularités 106
3.3. Remarques 110

IV. REACTION DE COOPIBO AU RAPPORT DU CSC 111

1. Introduction 111

2. Les questions contestées 112

2.1. Interprétation de la réglementation .. 112
2.2. Evolution dans les déclarations 112
2.3. Frais d'administration 113
2.4. Partenaire local 113
2.5. Confusion d'intérêts avec des sociétés commerciales 114
2.6. Transfert de subsides à des sous-projets et affectation de ces subsides en tant que fonds de crédit 114
2.7. Le problème de liquidités de Coopibo 115
2.8. Pièces justificatives jointes 116
2.9. Le coordinateur national 116

3. Conclusion de Coopibo 116

V. REACTIONS DE L'AGCD 117

VI. RECOMMANDATIONS 118

1. Les règles applicables aux ONG 118
2. Comptabilité et contrôle financier 120
3. Evaluation et contrôle 120
4. Les relations entre les sections et les ONG 121

VII. ***MODULMED-BENIN*** 123

I. INTRODUCTION 123

II. SYNTHESE 123

1. Contenu du dossier 123
2. Chronologie 125

III. CONSTATATIONS 126

1. Groupe de travail interdépartemental sur les prêts d'Etat à Etat 126
2. La pertinence sous l'angle du développement 128
3. Attitude des cabinets 129
4. Interventions diplomatiques 131
5. Intervention de l'AGCD 132
6. Législation relative aux marchés publics .. 133
7. Prêts d'Etat à Etat 135

IV. RECOMMANDATIONS 136

VIII. ***MEDECINS SANS FRONTIERES (MSF)*** 137

I. INTRODUCTION 137

II. SYNTHESE 137

— Procédure 137

III. CONSTATATIONS 139

1. Constatations du Comité supérieur de contrôle 139
2. Déclarations de fonctionnaires de l'AGCD à la commission de suivi 142

3. Thematisch overzicht van door het HCT vastgestelde problemen 106

3.1. Interpretatie reglement 106
3.2. Onregelmatigheden 106
3.3. Opmerkingen 110

IV. ANTWOORD VAN COOPIBO OP HET HCT-VERSLAG 111

1. Inleiding 111

2. De betwiste materies 112

2.1. Interpretatie reglementering 112
2.2. Evolutie in de verklaringen 112
2.3. Administratiekosten 113
2.4. Lokale partner 113
2.5. Belangenvermenging met commerciële vennootschappen 114
2.6. Overdracht van subsidies naar deelacties en de besteding ervan als kredietfonds 114
2.7. De liquiditeitsproblematiek van Coopibo 115
2.8. Onderliggende verantwoordingsstukken 116
2.9. Landcoördinator 116

3. Besluit van Coopibo 116

V. REACTIES VAN HET ABOS 117

VI. AANBEVELINGEN 118

1. Regelgeving voor NGO's 118
2. Boekhouding en financiële controle 120
3. Evaluatie en controle 120
4. Verhouding tussen de secties en de NGO's 121

VII. ***MODULMED-BENIN*** 123

I. INLEIDING 123

II. SYNTHESE 123

1. Inhoud van het dossier 123
2. Chronologie 125

III. VASTSTELLINGEN 126

1. Interdepartementale werkgroep voor leningen van Staat tot Staat 126
2. Ontwikkelingsrelevantie 128
3. Houding kabinetten 129
4. Diplomatieke interventies 131
5. Tussenkomst ABOS 132
6. Wetgeving op de overheidsopdrachten 133
7. Leningen van Staat tot Staat 135

IV. AANBEVELINGEN 136

VIII. ***ARTSEN ZONDER GRENZEN (AZG)*** 137

I. INLEIDING 137

II. SYNTHESE 137

— Procedure 137

III. VASTSTELLINGEN 139

1. Vaststellingen van het Hoog Comité van Toezicht 139
2. Verklaringen van ABOS-ambtenaren aan de opvolgingscommissie 142

3. Commentaire du secrétaire d'Etat Moreels (en tant qu'ancien président de MSF) 142
4. Réponse de MSF 142
5. Réaction du Comité supérieur de contrôle aux explications fournies par le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement et par MSF 145
6. Enquête réalisée par la Cour des comptes 149
7. Situation actuelle 153

IV. RECOMMANDATIONS 154

IX. ***MODULMED-KENYA*** 157

I. INTRODUCTION 157

II. SYNTHESE 157

III. CONSTATATIONS 158

1. Généralités 158

2. Constatations spécifiques 161

2.1 Etude de faisabilité — évaluations .. 161
2.2. Contrôle du prix 163
2.3. Primauté de la finalité « exportation » 163
2.4. Prêts d'Etat à Etat 163
2.5. Copromex 165
2.6. Office national du ducroire 166
2.7. Pertinence pour le développement 166
2.8. Rôle de l'AGCD 167

3. Conclusion du Comité supérieur de contrôle 168

IV. RECOMMANDATIONS (Modulmed Bénin et Kenya) 168

X. ***INSTALLATION DE DESSALEMENT MINDELO (CAP-VERT)*** 173

I. INTRODUCTION 173

II. SYNTHESE 173

III. CONSTATATIONS 177

1. La confusion de la qualité d'ingénieur-consultant avec celle d'adjudicataire 177

2. La réglementation applicable en matière de marchés publics 179
3. L'attribution du contrat à la firme TEI 180

4. La forme de l'exécution du contrat 181
5. Le rôle de l'ingénieur consultant WCI désigné par la BAD 184
6. L'interprétation de la notion de « clé sur porte » et le contrôle du prix 185
7. Développements récents 186
8. Responsabilités 186

IV. RECOMMANDATIONS 188

3. Toelichting van staatssecretaris Moreels (als oud-voorzitter van AZG) 142
4. Repliek van AZG 142
5. Reactie van het HCT op de toelichtingen van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en van AZG 145
6. Onderzoek door het Rekenhof 149
7. Actuele toestand 153

IV. AANBEVELINGEN 154

IX. ***MODULMED-KENIA*** 157

I. INLEIDING 157

II. SYNTHESE 157

III. VASTSTELLINGEN 158

1. Algemeen 158

2. Specifieke vaststellingen 161

2.1. Haalbaarheidsstudie — evaluaties .. 161
2.2. Prijscontrole 163
2.3. Voorrang van de exportdoelstelling ... 163
2.4. Leningen van Staat tot Staat 163
2.5. Copromex 165
2.6. Nationale Delcrederedienst 166
2.7. Ontwikkelingsrelevantie 166
2.8. Rol ABOS 167

3. Besluit van het Hoog Comité van Toezicht 168

IV. AANBEVELINGEN (Modulmed Benin en Kenia) 168

X. ***ONTZILTINGSINSTALLATIE MINDELO (KAAPVERDIE)*** 173

I. INLEIDING 173

II. SYNTHESE 173

III. VASTSTELLINGEN 177

1. De vermenging van de hoedanigheid van ingenieur-consultant met deze van aannemer 177
2. De toepasselijke regelgeving inzake overheidsopdrachten 179
3. De toewijzing van het contract aan de firma TEI 180
4. De vorm en de uitvoering van het contract 181
5. De rol van de door de BAD aangeduide consultant engineer WCI 184
6. De interpretatie van het begrip « sleutel op de deur » en de prijscontrole 185
7. Recente ontwikkelingen 186
8. Verantwoordelijkheden 186

IV. AANBEVELINGEN 188

CHAPITRE IV — RECOMMANDATIONS GENERALES 192

I. Renforcement de la politique en matière de coopération au développement 193
II. Vers un instrument politique efficace 197

a) Les missions du département de la coopération au développement 197
b) De la nécessité d'une véritable politique du personnel 199
c) Les bureaux de coopération 200

III. Clarté dans la prise de décision et les procédures 203

IV. Contrôle et évaluation 204

a) Contrôle 204
b) L'évaluation 205
c) Indépendance et feed-back 206
d) Le rôle du parlement 207

V. Coopération au développement et commerce extérieur 208

a) Relation entre la coopération au développement et le commerce extérieur 208
* Prêts d'Etat à Etat et supersubside Copromex 209
* Office national du Ducroire 210
b) Déliement de l'aide 211

VI. La collaboration avec les formes de coopération non gouvernementales 213

a) La collaboration avec les organisations non gouvernementales 213
* La généralisation du financement par programme 214
* La nécessité d'instaurer un dialogue politique permanent 215
* Une attitude d'ouverture 215
* Evaluation et contrôle 216

b) Collaboration avec les organisations multilatérales 216

VII. La notion de pertinence pour le développement. 219

VIII. Le fondement juridique de la coopération belge au développement 220

a) Une approche générale 220

b) Problèmes spécifiques 221

ANNEXES 224

HOOFDSTUK IV — ALGEMENE AANBEVELINGEN 192

I. Versterking van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking 193
II. Naar een krachtdadig beleidsinstrument 197

a) Taken van het departement Ontwikkelingssamenwerking 197
b) De noodzaak aan een echt personeelsbeleid 199

c) De samenwerkingsbureaus 200

III. Duidelijke besluitvorming en eenduidige procedures 203

IV. Controle en evaluatie 204

a) Controle 204
b) Evaluatie 205
c) Onafhankelijkheid en terugkoppeling 206
d) De rol van het Parlement 207

V. Ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel 208

a) Verhouding tussen ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel 208
* Leningen van Staat tot Staat en supersubsidie Copromex 209
* Nationale Delcrederedienst 210
b) Het ontbinden van de hulp 211

VI. Samenwerken met de niet-gouvernementele samenwerkingsvormen 213

a) Samenwerken met de niet-gouvernementele organisaties 213
* De veralgemening van de programmafinanciering 214
* De noodzaak aan een permanente beleidsdialoog 215
* Een open houding 215
* Evaluatie en controle 216

b) Samenwerken met de multilaterale organisaties 216

VII. De notie ontwikkelingsrelevantie 219

VIII. De juridische basis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking 220

a) Een algemene benadering 220

b) Specifieke pijnpunten 221

BIJLAGEN 224

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a tenu 106 réunions au cours de la période allant du 14 décembre 1995 au 4 juillet 1997.

CHAPITRE Ier

I. INSTITUTION DE LA COMMISSION DE SUIVI

En novembre 1995, une série d'articles de presse ont suscité, en commission des Relations extérieures, des interpellations sur des irrégularités commises dans le cadre de la coopération au développement belge.

Le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, M. Moreels, a rendu compte, à cette occasion, des activités de la cellule antifraude de l'AGCD. Cette cellule a été créée le 24 mai 1995 pour une période de six mois par le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, M. Derijcke. Cette cellule temporaire, composée d'un inspecteur général des Finances et de deux enquêteurs du Comité supérieur de contrôle, a été chargée de procéder à l'audit d'un échantillonnage de dossiers relatifs à la coopération au développement (1). Le 24 novembre 1995, elle a été renforcée et son mandat a été prolongé par le secrétaire d'Etat. Celui-ci s'est en outre engagé à prêter pleinement son concours à toute initiative parlementaire éventuelle dans ce domaine.

Afin d'améliorer l'information de la Chambre et de lui permettre de mieux exercer sa mission de contrôle du pouvoir exécutif, la conférence des présidents du 13 décembre 1995 a proposé à la Chambre la création d'une « Commission spéciale chargée du suivi des problèmes de l'administration générale de la coopération au développement » (2). Le 14 décembre, l'assemblée plénière a institué, conformément à l'article 25*bis* du Réglement de la Chambre, une commission spéciale composée de neuf membres nommés conformément à la représentation proportionnelle des groupes politiques.

(1) Voir les « termes de référence » de la cellule antifraude en annexe.

(2) Deux propositions de constitution d'une commission d'enquête ont également été déposées par, respectivement, MM. Van Dienderen, Dewael, Borginon et Mme Schüttringer (Doc. n° 301/1-95/96) et M. Annemans (Doc. n° 305/1-95/96).

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft tussen 14 december 1995 en 4 juli 1997 106 vergaderingen gehouden.

HOOFDSTUK I

I. INSTELLING VAN DE OPVOLGINGSCOMMISSIE

In november 1995 werd naar aanleiding van een reeks persberichten, geïnterpelleerd in de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen over onregelmatigheden in het kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

De staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, de heer Moreels, bracht hierop verslag uit over de werkzaamheden van het zogenaamde « OSI-team ». Deze « *Task Force* » werd op 24 mei 1995 opgericht door minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, de heer Derijcke, voor een periode van 6 maanden. Het was een tijdelijk samenwerkingsverband dat bestond uit een inspecteur-generaal van Financiën en twee onderzoekers van het Hoog Comité van Toezicht. Haar opdracht was een steekproefsgewijze audit van een aantal dossiers van ontwikkelingssamenwerking (1). Op 24 november 1995 werd deze equipe versterkt en werd haar mandaat verlengd door de staatssecretaris. Deze laatste zegde bovendien zijn volledige medewerking toe aan eventuele parlementaire initiatieven terzake.

Teneinde de Kamer beter te informeren en haar toe te laten haar controletaak op de uitvoerende macht beter uit te oefenen werd vervolgens door de Conferentie van Voorzitters op 13 december 1995 aan de Kamer de oprichting voorgesteld van een « Bijzondere commissie belast met de Opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking » (2). Op 14 december 1995 werd door de plenaire vergadering, conform artikel 25*bis* van het Kamerreglement een bijzondere commissie opgericht, bestaande uit 9 leden overeenkomstig de proportionele vertegenwoordiging van de politieke fracties.

(1) Zie « referentietermen » van het OSI-team in bijlage.

(2) Er werden eveneens twee voorstellen voor de oprichting van een onderzoekscommissie ingediend, enerzijds door de heren Van Dienderen, Dewael, Borginon en Mevrouw Schüttringer (nr 301/1-95/96) en anderzijds door de heer Annemans (nr 305/1-95/96).

La commission spéciale (ci-après dénommée « commission de suivi ») a été composée de la façon suivante :

— président : M. D. Van der Maelen;
— vice-président : M. A. Gehlen;
— rapporteurs : Mme S. Verhoeven et M. J. Simonet;
— membres (1) : MM. J. Van Hecke, T. Giet, R. Meureau, G. Versnick et F. Van den Eynde.

*
* *

Ayant reçu une requête en ce sens, le premier président de la Cour des comptes a accepté de déléguer deux auditeurs de la Cour afin d'assister la commission de suivi.

II. MISSION ET COMPETENCES DE LA COMMISSION DE SUIVI

1. **Mission** (2)

Le point 1 du règlement d'ordre intérieur de la commission de suivi a défini son mandat dans les termes suivants :

« 1. Analyse des flux financiers dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale, sur la base de l'examen d'une sélection aléatoire de dossiers de la coopération au développement (APD), une attention toute particulière étant accordée notamment aux formes suivantes de coopération :

— remise de dettes et constitution de fonds de contrepartie;
— coopération financière (dons d'espèces, aide à l'importation, ...);
— prêts avantageux d'Etat à Etat;
— subventionnement de projets réalisés par des ONG et financement par programmes des ONG;
— contrôle de la comptabilité et de la facturation des ONG;
— formation dans le cadre de contrats commerciaux;
— exécution d'interventions par des institutions multilatérales;
— subventions en intérêts;
— garanties de crédit par l'Office national du ducroire (OND).

(1) M. Van Parys a été remplacé par M. Van Hecke.

A la suite des modifications survenues au niveau des rapports entre les groupes, M. Van Dienderen a perdu sa qualité de membre le 23 octobre 1996. Depuis lors, il prend part aux travaux de la commission au titre de membre sans voix délibérative.

(2) Conformément au mandat de la commission, un certain nombre d'aspects n'ont pas ou guère été abordés, notamment le débat méthodologique concernant l'efficience des différents modèles de coopération et la comparaison entre la pertinence pour le développement et l'efficience du développement des diverses formes de coopération au développement.

De bijzondere commissie (hierna « Opvolgingscommissie » genoemd) werd als volgt samengesteld :

— voorzitter : de heer D. Van der Maelen;
— ondervoorzitter : de heer A. Gehlen;
— rapporteurs : mevr. S. Verhoeven en de heer J. Simonet;
— leden (1) : de heren J. Van Hecke, T. Giet, R. Meureau, G. Versnick en F. Van den Eynde.

*
* *

Desgevraagd heeft de Eerste Voorzitter van het Rekenhof ermee ingestemd om twee auditeurs van het hof af te vaardigen teneinde de opvolgingscommissie bij te staan in haar werkzaamheden.

II. OPDRACHT EN BEVOEGDHEDEN VAN DE OPVOLGINGSCOMMISSIE

1. **Opdracht** (2)

Het mandaat van de Opvolgingscommissie, zoals opgenomen onder punt 1 van het huishoudelijk reglement werd als volgt geformuleerd :

« 1. Onderzoek van de financiële stromen in de bilaterale en multilaterale samenwerking aan de hand van een steekproefsgewijze doorlichting van dossiers van de ontwikkelingssamenwerking (ODA) met meer in het bijzonder speciale aandacht voor onder meer volgende samenwerkingsvormen :

— kwijtschelding van schulden met oprichting van tegenwaardefondsen;
— financiële coöperatie (giften van speciën, import-support ...);
— zachte leningen van staat tot staat;
— de subsidiëring van projecten uitgevoerd door NGO's en de programmafinanciering van NGO's;
— de controle op de boekhouding en facturatie van NGO's;
— vorming in het kader van commerciële contracten;
— uitvoering van interventies door multilaterale instellingen;
— rentesubsidies;
— kredietgaranties Nationale Delcrederedienst (NDD).

(1) De heer Van Parys werd vervangen door de heer Van Hecke.

Ten gevolge van de wijzigingen in de verhoudingen tussen de fracties verloor de heer Van Dienderen zijn lidmaatschap op 23 oktober 1996. Sindsdien neemt hij deel aan de werkzaamheden als waarnemend lid.

(2) Een aantal aspecten kwamen conform de opdracht van de commissie, niet of minder aan bod, onder andere het methodologische debat betreffende de efficiëntie van de verschillende ontwikkelingsmodellen evenals een vergelijking tussen de ontwikkelingsrelevantie respectievelijk ontwikkelingsefficiëntie van de diverse vormen van ontwikkelingssamenwerking.

Pour accomplir cette mission, la commission spéciale pourra examiner tant les dossiers qui lui sont transmis par l'Inspection de la Coopération au développement (ICD) que les dossiers qui sont le fruit d'enquêtes complémentaires réalisées à sa demande.

2. Sur la base des résultats de cette analyse, formulation de propositions. »

2. **Compétences**

C'est par le truchement du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement que la commission de suivi a collaboré avec l'équipe d'Inspection de la Coopération au développement. Etant donné qu'elle n'était pas habilitée à établir des responsabilités individuelles et, *a fortiori*, des responsabilités pénales, la commission s'était essentiellement intéressée, dans le cadre de la recherche d'irrégularités, aux dysfonctionnements structurels des procédures de la coopération au développement de la Belgique. C'est par le biais de procès-verbaux que le Comité supérieur de contrôle a signalé les infractions constatées dans les dossiers examinés et susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales aux parquets compétents en la matière. Etant donné que ces derniers décident de manière discrétionnaire d'éventuelles poursuites, la commission de suivi s'est informée par lettre, dans chacun de ces cas (1), auprès du ministre de la Justice ou du procureur général compétent, des suites qui avaient été réservées aux procès-verbaux précités.

III. METHODE DE TRAVAIL

1. **Etude prélable**

Etant donné que les différentes procédures de la coopération belge au développement présentent des aspects techniques complexes, notamment en raison de l'implication de divers départements ministériels, une mission d'étude et d'information a été organisée avant l'examen des dossiers proprement dit et en attendant le résultat des études effectuées par la cellule anti-fraude.

Cette mission s'est déroulée sous la forme d'auditions des fonctionnaires concernés des départements de la Coopération au développement, des Finances et du Commerce extérieur. Ces derniers ont été invités à soumettre au préalable une note sur la problématique envisagée (...).

Sur la base de cette mission d'étude, la commission de suivi a présenté une communication à la presse et au public le 19 mars 1996. Cette communication établissait certaines constatations provisoires et dénonçait certains problèmes avant l'examen des dossiers

(1) Il s'agit des dossiers Tasia, Malawi Railways, Comartrans, MSF, Coopibo.

Ter uitvoering van deze opdracht kan de bijzondere commissie zich buigen zowel over haar door het ontwikkelingssamenwerkingsteam overgemaakte dossiers als over dossiers die het resultaat zijn van door haar gevraagde bijkomende onderzoeksopdrachten.

2. Op basis van de resultaten van het onderzoek voorstellen formuleren. »

2. **Bevoegdheden**

De hierboven beschreven samenwerking met het ontwikkelingssamenwerkingsinspectie-team verliep via de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. Omdat het opsporen van individuele verantwoordelijkheden en *a fortiori* strafrechtelijke verantwoordelijkheden niet tot haar bevoegdheid behoorde, heeft de commissie bij het opsporen van onregelmatigheden vooral oog gehad voor de structurele dysfuncties in de procedures van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De vaststelling van strafrechtelijke vervolgbare inbreuken in de onderzochte dossiers werd door het Hoog Comité van Toezicht in een proces-verbaal gemeld aan de terzake bevoegde parketten. Vermits deze laatste discretionair beslissen over eventuele vervolgingen, werd door de Opvolgingscommissie in elk van deze gevallen (1) per brief aan de minister van Justitie of aan de bevoegde Procureur-Generaal geïnformeerd naar het gevolg dat aan hogergenoemde processen-verbaal werd voorbehouden.

III. WERKWIJZE

1. **Voorafgaande studieronde**

Vermits de verschillende procedures van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ingewikkelde technische aspecten vertonen, onder meer wegens de betrokkenheid van diverse ministeriële departementen, werd voorafgaand aan het eigenlijke onderzoek van de dossiers en in afwachting van de beschikbaarheid van de door het OSI-team uitgevoerde onderzoeken een studie- en informatieronde georganiseerd.

Dit gebeurde onder de vorm van hoorzittingen met de betrokken ambtenaren van de departementen van Ontwikkelingssamenwerking, Financiën en Buitenlandse Handel. Deze laatsten werden vooraf uitgenodigd om terzake een nota voor te leggen.

Op basis van deze studieronde heeft de opvolgingscommissie op 19 maart 1996 een mededeling voorgesteld aan de pers en aan het publiek. Hierin werden een aantal voorlopige vaststellingen gedaan en pijnpunten aangeduid, met het oog op de toetsing ervan

(1) Het betreft de dossiers Tasia, Malawy Railways, Comartrans, AZG, Coopibo.

concrets. Ces problèmes concernaient notamment la technique des fonds de contrepartie et surtout le système de la coopération financière tel qu'il est régi dans la loi du 10 août 1981, telle qu'elle a été modifiée par la loi-programme du 24 décembre 1993, qui a créé le Fonds de la Coopération au développement, ainsi que les prêts d'Etat à Etat (loi du 3 juin 1964 modifiant l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939 réorganisant l'Office national du Ducroire et autorisant le ministre des Finances et le ministre qui a les relations commerciales extérieures dans ses attributions, à consentir des prêts à des Etats ou à des organismes étrangers (1)). La commission de suivi en a en outre profité pour formuler un certain nombre de demandes d'information et d'éclaircissement ponctuelles supplémentaires dans des lettres adressées aux membres du gouvernement concernés.

La commission a par ailleurs dressé une liste des personnes à entendre dans le cadre de la mission d'information. A partir du 25 mars 1996, on a donc procédé chaque semaine à l'audition de représentants d'organisations ou d'institutions concernés, d'une façon ou d'une autre, par la coopération au développement, ainsi que d'un certain nombre d'universitaires (voir liste des auditions au point 5).

Ces auditions ont conduit le 30 septembre 1996 à la rédaction d'un « rapport provisoire ». La commission de suivi a décidé ultérieurement de ne pas incorporer tel quel ce rapport provisoire dans son rapport final, mais de l'intégrer au contraire dans ses constatations et recommandations définitives.

2. Examen de domaines spécifiques

En plus des auditions mentionnées ci-dessus, organisées dans le cadre de la mission d'étude préalable, un certain nombre d'auditions ont été consacrées aux « problèmes » précités. Dans ce cadre, les membres ont entendu des experts et des professeurs d'université, notamment sur les thèmes suivants :

— aide liée ou déliée;
— restructuration de l'AGCD;
— le paysage des ONG.

(1) Cette loi a subi de nombreuses modifications, notamment en 1967, 1981, 1987 et 1993, qui avaient fini par rendre le régime des prêts d'Etat peu clair. Un arrêté royal du 30 mai 1997 relatif au renforcement de l'efficacité des instruments de soutien financier à l'exportation, pris en exécution de l'article 3, § 1er, 1° et 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'UME (*Moniteur belge* du 27 juin 1997) établit une base nouvelle pour les prêts d'Etat à Etat.

L'article 1er de cet arrêté royal est libellé comme suit :

« Article 1er. — Dans la limite des crédits ouverts à cette fin au budget du ministère des Finances, le ministre des Finances et le ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions sont autorisés à consentir, conjointement, des prêts à des Etats ou à des organismes étrangers ayant obtenu la garantie de leur gouvernement, de leur banque centrale ou d'une institution qui exécute la politique de développement d'un Etat étranger. Ces prêts peuvent être liés à la fourniture de prestations belges. ».

aan de concrete dossiers. Deze pijnpunten betroffen onder meer de techniek van de tegenwaardefondsen en vooral het stelsel van de financiële coöperatie (wet van 10 augustus 1981 zoals gewijzigd door de programmawet van 24 december 1993). Deze wet creëerde het « Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking » en de leningen van staat tot staat (wet van 3 juni 1964, tot wijziging van het koninklijk besluit nr 42 van 31 augustus 1939 houdende reorganisatie van de Nationale Delcrederedienst en tot machtiging van de minister van Financiën en van de minister die de buitenlandse handelsbetrekkingen in zijn bevoegdheid heeft, leningen aan Staten of buitenlandse organismen toe te staan (1)). Bovendien heeft de opvolgingscommissie op basis hiervan een aantal bijkomende punctuele vragen om informatie en verduidelijking gesteld in brieven aan de betrokken regeringsleden.

Daarnaast heeft de commissie een lijst opgesteld van in de informatieronde te horen personen. Vanaf 25 maart 1996 werden aldus wekelijks een aantal vertegenwoordigers gehoord van organisaties of instellingen die op één of andere wijze met ontwikkelingssamenwerking te maken hebben, evenals een aantal academici (zie lijst hoorzittingen in punt 5).

Deze hoorzittingen hebben dan op 30 september 1996 geleid tot een « voorlopig verslag ». De opvolgingscommissie heeft later besloten dit voorlopig verslag niet afzonderlijk op te nemen in haar eindverslag, maar het daarentegen te verwerken in haar definitieve vaststellingen en aanbevelingen.

2. Onderzoek van specifieke deeldomeinen

Naast de eerder genoemde hoorzittingen in het kader van de voorafgaande studieronde, werden ook een aantal hoorzittingen gehouden over de voornoemde « pijnpunten ». In dit verband werden deskundigen en universiteitsprofessoren gehoord, onder meer over volgende thema's :

— (ont-)binding van de hulp;
— herstructurering van het ABOS;
— het NGO-landschap.

(1) Deze wet werd sindsdien vaak gewijzigd, onder meer in 1967, 1981, 1987 en 1993 zodat het actuele regime van de staatsleningen onduidelijk was. Het koninklijk besluit van 30 mei 1997 houdende de versterking van de doeltreffendheid van de instrumenten voor financiële steun aan de export, uitgevaardigd bij toepassing van artikel 3, § 1, 1° en 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de EMU (*Belgisch Staatsblad* van 27 juni 1997) creëert een nieuwe wettelijke basis voor de leningen van staat tot staat.

Artikel 1 van dit koninklijk besluit luidt als volgt :

« Artikel 1. — Voor zover daartoe kredieten zijn uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Financiën, worden de minister van Financiën en de minister onder wiens bevoegdheid de Buitenlandse Handel valt ertoe gemachtigd gezamenlijk leningen toe te staan aan Staten of aan buitenlandse organismen die de waarborg verkregen hebben van hun regering, van hun centrale bank of van een instelling die de ontwikkelingspolitiek van een vreemde Staat ten uitvoer legt. Die leningen kunnen gebonden worden aan het verschaffen van Belgische prestaties. ».

3. Examen de dossiers concrets

A. Pour remplir sa mission, la commission de suivi disposait donc des dossiers qui lui avaient été transmis par l'équipe antifraude par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat. Dans ce cadre, la commission a reçu les dossiers suivants :

1. « TASIA » : « Enquête sur le dossier TASIA concernant l'aide en matière de balance des paiements accordée aux autorités tanzaniennes dans le cadre du programme « Import-Support » (1) » (reçu le 28 décembre 1995);

2. « MALAWI RAILWAYS » : « Enquête concernant un don de 150 millions de francs de l'Etat belge à la République du Malawi, avec rétrocession en faveur des chemins de fer du Malawi, Malawi Railways Ltd, et la constitution d'un fonds de contrepartie pour l'achat, le transport et la livraison de cinq locomotives de manoeuvre avec pièces de rechange » (reçu le 28 décembre 1995);

3. « MINDELO » : « Enquête sur le dossier concernant l'installation de dessalement de Mindelo, Cap-Vert. Cofinancement avec la Banque africaine de développement sous la forme d'un don d'Etat à Etat avec rétrocession à la SA ELECTRA au Cap-Vert et constitution d'un fonds de contrepartie » (reçu le 28 mai 1997);

4. « CILEGON » : « Enquête sur la manière dont l'AGCD est intervenue dans le démarrage d'une unité de production pour fabrication de tours en Indonésie » (reçu le 8 juillet 1996);

5. « COMARTRANS » : « Enquête concernant la manière dont le conditionnement, l'assurance et l'expédition (« CAE ») de marchandises vers les pays en voie de développement ont été attribués par l'AGCD à l'association momentanée COMARTRANS » (reçu le 8 juillet 1996);

6. « MODULMED-BENIN » : « Enquête sur la manière dont l'AGCD est intervenue en ce qui concerne la construction d'un hôpital modulaire de 140 lits, au Bénin, par la société MODULMED » (reçu le 19 février 1997);

7. « MODULMED-KENYA » : « Enquête sur la manière dont l'AGCD est intervenue en ce qui concerne la livraison d'unités médicales mobiles au Kenya par la société MODULMED » (reçu le 21 avril 1997);

(1) La commission de suivi a décidé de reporter l'examen de ce dossier après la clôture de l'instruction. Par lettre du 23 mai 1997, le premier avocat général de la Cour d'appel d'Anvers signale que l'instruction est encore en cours. Par conséquent, le dossier n'a pas été examiné au sein de la commission de suivi.

3. Onderzoek van concrete dossiers

A. Om haar opdracht te vervullen beschikte de Opvolgingscommissie dus over de haar door het ontwikkelingssamenwerkingsinspectieteam, via de staatssecretaris, overgezonden dossiers. In dit kader werden door de commissie de volgende dossiers ontvangen :

1. « TASIA » : « Onderzoek van het dossier TASIA met betrekking tot betalingsbalanshulp verleend aan de Tanzaniaanse overheid in het kader van het « Import-Support »-programma (1) » (ontvangen op 28 december 1995);

2. « MALAWI RAILWAYS » : « Onderzoek met betrekking tot een gift van 150 miljoen frank van de Belgische Staat aan de Republiek MALAWI, met retrocessie ten gunste van de Malawiaanse spoorwegmaatschappij Malawi Railways Ltd en de oprichting van een tegenwaardefonds voor de aankoop, het transport en de levering van 5 rangeerlocomotieven met bijbehorende wisselstukken » (ontvangen op 28 december 1995);

3. « MINDELO » : « Onderzoek van het dossier ontziltingsinstallatie te Mindelo, Kaapverdië. Cofinanciering met de Afrikaanse Ontwikkelingsbank onder de vorm van een gift van staat tot staat met retrocessie aan de SA ELECTRA te Kaapverdië en oprichting van een tegenwaardefonds » (ontvangen op 28 mei 1997);

4. « CILEGON » : « Onderzoek betreffende de wijze waarop het ABOS is tussengekomen in het opstarten van een produktie-eenheid voor het vervaardigen van draaibanken in Indonesië » (ontvangen op 8 juli 1996);

5. « COMARTRANS » : « Onderzoek betreffende de wijze waarop de verpakking, verzekering en verzending (« VVV ») van goederen naar ontwikkelingslanden door het ABOS werd gegund aan de tijdelijke vereniging COMARTRANS » (ontvangen op 8 juli 1996);

6. « MODULMED-BENIN » : « Onderzoek betreffende de wijze waarop het ABOS is tussengekomen in de bouw van een modulair hospitaal van 140 bedden, door de maatschappij MODULMED » (ontvangen op 19 februari 1997);

7. « MODULMED-KENIA » : « Onderzoek betreffende de wijze waarop het ABOS is tussengekomen bij de levering van mobiele medische eenheden door de firma MODULMED aan Kenia » (ontvangen op 21 april 1997);

(1) De Opvolgingscommissie heeft beslist de behandeling van dit dossier uit te stellen tot na de afhandeling van het gerechtelijk onderzoek. Bij brief van 23 mei 1997 deelt de eerste Advocaat-Generaal van het Hof van Beroep te Antwerpen mee dat het onderzoek nog lopende is. Bijgevolg werd het dossier niet in de opvolgingscommissie besproken.

8. BUKOBA (1) : « Enquête relative à la stabilisation prévue du bateau « BUKOBA » » (reçu le 29 août 1996);

9. « Trois dossiers d'ONG » : Il est question, dans la définition de la mission de la cellule d'inspection pour la Coopération au développement, d'un « audit discrétionnaire, par coups de sonde, concernant des dossiers de coopération au développement et, en particulier, le contrôle de la comptabilité et de la facturation des ONG ». Trois ONG ont en conséquence été sélectionnées de manière aléatoire, en vue de rechercher les irrégularités qui auraient éventuellement été commises lors de l'affectation de subventions publiques. Il convient donc de souligner que l'on n'avait nullement relevé d'indices préalables de fraude ou d'irrégularités :

a) MSF (Médecins sans frontières) : « Examen de toutes les opérations d'aide d'urgence financées par l'AGCD depuis 1991 » (reçu le 10 juillet 1996);

b) SOS FAIM : « Examen de trois dossiers de financement par projet et d'un dossier de garantie » (reçu le 15 juillet 1996);

c) COOPIBO : « Examen des activités dans le cadre du financement de programme en Amérique latine (Costa Rica, Equateur et Nicaragua) » (reçu le 3 mars 1997).

B. Pour chacun des dossiers précités, la commission de suivi a entendu une série de témoins en réunion publique. A la demande de certains témoins, la réunion s'est parfois poursuivie à huis clos.

Lors de l'examen des dossiers, la commission a toujours utilisé la même procédure : elle a toujours entendu en premier lieu les enquêteurs concernés du Comité supérieur de contrôle et, le cas échéant, le ou les inspecteur(s) des Finances. Elle a ensuite toujours entendu des fonctionnaires (ou d'anciens fonctionnaires) des départements concernés — qui étaient ou avaient été en charge du dossier en question —, dont aussi des fonctionnaires de l'AGCD. Pour certains dossiers, des représentants des entreprises privées concernées ont également été entendus. Enfin, des experts ont également été entendus, à titre exceptionnel, au sujet de questions techniques ponctuelles.

C. Parallèlement, la commission de suivi a demandé, conformément au mandat qui lui a été confié, que la cellule antifraude de l'AGCD accomplisse également les missions d'enquête complémentaires suivantes :

1. MALAWI RAILWAYS : interrogatoires complémentaires de l'une des parties (2).

(1) Ce dossier a été joint, sur proposition du Secrétaire d'Etat lui-même, à la liste initiale, à la suite du naufrage, dans des circonstances tragiques, du MV Bukoba sur le lac Tanganyka en Tanzanie, le 21 mai 1996.

(2) Etant donné que les enquêteurs du CSC concernés sont très occupés par un autre dossier judiciaire, qui leur a été confié par le parquet de Hasselt, les résultats de ces interrogatoires ne seront pas disponibles avant le 15 septembre 1997.

8. « BUKOBA » (1) : « Onderzoek met betrekking tot de geplande stabilisatie van het schip « BUKOBA » » (ontvangen op 29 augustus 1996);

9. Drie NGO-dossiers : In de referentietermen van het ontwikkelingssamenwerkingsinspectieteam is sprake van een « steekproefsgewijze discretionaire audit van dossiers van de ontwikkelingssamenwerking en meer in het bijzonder op onder meer de controle op de boekhouding en de facturatie van NGO's ». Bijgevolg werden willekeurig drie NGO's geselecteerd met het oog op het opsporen van eventuele onregelmatigheden bij de aanwending van overheidssubsidies. Er dient dus benadrukt dat er geenszins sprake was van voorafgaande aanwijzingen inzake fraude of onregelmatigheden :

a) AZG (Artsen zonder Grenzen) : « Onderzoek van alle door ABOS gefinancierde noodhulpoperaties sinds 1991 » (ontvangen op 10 juli 1996);

b) SOS FAIM : « Onderzoek van drie dossiers projectfinanciering en een waarborgdossier » (ontvangen op 15 juli 1996);

c) COOPIBO : « Onderzoek van de activiteiten inzake programmafinanciering in Latijns-Amerika (Costa Rica, Ecuador en Nicaragua) » (ontvangen op 3 maart 1997).

B. Voor elk van de voornoemde dossiers heeft de commissie in openbare vergadering een aantal getuigen gehoord. Op verzoek van sommige getuigen werd de zitting soms verdergezet in besloten vergadering.

Bij het behandelen van de dossiers hanteerde de commissie steeds dezelfde procedure : als eersten werden altijd de betrokken onderzoekers van het Hoog Comité van Toezicht en desgevallend de inspecteur(s) van Financiën gehoord. Vervolgens werden steeds ambtenaren (of gewezen ambtenaren) gehoord van de betrokken departementen — die bij het dossier in kwestie betrokken waren (geweest) —, waaronder ook steeds ambtenaren van het ABOS. In bepaalde dossiers werden ook vertegenwoordigers van de betrokken privé-ondernemingen gehoord. Tenslotte werden uitzonderlijk ook deskundigen gehoord over punctuele technische aangelegenheden.

C. Daarnaast vroeg de commissie, overeenkomstig haar mandaat, dat het OSI-team ook de volgende bijkomende onderzoeksopdrachten zou uitvoeren :

1. MALAWI RAILWAYS : bijkomende ondervragingen van één van de partijen in het dossier (2).

(1) Dit dossier werd op voorstel van de staatssecretaris zelf aan de oorspronkelijke lijst toegevoegd, naar aanleiding van de tragische omstandigheden bij het zinken van de veerboot MV BUKOBA op het Tanganyka-meer in Tanzania op 21 mei 1996.

(2) Wegens de benomenheid van de betrokken HCT-onderzoekers in een ander, gerechtelijk, dossier, in opdracht van het parket van Hasselt, zullen de resultaten hiervan niet beschikbaar zijn vóór 15 september 1997.

2. BUKOBA : réaction de la cellule antifraude à une série de documents présentés en réunion par l'un des fonctionnaires entendus.

3. INTERETS : étude de la problématique des intérêts générée par les dons et les contributions à des institutions multilatérales.

4. SOS-FAIM : dans le prolongement de l'examen du dossier SOS-FAIM, étude de problématique des fonds de crédit et de garantie.

D. L'ancien ministre de la Coopération au développement, M. André Geens, a été entendu à sa demande lors de l'examen du dossier « COMARTRANS ». Simultanément, les anciens secrétaires d'Etat à la Coopération au développement, Mme Mayence-Goossens, M. André Kempinaire et M. François-Xavier de Donnéa, se sont vu offrir la possibilité d'être entendus par la commission de suivi à propos du dossier MODULMED-BENIN et il a été demandé au président du Comité supérieur de contrôle de permettre aux anciens membres du gouvernement cités de réagir au contenu du rapport, le cas échéant par le biais d'un entretien avec les enquêteurs concernés.

E. A la suite notamment de la publication récente d'une nouvelle série d'articles de presse, le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement a déclaré que le Comité supérieur de contrôle — ou une autre instance — aurait constaté des irrégularités dans pas moins de vingt-quatre dossiers concernant la coopération au développement.

Le secrétaire d'Etat a demandé à ce propos au ministre de la Justice de centraliser tous les dossiers relatifs à l'AGCD dont le parquet a été saisi et de charger spécialement un magistrat du parquet de coordonner ces dossiers.

Ne disposant cependant, pour sa part, que d'une dizaine de dossiers, la commission de suivi a demandé au secrétaire d'Etat, par lettre du 30 mai 1997, de quels autres dossiers il s'agissait et si des mesures d'enquête complémentaires avaient été ordonnées dans ces dossiers. La commission n'a reçu aucune réponse à ce jour.

Les membres de la commission de suivi estiment en effet que la Chambre doit être informée des résultats des enquêtes supplémentaires éventuellement demandées par le secrétaire d'Etat dans le cadre de ces dossiers. Ils estiment en effet qu'ils doivent pouvoir confronter ces résultats avec les recommandations reprises entre-temps dans le rapport de la commission de suivi, afin de pouvoir éventuellement compléter ou adapter ces dernières.

4. Collaboration de la commission de suivi (CS) avec le pouvoir exécutif

Pendant l'accomplissement de sa mission, la commission de suivi a pu compter sur la collaboration du

2. BUKOBA : verzoek om reactie van het OSI-team op een door één van de gehoorde ambtenaren ter zitting neergelegde bundel documenten.

3. INTERESTEN : verzoek om een studie van de problematiek van de interesten gegenereerd door giften en bijdragen aan multilaterale instellingen.

4. SOS-FAIM : Naar aanleiding van het dossier SOS-FAIM vroeg de commissie een studie over de problematiek van de krediet- en waarborgfondsen.

D. Gewezen minister van Ontwikkelingssamenwerking, de heer André Geens, werd op zijn eigen verzoek gehoord tijdens de behandeling van het dossier « COMARTRANS ». Op hetzelfde ogenblik werd ook aan de gewezen staatssecretarissen voor Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw Mayence-Goossens, de heer André Kempinaire en de heer François-Xavier de Donnéa, de mogelijkheid geboden om door de Opvolgingscommissie te worden gehoord over het dossier MODULMED-BENIN en werd de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht verzocht de genoemde gewezen regeringsleden de mogelijkheid te geven te repliceren op de inhoud van het verslag, desgevallend onder de vorm van een onderhoud met de betrokken enquêteurs.

E. Onder meer naar aanleiding van een recente nieuwe reeks persberichten verklaarde de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, dat er sprake zou zijn van niet minder dan 24 dossiers van ontwikkelingssamenwerking, waarin het Hoog Comité van Toezicht — of een andere instantie — onregelmatigheden zou hebben vastgesteld.

De staatssecretaris vroeg in dat verband aan de minister van Justitie om alle dossiers aangaande het ABOS, die aanhangig werden gemaakt bij het parket, te centraliseren en een bijzondere opdracht te geven aan een parketmagistraat om deze zaken te coördineren.

De commissie beschikte zelf echter maar over een tiental dossiers en vroeg de staatssecretaris bij brief van 30 mei 1997 om welke andere dossiers het ging en of er in deze dossiers verdere onderzoeksmaatregelen werden bevolen. Tot op heden ontving de commissie nog geen antwoord.

De leden van de commissie zijn immers van oordeel dat de Kamer op de hoogte moet worden gesteld van de resultaten van de door de staatssecretaris desgevallend gevraagde bijkomende onderzoeken in deze dossiers. De commissieleden menen namelijk dat ze deze resultaten moeten kunnen toetsen aan de in het rapport van de Opvolgingscommissie inmiddels opgenomen aanbevelingen teneinde deze laatste gebeurlijk aan te vullen of bij te sturen.

4. Samenwerking van de opvolgingscommissie met de uitvoerende macht

Tijdens de uitvoering van haar opdracht kon de Opvolgingscommissie rekenen op de medewerking

secrétaire d'Etat. Il a prorogé le mandat de la cellule antifraude et a fait en sorte, en collaboration avec la commission de suivi, que cette cellule soit fortement étoffée et compte même, à un certain moment, jusqu'à 9 enquêteurs. Le secrétaire d'Etat a également participé à plusieurs réunions de la commission de suivi, au cours desquelles il a débattu avec les membres de la commission de dossiers concrets ainsi que, d'une manière plus générale, de l'avenir de la coopération au développement. En ce qui concerne ce dernier point, il a également demandé expressément à la commission de rédiger un rapport intérimaire, afin de pouvoir tenir compte des constatations provisoires de la commission de suivi dans son « Plan d'avenir pour la coopération au développement — Annoncer la couleur ». Le secrétaire d'Etat a présenté ce plan à la commission de suivi (le 9 octobre 1966).

La commission de suivi a insisté à plusieurs reprises auprès du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, du ministre de la Fonction publique et du ministre du Budget pour que la cellule antifraude soit maintenue jusqu'à la fin de ses travaux :

1. Lorsque l'inspecteur général des Finances, M. Druyts, a démissionné de ses fonctions de coordinateur de l'équipe d'inspection pour la Coopération au développement, le président de la commission de suivi a été chargé d'une mission de médiation. Si cette mission a débouché sur la réintégration de M. Druyts au sein de la cellule d'inspection, celle-ci est néanmoins dirigée depuis lors par un autre inspecteur général des Finances, à savoir M. Pirard.

2. Le fonctionnement de la cellule d'inspection a aussi été fortement compromis lorsqu'il est apparu que cinq des six enquêteurs du CSC devaient suivre une formation à l'Ecole de criminologie et de criminalistique à partir de septembre 1996. La commission de suivi avait signalé ce problème suffisamment tôt et de manière répétée au secrétaire d'Etat, notamment par lettres du 5 février et du 23 juillet 1996. Au terme d'un échange de vues avec le ministre de la Fonction publique, le 12 septembre 1996, un compromis a pu être trouvé : une session de formation supplémentaire serait organisée à l'intention des fonctionnaires du CSC concernés. La commission de suivi formule l'espoir que ces sessions pourront être organisées de manière à ne causer aucun préjudice aux enquêteurs durant la suite de leur carrière.

3. Enfin, la commission de suivi a appris, le 25 mars 1997, qu'à dater du 1er avril 1997, l'inspecteur général Druyts ne serait plus accrédité auprès de l'AGCD. Grâce à l'intervention de la commission de suivi, notamment auprès du vice-premier ministre et ministre du Budget, M. Druyts s'est tout de même encore vu accorder la possibilité d'effectuer une mission d'étude ponctuelle pour le compte de la commission. Finalement, cette mission d'étude, relative aux intérêts produits par les contributions versées à des institutions multilatérales, a toutefois été

van de staatssecretaris. Hij verlengde het mandaat van het OSI-team en bewerkstelligde samen met de commissie dat het team sterk werd uitgebreid, op een bepaald ogenblik zelfs tot 9 onderzoekers. De staatsecretaris nam ook verschillende keren deel aan zittingen van de commissie om met de commissieleden van gedachten te wisselen over concrete dossiers en, meer in het algemeen, over de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking. In dat verband vroeg hij aan de commissie ook uitdrukkelijk een interimrapport opdat hij in zijn eigen Toekomstplan, « Kleur bekennen », rekening kon houden met de voorlopige bevindingen van de opvolgingscommissie. De staatssecretaris stelde dat plan aan de commissie voor (9 oktober 1996).

De commissie pleitte op verschillende tijdstippen bij de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, bij de minister van Ambtenarenzaken en bij de minister van Begroting voor de handhaving van het OSI-team tot de beëindiging van haar werkzaamheden :

1. Toen inspecteur-generaal van Financiën Druyts ontslag nam als coördinator van het OSI-team, werd de voorzitter van de Opvolgingscommissie belast met een bemiddelingsopdracht. Dit leidde ertoe dat de heer Druyts opnieuw werd geïntegreerd in het OSI-team, maar sindsdien wordt het team geleid door een andere inspecteur-generaal van Financiën, de heer Pirard.

2. De operationaliteit van het OSI-team kwam ook ernstig in het gedrang toen bleek dat vijf van de zes betrokken HCT-onderzoekers dienden deel te nemen aan een opleiding bij de School voor Criminalistiek en Criminologie van het ministerie van Justitie vanaf september 1996. De commissie had dit probleem tijdig en herhaaldelijk gesignaleerd aan de staatssecretaris onder meer bij brieven van 5 februari en van 23 juli 1996. Na een gedachtewisseling met de minister van Ambtenarenzaken op 12 september 1996 werd een compromis bereikt dat hierin bestond dat een extra vormingssessie zou worden georganiseerd voor de betrokken HCT-ambtenaren. De commissie drukt hierbij de hoop uit dat deze sessies derwijze zullen worden georganiseerd dat de onderzoekers hiervan geen schade zullen ondervinden tijdens het vervolg van hun loopbaan.

3. Tenslotte vernam de Opvolgingscommissie op 25 maart 1997 dat met ingang van 1 april 1997 een einde zou worden gemaakt aan de accreditatie bij het ABOS van Inspecteur-generaal Druyts. Door de bemiddeling van de commissie, onder meer bij de vice-eerste minister en minister van Begroting, werd de heer Druyts toch alsnog in de mogelijkheid gesteld om een punctuele opdracht van de commissie uit te voeren. Deze studieopdracht, met betrekking tot de interesten gegenereerd door bijdragen aan multilaterale instellingen, werd echter uiteindelijk uitge-

exécutée par M. Hendrix, inspecteur général des Finances.

C'est la raison pour laquelle la cellule antifraude a été chargée de terminer l'examen de tous les dossiers en cours. Le secrétaire d'Etat envoie à présent systématiquement au CSC ou au parquet tous les dossiers qui lui sont transmis et qui contiennent des indices de faits susceptibles de constituer une infraction.

5. **Auditions** (1)

Depuis le 5 février 1996, la commission a procédé à des auditions hebdomadaires :

— 5 février 1996 : fonctionnaires de l'AGCD;

— 12 février 1996 : fonctionnaires de l'AGCD;

— 13 février 1996 : fonctionnaires de l'AGCD;

— 26 février 1996 : fonctionnaires des Finances fonctionnaires du Commerce extérieur;

— 5 mars 1996 : fonctionnaires des Finances, fonctionnaires du Commerce extérieur, fonctionnaires de l'OND;

— 11 mars 1996 : fonctionnaires de la Cour des comptes, fonctionnaire de l'AGCD, fonctionnaires des Finances/de l'OND;

— 18 mars 1996 : M. Moreels, secrétaire d'Etat; M. Pirard, coordinateur de la cellule antifraude;

— 25 mars 1996 : M. Druyts, inspecteur général des Finances, M. Renard, professeur (UFSIA);

— 1er avril 1996 : Professeur Platteau (F.U. NAMUR), Professeur Willame (UCL), Jean Bossuyt (ECDPM);

— 26 avril 1996 : Professeur Renard (UFSIA), Professeur Doom (RUG);

— 29 avril 1996 : M. Leenaerts (ancien administrateur général de l'AGCD);

— 6 mai 1996 : Professeur Van Bilsen (ancien secrétaire général du ministère de la Coopération au développement); Mme Gerlo (directeur général de l'AGCD);

— 20 mai 1996 : cellule antifraude (MM. Vandeneede, Palma et Van Heuckelom); MM. Noirfalisse et Guillot-Pingue, fonctionnaire et ancien fonctionnaire à la Direction générale des relations économiques extérieures au ministère des Affaires étrangères; M. Boes, directeur général à l'Office national du Ducroire;

— 31 mai 1996 : MM. Bastiaensen (chef de section Jakarta, Indonésie); Leroy (chef de section Harare, Zimbabwe); Rayee (chef de section adjoint Dar Es Salaam, Tanzanie);

— 3 juin 1996 : M. Frix (directeur général à l'AGCD), M. Lelièvre-Damit (directeur général à l'AGCD);

— 10 juin 1996 : MM. Arnoldi, Meulmemans et Vanormelingen (anciens fonctionnaires généraux à la Trésorerie);

(1) La commission de suivi s'est, au total, réunie pendant 271 heures, dont 153 heures en réunion publique (auditions) et 118 heures à huis clos.

voerd door de heer Hendrix, inspecteur-generaal van Financiën.

Daarom werd de opdracht gegeven om alle lopende dossiers af te werken. De staatssecretaris stuurt nu alle dossiers die aan hem worden overgedragen en die aanwijzingen bevatten voor feiten van mogelijke strafrechtelijke aard, systematisch door naar het HCT of naar het parket.

5. **Hoorzittingen** (1)

Sinds 5 februari 1996 heeft de Commissie wekelijks hoorzittingen gehouden :

— 5 februari 1996 : ABOS-ambtenaren;

— 12 februari 1996 : ABOS-ambtenaren;

— 13 februari 1996 : ABOS-ambtenaren;

— 26 februari 1996 : ambtenaren Financiën, ambtenaren Buitenlandse Handel;

— 5 maart 1996 : ambtenaren Financiën, ambtenaren Buitenlandse Handel, ambtenaren NDD;

— 11 maart 1996 : ambtenaren Rekenhof, ambtenaar ABOS, ambtenaren Financiën/NDD;

— 18 maart 1996 : de heer Moreels, staatssecretaris; de heer Pirard, Coördinator OSI-team;

— 25 maart 1996 : de heer Druyts, inspecteur-generaal van Financiën, professor Renard (UFSIA);

— 1 april 1996 : Prof. Platteau (F.U. NAMUR), Professor Willame (UCL), Jean Bossuyt (ECDPM);

— 26 april 1996 : Professor Renard (UFSIA), Prof. Doom (RUG);

— 29 april 1996 : de heer Lenaerts (gewezen administrateur-generaal ABOS);

— 6 mei 1996 : Professor Van Bilsen (gewezen secretaris-generaal DOS); mevrouw Gerlo (Directeur-Generaal ABOS);

— 20 mei 1996 : OSI-team (de heren Vandeneede, Palma en Van Heuckelom); de heren Noirfalisse en Guillot-Pingue, ambtenaar en gewezen ambtenaar bij de Algemene Directie van de Buitenlandse economische betrekkingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken; de heer Boes, directeur-generaal Nationale Delcrederedienst;

— 31 mei 1996 : de heren Bastiaensen (sectiehoofd Jakarta, Indonesië); Leroy (sectiehoofd Harare, Zimbabwe); Rayee (adjunct-sectiehoofd Dar Es Salaam, Tanzanië);

— 3 juni 1996 : de heer Frix (directeur-generaal ABOS), de heer Lelièvre-Damit (directeur-generaal ABOS);

— 10 juni 1996 : de heren Arnoldi, Meulemans en Vanormelingen (ambtenaar-generaal en gewezen ambtenaren-generaal Thesaurie);

(1) De Opvolgingscommissie heeft in totaal 271 uren vergaderd, waarvan 153 uren openbaar (hoorzittingen) en 118 uren met gesloten deuren.

— 13 juin 1996 : Professeur Renard (UFSIA);

— 24 juin 1996 : Dossier « MALAWI RAILWAYS » : (représentants de Transurb Consult et de la cellule antifraude);

— 1er juillet 1996 : Dossier « MALAWI RAILWAYS » (représentants de Cockerill Mechanicals Industries et fonctionnaires de l'AGCD);

— 15 juillet 1996 : Dossier « MEDECINS SANS FRONTIERES » (M. Moreels);

— 19 juillet 1996 : Dossier « MALAWI RAILWAYS » (hauts fonctionnaires de l'AGCD);

— 3 septembre 1996 : M. Moreels, secrétaire d'Etat;

— 12 septembre 1996 : M. Flahaut, ministre de la Fonction publique;

— 23 septembre 1996 : Mme Roegiers (COPROGRAM) et Mme Roefs au sujet des relations entre les ONG et les pouvoirs publics;

— 30 septembre 1996 : M. Peeters (bureau d'études SOUTH RESEARCH);

— 7 octobre 1996 : représentants des bureaux d'études CADACONSULT et COOPERS-LYBRAND;

— 9 octobre 1996 : M. Moreels, secrétaire d'Etat, au sujet de son « Plan d'avenir »;

— 14 octobre 1996 : représentants du secteur des ONG : NCOS/CNCD, COPROGRAM, ADO/CODEF, Ekstermolengroep;

— 21 octobre 1996 : Dossier « SOS-FAIM » (Comité supérieur de contrôle fonctionnaires de l'AGCD et représentants de « SOS-FAIM »);

— 23 et 25 octobre 1996 : M. Moreels, secrétaire d'Etat au sujet de son « Plan d'avenir » (suite du 9 octobre 1996);

— 4 novembre 1996 : dossier « CILEGON » (Cour des comptes, Comité supérieur de contrôle, fonctionnaires de l'AGCD et représentants de l'entreprise concernée);

— 13 novembre 1996 : délégation de la FEB emmenée par M. Vandeputte (notamment au sujet de la (dé-)liaison de l'aide);

— 18 novembre 1996 : représentants des organes de l'ONU : IAPSO (1) et PNUD au sujet de l'aide multilatérale;

— 25 novembre 1996 : dossier « BUKOBA » (Comité supérieur de contrôle et secrétaire d'Etat à la Coopération au développement);

— 29 novembre 1996 : dossier « BUKOBA » (2 experts : professeur Marchal (UEL) et professeur Cuypers (KUL) ainsi qu'un représentant de l'entreprise concernée);

— 9 décembre 1996 : dossier « BUKOBA » (fonctionnaires de l'AGCD);

— 6 janvier 1997 : MM. Pirard et Druyts, inspecteur général des Finances; Dossier « BUKOBA » (fonctionnaires généraux AGCD);

(1) IAPSO : *Inter Agency Procurement Service Office.*

— 13 juni 1996 : Professor Renard (UFSIA);

— 24 juni 1996 : Dossier « MALAWI RAILWAYS » : vertegenwoordigers van Transurb Consult en OSI-team;

— 1 juli 1996 : Dossier « MALAWI RAILWAYS » : vertegenwoordiger Cockerill Mechanical Industries en ABOS-ambtenaren;

— 15 juli 1996 : Dossier « ARTSEN ZONDER GRENZEN » : de heer Moreels;

— 19 juli 1996 : Dossier « MALAWI RAILWAYS » : hogere ABOS-ambtenaren;

— 3 september 1996 : De heer Moreels, staatssecretaris, over het OSI-team;

— 12 september 1996 : De heer Flahaut, minister van Ambtenarenzaken;

— 23 september 1996 : Mevr. Roegiers (COPROGRAM) en mevr. Roefs over de verhouding tussen NGO's en overheid;

— 30 september 1996 : De heer Peeters (studiebureau SOUTH RESEARCH);

— 7 oktober 1996 : Vertegenwoordigers van de studiebureaus CADACONSULT en COOPERS-LYBRAND;

— 9 oktober 1996 : De heer Moreels, staatssecretaris, over zijn « Toekomstplan »;

— 14 oktober 1996 : Vertegenwoordigers van de NGO-sector : NCOS/CNCD, Coprogram/ADO/CODEF, Ekstermolengroep;

— 21 oktober 1996 : Dossier « SOS-FAIM » : Hoog Comité van Toezicht, ABOS-ambtenaren en vertegenwoordiger van « SOS-FAIM »;

— 23 en 25 oktober 1996 : De heer Moreels, staatssecretaris over zijn « Toekomstplan » (vervolg van 9 oktober 1996);

— 4 november 1996 : Dossier « CILEGON » : Rekenhof, Hoog Comité van Toezicht, ABOS-ambtenaren en vertegenwoordigers van de betrokken onderneming;

— 13 november 1996 : VBO-delegatie onder leiding van de heer Vandeputte (onder meer over (ont)binding van de hulp);

— 18 november 1996 : Vertegenwoordigers van UNO-organen : IAPSO (1) en UNDP over de multilaterale hulp;

— 25 november 1996 : Dossier « BUKOBA » : Hoog Comité van Toezicht en de staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking;

— 29 november 1996 : Dossier « BUKOBA » : 2 deskundigen : Professor Marchal (UEL) en professor Cuypers (KUL) en een vertegenwoordiger van de betrokken onderneming;

— 9 december 1996 : Dossier « BUKOBA » : ABOS-ambtenaren;

— 6 januari 1997 : De heren Pirard en Druyts, inspecteurs-generaal van Financiën; Dossier « BUKOBA » (ABOS-ambtenaren-generaal);

(1) IAPSO : *Inter Agency Procurement Service Office.*

— 13 janvier 1997 : Dossier « BUKOBA » (fonctionnaires AGCD, un ancien chef de section et ancien capitaine de navire);

— 31 janvier 1997 : MM. DUMON (chef de cabinet) et Gijsen (Commissaire spécial) au sujet de (la première phase de) la restructuration de l'administration;

— 3 février 1997 : Dossier « COMARTRANS » (cellule antifraude et anciens fonctionnaires AGCD);

— 17 février 1997 : Dossier « COMARTRANS » (fonctionnaires et anciens fonctionnaires AGCD);

— 3 mars 1997 : Dossier « MODULMED BENIN » (cellule antifraude et fonctionnaires Ducroire, Trésor, Affaires étrangères et AGCD);

— 10 mars 1997 : Dossier « MODULMED BENIN » (représentants des cabinets concernés de l'époque et représentants de l'entreprise concernée);

— 17 mars 1997 : Dossier « MEDECINS SANS FRONTIERES » (représentants MSF et fonctionnaires AGCD);

— 24 mars 1997 : Dossiers « MODULMED BENIN » (un ancien consul honoraire de Belgique au Bénin, trois anciens secrétaires d'Etat à la Coopération au développement et un ancien fonctionnaire général de l'AGCD);

— 14 et 15 avril 1997 : Dossier « COOPIBO » (cellule antifraude, fonctionnaires AGCD et représentants de l'ONG COOPIBO);

— 21 avril 1997 : Dossier « COMARTRANS » (un ancien ministre de la Coopération au développement); Dossier « MEDECINS SANS FRONTIERES » (Comité supérieur de contrôle);

— 28 avril 1997 : M. Moreels, secrétaire d'Etat à la Coopération au développement (au sujet de la cellule antifraude);

— 30 avril 1997 : Dossier « MEDECINS SANS FRONTIERES » (Comité supérieur de contrôle et représentants MSF);

— 5 mai 1997 : Dossier « MODULMED KENYA » (cellule antifraude et représentants Trésor et fonctionnaires AGCD);

— 23 mai 1997 : Dossier « MODULMED KENYA » (anciens fonctionnaires généraux du Trésor et de l'Administration du Commerce extérieur);

— 9 et 11 juin 1997 : Dossier « MINDELO » (cellule antifraude, fonctionnaires AGCD et représentants de l'entreprise concernée);

— 10, 11, 13, 16, 17, 23 et 24 juin et 1er, 2 et 4 juillet 1997 : réunions de travail;

— 27 juin 1997 : enquêteurs du CSC;

— 30 juin 1997 : représentants d'ADO et COPROGRAM et Inspection des Finances.

— 13 januari 1997 : Dossier « BUKOBA » : ABOS-ambtenaren, een gewezen sectiehoofd en een gewezen scheepskapitein;

— 31 januari 1997 : De heren DUMON (kabinetschef) en Gijsen (Bijzonder Commissaris) over de (eerste fase van de) herstructurering van de administratie;

— 3 februari 1997 : Dossier « COMARTRANS » : OSI-team en gewezen ABOS-ambtenaren;

— 17 februari 1997 : Dossier « COMARTRANS » : ambtenaren en gewezen ambtenaren van ABOS;

— 3 maart 1997 : Dossier « MODULMED BENIN » : OSI-team en ambtenaren Delcredere, Thesaurie, Buitenlandse Zaken en ABOS;

— 10 maart 1997 : Dossier « MODULMED BENIN » : vertegenwoordigers van de toenmalige betrokken kabinetten en vertegenwoordigers van de betrokken onderneming;

— 17 maart 1997 : Dossier « ARTSEN ZONDER GRENZEN » : vertegenwoordigers van AZG en ABOS-ambtenaren;

— 24 maart 1997 : Dossier « MODULMED-BENIN » : een gewezen Belgisch ereconsul te Benin, drie gewezen staatssecretarissen voor Ontwikkelingssamenwerking en een gewezen ambtenaar generaal van ABOS;

— 14 en 15 april 1997 : Dossier « COOPIBO » : OSI-team, ABOS-ambtenaren en vertegenwoordigers van de NGO COOPIBO;

— 21 april 1997 : Dossier « COMARTRANS » : een gewezen minister van Ontwikkelingssamenwerking; Dossier « ARTSEN ZONDER GRENZEN » : Hoog Comité van Toezicht;

— 28 april 1997 : De heer Moreels, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking : over het OSI-team;

— 30 april 1997 : Dossier « ARTSEN ZONDER GRENZEN » : Hoog Comité van Toezicht en vertegenwoordigers van AZG;

— 5 mei 1997 : Dossier « MODULMED-KENYA » : OSI-team, en vertegenwoordigers Thesaurie en ABOS-ambtenaren;

— 23 mei 1997 : Dossier « MODULMED-KENYA » : gewezen ambtenaren-generaal van de Thesaurie en van de Administratie voor Buitenlandse Handel;

— 9 en 11 juni 1997 : Dossier « MINDELO » : OSI-team, ABOS-ambtenaren en vertegenwoordigers van de betrokken onderneming;

— 10, 11, 13, 16, 17, 23 en 24 juni en 1, 2 en 4 juli 1997 : werkvergaderingen;

— 27 juni 1997 : HCT-onderzoekers;

— 30 juni 1997 : vertegenwoordigers van ADO en COPROGRAM en de Inspectie van Financiën.

CHAPITRE II

Constatations générales (1)

I. LA COOPERATION BELGE AU DEVELOPPEMENT EN CRISE

Contrairement à une idée répandue, les fonds que les pouvoirs publics dépensent par le truchement de l'AGCD ne sont pas la seule forme de coopération belge au développement. D'autres formes de coopération internationale menées par la Belgique sont reconnues en tant que coopération au développement par le comité pour l'aide au développement de l'OCDE (CAD). Au cours des années 1988 à 1995, l'AGCD a assumé en moyenne 63 % de cette coopération, ce qui représente 17,5 milliards de francs par an en moyenne. Le ministère des Finances et d'autres ministères et niveaux de compétences représentent respectivement 29 % et 8 %, soit 8 milliards et 2 milliards de francs par an.

Le tableau reproduit en annexe présente les chiffres pour les années 1992 à 1996. Le schéma reproduit en annexe donne quant à lui un aperçu du processus décisionnel au sein de la coopération belge au développement.

Cinq problèmes essentiels posés par la coopération belge au développement revenaient sans cesse lors des auditions au cours desquelles différents acteurs ont été entendus :

— les objectifs de la coopération au développement manquent de précision;

— la structure, l'organisation et le personnel de l'AGCD ne sont pas suffisamment adaptés à la multiplicité des tâches qui lui incombent;

— la prise de décision et les procédures appliquées au sein de la coopération belge au développement manquent de transparence et d'efficacité;

— le contrôle et l'évaluation de la coopération au développement ne sont pas efficaces et fonctionnels;

— les domaines respectifs de la coopération au développement et du commerce extérieur sont mal délimités.

1. L'absence d'objectifs clairement définis

Une première condition à remplir pour que la coopération au développement puisse être bien gérée est que les autorités belges définissent clairement, en accord avec leurs partenaires dans les pays en développement, le type de coopération au développement qu'elles souhaitent mener.

(1) Ce chapitre est, en grande partie, un condensé des auditions organisées au cours de la phase d'étude préliminaire et dans le cadre desquelles ont été entendus des fonctionnaires de l'AGCD, des représentants des ministères du Commerce extérieur et des Finances, des universitaires, des représentants des ONG, du secteur privé et d'organisations multilatérales.

HOOFDSTUK II

Algemene vaststellingen : de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (1)

I. DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN CRISIS

In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, zijn de gelden die de overheid via het ABOS besteedt, niet de enige vorm van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Ook andere vormen van de Belgische internationale samenwerking worden door het *Development Aid Committee* van de OESO (DAC) erkend als ontwikkelingssamenwerking. Het ABOS nam over de periode 1988-1995 gemiddeld 63 % van die samenwerking voor zijn rekening, goed voor gemiddeld 17,5 miljard frank per jaar. Het Ministerie van Financiën en andere ministeries en bevoegheidsniveaus vertegenwoordigen respectievelijk 29 % en 8 %, goed voor 8 miljard en 2 miljard frank per jaar.

De tabel in bijlage 7 geeft een overzicht van de cijfers voor 1992 tot 1996. De figuur in bijlage 8 geeft een beeld van het besluitvormingsproces in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Tijdens de voorafgaande hoorzittingen met verschillende actoren kwamen de volgende vijf kernproblemen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking steeds weer naar boven :

— de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking zijn onvoldoende duidelijk;

— de structuur, de organisatie en het personeel van het ABOS zijn onvoldoende aangepast aan het veelvoud van taken dat het ABOS krijgt toegewezen;

— de besluitvorming en de procedures in de Belgische ontwikkelingssamenwerking zijn onvoldoende doorzichtig, efficiënt en doelmatig;

— de controle en de evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking zijn niet efficiënt en niet doelmatig;

— de bevoegdheidsterreinen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel zijn slecht afgelijnd.

1. Gebrek aan duidelijke doelstellingen

Een eerste voorwaarde voor een goed beheer inzake ontwikkelingssamenwerking is dat de Belgische overheid, in overleg met haar partners in de ontwikkelingslanden, goed definieert welke ontwikkelingssamenwerking ze wil.

(1) Dit hoofdstuk is grotendeels een samenvattende weergave die gebaseerd is op de hoorzittingen tijdens de voorafgaande studieronde, met ABOS-ambtenaren, vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Handel en van Financiën, academici, vertegenwoordigers uit de NGO- en private sector en multilaterale organisaties.

Il n'y avait pas, jusqu'à présent, de vision à long terme. Chaque nouveau secrétaire d'Etat ou ministre voulait être à l'honneur ou mettre l'accent sur certains thèmes, ce qui ne favorisait pas la continuité de la politique. L'absence d'objectifs clairement définis a par ailleurs ouvert la voie à toutes sortes de lobbies, ce qui a donné lieu à l'image de la « vache à lait ». Cette culture politique en matière décisionnelle a entraîné un important morcellement de notre coopération au développement.

* *Absence de concentration géographique et sectorielle*

Le choix des pays de concentration, des secteurs et des thèmes manquait en particulier de continuité. La politique belge de coopération au développement a donné l'impression que les choix étaient faits de manière arbitraire, sans réflexion et sans tentative de justification. L'absence de stratégie d'intervention cohérente est à l'origine de l'inefficacité et du laxisme de l'administration.

* *Le manque de concertation*

Les différents acteurs de la coopération belge au développement n'ont pas été associés de manière systématique à la concertation sur les objectifs opérationnels. Il a été fait allusion à ce propos au Conseil consultatif de la coopération au développement qui a été créé en 1962, mais ne fonctionne plus à l'heure actuelle.

En outre, la coopération au développement a souvent été paternaliste. Tout le monde plaide aujourd'hui pour la cogestion, mais ce concept n'est pas facile à mettre en pratique. Les pouvoirs publics doivent dès lors définir plus clairement le contenu concret des notions de partenariat et de cogestion du pays en voie de développement. Il convient de délimiter la responsabilité du pays en voie de développement et du rôle du donateur.

* *Le manque d'ouverture*

La coopération belge au développement entretient une mauvaise relation avec l'opinion publique. Le débat annuel concernant le budget au parlement laisse également à désirer. Un aperçu détaillé de l'aide publique belge au développement (APD), organisée par tous les départements, devrait être déposé chaque année. Les rapports annuels des Pays-Bas et des pays scandinaves peuvent à cet effet constituer une source d'inspiration.

2. L'AGCD en tant qu'instrument

L'Office de la coopération au développement (OCD) a été créé en 1962 et transformé en Administration générale de la coopération au développement (AGCD) par l'arrêté royal du 23 avril 1971.

Tot nu toe was er een gebrek aan een lange termijn-visie. Elke nieuwe staatssecretaris of minister wou te zeer zijn of haar eigen klemtonen leggen waardoor de continuïteit in het beleid vaak ver te zoeken was. Door een gebrek aan duidelijke doelstellingen werd overigens de deur opengezet voor allerhande lobby's, wat leidde tot de « grabbelton »-metafoor. Die politieke besluitvormingscultuur resulteerde in een zeer versnipperde ontwikkelingssamenwerking.

* *Gebrek aan geografische en sectoriële concentratie*

In het bijzonder ontbrak bij de keuze van de concentratielanden, sectoren en thema's enige continuïteit. Het Belgisch ontwikkelingsbeleid wekte de indruk dat keuzes willekeurig worden gemaakt, zonder reflectie ter zake en zonder een poging tot verantwoording. De afwezigheid van een coherente interventiestrategie leidde tot ondoelmatigheid en een « lakse administratie ».

* *Gebrek aan overleg*

In het overleg over de beleidsdoelstellingen werden de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking niet op een systematische wijze betrokken. In dat verband werd er gewezen op de Raad van Advies voor Ontwikkelingssamenwerking die in 1962 werd opgericht, maar ondertussen niet meer functioneel is.

Bovendien was de ontwikkelingssamenwerking vaak bevoogdend. Nu pleit iedereen voor medebeheer, maar dat concept blijkt niet makkelijk om te zetten in de praktijk. De overheid moet daarom duidelijker bepalen wat het partnerschap en het medebeheer van het ontwikkelingsland concreet inhouden. Een afbakening van de verantwoordelijkheid van het ontwikkelingsland en de rol van de donor is noodzakelijk.

* *Gebrek aan openheid*

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft een slechte relatie met de publieke opinie. Ook de jaarlijkse bespreking van de begroting in het Parlement laat te wensen over. Een gedetailleerd overzicht van de Belgische ODA-hulp (*Official development assistance*), van alle departementen, zou jaarlijks moeten neergelegd worden. De jaarverslagen van Nederland en de Scandinavische landen kunnen hierbij een inspiratiebron vormen.

2. Het instrument ABOS

In 1962 werd de Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking (DOS) opgericht, die door het koninklijk besluit van 23 april 1971 werd omgevormd tot het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (ABOS).

** Les tâches de l'AGCD*

L'agenda actuel de la coopération au développement est beaucoup plus volumineux et complexe qu'il y a trente ans. Il ne se passe pas une année sans qu'une conférence mondiale ajoute un nouveau thème à la liste. Chaque responsable politique veut également privilégier ses priorités politiques. On attend de l'AGCD qu'elle gère toutes ces formes de coopération. Ce nombre important d'objectifs et de terrains d'action n'est plus gérable, d'autant plus qu'aucune hiérarchie interne précise n'a été déterminée.

La multiplicité des tâches et la forte augmentation du nombre de projets et de programmes risque de faire de l'AGCD un mastodonte ingérable. Il s'ensuit que la position de l'AGCD n'a cessé de s'affaiblir au fil des ans, en particulier par rapport aux autres acteurs au sein de la coopération au développement.

L'AGCD a également été insuffisamment associée à l'élaboration d'objectifs généraux et opérationnels. La réalisation d'études à long terme et l'élaboration d'une perspective à long terme n'ont été considérées que comme des tâches secondaires au sein de l'administration. Mais, l'AGCD n'a que trop rarement été écoutée et d'autres instances et départements ont exercé une influence trop importante sur le processus décisionnel.

L'AGCD ne peut remplir toutes les missions. Une meilleure répartition de celles-ci et le recours à la sous-traitance devraient procurer à l'AGCD plus de liberté de manœuvre et de temps pour se consacrer à la logistique de la politique et au suivi des projets et des programmes. Cela suppose toutefois une culture plus ouverte au sein du département, car l'AGCD s'est souvent vu reprocher, par le passé, sa mentalité de camp retranché.

** Le personnel de l'AGCD*

L'AGCD à Bruxelles emploie actuellement trois types de collaborateurs (voir également tableau) :

— Les collaborateurs statutaires. L'effectif de l'AGCD compte en principe 254 collaborateurs statutaires. Fin juin 1997, il y avait 239 statutaires en service à l'AGCD, dont un certain nombre à temps partiel. En unité de temps, cet effectif équivaut à 191 collaborateurs à temps plein.

— Les contractuels. Le programme pour l'emploi permet aux administrations, donc également à l'AGCD, d'engager des collaborateurs contractuels à durée déterminée. Ces contractuels remplacent généralement des agents statutaires qui sont temporairement absents. Ils peuvent également être engagés afin de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires ou d'exécuter des missions supplémentaires et spécifiques.

— Les chargés de missions. Il s'agit de coopérants (statut du personnel de la coopération) qui sont tem-

** Taken van het ABOS*

De huidige ontwikkelingsagenda is veel omvangrijker en ingewikkelder dan dertig jaar geleden. Er gaat geen jaar voorbij of er is een wereldconferentie die een nieuw thema toevoegt aan de lijst. Ook iedere beleidsverantwoordelijke wil zijn of haar beleidsprioriteiten naar voren schuiven. Van het ABOS wordt verwacht dat het al die samenwerkingsvormen opvolgt. Dat groot aantal doelstellingen en aktieterreinen is niet langer werkbaar, te meer daar er geen duidelijke onderlinge rangorde werd vastgelegd.

Door de veelheid aan taken en de grote toename van het aantal projecten en programma's dreigt het werkdomein van het ABOS af te glijden in een onbeheersbare mastodont. Het gevolg is dat de positie van het ABOS door de jaren heen verzwakt werd, en in het bijzonder tegenover de andere actoren binnen ontwikkelingssamenwerking.

Ook werd het ABOS te weinig betrokken bij het ontwikkelen van algemene en operationele doelstellingen. Het maken van lange termijn-studies en de ontwikkeling van een lange termijn-visie kreeg maar een secundaire rol binnen de administratie. Maar al te vaak werd ook niet geluisterd naar het ABOS en gingen andere instanties en departementen te veel wegen op de besluitvorming.

Het ABOS kan niet alle taken aan. Een betere taakverdeling en uitbesteding zouden het ABOS meer ruimte en tijd moeten geven voor het uitstippelen van beleidsondersteunend werk en het opvolgen van projecten en programma's. Dit veronderstelt wel een meer open cultuur van het departement, want in het verleden werd het ABOS vaak een bunkermentaliteit verweten.

** Het personeel van het ABOS*

Bij het ABOS in Brussel onderscheidt men momenteel drie soorten van arbeidsovereenkomsten (zie ook tabel) :

— De statutaire medewerkers. In principe telt het ABOS-bestand 254 statutaire medewerkers. Eind juni 1997 waren bij het ABOS 239 statutairen in dienst, waarvan een aantal deeltijds. In tijd betekent dit 191 voltijdse medewerkers.

— De contractuelen. Via het tewerkstellingsprogramma kunnen de besturen, dus ook het ABOS, voor een bepaalde duur contractuele medewerkers in dienst nemen. Meestal vervangen ze statutaire ambtenaren die tijdelijk afwezig zijn. Zij kunnen ook aangeworven worden om aan uitzonderlijke en tijdelijke behoeften te voldoen of bijkomende en specifieke opdrachten uit te voeren.

— De opdrachthouders. Het gaat om coöperanten (statuut van het personeel van de samenwerking) die

porairement incorporés à l'administration (maximum 2 à 3 ans).

L'effectif du personnel d'outre-mer a fortement diminué ces dernières années (voir tableau) :

tijdelijk bij de Administratie worden ingelijfd (maximum 2 à 3 jaar).

Het personeel overzee nam de laatste jaren sterk in aantal af. Zie tabel :

Personnel AGCD en service à Bruxelles — *ABOS-personeel in dienst te Brussel*

	Total au 30 juin 1997 (en unités de temps) — *Totaal 30 juni 1997 (in tijdseenheden)*	Total au 30 juin 1997 (personnes physiques) — *Totaal 30 juni 1997 (fysische personen)*
Statutaires. — *Statutairen*	193	239
Contractuels. — *Contractuelen*	85	98
Chargés de mission. — *Opdrachthouders*	50	50
TOTAL. — *TOTAAL*	329	387

Evolution experts coopération belge outre-mer — *Evolutie Belgische ontwikkelingsdeskundigen Overzee*

	1989	1992	1995	30 juin 1997 — *30 juni 1997*
Sections. — *Secties*	89	82	97	85
Coopération technique belge (CTB). — *Belgische Technische Samenwerking (BTS)*	1 022	416	225	140
Coopération technique universitaire (CTU). — *Universitaire Technische Samenwerking (UTS)*	89	35	19	8
Experts-AGCD. — *ABOS-deskundigen*	**1 200**	**533**	**341**	**233**
Coopérants ONG. — *NGO-coöperanten*	1 451	1 003	847	720
Volontaires Nations Unies. — *Vrijwilligers Verenigde Naties*	17	19	60	56
CTS Multi. — *BTS multi*	2	3	10	
Assistants experts. — *Assisten-deskundigen*	86	152	73	
VVOB. — *VVOB*	256	289	191	
APFE. — *APEFE*	202	226	164	
Experts non AGCD. — *Niet-ABOS deskundigen*	**2 014**	**1 692**	**1 345**	**1 056**
TOTAL. — *TOTAAL*	**3 214**	**2 225**	**1 686**	**1 289**

En outre, le problème ne se résume pas à une question de chiffres. Si au moins son cadre organique était complet, l'AGCD serait en mesure de remplir sa mission, mais du fait de la grande rotation de personnel, des statuts souvent temporaires et précaires, c'est toutefois loin d'être le cas. L'AGCD occupe trop de personnel inadapté et trop peu d'effectifs suffisamment qualifiés pour se charger des tâches complexes qui lui incombent. Le manque spécifique de comptables, d'économistes, de juristes, d'informaticiens a été dénoncé. Il avait en outre des insuffisances au niveau de la gestion du personnel. Il y a également un manque de plus en plus marqué d'« expérience de terrain » dans les pays en voie de développement.

Ce diagnostic n'est absolument pas neuf. Rappelons d'ailleurs ce qui a été dit à ce sujet dans divers milieux au cours des dernières années :

« Owing to the freeze on civil service recruitment imposed these past few years, the AGCD is suffering from a chronic shortage of qualified staff, and this

Het is echter niet alleen een kwestie van cijfers. Het ABOS zou nog in staat kunnen zijn om zijn taak naar behoren te vervullen met het aantal personeelsleden waarin het organiek kader voorziet. Door het grote verloop van het personeel, het vaak tijdelijke en onzekere statuut is dat aantal echter een façade. Er is teveel onaangepast personeel en te weinig voldoende gekwalificeerd personeel om de complexe taken van het ABOS aan te kunnen. Het specifieke tekort aan boekhouders, economisten, juristen, informatici werd aan de kaak gesteld. Bovendien was er een tekort aan personeelsmanagement. Ook is er een toenemend gebrek aan « terreinervaring » in de ontwikkelingslanden.

Deze diagnose is allesbehalve nieuw. Even herhalen wat er in recente jaren in verschillende middens hierover werd gesteld :

« Owing to the freeze in civil service recruitment imposed these past few years, the AGCD is suffering from a chronic shortage of qualified staff, and this

has undoubtedly affected the quality and effectiveness of the Belgian aid programme. Out of 379 established posts originally attributed to the AGCD, only 255 were budgeted for in June 1994 and of these 67 remained unfilled. » (OESO-DAC 1995).

« Theoretically, development cooperation administration consists of 379 employees but in practice only about 244 posts are effecxtively filled. Several services ae understaffed and / or operating at a low level. ... Overhead costs of Belgian development cooperation amount to only 5 % of the total, an indication of the problems of understaffing rather than a positive indication of efficiency. » (The reality of Aid 1995).

« Ces multiples tâches ne peuvent être menées à bien sans un personnel stable et performant, en rapport, en nombre et en qualité, avec la spécificité mais aussi la diversité des missions que l'AGCD doit remplir ... Dès lors, il faut prioritairement accroître le personnel par le recrutement d'agents statutaires de niveau 1. » (Memorandum de l'AGCD à l'intention du nouveau gouvernement) (été 1995).

« Une analyse approfondie des besoins en personnel de l'AGCD a été réalisée il y a quelques années. Cette analyse a été effectuée sous la direction d'un bureau spécialisé du ministère de la Fonction publique. Elle a conclu à la nécessité de revoir le cadre du personnel de l'AGCD :

— renforcement du niveau 1 et 2+ (vu la nécessité d'une formation plus poussée pour l'accomplissement des nombreuses tâches nouvelles en matière de conception et de contrôle);

— et extension du cadre, devant être porté à un total de 421 fonctions.

Les recommandations émises dans le cadre de cette étude n'ont jamais été exécutées ...

En outre il est même question de réduire encore davantage le cadre du personnel de l'AGCD en ne conservant plus que 254 fonctions. Nous ne pouvons admettre qu'il soit procédé à une réduction d'une telle ampleur au moment où il y a unanimité pour reconnaître que l'Administration a grand besoin d'être renforcée. » (Lettre ouverte du personnel de l'AGCD. Novembre 1995).

Le manque d'effectifs dans des services cruciaux est étroitement lié au problème du manque de personnel qualifié. C'est ainsi qu'il n'y a que deux juristes chargés du suivi de tous les problèmes juridiques. La rédaction des contrats et des conventions relève souvent à l'heure actuelle de l'improvisation. Le service Contrôle et Evaluation a dû lui aussi, se contenter de deux personnes pendant des années. Trop peu de personnes étaient également affectées à la logistique de la politique.

Si cette situation peut s'expliquer en partie par le cadre, il faut néanmoins constater que l'on n'a pas toujours recruté les personnes adéquates pour faire face aux nécessités spécifiques. Il y a eu, en ce qui

has undoubtedly affected the quality and effectiveness of the Belgian aid programme. Out of 379 established posts originally attributed to the AGCD, only 225 were budgeted for in June 1994 and of these 67 remained unfilled. » (OESO-DAC 1995).

« Theoretically, development cooperation administration consists of 379 employees but in practice only about 244 posts are effectively filled. Several services are understaffed and / or operating at a low level. ... Overhead costs Belgian development cooperation amount to only 5 % of the total, an indication of the problems of understaffing rather than a positive indication of efficiency. » (The reality of Aid 1995).

« Dit takenpakket kan niet naar behoren worden uitgevoerd zonder een stabiele en hoogopgeleide personeelsformatie die zowel kwantitatief als kwalitatief in verhouding staat tot de specifieke en diverse opdrachten die het ABOS moet vervullen ... Prioritair moet de personeelsformatie bijgevolg door de aanwerving van statutair personeel van niveau 1 worden uitgebreid. » (Memorandum van het ABOS ten behoeve van de nieuwe regering) (zomer 1995).

« Een paar jaar geleden werd een diepgaande analyse gemaakt van de personeelsbehoeften van het ABOS. Deze analyse werd uitgevoerd onder leiding van een gespecialiseerd bureau van het Ministerie van Ambtenarenzaken. De conclusie was dat de personeelsformatie van het ABOS diende te worden herzien :

— versterking van niveau 1 en 2+ (gezien de noodzaak van hogere opleiding voor de behandeling van de vele nieuwe conceptuele en controletaken);

— en uitbreiding tot een totaal van 421 betrekkingen.

De aanbevelingen van deze studie werden nooit uitgevoerd ...

Daarenboven is er zelfs sprake van een verdere verlaging van de personeelsformatie van het ABOS tot 254 betrekkingen. Wij kunnen niet aanvaarden dat op een ogenblik dat iedereen het erover eens is dat de Administratie grote nood heeft aan versterking, wordt overgegaan tot zulk een ongehoorde vermindering. » (Open brief van het ABOS-personeel. November 1995).

Nauw aanleunend bij het probleem van het tekort aan gekwalificeerd personeel is de onderbemanning van cruciale diensten. Zo zijn er slechts twee juristen voor het opvolgen van alle juridische problemen. Het opstellen van contracten en verdragen vervalt zo vaak in improvisatie. Ook de dienst Controle en Evaluatie moest het gedurende jaren stellen met twee personen. Ook voor het beleidsvoorbereidend werk worden er te weinig mensen ingezet.

Alhoewel de personeelsformatie dit gedeeltelijk kan verklaren, dient toch vastgesteld dat niet altijd de juiste mensen voor de juiste noden werden aangeworven. Voor de niet-statutaire ambtenaren was er

concerne les agents non-statutaires un manque de procédures objectives et de critères précis pour le recrutement de personnel.

La mentalité de certains membres du personnel et les relations humaines difficiles, en particulier au sein de la hiérarchie de l'AGCD, ne sont certainement pas faites pour faciliter une exécution correcte des tâches.

La structure du personnel de l'AGCD n'était donc plus en mesure de relever les défis complexes posés par la coopération au développement. De manière générale, les responsabilités n'étaient pas non plus clairement établies. Un manque de clarté dans la répartition des compétences, une communication interne et une circulation des informations déficientes, une relation difficile avec les sections, le manque d'encadrement et la centralisation à la direction de l'administration ont nui au bon fonctionnement de l'AGCD et démotivé le personnel.

Les relations et la répartition des tâches entre l'AGCD et le cabinet constituent une part essentielle du problème. D'une part, l'administration se plaint que les cabinets se substituent bien trop souvent à l'administration. D'autre part, les cabinets se plaignent d'être contraints d'accomplir des tâches qui incombent en fait à l'administration.

Enfin, la commission de suivi tient à souligner qu'en dépit de carences spécifiques, l'AGCD peut se prévaloir d'une somme considérable de connaissances professionnelles et que de nombreux fonctionnaires sont réellement motivés. Actuellement, ce potentiel est insuffisamment valorisé au sein de la structure de l'AGCD.

* *Les sections de la coopération*

Les sections de la coopération ou, en abrégé, les sections représentent l'AGCD sur le terrain. L'AGCD compte actuellement 40 sections, qui occupent 90 personnes. Elles suivent les projets et entretiennent des contacts avec les coopérants, les ONG, les partenaires locaux et les autres donateurs. Elles conseillent l'AGCD et répondent aux questions posées par celle-ci. Les compétences des sections se sont accrues d'année en année, et ce, en partie pour décharger l'administration centrale de certaines tâches.

La commission de suivi n'a pu que constater que les relations des sections avec l'AGCD laissent à désirer. C'est ainsi que l'incompréhension entre Bruxelles et les sections est grande. Bruxelles ne connaît pas suffisamment les conditions de travail des sections et inversement, et l'on craint parfois de perdre son pouvoir et son influence. Cette crainte, ainsi que la précarité du statut et la forte politisation lors des nominations, sapent la motivation.

La communication avec Bruxelles est également loin d'être parfaite. Dans de nombreux cas, l'AGCD ne répondrait tout simplement pas aux questions émanant des sections. Les missions des sections ne

een gebrek aan objectieve procedures en duidelijke criteria voor de aanwervingen.

De ingesteldheid van sommige personeelsleden en de moeilijke menselijke relaties, in het bijzonder binnen de ABOS-top, vereenvoudigden een correcte uitvoering van de taken hoegenaamd niet.

De personeelsstructuur en -invulling van het ABOS was dus niet meer bij machte om de complexe uitdagingen van ontwikkelingssamenwerking aan te kunnen. In het algemeen heerste er ook onduidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheid droeg. Gebrek aan duidelijke bevoegdheidsverdeling, een gebrekkige interne communicatie en doorstroming van informatie, een moeilijke verhouding met de secties, het gebrek aan leiding en centralisatiedrang bij de top ondermijnden de goede werking van het ABOS en de motivatie van het personeel.

De verhouding en de taakverdeling tussen het ABOS en het kabinet vormt een wezenlijk deel van het probleem. Enerzijds klaagt de administratie erover dat de kabinetten al te veel in de plaats van de administratie treden. Anderzijds klaagden de kabinetten dat zij zich verplicht zagen om werk te doen dat eigenlijk tot de taken van de administratie behoorde.

Ten slotte wil de Opvolgingscommissie benadrukken dat het ABOS, ondanks de specifieke tekorten, toch zeer veel vakkennis heeft en dat veel ambtenaren echt gemotiveerde mensen zijn. Dat potentieel wordt op dit ogenblik binnen de ABOS-structuur onvoldoende gevaloriseerd.

* *De samenwerkingssecties*

De samenwerkingssecties, of kortweg de secties, vertegenwoordigen het ABOS op het terrein. Momenteel telt het ABOS 40 secties, waar 90 mensen tewerkgesteld zijn. Zij onderhouden contacten met de projecten, de coöperanten, de NGO's, de lokale partners en de andere donoren. Zij verlenen advies aan het ABOS en antwoorden op vragen die eventueel door het ABOS gesteld worden. De bevoegdheden van de secties zijn jaar na jaar gegroeid, gedeeltelijk om de centrale administratie te ontlasten van bepaalde taken.

De opvolgingscommissie kon enkel vaststellen dat de relatie van de secties met het ABOS niet vlekkeloos verloopt. Zo is het wederzijds onbegrip tussen Brussel en de secties groot. Men kent onvoldoende elkaars werksituatie en is soms bevreesd voor verlies van macht en invloed. Dit laatste, alsook het onzekere statuut en de sterke politisering bij de benoemingen ondermijnen de motivering.

Ook de communicatie met Brussel loopt niet gestroomlijnd. In vele gevallen zou het ABOS gewoonweg niet antwoorden op nota's van de secties en werd het ABOS vergeleken met een « zwart gat ». Boven-

sont en outre pas définies de manière assez précise, de sorte que la décentralisation souhaitée des compétences est inopérante.

Les sections doivent encore consulter l'AGCD à Bruxelles pour un trop grand nombre de décisions, ce qui a pour conséquence que l'on fait souvent deux fois le même travail. Des délégations sont pourtant prévues, mais elles ne sont pas suffisamment connues.

L'effectif des sections est insuffisant et réparti entre de trop nombreuses sections. Il est souvent modifié et fortement sujet aux influences politiques. A leur retour, les membres du personnel des sections sont réaffectés à l'administration centrale soit au-dessous de leur niveau, soit sans tenir compte de leurs connaissances ni de leur expérience. Le personnel des sections ne bénéficie pas d'un statut uniforme : l'incertitude et l'arbitraire constituent plutôt la règle que l'exception. De même, la diversité des contrats, et en particulier leur brièveté (ils durent parfois moins de six mois), sont souvent une source d'insatisfaction pour le personnel des sections.

Une coopération efficace n'est possible que s'il y a sur le terrain un minimum de collaborateurs bénéficiant d'un statut correct, possédant de bonnes connaissances professionnelles et dont les tâches sont clairement définies.

3. La prise de décision et les procédures

Les directives existant au sein de l'AGCD sont insuffisantes et les instructions, déficientes. Les procédures sont trop compliquées et inadaptées aux formes modernes de coopération au développement. A titre d'exemple, il existe à l'AGCD une quarantaine de cheminements différents. Un autre exemple est que la préparation et la mise en œuvre d'un projet prennent parfois des années de retard sans que « quelqu'un » le sache au sein de l'AGCD. Entre leur identification et la fin de leur exécution, certains projets connaissent un cheminement aussi pénible qu'interminable, fait de multiples allers et retours des dossiers au sein de l'AGCD.

Il est par ailleurs apparu que les délégations de compétences étaient très limitées, ce qui, si l'on y ajoute l'extrême complexité de l'organisation du travail et les nombreux échelons de pouvoir, avait pour conséquence que les dossiers devaient parcourir un long cheminement et étaient soumis à de très nombreux contrôles, qui étaient toutefois peu efficaces. On a perdu ainsi beaucoup de temps.

Un autre problème important qui se pose pour la réalisation de projets et de programmes est l'absence de définition satisfaisante de la notion de pertinence pour le développement. Il n'y a en outre pas suffisamment d'échéances qui sont prévues pour vérifier cette pertinence. Il existe pourtant de très nombreux instruments de mesure à cet effet sous la forme de guides, d'études, d'analyses, etc., émanant pour la plupart de la Banque mondiale ou de services de coopération au développement de grands pays donadien zijn de taken van de secties onvoldoende omschreven, waardoor de gewenste decentralisatie van bevoegdheden niet werkt.

De secties moeten nog voor een te groot aantal beslissingen het ABOS in Brussel raadplegen. Hierdoor wordt er vaak dubbel werk gedaan. Er bestaan nochtans delegatiebesluiten die echter niet of onvoldoende gekend zijn.

De personeelsbezetting van de secties is onvoldoende en verdeeld over te veel secties. Ze wordt te vaak gewijzigd en is sterk onderhevig aan politieke invloed. Bij hun terugkeer wordt het sectiepersoneel ofwel onder hun niveau ofwel zonder rekening te houden met hun kennis en ervaring ingeschakeld in de centrale administratie. Er is geen eenvormig statuut voor het sectiepersoneel : onzekerheid en willekeur vormen eerder de regel dan de uitzondering. Ook de verscheidenheid aan contracten en meer in het bijzonder hun soms zeer korte termijn (6 maanden) is een bron van ontevredenheid voor het sectiepersoneel.

Zonder een minimum aantal medewerkers op het terrein, met een degelijk statuut, goede vakkennis en een duidelijk takenpakket, is een efficiënte ontwikkelingssamenwerking niet mogelijk.

3. De besluitvorming en de procedures

Het ABOS werkte met onvoldoende richtlijnen en met gebrekkige handleidingen. De procedures waren te omslachtig en onaangepast aan de eigentijdse vormen van ontwikkelingssamenwerking. Zo waren er een 40-tal verschillende besluitvormingswegen op het ABOS. Een ander voorbeeld was dat de projectvoorbereiding en -uitvoering soms jarenlange vertraging opliep, vaak zonder dat « iemand » op het ABOS het wist. Tussen identificatie en het beëindigen van de uitvoering doorlopen projecten vaak een eindeloze lijdensweg van intern heen- en weer gaande dossiers.

Vervolgens bleek de bevoegdheidsverdeling zeer beperkt. Dat, in combinatie met een zeer omslachtige manier van werken met te veel hiërarchische niveaus, maakte dat de dossiers een lange weg aflegden met veel, maar weinig efficiënte controle. Op die manier ging er veel tijd verloren.

Een ander belangrijk pijnpunt bij het totstandkomen van projecten en programma's is de gebrekkige definiëring van de notie ontwikkelingsrelevantie. Ook zijn er onvoldoende momenten voorzien voor de toetsing van de ontwikkelingsrelevantie. Nochtans bestaan hiervoor zeer veel meetinstrumenten in de vorm van handboeken, studies, onderzoeken en dergelijke, meestal verricht door de Wereldbank of ontwikkelingsdiensten van grote donorlanden. In dit kader besteedde de opvolgingscommissie extra aan-

teurs. La commission d'enquête parlementaire a, à cet égard, consacré une attention toute particulière à la méthode PIPO (méthode PIPO signifiant méthode de planification des interventions par objectifs) (1).

Sur base d'une analyse minutieuse de la situation problématique, toutes les données sont placées dans un cadre logique afin de parvenir à la solution idéale. C'est ainsi que l'on vérifie notamment la pertinence pour le développement, que l'on définit la situation idéale, que l'on énumère tous les facteurs contextuels (entourage et acteurs), et que l'on détermine un certain nombre de stratégies possibles, les critères de suivi et d'évaluation étaient établis à l'avance. La participation des intervenants, le cadre logique et la transparence constituent des éléments importants dans le cadre de la méthode PIPO. En ce qui concerne l'utilisation de la méthode PIPO jusqu'à présent, la commission de suivi est arrivée aux constatations suivantes :

— la méthode PIPO est un instrument précieux et est reconnue au niveau international;

— la méthode PIPO permet par ailleurs la comparaison d'analyses;

— son introduction au sein de l'AGCD s'est déroulée dans d'assez mauvaises conditions et n'a porté que sur un certain nombre d'aspects de la gestion et non sur le cycle complet du projet;

— l'AGCD a sous-estimé la complexité de la méthode;

— la participation d'autres partenaires concernés est insuffisante;

— il faut créer un cadre de référence, standardiser davantage la méthode et systématiser davantage les différentes phases;

— il faut notamment que l'évaluation soit déjà intégrée à la phase de planification et aux autres éléments du cycle afin de permettre et de faciliter une évaluation ultérieure;

— lors de l'élaboration d'un cycle de projet, on tient trop peu compte des variables, ce qui est nécessaire à l'adaptation et au contrôle éventuels du projet.

4. Contrôle et évaluation

Le nombre important de tâches que doivent accomplir certains services affaiblit considérablement le suivi et le contrôle. Une partie de la surcharge de travail serait due à un excédent de tâches purement administratives et d'exécution. Cette surcharge de travail accroît en outre le risque d'erreur.

Par ailleurs, les niveaux de contrôle étaient très nombreux à l'AGCD jusqu'à la réforme de janvier 1997 :

(1) chef de service, (2) directeur d'administration, (3) directeur général, (4) administrateur général, (5)

(1) La méthode PIPO a été développée dans les années 1980 par l'administration allemande de la coopération au développement.

dacht aan de zogenaamde DIP-methode, wat staat voor doelgerichte interventieplanning-methode (1).

Op basis van een nauwgezette analyse van de probleemsituatie worden alle gegevens in een logisch kader geplaatst, om zo te komen tot de ideale oplossing. Zo gaat men onder meer de ontwikkelingsrelevantie na, men definieert de ideale situatie, alle contextfactoren (omgeving en actoren) worden opgesomd, men bepaalt een aantal mogelijke strategieën en de criteria voor opvolging en evaluatie worden vooraf bepaald. Belangrijk bij de DIP-methode zijn de participatie van de intervenanten, het logisch kader en transparantie. Wat de aanwending van de DIP-methode tot nu toe betreft, kwam de opvolgingscommissie tot de volgende vaststellingen :

— de DIP-methode op zich is een waardevol instrument en wordt internationaal erkend;

— de DIP-methode maakt het trouwens mogelijk om analyses te vergelijken;

— toch gebeurde de invoering ervan op het ABOS vrij gebrekkig en werd beperkt tot enkel een aantal aspecten van het beheer en niet tot de volledige projectcyclus;

— het ABOS heeft de complexiteit van de methode onderschat;

— de participatie van andere betrokken partners is onvoldoende;

— er is behoefte aan een referentiekader, aan meer standaardisering in de methode en meer systematisering in de verschillende fasen;

— in het bijzonder moet de evaluatie reeds ingebouwd worden in de planningsfase en in de andere elementen van de cyclus teneinde een latere evaluatie mogelijk en gemakkelijker te maken;

— bij het opmaken van een projectcyclus wordt te weinig rekening gehouden met de variabele factoren, wat nodig is om het project eventueel te kunnen bijsturen en op te volgen.

4. Controle en evaluatie

Het groot aantal taken dat sommige diensten moeten verwerken, verzwakt de opvolging en de controle aanzienlijk. Een deel van de werkoverlast zou te wijten zijn aan een teveel aan zuiver administratieve en uitvoerende taken. De werkoverlast vergroot trouwens het gevaar op het maken van fouten.

Verder waren er tot de hervorming van januari 1997 zeer veel controleniveaus op het ABOS :

(1) diensthoofd, 2) bestuursdirecteur, 3) directeur-generaal, 4) administrateur-generaal, 5) kabinets-

(1) De DIP-methode werd in de jaren 1980 ontwikkeld door het Duitse ontwikkelingssamenwerkingsbestuur.

collaborateur de cabinet, (6) chef de cabinet et (7) ministre. S'ajoutent également : (8) Inspection des finances, (9) contrôleur des engagements et (10) Cour des comptes.

La réforme de janvier 1997 prévoit une structure à trois échelons pour le traitement fonctionnel des dossiers et des projets :

— responsabilité du dossier : gestionnaire du dossier;

— vérification de la procédure : chef de service;

— signature : directeur d'administration.

La quantité des contrôles ne signifie cependant pas qu'ils soient sans défauts. Le contrôle est essentiellement de nature administrative et n'est certainement pas suffisant en ce qui concerne la pertinence pour le développement. Il n'existe aucune culture d'évaluation à l'AGCD. C'est ainsi, que, jusqu'il y a peu, seuls deux fonctionnaires étaient attachés au service Evaluation et Contrôle. La coopération belge au développement n'a pas l'habitude d'évaluer le contenu des projets et des programmes. Une « mentalité de comptable » prédomine. Les relations difficiles entre les sections et l'administration centrale ont également pour conséquence qu'il y a trop peu de feed-back des expériences et constatations sur le terrain.

La crise actuelle montre toutefois la nécessité d'un contrôle et d'une évaluation efficaces. L'évaluation est un aspect essentiel parce qu'il n'y a pas de véritable marché pour le « produit » coopération au développement dans lequel une qualité médiocre serait sanctionnée par une baisse de la demande. La qualité de la coopération au développement ne peut être contrôlée que par le biais d'une évaluation.

Une série de projets échouent en effet actuellement du fait de la complexité de la coopération au développement. Une culture ouverte est nécessaire en la matière. Ce n'est que si l'on procède à une évaluation que l'on pourra tirer les leçons de ces échecs. En outre, l'AGCD ne peut se défendre contre les prétendus scandales et les insinuations que si elle dispose de données d'évaluation. La position de l'AGCD s'est par trop affaiblie au fil des ans, en raison de l'insuffisance des contrôles *a posteriori* et de l'évaluation, ce qui a finalement sapé l'assise sociale de la coopération au développement.

5. Les sphères de compétence respectives de la coopération au développement et du commerce extérieur

Une grande partie des dossiers litigieux, qui sont notamment parus dans la presse, concernent au premier chef des prêts d'Etat à Etat. Les prêts d'Etat à Etat sont avant tout un instrument du commerce extérieur belge, qui est toutefois reconnu sur le plan international, comme un instrument de la coopération au développement en raison de la haute proportion de concessionnalité.

Le département du Commerce extérieur doit prendre en compte les intérêts économiques de la Belgi-

medewerker, 6) kabinetschef, en 7) minister. Komt daar nog bij 8) Inspectie van Financiën, 9) controleur van de vastleggingen en 10) Rekenhof.

De hervorming van januari 1997 beoogt voor de functionele dossier- of projectbehandeling een drietrapsstructuur :

— verantwoordelijkheid van een dossier bij 1 dossierbeheerder;

— de procedureverificatie door een diensthoofd;

— de ondertekening door de bestuursdirecteur.

De hoeveelheid aan controle betekent echter niet dat deze vrij is van gebreken. De controle is vooral van administratieve aard en schiet zeker tekort inzake ontwikkelingsrelevantie. Op het ABOS bestaat er eigenlijk geen evaluatiecultuur. Zo waren er, tot voor kort, op de dienst Controle en Evaluatie slechts twee ambtenaren tewerkgesteld. De Belgische ontwikkelingssamenwerking is niet vertrouwd met inhoudelijke evaluatie van projecten en programma's. Een « boekhoudersmentaliteit » overheerst. Ook de moeilijke verhoudingen tussen de secties en de centrale administratie hebben tot gevolg dat er te weinig terugkoppeling is van ervaringen en vaststellingen op het terrein.

Nochtans bewijst de huidige crisis de noodzaak aan een degelijke controle en goede evaluatie. Evaluatie is zeer belangrijk omdat er geen markt is voor het « product » ontwikkelingssamenwerking die een slechte kwaliteit afstraft met een dalende vraag. De kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking kan alleen via evaluatie worden nagegaan.

Door de complexiteit van ontwikkelingssamenwerking mislukken nu eenmaal een aantal projecten. Een open cultuur hierover is noodzakelijk. Enkel via evaluatie kan men hieruit de nodige lessen trekken naar de toekomst. Bovendien kan het ABOS zich enkel met evaluatiegegevens in de hand verdedigen tegen vermeende schandalen en verdachtmakingen. Door de jaren heen werd door een gebrekkige *ex post* controle en evaluatie de positie van het ABOS al te zeer verzwakt. Dit ondermijnde ten slotte het maatschappelijk draagvlak van ontwikkelingssamenwerking.

5. De bevoegdheidsterreinen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel

Een groot deel van de probleemdossiers, die onder meer in de pers verschenen, betreffen in de eerste plaats leningen van Staat tot Staat. Leningen van Staat tot Staat zijn vooral een instrument voor de Belgische buitenlandse handel. Internationaal wordt dit wel erkend als ontwikkelingssamenwerking omwille van het hoge giftelement.

Het departement Buitenlandse Handel moet oog hebben voor de economische belangen van België.

que. Le secrétariat du CAD de l'OCDE estime que les objectifs de la coopération au développement ne sont pas nécessairement opposés aux intérêts économiques du donateur, du moins si celui-ci considère son intérêt personnel à long terme et voit plus loin que les intérêts (commerciaux) à court terme. Il doit toutefois être clair que lorsque des moyens de la coopération au développement sont en jeu, la coopération au développement doit avoir son mot à dire.

Etant donné que ces moyens sont imputables à l'aide publique au développement, le département de la coopération au développement devrait donc pouvoir jouer un rôle plus important. Jusqu'à présent, cela n'a pas été le cas. L'AGCD est trop souvent restée sur la touche et est trop peu intervenue dans les réunions de concertation prévues. Les pressions politiques, une définition imparfaite de la notion de pertinence pour le développement et l'absence de garanties contraignantes ont fait de l'AGCD, et par conséquent de la coopération au développement, le maillon faible de la chaîne.

— *La liaison de l'aide*

Un autre problème est la liaison de l'aide, appliquée tant pour les prêts d'Etat à Etat que pour des formes spécifiques de coopération au développement, comme la coopération financière. La liaison implique que les fonds de développement octroyés par la Belgique doivent être affectés à l'achat de biens ou services belges. De manière générale, il ressort des statistiques du CAD que la Belgique figure parmi les pays qui pratiquent le plus cette forme d'aide. Lorsque la liaison reste souhaitable, elle doit s'accompagner de garanties suffisantes que la pertinence pour le développement de l'intervention n'est pas compromise et que cette liaison n'entraîne ni distorsion de la concurrence ni augmentation des prix.

Dans ce cadre, la commission de suivi a procédé à un échange de vues approfondi avec la Fédération des entreprises de Belgique (FEB). Les délégués de la FEB ont formulé les observations suivantes :

— le secteur privé est l'un des éléments moteurs dans les pays en voie de développement;

— un fonctionnement efficace et transparent de l'AGCD est dans l'intérêt de tous et le secteur privé ne tire aucun profit du désordre qui a régné;

— il ne s'indique pas de délier l'aide unilatéralement, mais le déliement au niveau européen est une thèse défendable;

— les projets de grande envergure ne sont pas synonymes « d'éléphants blancs »;

— on ne peut sous-estimer l'effet multiplicateur des interventions liées;

— dans ce cadre, enfin, la FEB a fait référence à la pratique des Pays-Bas : un programme spécial en faveur des entreprises est prévu dans le budget annuel sous une mention spéciale (ORET).

Het DAC-secretariaat van de OESO stelt dat de objectieven van ontwikkelingssamenwerking niet noodzakelijk tegengesteld zijn aan de economische belangen van de donor, wanneer de donor zijn eigenbelang op lange termijn ziet en de korte termijn (comerciële) belangen overstijgt. Het moet echter duidelijk zijn dat, waar er middelen van ontwikkelingssamenwerking in het spel zijn, ontwikkelingssamenwerking voldoende zeggenschap moet krijgen.

Daar deze middelen ODA-aanrekenbaar zijn, zou het departement ontwikkelingssamenwerking dus een grotere rol moeten kunnen spelen. Tot nu toe was dit niet het geval. Het ABOS bleef maar al te vaak aan de kant staan en kwam te weinig tussenbeide in de voorziene overlegvergaderingen. Politieke druk en gebrekkige definiëring van de notie ontwikkelingsrelevantie en de afwezigheid van afdwingbare garanties maakten het ABOS, en dus de ontwikkelingssamenwerking tot de zwakke schakel.

— *De binding van de hulp*

Een ander probleem dat zich zowel stelt bij de leningen van Staat tot Staat als bij specifieke vormen van ontwikkelingssamenwerking, zoals de financiële samenwerking, is de binding van de hulp. Binding betekent dat met het Belgisch ontwikkelingsgeld Belgische goederen of diensten moeten worden aangekocht. In het algemeen blijkt uit de DAC-cijfers dat België bij de koplopers hoort inzake gebonden hulp. Daar waar binding gewenst blijft, moeten er echter voldoende garanties zijn dat het ontwikkelingsrelevant karakter van het optreden niet in het gedrang gebracht wordt en dat deze binding niet leidt tot concurrentievervalsing of prijsverhoging.

In dit kader had de Opvolgingscommissie een uitgebreide gedachtewisseling met het Verbond van Belgische ondernemingen (VBO). Vertegenwoordigers van het VBO formuleerden de volgende opmerkingen :

— de private sector behoort tot één van de stuwende krachten in de ontwikkelingslanden;

— een doeltreffende en transparante werking van het ABOS is in het belang van iedereen en het is niet zo dat de privé-sector baat heeft bij de voorbije wanorde;

— unilateraal de hulp ontbinden is niet aangewezen, maar ontbinding op Europees niveau is wel een verdedigbare positie;

— grootschalige projecten zijn geen synoniem voor witte olifanten;

— men mag het multiplicatoreffect van gebonden interventies niet onderschatten;

— in dit kader verwees het VBO ten slotte naar de praktijk in Nederland, waarbij een speciaal programma ten voordele van het bedrijfsleven onder een afzonderlijke vermelding (ORET) in de jaarlijkse begroting wordt opgenomen.

La FEB a également évoqué les interventions dans les contrats de formation d'entreprises (les Concom). L'AGCD a créé le système dans les années 1980 pour aider les entreprises ayant signé ou sur le point de signer un contrat commercial avec un pays en voie de développement à former de la main-d'œuvre locale. L'intervention de l'AGCD se limitait au financement de l'aspect « formations » et n'excédant pas 10 % de la valeur globale du contrat commercial (avec un plafond de 25 millions de francs). Au cours de précédentes auditions, l'attention avait été attirée sur ce que cette combinaison coopération au développement/promotion des exportations peut avoir d'ambigu.

La commission de suivi a pris connaissance de ces arguments et certains membres ont nuancé certaines notions :

— l'impact macroéconomique de l'aide liée sur l'emploi et la croissance économique est marginal. Le contraire n'a jamais pu être démontré;

— des études montrent que l'aide liée entraîne une augmentation du niveau des prix de 20 à 30 % en moyenne. La commission de suivi a découvert des cas où soit l'augmentation de prix était plus flagrante encore, soit la qualité était médiocre;

— la discussion sur le principe du déliement ne remet pas en question le rôle des entreprises dans les pays en voie de développement, mais elle aboutit à la conclusion que des garanties suffisantes et la concurrence sont nécessaires pour obtenir le meilleur rapport qualité/prix;

— l'application généralisée de l'aide liée est souvent un obstacle à la cohérence et à la coordination entre les différents donneurs.

Dans une phase ultérieure, la commission de suivi a également entendu des représentants de l'*Inter-Agency Procurement Service Office* (IAPSO). L'IAPSO fait partie des Nations unies dont elle assure les achats de différents organes. L'IAPSO est spécialisé dans la normalisation, l'harmonisation, l'assistance technique, le renforcement des capacités locales, la planification, l'identification, l'exécution et la vérification des procédures d'achat. En achetant en bloc, l'IAPSO obtient (généralement) des prix plus avantageux. Il se conforme en principe aux normes des Nations unies, qui préconisent, entre autres, la concurrence et le contrôle des prix. La concurrence peut être limitée à la demande de donateurs, mais elle sera néanmoins soumise à un contrôle international. L'IAPSO met un point d'honneur à respecter une stricte neutralité, tant en ce qui concerne le choix des fournisseurs que celui des pays.

Le CAD a élaboré en 1986 le Code ICB (*International Competitive Bidding*), qui énonce un certain nombre de principes en matière d'adjudications publiques. La Belgique a souscrit à ce code.

Het VBO bracht ook de tussenkomsten in bedrijfsgerichte opleidingscontracten, of de zogenaamde Comcon's, in herinnering. In de jaren 1980 werd dit stelsel opgericht door het ABOS om Belgische bedrijven die een commercieel contract gingen afsluiten of hadden afgesloten met een ontwikkelingsland, te ondersteunen bij de opleiding van plaatselijke werkkrachten. De ABOS-interventie beperkte zich tot het financieren van het onderdeel « opleiding » en bedroeg niet meer dan 10 % van het globale bedrag van het commerciële contract (met een maximum van 25 miljoen frank). Tijdens voorgaande hoorzittingen werd hierbij gewezen op het dubbelzinnig samengaan van ontwikkelingsamenwerking en exportpromotie.

De opvolgingscommissie nam kennis van deze argumenten en sommige leden maakten hierbij een aantal nuanceringen :

— de macro-economische impact van gebonden hulp op werkgelegenheid en economische groei is marginaal. Het tegendeel werd nog niet aangetoond;

— studies wijzen uit dat gebonden hulp leidt tot een stijging van het prijsniveau met gemiddeld 20 % à 30 %. De opvolgingscommissie stootte op gevallen waar de prijsopdrijving veel flagranter was en de kwaliteit ondermaats;

— de discussie voor of tegen ontbinding stelt de rol van het bedrijfsleven in de ontwikkelingslanden niet in vraag, maar vraagt naar voldoende garanties en concurrentie om te komen tot de beste prijs/kwaliteit verhouding;

— het veralgemeend gebruik van gebonden hulp verhindert vaak de coherentie en coördinatie tussen de verschillende donoren.

In een latere fase heeft de opvolgingscommissie ook vertegenwoordigers van het *Inter-Agency Procurement Service Office* (IAPSO) gehoord. IAPSO behoort tot de VN-familie en verzorgt de aankopen van verschillende VN-organen. IAPSO is gespecialiseerd in standaardisatie, harmonisatie, technische bijstand, het versterken van de lokale capaciteiten, inzake planning, identificatie, uitvoering en verificatie van aankoopprocedures. Door het aankopen en bloc bekomt IAPSO (vaak) betere prijzen. In principe volgt het de richtlijnen van de VN, waarin principes zoals mededinging en prijscontrole zijn opgenomen. Op vraag van donoren kan de mededinging beperkt worden, maar toch onderworpen worden aan een internationale toetsing. IAPSO staat op een strikte neutraliteit, qua leverancierkeuze en keuze van een bepaald land.

De DAC ontwikkelde in 1986 de ICB-Code (*International Competitive Bidding*), waarin een aantal principes voor overheidsaanbestedingen op een rij werden gezet. België onderschreef die code.

II. L'ANALYSE DES DIFFERENTS ASPECTS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Le rapport 1995 de l'AGCD contient les considérations suivantes au sujet de la coopération au développement :

« La Belgique est souveraine en matière de coopération au développement. Toutefois, pour ce qui concerne l'harmonisation de la politique, les conventions et les règles, ainsi que le code de conduite, elle adhère aux orientations du CAD, un des nombreux comités de l'OCDE, sur base de la règle de l'unanimité (fixée selon les normes de l'Etat-membre le plus faible en matière de pertinence en matière de développement).

Les règles de commerce et de respect de la libre concurrence font aussi l'ojbet de conventions réciproques au sein du comité des échanges de l'OCDE. Il existe un lien étroit entre les deux dans le sens que la nature et les objectifs de la libre concurrence renforce et facilite l'appréciation du commerce, du moins en théorie. Ainsi, grâce à un respect plus strict du comité des échanges, la pertinence du développement peut être assurée de manière plus efficace. Le comité des échanges est également surveillé au sein du groupe Consensus (composé des mêmes membres mais sans les fonctionnaires de l'OCDE).

L'information concernant la nature des activités et le respect ou le conrôle de ces règles se fait moyennant un système de notification (1) statistique propre à chaque comité. Ce système d'information communique les flux financiers alloués par la Belgique et destinés à certains pays et territoires selon un liste politiquement déterinée. Chaque pays est en droit d'opérer une sélection plus sévère (en privilégiant les pays les plus pauvres, par exemple) que celle qui a présidé à l'élaboration de la liste politique de l'OCDE/CAD.

L'affectation des moyens de la coopération au développement doit répondre à deux critères qui déterminent la pertinence du développement, à savoir :

a. le critère *quantitatif*, c'est-à-dire le fait d'être inscrit au budget public avec un élement minimum de don de 25 % (de préférence au budget de la coopération au développement en raison de l'autocontrôle supposé de celle-ci sur l'élément qualitatif).

(1) Les dépenses en matière de coopération au développement sont assumées par l'AGCD (55,7 %), le ministère des Finances (35,4 %), l'Office national de Ducroire (3,7 %), un certain nombre de ministères fédéraux et d'autres administrations décentralisées. Les crédits d'Etat à Etat sont inscrits au budget du ministère des Finances mais leur affectation dépend du ministère du Commerce extérieur. Les communications à l'OCDE se font, pour le CAD, par la coopération au développement au sein du système d'information CAD, pour le comité des échanges, au sein de SNPC (système de notificationd es pays créanciers).

II. DE VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VAN NADERBIJ BEKEKEN

Het jaarverslag 1995 van het ABOS over ontwikkelingssamenwerking zegt het volgende :

« België is souverein op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Inzake harmonisering van het beleid, afspraken, regels en gedragscode volgt ons land echter de richtlijnen van het Ontwikkelingshulpcomité (DAC), één van de vele comités van de OESO op basis van de eenparigheid. Anders gezegd, de bereidwilligheid van een land om spelregels te aanvaarden bepaalt de gemeenschapsregel.

De regels voor de handel en de naleving van de vrije concurrentie worden eveneens onderling afgesproken binnen het Handelscomité van de OESO. Er bestaat een sterke band tussen de doelstellingen van de twee comités vermits het naleven van de mededingingsprincipes automatisch de gerichtheid naar de ontwikkelingsrelevantie vergemakkelijkt en versterkt, tenminste in theorie. Verder houdt ook de Consensus-groep toezicht op het Handelcomité (samengesteld uit dezelfde leden maar zonder de OESO-ambtenaren).

De controle en opvolging van deze regels gebeurt voor elk comité afzonderlijk, aan de hand van een statistisch meldsysteem (1). Dit informatiesysteem meldt de geldstromen van België naar bepaalde landen en gebieden die op een vastgestelde DAC-lijst voorkomen, opgesteld op basis van politieke besluitvorming. Het staat elk land vrij hier strenger in te selecteren (door bijvoorbeeld de armste landen te bevoorrechten) dan de selectie die gebeurde voor het opstellen van de politiek overeengekomen OESO/DAC lijst.

De bestedingen voor ontwikkelingssamenwerking moeten voldoen aan de volgende twee criteria, die de ontwikkelingsrelevantie bepalen :

a. het *kwantitatieve* criterium, dit wil zeggen ingeschreven zijn op de overheidsbegroting met een minimum giftelement van 25 %. Dit bij voorkeur, maar niet verplicht, op de begroting van ontwikkelingssamenwerking omwille van de veronderstelde zelfcontrole door ontwikkelingssamenwerking op het kwalitatieve element.

(1) De uitgaven inzake ontwikkelingssamenwerking worden besteed door het ABOS (55,7 %), het ministerie van Financiën (35,4 %), de Nationale Delcrederedienst (3,7 %) en een aantal federale ministeries en andere ongeschikte Besturen. De kredieten van Staat tot Staat worden ingeschreven op het budget van het ministerie van Financiën maar hun aanwending hangt af van het ministerie van Buitenlandse Handel. De meldingen aan de OESO gebeuren via het DAC informatiesysteem voor ontwikkelingssamenwerking, voor het Handelscomité via het meldingssysteem van de landen die schuldeiser zijn.

b. Le critère *qualitatif* de la pertinence du développement, c'est-à-dire le fait de répondre à un progrès économique et social lié à :

(i) la croissance économique;
(ii) l'équité sociale (répartition des revenus);

(iii) la viabilité (le développement doit pouvoir continuer, même après le retrait du donateur).

Cette viabilité est mesurée par un contrôle méthodologique des sept points suivants (1) :

(1) renforcement des capacités institutionnelles locales (*capacity building*);
(2) rentabilité financière via — au minimum — une analyse coût/bénéfice;
(3) définition des valeurs socio-économiques;

(4) analyse technique et sectorielle (agriculture, soins de santé, infrastructure, enseignement, équipements, ...;
(5) impact ou analyse d'efficience;
(6) sensibilisation au rapport hommes/femmes;
(7) effets sur l'environnement.

L'AGCD utilise deux méthodes pour apprécier ce processus préalable :

a. chaque intervention est modulée et fractionnée en diverses phases, subdivisées à leur tour en plusieurs étapes, au cours desquelles les pays, la section de coopération et l'AGCD doivent obligatoirement intervenir avant de proposer l'approbation d'un projet. Cette préparation progressive est ce qu'on appelle le Project Management Cycle (PMC) ou cycle d'intervention.

L'avancement et l'évaluation par intervention sont enregistrés en termes administratifs (suivi et progrès des intervenants) et financiers dans des tableaux de bord établis par pays.

b. Afin de soutenir méthodologiement cette approche procressive, l'AGCD recourt à la planification de l'intervention par objectif direct (PIPO).

Cette méthode comence par analyser le problème de manière systématique et participative avant de transformer — selon un cadre logique — l'analyse en planning. »

1. La coopération bilatérale directe (de l'AGCD)

Relèvent de la coopération bilatérale directe, les projets et interventions mis en œuvre par l'AGCD elle-même, c'est-à-dire dont elle garde la responsabilité, ainsi que les bourses d'études et de stage. La coopération financière s'inscrit aussi dans le cadre de la coopération bilatérale directe. Bien qu'elle soit principalement mise en œuvre sur le terrain par des

(1) Des lignes directrices, destinées à permettre l'établissement de cette pertinence, ont été approuvées en décembre 1988. Elles font l'objet d'un document intitulé « Principes du CAD pour l'examen préalable des projets ». OCDC, Paris, 23 p.

b. Het *kwalitatieve* criterium van de ontwikkelingsrelevantie, dit wil zeggen beantwoorden aan een economische en sociale vooruitgang met betrekking tot de :

(i) economische groei;
(ii) sociale rechtvaardigheid (verbeterde inkomstenverdeling onder beroepsklassen);
(iii) duurzaamheid (de ontwikkeling moet kunnen doorgaan, zelfs na de terugtrekking van de donor).

De duurzaamheid wordt gemeten door een methodologische kontrole in zeven stadia (1) :

(1) versterking van de lokale institutionele mogelijkheden (*capacity building*);
(2) financiële rentabiliteit via — ten minste — een kosten/baten analyse;
(3) het bepalen van de socio-economische waarden;
(4) technische en sectoriële analyse (landbouw, volkgezondheid, infrastructuur, onderwijs, uitrusting, ...);
(5) efficiëntie-analyse;
(6) sensibilisatie inzake het thema man/vrouw;
(7) milieu effect rapportering (MER).

Het ABOS gebruikt twee methodes om de ontwikkelingsrelevantie te toetsen :

a. Elke interventie wordt gemoduleerd en onderverdeeld in verschillende fasen en stappen, waarin de landen, de samenwerkingssectie en het ABOS verplicht dienen tussen te komen vooraleer een project ter goedkeuring voor te leggen. Deze stapsgewijze voorbereiding wordt de *Project Management Cycle* (PMC) of de interventiecyclus genoemd.

De vooruitgang en de evaluatie van elke interventie worden in administratieve (opvolging en verloop van de actoren) en financiële termen weergegeven in boordtabellen, opgesteld per land.

b. Om deze stapsgewijze aanpak methodologisch te ondersteunen, gebruikt het ABOS de Doelgerichte Interventie Planning (DIP-methode).

Deze methode analyseert eerst het probleem op systematische en participatieve wijze en zet de analyse daarna — volgens een logisch stramien — om in een planning. »

1. De directe bilaterale samenwerking (van het ABOS)

Onder de directe bilaterale samenwerking vallen de projecten en interventies die door het ABOS zelf worden uitgevoerd, met andere woorden waarvoor zij de verantwoordelijkheid draagt, evenals de studie- en stagebeurzen. Ook de financiële samenwerking vormt hiervan een onderdeel. Niettegenstaande de noodhulp op het terrein hoofdzakelijk door derden

(1) De directieven die het vastellen van de relevantie bepalen werden bekrachtigd in december 1988. Zij worden beschreven in het document « DAC principes inzake het voorafgaandelijk onderzoek van de projecten » OESO, Parijs, 23 blz.

tiers, l'aide d'urgence ressortit aussi à la coopération bilatérale directe.

A l'heure actuelle, l'AGCD compte plus de 900 projets en préparation ou en cours. En 1995, le nombre de bourses d'études et de stage accordées par l'AGCD s'élevait à environ 1 300. La coopération bilatérale directe a nécessité une enveloppe budgétaire d'environ 3 milliards de francs en 1996. L'AGCD entretient des relations avec une quarantaine de pays en moyenne dans le domaine de la coopération directe. A la coopération avec une série de pays de programme s'ajoute la coopération bilatérale avec un nombre fluctuant d'autres pays, limitée à des initiatives isolées prenant la forme de projets, d'aide financière ou de bourses.

* *La coopération financière*

La coopération financière peut prendre une des formes suivantes :

1. dons en numéraire;
2. prêts à des taux et conditions plus favorables que ceux du marché;
3. bonifications d'intérêts à imputer sur la charge d'emprunts consentis par des tiers;
4. garanties de bonne fin sur ces emprunts;
5. participations dans des entreprises d'économie mixte ou publiques et dans des banques de développement nationales ou régionales.

La coopération financière était précédemment mise en œuvre par le biais du Fonds de la coopération au développement, créé par la loi du 10 août 1981. Dans la pratique, ce Fonds a fonctionné de 1983 à 1993.

Le Fonds devait permettre au ministre compétent d'utiliser les moyens mis à sa disposition de manière plus efficace et plus souple. C'est ainsi que le visa préalable de la Cour des comptes n'était plus requis. Les projets pour lesquels l'intervention du Fonds était demandée étaient présentés auprès de la section, de l'ambassade ou de l'AGCD. Les propositions de projets étaient soumises à un comité ministériel. L'avis des sections était normalement demandé. Celles-ci étaient également chargées du contrôle.

Le Fonds de la coopération au développement a été supprimé le 1er janvier 1994 dans le but d'accroître l'orthodoxie budgétaire et la transparence. En outre, la loi de 1981 n'était pas un modèle de clarté ni d'uniformité :

— les conditions d'octroi n'étaient pas définies pour toutes les interventions du Fonds;

— les critères et les directives étaient définis de manière vague dans la loi, ce qui augmentait les possibilités de manipulation voire de fraude;

— les modalités d'octroi de la forme de financement la plus courante, à savoir les dons en espèces, n'étaient pas réglées par arrêté royal et ces dons étaient souvent utilisés pour mettre en place une liaison impropre de l'aide. La loi sur les marchés

wordt uitgevoerd, valt noodhulp ook onder de noemer van de directe bilaterale samenwerking.

Momenteel heeft het ABOS meer dan 900 projecten in voorbereiding of uitvoering. In 1995 telde het ABOS ongeveer 1 300 studie- en stagebeurzen. Begrotingsgewijs vertaalde zich dat in 1996 in ongeveer 3 miljard frank. Het ABOS onderhoudt directe samenwerkingsrelaties met gemiddeld een veertigtal landen. Naast de samenwerking met een aantal programmalanden is er nog de bilaterale samenwerking met een wisselend aantal andere landen, die zich beperkt tot losstaande initiatieven in de vorm van projecten, financiële steun of beurzen.

* *De financiële samenwerking*

De financiële samenwerking kan één van de volgende vormen aannemen :

1. giften in geld;
2. leningen tegen rentevoeten en voorwaarden die gunstiger zijn dan die van de markt;
3. rentevergoedingen, aan te rekenen op de last van leningen van door derden toegestane leningen;
4. waarborgen voor de goede afloop van deze leningen;
5. participaties in gemengde of openbare ondernemingen en in nationale of regionale ontwikkelingsbanken.

De financiële samenwerking werd in het verleden geregeld via het Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking dat met de wet van 10 augustus 1981 werd opgericht. Het Fonds werd in de praktijk gebruikt van 1983 tot 1993.

Het Fonds moest de bevoegde minister toelaten om efficiënter en soepeler de beschikbare gelden aan te wenden. Zo was het voorafgaand visum van het Rekenhof niet langer vereist. Projecten die aanspraak wilden maken op het Fonds, werden ingediend via de sectie, de ambassade of het ABOS. De projectvoorstellen werden voorgelegd aan een Ministerieel Comité. Het advies van de secties werd normaliter gevraagd. Ook de controle werd toevertrouwd aan de secties.

Het Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking werd met ingang van 1 januari 1994 afgeschaft omwille van de nood aan meer budgettaire orthodoxie en transparantie. Bovendien was de wet van 1981 geen toonbeeld van duidelijkheid en eenvormigheid :

— de toekenningsvoorwaarden werden niet voor alle tussenkomsten van het Fonds geregeld;

— de criteria en de richtlijnen in de wet zijn in het algemeen vaag, waardoor de gevoeligheid voor manipulatie en zelfs fraude verhoogde;

— de toekenningsmogelijkheden voor de meest gebruikte financieringsvorm, de giften in geld, waren niet geregeld bij koninklijk besluit en vaak werden deze giften gebruikt voor de oneigenlijke binding van de hulp. Zo werd de wetgeving op de overheidsop-

publics était ainsi contournée, ce qui entraînait souvent une augmentation de coût;

— en raison de la diversité des formes d'affectation et de l'imprécision de la réglementation, il devenait difficile de tracer une frontière entre coopération au développement et promotion des exportations;

— le contrôle de l'affectation des moyens était quasi inexistant : aucun visa préalable n'était plus requis et l'AGCD ne disposait pas du personnel qualifié pour procéder à un contrôle et à une évaluation.

Depuis 1994, le visa préalable de la Cour des comptes est à nouveau requis. On constate, dans la pratique, que cette obligation ne ralentit guère la procédure, contrairement à ce que l'AGCD avait craint initialement. La suppression du Fonds par la loi-programme du 24 décembre 1993 n'a toutefois pas résolu tous les problèmes :

— aucun arrêté royal n'a encore été pris pour l'exécution des formes de coopération financière qui relevaient antérieurement du Fonds;

— en d'autres termes, la définition de critères précis en matière de développement et d'évaluation fait toujours défaut;

— il n'y a toujours aucune certitude quant à l'applicabilité de la législation belge sur les marchés publics dans le cadre des différentes formes de coopération financière.

La Commission de suivi s'est intéressée en particulier au système des fonds de contrepartie, qui a été instauré à la fin des années soixante. Les fonds de contrepartie sont des moyens financiers disponibles en monnaie locale du pays assisté et qui émanent des payements faits en compensation de certains apports de donateurs comme par exemple la vente d'aide alimentaire, l'aide à la balance de paiement, un allégement de la dette ou une remise de dette. Le pays en voie de développement peut ensuite consacrer ces fonds à divers projets, de préférence pour financer des investissements dans des besoins fondamentaux. Les conditions de mise en œuvre sont négociées, sur place, par la section et par le partenaire local. Le résultat de ces négociations est acté dans des accords formels (arrangement particulier).

Le système des fonds de contrepartie a un effet responsabilisateur important, étant donné que leur gestion est, en grande partie, assurée par le pays bénéficiaire, mais soulève un certain nombre de questions, tant en ce qui concerne leur mise en œuvre pratique qu'en ce qui concerne leur gestion :

— les fonds de contrepartie induisent souvent une distorsion de la situation monétaire;

— le contrôle de la création du fonds de contrepartie et de l'utilisation des moyens reste limité, en raison du manque d'effectifs et de moyens des sections;

— les fonds de contrepartie soustraient les marchés publics locaux à la procédure normale de mise en adjudication et impliquent en quelque sorte une débudgétisation;

drachten omzeild, wat vaak leidde tot kostprijsverhoging;

— de verschillende bestedingsvormen en de gebrekkige regeling deden de grens tussen ontwikkelingssamenwerking en exportpromotie vervagen;

— controle op de besteding van de middelen was quasi onbestaande : een voorafgaand visum was niet meer vereist en het ABOS had niet het geschikte personeel voor controle en evaluatie.

Sinds 1994 is opnieuw een voorafgaand visum van het Rekenhof vereist. De praktijk leert dat dit niet sterk vertragend werkt, zoals door het ABOS gevreesd werd. Met de opheffing van het Fonds door de Programmawet van 24 december 1993 verdwenen alle problemen echter niet :

— er is nog steeds geen koninklijk besluit voor de uitvoering van de vormen van financiële samenwerking die vroeger onder het Fonds vielen;

— er is met andere woorden nog steeds gebrek aan duidelijke ontwikkelings- en toetsingscriteria;

— er is nog steeds onduidelijkheid over de toepasbaarheid van de Belgische wetgeving op de overheidsopdrachten in de verschillende vormen van financiële coöperatie.

De Opvolgingscommissie besteedde bijzondere aandacht aan het systeem van tegenwaardefondsen. Dit systeem werd eind jaren 1960 ingevoerd. Tegenwaardefondsen zijn geldmiddelen die beschikbaar zijn in de lokale munt van het bijgestane land en die voortkomen uit betalingen gedaan ter compensatie van bepaalde donorinputs, zoals de verkoop van voedselhulp, betalingsbalanssteun, schuldvermindering of -kwijtschelding. Het ontwikkelingsland kan deze middelen dan inzetten voor allerhande projecten, bij voorkeur voor investeringen in basisbehoeften. De uitvoeringsvoorwaarden worden onderhandeld door de sectie ter plaatse met de lokale partner. Het resultaat ervan vormt het voorwerp van formele overeenkomsten (Bijzonder Vergelijk).

Het systeem van tegenwaardefondsen heeft een belangrijk responsabiliserend effect, daar het beheer grotendeels in handen van het begunstigde land wordt gelegd. Toch zijn er een aantal vragen, zowel bij de technische uitvoering als bij het beheer :

— vaak leiden tegenwaardefondsen tot een scheeftrekking van de monetaire situatie;

— de controle op de creatie van het tegenwaardefonds en de besteding van de middelen blijft beperkt, omdat de secties over onvoldoende personeel en middelen beschikken;

— tegenwaardefondsen onttrekken de lokale overheidsbestedingen aan de normale aanbestedingsprocedures en houden in zekere zin een debudgettering in.

* *Programmes d'allégement de la dette*

Allégement de la dette des pays en voie de développement

Le comité ministériel pour la politique étrangère du 18 janvier 1991 avait décidé d'imputer pendant dix ans, un montant de 550 millions de francs sur le budget de la coopération au développement afin de permettre l'amortissement de la dette publique extérieure des PVD, à l'Office national du Ducroire (OND). Il s'agit ainsi d'une forme d'allégement de dette.

L'OND est une institution publique qui assure les entreprises belges fournissant des biens d'équipement à l'étranger, contre le non-paiement du client ou contre les risques politiques éventuels, pour son propre compte ou pour le compte de l'Etat belge.

Il existe plusieurs formules d'allégement de la dette. Parmi elles figurent :

1) Les *debt swaps*

Cette technique permet d'échanger en devises la dette publique extérieure du PVD contre des projets de développement financés en monnaie locale.

L'AGCD rachète une créance à l'OND sur un PVD. Le rachat de ces créances suppose une certaine ristourne. Un accord conclu entre l'AGCD et l'OND définit la valeur comptable utilisée pour le calcul de celle-ci.

Les créances ainsi rachetées sont utilisées par l'AGCD pour des *debt-aid-swaps.* C'est-à-dire que leur contrepartie en monnaie locale est versée par le PVD dans un fonds de contrepartie destiné à financier des projets publics d'intérêt social.

Les avantages de cette procédure sont évidents : le principe de remboursement est maintenu, mais le PVD n'est plus contraint d'acheter des devises étrangères. Par ailleurs, les sommes bénéficient surtout au développement du pays débiteur, permettant ainsi de mieux utiliser le potentiel local.

2) La remise de dettes reconnues par le Club de Paris

La deuxième intervention possible de l'AGCD consiste à prendre en charge, totalement ou partiellement, les remises de dettes consenties par le Club de Paris qui regroupe tous les créanciers publics de l'OCDE.

En principe, cette association composée d'Etats s'occupe de deux sortes de dettes : les crédits dans le cadre de l'aide au développement (la dette ADP) et les crédits à l'exportation, garantis par des assurances contre les risques de crédit (emprunts commerciaux avec garantie de l'Etat).

* *Schuldverlichtingsprogramma's*

* Schuldverlichting van de ontwikkelingslanden

Het ministerieel comité voor buitenlands beleid van 18 januari 1991 had beslist om gedurende tien jaar een bedrag van 550 miljoen frank op de begroting van ontwikkelingssamenwerking te verrekenen, om een deel van de buitenlandse schuld van de ontwikkelingslanden aan de Nationale Delcrederedienst te delgen. Aldus is het een vorm van schuldverlichting.

De Nationale Delcrederedienst is een openbare instelling die de Belgische ondernemingen, die uitrustingsgoederen aan het buitenland leveren, tegen wanbetaling van de klant of eventuele politieke risico's verzekert, voor eigen rekening of voor rekening van de Belgische staat.

Er bestaan verschillende formules van schuldverlichting :

1) « Debt swaps »

Deze techniek laat toe de buitenlandse schuld van het ontwikkelingsland om te zetten in ontwikkelingsprojecten gefinancierd in lokale munt.

Het ABOS koopt een schuldvordering van de Nationale Delcrederedienst op een ontwikkelingsland af. Het afkopen van deze vorderingen gebeurt met een bepaalde korting. Een akkoord tussen het ABOS en de Nationale Delcrederedienst bepaalt de boekhoudkundige waarde die voor de berekenigen van deze korting wordt gebruikt.

Het ABOS gebruikt de overgekochte vorderingen voor « *debt-aid-swaps* ». Dit betekent dat hun tegenwaarde in lokale munt door het ontwikkelingsland in een tegenwaardefonds wordt gestort voor de financiering van sociale overheidsprojecten.

De voordelen van deze manier van werken liggen voor de hand : het principe van de terugbetaling blijft behouden, maar het ontwikkelingsland hoeft geen vreemde munt te kopen. Het geld komt ten goede aan het schuldplichtige land en wordt ten voordele van het lokaal aanwezige potentieel benut.

2) Schuldherschikking door de Club van Parijs

De tweede manier waarop het ABOS kan tussenkomen, bestaat erin om de gedeeltelijke schuldkwijtschelding, beslist door de Club van Parijs, deels of volledig ten laste te nemen. De Club van Parijs brengt alle OESO-schuldeisers samen.

In principe behandelt deze groep twee soorten schuld : de kredieten in het kader van de ontwikkelingshulp (de ODA-schuld) en de exportkredieten die door officiële kredietverzekeraars werden gewaarborgd (commerciële leningen met staatswaarborg).

Depuis plusieurs années, le Club de Paris a adopté des mesures en faveur de certains pays écrasés par le poids de leur dette extérieure.

Etant donné l'état d'extrême pauvreté de certains, le Club de Paris a d'abord instauré un facteur de réduction de la dette, à concurrence de 33 % (*Toronto Terms*), pourcentage porté à 50 % un peu plus tard (*Enhanced Toronto Terms).*

Depuis la fin de 1994, le Club de Paris prévoit la possibilité de négocier non seulement une partie mais aussi la totalité de la dette (*Naples Terms).*

Les pays les plus démunis (c'est-à-dire ceux dont le PNB est inférieur à 500 US dollars par habitant) pourraient bénéficier d'une remise de 67 % sur l'ensemble de leur dette contre 50 % pour les autres pays.

En vertu de l'accord sur le remboursement des dettes via l'OND, 50 % de la remise de dette accordée pour certaines opérations serviront à financer des opérations de développement locales.

Dans le cadre des programmes d'allégement de la dette, il est nécessaire de procéder à davantage d'études préparatoires et de coordonner l'action des pays donateurs.

2. La coopération bilatérale indirecte

Par le biais de la coopération indirecte, l'AGCD fournit les moyens financiers sous la forme de subsides ou de cofinancement pour des initiatives autonomes d'organisations autres que gouvernementales : les organisations non gouvernementales (ONG), les universités et l'APEFE/VVOB. La coopération multilatérale est également rangée parmi la coopération indirecte. La loi-programme du 24 décembre 1993 constitue la base légale de la coopération bilatérale indirecte. Chaque année, près de 7 milliards de francs sont affectés à ce poste (y compris bi-multi).

* *Coopération via les ONG*

Les organisations non gouvernementales sont surtout connues pour leur action dans les pays en voie de développement. La plus grande partie des subsides de l'AGCD aux ONG est dès lors affectée au cofinancement des programmes et projets de développement des ONG dans ces pays. L'AGCD accorde en outre des subsides pour les coopérants ONG, pour les projets d'éducation et l'accueil des stagiaires et des étudiants en provenance de pays en voie de développement. A l'heure actuelle quelque 80 ONG sont agréées par l'AGCD.

Sur la base des auditions de responsables de l'AGCD en matière de coopération avec les ONG et de représentants des associations chapeautant les

Sinds enige jaren treft de Club van Parijs maatregelen ten voordele van bepaalde landen die onder het gewicht van hun buitenlandse schuld gebukt gaan.

Omwille van de extreme armoede waarin sommige landen zich bevinden, heeft de Club van Parijs eerst een element van schuldvermindering ten belope van 33 % (« *Toronto Terms* ») ingebouwd. Wat later werd dit op 50 % gebracht (« *Enhanced Toronto Terms* »).

Sinds eind 1994 voorziet de Club van Parijs de mogelijkheid om niet alleen een deel van de afbetalingen van de schuld maar ook de totale schuld (dat wil zeggen ook delging van het schuldvolume of « stock ») te behandelen (« *Naples Terms* »).

De armste landen (met een BNP lager dan 500 US $ per inwoner) zouden een schuldvermindering van 67 % kunnen genieten op hun totale schuld, de andere landen van 50 %.

In navolging van het akkoord inzake de schuldendelging via de Nationale Delcrederedienst, zal 50 % van de voor bepaalde operaties toegestane schuldvermindering dienen om lokale ontwikkelingsoperaties te financieren.

In het kader van schuldverlichtingsprogramma's is er nood aan meer voorbereidend onderzoek en donorcoördinatie.

2. De indirecte samenwerking

Bij de indirecte samenwerking levert het ABOS de financiële middelen in de vorm van subsidies of medefinanciering voor autonome initiatieven van andere dan overheidsorganisaties : Niet-gouvernementele organisaties (NGO's), universiteiten en VVOB/APEFE. Ook de samenwerking wordt gerekend tot de indirecte bilaterale samenwerking. De programmawet van 24 december 1993 geldt als rechtsgrond voor de indirecte bilaterale samenwerking. Jaarlijks wordt hieraan bijna 7 miljard frank besteed (inclusief bi-multi).

* *Samenwerking via de NGO's*

De niet-gouvernementele organisaties zijn in de eerste plaats bekend om hun werk in de ontwikkelingslanden. Het grootste deel van de ABOS-subsidies voor de NGO's gaat dan ook naar de medefinanciering van NGO-ontwikkelingsprogramma's en -projecten in die landen. Vervolgens verstrekt het ABOS toelagen voor NGO-coöperanten, voor het educatiewerk en voor de opvang van stagiar(e)s en studenten uit ontwikkelingslanden. Momenteel erkent het ABOS zo'n 100-tal NGO's.

Op basis van de hoorzittingen met de ABOS-verantwoordelijken inzake samenwerking met de NGO's en met vertegenwoordigers van de NGO-koe-

ONG, de fédérations et du Ekstermolengroep, la CPS a pu faire les constatations suivantes :

— le secteur des ONG est très diversifié : le nombre de projets en cours est énorme; les différences entre les ONG (grandes et petites) sont souvent importantes; cela ne facilite pas le suivi administratif;

— les procédures administratives sont toutefois souvent lourdes et lentes; les réglementations changent continuellement et sont souvent incohérentes et complexes; l'administration de l'AGCD ne respecte pas les délais qu'elle a elle-même fixés;

— le contrôle et l'évaluation des programmes se limitent à un contrôle purement administratif et financier; on ne dispose guère d'éléments d'évaluation objectifs, de sorte que n'importe qui peut affirmer n'importe quoi à propos de n'importe quelle ONG (c'est ainsi qu'au terme de la première phase du financement de programme, on ne dispose d'aucune information pour procéder à une évaluation en profondeur du système et vérifier qui répond aux normes de qualité); les ONG sont pourtant demandeuses d'un bon suivi;

— il est urgent qu'il règne une meilleure entente entre l'AGCD et les ONG, ce qui suppose une plus grande compréhension mutuelle, la transparence, l'application de critères objectifs et une évaluation *a posteriori*; de cette manière, le secteur des ONG pourrait conclure une alliance objective avec les pouvoirs publics dans le cadre de laquelle les sphères d'activité des pouvoirs publics et des ONG seraient nettement délimitées;

— la faiblesse de l'AGCD, combinée à un recours important à la sous-traitance, notamment du fait de l'application de la nouvelle technique du financement par programmes, comporte des risques de dérapages;

— le dialogue au sujet de la concentration et la complémentarité entre les ONG et les pouvoirs publics existe depuis des années; il faudrait approfondir le débat sur la base d'une évaluation sérieuse et détaillée; les ONG doivent toutefois conserver le droit d'initiative;

— il faut mieux définir le profil des ONG, mieux coordonner leurs actions et veiller à améliorer les échanges entre elles;

— les nouvelles formes de coopération, avec les partenaires locaux, les formes de financement alternatives (cf. Alterfin), les structures de soutien et d'autres mouvements sociaux ne peuvent qu'augmenter l'assise de la coopération, mais elles exigent un cadre normatif et un suivi sérieux.

* *Coopération avec les universités*

Au cours des cinq dernières années, les subsides accordés par l'AGCD à la coopération universitaire au développement se sont élevés, en moyenne, à 900 millions de francs par an. La clé de répartition appliquée aux universités flamandes et wallonnes est de 50-50.

pels, federaties en de Ekstermolengroep kon de POC de volgende vaststellingen opmaken :

— de NGO-sector is zeer verscheiden : het aantal lopende projecten is enorm (1 500-tal in een 100-tal landen); de verschillen tussen (grote en kleine) NGO's zijn vaak groot; dit alles maakt de administratieve opvolging er niet gemakkelijker op;

— de administratieve procedures zijn echter vaak zwaar en traag; de reglementeringen veranderen voortdurend en zijn vaak onsamenhangend en complex; de eigen termijnen worden niet gerespecteerd door de ABOS-administratie;

— de controle en evaluatie van de programma's beperkt zich tot een louter administratieve en financiële controle; er zijn nauwelijks objectieve evaluatiegegevens voor handen, waardoor elkeen om het even wat kan beweren over deze of gene NGO (zo ontbreekt het op het einde van de eerste fase van de programmafinanciering aan informatie om dit stelsel grondig te evalueren en om na te gaan wie beantwoordt aan de kwaliteitsvraag); de NGO's zijn nochtans zelf vragende partij voor een goede opvolging;

— er is dringend nood aan een betere verstandhouding tussen het ABOS en de NGO's; meer wederzijds begrip, openheid, objectieve criteria en *ex post* evaluatie zouden hierbij de leidraad moeten vormen; zo zou de NGO-sector een zakelijke alliantie met de overheid kunnen aangaan waarin de krijtlijnen tussen de werkingssferen van overheid en NGO's duidelijk zijn getrokken;

— de combinatie van een zwak ABOS en een verregaande uitbesteding, onder meer door de nieuwe techniek van programmafinanciering, is potentieel gevaarlijk voor ontsporingen;

— de dialoog over concentratie en complementariteit tussen overheid en NGO's is reeds jaren bezig; het debat zou uitgediept moeten worden op basis van een ernstige en grondige evaluatie; het initiatiefrecht moet wel in handen van de NGO's blijven;

— de NGO's hebben nood aan een duidelijker profiel en een betere onderlinge coördinatie en wisselwerking;

— de nieuwe samenwerkingsvormen, met lokale partners, alternatieve financieringsvormen (cf. Alterfin), ondersteunende structuren en andere sociale bewegingen, kunnen enkel het draagvlak vergroten, maar vereisen wel een regelgevend kader en een degelijke opvolging.

* *Samenwerking met de universiteiten*

De ABOS-subsidiëring voor universitaire ontwikkelingssamenwerking bedroeg de laatste vijf jaar gemiddeld 900 miljoen frank per jaar. Tussen de Vlaamse en Waalse universiteiten wordt er een 50-50-verdeelsleutel gehanteerd.

En 1995, les autorités ont conclu un nouvel accord de coopération avec les universités, accord aux termes duquel les différentes initiatives ont été réaménagées. C'est ainsi qu'une nette distinction a été établie entre les programmes destinés aux étudiants des pays en voie de développement et les bourses, d'une part, et la politique préparatoire de recherche, les initiatives d'outre-mer et la coopération universitaire d'outre-mer, d'autre part. La coopération universitaire a été davantage responsabilisée et géographiquement concentrée, notamment à la lumière de la politique officielle en matière de développement.

* *Coopération via la VVOB / APEFE*

La VVOB et son pendant francophone, l'APEFE, ont été créés en premier lieu dans le but d'offrir un emploi à des enseignants belges à l'étranger. Après 1989, leur rôle a été élargi jusqu'à englober l'aide technique au sens large. L'AGCD accorde chaque année des subsides représentant en moyenne 400 à 500 millions de francs pour les coopérants et l'encadrement de ces associations.

* *Coopération multilatérale*

Environ un cinquième des moyens financiers de l'AGCD est affecté à la coopération multilatérale, qui représentait, en 1996, 3,1 milliards de francs. L'AGCD établit à cet égard une distinction selon les partenaires avec lesquels elle collabore, à savoir l'Union européenne, les Nations unies et les institutions financières (notamment, la Banque mondiale et les banques régionales de développement).

La contribution annuelle au Fonds européen de développement constitue la principale dépense dans le cadre de la coopération multilatérale (2,2 milliards de francs en 1996). L'AGCD assure le suivi des activités de ce Fonds par le biais de ses comités et commissions. Le Conseil de l'Union européenne se réunit en outre deux fois par an pour arrêter la politique de l'Union européenne en matière de coopération au développement.

Dans le cadre de la coopération avec le système mis en place par les Nations unies, l'AGCD verse une contribution annuelle à divers organismes d'aide et à diverses organisations spécialisées. Ces contributions diffèrent considérablement d'une organisation à l'autre (par exemple, 660 millions de francs au PNUD et 15 millions de francs au PNUE). On a tenté, ces dernières années, de réorienter l'aide afin d'accorder des contributions plus substantielles à un nombre plus restreint d'organisations. L'AGCD peut soit verser sa contribution au « *core fund* » des organisations, soit l'affecter à des projets spécifiques. La contribution aux projets dits « bi-multi » a augmenté ces dernières années et est aujourd'hui égale à celle de la coopération.

Les contributions de l'AGCD aux institutions financières sont en fait des contributions volontaires qui viennent en complément des contributions obli-

In 1995 sloot de overheid een nieuw samenwekingsakkoord met de universiteiten, waarbij de verschillende initiatieven werden gehergroepeerd. Zo kwam er een duidelijk onderscheid tussen de programma's voor studenten uit ontwikkelingslanden en beurzen enerzijds en het beleidsvoorbereidend onderzoek, overzeese initiatieven en universitaire samenwerking overzee anderzijds. De universitaire samenwerking werd meer geresponsabiliseerd en geografisch geconcentreerd, deels in het licht van het officiële ontwikkelingsbeleid.

* *Samenwerking via VVOB / APEFE*

In de eerste plaats werden het VVOB en haar franstalige tegenhanger APEFE opgezet om Belgische leerkrachten werk te bieden in het buitenland. Na 1989 werd hun rol uitgebreid en omvat het technische bijstand in ruime zin. Jaarlijks geeft het ABOS gemiddeld een subsidie ten belope van 400 à 500 miljoen frank, voor hun coöperanten en omkadering.

* *Multilaterale samenwerking*

Ongeveer één vijfde van de ABOS-middelen wordt besteed aan multilaterale samenwerking, in 1996 goed voor 3,1 miljard frank. Het ABOS maakt hierbij onderscheid naar de samenwerking met de Europese Unie, het systeem van de Verenigde Naties en de financiële instellingen (onder andere de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken).

De jaarlijkse bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds vormt de belangrijkste uitgave in het kader van de multilaterale samenwerking (2,2 miljard frank in 1996). Het ABOS volgt de werkzaamheden van dit Fonds op via zijn comités en commissies. Bovendien vergadert de Raad van Europese Ministers tweemaal per jaar om het beleid van de Europese Unie inzake ontwikkelingssamenwerking te bepalen.

In het kader van de samenwerking met het systeem van de Verenigde Naties betaalt het ABOS een jaarlijkse bijdrage aan verschillende hulporganen of gespecialiseerde organisaties. Deze bijdragen variëren sterk van organisatie tot organisatie (bijvoorbeeld : 660 miljoen frank aan UNDP en 15 miljoen frank aan UNEP). De laatste jaren werden pogingen ondernomen om de hulp te heroriënteren naar meer fundamentele bijdragen aan minder organisaties. Het ABOS kan zijn bijdrage ofwel storten aan het « *core fund* » van de organisaties ofwel besteden via specifieke projecten. De bijdrage aan de zogenaamde bi-multi projecten is de laatste jaren gestegen en is nu bijna even groot als de zuiver multilaterale samenwerking.

De ABOS-bijdragen aan de financiële instellingen zijn in feite vrijwillige bijdragen die een aanvulling vormen op de verplichte bijdragen ten laste van het

gatoires à charge du ministère des Finances. Il s'agit, en l'occurrence, de la Banque mondiale et de trois banques régionales de développement (africaine, interaméricaine et asiatique). Dans le cadre de la Banque mondiale, l'AGCD participe aux programmes de relance et finance des projets en matière d'assistance technique ou des fonds d'études.

Après avoir entendu les responsables de l'AGCD et des représentants des Nations unies, la CPS peut faire un certain nombre de constatations :

— l'accroissement d'échelle obtenu par le biais de la coopération multilatérale ne se traduit pas nécessairement par une efficacité plus grande : certains craignent un enlisement dans une bureaucratie gigantesque;

— la coopération multilatérale est indispensable à la crédibilité du système mondial; l'apport des pays en voie de développement devrait toutefois être accru;

— la coopération multilatérale présente l'avantage d'être neutre et universelle;

— beaucoup de nouveaux thèmes à l'ordre du jour en matière de développement sont transfrontaliers et nécessitent une approche multilatérale;

— l'AGCD doit assurer le suivi d'un trop grand nombre de programmes (c'est ainsi que quatre fonctionnaires de niveau 1 gèrent un budget de cinq milliards de francs), alors que sa contribution est souvent limitée; qui plus est, la qualité du travail fourni varie fortement d'une organisation à l'autre;

— l'AGCD participe rarement aux programmes d'évaluation mis sur pied par les organisations multilatérales elles-mêmes; il n'y a dès lors pas suffisamment d'informations concernant l'impact de telles interventions; d'autres pays donateurs en revanche contrôlent strictement l'affectation des moyens, ce qui entraîne parfois un feed-back au niveau de la politique et de la gestion de l'organisation;

— c'est également le règne de l'imprécision en ce qui concerne l'affectation des intérêts générés par le versement (précoce) des fonds aux organisations multilatérales; c'est ainsi que le groupe de la Banque mondiale a élaboré une politique dans le cadre de laquelle ses Etats membres s'engagent à procéder à des versements rapides; les recettes financières de ces placements de trésorerie provisoires couvrent les frais d'administration et de gestion; l'AGCD a obtenu récemment que seule une partie précise soit affectée aux frais d'administration et de gestion, le solde étant utilisé pour des projets ayant la préférence belge;

— il n'est pas d'usage que l'AGCD participe à la concertation multilatérale (notamment dans le cadre de l'OCDE et de la Banque mondiale);

— l'expertise multilatérale en matière de marchés publics offre à l'AGCD des possibilités d'objectiver ses procédures propres;

— les entreprises belges obtiennent du reste un bon « return » en termes de contrats de la part de ses

Ministerie van Financiën. Het gaat hier om de Wereldbank en drie regionale ontwikkelingsbanken (Afrikaanse, Interamerikaanse en Aziatische). In het kader van de Wereldbank doet het ABOS mee aan de herstelprogramma's. Ook worden er projecten inzake technische bijstand of studiefondsen door het ABOS gefinancierd.

Op basis van de hoorzittingen met de ABOS-verantwoordelijken en vertegenwoordigers van de VN kan de POC een aantal vaststellingen maken :

— de schaalvergroting die men bekomt via multilaterale samenwerking, leidt niet noodzakelijk tot meer efficiëntie : sommigen vrezen vast te lopen in een gigantische bureaucratie;

— multilaterale samenwerking is noodzakelijk, wil men komen tot een geloofwaardig wereldsysteem; de inbreng van de ontwikkelingslanden dient hier wel verhoogd te worden;

— de multilaterale samenwerking biedt het voordeel van de neutraliteit en universaliteit;

— vele nieuwe thema's op de ontwikkelingsagenda zijn grensoverschrijdend en vragen om een multilaterale benadering; de recente VN-conferenties hebben dit aangetoond;

— het ABOS moet teveel programma's opvolgen (zo moeten 4 ambtenaren van niveau 1 een budget van 5 miljard frank beheren), terwijl er vaak sprake is van een beperkte bijdrage; bovendien varieert de kwaliteit van het geleverde werk sterk van organisatie tot organisatie;

— het ABOS neemt zelden deel aan de evaluatieprogramma's die door de multilaterale organisaties zelf worden georganiseerd; hierdoor is er onvoldoende informatie beschikbaar over de impact van dergelijke interventies; andere donorlanden kijken daarentegen wel strikt toe op de aanwending van de middelen, wat in sommige gevallen leidt tot een terugkoppeling naar het beleid en het beheer van de organisatie;

— ook heerst er onduidelijkheid over de aanwending van de interesten die gegenereerd worden door de (vroege) storting aan multilaterale organisaties; zo heeft de Wereldbank-groep een politiek ontwikkeld die haar lidstaten tot een snelle storting verbindt; met de financiële opbrengsten van haar voorlopige thesauriebeleggingen worden de administratie- en beheerskosten gedekt; het ABOS heeft recentelijk bekomen dat slechts een precies bepaald gedeelte wordt toegewezen aan administratie- en beheerskosten, terwijl het resterende gedeelte wordt toegewezen aan projecten waarbij de Belgische voorkeur doorweegt;

— multilateraal overleg (ondermeer in het kader van de OESO en Wereldbank) behoort niet tot de traditie van het ABOS;

— multilaterale expertise inzake openbare aanbestedingen biedt mogelijkheden om de eigen procedures te objectiveren;

— het Belgisch bedrijfsleven haalt overigens een goede « *return* » inzake het bekomen van contracten

organisations internationales, surtout en comparaison de la contribution officielle de la Belgique à ces institutions.

3. La coopération au développement par le biais d'autres départements

* *Prêts d'Etat à Etat*

L'essentiel de la coopération bilatérale du ministère des Finances et du Commerce extérieur est constitué de *prêts d'Etat à Etat*. Les prêts d'Etat à Etat (PEE) ont un double objectif. D'une part, ils visent à promouvoir les exportations belges, notamment par l'aide liée. D'autre part, ils sont octroyés dans le cadre de la politique belge en matière de coopération au développement. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'aide au développement pure, mais étant donné l'importance de l'élément de concessionnalité de ces prêts, ils sont considérés par le CAD comme de l'aide au développement officielle dans la mesure où ils financent des projets des entreprises belges dans les pays en voie de développement.

Le montant des crédits budgétaires pour les PEE avait atteint plus de 3 milliards de francs au début des années quatre-vingt. Depuis lors, la part des PEE a progressivement diminué et plafonne à 900 millions de francs par an depuis 1993. Les PEE sont généralement complétés par des crédits commerciaux.

Le système d'octroi de PEE trouve son fondement légal dans la loi du 3 juin 1964, telle qu'elle a été modifiée par l'arrêté royal n° 75 du 10 novembre 1967. En 1981, le Fonds des prêts à des Etats étrangers a été créé par la loi du 10 août 1981, qui a également créé le Fonds de la Coopération au développement précité. C'est alors qu'a été introduite la notion de pertinence pour le développement. Par la suite, il a encore été procédé à deux adaptations de la législation. Le ministère des Finances prétendit néanmoins que la loi du 3 juin 1964 était redevenue le fondement légal (1).

En outre, les PEE s'inscrivent dans les principes de « l'Arrangement sur les lignes directives pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » conclu dans le cadre de l'OCDE et entré en vigueur en 1978. Cet engagement est complété depuis 1992 par de nouvelles règles définissant les conditions d'octroi de crédits d'aide — appelées « Ensemble d'Helsinki ».

La demande émane toujours d'une entreprise belge ou du pays en voie de développement concerné. La demande est tout d'abord examinée par le départe-

(1) Un arrêté royal du 30 mai 1997 relatif au renforcement de l'éfficacité des instruments de soutien financier à l'exportation, pris en exécution de l'article 3, § 1er, 1° et 6° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'UME (*Moniteur belge* du 27 juin 1997) établit une base nouvelle pour les prêts d'Etat à Etat.

van deze internationale organisaties, zeker als deze *return* geplaatst wordt tegen de officiële Belgische bijdrage aan deze instellingen.

3. Ontwikkelingssamenwerking via andere departementen

* *Leningen van Staat tot Staat*

Het grootste deel van de bilaterale samenwerking van het Ministerie van Financiën en Buitenlandse Handel bestaat uit *leningen van Staat tot Staat*. De leningen van Staat tot Staat (LSS) hebben een tweeledige opzet. Enerzijds zijn ze gericht op de promotie van de Belgische export, onder meer via gebonden hulp. Anderzijds wordt er rekening gehouden met het Belgisch beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Strikt genomen gaat het dus niet om zuivere ontwikkelingshulp, maar door het hoge schenkingselement worden ze door het DAC-comité beschouwd als officiële ontwikkelingshulp, in de mate dat ze projecten van het Belgisch bedrijfsleven in ontwikkelingslanden financieren.

Het bedrag voor begrotingskredieten voor LSS was begin jaren 1980 opgelopen tot meer dan 3 miljard frank. Sindsdien is het aandeel geleidelijk afgenomen en bedraagt het sinds 1993 nog 900 miljoen frank per jaar. De LSS worden meestal aangevuld met commerciële kredieten.

De wettelijke basis voor de toekenning van LSS is de wet van 3 juni 1964, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit nr 75 van 10 november 1967. In 1981 werd het zogenaamde Fonds voor Leningen aan Vreemde Staten opgericht door dezelfde wet van 10 augustus 1981 die voornoemd Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking oprichtte. De notie ontwikkelingsrelevantie werd toen voor het eerst ingevoerd. Nadien volgden nog twee wetsaanpassingen. Niettemin hield het ministerie van Financiën voor dat de wet van 3 juni 1964 opnieuw de wettelijke basis vormde (1).

Bovendien sluiten de leningen van Staat tot Staat aan op de beginselen van de « Overeenkomst betreffende de krachtlijnen voor de exportkredieten met overheidssteun » die werd gesloten in het raam van de OESO en in werking trad in 1978. Die verbintenis wordt sinds 1992 aangevuld met nieuwe regels die de voorwaarden voor de toekenning van steunkredieten omschrijven en bekend staan onder de benaming « Pakket van Helsinki ».

De aanvraag gaat steeds uit van een Belgisch bedrijf of betrokken ontwikkelingsland. De aanvraag wordt in eerste instantie onderzocht door het depar-

(1) Het koninklijk besluit van 30 mei 1997 houdende de versterking van de doeltreffendheid van de instrumenten voor financiële steun aan de export, genomen met toepassing van artikel 3, § 1, 1° en 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot de realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de EMU (*Belgisch Staatsblad* van 27 juni 1997) creëert een nieuwe wettelijke basis voor de leningen van Staat tot Staat.

ment du Commerce extérieur et est ensuite soumise à un Comité interdépartemental au sein duquel siègent également des représentants du département de la Coopération au développement.

Après les auditions, la PCS est arrivée aux constatations suivantes :

— le fondement légal du système de prêts d'Etat à Etat est très confus en raison des adaptations successives de la législation : il n'est pas certain, par exemple, que la notion de pertinence pour le développement ait encore une valeur légale;

— ce flou juridique a également rendu les critères d'octroi des prêts moins clairs, ce qui accroît le risque d'abus et fait le jeu des groupes de pression;

— le comité interdépartemental est privé de base légale, mais il continue d'être convoqué;

— les travaux du comité interdépartemental n'ont pas été consignés systématiquement, de sorte que les informations disponibles à propos de la création du PEE et du rôle joué par les représentants de la coopération au développement (ils n'auraient fait des réserves qu'à de rares occasions) sont sommaires;

— les rapports « moraux » sur le fonctionnement du Fonds des prêts à des Etats étrangers étaient très concis quant au fond et ne permettaient pas au Parlement de remplir sa mission de contrôle; de plus, une fois le Fonds supprimé, plus le moindre rapport n'a encore été établi;

— bien que la liste des entreprises belges bénéficiaires concernées, demandée par la commission de suivi, n'apporte guère de précisions sur l'ampleur des crédits octroyés, on peut constater que ce sont régulièrement les mêmes entreprises qui apparaissent dans le cadre de la coopération financière;

— la possibilité de liaison de l'aide a effectivement été prévue par la loi;

— l'expérience montre que les directives de l'OCDE demeurent trop souvent lettre morte;

— la mise en œuvre de tels projets pose souvent problème dans les pays les moins développés en raison de l'absence de capacités de gestion suffisantes;

— le suivi des projets dans le cadre des PEE n'est pas effectué de façon systématique, ni par les ambassades, ni par le ministère des Finances et du Commerce extérieur;

— la procédure d'adjudication pèche également par manque de transparence et offre des garanties insuffisantes en matière de concurrence : les documents justificatifs transmis à la Cour des comptes sont tellement sommaires qu'il est quasi impossible de vérifier sérieusement si ces conditions ont été remplies pour la concurrence étrangère.

La loi du 13 février 1990 habilite le ministre des Finances et du Commerce extérieur à remettre totalement ou partiellement, sous certaines conditions, les emprunts d'Etat accordés aux pays en voie de développement les plus pauvres. Le ministre compétent Buitenlandse Handel. Hierna wordt de aanvraag voorgelegd aan een interdepartementeel comité, waarin ook vertegenwoordigers van het departement Ontwikkelingssamenwerking zetelen.

Na de hoorzittingen kwam de Opvolgingscommissie tot de volgende bevindingen :

— de wettelijke basis voor de LSS is zeer onduidelijk door de opeenvolgende wetsaanpassingen : zo is het onduidelijk of de notie ontwikkelingsrelevantie nog wel wettelijk weerhouden is;

— de juridische onduidelijkheid deed de criteria voor het toekennen vervagen, waardoor de kans op misbruiken en de speelruimte voor lobby's werden vergroot;

— ook het interdepartementeel comité heeft geen wettelijke basis meer, hoewel het nog wordt samengeroepen;

— de werkzaamheden van dit comité werden niet systematisch genotuleerd : zodoende is er slechts summiere informatie beschikbaar over het totstandkomen van LSS en de specifieke rol die gespeeld werd door de vertegenwoordigers van ontwikkelingssamenwerking (zelden zouden zij voorbehoud aangetekend hebben);

— de « morele » verslagen over de werking van het Fonds voor leningen aan Vreemde Staten waren zeer beperkt qua inhoud en lieten het Parlement niet toe zijn controletaak te vervullen; bovendien werden na de opheffing van het Fonds kortweg geen verslagen meer opgesteld;

— hoewel de opgevraagde lijsten geen duidelijkheid geven inzake de grootte van de toegekende kredieten, kan men toch vaststellen dat dezelfde bedrijven regelmatig voorkomen in het kader van de financiële samenwerking;

— de mogelijkheid van de binding van de hulp werd wel wettelijk geregeld;

— de praktijk leert dat OESO-richtlijnen al te vaak dode letter blijven;

— in de minst ontwikkelde landen is de uitvoering van dergelijke projecten vaak problematisch door gebrek aan voldoende beheerscapaciteit;

— de projecten in het kader van de LSS worden niet systematisch opgevolgd, noch door de ambassades noch door het Ministerie van Financiën en Buitenlandse Handel;

— ook de aanbestedingsprocedure verloopt onvoldoende transparant en biedt onvoldoende waarborgen inzake mededinging : zo zijn de documenten die ter bewijs aan het Rekenhof voorgelegd worden zodanig summier dat het nagenoeg onmogelijk is een ernstige controle uit te oefenen op het vervuld zijn van deze voorwaarden voor buitenlandse concurrentie.

De wet van 13 februari 1990 machtigt de Minister van Financiën en Buitenlandse Handel om LSS die werden toegekend aan de armste ontwikkelingslanden onder bepaalde voorwaarden, geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. De bevoegde Minister maakte

tent a déjà usé de cette faculté par deux fois, pour un montant total de quelque 3,2 milliards de francs.

* *Le système Copromex*

Le système Copromex fait également partie des instruments de la coopération financière. Les interventions Copromex peuvent prendre plusieurs formes : la bonification, la stabilisation et la supersubsidiation.

Il a été convenu récemment, au sein de l'OCDE, de ne plus appliquer la bonification. Dans le cadre de la stabilisation, Copromex couvre la différence entre le taux d'intérêt variable du refinancement et le taux d'intérêt fixe du crédit d'exportation. La supersubsidiation est une mesure unilatérale, prise par la Belgique en faveur de l'entreprise en vue de réduire sensiblement le taux d'intérêt afférent au crédit.

Ces interventions sont imputables à titre d'APD (aide publique au développement) à raison de l'élément de concessionnalité qu'elles comportent. Dans son rapport intermédiaire, la commission de suivi se demandait s'il ne serait pas préférable de fusionner ce système avec celui des prêts d'Etat à Etat. Depuis lors, le ministre des Finances et du Commerce extérieur a pris une initiative dans ce sens.

* *Aide à la balance des paiements d'Etats étranger*

Dans le cadre de la coopération financière, on peut aussi citer l'aide à la balance des paiements d'Etats étrangers. Ce système trouve son origine dans la loi du 20 juillet 1990 (articles 34 à 36 du titre II). L'aide à la balance des paiements peut être octroyée sur proposition du ministre des Finances et après avis de la Banque nationale de Belgique. Cette forme d'aide a été utilisée deux fois jusqu'à présent (en faveur du Kazakhstan et de la Biélorussie).

La Cour des comptes a fait observer à cet égard que cette procédure n'était pas idéale en ce qui concerne la transparence. La commission de suivi estime en outre que ce système ne présente qu'un intérêt limité pour le développement.

* *L'Office national du ducroire (OND)*

L'Office national du ducroire a été cité régulièrement dans le contexte du financement d'opérations commerciales menées avec des pays en voie de développement. L'Office est un organisme public doté de la personnalité juridique, chargé de promouvoir les relations économiques internationales, notamment en assurant des risques à l'exportation et à l'importation. L'OND agit en tant qu'agent d'assurances pour les risques que courent les entreprises dans le cadre d'investissements internationaux ou par suite de fluctuations du change. L'OND peut se porter garant pour son propre compte, pour son propre compte avec garantie de l'Etat ou pour le compte de l'Etat (si les risques sont trop élevés).

hiervan reeds tweemaal gebruik ten belope van een totaal bedrag van circa 3,2 miljard frank.

* *Het stelsel van Copromex*

Het stelsel van Copromex behoort ook tot het instrumentarium inzake financiële samenwerking. De Copromex tussenkomsten kunnen verschillende vormen aannemen : de bonificatie, stabilisering en supersubsidie.

Binnen de OESO bestaat de afspraak om de bonificatie niet meer te gebruiken. Bij de stabilisering dekt Copromex het verschil tussen de variabele herfinancieringsrente en de vaste rente van het exportkrediet. Bij de supersubsidie wordt de rente van het krediet sterk verlaagd ten voordele van het Belgisch bedrijf.

Afhankelijk van het giftelement zijn deze interventies ODA-aanrekenbaar. De opvolgingscommissie stelde zich in haar tussentijds verslag de vraag of dit stelsel niet beter kan samengevoegd worden met de LSS. Ondertussen heeft de Minister van Financiën en Buitenlandse Handel een dergelijk initiatief ondernomen.

* *Steun aan de betalingsbalans van Vreemde Staten*

In het kader van de financiële samenwerking kan men ook steun verlenen aan de betalingsbalans van Vreemde Staten. Dit stelsel vindt zijn oorsprong in de wet van 20 juli 1990 (artikelen 34 tot 36 van Titel II). Steun aan de betalingsbalans kan toegekend worden op voorstel van de Minister van Financiën en na advies van de Nationale Bank van België. Deze vorm van hulpverlening werd tot nu toe tweemaal gebruikt (ten gunste van Kazachstan en Wit-Rusland).

Het Rekenhof merkte hierbij op dat de doorzichtigheid van de procedure niet ideaal is. De opvolgingscommissie is trouwens van mening dat dit stelsel een beperkte ontwikkelingswaarde heeft.

* *De Nationale Delcrederedienst (NDD)*

De Nationale Delcrederedienst kwam regelmatig ter sprake in de context van de financiering, van in ontwikkelingslanden gevoerde commerciële operaties. De Nationale Delcrederedienst is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, die het bevorderen van de internationale economische betrekkingen tot doel heeft, onder meer door het verzekeren van risico's bij export en import. De NDD treedt op als verzekeringsagent voor de risico's die ondernemingen lopen bij internationale investeringen of tengevolge van wisselkoersschommelingen. De NDD kan zich garant stellen voor eigen rekening, voor eigen rekening met Staatsgarantie of voor rekening van de Staat (als de risico's te groot zijn).

A la suite de l'endettement mal maîtrisé des pays en voie de développement durant les années 1980 du fait de l'effondrement de leurs capacités de remboursement, mais aussi à la suite d'une appréciation trop optimiste de la couverture des risques, la stabilité de l'OND s'est trouvée sérieusement ébranlée. Eu égard aux déséquilibres présentés par les comptes, un assainissement de la situation financière s'imposait. Aussi le gouvernement belge a-t-il décidé, en 1991, de racheter à l'OND, avec une remise de 50 %, des créances échues pour un montant nominal de 24 milliards de francs. Pour financer cette opération, il a contracté un emprunt de 12 milliards de francs. Il a été convenu à cette occasion que l'AGCD et le ministère des Finances participeraient chaque année respectivement à hauteur de 550 millions de francs (par le biais d'opérations d'allégement de la dette) et de 200 millions de francs au remboursement de cet emprunt. L'opération d'assainissement est étalée sur 30 ans, une évaluation intermédiaire étant prévue après 10 ans (donc en 2001).

Il y a une divergence de vues fondamentale entre l'AGCD et l'OND quant à l'ampleur de leur contributions respectives à l'opération d'assainissement. L'AGCD estime qu'elle paie un prix beaucoup trop élevé pour ces créances (dont la valeur a fortement diminué). En outre, que les modestes ressources dont dispose l'AGCD sont, par le biais de ce mécanisme, affectées à l'assainissement de l'OND. Enfin, la remise d'une dette qui, de toute manière, ne pourra être remboursée, ne constitue pas, selon certains, une aide au développement. L'OND prétend, quant à lui, que l'AGCD dispose d'intéressants instruments de coopération au développement, en l'occurrence les « *debt-aid-swaps* ».

La commission de suivi a dès lors formulé les observations suivantes en ce qui concerne le mécanisme de l'Office national du ducroire :

— des représentants de la Coopération au développement siègent aussi au sein du conseil d'administration de l'OND; tous les membres de celui-ci disposent d'un droit de veto, qui n'est jamais utilisé;

— l'OND se borne principalement à vérifier l'assurabilité et la solvabilité du pays concerné; en ce qui concerne les études de faisabilité, il doit faire appel à des organismes spécialisés, tels que la Banque mondiale; le résultat de ces études était favorable en ce qui concerne les dossiers examinés;

— les représentants de l'OND ont admis qu'au début des années quatre-vingt, des prêts avaient parfois été octroyés trop rapidement (profusion de moyens financiers; forte chute de la demande intérieure; concurrence agressive au moyen de divers mécanismes de soutien);

— les réserves importantes émises par l'Inspection des finances quant aux recettes prévues résultant de remboursements par des pays en voie de développement se sont vérifiées dans la pratique; la question de savoir si l'AGCD paie un prix correct ou trop élevé pour les opérations de rachat reste manifestement posée.

Doordat de ontwikkelingslanden gedurende de jaren 1980 hun opgebouwde schuldenlast slecht beheerden, als gevolg van de teleurgang van hun mogelijkheden om die schulden terug te betalen, maar tevens van een al te optimistische inschatting van de risicodekking, werd de stabiliteit van de NDD ernstig ondermijnd. Gelet op het gebrek aan evenwicht die de rekeningen bleken te vertonen, drong een gezondmaking van de financiële situatie zich op. In 1991 besloot de Belgische regering om een nominaal bedrag van 24 miljard frank vervallen schuldvorderingen over te kopen van de NDD met een korting van 50 %. Voor de financiering van deze operatie werd een lening aangegaan van 12 miljard frank. Hierbij werd afgesproken dat het ABOS jaarlijks 550 miljoen frank (via schuldverlichtingsoperaties) en het Ministerie van Financiën 200 miljoen frank voor hun rekening namen in de terugbetaling van deze lening. De saneringsoperatie is gespreid over 30 jaar, met een tussentijdse evaluatie na 10 jaar (dus in 2001).

Er blijkt een fundamenteel meningsverschil tussen ABOS en NDD te bestaan over de omvang van hun respectieve inbreng in deze saneringsoperatie. ABOS meent een veel te hoge prijs te betalen voor deze (sterk in waarde verminderde) vorderingen. Bovendien gaan via dit mechanisme de schaarse middelen van ABOS naar de sanering van de NDD. Ten slotte is de kwijtschelding van een schuld, die toch onmogelijk kan worden terugbetaald, volgens sommigen géén ontwikkelingshulp. De NDD van zijn kant beweert dat ABOS via de zogenaamde « *debt-aid-swaps* » interessante OS-instrumenten ter beschikking heeft.

Bij het mechanisme van de Nationale Delcrederedienst maakt de opvolgingscommissie dan ook de volgende bemerkingen :

— in de Raad van Bestuur van de NDD zetelen ook vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking; alle leden beschikken over een vetorecht, dat echter nooit wordt gebruikt;

— de NDD beperkt zich voornamelijk tot het onderzoeken van de verzekerbaarheid en de solvabiliteit van het betrokken land; wat betreft de haalbaarheidsstudies dient ze beroep te doen op gespecialiseerde instellingen, zoals de Wereldbank; voor de onderzochte dossiers waren deze gunstig;

— de vertegenwoordigers van de NDD gaven toe dat begin de jaren 1980 leningen soms te snel werden toegekend (overvloed aan financiële middelen; sterke daling binnenlandse vraag; agressieve concurrentie door middel van allerlei steunmechanismen);

— de grote vraagtekens die door de Inspectie van Financiën geplaatst werden bij de vooropgestelde inkomsten via terugbetaling door ontwikkelingslanden, werden door de praktijk gerechtvaardigd; of het ABOS voor de opkoop-operaties een goede prijs of juist teveel betaalt, is duidelijk een discussiepunt.

CHAPITRE III

Dossiers

I. — SOS-FAIM

I. INTRODUCTION

Comme on le sait, la cellule antifraude n'est pas uniquement chargée de l'étude d'un certain nombre de dossiers de coopération directe, mais elle examine également un certain nombre d'exemples de coopération indirecte, et, plus particulièrement, trois dossiers d'ONG (organisations non gouvernementales).

Ces trois dossiers (1) ont été sélectionnés de manière aléatoire. A la suite de certaines informations parues dans la presse, M. Moreels a jugé nécessaire à cet égard d'adresser une lettre ouverte au secrétaire général de cette ONG afin de confirmer officiellement et formellement que, pour ce qui le concerne, le choix de procéder à l'audit de ces trois ONG n'implique nullement qu'une quelconque suspicion pèse sur l'une de ces ONG. Elles satisfont actuellement toutes aux conditions requises pour le cofinancement.

Cette vision des choses a du reste été confirmée lors des auditions auxquelles ont procédé les enquêteurs du CSC : l'examen s'est fait par coups de sonde et n'était en aucun cas basé sur un quelconque soupçon de fraude préalable.

La commission a examiné ce dossier le 21 octobre 1996. Au cours de cette réunion, les personnes suivantes ont été entendues :

1. M. Gengoux, un des enquêteurs du CSC;

2. Mme Ribeiro-Vanderauwera et M. Van Malder, fonctionnaires de l'AGCD;

3. M. Destrait, secrétaire général de SOS-FAIM.

II. SYNTHESE

Le CSC a sélectionné de manière aléatoire, en vue de leur examen, trois dossiers de projets et un dossier de garantie (2), dont deux en Afrique et deux en Amérique latine. Faute de temps, cet examen s'est fait sur la base de pièces écrites du dossier qui ont été trouvées en Belgique.

(1) Les deux autres ONG examinées sont COOPIBO et MSF.

(2) Il s'agit en l'occurrence de systèmes d'octroi de crédit pour activité économique dans le secteur rural. Cette technique s'est surtout développée après 1985. Avant 1990, le crédit financé par l'AGCD était assez limité et SOS-FAIM, par exemple, faisait surtout appel à l'UE pour le cofinancement des projets de crédit (voir ci-après) dans le tiers-monde.

HOOFDSTUK III

Dossiers

I. — SOS-FAIM

I. INLEIDING

Zoals men weet, werd het OSI-team niet alleen belast met de studie van een aantal dossiers van directe coöperatie, maar werden ook een aantal voorbeelden van indirecte coöperatie onderzocht, meer bepaald drie dossiers van NGO's (niet-gouvernementele organisatie).

De keuze van deze drie dossiers (1) is gebeurd bij wijze van steekproef. Naar aanleiding van bepaalde persberichten heeft de heer Moreels het in dit verband noodzakelijk geacht een open brief te richten aan de secretaris-generaal van deze NGO, teneinde officieel en nadrukkelijk te bevestigen dat wat hem betreft, de keuze van deze drie door te lichten NGO's geenszins inhoudt dat welkdanige verdenking ook zou rusten op één dezer NGO's. Zij voldoen momenteel allen volledig aan alle vereiste voorwaarden voor cofinanciering.

Deze visie werd overigens bevestigd tijdens de hoorzittingen door de betrokken enquêteurs van het HCT : de doorlichting gebeurde steekproefsgewijs en was in generlei mate gebaseerd op enige voorafgaande verdenking van fraude.

De commissie heeft dit dossier besproken op 21 oktober 1996. Tijdens deze vergadering werden volgende personen gehoord :

1. de heer Gengoux, één van de onderzoekers van het HCT;

2. mevrouw Ribeiro-Vanderauwera en de heer Van Malder, ambtenaren van het ABOS;

3. de heer Destrait, secretaris-generaal van SOS-FAIM.

II. SYNTHESE

Het HCT heeft bij wijze van steekproef drie projectdossiers en één waarborgdossier (2) onderzocht waarvan twee in Afrika en twee in Latijns-Amerika. Wegens tijdsgebrek is dit onderzoek gebeurd op basis van de schriftelijke dossierstukken die hier in België zelf werden aangetroffen.

(1) De andere twee onderzochte NGO's zijn COOPIBO en AZG.

(2) Het gaat hier om systemen van kredietverlening voor economische activiteit in de rurale sector. Deze techniek is vooral na 1985 opgekomen. Vóór 1990 was het via ABOS gefinancierd krediet vrij beperkt en deed bijvoorbeeld SOS-FAIM vooral een beroep op de EU voor de cofinanciering van kredietprojecten (zie *infra*) in de Derde Wereld.

Il s'agissait en fait d'un audit visant à vérifier si les subventions fédérales avaient été correctement utilisées.

Pour une analyse complète et réelle des pièces justificatives, il aurait fallu se rendre sur place, mais cela aurait impliqué, selon les enquêteurs, une enquête beaucoup plus longue et vraisemblablement beaucoup plus coûteuse.

Le CSC a constaté qu'en ce qui concerne le contrôle comptable de l'affectation des subventions, l'ONG elle-même a toujours fait réaliser un certain nombre d'audits internes. On trouvera la liste de ceux-ci dans le rapport d'enquête. Par ailleurs, un certain nombre d'autres contrôle externes avaient déjà été effectués, notamment par la Cour des comptes de l'Union européenne et par l'AGCD : tous ces contrôles avaient toujours été positifs.

Lors de l'examen des pièces écrites effectué par le CSC, aucune irrégularité n'a été constatée. Sur la base des éléments qui pouvaient être vérifiés, il semble que les subventions fédérales ont été affectées à la destination prévue et ont été utilisées conformément aux conventions.

III. CONSTATATIONS

Méthode

Certains membres estiment que le rapport du CSC a peut-être été rédigé de manière un peu trop superficielle, ainsi qu'en témoignent les conclusions très sommaires. Des critiques ont en effet été formulées dans le cadre d'autres audits, ce qui ne remet pas pour autant en cause la conclusion qu'il s'agit d'une ONG fonctionnant bien. Pour la Cour des comptes, l'explication réside dans la différence d'approche : une analyse fouillée suppose que l'on vérifie au préalable la comptabilité au siège de l'ONG en Belgique, que l'on examine un échantillon représentatif de pièces justificatives comptables — qu'elles soient ou non disponibles ou exigibles en Belgique — et que l'on s'assure de la situation réelle sur place dans le pays en voie de développement, ce qui a été fait pour COOPIBO et MSF. Le représentant de l'AGCD confirme que l'AGCD a globalement une opinion positive de « SOS-FAIM ». Cette ONG a toutefois exploré certaines voies moins conventionnelles en matière de coopération au développement, de sorte que des questions se posent peut-être plus rapidement en l'occurrence que pour les ONG plus traditionnelles.

Fonds de garantie

Plus particulièrement, le représentant de l'AGCD renvoie à un certain nombre d'aspects problématiques de la technique des « *fonds de garantie* », qui est employée par SOS-FAIM dans le cadre des projets d'octroi de crédits. Dans ce cas, l'argent (= la garantie) reste à la banque belge, qui se porte garante du

In feite ging het om een audit waarbij werd nagegaan of de federale subsidies correct werden aangewend.

Voor een complete en reële analyse van de bewijsstukken had men ter plaatse moeten gaan maar dit zou volgens de onderzoekers een veel langer en waarschijnlijk veel duurder onderzoek hebben meegebracht.

Het HCT heeft vastgesteld dat wat de boekhoudkundige controle op de aanwending van de toelagen aangaat, de NGO zelf steeds een aantal externe audits heeft laten uitvoeren. Deze worden opgesomd in het onderzoeksverslag. Daarnaast waren er ook reeds verschillende externe controles, ondermeer door de Rekenkamer van de Europese Unie en door het ABOS : al deze controles waren steeds positief.

Bij het vervolgens door het HCT uitgevoerd onderzoek van de schriftelijke stukken werden geen onregelmatigheden vastgesteld. Op basis van de elementen die konden worden geverifieerd, lijken de federale subsidies de voorziene bestemming te hebben gekregen en gebruikt te zijn zoals overeengekomen.

III. VASTSTELLINGEN

Methodologie

Sommige leden zijn van mening dat het HCT-verslag wellicht iets te oppervlakkig is opgesteld, getuige de zeer summiere conclusies. Andere doorlichtingen hebben namelijk wel kritische bedenkingen, zonder daarom af te doen aan de conclusie dat het om een goed functionerende NGO gaat. Het Rekenhof ziet de verklaring in de verschillende aanpak : een grondige analyse is slechts mogelijk na verificatie van de boekhouding in de zetel van de NGO in België, het doornemen van een representatief staal van boekhoudkundige verantwoordingsstukken — al dan niet aanwezig of opvraagbaar in België — en het zich vergewissen ter plaatse in het ontwikkelingsland van de reële situatie. Dit is wel gebeurd voor COOPIBO en AZG. De vertegenwoordiger van ABOS bevestigt dat ABOS globaal gezien een positieve mening heeft over « SOS-FAIM ». Wel heeft deze NGO een aantal minder conventionele paden inzake ontwikkelingssamenwerking betreden, zodat hier wellicht vlugger vragen rijzen dan bij meer traditionele NGO's.

Waarborgfondsen

Meer bepaald verwijst de ABOS-vertegenwoordiger naar een aantal problematische aspecten van de techniek van de zogenaamde « *waarborgfondsen* », die door SOS-FAIM wordt gebruikt in het kader van projecten van kredietverlening. In dit geval blijft het geld (= de waarborg) in de Belgische bank, die zich

risque de non-remboursement auprès de la banque étrangère. Si l'emprunteur local est en défaut, la banque étrangère fait appel à la garantie en Belgique.

Au total, des dizaines de millions sont ainsi placés sur des comptes belges et on ne sait, par exemple, pas bien ce qui se passe ou doit se passer avec les intérêts générés.

SOS-FAIM reçoit en outre également des fonds de l'UE et de la coopération suisse. Par conséquent, l'AGCD ne sait souvent pas bien quelle couverture doit être activée dans un cas concret.

En outre, même s'il est fait appel à la garantie, la dette subsiste à l'égard de la banque étrangère : on ne sait pas bien ce qui se passe ou doit se passer par la suite. En 1991, l'AGCD a déjà demandé qu'une réglementation soit adaptée à ce propos : c'est vraiment nécessaire.

Problèmes ponctuels

a) A l'occasion de l'audition des fonctionnaires concernés de l'AGCD, les constatations suivantes ont encore été faites :

- les arrêtés royaux de 1991 ne prévoient pas ce qu'il advient de la garantie si la dette est remboursée;
- même en cas de remboursement tardif du prêt, la garantie bancaire belge est activée, mais la dette contractée à l'égard de la banque locale *ne* s'éteint *pas* : ce point n'a pas été réglé ! En principe, la garantie de SOS-FAIM est réduite dans un tel cas, mais la banque locale peut encore une fois récupérer sa dette, de sorte qu'il y a deux fois des rentrées;
- un « fonds de crédit » se différencie d'un « fonds de garantie » en ce sens qu'avec une mise de 10 millions de francs, le premier fonds permet de prêter 10 millions de francs maximum, tandis que le deuxième fonds permet de prêter un montant deux ou trois fois supérieur;
- les documents de SOS-FAIM *n'*ont *pas* permis à l'AGCD de vérifier quel était le prêteur (banque ou société de prêt) ni davantage d'autres points essentiels tels que la hauteur des taux d'intérêt, le moment où les remboursements ont été effectués, etc.

b) Il s'agit d'une technique intéressante en soi (effet multiplicateur, plus de responsabilisation que de dons simples, ...) mais une réglementation s'avère nécessaire.

c) Un danger important lié à ce type de fonds de garantie réside dans le fait que les prêteurs locaux pouvaient ne plus apprécier sérieusement le risque de non-remboursement. Or, une telle appréciation reste tout à fait essentielle : de tels fonds ne peuvent en effet être destinés à soutenir n'importe quelle activité économique.

d) Le représentant de SOS-FAIM qui a été entendu a souligné que l'ONG était elle-même demandeuse pour se concerter avec l'AGCD et/ou la commission de suivi et réfléchir à l'amélioration de la réglementation.

garant stelt voor het risico van niet-terugbetaling aan de buitenlandse bank. Indien de locale kredietnemer in gebreke blijft, spreekt de buitenlandse bank de waarborg in België aan.

Zo worden in totaal voor tientallen miljoenen geparkeerd op Belgische bankrekeningen en is het bijvoorbeeld onduidelijk wat met de gegenereerde interesten gebeurt of moet gebeuren.

Bovendien ontvangt SOS-FAIM ook fondsen van de EU en van de Zwiterse coöperatie. Bijgevolg is voor ABOS dan ook vaak onduidelijk welke dekking in een concreet geval moet worden geactiveerd.

Bovendien blijft, zelfs als de waarborg wordt aangesproken, de schuld ten overstaan van de buitenlandse bank bestaan : het is onduidelijk wat hierna gebeurt of moet gebeuren. Reeds in 1991 werd vanuit ABOS gevraagd hierrond een regeling te ontwerpen : dit is werkelijk nodig.

Punctuele problemen

a) Naar aanleiding van de hoorzitting met de betrokken ABOS-ambtenaren werden nog volgende vaststellingen gedaan :

- de koninklijke besluiten van 1991 bepalen niet wat er met de waarborg gebeurt als de schuld is terugbetaald;
- bij laattijdige terugbetaling van de lening is de Belgische bankwaarborg al geactiveerd, maar toch dooft de schuld ten opzichte van de lokale bank *niet* uit : dit is niet geregeld ! In principe is de waarborg van SOS-FAIM in zo'n geval dus verminderd, maar kan de lokale bank toch nog eens haar schuld recupereren, zodat er dubbele ontvangsten zijn;
- een « kredietfonds » is in die zin onderscheiden van een « waarborgfonds », dat, met 10 miljoen frank in het fonds, in het eerste geval maximaal 10 miljoen frank kan worden uitgeleend, terwijl in het tweede geval een twee tot drie maal zo hoog bedrag kan worden gedekt;
- de documenten van SOS-FAIM lieten ABOS *niet* toe na te gaan welke de lokale leningverstrekker was (bank of leningmaatschappij) en evenmin andere essentiële zaken zoals hoeveel interesten werden geboekt, wanneer werd terugbetaald, enz.

b) Het gaat om een interessante techniek op zich (onder meer multiplicatoreffect, meer responsabilisering dan loutere giften) maar reglementering is nodig.

c) Een substantieel gevaar bij dergelijke waarborgfondsen, bestaat hierin dat er in hoofde van de locale leningverstrekker geen ernstige appreciatie meer zou plaatsvinden van het risico op niet-terugbetaling. Dit blijft echter uiteraard essentieel : het kan niet de bedoeling van dergelijke fondsen zijn om het even welke economische activiteit te ondersteunen.

d) De gehoorde vertegenwoordiger van SOS-FAIM benadrukte dat de NGO zelf vragende partij is voor en bereid tot een reflectie met ABOS en/of de opvolgingscommissie met het oog op een betere regle-

tation régissant la technique des fonds de garantie. L'audit a également fait apparaître les éléments ci-après :

- En « bon père de famille », SOS-FAIM a placé les fonds en SICAV (= le moindre risque selon le représentant) : ce placement produit des intérêts (encore 9,5 % en 1988, maximum 2,5 à 3 % en 1996).

- En ce qui concerne l'affectation des intérêts, l'intervenant justifie les frais de gestion de 1 % sur la base du professionnalisme supposé : cette technique réclame plus de savoir-faire technique qu'un don ou un emprunt. Le solde serait ajouté au capital. La « provision » de 2 % dont il est question dans le rapport du CSC est une espèce d'« assurance » contre le risque de non-remboursement par un client-emprunteur local. Actuellement, cette « provision » n'est pas efficace, en raison des taux d'intérêt peu élevés.
- Bien que les *retards* en matière de remboursements soient assez courants (en Afrique occidentale, on accorde une prorogation de la garantie dans 80 % des cas), le non-remboursement proprement dit est rare (seulement 3 cas sur un volume total de ± 100 millions de francs).
- Selon le représentant de SOS-FAIM, les fonds de garantie ont un taux de remboursement plus élevé que les fonds de crédit. Ce point devrait être examiné (peut-être cela est-il lié au contrôle et à l'expertise).

- Le représentant de SOS-FAIM estime que ces fonds de garantie (en grande partie, des fonds AGCD moyennant un apport propre réduit) n'appartiennent certainement *pas*, à terme, à SOS-FAIM. Il faudra en discuter avec l'AGCD. C'est ainsi que la Commission européenne (après 10 ans d'application du système) a demandé à SOS-FAIM de formuler des propositions à cet égard. L'UE n'a pas non plus de réglementation en la matière : elle traite les dossiers cas par cas, ce qui signifie qu'après un certain nombre d'années, on organise une réunion pour débattre du dossier.
- Il est en tout cas manifeste qu'à terme, SOS-FAIM reste redevable de ces fonds à l'AGCD, qui peut parfaitement en demander le remboursement. Ils n'apparaissent du reste pas dans le bilan comme fonds propres.
- Selon SOS-FAIM, cet instrument s'est entretemps avéré très performant, dans la mesure où il existe au niveau local des structures plus ou moins professionnelles et uniquement pour *certaines* activités économiques (cet instrument n'est, par exemple, pas adéquat pour la commercialisation de céréales, en raison des marges trop faibles et d'un négoce trop spéculatif — s'est par ailleurs avéré très efficace pour l'exportation de 2 000 tonnes de noix de cajou du Sénégal, opération qui aurait été impossible avec un financement purement local).
- L'intervenant est d'accord pour considérer que, dans la mesure où l'on travaille avec des fonds publics, on peut toujours demander que l'ONG fasse

mentering van de techniek van de waarborgfondsen. Verder kwam het volgende naar voor :

- Als een « goede huisvader » heeft SOS-FAIM de fondsen belegd onder de vorm van een SICAV (= minst risico volgens de vertegenwoordiger) : deze belegging brengt interesten op (in 1988 nog 9,5 %, in 1996 maximum 2,5 tot 3 %).
- Inzake affectatie van de interesten verantwoordt spreker de 1 % beheerskosten op basis van het veronderstelde professionalisme : deze techniek vereist meer technische expertise dan een gift of lening. Het saldo zou worden toegevoegd aan het kapitaal. De 2 % « provisie » waarvan sprake in het HCT-rapport is een soort « verzekering » tegen het risico van niet-terugbetaling door een lokale cliëntontlener. Momenteel is dit niet werkzaam wegens de lage interestvoeten.
- Hoewel *vertraging* in de terugbetaling vrij courant is (in 80 % van de gevallen in West-Afrika wordt een verlenging van de waarborg toegestaan) is de echte niet-terugbetaling zeldzaam (slechts 3 gevallen op een totaal volume van ± 100 miljoen frank).

- Volgens de vertegenwoordiger van SOS-FAIM hebben de waarborgfondsen een hogere « terugbetalingsratio » dan de kredietfondsen. Dit dient onderzocht (wellicht houdt dit onder meer verband met meer controle en expertise).
- De vertegenwoordiger van SOS-FAIM meent dat deze waarborgfondsen (grotendeels ABOS-geld mits een kleine eigen inbreng) op termijn zeker *niet* toebehoren aan SOS-FAIM. Een gesprek hierover met ABOS is nodig. Zo heeft ook de EU-Commissie (na 10 jaar toepassing van het systeem) SOS-FAIM verzocht hieromtrent voorstellen te doen. De EU heeft hieromtrent evenmin een reglementering : zij handelen « *cas-par-cas* », dat wil zeggen na X-aantal jaar gaat men aan tafel zitten om de zaak te bespreken.
- In elk geval is het zeer duidelijk dat SOS-FAIM op termijn deze fondsen verschuldigd blijft aan ABOS, dat perfect zijn geld kan/mag terugvragen. Ze komen in de balans trouwens niet als eigen middelen naar voor.
- Volgens SOS-FAIM is dit instrument ondertussen zeer performant gebleken, voorzover er lokaal min of meer professionele structuren bestaan en alleen voor *bepaalde* economische activiteiten (bijvoorbeeld ongeschikt voor de commercialisatie van graan, wegens te kleine marges en te speculatieve handel — anderzijds zeer succesvol gebleken voor de export van 2 000 ton cashewnoten uit Senegal, die onmogelijk zou geweest zijn met louter lokale financiering).

- Desgevraagd is spreker het ermee eens dat voorzover met overheidsgelden wordt gewerkt, professionaliteit in hoofde van de betrokken NGO's, altijd mag

preuve de professionnalisme et que l'évaluation, le contrôle et la surveillance s'effectuent dans l'intérêt de l'ONG elle-même.

- SOS-FAIM n'a jamais travaillé avec des ONG locales, mais uniquement avec des associations de paysans locaux. Dans le cadre des fonds de garantie SOS-FAIM, les banques locales concernées ne détiennent jamais de participations dans les entreprises.

- Pour le représentant de SOS-FAIM, il est évident que le développement de l'Afrique passe obligatoirement par la professionnalisation de l'agriculture. La technique est très prometteuse à cet égard.

Financement du programme

Le rapport sur l'audit du financement du programme de SOS-Faim permet à la Cour des comptes de formuler les observations suivantes :

- seule une section était suffisamment équipée pour répondre de manière assez précise au questionnaire envoyé par l'administration centrale de l'AGCD;

- le comité de lecture chargé d'analyser les avis des sections a été contraint de se borner à formuler une appréciation générale sur le financement du programme de SOS-Faim. C'est ainsi qu'il a été constaté que les documents n'étaient guère détaillés et qu'ils ne permettaient pas de véritable suivi ou contrôle. Il était notamment impossible de vérifier si les emprunts avaient été remboursés, si les objectifs fixés avaient été atteints, ... SOS-Faim a, pour sa part, déploré ce qui suit : l'AGCD a bâclé la préparation du progamme par manque de temps, la communication a été insuffisante, voire inexistante entre la section et l'administration centrale, l'avis du technicien de Bruxelles l'a trop souvent emporté sur celui de la section, qui connaît pourtant le mieux la réalité locale et l'AGCD n'a pas émis, sur le fond, le moindre commentaire à propos du programme, des plans d'action annuels et des rapports présentés.

« Alterfin »

— Enfin, la commission a reçu du CNCD un dossier concernant la SCRL « ALTERFIN ». Un certain nombre d'ONG se sont réunies au sein de cette SC pour pratiquer le financement alternatif des interventions de coopération au développement. Outre des prêts et des participations, elle travaille également avec des fonds de garantie.

IV. RECOMMANDATIONS

La commission de suivi a formulé, dans le cadre de ce dossier, des recommandations générales relatives au contrôle et au rôle des sections. Elle consacre par ailleurs une large attention à la problématique des fonds de crédit, de garantie et de participation.

worden gevraagd en dat evaluatie, controle en toezicht in het belang zijn van de NGO's zelf.

- SOS-FAIM heeft nooit met lokale KMO's gewerkt, alleen met verenigingen van lokale boeren. In het kader van de SOS-FAIM-waarborgfondsen hebben de betrokken lokale banken nooit participaties in bedrijven.

- Voor de vertegenwoordiger van SOS-FAIM is het evident dat de ontwikkeling van Afrika alleen denkbaar is via een professionalisering van de landbouw : hiervoor lijkt de techniek veelbelovend.

Programmafinanciering

Het verslag betreffende de doorlichting van de programmafinanciering van SOS-FAIM laat het Rekenhof toe volgende vaststellingen te maken :

- slechts één sectie bleek voldoende uitgerust om de vragenlijst die het centraal bestuur van het ABOS toestuurde op een voldoende gedetailleerde wijze te beantwoorden;

- het leescomité dat de adviezen van de secties diende te analyseren zag zich verplicht zich te beperken tot het geven van een algemeen oordeel over de programmafinanciering van SOS-FAIM. Zo werd vastgesteld dat de documenten weinig gedetailleerd waren en geen echte opvolging of controle toelieten. Zo kon bijvoorbeeld niet worden nagegaan of de leningen terugbetaald zijn, de gestelde objectieven al dan niet bereikt zijn, ... SOS-FAIM bekloeg zich zijnerzijds over volgende feiten : het programma is door het ABOS slecht voorbereid door gebrek aan tijd, er is geen of onvoldoende communicatie tussen sectie en het centraal bestuur, het advies van de technicus te Brussel haalt het al te dikwijls op dat van de sectie die de realiteit ter plaatse nochtans beter kent, het ABOS heeft geen enkele commentaar ten gronde gegeven op het programma, de jaarlijkse actieplannen en ingediende rapporten.

« Alterfin »

— De commissie heeft tenslotte van het NCOS een dossier ontvangen met betrekking tot de CVBA « ALTERFIN ». Een aantal NGO's heeft zich in deze CV verenigd om aan alternatieve financiering van Ontwikkelingssamenwerkingsinterventies te doen. Naast leningen en participaties is er hier ook sprake van garantiefondsen.

IV. AANBEVELINGEN

De opvolgingscommissie maakte naar aanleiding van dit dossier algemene aanbevelingen over controle en de rol van de secties. Ze gaat verder uitgebreid in op de problematiek van de krediet-, waarborg- en participatiefondsen.

IV.1. **Contrôle**

Les enquêtes menées par le CSC dans le cadre de ce rapport n'étaient pas aussi approfondies que celles menées auprès de Coopibo et de MSF, de sorte que la teneur du rapport d'enquête du CSC est également différente. Globalement, la commission arrive à la conclusion qu'un contrôle approfondi du respect des règles et procédures prescrites et de l'utilisation correcte des fonds n'est possible que moyennant un certain nombre de conditions : vérification de la comptabilité au siège de l'ONG en Belgique, examen d'un échantillon représentatif de pièces justificatives — présentes ou non dans la comptabilité pouvant être réclamées en Belgique —, contrôle sur place, dans le pays en voie de développement, de la situation réelle. Cette dernière condition implique que le service de contrôle basé à Bruxelles puisse effectuer des missions sur le terrain. Les sections ont également une mission importante en matière de contrôle. Elles doivent être au courant des dispositions réglementaires, inspecter le terrain et y collaborer de manière constructive avec les acteurs.

IV.2. **Rôle des sections**

Ce dossier illustre une fois de plus le mauvais fonctionnement des sections. SOS-FAIM en est un exemple. Les documents de la section étaient également peu détaillés et ne permettaient aucun contrôle ni suivi réels. Pour le suivi et le contrôle, des rapports circonstanciés et une bonne communication avec Bruxelles constituent néanmoins des éléments cruciaux. Actuellement, l'avis du technicien de Bruxelles prime trop souvent celui de la section. Ce sont pourtant les sections qui connaissent le terrain. Elles peuvent, mieux que Bruxelles, donner un commentaire de fond sur le programme, les plans d'action annuels et les rapports présentés par les ONG.

IV.3. **Fonds de crédit et de garantie**

a. *Introduction*

Les fonds de garantie, les fonds de crédit et les participations peuvent être des instruments de coopération au développement très utiles qui stimulent davantage le sens des responsabilités dans le chef des bénéficiaires que les dons purs et simples.

Les ONG utilisent de plus en plus ces instruments, souvent en collaboration avec des acteurs professionnels. La collaboration entre les ONG disposant d'un savoir-faire en matière de coopération au développement et les acteurs du secteur financier et économique, en l'occurrence le secteur des banques et des assurances, doit être encouragée. Elle permet, en effet, de débarrasser la coopération au développement de son image classique d'« organisation de bienfaisance ». Ce type de collaboration requiert en outre

IV.1. **Controle**

De onderzoeken die het HCT in dit verslag uitvoerde waren niet zo diepgaand als de onderzoeken bij Coopibo en AZG. Daardoor verschilde ook de teneur van het HCT-onderzoeksverslag. In het algemeen leidt de commissie daar uit af dat een grondige controle op de naleving van de voorgeschreven regels en procedures en op de correcte besteding van de gelden, slechts mogelijk is mits een aantal voorwaarden : de verificatie van de boekhouding in de zetel van de NGO in België, het doornemen van een representatief staal van boekhoudkundige verantwoordingsstukken — al dan niet aanwezig of opvraagbaar in België — het zich vergewissen ter plaatse in het ontwikkelingsland van de reële situatie. Dat laatste impliceert dat de controledienst in Brussel zendingen op het terrein moet kunnen uitvoeren. Ook de secties hebben op het vlak van controle een belangrijke taak. Zij moeten op de hoogte zijn van de reglementaire voorschriften, het terrein inspecteren en er constructief samenwerken met de uitvoerende actoren.

IV.2. **Rol van de secties**

Dit dossier illustreerde nogmaals de gebrekkige werking van de secties. SOS-FAIM getuigde daarvan; ook de sectiedocumenten bleken weinig gedetailleerd en geen echte controle en opvolging toe te laten. Voor opvolging en controle zijn grondige rapporten en een vlotte communicatie met Brussel nochtans cruciaal. Nu haalt het advies van de technicus in Brussel het al te dikwijls op dat van de sectie. Nochtans zijn het de secties die het terrein kennen. Zij kunnen eerder dan Brussel commentaar ten gronde geven op het programma, de jaarlijkse actieplannen en de ingediende rapporten van de NGO's.

IV.3. **Krediet- en garantiefondsen**

a. *Inleiding*

Garantiefondsen, kredietfondsen en participaties kunnen heel nuttige instrumenten van ontwikkelingssamenwerking zijn die bij beneficianten meer verantwoordelijkheidszin ontwikkelen dan het mechanisme van de loutere giften.

NGO's wenden die instrumenten steeds meer aan, vaak in samenwerking met professionele actoren. De samenwerking tussen enerzijds NGO's met know-how inzake ontwikkelingssamenwerking en anderzijds actoren uit de financieel-economische sector, in dit geval de bank- en verzekeringssector, moet worden aangemoedigd. Ze trekt ontwikkelingssamenwerking uit haar klassiek stramien van « hulp geven ». Dit soort samenwerking vergt bovendien een gespecialiseerde aanpak zowel inzake financiële

une approche spécialisée tant en ce qui concerne les techniques financières qu'en ce qui concerne l'insertion dans la culture et la situation locales.

b. *Nécessité d'un cadre réglementaire*

Lorsqu'on investit des fonds publics, les pouvoirs publics doivent toutefois, d'une part, avoir des garanties en ce qui concerne la pertinence en matière de développement et la rentabilité des activités qui bénéficient de l'aide et, d'autre part, pouvoir exercer un contrôle suffisant sur ces activités, en assurer le suivi et les évaluer.

* La commission de suivi a constaté l'absence de cadre réglementaire. Une réglementation doit donc être établie d'urgence, en concertation avec les intéressés.

* La commission demandera dès lors au secrétaire d'Etat de tirer les enseignements de la mise en œuvre de cet instrument en Belgique et à l'étranger, pour ensuite définir la politique fédérale en la matière et combler les lacunes actuelles dans la réglementation.

* Il serait souhaitable que l'AGCD, en tant qu'instance publique compétente sur le plan fédéral, prenne connaissance des initiatives des autorités flamandes en matière de fonds de crédit et de garantie et se concerte à ce sujet avec les services et la commission consultative compétents à l'échelon régional, de manière à parvenir à une coordination dans la mise en œuvre des moyens disponibles. (1)

c. *Le rapport de l'Inspection des finances*

La commission de suivi renvoie aussi expressément au rapport établi par l'inspecteur des Finances J.A. Hendrix concernant les fonds de crédit et de garantie (IF OS 59, 6 juin 1997). Ce rapport comporte différentes suggestions concrètes destinées à résoudre les problèmes actuels.

d. *Problèmes concrets*

La nouvelle réglementation devra notamment apporter une réponse aux problèmes suivants qui ont été soumis à la commission :

- description des objectifs et du fonctionnement. Il importe d'inscrire des objectifs concrets dans les pro-

(1) Nous avons appris au ministère de la Communauté flamande, administration des Relations extérieures, que la Commission consultative pour la Coopération au développement visée à l'article 3 de l'arrêté du gouvernement flamand du 22 décembre 1994 réglant l'agrément de fonds de développement et de projets de développement ainsi que l'octroi d'une garantie aux fonds de développement agréés est à présent opérationnelle, si bien qu'elle a formulé une série d'avis concernant des demandes d'agrément en tant que fonds de développement et des demandes d'octroi de garantie à des fonds de développement agréés. En 1996 et en 1997, 10 millions de francs de crédits non dissociés ont été inscrits au budget de la Communauté flamande. Aucune dépense à imputer sur ces crédits n'a, à ce jour, été soumise à la Cour des comptes.

technieken als inzake inpassing in de lokale situatie en cultuur.

b. *Nood aan een reglementair kader*

Wanneer er publieke ontwikkelingsgelden worden geïnvesteerd, moet de overheid enerzijds garanties hebben voor ontwikkelingsrelevantie en de rendabiliteit van de ondersteunde activiteiten en anderzijds voldoende controle, opvolging en evaluatie op die activiteiten kunnen uitoefenen.

* De commissie stelde vast dat een reglementair kader ontbreekt. Er moet dus dringend, in beleidsdialoog met de betrokkenen, een regelgeving worden opgesteld.

* De commissie zal daarom aan de staatssecretaris vragen om de binnen- en buitenlandse ervaringen met dit instrument te onderzoeken om daarna het federaal beleid terzake op punt te stellen en de huidige lacunes in de regelgeving weg te werken.

* Er wordt aanbevolen dat het ABOS als federaal bevoegde overheidsinstantie kennis neemt van de initiatieven van de Vlaamse overheid inzake krediet- en garantiefondsen en hierover overleg pleegt met de regionaal bevoegde diensten en adviescommissie, opdat de ingezette middelen op een gecoördineerde wijze zouden worden ingezet. (1)

c. *Het verslag van de Inspectie van Financiën*

De opvolgingscommissie verwijst ook uitdrukkelijk naar het verslag dat Inspecteur van Financiën J.A. Hendrix maakte betreffende krediet- en waarborgfondsen (IF OS 59, 6 juni 1997). Dat verslag bevat verschillende concrete suggesties voor oplossing van problemen die zich nu voordoen.

d. *Enkele concrete problemen*

De nieuwe regelgeving moet ondermeer een antwoord geven op volgende problemen die aan de commissie werden voorgelegd :

- omschrijving van de doelstellingen en de werking. Concrete objectieven dienen ingeschreven in de

(1) Bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Buitenlands Beleid, is vernomen dat de Adviescommissie Ontwikkelingssamenwerking waarvan sprake in het artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 december 1994 tot regeling van de erkenning van volksontwikkelingsfondsen en ontwikkelingsprojecten en de waarborgverlening aan erkende ontwikkelingsfondsen, intussen in die mate operationeel is dat ze een aantal adviezen heeft geformuleerd betreffende aanvragen tot erkenning als ontwikkelingsfonds en tot waarborgverlening aan erkende ontwikkelingsfondsen. In de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zijn in 1996 en 1997 telkens 10 miljoen frank niet-gesplitste kredieten ingeschreven. Tot nog toe is er nog geen enkele uitgave hierop aan het Rekenhof voorgelegd.

grammes et les plans d'action; les résultats attendus doivent également être prédéfinis. A défaut, il sera impossible d'apprécier la pertinence et l'opportunité des actions prévues et des moyens à mettre en œuvre. S'y rattachant, un plan stratégique annuel doit être établi en vue de fournir par exemple des indications concernant les besoins de liquidités du fonds et la législation locale en vigueur;

- préciser clairement les droits et devoirs de l'ONG et de son partenaire étranger; à cet effet, une convention pourrait devenir obligatoire;
- déterminer qui peut ou non bénéficier des fonds de crédit et de garantie ou de participations, à quelles conditions et pour quels montants ?
- transparence : les informations sur les créanciers, les débiteurs et les actionnaires locaux doivent toujours être disponibles pour l'AGCD; il faudra rédiger des rapports annuels contenant des informations sur les bénéficiaires de crédits ou de garanties, sur les garanties et les crédits en cours, sur les participations, sur les conditions auxquelles l'aide a été accordée et sur le rendement de celle-ci.

Tout comme d'autres projets de la coopération au développement, ces projets d'ONG visent en principe le transfert du projet aux partenaires locaux;

- l'affectation du produit des intérêts ou des dividendes. Dans la logique économique des entreprises, les intérêts doivent être ajoutés aux recettes. Ils ne peuvent en effet être distribués comme bénéfices, mais doivent être repris dans les réserves qui font partie du capital propre. Ils doivent être incorporés au capital à dates fixes;
- placement de fonds de garantie;
- remboursement de dettes pour lesquelles un fonds de garantie est intervenu antérieurement;
- l'annulation de la créance de la banque locale après intervention d'un fonds de garantie en cas de remboursement tardif;
- la durée des fonds de garantie, des fonds de crédit et des participations et le transfert de propriété après l'aboutissement du projet. L'Inspection des Finances estime que pour les fonds de garantie établis en Belgique le transfert de propriété n'existe pas intrinsèquement; en cas de liquidation (anticipée) de fonds de garantie, les ONG devraient reverser au trésor les fonds publics qu'elles détiennent dans le fonds de garantie. En ce qui concerne les fonds de crédit, l'Inspection des Finances estime que le transfert de propriété au partenaire du pays en voie de développement ne pose pas de problème, puisque les subsides ont été alloués à fonds perdus;
- les ratios financiers auxquels doivent se conformer les fonds. On ne connaîtra jamais l'importance du risque global dans le cas de fonds de faible importance. C'est pourquoi les engagements individuels doivent en tout état de cause être vérifiés et définis avec précision par dossier;
- détermination de la garantie à laquelle il y a lieu de faire appel en cas de fonds mixtes (Belgique + UE).

programma's en actieplannen; de te verwachten resultaten dienen eveneens vooropgesteld. Bij gebrek hieraan is het onmogelijk de pertinentie en opportuniteit van de geplande acties en in te zetten middelen te beoordelen. Hier aan gekoppeld moet een jaarlijks businessplan worden opgesteld dat bijvoorbeeld aanduidingen geeft over de liquiditeitsbehoeften van het fonds en over de lokale wetgeving die van toepassing is;

- duidelijkheid over de rechten en de plichten van de NGO en haar lokale partner; hiertoe zou een conventie tussen beiden kunnen worden verplicht;
- wie kan wel of niet genieten van krediet- en garantiefondsen of van participaties, onder welke voorwaarden en voor welke bedragen ?
- transparantie : informatie over de lokale crediteuren, debiteuren en aandeelhouders moet voor ABOS steeds beschikbaar zijn; er moeten jaarlijkse rapporten worden opgesteld met informatie over de begunstigden van kredieten of garanties, over de uitstaande garanties en kredieten, over participaties, over de voorwaarden waaronder die steun werd gegeven en over de opbrengsten ervan.

Deze NGO-projecten, net als andere projecten van ontwikkelingssamenwerking, hebben in principe de overdracht van het project aan de lokale partners op het oog;

- de aanwending van de intrestopbrengsten of dividenden. In de bedrijfsecenomische logica moeten die intresten worden toegevoegd aan de baten. Zij kunnen echter niet worden uitgekeerd als winst maar moeten worden opgenomen in de reserves die tot het eigen vermogen behoren. Op gezette tijden moeten ze in het kapitaal worden geïncorporeerd;
- plaatsing van garantiefondsen;
- terugbetaling van schulden waarvoor een garantiefonds eerder tussenkwam;
- de opheffing van de schuldvordering van de lokale bank nadat een garantiefonds bij laattijdige terugbetaling is tussengekomen;
- de duur van waarborgfondsen, kredietfondsen en van participaties en de eigendomsoverdracht na afloop. De Inspectie van Financiën meent dat voor waarborgfondsen gevestigd in België de eigendomsoverdracht niet intrinsiek aanwezig is; bij (voortijdige) vereffening van waarborgfondsen zouden de NGO's de overheidsgelden die ze in het waarborgfonds aanhouden, moeten terugstorten aan de schatkist. Voor kredietfondsen meent de Inspectie van Financiën dat de eigendomsoverdracht naar de partner in het ontwikkelingsland geen probleem is vermits de subsidies « à fonds perdus » werden gegeven;

- de financiële ratio's waaraan de fondsen zich moeten houden. Bij kleinschalige fondsen zal men de omvang van zijn globaal risico nooit kennen. Daarom moeten de individuele verbintenissen per dossier hoe dan ook nauwkeurig worden nagegaan en omschreven;
- welke waarborg wordt aangesproken bij gemengde fondsen (België + EU).

e. *L'étude de South Research*

La commission de suivi se range aux recommandations du rapport de synthèse « Crédit : ONG solvables ?, une évaluation collective AGCD-ONG », réalisée par South Research, septembre 1995. Quelques éléments :

Préparation des projets

Lors de la préparation du dossier, South Research insiste sur la nécessité de vérifier la pertinence des suppositions formulées, d'impliquer le groupe-cible pour mieux connaître les besoins, les valeurs, les normes et rapports de force. Il faut vérifier si le crédit est un moyen adéquat, voir quel sera l'impact du crédit sur l'amélioration des conditions de vie des emprunteurs, sur les mécanismes sociaux de subsistance et sur l'environnement financier.

Prix du crédit

Le taux pratiqué joue un rôle important; son ampleur ne représente pas une entrave importante pour les prêts à court terme.

— Il détermine la viabilité et la durabilité du système et de l'institution. Il doit permettre de couvrir la rémunération de l'épargne, les frais de fonctionnement, la perte de valeur du capital due à l'inflation, les non-remboursements et enfin les frais de dossiers bancaires si ceux-ci ne sont pas payés séparément par l'emprunteur.

— Il encourage ou dissuade l'épargne.

— Il déstabilise les institutions financières existantes s'il est trop subventionné.

— Trop bas, le taux crée une demande excessive par rapport à l'offre. Les prêteurs sont amenés alors à opérer une sélection plus sévère sur base de la solvabilité ou de la puissance politique. Ce sont alors les plus riches et non les plus nécessiteux qui en profitent. Cette politique conduit au favoritisme, au clientélisme et à la corruption.

— Trop élevé, il crible de dettes l'emprunteur qui ne peut rembourser.

South Research préconise l'application de taux similaires à ceux du marché pour ne pas subventionner les coûts de production des groupes concernés par le crédit et pour ne pas créer une concurrence déloyale à l'égard des institutions financières existantes. Il convient cependant de ne pas perdre de vue que le risque à couvrir est moindre pour le prêteur pour les fonds de garantie et qu'il n'y a pas d'éparghe à rémunérer pour les fonds de crédit.

e. *De studie van South Research*

De opvolgingscommissie sluit zich aan bij de aanbevelingen van het syntheserapport « Krediet : NGO's kredietwaardig ?, een gezamenlijke evaluatie ABOS-NGO's », gemaakt door South Research, september 1995. Enkele elementen :

Projectvoorbereiding

Bij de voorbereiding van het dossier beklemtoont South Research de noodzaak om de relevantie van de geformuleerde onderstellingen te toetsen, de doelgroep bij de zaak te betrekken om een beter inzicht te verwerven in de behoeften, de waarden, de normen en de krachtsverhoudingen. Er moet worden nagegaan of kredietverlening een geschikt middel is, welke weerslag ze heeft op de verbetering van de levensomstandigheden van de kredietnemers, op de sociale overlevingsstrategieën en op de financiële context.

Kredietprijs

De toegepaste rente speelt een belangrijke rol; de omvang ervan vormt geen grote belemmering voor de kortlopende leningen.

— De rente bepaalt de levensvatbaarheid en de duurzaamheid van het stelsel en van de instelling. Ze moet de dekking mogelijk maken van de spaarvergoeding, de werkingskosten, de waardevermindering van het kapitaal door de inflatie, de wanbetalingen en tot slot de bankdossierkosten als die niet afzonderlijk door de kredietnemer worden betaald.

— Ze bevordert of ontraadt het sparen.

— Ze destabiliseert de bestaande financiële instellingen als ze te fors gesubsidieerd wordt.

— Als de rente te laag is, schept dat een vraag die buitensporig is ten opzichte van het aanbod. De kredietverleners moeten dan een strengere selectie maken, op grond van de kredietwaardigheid of van de politieke macht. Dat komt aldus ten goede aan de rijksten en niet aan de meest behoeftigen. Een dergelijk beleid werkt favoritisme, cliëntelisme en corruptie in de hand.

— Is de rente te hoog, dan overlaadt dat de kredietnemer die niet kan terugbetalen met schulden.

South Research pleit voor de toepassing van een marktconforme rente ten einde de productiekosten van de bij de kredietverlening betrokken groepen niet te subsidiëren en de bestaande financiële instellingen geen oneerlijke concurrentie aan te doen. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat het te dekken risico op het stuk van de garantiefondsen geringer is voor de kredietverstrekker en dat voor de kredietfondsen geen spaartegoeden moeten worden terugbetaald.

Montant du crédit

South Research préconise le plafonnement du montant du crédit comme moyen de sélection pour atteindre prioritairement les pauvres.

Garantie

South Research estime qu'il ne faut jamais accorder de prêt sans garantie. Exiger une garantie du côté du prêteur et apporter une garantie du côté de l'emprunteur constituent une preuve de sérieux de l'accord. Cette garantie peut être matérielle (biens, épargne préalable, moyens de production, contrats de commande, ...) ou morale (aval d'un groupe, participation à une formation, acceptation d'un encadrement).

Crédit de production ou de consommation, crédit en espèces ou en nature

Pour orienter le crédit vers la production, le crédit est parfois octroyé en nature. Son remboursement peut se faire également en nature pour protéger l'emprunteur contre l'inflation. Cette procédure alourdit la tâche du gestionnaire sans empêcher toutefois la revente des biens prêtés ou la fraude sur la qualité des produits remis. Pour cette raison, South Research recommande l'octroi de crédits en espèces et conseille de laisser au candidat-emprunteur, qui est le mieux placé pour le faire, le soin de déterminer l'utilisation du crédit. Cela n'exclut pas la nécessité d'évaluer la faisabilité de la proposition de l'emprunteur.

Structure chargée de l'octroi des crédits

Il faut s'assurer que la structure d'octroi sera capable d'analyser correctement et de façon indépendante les demandes, de mettre en place des processus transparents et fiables d'attribution, de gestion, de contrôle et de suivi des crédits (comptabilité en temps réel) et de procéder au recouvrement forcé des sommes prêtées si nécessaire.

Pour ce faire et éviter les conflits de rôle, South Research préconise des structures indépendantes du partenaire local. Il conseille plutôt le soutien et la rénovation d'institutions financières locales existantes que la création de nouvelles structures qui est un processus lent et difficile. En plus des garanties de fonctionnement qu'apportent, tant à court terme qu'à long terme, les institutions existantes, elles permettent de faire des économies d'échelle et de répondre à des besoins plus variés que ne pourraient le faire des organisations informelles temporaires.

Il ne peut toutefois être question de simplement déléguer des fonds publics à des banques commercia-

Kredietbedrag

South Reseach pleit voor de beperking van het kredietbedrag als selectiemiddel om bij voorrang de armen als doelgroep te bereiken.

Garantie

Volgens South Research mogen nooit leningen zonder garantie worden toegestaan. Als van de kredietgever een garantie wordt geëist en voor de kredietnemer in een garantie wordt voorzien, is dat een bewijs voor de betrouwbaarheid van de overeenkomst. Die garantie kan ofwel materieel (goederen, sparen vooraf, productiemiddelen, bestellingsovereenkomsten, ...) ofwel moreel zijn (borgtocht van een groep, deelname aan een opleiding, aanvaarding van kredietbegrenzingen).

Productief of consumptief krediet, kaskrediet of krediet in natura

Om het krediet naar de productie te oriënteren, wordt het soms in natura verleend. Het kan ook in natura worden afgelost om de kredietnemer tegen de inflatie te beschermen. Die procedure verzwaart de taak van de beheerder zonder evenwel de wederverkoop van de geleende goederen of fraude met de kwaliteit van de geleverde producten te beletten. Daarom beveelt South Research de verstrekking van kaskredieten aan en adviseert het de kandidaat-kredietnemer, die het best geplaatst is om dat te doen, de zorg te laten om te bepalen hoe het krediet zal worden aangewend. Dat sluit niet uit dat de uitvoerbaarheid van het voorstel van de kredietnemer moet worden gecontroleerd.

Met de kredietverlening belaste structuur

Nagegaan moet worden of de kredietverleningsstructuur in staat zal zijn de vragen correct en onafhankelijk te analyseren, voor doorzichtige en betrouwbare procedures te zorgen in verband met de verstrekking, het beheer, de controle en de opvolging van de kredieten (onvertraagde boekhouding) en zo nodig over te gaan tot de gedwongen invordering van de geleende bedragen.

Daartoe en om rolconflicten te voorkomen, pleit South Research voor structuren die los staan van de sociale partner en adviseert veeleer de ondersteuning en renovatie van bestaande lokale financiële instellingen in plaats van de totstandbrenging van nieuwe structuren, wat een tijdrovend en moeizaam proces is. Naast de garanties inzake werking die de bestaande instellingen zowel op korte als op lange termijn bieden, maken ze besparingen door schaalvergroting mogelijk en kunnen ze beter dan informele tijdelijke organisaties inspelen op meer gevarieerde behoeften.

Er kan evenwel geen sprake van zijn overheidsgeld zonder meer over te dragen aan particuliere

les privées qui prêteraient ces fonds publics au taux du marché. Il faut donc également définir le type d'institutions financières locales qui pourraient recevoir les fonds et octroyer les crédits, préciser les liens qu'elles peuvent ou doivent avoir avec le monde associatif ainsi que ceux qu'elles ne peuvent avoir avec le monde commercial.

Pour éviter ce problème, South Research préconise de soutenir des projets qui servent d'intermédiaires entre les petits emprunteurs et le secteur bancaire, ou qui développent la capacité de gestion des coopératives d'épargne et de crédit ou d'ONG durables spécialisées en crédit.

Il serait peut-être nécessaire de limiter l'accès de tels projets aux ONG belges qui disposent d'un personnel spécialisé et formé en la matière qui a conscience des exigences des programmes de crédit, qui peut juger du professionnalisme des partenaires locaux et surtout qui peut réellement les soutenir en cas de besoin.

handelsbanken, welke dat overheidsgeld tegen marktrente zouden lenen. Daarom moet ook het type van locale financiële instellingen worden omschreven die fondsen zouden kunnen ontvangen en kredieten zouden kunnen verstrekken, moeten de banden worden gepreciseerd die ze kunnen of moeten hebben met het verenigingsleven alsmede die welke ze niet met commerciële kringen mogen hebben.

Om dat probleem te omzeilen, pleit South Research ervoor projecten te steunen die dienen als tussenschakel tussen kleine kredietnemers en de banksector, of die de managementcapaciteit ontwikkelen van spaar- en kredietcoöperatieven of van in kredietverlening gespecialiseerde duurzame NGO's.

Wellicht ware het noodzakelijk de toegang tot dergelijke projecten te beperken tot Belgische NGO's die over gespecialiseerd en terzake opgeleid personeel beschikken, dat zich bewust is van de vereisten inzake kredietprogramma's en kan oordelen over de professionele aanpak van de lokale partners en vooral hen kan steunen mocht dat nodig blijken.

II. — MALAWI RAILWAYS

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné le dossier « Malawi Railways » (MR) les 24 juin, 1er juillet et 19 juillet 1996.

Le 24 juin :
— MM. Ingelaere et Waterkeyn (bureau d'étude Transurb Consult);
— MM. Palma et Van Heuckelom (commissaires adjoints CSC);
— MM. Druyts et Pirard (inspecteurs généraux des Finances);
— M. Slagmulder (Cour des comptes).

Le 1er juillet :
— M. Trefois (Représentant de CMI — Cockerill Mechanical Industries);
— M. Van Kerckhoven (ancien directeur administratif AGCD);
— M. Leroy (chef de section Harare Zimbabwe);
— M. Misseeuw (gestionnaire du dossier « MR »).

Le 19 juillet :
— Mme Gerlo (administratrice générale a.i. AGCD);
— M. Lenaerts (directeur général AGCD).

La commission de suivi n'a pas complètement clôturé le dossier.

Premièrement, le CSC et la Cour des comptes ont déclaré, lors des auditions, que de nouveaux documents relatifs à la phase de lancement du dossier étaient apparus. Les données provenant de ces documents n'ont pas encore été intégrées dans le rapport du CSC daté du 28 juillet 1995. On n'en a pas non plus parlé lors de auditions de la commission de suivi. Celle-ci s'est en effet gardée de perturber une enquête judiciaire éventuelle. Deuxièmement, la commission a insisté auprès du CSC pour que soit organisée une audition supplémentaire de CMI, étant donné que le CSC n'a pas encore posé de questions officielles à CMI (excepté une question concernant les pièces de rechange). Le 1er juillet 1997, le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles a informé le président de la commission de suivi qu'une information avait été ouverte dans le dossier « Malawi Railways » et qu'elle était toujours en cours.

II. SYNTHESE

Le dossier « MR » porte sur un don de 150 millions de francs de l'Etat belge à la République du Malawi, avec rétrocession (1) en faveur des chemins de fer du

(1) Restitution d'une créance cédée.

II. — MALAWI RAILWAYS

I. INLEIDING

De opvolgingscommissie heeft het dossier « Malawi Railways » (MR) besproken op 24 juni, 1 juli en 19 juli 1996.

Op 24 juni :
— de heren Ingelaere en Waterkeyn (Studiebureau Transurb Consult);
— de heren Palma en Van Heuckelom (adjunct-commissarissen HCT);
— de heren Druyts en Pirard (inspecteurs-generaal van Financiën);
— de heer Slagmulder (Rekenhof).

Op 1 juli :
— de heer Trefois (Vertegenwoordiger van CMI — Cockerill Mechanical Industries);
— de heer Van Kerckhoven (gewezen bestuursdirecteur ABOS);
— de heer Leroy (sectiehoofd Harare Zimbabwe);
— de heer Misseeuw (dossierbeheerder « MR »).

Op 19 juli :
— mevr. Gerlo (administrateur-generaal a.i. ABOS);
— de heer Lenaerts (directeur-generaal ABOS).

De Opvolgingscommissie rondde het Malawi-dossier niet volledig af.

Ten eerste verklaarden het HCT en het Rekenhof tijdens de hoorzittingen dat er nieuwe documenten over de aanloopfase van het dossier aan de oppervlakte waren gekomen. De gegevens uit die documenten zijn nog niet opgenomen in het HCT-verslag van 28 juli 1995. Ook tijdens de hoorzittingen van de commissie werden ze niet besproken. De commissie hoedde zich er immers voor om een eventueel strafrechtelijk onderzoek te verstoren. Ten tweede drong de commissie bij het HCT aan op een extra verhoor van CMI vermits er door het HCT nog geen officiële vragen werden gesteld aan CMI (op een vraag over de wisselstukken na). Op 1 juli 1997 heeft de procureur-generaal van het Hof van Beroep van Brussel de voorzitter van de opvolgingscommissie medegedeeld dat in het dossier « Malawi Railways » een opsporingsonderzoek werd geopend dat nog steeds hangende is.

II. SYNTHESE

Het dossier « MR » heeft betrekking op een gift van 150 miljoen frank van de Belgische Staat aan de Republiek Malawi, met retrocessie (1) ten gunste van

(1) Teruggave van een gecedeerde vordering.

Malawi, Malawi Railways Ltd, et la constitution d'un fonds de contrepartie pour l'achat, le transport et la livraison (par la société belge CMI, Cockerill Mechanical Industries) de cinq locomotives de manœuvre avec pièces de rechange. Il ne s'agissait donc pas d'un don pur : « MR Ltd » devait verser la contrepartie de ces montants, augmentée des intérêts, dans un fonds spécial, et ce, pendant quinze ans, avec un moratoire de cinq ans (1). Les versements en faveur du fonds géré en commun par la Belgique et le Malawi devaient permettre de financer un certain nombre de projets de développement.

La genèse de ce dossier est longue et complexe. Dès 1986, le secrétaire d'Etat au Commerce extérieur de l'époque, en visite au Malawi, promettait 200 millions de francs, à partager entre les secteurs de l'agriculture et des transports. Le secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement de l'époque a repris cette promesse à son compte. Le choix du secteur des transports découle notamment du contexte politique international dans lequel le Malawi s'inscrit à cette époque.

La guerre civile au Mozambique a en effet privé le Malawi de sa voie de communication la plus directe avec la mer, à savoir via le port de Nacala sur l'Océan indien. La crainte que l'Afrique du Sud ne coupe toute communication au sud est en outre réelle. Aussi la Banque mondiale et d'importants donateurs mettent-ils sur pied le projet Northern Corridor, qui vise à désenclaver le Malawi en établissant une voie de communication multimodale vers la Tanzanie. La Belgique prendrait en charge le « chaînon manquant » du projet, à savoir la navette routière composée de camions et de semi-remorques.

Une mission d'identification du projet concernant cette participation éventuelle de la Belgique effectuée par le bureau d'étude TRANSTEC a toutefois émis de nombreuses réserves. En 1987, la fin de la guerre civile au Mozambique est en outre en vue. Les chances de réouverture du port de Nacala sont réelles, de sorte que le projet Northern Corridor perd de son intérêt. Des alternatives se présentent toutefois en ce qui concerne l'affectation de l'enveloppe belge. A la demande formelle du Malawi, l'enveloppe belge prévue, qui représente entre-temps 150 millions de francs, est finalement réaffectée en 1988 à l'acquisition de cinq locomotives de manœuvre. Malawi Railways doit acquérir ces locomotives en Belgique, à savoir auprès de CMI à Seraing.

Fin 1988, le ministre de la Coopération au développement de l'époque décide de maintenir le principe du don mais — en vue de « responsabiliser » le pays bénéficiaire — de subordonner celui-ci à la rétrocession

(1) Le Malawi est un des pays les plus pauvres au monde, avec un PNB de ± 200 dollars par habitant. En 1994, le PNB s'élevait à environ 2 milliards de dollars et le budget de l'Etat à environ 450 millions de dollars. Le budget du développement est financé pour 85 à 90 % par des aides.

de Malawiaanse spoorwegmaatschappij Malawi Railways Ltd en de oprichting van een tegenwaardefonds, voor de aankoop, het transport en de levering (door het Belgische CMI, Cockerill Mechanical Industries) van vijf rangeerlocomotieven met bijhorende wisselstukken. Het ging dus niet om een zuivere gift : « MR Ltd » moest de tegenwaarde van deze bedragen, vermeerderd met interesten, in een bijzonder fonds storten, en dit gedurende 15 jaar, met een moratorium van 5 jaar (1). Met de stortingen in het gezamenlijk door België en Malawi te beheren fonds zouden dan een aantal ontwikkelingsprojecten dienen te worden gefinancierd.

Dit dossier heeft een lange en complexe wordingsgeschiedenis. Reeds in 1986 belooft de toenmalige staatssecretaris voor Buitenlandse Handel op bezoek in Malawi 200 miljoen frank, te verdelen over landbouw- en de transportsector. Die belofte wordt overgenomen door de toenmalige staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. De keuze voor de transportsector vloeit ondermeer voort uit de internationale politieke context waarin Malawi op dat ogenblik verkeert.

De burgeroorlog in Mozambique heeft immers de kortste verbinding met de zee, namelijk via de haven van Nacala aan de Indische Oceaan, onmogelijk gemaakt. Bovendien is de vrees dat Zuid-Afrika de verbinding naar het zuiden zou afsluiten, zeer reëel. Daarom zetten de Wereldbank en belangrijke donoren het Northern Corridor Project op. Dat project beoogt de ontsluiting van Malawi via een multimodale vervoersroute naar Tanzania. België zou de « *missing link* » van het project voor zijn rekening nemen, namelijk de road shuttle met vrachtwagens en opleggers.

Een projectidentificatiezending met betrekking tot die mogelijke Belgische bijdrage door het studiebureau TRANSTEC, heeft echter heel wat reserves. Bovendien komt in 1987 het einde van de burgeroorlog in Mozambique in zicht. De kans dat de haven van Nacala wordt heropend is reëel waardoor het Northern Corridor Project aan belang verliest. Voor de Belgische enveloppe duiken echter alternatieve aanwendingsmogelijkheden op. Uiteindelijk wordt in 1988, op uitdrukkelijk verzoek van Malawi, de enveloppe, die intussen 150 miljoen frank bedraagt, besteed aan de aankoop van vijf rangeerlocs. Malawi Railways moet de locs aankopen in België, meerbepaald bij CMI in Seraing.

Eind 1988 beslist de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking het principe van de gift te behouden maar, met het oog op het « responsabiliseren » van het ontvangende land, deze gift te koppelen

(1) Malawi is één van de armste landen ter wereld, met een BNP van ± 200 dollar per hoofd. In 1994 beliep het BNP ongeveer 2 miljard dollar en het overheidsbudget ± 450 miljoen dollar. Het ontwikkelingsbudget wordt voor 85 à 90 % vanuit hulp gefinancierd.

sion du montant à Malawi Railways, sous forme de prêt, la dette devant être amortie par le bénéficiaire en un fonds de contrepartie (1).

Cette construction a été reprise dans un « arrangement particulier » passé entre la Belgique et le Malawi, qui est signé le 20 avril 1990. Entre-temps, le contrat commercial de livraison avait déjà été signé le 20 octobre 1989 — donc 6 mois auparavant — entre CMI et Malawi Railways.

La livraison des locomotives a eu lieu en septembre 1993. Au moment où le CSC clôturait son rapport (28 juillet 1995), la réception définitive n'avait pas encore eu lieu, à cause d'un certain nombre de problèmes techniques récurrents, problèmes qui ont notamment été constatés lors d'une mission de suivi effectuée en 1994 par l'AGCD.

Lors des réunions dès juillet 1996, la commission a pu visionner un certain nombre de cassettes vidéo qui devaient montrer que les locomotives de manœuvre livrées par la CMI sont actuellement opérationnelles en permanence au Malawi et ce, depuis juin 1995. Lors des auditions, l'actuel ainsi que l'ancien chef de la section de coopération à Harare ont également confirmé ce fait.

III. CONSTATATIONS

Le dossier « Malawi Railways » est un exemple de la coopération dite financière et est un dossier relevant intégralement de la Coopération au développement en ce sens qu'il concerne uniquement l'AGCD et ses moyens financiers à l'exclusion de tout autre département. Cette forme de coopération au développement a vu le jour en 1983, avec la constitution du Fonds de la Coopération au développement. Ce Fonds a permis aux pays en voie de développement de réaliser eux-mêmes des projets et, en tout cas, d'exercer une responsabilité de gestion beaucoup plus étendue, ce qui correspondait mieux au principe de cogestion dans la coopération au développement.

Cette coopération financière peut revêtir 5 formes dont les plus fréquentes sont le don, comme dans ce dossier, et le prêt.

(1) Le système des fonds de contrepartie a été introduit à la fin des années 1960. Les fonds de contrepartie sont des moyens financiers qui sont disponibles dans la monnaie locale du pays soutenu et qui proviennent des paiements effectués en compensation de certaines prestations de donateurs telles que vente d'aide alimentaire, soutien de la balance des paiements, réduction ou remise de dette. Le pays en voie de développement peut alors utiliser ces moyens pour toutes sortes de projets. La plupart du temps, ils sont affectés à des investissements de première nécessité.

aan de voorwaarde van retrocessie van dit bedrag aan Malawi Railways, onder de vorm van een lening, waarbij de uitstaande schuld door de begunstigde diende te worden gedelgd in een tegenwaardefonds (1).

Deze constructie wordt opgenomen in een zogenaamd « Bijzonder Vergelijk » tussen België en Malawi, ondertekend op 20 april 1990. Ondertussen echter was reeds op 20 oktober 1989 — dus 6 maanden vroeger — het commercieel leveringscontract ondertekend tussen CMI en Malawi Railways.

De leveringen van de locomotieven vond plaats in september 1993. Op het moment dat het HCT zijn rapport afsloot (28 juli 1995) was de definitieve oplevering nog niet gebeurd, wegens een aantal aanslepende technische problemen, die onder meer werden vastgesteld tijdens een opvolgingszending van ABOS in 1994.

Tijdens de commissievergaderingen in juli 1996 werd de commissie een aantal video-opnamen getoond die moesten illustreren dat de door CMI geleverde rangeerlocomotieven momenteel wel degelijk en permanent operationeel zijn in Malawi en dit sinds juni 1995. Tijdens de hoorzittingen werd die operationaliteit ook bevestigd door het huidige en door het voormalige hoofd van de samenwerkingssectie in Harare.

III. VASTSTELLINGEN

Het dossier « Malawi Railways » is een voorbeeld van de zogeheten financiële coöperatie en is een « zuiver » ontwikkelingssamenwerkingsdossier in die zin dat alleen het ABOS en ABOS-middelen zijn betrokken en geen andere departementen. Deze vorm van ontwikkelingssamenwerking werd in het leven geroepen in 1983, met de oprichting van het « Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking ». Hierdoor werd het mogelijk dat het ontwikkelingsland zelf uitvoerder van projecten werd en alleszins zelf veel meer beheersverantwoordelijkheid kreeg, hetgeen beter correspondeerde met de idee van medebeheer in de ontwikkelingssamenwerking.

Deze financiële samenwerking kan vijf vormen aannemen, waarvan een gift, zoals in dit dossier, en een lening de meest voorkomende zijn.

(1) Het systeem van tegenwaardefondsen werd eind jaren 1960 ingevoerd. Tegenwaardefondsen zijn geldmiddelen die beschikbaar zijn in de lokale munt van het bijgestane land en die voortspruiten uit betalingen gedaan ter compensatie van bepaalde donorinputs zoals verkoop van voedselhulp, betalingsbalanssteun, schuldvermindering of -kwijtschelding. Het ontwikkelingsland kan dan deze middelen inzetten voor allerhande projecten. Meestal worden ze aangewend voor investeringen in basisbehoeften.

1. *Pertinence pour le développement et promotion des exportations*

— Ni le CSC, ni les fonctionnaires de l'AGCD qui ont été entendus n'estiment que la promotion des exportations et la coopération au développement sont inconciliables. Les moyens mis en œuvre provenant exclusivement de l'AGCD, il semble évident que l'adéquation de cette intervention au développement doit être assurée.

— Les questions relatives à l'adéquation au développement sont étroitement liées à l'historique du dossier; on peut distinguer les questions suivantes :

* Quelles considérations se sont avérées déterminantes pour prélever sur le budget de la Coopération au développement une enveloppe destinée au transport au Malawi : des considérations relatives aux exportations ou des motifs de développement ?

* L'octroi de cette enveloppe destinée au transport était-il pertinent en soi dans le cadre du développement ?

* Dès que l'enveloppe fut disponible, a-t-elle été affectée de manière utile au développement ? En d'autres termes, y avait-il un besoin de matériel ferroviaire ? Dans l'affirmative, s'agissait-il de locomotives de manœuvre et/ou de locomotives de ligne ? Ou fallait-il tout simplement vendre un certain nombre de locomotives ?

— Au sujet de la première et de la deuxième question, les fonctionnaires supérieurs de l'AGCD qui ont été entendus ont déclaré que l'enveloppe avait de toute évidence été mise à disposition sur base de considérations liées aux exportations, mais que les transports étaient bien à cette époque une priorité de la coopération au développement. Les autres fonctionnaires de l'AGCD ont confirmé cette affirmation. Pour illustrer la priorité réservée aux exportations, les fonctionnaires supérieurs auditionnés ont rappelé l'étude Transtec de 1987. Cette étude concernait le projet Road Shuttle, un projet de transport par route au moyen de tracteurs et de remorques, qui faisait partie du projet multinational Northern Corridor. Selon les fonctionnaires supérieurs de l'AGCD, cette étude entreprise à la demande du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement devait notamment permettre d'établir clairement s'il y avait place pour des intérêts économiques belges. D'après eux, ce projet ne s'est pas réalisé en raison du manque de rentabilité pour l'entreprise belge intéressée (AMI).

— Le commerce extérieur et la coopération au développement ont, dans la pratique, été régulièrement liés. Les décisions ont souvent été prises pardessus la tête des fonctionnaires et l'administration était réduite à un rôle d'exécutant. Dans ce type de dossiers, en tout cas, il n'y a guère eu de concertation avec les sections de l'AGCD. Selon un fonctionnaire entendu, des accords auraient été conclus dans le cadre des contrats négociés avec le secteur privé. Il

1. *Ontwikkelingsrelevantie versus exportpromotie*

— Noch het HCT, noch de gehoorde ABOS-ambtenaren ontkennen dat exportpromotie en ontwikkelingssamenwerking zouden kunnen worden verzoend. Vermits het echter exclusief om ABOS-middelen gaat, lijk het evident dat de ontwikkelingsrelevantie van deze interventie verzekerd dient te zijn.

— De vragen over de ontwikkelingsrelevantie zijn nauw verbonden met de ontstaansgeschiedenis van het dossier; men kan volgende vragen onderscheiden :

* Welke overwegingen gaven de doorslag om op het budget Ontwikkelingssamenwerking een enveloppe uit te trekken voor transport in Malawi : exportoverwegingen of ontwikkelingsmotieven ?

* Was de toekenning van die transportenveloppe op zich ontwikkelingsrelevant ?

* Toen eenmaal de enveloppe beschikbaar was, is ze ontwikkelingsrelevant besteed ? Was er met andere woorden behoefte aan spoorwegmateriaal ? Indien ja, aan rangeer- en/of aan lijnlocomotieven ? Of moesten gewoon een aantal locomotieven worden verkocht ?

— Inzake de eerste en de tweede vraag verklaarden de gehoorde ABOS-topambtenaren dat de enveloppe duidelijk uit exportoverwegingen ter beschikking werd gesteld, maar dat transport in die dagen wel een prioriteit was van ontwikkelingssamenwerking. Ook de andere ABOS-ambtenaren bevestigden dat. Om de exportprioriteit te illustreren herinnerden de gehoorde topambtenaren aan de Transtec-studie uit 1987. Die studie onderzocht het Road Shuttle Project, een project voor wegvervoer met tractoren en aanhangers dat een onderdeel was van het multinationaal Northern Corridor Project. Volgens de ABOS-topambtenaren moest die studie op verzoek van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking ondermeer expliciet nagaan of er ruimte was voor Belgische economische belangen. Dat project ging volgens hen in ieder geval niet door wegens onvoldoende rendabiliteit voor de geïnteresseerde Belgische onderneming (AMI).

— Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking werden dus in de praktijk regelmatig aan elkaar gekoppeld. De beslissingen werden vaak genomen over de hoofden van de ambtenaren heen en de administratie voerde enkel uit. Van overleg met de ABOS-secties was er zeker in dit soort dossiers, weinig sprake. Volgens een gehoorde ambtenaar was er sprake van communautaire afspraken in de met privé-bedrijven onderhandelde contracten. Deze af-

en aurait également été ainsi dans le cadre de ce dossier.

— Quelques fonctionnaires de l'AGCD ajoutent que le Malawi s'est comporté comme un « bénéficiaire insouciant », ce qui « a donné à CMI l'occasion d'en profiter ». Il aurait mieux valu associer les sections de coopération au dossier plus tôt que cela n'a été fait.

— Le CSC signale qu'il n'a pas cherché spécifiquement des informations concernant la phase initiale du projet, ce qui, selon les commissaires du CSC, était conforme aux termes de référence de la cellule antifraude. Le 5 avril 1996 de nouvelles données supplémentaires concernant la phase d'identification du projet ont cependant été mises à la disposition du CSC (échange de lettres, etc.), données qui ne figuraient évidemment pas encore dans le rapport du 28 juillet 1995. Sur la base de ces nouvelles données, un PV a été dressé (qui donnera probablement lieu à une information et, éventuellement, à une instruction judiciaire, pour autant qu'il n'y ait pas prescription). Le parquet statue à ce propos de manière discrétionnaire.

— Le CSC estime effectivement que la livraison des locomotives de manœuvre n'a pas bien servi la promotion des exportations belges, parce qu'un choix déterminé a été imposé au Malawi. La commission estime que le manque de rigueur du dossier (voir ci-après) n'a pas non plus servi la promotion des exportateurs belges.

— Les réponses données à la commission de suivi en ce qui concerne la troisième question, qui tendait à savoir si les fonds ont finalement été utilisés de manière pertinente sous l'angle de l'aide au développement et s'il existait un besoin et une demande de locomotives de ligne ou de manœuvre, ne concordent pas entièrement. Il résulte notamment de documents de l'époque que MR avait un besoin réel de locomotives. Cependant, la commission n'a pas pu déterminer vraiment si ce besoin concernait essentiellement des locomotives de ligne ou bien des locomotives de manœuvre (1).

— Le CSC a déduit de contacts qu'il a eus avec des responsables de MR que le Malawi préférait les locomotives de ligne aux locomotives de manœuvre, mais que le rôle joué par MR dans la définition des termes du contrat de livraison a été plutôt limité. Le Malawi avait besoin de tout (question de priorités) et a, par conséquent, tout accepté (« *beggar situation* »).

— D'après les déclarations de différents fonctionnaires de l'AGCD, la compagnie MR était cependant clairement demandeuse de locomotives de manœuvre. A l'appui de leurs dires, ces fonctionnaires produisent divers documents internes de MR datant de 1985 et 1987. Dans les années 1980, tous les donateurs ont d'ailleurs investi en Afrique des montants

(1) Selon le CSC, il semble, quoi qu'il en soit, qu'il y ait d'ailleurs eu un malentendu, notamment dans le chef de MR, concernant ce que la CMI pouvait ou ne pouvait pas livrer.

spraken zouden ook in onderhavig dossier hebben gespeeld.

— Enkele ABOS-ambtenaren voegen daar aan toe dat Malawi zich gedroeg als een onbekommerde begunstigde wat CMI de gelegenheid gaf om het laken naar zich toe te trekken. Het ware beter geweest om de samenwerkingssecties vroeger bij het dossier te betrekken dan nu het geval is geweest.

— Het HCT deelt mee niet doelbewust naar informatie aangaande de aanvangsfase van het project te hebben gezocht, wat volgens de HCT-commissarissen conform was aan de referentietermen van het OSI-team. Wel werden op 5 april 1996 het HCT nieuwe bijkomende gegevens met betrekking tot de identificatiefase van het project ter beschikking gesteld (briefwisseling en dergelijke) die uiteraard nog niet in het rapport van 28 juli 1995 waren opgenomen. Op basis van de nieuwe gegevens werd een PV opgesteld (vermoedelijk leidend tot een informatie-onderzoek en eventueel tot een gerechtelijk onderzoek (voor zover er geen verjaring is)). Het parket beslist terzake discretionair.

— Het HCT vindt wel dat de Belgische exportpromotie niet goed gediend is geweest door de levering van de rangeerlocs omdat aan Malawi een bepaalde keuze werd opgedrongen. De commissie is van oordeel dat de Belgische exportpromotie evenmin gediend is geweest door de onzorgvuldige opvolging van het dossier (zie *infra*).

— De antwoorden die de Opvolgingscommissie kreeg op de derde vraag, namelijk of de gelden uiteindelijk ontwikkelingsrelevant zijn besteed en of er nu een behoefte en een vraag was naar lijn- of rangeerlocomotieven, waren niet volledig eenduidig. De behoefte van MR aan locomotieven was onder meer volgens documenten uit die tijd reëel. Maar het is niet echt duidelijk geworden in de commissie of deze behoefte primordiaal sloeg op lijn- dan wel op rangeerlocs (1).

— Uit contacten met verantwoordelijken van MR leidde het HCT af dat Malawi lijnlocomotieven verkoos boven rangeerlocomotieven, maar dat de inbreng van MR in het tot stand komen van het leveringscontract veeleer beperkt was. Malawi had behoefte aan alles (kwestie van prioriteiten) en aanvaardde dan ook alles (« *beggar situation* »).

— Volgens verklaringen van verschillende ABOS-ambtenaren was er echter een duidelijke vraag van MR naar rangeerlocomotieven. Zij leggen hiervoor ondermeer interne documenten van MR uit 1985 en 1987 voor. In de jaren 1980 hebben alle donoren in Afrika trouwens voor enorme bedragen in infrastructuur geïnvesteerd. Het Malawiproject was,

(1) Er lijkt volgens het HCT trouwens hoedanook een misverstand te hebben bestaan, in hoofde van ondermeer MR, over wat CMI wel of niet kon leveren.

considérables dans les infrastructures. Les fonctionnaires de l'AGCD estiment que, dans ce contexte, le projet du Malawi était pertinent en matière d'aide au développement. A cet égard, l'étude de faisabilité ne semblait même pas vraiment nécessaire. Selon les fonctionnaires interrogés, il n'était du reste pas d'usage d'effectuer des études de faisabilité et de telles études n'ont pas été effectuées dans de nombreux grands projets.

— Le représentant de CMI a indiqué devant la commission que les premiers contacts entre CMI et MR datent de janvier 1985. Une note de l'ingénieur en chef de MR fait mention d'un besoin de locomotives de ligne et de manœuvre. CMI avait des contact sur place, du fait que des locomotives venaient d'être livrées en Zambie et que le vendeur avait été informé par les autorités belges qu'une enveloppe de 150 millions de francs était disponible dans le secteur des transports. La société CMI apprend, concernant le projet relatif au transport par route, qu'il est abandonné après un certain temps par les investisseurs potentiels.

— D'après le représentant de CMI à la commission de suivi, le Malawi a donc formulé lui-même ses besoins et CMI a toujours informé les autorités belges (AGCD, ambassades) de l'état de sa prospection. Il retrouve beaucoup de noms dans son propre dossier, tant du Commerce extérieur que de la Coopération au développement (Kempinaire, Geens, Tindemans, ...). CMI semblait être parfaitement conscient que des enveloppes étaient souvent disponibles pour des pays ou des secteurs sans qu'il existe nécessairement un projet spécifique.

— Des contacts qu'il a eus avec MR, CMI a conclu que la priorité de MR était l'achat de locomotives de manœuvre en vue de pouvoir réaffecter au service de ligne des locomotives de ligne qui étaient utilisées pour les manœuvres. CMI envisagea dès lors de participer.

— Selon le CSC, CMI aurait toutefois affirmé clairement que deux locomotives de manœuvre accouplées pouvaient assurer le service d'une locomotive de ligne. Le CSC se base à ce sujet sur des déclarations faites par des responsables de Malawi Railways. D'après les ingénieurs experts, l'accouplement en vue d'assurer le service de ligne est pourtant impossible.

— Le représentant de CMI s'étonne qu'à ce jour le CSC n'a posé officiellement aucune question à CMI concernant le dossier (sauf une question concernant les pièces de rechange). La commission est d'accord pour admettre que le point de vue de CMI n'apparaît dès lors pas de manière suffisante dans le rapport du CSC. Aussi le CSC a-t-il été invité à auditionner CMI d'une manière plus circonstanciée, notamment concernant la phase initiale du dossier.

— La conversion d'un don en un prêt (Malawi -> Malawi Railways) est justifiée par la volonté du ministre de l'époque (Geens) de responsabiliser le pays partenaire. L'avis de l'AGCD à ce sujet était plutôt

in die context bekeken, ontwikkelingsrelevant, aldus de ABOS-ambtenaren. In dat opzicht scheen de haalbaarheidsstudie zelfs niet echt nodig. Volgens de gehoorde ambtenaren waren haalbaarheidsstudies trouwens niet gebruikelijk (niet gebeurd in tal van grote projecten).

— De vertegenwoordiger van CMI deelde in de commissie mee dat de eerste contacten tussen CMI en MR dateren van januari 1985. Een memo van de hoofdingenieur van MR maakt melding van een behoefte aan lijnlocs en rangeerlocs. CMI had contacten ter plaatse omdat pas locs geleverd waren in Zambia en de verkoper ingelicht was door de Belgische overheden dat in de vervoersector een enveloppe van 150 miljoen frank ter beschikking was. CMI hoort over het wegvervoerproject dat evenwel na verloop van tijd door de potentiële investeerders wordt verlaten.

— Volgens de CMI-vertegenwoordiger in de Opvolgingscommissie heeft Malawi dus zelf zijn behoeften geformuleerd en heeft CMI de Belgische overheden (ABOS, ambassades) steeds geïnformeerd over de stand van haar prospectie. In zijn eigen dossier vindt hij veel namen terug, zowel van Buitenlandse Handel als van Ontwikkelingssamenwerking (Kempinaire, Geens, Tindemans, ...). CMI leek er zich alleszins goed van bewust dat vaak enveloppes beschikbaar waren voor landen of sectoren zonder dat er noodzakelijk een specifiek project bestond.

— CMI leidde uit contacten met MR af dat de prioriteiten van MR lagen in het aankopen van rangeerlocs. Zodoende konden de lijnlocs die rangeerwerk verrichtten, terug worden ingezet voor lijntractie. Op dat ogenblik overwoog CMI mee te doen.

— Volgens het HCT zou CMI echter duidelijk hebben gesteld dat door koppeling, twee rangeerlocs de functie van één lijnloc konden uitvoeren. Het HCT baseert zich hiervoor op verklaringen van verantwoordelijken van Malawi Railways. Volgens de gehoorde expertingenieurs is de koppeling tot lijnlocs nochtans onmogelijk.

— De vertegenwoordiger van CMI verwondert er zich over dat tot op heden aan CMI officieel nog geen vragen werden gesteld door het HCT over het dossier (op een vraag over wisselstukken na). De commissie is het ermee eens dat daardoor het standpunt van CMI in het HCT-verslag onvoldoende aan bod komt. Het HCT werd dan ook verzocht om CMI op een meer omstandige wijze te verhoren, met name over de aanloopfase van het dossier

— De omzetting van een gift in een lening (Malawi -> Malawi Railways) wordt verantwoord door het streven van toenmalig minister Geens om het partnerland te responsabiliseren. ABOS stond daar eer-

négatif, surtout parce que le ministre précédent s'était engagé à faire un don.

2. *Fonds de contrepartie (FC)*

Le CSC estime que l'arrangement particulier « ne brille une nouvelle fois pas par sa clarté et sa consistance juridique ». Selon le CSC, l'arrangement particulier peut s'interpréter de quatre façons en ce qui concerne la durée du moratoire sur les remboursements en faveur du fonds de contrepartie. Les fonctionnaires de l'AGCD auditionnés invoquent entre autres à titre de justification un manque de personnel qualifié et une surcharge du service concerné (voir plus loin), ce qui n'enlève rien aux constatations faites par le CSC.

Se basant sur des déclarations des porte-parole du Malawi, le CSC constate en outre qu'il sera impossible aux Malawi Railways de respecter les obligations financières découlant de la livraison des locomotives. Selon les fonctionnaires auditionnés de l'AGCD, MR spéculerait en effet sur une opération de remise de dette, sur base d'ailleurs d'opérations analogues consenties par d'autres donateurs, tels que la Banque mondiale.

3. *Rôle de Transurb Consult*

Le bureau d'étude Transurb Consult (TC) (1) a été chargé d'une triple mission de consultance par l'AGCD. En premier lieu il devait analyser le contrat et la liste additionnelle des pièces de rechange. Cette mission n'a toutefois été confiée que le 10 janvier 1991, c'est-à-dire après la conclusion du contrat entre CMI et MR (le 20 octobre 1989). Le contrat était déjà obligatoire lors de l'intervention de TC et l'AGCD a néanmoins invité TC à l'examiner à nouveau en vue d'une adaptation éventuelle (du fait qu'un série de problèmes étaient apparus). TC devait, en second lieu, examiner les plans techniques et, en troisième lieu, suivre la construction par CMI en Belgique.

Aux termes de la convention conclue avec l'AGCD, TC devait établir le rapport en trois exemplaires et en anglais et l'envoyer à l'AGCD, CMI et Malawi Railways. TC représentait les Malawi Railways en Belgique. TC a affirmé qu'à la demande d'un fonctionnaire de l'AGCD, les trois exemplaires du rapport ont été envoyés à l'AGCD et non à Malawi Railways, ce que le fonctionnaire concerné de l'AGCD a nié formellement devant la commission. TC n'a été

(1) TC était alors une société coopérative, dont 50 % appartenaient au secteur public (entre autres la SNCB) et 50 % au secteur privé (essentiellement des bureaux d'étude du secteur des transports publics). TC a été constituée en 1973 parce que les statuts de la SNCB ne permettaient pas les prestations de consultance en matière de transport. Le contrôle de la livraison de locomotives est une activité habituelle de TC, dont l'expérience en la matière serait considérable, surtout lors de financements par l'AGCD ou par un prêt d'Etat à Etat.

der negatief tegenover, vooral omdat de vorige minister zich had geëngageerd tot een gift.

2. *Tegenwaardefonds (TWF)*

Het HCT meent dat het bijzonder vergelijk hier « andermaal niet uitblinkt in duidelijkheid en juridische consistentie ». Volgens het HCT zijn er vier interpretaties mogelijk van het bijzonder vergelijk met betrekking tot de looptijd van het moratorium op de terugbetalingen ten gunste van het tegenwaardefonds. De gehoorde ABOS-ambtenaren roepen hier ter verschoning ondermeer een gebrek aan gekwalificeerd personeel en overbelasting van de betrokken dienst in (zie verder), maar dat doet verder niets af aan de vaststellingen van het HCT.

Voortgaande op verklaringen van de Malawiaanse woordvoerders, stelt het HCT bovendien dat Malawi Railways zijn financiële verplichtingen, die voortvloeien uit de levering van de locomotieven, onmogelijk zal kunnen nakomen. Volgens de gehoorde ABOS-ambtenaren zou MR echter speculeren op een kwijtscheldingsoperatie, in het licht trouwens van analoge operaties door andere donoren, zoals de Wereldbank.

3. *Rol van Transurb Consult*

Het studiebureau Transurb Consult (TC) (1) werd door ABOS belast met een drievoudige consultancy-opdracht. Ten eerste moest TC het contract en de additionele lijst van wisselstukken analyseren. Deze opdracht werd echter pas gegeven op 10 januari 1991, dat wil zeggen nadat het contract tussen CMI en MR reeds was gesloten (op 20 oktober 1989). Het contract was al bindend toen TC werd ingeschakeld en toch verzocht ABOS TC om het nog te onderzoeken met het oog op een eventuele aanpassing (vermits zich heel wat problemen voordeden). Ten tweede moest TC de technische plannen onderzoeken en ten derde de constructie door CMI in België opvolgen.

TC moest ingevolge zijn overeenkomst met het ABOS het verslag, in drie exemplaren en in het Engels opstellen en naar ABOS, CMI en Malawi Railways sturen. Bovendien vertegenwoordigde TC MR in België. TC bevestigde dat, op verzoek van een ABOS-ambtenaar, de drie exemplaren van het rapport naar ABOS en niet naar Malawi Railways werden gestuurd. De betrokken ABOS-ambtenaar ontkende dat echter in de commissie. TC werd pas

(1) TC was toen een CV, waarvan 50 % in bezit van de overheid (ondermeer NMBS) en 50 % privaat (vooral studiebureau's openbare vervoersector). TC werd opgericht in 1973 omdat de statuten van NMBS consultancy-prestaties met betrekking tot vervoer niet toelieten. Controle op levering van locomotieven is een gebruikelijke activiteit van TC, dat terzake veel ervaring zou hebben, vooral wanneer financiering door ABOS of een lening van staat tot staat gebeurde.

informée des problèmes techniques qu'alors que les locomotives se trouvaient déjà au Malawi depuis un an et demi. CMI n'a certainement pas fait de rétention d'informations à ce sujet à l'égard de TC Il y avait en effet quelques problèmes, mais ils étaient sans gravité.

Selon TC il s'agit de locomotives concues et construites selon un concept fort classique. Des milliers d'exemplaires de ce type circulent dans le monde. Il s'agit de matériel éprouvé, d'une grande longévité à condition d'être bien entretenu.

TC n'a jamais vu les locomotives sur place et ne peut porter un jugement sur les rapports de l'AGCD qui continuent à parler de défectuosités.

Les fonctionnaires de l'AGCD ont déclaré au sujet des pièces de rechange que TC n'a pas rempli convenablement sa mission en ce qui concerne le contrôle préalable à l'embarquement (voir plus loin).

La commission a d'ailleurs constaté également que l'AGCD n'a visiblement pas réussi à suivre la bonne exécution des missions qu'elle avait confiées à TC.

4. *Le contrat commercial entre CMI et MR*

Le CSC constate que l'AGCD a mal rempli son rôle d'assistance à l'égard du partenaire du pays. L'accord commercial conclu est en tout cas contraire à la législation belge sur les marchés publics (pas de caractère forfaitaire, pas d'adjudication) et présente un certain nombre d'autres carences (voir *infra*). Le consultant TC a bien pu faire apporter une modification au contrat, mais l'AGCD l'a fait intervenir beaucoup trop tard. Le service juridique de l'AGCD n'a été impliqué ni dans la rédaction du contrat, ni de l'arrangement particulier.

En assurant le financement (arrangement particulier) avant de faire entrer en vigueur le contrat commercial, CMI s'assure tout simplement de l'affectation de 150 millions de francs. Selon le CSC, CMI a agi de façon « magistrale » en faisant insérer le financement comme condition suspensive dans le contrat commercial (L'« arrangement particulier » entre la Belgique et le Malawi a été signé le 20 avril 1990 et comporte l'octroi d'un don de 150 millions de francs).

Selon l'inspection des Finances, les arrangements particuliers ne sont jamais soumis au service juridique : chaque bureau géographique établit ses propres arrangements particuliers (sans être en possession d'un avis juridique). Le service juridique a parfois même refusé de donner un avis sur ces arrangements particuliers ou a donné un avis dépendant de la qualité du demandeur. Selon l'Inspection des Finances, il n'y a pas en fait de service juridique à l'AGCD.

Selon CMI, il est courant de ne passer à l'exécution d'un contrat commercial qu'après le règlement du financement, qui fait souvent l'objet d'un traité entre Etats. Un représentant de l'AGCD parle également

ingelicht over technische problemen op het ogenblik dat de locomotieven reeds anderhalf jaar in Malawi waren. CMI hield op dit terrein zeker geen informatie achter voor TC. Er waren inderdaad enkele problemen maar geen ernstige.

Volgens TC gaat het om locomotieven die volgens een zeer klassiek concept zijn ontworpen en gebouwd. Van dit type rijden er duizenden in de ganse wereld rond. Het gaat om beproefd materieel dat een lange levensduur bezit op voorwaarde dat het goed wordt onderhouden.

TC heeft de locomotieven ter plaatse nooit gezien en kan niet oordelen over ABOS-rapporten die blijven spreken van mankementen.

Inzake de wisselstukken verklaarden ABOS-ambtenaren dat TC zijn opdracht inzake controle voor inscheping, niet naar behoren vervulde (zie verder).

De commisie stelde echter ook vast dat ABOS er blijkbaar niet in slaagde om de goede uitvoering van de opdrachten die het aan TC gaf, op te volgen.

4. *Het commercieel contract tussen CMI en MR*

Het HCT stelt vast dat ABOS is tekortgeschoten in het geven van bijstand aan het partnerland. Het gesloten commercieel contract is in elk geval strijdig met de Belgische wetgeving op de overheidsopdrachten (geen forfaitair karakter, geen aanbesteding) en vertoont een aantal andere tekortkomingen (zie *infra*). De consultant TC heeft wel een wijziging kunnen doen aanbrengen aan het contract maar werd door ABOS veel te laat ingeschakeld. De juridische dienst van het ABOS werd niet betrokken bij het opstellen noch van het contract, noch van het bijzonder vergelijk.

Door eerst de financiering veilig te stellen (bijzonder vergelijk) alvorens het commercieel contract in werking te laten treden, verzekert CMI zich gewoonweg van de besteding van de 150 miljoen frank. Het is volgens het HCT « meesterlijk » van CMI om de financiering als opschortende voorwaarde in het commercieel contract te doen opnemen (het bijzonder vergelijk tussen België en Malawi werd ondertekend op 20 april 1990 en behelst de toekenning van een gift van 150 miljoen frank).

Volgens de inspectie van Financiën worden de bijzondere vergelijken nooit aan de juridische dienst voorgelegd : elke geografische desk maakte zijn eigen bijzondere vergelijken (zonder bezit van juridische expertise). De juridische dienst weigerde zelfs soms die bijzondere vergelijken te adviseren of gaf advies afhankelijk van de hoedanigheid van de aanvrager. Volgens de Inspectie van Financiën bestaat er in feite geen juridische dienst op ABOS.

Volgens CMI is de praktijk om een commercieel contract pas in werking te laten treden nadat de financiering, dikwijls voorwerp van een verdrag tussen staten, werd geregeld, een courante praktijk.

d'une « procédure normale dans le monde des affaires ».

La commission a également examiné en détail une série d'éléments ponctuels du contrat commercial précité, qui, selon le CSC étaient systématiquement fort désavantageux pour l'acheteur, soit MR. Il arriverait d'ailleurs fréquemment que le fournisseur établisse le contrat sans que l'AGCD fournisse la moindre assistance juridique à l'acheteur ni exerce aucun contrôle. Le caractère initial du financement (don) aura également contribué au fait que MR ne s'est guère soucié des modalités contractuelles.

Les principales stipulations contractuelles discutables sont brièvement examinées ci-après. (1)

4.1. Clause de révision de prix

Le CSC qualifie la clause de révision de prix d'« abus de confiance dans le chef de CMI ». En faisant dépendre la révision de prix du financement du contrat commercial — lui-même dépendant du financement de l'arrangement particulier (AP) — on donne une fausse impression au ministre qui signe l'AP, ministre qui croit donc que le prix (potentiellement 12 millions de francs) est moins élevé.

Selon le CSC, le système de révision de prix n'a aucun effet (« nul et non avenu »), parce que la relation juridique entre la Belgique et le Malawi ne peut pas influencer la relation juridique entre les sociétés CMI et Malawi Railways, et ne joue dès lors ni à l'avantage ni au préjudice de CMI. L'AGCD se serait laissé abuser par la clause. La révision de prix s'est finalement élevée à un montant de 7 millions de francs.

TC a également formulé des observations et a réussi, par un avenant, à faire insérer une disposition prévoyant que la révision ne valait pas pour l'acompte (40 %). En ce qui concerne la forme, TC estimait toutefois que la clause de révision de prix était classique.

Un représentant de l'AGCD a également parlé à cet égard de « pratique commerciale courante ». Le CSC ne démontrerait nulle part que la formule utilisée serait malhonnête ou déraisonnable.

Un autre représentant de l'AGCD fait observer que les locomotives ont été embarquées à destination du Malawi à la mi-1993 et sont arrivées chez leur destinataire en septembre de la même année, soit quatre ans après la signature du contrat de base. Une révision totale de 7 millions de francs serait normale dans ces conditions.

(1) Le représentant de CMI n'a pas marqué son accord sur ce point, parce que, selon ses dires, il n'a eu aucun droit de regard sur les documents de la commission et ignorait ce que cette dernière demanderait. Il a ajouté que le dossier complet se trouve en tout cas encore toujours chez CMI (voir également ci-dessus).

Ook een ABOS-vertegenwoordiger spreekt van een « normale procedure in de handelswereld ».

Vervolgens is de commissie ook gedetailleerd ingegaan op een aantal punctuele elementen van voornoemd commercieel contract, die volgens het HCT stuk voor stuk zeer nadelig waren voor de koper, zijnde MR. Het zou trouwens ook veel voorkomen dat de leverancier het contract opstelt zonder dat ABOS de koper juridische bijstand verleent of enig toezicht houdt. Ook het oorspronkelijk karakter van de financiering (gift) zal ertoe hebben bijgedragen dat MR zich niet veel bekommerde om de contractuele modaliteiten.

Hierna wordt kort ingegaan op de voornaamste, controversiële contractuele bepalingen. (1)

4.1. Prijsherzieningsclausule

Het HCT omschrijft de prijsherzieningsclausule als « misbruik van vertrouwen door CMI ». Door de prijsrevisie afhankelijk te stellen van de financiering van het commercieel contract — zelf afhankelijk van de financiering uit het bijzonder vergelijk (BV) — ontstaat een verkeerde indruk in hoofde van de minister die het BV ondertekent, die aldus denkt dat de prijs (potentieel 12 miljoen frank) lager is.

Volgens het HCT heeft de prijsherzieningsregeling geen uitwerking (« nietig en onbestaande ») omdat de rechtsverhouding tussen de staten België en Malawi de rechtsverhouding tussen de maatschappijen CMI en Malawi Railways, niet kan beïnvloeden, en is dus noch in het voor-, noch in het nadeel van CMI. ABOS zou zich laten misleiden hebben door de clausule. De prijsrevisie leidde uiteindelijk tot een bedrag van 7 miljoen frank.

Ook TC had opmerkingen en is erin geslaagd via een bijkomende overeenkomst de bepaling te doen opnemen dat de revisie niet gold voor het voorschot (40 %). Naar de vorm vond TC de prijsrevisieclausule echter klassiek.

Een ABOS-vertegenwoordiger sprak ook hier van een « normale handelspraktijk ». Het HCT zou nergens aantonen dat de gebruikte formule oneerlijk of onredelijk zou zijn.

Een andere ABOS-vertegenwoordiger merkt op dat de locs per medio 1993 werden verscheept naar Malawi waar ze aankwamen in september 1993, vier jaar na ondertekening van het basiscontract. Een totale herziening ten belope van 7 miljoen frank zou zodoende normaal zijn.

(1) De vertegenwoordiger van CMI is hierop niet ingegaan, omdat hij, naar eigen zeggen, geen inzage had in de commissiedocumenten en niet wist wat de commissie zou vragen. Het ganse dossier bevindt zich alleszins nog steeds bij CMI (zie ook *supra*), aldus deze vertegenwoordiger.

4.2. Pièces de rechange

Selon le CSC, le point de départ était un budget de 150 millions de francs qui devait être « épuisé ». CMI a réglé la question des pièces de rechange de manière générale et à titre indicatif, si bien que l'on avait une marge de manœuvre et que l'on était certain de l'affectation globale des 150 millions de francs. L'utilisation de kits de pièces de rechange a certainement jeté le trouble (attitude de refus d'envoyer les listes et facturation imprécise). CMI a agi de manière purement commerciale : la firme a voulu s'assurer les 150 millions de francs et le volet des pièces de rechange était dès lors flexible (les prix pouvaient fluctuer comme CMI voulait). Une liste indicative ne permet pas d'exercer un contrôle infaillible. CMI savait vraisemblablement que l'AGCD n'offrirait aucune résistance et a surtout servi ses propres intérêts. La formule d'enveloppe est, selon l'inspection des Finances, contraire à la réglementation belge en matière de marchés publics. Celle-ci n'a pas été considérée comme étant d'application, ce qui risque de conduire au « *forum shopping* » (les parties choisissent d'appliquer le système juridique qui leur paraît intéressant).

Le CSC estime encore qu'il s'agit d'une relation contractuelle : le fait que CMI peut exiger des conditions avantageuses n'est pas une infraction. La non-applicabilité du droit belge en matière de marchés publics à la coopération financière est due à l'inaction de l'exécutif. L'AGCD opère actuellement dans un vide juridique. Si le législateur n'intervient pas, il faudra convenir en tout cas des règles claires de référence (et ne pas renvoyer à une législation inexistante).

Un fonctionnaire de l'AGCD explique l'établissement de listes « indicatives » de pièces de rechange par le fait qu'à la signature du contrat, les plans définitifs des locomotives n'étaient pas encore connus : les listes étaient donc susceptibles d'être adaptées. En outre, le CSC ferait des généralisations en ce qui concerne les prix des pièces de rechange et ce, sur la base de quelques échantillons. En tout cas, TC n'a effectué aucun contrôle avant l'embarquement des pièces détachées, bien que TC dût viser les factures avant paiement.

4.3. Frais de transport

Selon le CSC, les frais de transport facturés par CMI sont (très) élevés, bien qu'il soit très difficile d'en juger, étant donné qu'il était loin d'être simple de procéder à une comparaison de prix et que l'itinéraire du transport était compliqué. Il est également suggéré, en l'occurrence, que CMI pouvait adapter plus ou moins ses prix afin d'utiliser complètement l'enveloppe. TC estime également que le prix facturé est trop élevé et serait en possession de prix moins élevés.

Un représentant de l'AGCD — qui affirme très bien connaître la réalité africaine — trouvait que le

4.2. Wisselstukken

Uitgangspunt was volgens het HCT een budget van 150 miljoen frank die moesten worden « opgebruikt ». CMI regelde de wisselstukken *algemeen* en *op indicatieve wijze* zodat men maneuvreerruimte had en zeker was van de globale besteding van de 150 miljoen frank. Het gebruik van « kits » van wisselstukken leidde zeker tot verwarring (weigerachtige houding lijsten door te sturen, onduidelijke facturering). CMI heeft zuiver commercieel gehandeld : het heeft zich zeker willen stellen van de 150 miljoen frank en het luik wisselstukken was dan ook flexibel (de prijzen konden hier fluctueren zoals CMI wou). Een indicatieve lijst maakt een sluitende controle onmogelijk. CMI wist waarschijnlijk dat ABOS geen weerwerk zou bieden en diende vooral zijn eigen belang. De enveloppe-formule is volgens de Inspectie Financiën strijdig met de Belgische reglementering op overheidsopdrachten. Deze werd niet van toepassing geacht hetgeen het gevaar inhoudt voor « *forum shopping* » (het rechtsstelsel dat van toepassing is wordt gekozen omdat het de betrokken partijen interessant lijkt of goed uitkomt).

Het gaat om een contractuele verhouding aldus nog het HCT : het feit dat CMI voordelige voorwaarden kan bedingen is geen strafrechtelijk vergrijp. De niet-toepasbaarheid van het Belgisch recht inzake overheidsopdrachten op de financiële coöperatie is te wijten aan het niet optreden van de uitvoerende macht. ABOS opereert thans in een juridisch vacuüm. Indien niet reglementair wordt opgetreden, dan moeten in elk geval duidelijke verwijzingsregels worden afgesproken (en niet verwezen worden naar onbestaande wetgeving).

Een ABOS-ambtenaar verklaart de « indicatieve » lijsten van wisselstukken, doordat bij ondertekening van het contract nog geen definitieve plannen van de locs gekend waren : de lijsten waren dus voor aanpassing vatbaar. Bovendien zou het HCT veralgemeningen doen met betrekking tot de prijzen van de wisselstukken en dit op basis van een paar steekproeven. In elk geval heeft TC geen controle voor inscheping gedaan van de onderdelen, hoewel TC de facturen vóór betaling moest viseren.

4.3. Transportkosten

Volgens het HCT zijn de door CMI aangerekende transportkosten (zeer) hoog, hoewel het zeer moeilijk was dit te beoordelen, gezien een prijsvergelijking verre van eenvoudig was en gezien het transport een ingewikkelde weg aflegde. Ook hier wordt gesuggereerd dat CMI deze kosten min of meer kon aanpassen met het oog op de volledige besteding van de enveloppe. Ook TC vindt de aangerekende prijs te hoog en zou in het bezit zijn van goedkopere prijzen.

Een ABOS-vertegenwoordiger — die vertrouwd beweert te zijn met de Afrikaanse realiteit — vond

prix n'était pas exagéré, compte tenu des différents scénarios de transport qu'il fallait étudier et de l'insécurité du contexte africain (par exemple guerre civile au Mozambique).

5. *Problèmes du service concerné de l'AGCD*

Un fonctionnaire dirigeant explique que la Coopération financière avait été conçue comme un service qui travaillerait selon des procédures analogues à celles utilisées par le Ministère des Finances et le Ministère du Commerce extérieur en matière de prêts d'Etat à Etat. Cette approche est tout à fait différente des missions de préparation et de suivi lors de l'exécution de projets « en régie propre ». Le service concerné manquait d'ailleurs cruellement de personnel dans l'ancienne structure AGCD : deux fonctionnaires d'exécution devaient s'occuper de quelque septante-cinq dossiers. La masse de travail à laquelle était confronté ce service ne permettait pas d'approfondir les aspects techniques ou commerciaux du dossier. Ce soin était laissé au partenaire de coopération (MR disposait de ses propres services techniques et financiers occupant notamment des étrangers) et aux consultants externes.

IV. RECOMMANDATIONS

1. *Introduction*

L'origine de cette intervention est très claire : à l'origine, c'était l'affaire du Commerce extérieur. L'AGCD semble n'avoir joué qu'un rôle passif d'exécutant dans la déroulement d'un contrat commercial financé par des fonds publics de la CD. Reste à savoir à cet égard quelles sont les influences qui ont pu jouer. La commission a demandé au CSC de continuer d'examiner cette *phase de démarrage*.

2. *Coopération financière*

L'AGCD n'a joué de rôle significatif ni lors de la conception ni lors de l'exécution de l'arrangement particulier. C'est en partie logique, dès lors que le principe du cogestionnaire, sur lequel repose aussi la coopération financière, confère une partie des responsabilités au partenaire dans le pays en voie de développement. Cela n'empêche cependant pas l'AGCD de devoir contribuer activement à la conception, au suivi, au contrôle et à l'évaluation.

Pour la commission, il est en effet évident que les modalités régissant la coopération financière ne sont pas assez précises. Selon ces fonctionnaires, c'est précisément à cause des déficiences de cette régle-

de prijs niet overdreven, gezien de verschillende te onderzoeken vervoerscenario's en de onzekere Afrikaanse context (bijvoorbeeld burgeroorlog in Mozambique).

5. *Problemen van de betrokken ABOS-dienst*

Een leidend ambtenaar verklaart dat de Financiële Samenwerking, was opgevat als een dienst die zou werken naar analogie van wat het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Handel doen inzake leningen van staat tot staat. Een dergelijke aanpak is volledig verschillend van de voorbereidings- en opvolgingstaken bij de uitvoering van projecten « in eigen beheer ». De betrokken dienst in de vorige ABOS-structuur was trouwens schromelijk onderbemand : twee uitvoerende ambtenaren, stonden samen in voor een 75-tal dossiers. Het massale werkvolume van deze dienst liet niet toe in te gaan op technische en handelstechnische aspecten van het dossier. Dit werd overgelaten aan de samenwerkingspartner (MR beschikte over eigen technische en financiële diensten, onder andere buitenlanders), en aan de externe consulenten.

IV. AANBEVELINGEN

1. *Inleiding*

De oorsprong van deze interventie is vrij duidelijk : het was initieel een zaak van Buitenlandse Handel. ABOS blijkt niet meer dan een passieve, uitvoerende rol gespeeld te hebben bij de afwikkeling van een commercieel contract, dat werd gefinancierd met openbare middelen van OS. Daarbij blijft de vraag welke beïnvloedingen allemaal hebben plaatsgevonden. De commissie heeft het HCT gevraagd deze *aanloopfase* verder te onderzoeken.

2. *Financiële samenwerking*

ABOS speelde noch bij de conceptie noch bij de uitvoering van het bijzonder vergelijk een rol van betekenis. Ten dele is dat logisch omdat het principe van medebeheer, dat mee aan de basis ligt van de financiële samenwerking, een deel van de verantwoordelijkheid in handen legt van de partner in het ontwikkelingsland. Dat verhindert echter niet dat het ABOS bij de conceptie, de opvolging, de controle en de evaluatie een actieve inbreng moet hebben.

Voor de commissie is het immers duidelijk dat de financiële cooperatie daarvoor te weinig geregeld is. Juist deze gebrekkige reglementering heeft volgens deze ambtenaren toegelaten dat men reeds in de

mentation que l'on s'est trouvé, dès le départ, devant des faits accomplis (1). La coopération financière constitue néanmoins un instrument intéressant pour la coopération au développement précisément en raison de l'aspect cogestion. Pour que l'on puisse conserver cet instrument, un certain nombre de modalités doivent être mises au point d'urgence.

Il n'y a toujours pas d'arrêté royal qui réglemente les modalités d'attribution et d'exécution des dons en espèces, la forme la plus courante de coopération financière.

Dans le cadre de la mise en œuvre de dons en numéraire consentis à ceux qui, aux termes de la loi, peuvent en bénéficier, un problème majeur à résoudre consiste à savoir, en matière de passation des marché publics financés à charge de ces dons, quelle législation devra être appliquée, soit celle du pays donateur, soit celle du pays assisté.

La plupart des pays donateurs font un choix entre ces deux possibilités. La première possibilité, c'est-à-dire l'application des règles belges, facilite le suivi et le contrôle par le département belge de la Coopération au développement. La seconde possibilité (l'application de la législation du pays bénéficiaire) évite aux pays bénéficiaires de devoir connaître les procédures d'attribution belges et les procédures de nombreux autres pays donateurs, ce qui est une exigence excessive si l'on considère que ces pays sont souvent mal outillés sur le plan des procédures. En outre, l'exigence d'appliquer la législation belge n'incite pas à la responsabilisation. Une troisième possibilité consiste à appliquer les procédures d'attribution des institutions internationales (par exemple les règles de conduite de l'OCDE, les procédures d'attribution des Nations unies, les procédures de la banque mondiale). Ces procédures comportent toujours une série de principes de base : appel à la concurrence, contrôle des prix en cas de marché de gré à gré, paiement après fourniture et acceptation du service. La commission demande qu'une étude soit réalisée afin de déterminer lesquelles de ces procédures pourraient être utilisées pour la Coopération belge au développement. En attendant, elle recommande que les procédures soient différenciées en fonction des capacités des pays en voie de développement. Il appartient aux sections de juger si la législation locale contient les principes de base susmentionnés et si ces derniers sont respectés. Dans l'affirmative, il y a lieu d'appliquer la législation locale. Dans les autres cas, il y a lieu de déclarer dans le cadre des accords particuliers que la Belgique concluera avec les pays assistés, que les principes précités sont expressément applicables dans la réglementation sur la coopération financière

(1) Ainsi, il n'est absolument pas précisé quelles modalités une firme doit respecter pour pouvoir entrer en ligne de compte pour des projets.

aanloopfase voor voldongen feiten kwam te staan (1). Financiële coöperatie is nochtans een interessant instrument voor de ontwikkelingssamenwerking net omwille van het aspect medebeheer. Opdat men dat instrument kan behouden, dienen dringend een aantal modaliteiten op punt te worden gesteld.

Zo ontbreekt nog altijd een koninklijk besluit dat de toekennings- en uitvoeringsmodaliteiten regelt van de giften in geld, de meest gebruikte vorm van financiële coöperatie

In het kader van de geldschenkingen aan instanties die daar volgens de wet aanspraak op kunnen maken, blijft een belangrijk probleem op te lossen; de vraag rijst namelijk, voor wat de gunning van overheidsopdrachten betreft die met die schenkingen worden gefinancierd, welke wetgeving moet worden toegepast : is het de wetgeving van het donorland dan wel deze van het land waarvoor de schenking bestemd is ?

De meeste donorlanden maken een keuze tussen één van die twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid, het toepassen van de Belgische regels, vereenvoudigt de opvolging en de controle door het Belgisch departement Ontwikkelingssamenwerking. Bij de tweede mogelijkheid (wetgeving ontvangend land) worstelen de hulpontvangende landen niet met het probleem dat ze de Belgische gunningsprocedures én de procedures van zovele andere donoren moeten kennen. Vermits ze op het vlak van procedures vaak zo reeds aan capaciteit ontberen, is dat erg veel gevraagd. Bovendien zet de eis om de Belgische wetgeving toe te passen niet aan tot responsabilisering. Een derde mogelijkheid is de toepassing van gunningsprocedures die de internationale instellingen gebruiken (bijvoorbeeld gedragslijnen OESO, gunningsprocedures Verenigde Naties, procedures Wereldbank). In die procedures komen steeds een aantal basisprincipes terug : beroep op mededinging, prijscontrole bij onderhandse opdrachten, betaling na verstrekte en aanvaarde dienst, ... De commissie vraagt een studie om na te gaan welke van die procedures bruikbaar zijn voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. In afwachting beveelt zij aan om de toe te passen procedures te differentiëren naargelang de capaciteit van het ontwikkelingsland. De secties moeten oordelen of de lokale wetgeving bovengenoemde basisprincipes bevat en of die ook worden gerespecteerd. Indien dat zo is, moet de lokale wetgeving gelden. Voor de andere gevallen moeten in de reglementering op de financiële samenwerking — die nog moet worden uitgewerkt — de voormelde principes uitdrukkelijk van toepassing worden verklaard via de bijzondere vergelijken die België zal sluiten met de bijgestane landen. België

(1) Zo is het totaal onduidelijk op welke wijze een firma in aanmerking kan komen voor projecten.

qui doit encore être élaborée. La Belgique peut en effet aider les pays en voie de développement à développer leurs capacités en cette matière.

3. *Manque de personnel qualifié*

L'échec de l'AGCD peut peut-être s'expliquer par une combinaison de facteurs n'ayant aucun caractère intentionnel : insuffisance des connaissances et du savoir-faire accessibles au sein de l'AGCD, mauvaise organisation, manque réel de juristes, déficiences dans la communication interne. Si l'on veut assurer le suivi de telles formes d'aide de manière effective et efficace, il est impératif de renforcer l'administration sur le plan qualitatif. C'est ainsi que la rédaction des arrangements particuliers et le contrôle de leur exécution requièrent un service juridique d'une grande compétence.

4. *Garantir la pertinence pour le développement*

Il s'agit d'un dossier financé intégralement au moyen du budget de l'AGCD.

Il faut toutefois constater que l'AGCD n'a joué qu'un rôle très limité dans l'ensemble de la procédure. Rien de plus logique, dès lors, qu'à l'avenir, un changement intervienne et que le bailleur de fonds se voie attribuer une position déterminante à chaque phase de la procédure.

Lors de l'élaboration de projets, il convient en premier lieu de veiller à la pertinence du projet proposé pour le développement. La commission demande dès lors de formuler des critères en la matière et de les discuter au parlement.

Une étude de faisabilité n'a pas été effectuée en l'occurrence. Il a généralement été admis que les travaux d'infrastructure des routes en Afrique dans les années 1980 relevaient de projets « pertinents pour le développement ». Après l'abandon du projet « Northern Corridor », qui avait fait effectivement l'objet d'une étude spécifique et d'une mission d'identification, il a été décidé — sur la base de la correspondance échangée avec la section sur place — de réserver une suite favorable à une proposition des Malawi Railways. Celle-ci portait sur une livraison, par la CMI, de cinq locomotives de manœuvre. Les documents de la Malawi Railways ont fait apparaître que la CMI avait prescrit toutes les données techniques. Si, en juin 1988, la SNCB avait déjà pu intervenir comme conseiller, pas mal de difficultés apparues ultérieurement auraient été évitées. Il faut recommander que la section puisse intervenir sur place en temps utile afin de pouvoir apprécier, de manière circonstanciée, la pertinence de l'exploitation des propositions du pays assisté. Elle doit disposer à cet effet de suffisamment de personnel et pouvoir faire appel à une aide externe si cela s'avère nécessaire. Des pays où il n'y a pas de section soulèvent des problèmes supplémentaires (cf. problème de concentration).

kan trouwens de ontwikkelingslanden helpen terzake capaciteit op te bouwen.

3. *Gebrek aan gekwalificeerd personeel*

Het falen van ABOS kan wellicht worden verklaard door een combinatie van factoren, zonder intentioneel karakter : onvoldoende toegankelijke kennis en knowhow op ABOS, slechte organisatie, effectief tekort aan juristen, gebrekkige interne communicatie. Wil men dergelijke hulpvormen effectief en deskundig kunnen opvolgen, dan dringt een kwalitatieve versterking van de administratie zich op. Zo vereist de redactie van bijzondere vergelijken en het toezicht op de uitvoering ervan een degelijke juridische dienst.

4. *Ontwikkelingsrelevantie garanderen*

Het gaat hier om een dossier dat voor 100 procent via de ABOS-begroting is gefinancierd.

Toch dient vastgesteld dat ABOS slechts een zeer beperkte rol heeft gespeeld in de gehele procedure. Het is niet meer dan logisch dat hierin in de toekomst verandering komt en dat diegene die betaalt een doorslaggevende positie wordt toebedeeld in elke fase van de procedure.

Bij de totstandkoming van projecten moet men in de eerste plaats waken over de ontwikkelingsrelevantie van het projectvoorstel. De commissie vraagt dan ook om criteria hiervoor te formuleren en deze te bespreken in het parlement.

Een haalbaarheidsstudie werd hier niet uitgevoerd. Er werd algemeen aanvaard dat infrastructuurwerken aan wegen in Afrika in de jaren 80 vielen onder ontwikkelingsrelevante projecten. Na het afblazen van het project Northern Corridor waarvoor wel een specifieke studie en identificatiezending was uitgevoerd, werd er besloten — op basis van briefwisseling met de sectie ter plaatse — positief te reageren op een voorstel van Malawi Railways. Dit voorstel sloeg op een levering door CMI van vijf rangeerlocomotieven. Uit documenten van Malawi Railways bleek dat CMI alle technische gegevens had voorgeschreven. In juni 1988 werd hoogstwaarschijnlijk al te voorbarig afgezien van een technische zending door de NMBS, zending die nochtans in mei 1988 was voorgesteld. Indien in 1988 de NMBS reeds als consultant had kunnen optreden zouden achteraf heel wat moeilijkheden zijn vermeden. Er dient te worden aanbevolen dat de sectie ter plaatse tijdig kan tussen komen om op een omstandige wijze de ontwikkelingsrelevantie van de voorstellen van het bijgestane land te kunnen beoordelen. Zij dient hiertoe voldoende bevolkt te zijn en moet een beroep kunnen doen op externe hulp indien noodzakelijk. Landen waar geen sectie is, stellen uiteraard bijkomende problemen (cf. problematiek van concentratie).

5. *Consultants*

Il faut intégrer un consultant en temps opportun. Faire évaluer après son exécution partielle n'a pas grand sens et ne peut déboucher que sur quelques modifications moyennant l'accord des deux contractants. L'AGCD doit être équipée d'un personnel suffisamment qualifié afin de pouvoir suivre l'exécution du contrat de consultant à tout le moins de manière cohérente. Il faut également, à cet égard, convenir qui doit transmettre l'information, laquelle transmettre et à quel moment.

6. *Devoir d'assistance de l'AGCD*

Des dispositions contractuelles imprécises en matière de formules de révision des prix, de pièces de rechange et de frais de transport sont une source de discussions qui sont, en pratique, toujours réglées au détriment de la partie la plus faible. Une mission prioritaire de l'AGCD est d'aider, en temps opportun, le pays en développement de manière, à conclure des accords équilibrés. Il faut ainsi éviter, en tout état de cause, qu'il y ait, par exemple, une contradiction entre la référence temporelle d'une formule de révision des prix suivant que l'on se place par rapport à une disposition d'un contrat commercial ou d'un arrangement particulier. En outre, des révisions de prix doivent, en principe, être appliquées lors de chaque paiement fixé par contrat en fonction d'un calendrier déterminé.

Afin d'éviter que des fonds ne disparaissent prématurément des caisses du Trésor belge, il faut veiller à ce que les comptes bancaires ouverts au nom des pays assistés en exécution des arrangements particuliers soient approvisionnés après, et seulement après, un contrôle approfondi de l'exécution des obligations contractuelles du fournisseur. L'acceptation, par contrat, d'avances trop importantes met d'emblée le pays assisté en position de faiblesse.

Lors de l'élaboration de projets, il convient de pouvoir identifier de manière standardisée les besoins et les priorités du pays partenaire. La durabilité d'un projet ne peut être assurée que si le pays partenaire peut lui aussi donner un contenu personnel aux termes de référence. Les sections de coopération sur le terrain sont les interlocuteurs tout désignés à cet effet.

7. *Les fonds de contrepartie*

Le système des fonds de contrepartie pose un certain nombre de problèmes en matière de gestion et de suivi. Si le pays partenaire se voit effectivement accorder davantage de responsabilités, il convient aussi que les bureaux de la coopération puissent assurer un suivi suffisant dans le pays ou la région.

Il faut mentionner que, dans le chef du pays assisté, une certaine confusion règne en ce qui concerne

5. *Consultants*

Een consultant dient tijdig te worden ingeschakeld. Een contract laten evalueren nadat het reeds gedeeltelijk werd uitgevoerd, heeft weinig zin en kan nog enkel tot wijzigingen aanleiding geven mits de instemming van beide contractanten. De ABOS-administratie dient te worden uitgerust met voldoende gekwalificeerd personeel opdat het de uitvoering van het consultancy-contract op zijn minst op een consequente wijze zou kunnen opvolgen. Er moet hierbij ook duidelijk worden afgesproken wie welke informatie op welk moment dient door te geven.

6. *Bijstandsplicht ABOS*

Onduidelijke contractuele bepalingen inzake prijsherzieningsformules, wisselstukken en transportkosten geven aanleiding tot discussies die in praktijk steeds worden beslecht in het nadeel van de zwakste partij. Het is een prioritaire opdracht van het ABOS het ontwikkelingsland tijdig in die mate bij te staan dat er evenwichtige afspraken worden gemaakt. Zo is het alvast te vermijden dat er bijvoorbeeld tegenspraak is tussen de afleestijden van een prijsherzieningsformule naar gelang men refereert naar de bepaling van een commercieel contract of van een bijzonder vergelijk. Prijsherzieningen dienen daarenboven in principe te worden toegepast bij elke betaling die contractueel volgens een bepaalde kalender is vastgelegd.

Ten einde te vermijden dat al te voortijdig geld verdwijnt uit de Belgische schatkist dient erop gelet dat de bevoorrading van de bankrekeningen die in uitvoering van bijzondere vergelijken worden geopend op naam van de bijgestane landen, slechts gebeuren na grondige controle van de uitvoering van de contractuele verplichtingen van de leverancier. Het contractueel aanvaarden van al te ruime voorschotten stelt het bijgestane land bij voorbaat in een zwakke positie.

Bij het totstandkomen van projecten moeten op een gestandardiseerde wijze de noden en de prioriteiten van het ontwikkelingsland worden geïdentificeerd. Enkel wanneer ook het partnerland eigen invulling kan geven aan de referentietermen, kan de duurzaamheid van een project verzekerd worden. De samenwerkingssecties te velde zijn hier de uitgelezen gesprekspartners.

7. *De tegenwaardefondsen*

Het systeem van tegenwaardefondsen stelt een aantal problemen inzake beheer en opvolging. Het partnerland krijgt inderdaad meer verantwoordelijkheid, maar tegelijkertijd is het wenselijk voldoende opvolging door de samenwerkingsbureaus in het land of in de regio te hebben.

Er dient te worden vermeden dat in hoofde van het bijgestane land verwarring optreedt wat de door Bel-

les techniques de coopération financière utilisées par la Belgique en sa qualité de bailleur.

Des conditions (comme, par exemple, la création de fonds de contrepartie) qui semblent après coup hautement irréalistes et qui n'ont été acceptées par le pays assisté, au début, qu'à son corps défendant doivent être d'emblée vérifiées à la lumière de leur faisabilité en pratique. Une concertation avec d'autres institutions (Banque mondiale, FMI, ...) est souvent indispensable pour se faire une idée exacte des capacités de remboursement réelles du pays ou de l'organisme assisté.

8. *Sections de coopération et concentration*

Un renforcement de la collaboration avec les pays partenaires, basé sur un partenariat et une interaction véritables, suppose une limitation du nombre de pays partenaires. On ne peut établir de bonne entente qu'avec un nombre restreint de pays. Les sections de coopération sur le terrain constituent la pierre angulaire de cette entente. Ces sections ne peuvent être développées qu'en concentrant leur nombre en fonction de la concentration géographique.

En général, la commission recommande d'étendre le rôle des sections de coopération et de leur accorder plus d'indépendance et de responsabilités. Elles sont les yeux et les oreilles du département de la Coopération au Développement.

Une bonne intelligence entre les différents acteurs et un bon fonctionnement nécessitent un cadre réglementaire laissant une autonomie et une souplesse d'exécution suffisantes. Cette souplesse et cette autonomie ne se justifient que moyennant un suivi minutieux et un contrôle *a posteriori* suffisamment indépendant.

gië als donor aangewende technieken van financiële samenwerking betreft.

Voorwaarden (bijvoorbeeld creatie van tegenwaardefondsen) die achteraf hoogst onrealistisch blijken te zijn en die door het bijgestane land van in den beginne slechts « node » werden aanvaard dienen *ab ovo* op hun praktische haalbaarheid te worden getoetst. Overleg hierbij met andere instanties (Wereldbank, IMF, ...) is dikwijls onontbeerlijk wil men een exact beeld krijgen van de reële terugbetalingscapaciteiten van het bijgestane land of instelling.

8. *Samenwerkingssecties en concentratie*

Het nauwer samenwerken met de partnerlanden, vanuit een daadwerkelijk partnerschap en wisselwerking, veronderstelt een beperking van het aantal partnerlanden. Men kan enkel een goede verstandhouding uitbouwen met een beperkt aantal landen. Hoeksteen bij deze verstandhouding vormen de samenwerkingssecties te velde. Het uitbouwen van deze secties kan enkel gerealiseerd worden door het aantal secties te concentreren in de lijn van de geografische concentratie.

In het algemeen raadt de opvolgingscommissie aan om de rol van de samenwerkingssecties uit te breiden en hen meer onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid te geven. Zij zijn de ogen en oren van het departement ontwikkelingssamenwerking.

Een goede verstandhouding tussen de verschillende actoren en een goede werking vergt een reglementair kader dat aan de uitvoering voldoende onafhankelijkheid en soepelheid toelaat. Die soepelheid en onafhankelijkheid zijn enkel te verantwoorden mits een grondige opvolging en een voldoende onafhankelijke controle achteraf.

III. — « BUKOBA »

I. INTRODUCTION

Le ferry BUKOBA a chaviré, le 21 mai 1996, en Tanzanie. D'après les estimations, 800 personnes se sont noyées. Le ferry étant de fabrication belge et la Belgique s'étant engagée à effectuer des transformations, R. Moreels, secrétaire d'Etat à la coopération au développement, a demandé à l'AGCD de lui remettre un rapport administratif, au CSC de mener une enquête et à la commission de suivi de traiter le dossier. Le secrétaire d'Etat a d'ailleurs affirmé clairement lors de la séance de la commission du 25 novembre 1996 que le naufrage du bateau n'était pas dû à la négligence de l'AGCD.

La commission a entrepris l'examen du dossier BUKOBA, le 25 novembre 1996. Elle a analysé la façon dont l'AGCD a traité le dossier BUKOBA sur le plan administratif, et la(les) raison(s) pour la(les)quelle(s) l'AGCD n'était pas parvenue, jusqu'au moment du naufrage, à faire effectuer les travaux de stabilisation (période 1991-1996). Bien que l'acquisition du bateau (1976) et les causes de la catastrophe ne constituaient pas ses priorités, elle a néanmoins recueilli, lors des auditions, diverses informations concernant ces deux aspects. Le présent rapport ne peut dès lors faire abstraction de la phase qui a précédé l'engagement de faire effectuer des transformations et qui a débuté lors de l'acquisition du bateau.

La commission de suivi a basé son enquête sur trois rapports d'enquête (transmis le 29 octobre 1996) et sur un certain nombre d'auditions :

1. Comité supérieur de contrôle, « Enquête concernant le projet de stabilisation du bateau « BUKOBA », 1996 (enquête sur la manière dont ce dossier a été traité sur le plan administratif par l'AGCD en vue de l'attribution des travaux et sur les raisons pour lesquelles l'AGCD n'est pas parvenue à faire effectuer ces travaux).

2. AGCD, « Bukoba : Enquête administrative », juin 1996 (rapport administratif relatif à la période allant de l'acquisition du bateau en 1976 à 1996).

3. Commission d'enquête formelle sur le naufrage impliquant le Ms Bukoba le 21 mai 1996, « Rapport de la commission », République unie de Tanzanie, ministère des Communications et des Transports, Dar Es-Salaam, 15 août 1996 (rapport en anglais de la commission d'enquête internationale qui a examiné les causes de la catastrophe; ce rapport n'a pas été signé par l'expert belge, le professeur Cuypers, parce qu'il était, selon lui, tendancieux au détriment de la Belgique).

III. — « BUKOBA »

I. INLEIDING

Op 21 mei 1996 kapseisde in Tanzania de veerboot mv BUKOBA. Naar schatting 800 mensen verdronken. Vermits de veerboot van Belgische makelij was en omdat België zich had geëngageerd tot aanpassingswerken, vroeg staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, R. Moreels, een administratief verslag van het ABOS, een onderzoek door het HCT en de behandeling van het dossier door de opvolgingscommissie. De staatssecretaris stelde tijdens de commissiezitting van 25 november 1996 overigens duidelijk dat het zinken van de boot niet was te wijten aan nalatigheid van het ABOS.

De commissie vatte op 25 november 1996 de behandeling van het dossier BUKOBA aan. Zij onderzocht op welke wijze het ABOS het BUKOBA-dossier administratief behandelde, en om welke reden of redenen het ABOS, tot op het ogenblik van de scheepsramp, er niet toe gekomen was deze stabilisatiewerken te laten uitvoeren (periode 1991-1996). De aankoop van het schip (1976) en de oorzaken van de scheepsramp waren niet haar eerste aandachtspunt, wat niet verhinderde dat ze over die twee aspecten tijdens de hoorzittingen toch een en ander vernam. Ook dit verslag kan dus niet voorbijgaan aan de fase die voorafging aan het engagement om aanpassingen te laten uitvoeren en die begint bij de aankoop van het schip.

De Opvolgingscommissie baseerde haar onderzoek op drie onderzoeksverslagen (overgezonden op 29 oktober 1996) en op een aantal hoorzittingen :

1. Hoog Comité van Toezicht, « Onderzoek met betrekking tot de geplande stabilisatie van het schip « BUKOBA », 1996 (onderzoek over hoe dit dossier, met het oog op de toewijzing van de werken door het ABOS administratief werd behandeld en naar de redenen waarom het ABOS er niet toe kwam deze werken te laten uitvoeren).

2. ABOS, « Bukoba : Enquête administrative », juni 1996 (administratief verslag over de periode gaande van de aankoop van het schip in 1976 tot 1996).

3. Commission of formal investigation into the casualty involving Ms Bukoba on 21st May 1996, « Report of the Commission », The United Republic of Tanzania, Ministry of Communications and Transport, Dar Es-Salaam 15th August 1996 (Engelstalig verslag van de internationale onderzoekscommissie die de oorzaken van de scheepsramp onderzocht ; dit verslag werd niet ondertekend door de Belgische expert, prof. Cuypers, omdat het volgens hem tendentieus was ten nadele van België).

Les personnes suivantes ont été entendues :

— *le 25 novembre 1996 :*
– Mme Delanghe et M. Meulemans (CSC);
– M. Moreels, secrétaire d'Etat à la Coopération au développement;

— *le 29 novembre 1996 :*
– Prof. Marchal, chef du bureau d'étude ANAST de l'Université de Liège;
– M. Borremans, représentant de BSC (*Belgian Shipbuilders Corporation*), le chantier qui a construit le bateau;
– Prof. Cuypers, expert maritime désigné membre de la commission d'enquête internationale par M. Moreels;

— *le 9 décembre 1996 :*
– MM. Verbrugghen (gestionnaire de dossiers), Delvoye (ingénieur) et Van Moer (ingénieur), fonctionnaires de l'AGCD;
– M. Mombaerts (directeur d'administration) et Mme Voogt (chef de service), fonctionnaires de l'AGCD;

— *le 6 janvier 1997 :*
– Mme Gerlo, à l'époque administrateur général intérimaire (AGCD);
– M. Frix, directeur général (AGCD);

— *le 13 janvier 1997 :*
– Mme Voogt, chef de service AGCD;
– M. Ciselet, ingénieur, fonctionnaire retraité de l'AGCD;
– M. Broecke, ancien chef de section Dar Es Salaam;
– M. De Floor, ancien capitaine de navire.

II. SYNTHESE DES EVENEMENTS

1. *De mai 1976 à octobre 1991 :*

Le 11 mai 1976, les firmes belges, réunies au sein de la *Belgian Shipbuilders Corporation* (BSC), et la Tanzanian Railway Company (TRC) ont conclu un accord commercial portant sur la *livraison* de trois bateaux et d'un dock flottant. Le Mv Bukoba n'était donc pas une livraison AGCD. Ce contrat a été financé par un crédit mixte : crédits commerciaux à concurrence de 90 % et un prêt d'Etat à Etat à concurrence de 10 %. L'intervention de l'AGCD s'est limitée à fournir l'assistance technique pour la formation et le montage du bateau sur place. Le 8 mars 1978, l'AGCD a conclu à cet effet avec BSC un contrat d'un montant de 44 millions de francs. Le 27 juillet 1979, le Bukoba a été livré en Tanzanie.

En 1981, des capitaines danois, qui assistent TRC, pour le compte de DANIDA, la coopération au développement danoise, assistent TRC, signalent que le

Achtereenvolgens werden de volgende personen gehoord :

— *op 25 november 1996 :*
– Mevr. Delanghe en de heer Meulemans (HCT);
– de heer Moreels, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking;

— *op 29 november 1996 :*
– Prof. Marchal, hoofd van het studiebureau ANAST van de Luikse Rijksuniversiteit;
– De heer Borremans, vertegenwoordiger van BSC (*Belgian Shipbuilders Corporation*), de werf die het schip heeft gebouwd;
– Prof. Cuypers, scheepsexpert, door de heer Moreels aangesteld als lid van de internationale onderzoekscommissie;

— *op 9 december 1996 :*
– de heren Verbrugghen (dossierbeheerder), Delvoye (ingenieur) en Van Moer (ingenieur), ABOS-ambtenaren;
– de heer Mombaerts (bestuurdirecteur) en mevr. Voogt (diensthoofd), ABOS-ambtenaren;

— *op 6 januari 1997 :*
– mevr. Gerlo, toen administrateur-generaal a.i. (ABOS);
– de heer Frix, directeur-generaal (ABOS);

— *op 13 januari 1997 :*
– mevr. Voogt, diensthoofd ABOS;
– de heer Ciselet, ingenieur, gepensioneerd ABOS-ambtenaar;
– de heer Broecke, gewezen sectiehoofd Dar Es Salaam;
– de heer De Floor, gewezen scheepskapitein.

II. SYNTHESE VAN DE GEBEURTENISSEN

1. *Mei 1976 tot oktober 1991 :*

Op 11 mei 1976 tekenden de Belgische firma's, verenigd in de *Belgian Shipbuilders Corporation* (BSC) en de Tanzanian Railway Company (TRC) een commercieel contract voor de *levering* van drie boten en een vlottend dok. De Mv Bukoba was dus geen ABOS-levering. Deze overeenkomst werd gefinancierd met een gemengd krediet : 90 % commerciële kredieten en 10 % lening van staat tot staat. De tussenkomst van ABOS beperkte zich tot technische bijstand voor vorming en montage van de boot ter plaatse. ABOS sloot hiervoor op 8 maart 1978 met BSC een contract af ten belope van 44 miljoen frank. Op 27 juli 1979 vond in Tanzania de oplevering plaats van de Bukoba.

In 1981 maken Deense kapiteins, die voor DANIDA, de Deense Ontwikkelingssamenwerking, TRC ondersteunen, gewag van stabiliteitsproblemen met

BUKOBA connaît des problèmes de stabilité. En 1984-1985, Danida fait effectuer un test de stabilité par le DMI (*Danish Maritime Institute*), qui confirme l'existence du problème. En 1986, les Danois formulent des propositions en vue d'un « *major rebuilding* » du bateau. Finalement, priorité est toutefois donnée à une augmentation de capacité d'un autre bateau qui nécessitait des adaptations plus urgentes.

Ce n'est qu'au cours de la *troisième commission mixte* (2-4 mai 1989) que la Tanzanie communique officiellement à la Belgique les problèmes de stabilité du Bukoba. Il est demandé à la Belgique d'envoyer une mission technique chargée d'examiner l'ampleur du problème. Des discussions ont lieu au sein de l'AGCD pour déterminer les responsabilités dans ce dossier. Finalement, le professeur Marchal de l'université de Liège est envoyé sur place (1991). TRC n'informe du reste pas l'AGCD de l'étude danoise de 1984-1985.

2. *D'octobre 1991 à juillet 1993 :*

En octobre 1991, a lieu la *quatrième commission mixte* entre les autorités tanzaniennes et belges, et la Belgique s'y engage à effectuer des travaux de stabilisation sur le Bukoba. Cette quatrième commission mixte débouche par la suite sur la conclusion d'un *arrangement particulier* entre la Belgique et la Tanzanie, signé en juillet 1993 et par lequel la Belgique s'engage à réaliser les travaux de stabilisation, dont le coût est estimé à quelque 20 millions de francs. Au moment du chavirement du bateau, en mai 1996, ces travaux de stabilisation n'avaient toujours pas été effectués.

3. *De juillet 1993 à mai 1994 :*

Après la signature de l'arrangement particulier en juillet 1993, l'AGCD a lancé un *appel d'offres limité* en vue de l'attribution des travaux de stabilisation du Bukoba. En décembre 1993, trois firmes, à savoir NAMECHE (Chantiers navals de Namêche-Seilles), BSC et SKB, ont été invitées par l'AGCD à soumettre une offre.

L'analyse des offres soumises par NAMECHE, BSC et SKB a été confiée par l'AGCD au professeur Marchal pour le bureau ANAST, lié à l'université de Liège.

Le Comité supérieur de contrôle a constaté un certain nombre d'irrégularités (voir III) dans l'analyse et la suite réservée aux offres. En tout cas, la procédure semblait s'être enlisée et il n'a pas été procédé à l'attribution du marché.

Le 24 mai 1994, l'AGCD a appris, par l'intermédiaire de la section de coopération de Dar Es-Salaam, que TRC (la société tanzanienne de transports publics) *souhaitait que l'on apporte* au Bukoba *d'autres adaptations* que celles qui étaient initialement prévues et que la société avait acceptées. Au lieu de

de Bukoba. Danida laat in 1984-1985 door DMI (*Danish Maritime Institute*) een stabiliteitstest uitvoeren die het probleem bevestigt. In 1986 doen de Denen voorstellen voor « *a major rebuilding* » van het schip. Uiteindelijk werd echter prioriteit gegeven aan de capaciteitsverhoging van een ander schip waarvoor de aanpassingen dringender waren.

Pas tijdens de *derde Gemengde Commissie* (2-4 mei 1989), meldt Tanzania officieel aan België de stabiliteitsproblemen van de Bukoba. België ontvangt er de vraag om een technische missie te sturen die de omvang van het probleem moet onderzoeken. Binnen het ABOS vinden discussies plaats om de verantwoordelijkheid in het dossier te bepalen. Uiteindelijk wordt Prof. Marchal van de universiteit van Luik ter plaatse gestuurd (1991). TRC brengt ABOS overigens niet op de hoogte van de Deense studie uit 1984-1985.

2. *Oktober 1991 tot juli 1993 :*

In oktober 1991 vindt de *Vierde Gemengde Commissie* tussen de Tanzaniaanse en de Belgische overheden plaats waar België zich engageert om stabilisatiewerken uit te voeren aan de Bukoba. Deze Vierde Gemengde Commissie resulteert later in een *bijzonder vergelijk* tussen België en Tanzania, dat wordt ondertekend in juli 1993, en waarin België er zich toe verbindt de stabilisatiewerken, waarvan de kostprijs geraamd wordt op ± 20 miljoen frank, te realiseren. Op het ogenblik van het kapseizen van het schip, in mei 1996, waren deze stabilisatiewerken nog steeds niet uitgevoerd.

3. *Juli 1993 tot mei 1994 :*

Na de ondertekening van het bijzonder vergelijk, in juli 1993, werd door het ABOS, met het oog op de toewijzing van de stabilisatiewerken aan de BUKOBA een *beperkte offerteaanvraag* georganiseerd. Drie firma's, met name NAMECHE (Chantiers navals de Namêche-Seilles), BSC en SKB, werden in december 1993 door het ABOS uitgenodigd een offerte in te dienen.

De *analyse van de offertes* die door NAMECHE, BSC en SKB werden ingediend, werd door het ABOS toevertrouwd aan Prof. Marchal voor het bureau ANAST, verbonden aan de Luikse Rijksuniversiteit.

Bij de analyse en verdere afhandeling van deze offertes werden door het Hoog Comité van Toezicht een aantal onregelmatigheden vastgesteld (zie III). In elk geval bleek de procedure volledig vastgelopen en werd niet tot toewijzing van de markt overgegaan.

Op 24 mei 1994 kwam dan op ABOS, via de samenwerkingssectie te Dar Es Salaam het bericht binnen dat de Tanzaniaanse transportoverheid, TRC, voor de BUKOBA *andere aanpassingen wenste* dan deze die oorspronkelijk waren voorzien en door hen waren goedgekeurd. Zij vroegen in plaats van een stabilisa-

travaux de stabilisation, la société demandait une augmentation de capacité. TRC voulait pouvoir affecter le bateau à des lignes dont le trafic passagers était plus important.

4. De *novembre 1994 à février 1996 :*

Le 2 novembre 1994, le choix de TRC en faveur d'une augmentation de capacité est définitivement confirmé auprès de l'AGCD. Il s'est avéré que cette solution nécessitait l'envoi en Tanzanie d'une mission du bureau d'études liégeois ANAST, parce qu'il fallait déterminer avec précision le centre de gravité du bateau pour y effectuer les travaux prévus. Un an et quatre mois se sont écoulés, c'est-à-dire jusqu'au 21 février 1996, avant que soit conclu le *contrat de mission entre l'AGCD et ANAST.* Entre-temps, le dossier Bukoba est resté au point mort. Il s'est avéré que la raison essentielle de ce retard était l'existence d'une discussion interne à l'AGCD concernant les tarifs à appliquer pour rémunérer ANAST. La mission a finalement eu lieu du 30 avril au 10 mai 1996. Quelques jours plus tard, le 21 mai 1996, le Bukoba chavirait.

III. CONSTATATIONS

III.1. *De mai 1976 (achat) à octobre 1991 (quatrième commission mixte)*

Il ressort de la synthèse (point II) que l'AGCD était relativement peu impliquée dans cette phase du dossier. Après l'achat du bateau, l'AGCD a pris à sa charge le coût de quatre monteurs belges et a satisfait, en 1989, à la demande tanzanienne d'examiner le problème de stabilité. En plus de données relatives à ces deux aspects, la commission a aussi reçu des indications sur l'achat et la stabilité du bateau. Elle n'éludera pas ces questions, mais souligne que sa mission première est d'enquêter sur les dysfonctionnements de la coopération au développement et non de rechercher les causes du naufrage. La commission a fait quatre constatations.

Une première constatation concerne la pertinence des bateaux au regard du développement. Cet aspect n'est pas sans importance, étant donné que le bateau a été financé en partie par un prêt d'Etat à Etat et que l'AGCD a accordé juste après l'achat une intervention financière relativement modeste en vue de financer une aide technique du constructeur naval.

En 1976, le Kenya avait saisi la plupart des bateaux qui naviguaient sur le lac Victoria. De ce fait, la Tanzanie était confrontée à d'importants problèmes de transport sur le lac Victoria et, en particulier, pour les transports en direction de la région de la Kagera (ligne Mwanza-Bukoba). La Belgique était disposée à mettre des fonds à disposition pour l'achat de nouveaux bateaux. Etant donné que l'exploitation

tie een capaciteitsverhoging. TRC wou het schip kunnen inzetten op lijnen met meer passagiers.

4. *November 1994 tot februari 1996 :*

Op 2 november 1994 wordt de keuze van TRC voor een capaciteitsverhoging definitief bevestigd bij het ABOS. Deze nieuwe oplossing bleek een zending van het Luikse studiebureau ANAST naar Tanzania noodzakelijk te maken omdat in dat geval het zwaartepunt van het schip exact diende te worden bepaald. Het duurde één jaar en 4 maanden, namelijk tot 21 februari 1996, alvorens het *zendingscontract tussen ABOS en ANAST* werd afgesloten. Tussendoor lag het BUKOBA dossier volledig stil. De hoofdreden voor deze vertraging bleek een interne discussie binnen ABOS te zijn met betrekking tot de voor de vergoeding van ANAST te hanteren tarieven. De zending had tenslotte plaats van 30 april tot 10 mei 1996. Enkele dagen later, op 21 mei 1996, is de BUKOBA gekapseisd.

III. VASTSTELLINGEN

III.1. *Mei 1976 (aankoop) tot oktober 1991 (Vierde Gemengde Commissie)*

Uit de synthese (punt II) blijkt dat in deze fase van het dossier de betrokkenheid van het ABOS vrij gering is. ABOS nam na de aankoop van de boot in 1978 de kosten van vier Belgische monteurs op zich en behandelde in 1989 de Tanzaniaanse vraag om het stabiliteitsprobleem te onderzoeken. De commissie kreeg naast gegevens over deze twee aspecten ook aanduidingen over de aankoop en de stabiliteit van het schip. Ze gaat daar niet aan voorbij maar stelt tegelijk uitdrukkelijk dat haar eerste opdracht het onderzoek naar de dysfuncties in de ontwikkelingssamenwerking is en niet het onderzoek naar de oorzaken van de scheepsramp. De commissie deed vier vaststellingen.

Een eerste vaststelling betreft de ontwikkelingsrelevantie van de boten. Dat is niet onbelangrijk vermits de boot gedeeltelijk met een lening van staat tot staat werd gefinancierd en omdat ABOS vlak na de aankoop een relatief geringe financiële tussenkomst verleende voor technische bijstand door de scheepsbouwer.

Kenia legde in 1976 beslag op het merendeel van de schepen die op het Victoriameer voeren. Daardoor kampte Tanzania met ernstige transportproblemen op het Victoriameer en meer in het bijzonder naar de Kageraregio (lijn Mwanza-Bukoba). België was bereid fondsen ter beschikking te stellen voor nieuwe schepen. Vermits de uitbating van die schepen vroeger winstgevend was geweest, vond de Tanzaniaanse

de ces navires avait été rentable par le passé, les autorités tanzaniennes n'ont — selon la Commission d'enquête internationale — même pas jugé nécessaire de faire réaliser une étude de faisabilité.

Des témoins oculaires ont également déclaré à la commission de suivi que, compte tenu de la situation géographique de la Tanzanie (des lacs orientés dans l'axe Nord-Sud comme le lac Victoria) et la quasi-absence d'autres modes de transport (fiables), un bateau servant au transport de passagers comme le Bukoba était un moyen de transport utile. S'il avait été inutile, le bateau n'aurait pas été aussi surchargé le jour de la catastrophe. Un seul expert estimait que non seulement le bateau, mais également tout le port de Mwanza (construit avec des fonds provenant de l'aide au développement occidentale) n'étaient pas rentables.

La commission constate que la majorité des éléments dont elle dispose témoignent de la pertinence du bateau pour le développement.

Une deuxième constatation concerne les manquements lors de la construction du bateau.

Selon le rapport de la commission d'enquête internationale, la Tanzanie voulait un bateau qui puisse transporter 400 passagers et 200 tonnes de fret. Le rapport précise toutefois également que, selon BSC et le « *booklet of loading conditions* », le bateau avait une capacité de 400 passagers et 200 tonnes de *deadweight* (1), ce qui ne correspond qu'à 121 tonnes de cargaison. Le capitaine belge qui, pour le compte de BSC, a effectué les premiers essais de navigation et a dès lors assisté à l'assemblage sur place, a en tout cas confirmé à la commission que le bateau avait été construit selon les plans et sous le contrôle minutieux de la Lloyds. En 1979, la Lloyds a délivré un certificat pour 400 passagers « *and/or 200 ton cargo* ». Un an plus tard, en 1980, la Lloyds a toutefois délivré un certificat selon lequel, à certaines conditions, le bateau était stable pour une charge de 108 tonnes. Les différents experts qui ont témoigné devant la commission de suivi ont tous contesté qu'à l'origine aussi bien que par la suite, le bateau ait été stable avec une cargaison de 200 tonnes. Selon les différentes sources consultées par la commission, le bateau n'aurait pu embarquer que 400 passagers et 35, 60, 80 ou 108 tonnes de fret. C'est donc moins que les 200 tonnes de deadweight ou 121 tonnes de cargaison (mentionnées dans le *booklet of loading conditions*).

Normalement, la conformité du bateau aux spécifications du contrat doit être constatée au cours de la procédure de réception, à la réception. L'ancien capitaine au long cours qui a navigué sur le lac Victoria avec le bateau neuf à l'époque a expliqué à la commission de suivi que, pendant la période de garantie, les propriétaires n'ont jamais testé au maximum les

(1) Le « *deadweight* » est le poids de tous les éléments amovibles tels que l'équipage, les armoires de rangement, les passagers, le carburant, l'eau potable, l'eau de lestage et la cargaison.

overheid het — volgens de Internationale Onderzoekscommissie — zelfs niet nodig om een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren.

Ook in de opvolgingscommissie verklaarden ooggetuigen dat gezien de geografische situatie van Tanzania (meren die zich in Noord-Zuid-richting uitstrekken zoals het Victoriameer), gecombineerd met de quasi-afwezigheid van ander (betrouwbaar) vervoer, een passagiersboot als de BUKOBA een nuttig vervoermiddel was. Indien de boot overbodig was geweest zou hij trouwens de dag van de ramp niet zo overladen zijn geweest. Volgens één expert was niet alleen de boot maar ook de hele haven van Mwanza (gebouwd met westers ontwikkelingsgeld) economisch niet functioneel.

De commissie stelt vast dat de meerderheid van de gegevens waarover ze beschikt wijzen op de ontwikkelingsrelevantie van de boot.

Een tweede vaststelling betreft de tekortkomingen bij de bouw van het schip.

Volgens het rapport van de Internationale Onderzoekscommissie vroeg Tanzania een schip dat 400 passagiers en 200 ton vracht kon vervoeren. Dat rapport vermeldt echter ook dat het schip volgens BSC en het « *booklet of loading conditions* » een capaciteit had voor 400 passagiers en 200 ton *deadweight* (1) wat overeenkomt met slechts 121 ton vracht. De Belgische kapitein, die voor rekening van BSC de eerste vaarten met de Bukoba deed en ook de assemblage ter plaatse meemaakte, bevestigde voor de commissie alleszins dat het schip, onder streng toezicht van Lloyds, volgens de plannen werd gebouwd. Lloyds leverde in 1979 een certificaat af voor 400 passagiers « *and/or 200 ton cargo* ». Een jaar later, in 1980 leverde Lloyds echter een certificaat af dat de boot, onder welbepaalde voorwaarden, stabiel was voor 108 ton. De verschillende experten die getuigden voor de opvolgingscommissie, betwisten allen dat het schip, zowel initieel als later, stabiel zou zijn geweest met 200 ton lading. Naargelang de verschillende bronnen die de commissie raadpleegde, zou de boot slechts 400 passagiers en 35, 60, 80 of 108 ton vracht hebben kunnen vervoeren. Dat is dus minder dan 200 ton *deadweight* of 121 ton vracht (*booklet of loading conditions*).

De conformiteit met de contractuele specificaties, dient normalerwijze te worden vastgesteld tijdens de ontvangstprocedure, bij oplevering van het schip. De gewezen scheepskapitein, die voor rekening van BSC met het toen nieuwe schip heeft gevaren op het Victoriameer, deelde aan de opvolgingscommissie mee dat de eigenaars tijdens de garantieperiode nooit maxi-

(1) « *Deadweight* » is het gewicht van verplaatsbare « *items* » als bemanning, opbergkasten, passagiers, olie, drinkwater, water voor ballast en vracht.

spécifications initiales. Le rapport de la commission d'enquête internationale fait état d'une vigilance insuffisante de la part des autorités tanzaniennes lors de la livraison. Le rapport soupçonne en même temps le fournisseur d'avoir profité de ce manque de vigilance et du manque d'expérience relatif des Tanzaniens en matière de construction navale.

La commission de suivi constate qu'au cours des auditions successives, certains éléments se sont dégagés, comme un fil rouge qui indique que la construction du Bukoba n'a vraisemblablement pas été réalisée conformément aux spécifications du contrat. Le rapport de la commission d'enquête internationale va plus loin et précise que les navires n'ont pas été construits selon les spécifications de l'acheteur. Bien que la commission ait constaté que de nombreux éléments semblent l'indiquer, elle n'en a toutefois pas de preuve formelle. Lors de la livraison, le partenaire tanzanien n'a en effet formulé aucune réserve et le représentant de BSC a déclaré devant la commission que, lors de la liquidation de Fulton Marine, tous les dossiers techniques, y compris celui du Bukoba, ont été détruits.

Une troisième constatation est qu'on a demandé à l'AGCD de trouver des solutions aux problèmes de stabilité qui lui ont été signalés, qui relevaient non pas de sa responsabilité, mais de celle du constructeur. Le mv Bukoba n'était en effet pas une livraison de l'AGCD, mais une opération commerciale entre TRC et des firmes belges. L'AGCD s'est dès lors montrée réticente, ainsi qu'il ressort du rapport administratif qu'elle a rédigé. En confiant au professeur Marchal la mission d'examiner le problème (1991), l'AGCD ne s'est pas engagée à assumer d'autres tâches. Elle n'a pris cet engagement qu'ultérieurement, à savoir après la quatrième commission mixte, en octobre 1991.

Une quatrième constatation concerne le lien entre les imperfections du navire et le naufrage. Tous les experts ainsi que le rapport d'enquête international soulignent que la catastrophe a été provoquée par la surcharge (probablement plus de 800 passagers), par un brusque coup de barre et par une mauvaise gestion du bateau. Par mauvaise gestion du bateau, il convient d'entendre un mauvais arrimage (la cargaison se trouvait sur le pont), un mauvais remplissage des ballasts, une inattention et des pratiques irrégulières du personnel se trouvant à quai et à bord, une mauvaise rétribution de ce personnel, etc. La commission d'enquête internationale fait en outre observer que, selon elle, BSC a livré un navire ne satisfaisant pas aux exigences de l'acheteur et présentant des imperfections (voir également la seconde constatation). La commission d'enquête internationale ajoute également qu'« il est regrettable que le gouvernement belge, qui devait financer la réhabilitation du Bukoba, n'a pas concrétisé son offre — qui aurait pourtant nettement amélioré la sécurité du navire. » Contrairement à la Commission d'enquête internationale, tous les experts ayant témoigné de-

maal de initiële specificaties hebben getest. Het rapport van de Internationale Onderzoekscommissie wijst op onvoldoende waakzaamheid van Tanzaniaanse zijde bij de levering. Tegelijkertijd verdenkt het rapport de leverancier er van te hebben geprofiteerd van dat gebrek aan waakzaamheid en van het relatief tekort aan Tanziaanse ervaring in scheepszaken.

De opvolgingscommissie stelt vast dat tijdens de opeenvolgende hoorzittingen, als een rode draad, elementen naar voor kwamen die er op wijzen dat de constructie van de Bukoba waarschijnlijk niet is gebeurd overeenkomstig de contractuele specificaties. Het rapport van de Internationale Onderzoekscommissie gaat verder en stelt zonder meer dat de schepen niet werden gebouwd volgens de specificaties van de koper. Hoewel de commissie veel elementen zag die in die richting wezen, heeft ze daarvan echter geen harde bewijzen gezien. Bij de oplevering maakte de Tanzaniaanse partner immers geen bezwaren en de vertegenwoordiger van BSC verklaarde voor de commissie dat bij de vereffening van Fulton Marine alle technische dossiers, ook dat van de Bukoba, werden vernietigd.

Een derde vaststelling is dat het ABOS werd aangezocht om oplossingen aan te reiken voor de haar gemelde stabiliteitsproblemen waar niet het ABOS maar de constructeur aansprakelijk voor was. De mv Bukoba was immers geen ABOS-levering maar een commerciële operatie tussen TRC en Belgische firma's. Het ABOS stelde zich daarom ook terughoudend op, zo blijkt uit het administratief verslag opgesteld door het ABOS. Met de missie van professor Marchal (1991), om het probleem te onderzoeken, engageerde het ABOS zich niet voor bijkomende activiteiten. Dat gebeurde pas later, namelijk na de vierde gemengde commissie in oktober 1991.

Een vierde vaststelling betreft de relatie tussen de tekortkomingen aan het schip en de scheepsramp. Alle experten en het internationaal onderzoeksverslag wijzen er op dat de ramp werd veroorzaakt door overbelasting (waarschijnlijk meer dan 800 passagiers), een bruusk roermaneuver en slecht beheer van de boot. Onder slecht beheer van de boot verstaat men verkeerde stouwing (lading boven op het dek), slechte vulling van de balasttanks, onachtzaamheid en onregelmatige praktijken bij het personeel op de wal en aan boord, slechte vergoedingen van dat personeel, enzovoort. De Internationale Onderzoekscommissie (IOC) wijst er daarenboven op dat BSC — volgens haar — een schip leverde dat niet voldeed aan de vereisten van de koper en dat gebreken vertoonde (zie ook tweede vaststelling). Daarnaast stelt de IOC dat « het eveneens te betreuren is dat de Belgische regering, die de rehabilitatie van de Bukoba zou financieren, haar aanbod — dat nochtans het vaartuig veel veiliger zou hebben gemaakt — niet heeft geconcretiseerd ». In tegenstelling tot de Internationale Onderzoekscommissie maakten alle experten die getuigden voor de commissie echter een

vant la commission ont toutefois opéré une très nette distinction entre la livraison du navire et les aménagements promis, d'une part, et le naufrage, d'autre part. Ils ont estimé que, grâce aux divers tests de stabilité qui avaient été effectués, TRC possédait de bonnes indications quant aux possibilités du navire. Aucun d'entre eux n'a donc décelé une responsabilité belge dans la catastrophe.

III.2. *D'octobre 1991 au 13 juillet 1993 : période séparant la quatrième commission mixte et la conclusion de l'arrangement particulier entre la Belgique et la Tanzanie*

Au cours de la quatrième commission mixte (2 et 3 octobre 1991), la Belgique s'est engagée à effectuer les travaux d'amélioration sur le Bukoba. A la lumière de ce qui précède, la commission s'est demandée comment on en est arrivé à prendre cet engagement. Elle a posé cette question par écrit à un fonctionnaire et un ancien collaborateur du cabinet qui avaient préparé cette commission mixte de 1991 et y avaient assisté. Il ressort de leur réponse qu'au début de 1991, la section de *Dar Es-Salaam* avait demandé à l'AGCD si elle était disposée à financer les travaux de stabilisation qui, selon l'étude du bureau ANAST, étaient nécessaires pour le Bukoba. L'AGCD a répondu qu'en 1989, elle s'était uniquement engagée à réaliser une étude et que, si la Tanzanie introduisait une demande officielle en vue de la prise en charge des travaux, cette demande pourrait être examinée lors de la quatrième commission mixte. Lorsqu'il s'est avéré, en septembre 1991, que la demande de la Tanzanie portait sur différents navires, l'AGCD a décidé de limiter sa contribution aux travaux à effectuer sur le Bukoba.

Le CSC a constaté qu'entre octobre 1991 et juillet 1993, une nombreuse correspondance avait été échangée entre la Tanzanie et la Belgique, correspondance comprenant des projets et des modifications du texte de l'arrangement particulier.

III.3. *De juillet 1993 (arrangement particulier) au 24 mai 1994 (la Tanzanie souhaite une autre solution technique)*

Le 22 décembre 1993, soit cinq mois après la signature de l'arrangement particulier, l'AGCD a envoyé un cahier des charges à SKB, BSC et Namêche. Le CSC explique ce long délai par des discussions concernant la validité et l'exhaustivité du cahier spécial des charges et la question de savoir si l'arrangement particulier devait être entériné par le parlement. Certains fonctionnaires de l'AGCD estimaient que le cahier des charges devait encore être affiné. Le Comité supérieur de contrôle et tous les experts consultés s'accordent pour estimer que le cahier des charges était si incomplet et si vague qu'il était impossible aux soumissionnaires de déposer des offres cohérenzeer duidelijk onderscheid tussen de levering van het schip en de beloofde aanpassingen enerzijds en de scheepsramp anderzijds. TRC had volgens hen na de verschillende stabiliteitstesten goede indicaties van wat het schip aankon en wat niet. Geen van hen zag aan Belgische zijde dus een verantwoordelijkheid voor de ramp.

III.2. *Oktober 1991 (Vierde gemengde Commissie) tot 13 juli 1993 (het Bijzonder Vergelijk tussen België en Tanzania)*

Tijdens de Vierde Gemengde Commissie (2 en 3 oktober 1991), engageerde België zich om verbeteringwerken uit te voeren aan de Bukoba. In het licht van het voorgaande vroeg de Commissie zich af hoe dat engagement tot stand kwam. Zij heeft deze vraag schriftelijk voorgelegd aan een ambtenaar en een gewezen kabinetslid, die deze gemengde commissie in 1991 ter plaatse hebben voorbereid en bijgewoond. Uit hun antwoord blijkt dat er begin 1991 een vraag kwam van de sectie te *Dar Es Salaam* of ABOS bereid was de door de ANAST-studie noodzakelijk geachte stabilisatie werken aan de Bukoba te financieren. Het antwoord van ABOS was dat in 1989 ABOS zich enkel tot een studie had verbonden en dat, voorzover Tanzania een officieel verzoek deed om ook de werken ten laste te nemen een dergelijk verzoek op de Vierde Gemengde Commissie kon worden bekeken. Tanzania bleek dan in september 1991 stabilisatiewerken te vragen voor verschillende boten, waarop werd besloten de ABOS-bijdragen te beperken tot werken aan de Bukoba.

Het HCT stelde vast dat tussen oktober 1991 en juli 1993 heel wat briefwisseling werd gevoerd tussen Tanzania en België inhoudende ontwerpen en wijzigingen aan de tekst van het Bijzonder Vergelijk.

III.3. *Juli 1993 (Bijzonder Vergelijk) tot 24 mei 1994 (Tanzania wil andere technische oplossing)*

Op 22 december 1993, dus 5 maanden na de ondertekening van het bijzonder vergelijk, zond ABOS een lastenboek naar SKB, BSC en Namêche. Die lange periode verkaart het HCT door discussies over de geldigheid en de volledigheid van het bestek en over de vraag of het bijzonder vergelijk door het parlement moest worden goedgekeurd. Bepaalde ABOS-ambtenaren meenden dat het bestek verder moest worden uitgewerkt. Ook het Hoog Comité van Toezicht en alle gehoorde deskundigen zijn het erover eens dat het lastenboek dermate onvolledig en onduidelijk was, dat de inschrijvers onmogelijk sluitende offertes konden indienen, zodat men ook geen keuze

tes et précises, de sorte qu'il était également impossible de les départager : on aurait donc dû recommencer toute la procédure.

Il apparaît qu'un aspect essentiel de ce cahier des charges est l'arrangement particulier précité, par lequel la Belgique s'engageait à réaliser des travaux de stabilisation tandis que la Tanzanie s'engageait également à assumer un certain nombre d'obligations contractuelles, notamment en ce qui concerne l'infrastructure portuaire de Mwanza. Or, il apparaît que cet arrangement particulier n'a jamais été transmis aux firmes soumissionnaires. Deux des trois firmes ont par conséquent émis des réserves concernant les prestations dont l'arrangement particulier précisait qu'elles devaient être fournies par les autorités tanzaniennes. Ce sont précisément ces réserves qui ont été invoquées ultérieurement par certains fonctionnaires de l'AGCD afin de déclarer les offres de ces deux soumissionnaires (BSC et Namêche) irrecevables. Le Comité supérieur de contrôle semble suivre cette thèse. D'aucuns estiment toutefois que l'unique entreprise à ne pas avoir émis de réserves (SKB) ne possédait pas les compétences nécessaires pour effectuer des travaux en Afrique ou connaissait — contrairement à ses concurrents — le contenu de l'arrangement particulier.

En qualité d'expert désigné, le professeur Marchal, du bureau d'études ANAST, a analysé les trois offres en février 1994 (rapport d'analyse du 10 février 1994). L'AGCD ne parvenant pas à faire un choix entre ces offres, il a été demandé au professeur Marchal d'adapter son analyse initiale des offres afin de mieux les différencier, en accordant plus d'importance à l'expérience acquise dans les pays en voie de développement.

Le Comité supérieur de contrôle y a vu une irrégularité flagrante car, en agissant de la sorte, l'AGCD a commis, pendant la procédure de passation du marché, des fautes qui constituent une infraction à la réglementation sur les marchés publics, plus particulièrement à la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (*Moniteur belge* du 28 août 1976) et à l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (*Moniteur belge* du 26 juillet 1977 et errata dans le *Moniteur belge* des 30 décembre 1977 et 24 avril 1980) :

— premièrement, une modification a été apportée à la demande de l'AGCD, après l'ouverture des soumissions, à un des critères prévus dans le cahier des

tussen de inschrijvers kon maken : men had de procedure derhalve moeten overdoen.

Een essentieel aspect van dit lastenboek blijkt het reeds genoemde bijzonder vergelijk te zijn waarin België zich verbond de stabilisatiewerken te realiseren, terwijl ook Tanzania een aantal contractuele verplichtingen op zich nam, onder meer inzake infrastructuur in de haven van Mwanza. Welnu, dit bijzonder vergelijk blijkt nooit aan de inschrijvende firma's te zijn overgezonden. Twee van de drie firma's maakten dan ook voorbehoud met betrekking tot de prestaties die volgens het bijzonder vergelijk door de Tanzaniaanse overheid dienden te worden geleverd. Dit voorbehoud wordt later echter juist door bepaalde ABOS-ambtenaren ingeroepen om de offertes van deze twee (BSC en Namêche) onontvankelijk te verklaren. Het Hoog Comité van Toezicht lijkt deze thesis te volgen. Volgens sommigen echter heeft de enige firma die géén voorbehoud maakte (SKB) ofwel niet de competentie voor werken in Afrika ofwel wist SKB wel — in tegenstelling tot zijn concurrenten — wat in het bijzonder vergelijk stond.

Professor Marchal van het studiebureau ANAST analyseeerde in februari 1994 (analyseverslag dd. 10 februari 1994) als aangeduide deskundige de drie offertes. Omdat het ABOS er niet in slaagde een keuze te maken tussen die offertes werd prof. Marchal gevraagd zijn oorspronkelijke analyse van de offertes aan te passen, teneinde een groter onderscheid te maken tussen de offertes, en dit door nu meer belang te hechten aan het aspect ervaring in ontwikkelingslanden.

Dit gebeurde volgens het Hoog Comité van Toezicht zeer ten onrechte want, door zo te handelen werden door het ABOS, tijdens de procedure voor de toewijzing van de werken, fouten begaan die een inbreuk vormen op de reglementering op de overheidsopdrachten, inzonderheid op de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*Belgisch Staatsblad* van 28 augustus 1976) en op het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*Belgisch Staatsblad* van 26 juli 1977 en errata in *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1977 en *Belgisch Staatsblad* van 24 april 1980) :

— vooreerst werd in opdracht van het ABOS, na de opening der inschrijvingen, een wijziging aangebracht aan één van de criteria, voorzien in het lasten-

charges, en ce sens qu'il fallait accorder une plus grande importance à l'expérience dans les pays en voie de développement (1);

— ensuite, on n'a pas tenu compte de la manière dont le cahier des charges prévoyait qu'il fallait apprécier ce critère, à savoir sur la base de la présentation d'une liste de projets réalisés à l'étranger;

— enfin, lorsque l'on a procédé à une nouvelle analyse, à la demande de l'AGCD, il a été tenu compte d'informations qui n'avaient pas été reprises dans l'offre, mais qui avaient apparemment été obtenues par un autre canal. Il s'agit à nouveau de l'expérience de Namêche dans des pays en voie de développement.

Il convient sans doute de voir une preuve des lacunes que comportait le cahier des charges dans le fait que les instances qui ont refait par la suite l'analyse des offres (entre autres, le CSC et l'expert en constructions navales Cuypers) ont attribué des cotations très divergentes aux différentes offres.

Durant les sessions de la commission, la Cour des comptes a, en outre, ajouté que les cotations afférentes au critère le plus important (la valeur technique) n'étaient pas seulement très divergentes, mais aussi tellement basses qu'implicitement, la pondération, c'est-à-dire l'ensemble des coefficients de pondération respectifs octroyés aux différents critères d'attribution, a été modifiée.

Puisque, ainsi, l'ordre d'importance des critères — qui, conformément à l'article 44 de l'arrêté royal du 22 avril 1977, est mentionné, si possible, dans le cahier spécial des charges dans l'ordre décroissant de l'importance — a, en fait, été également modifié, cette constatation aurait aussi dû faire prendre conscience à l'AGCD qu'il était judicieux de relancer une nouvelle procédure sur la base d'une pondération modifiée.

Même après que les offres ont ainsi été « affinées » (de manière irrégulière, voir ci-dessus), (*addendum* du 28 avril 1994 au rapport d'analyse initial du 10 février 1994) l'AGCD ne parvient toujours pas à attribuer le marché. Il n'est pas non plus donné suite à la proposition du gestionnaire du dossier de transmettre celui-ci à la commission administrative « Marchés publics » de l'AGCD. Enfin, il n'est pas non plus donné suite à la suggestion formulée par un ingénieur consulté pour avis, de considérer la procédure comme irrégulière et de la recommencer. Le dossier reste tout simplement bloqué jusqu'à ce que la Tanzanie fasse savoir qu'au lieu de travaux de stabilisation, elle souhaite une augmentation de la

(1) Pendant les auditions, le chef de service concerné a fait valoir que cette procédure était conforme à la réglementation relative aux marchés publics et, plus particulièrement, à l'article 44 de l'arrêté royal du 22 avril 1977, qui autoriserait que des contacts aient lieu avec les soumissionnaires après la clôture des soumissions dans la mesure où il ne s'agit que de leur faire préciser ou compléter la « teneur » de leurs offres. L'expert concerné, M. Marchal, n'a apparemment, lui non plus, vu aucune objection à ces contacts.

boek; namelijk er diende een groter belang te worden gehecht aan de ervaring in ontwikkelingslanden (1);

— verder werd voorbijgegaan aan de in het bestek vermelde beoordelingswijze van dit criterium, nl. de beoordeling aan de hand van een voor te leggen lijst van projecten in het buitenland;

— tenslotte, bij het hermaken van de analyse, hetgeen gebeurde op verzoek van het ABOS, werd rekening gehouden met informatie die niet was opgenomen in de offerte, maar die blijkbaar op een andere wijze werd bekomen. Het gaat opnieuw om de ervaring van Namêche in ontwikkelingslanden.

Illustratief voor de onvolledigheid van het lastenboek is wellicht dat de instanties die achteraf de analyse van de offertes overdeden (onder andere het HCT en scheepsbouwexpert Cuypers) tot zeer uiteenlopende kwoteringen van de verschillende offertes kwamen.

Het Rekenhof voegde daar tijdens de commissiezittingen bovendien nog aan toe dat de kwoteringen voor het belangrijkste criterium (de technische waarde), niet alleen sterk uiteenliepen maar ook dermate laag waren dat impliciet de ponderatie, dit is het geheel van de respectieve wegingscoëfficiënten die aan de onderscheiden gunningscriteria zijn toegekend, werd gewijzigd.

Vermits zo de orde van belangrijkheid van de criteria — die conform artikel 44 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 zo mogelijk in het bestek in volgorde van afnemend belang is aangegeven — werd veranderd, had ook die vaststelling het ABOS tot het inzicht moeten brengen dat een heropstarten van een nieuwe procedure aan de hand van een gewijzigde ponderatie was aangewezen.

Zelfs na deze (onrechtmatige, zie hoger) « verfijning » van de offertes (*addendum* op 28 april 1994 aan het oorspronkelijk analyseverslag van 10 februari 1994), slaagt ABOS er nog niet in het dossier toe te wijzen. Een voorstel van de dossierbeheerder om het dossier over te maken aan de administratieve commissie « Overheidsopdrachten » binnen ABOS wordt ook niet gevolgd. Tenslotte wordt evenmin ingegaan op de suggestie van een voor advies geraadpleegd ingenieur om de procedure als onregelmatig te beschouwen en over te doen. Het dossier blijft gewoon geblokkeerd totdat Tanzania meldt dat ze in plaats van een stabilisering een capaciteitsverhoging wenst (24 mei 1994, officieel bevestigd op 2 november 1994)

(1) Tijdens de hoorzittingen argumenteert het betrokken diensthoofd dat deze handelwijze conform is aan de reglementering op de overheidsopdrachten, meer bepaald artikel 44 van het koninklijk besluit van 22 april 1977, dat na de afsluiting van de inschrijvingen, contacten met de inschrijvers zou toelaten, voorzover het gaat om de verduidelijking of de aanvulling van de « teneur » van de offertes. De betrokken deskundige, de heer Marchal, zag hierin blijkbaar ook geen graten.

capacité (le 24 mai 1994, confirmé officiellement le 2 novembre 1994), à la suite de quoi l'AGCD suspend d'office la procédure.

III.4. *De novembre 1994 à février 1996*

Le nouveau blocage du dossier pendant seize mois, de 1994 à 1996, blocage qui est essentiellement dû à des discussions internes à l'AGCD au sujet des tarifs à appliquer pour la mission, illustre peut-être plus clairement encore l'incapacité de l'administration de prendre des décisions. L'AGCD a pourtant régulièrement travaillé avec des experts universitaires. Ce blocage peut également s'expliquer par la période d'affaires courantes (à partir de février 1995) et le gel des dossiers sensibles en ce qui concerne le risque de fraude (novembre 1994) (voir ci-après).

III.5. *Explications des retards importants*

Plusieurs fonctionnaires appelés à témoigner expliquent les lents progrès du dossier en utilisant des arguments que la commission a déjà souvent entendus dans le cadre d'autres dossiers :

De nombreux dossiers se bloquent parce que l'AGCD manque de personnel connaissant la loi et la réglementation. Les fonctionnaires de l'AGCD interrogés font valoir qu'ils doivent continuellement établir des cahiers des charges, alors qu'ils n'ont fréquemment qu'une connaissance insuffisante de la législation applicable. Les agents de l'AGCD appelés à traiter de tels dossiers ne disposent pas de directives ou de modèles actualisés. En outre, l'AGCD ne dispose pas d'un service juridique (opérationnel) et aucune formation en la matière n'est prévue à l'intention du personnel.

Le taux de rotation du personnel est très élevé — pas moins d'une centaine de chargés de mission mais il ne restent que de 2 à 3 ans à l'AGCD (on peut considérer que, sur cette période, on perd déjà de 6 mois à un an pour se familiariser avec l'administration). Exemple : le dossier BUKOBA a été traité par cinq personnes au moins.

Le gestionnaire de dossier qui a été en charge du dossier BUKOBA pendant la plus longue période est un fonctionnaire de niveau 2 : il était notamment chargé de rédiger le volet administratif du cahier des charges.

Le personnel disponible à l'AGCD n'est en outre pas affecté de façon optimale : selon un des fonctionnaires, il en va pratiquement ainsi pour tous les dossiers dont il a eu connaissance au cours des 2 à 3 années qu'il a passées à l'AGCD.

Il fallait également tenir compte de l'instauration, en février 1995, d'une période d'« affaires prudentes », durant laquelle il ne pouvait être conclu de nouveaux contrats avec des experts, et ce, jusqu'à

waardoor het ABOS de procedure ambtshalve opschort.

III.4. *November 1994 tot februari 1996*

Het feit dat de administratie er niet in slaagt beslissingen te nemen blijkt wellicht nog beter uit de nieuwe blokkering van het dossier gedurende 16 maanden, van 1994 tot 1996, hoofdzakelijk tengevolge van een interne discussie binnen ABOS over de te hanteren zendingstarieven. Nochtans werkte het ABOS regelmatig met universitaire experten. Andere verklaringen zijn de periode van lopende zaken (vanaf februari 1995) en de bevriezing van fraudegevoelige dossiers (november 1994) (zie verder).

III.5. *Verklaringen voor de grote vertragingen*

Verschillende ambtenaren-getuigen verklaren de trage vorderingen van het dossier met argumenten die de commissie vaak ook in andere dossiers hoorde :

Veel dossiers raken geblokkeerd omdat ABOS gebrek heeft aan mensen die de wet en regelgeving kennen. De ondervraagde ABOS-ambtenaren voeren aan dat zij voortdurend lastenboeken dienen op te stellen, terwijl ze vaak de betrokken wetgeving onvoldoende kennen. Voor de afhandeling van dergelijke dossiers zijn er op ABOS geen geactualiseerde richtlijnen of modellen beschikbaar. Bovendien beschikt het ABOS niet over een (operationele) juridische dienst en is er terzake geen vorming voor het personeel voorzien.

Er is zeer veel personeelsverloop — er zijn wel een 100-tal zendingsgelastigden die maar 2 à 3 jaar op ABOS blijven (hiervan gaat al 6 maanden à 1 jaar verloren om vertrouwd te raken met de administratie). Bijvoorbeeld : minstens vijf verschillende personen hebben het BUKOBA-dossier onder hun hoede gehad.

De dossierbeheerder die het dossier BUKOBA het langst onder zijn hoede heeft gehad is een ambtenaar van niveau 2 : hij stond onder meer in voor het opstellen van het administratief gedeelte van het lastenboek.

De op ABOS beschikbare personen werden bovendien niet optimaal aangewend : volgens één van de ambtenaren geldt dit voor alle dossiers die hij heeft gekend in zijn twee à drie jaar op ABOS.

Ook diende rekening te worden gehouden met de instelling in februari 1995 van een periode van « voorzichtige zaken », tijdens dewelke geen nieuwe dienstencontracten met deskundigen konden afge-

l'installation du nouveau gouvernement, le 23 juin 1995 (1);

par ailleurs, le gel, sur instruction du ministre Derijcke, du traitement des dossiers sensibles en ce qui concerne le risque de fraude (2);

ainsi qu'un élément important : la surcharge de travail manifeste du service géographiquement compétent. C'est ainsi que le nouveau responsable du dossier BUKOBA devait remplacer, à lui seul, quatre personnes et gérer une trentaine de dossiers techniques complexes représentant un montant total de 1,7 milliard de francs.

Les responsables de l'AGCD cités ont indiqué que cette surcharge de travail empêchait tout traitement et tout suivi de qualité des dossiers. Le fonctionnaire général compétent a même déclaré que l'extrême lenteur constatée dans le traitement du dossier BUKOBA, loin d'être une exception, pouvait plutôt être considérée comme typique des retards importants dans le traitement des dossiers de l'AGCD.

Si l'AGCD a été associée à la livraison de trois bateaux de petite dimension destinés au lac Kariba (Zimbabwe) ainsi qu'à la formation de soudeurs dans le cadre du projet de cale sèche en Tanzanie, elle n'a, par ailleurs, guère d'expérience dans le domaine de la construction navale. L'AGCD n'a d'ailleurs souvent joué qu'un rôle secondaire — ce fut également le cas en l'occurrence — à côté des départements des Finances et du Commerce extérieur.

Le Comité supérieur de contrôle a fait savoir à la commission que différents fonctionnaires de l'AGCD avaient suggéré que les retards dans la procédure et les irrégularités précités avaient une origine communautaire et que les fonctionnaires francophones auraient pris parti pour l'entreprise namuroise Namêche et les néerlandophones pour l'entreprise anversoise SKB.

(1) Eu égard au montant relativement réduit qui était concerné par le contrat d'experts (inférieur à 1,25 million de francs) et à l'accord de principe que l'inspecteur des finances accrédité auprès de l'AGCD avait marqué dès janvier 1995, la Cour des comptes a constaté que les prescriptions en matière de discipline budgétaire, applicables conformément à la circulaire BCC 95/16 du 24 février 1995, ne constituaient pas, en soi, un obstacle à la signature du contrat litigieux avec ANAST, même durant la période des affaires courantes. Il y a, d'ailleurs, lieu de faire observer qu'en cas d'avis négatif de l'Inspection des finances, l'administration a toujours conservé la possibilité de se pourvoir contre une telle décision auprès des instances appropriées (ministre du Budget, Conseil des ministres).

(2) Les enquêteurs du CSC ne sont pas sûrs qu'il s'agisse d'un dossier sensible en ce qui concerne le risque de fraude: tous les flux financiers ont été limités à la Belgique, ce qui n'a pas été le cas dans l'autre dossier tanzanien « TASIA », qui concernait une aide aux importations.

L'un des fonctionnaires entendus a une autre opinion : il suggère que la TRC, déjà citée antérieurement, disposait de plusieurs moyens de pression. Il ajoute que la commission d'évaluation mixte, active en janvier 1995 à *Dar Es-Salaam*, a d'ailleurs estimé à environ 16 milliards de francs le montant total des fraudes commises dans le cadre de projets financés par des donateurs internationaux.

sloten worden, in afwachting van de installatie van de nieuwe regering, op 23 juni 1995 (1); en

verder, de bevriezing, op instructie van Minister Derijcke, van de verdere afhandeling van de fraudegevoelige dossiers (2); alsook

een belangrijke omstandigheid : de manifeste overbelasting van de geografische bevoegde dienst. Zo zou de nieuwe verantwoordelijke van het dossier BUKOBA op zijn eentje vier personen vervangen en een dertigtal moeilijke technische dossiers moeten beheren voor een totaal bedrag van 1,7 miljard frank.

De vernoemde ABOS-verantwoordelijken wezen erop dat deze overbelasting een kwalitatieve behandeling en opvolging van de dossiers onmogelijk maakt. De bevoegde ambtenaar-generaal verklaarde zelfs dat de zeer lange behandelingstermijn van het BUKOBA-dossier zeker geen uitzondering is, doch eerder exemplarisch kan genoemd worden voor de grote vertragingen in de ABOS-dossiers.

ABOS was mede betrokken bij de levering van drie kleine boten op het Kariba-meer (Zimbabwe) alsook bij de opleiding van lassers voor het droogdokproject in Tanzania, maar heeft voor het overige weinig ervaring op het domein van de scheepsbouw. ABOS speelde trouwens vaak — en ook hier — maar een secundaire rol, naast Financiën en Buitenlandse Handel.

Het Hoog Comité van Toezicht deelde de Commissie mee dat verschillende ABOS-ambtenaren een communautaire verklaring suggereerden voor hogervermelde proceduriële vertragingen en onregelmatigheden, waarbij Franstalige ambtenaren partij zouden hebben getrokken voor het Naamse Namêche en de Nederlandstaligen voor het Antwerpse SKB.

(1) Gelet op het relatief beperkt bedrag dat met het deskundigencontract was gemoeid (minder dan 1,25 miljoen frank) en de principiële goedkeuring die de bij het ABOS geaccrediteerde Inspecteur van Financiën in januari 1995 reeds had gegeven stelde het Rekenhof vast dat de voorschriften inzake budgettaire discipline die conform circulaire BCC 95/16 van 24 februari 1995 van kracht waren, in se geen beletsel vormden om het kwestieuze contract met ANAST zelfs tijdens de periode van lopende zaken te ondertekenen. Overigens dient opgemerkt dat bij een negatief advies van de Inspectie van Financiën de administratie steeds de mogelijkheid bleef behouden hiertegen in beroep te gaan bij de geëigende instanties (Minister van Begroting, Ministerraad).

(2) Voor de HCT-enquêteurs is het niet duidelijk dat het om een fraudegevoelig dossier zou gaan : zo blijven alle geldstromen in België, in tegenstelling tot het eveneens Tanzaniaanse « TASIA-dossier », waarbij het ging om import-support.

Een van de gehoorde ambtenaren is het hiermee niet eens : hij suggereert dat het reeds genoemde TRC beschikte over verschillende beïnvloedingsmogelijkheden. Trouwens, de « *Joint Evaluation Commission* » van januari 1995 in *Dar Es Salaam* begrootte volgens hem de totale fraude naar aanleiding van projecten van internationale donoren op 16 miljard frank.

Ni les nombreux documents que la commission a pu consulter, ni les auditions ne permettent toutefois de se prononcer à ce sujet (voir également *supra*).

La commission estime par contre que le rapport du Comité supérieur de contrôle fait preuve d'une certaine partialité à l'encontre d'un des fonctionnaires dirigeants, auquel il reproche une « attitude hésitante ». Or, les retards dans la procédure paraissent plutôt avoir des causes structurelles, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus. Les documents que le fonctionnaire concerné a produits à huis clos ont dès lors été transmis au Comité supérieur de contrôle, qui a, à son tour, transmis à la commission un document les réfutant de manière très circonstanciée et ponctuelle.

L'AGCD argue également, pour expliquer le retard en question, que par suite de la réforme de l'Etat de 1993, l'on ne sait (toujours) pas comment il convient d'interpréter le nouvel article 167, § 2, de la Constitution (1), ce qui a eu une incidence sur l'entrée en vigueur de l'arrangement particulier.

IV. RECOMMANDATIONS

IV.1. *Conclusions et recommandations*

Le dossier Bukoba est à plusieurs égards représentatif du fonctionnement de la coopération belge au développement et de l'AGCD. Dans ce dossier, l'AGCD a assuré le prolongement d'un contrat commercial. Ce contrat, qui portait sur la livraison de bateaux et d'un dock flottant, présentait un intérêt pour le développement. Ce n'est que lorsque des problèmes sont survenus qu'il a été fait appel à l'AGCD pour trouver une solution, sans que les responsabilités des parties contractantes soient clairement établies. L'exécution par l'AGCD a accusé des retards d'une longueur injustifiable au point que le dossier ne s'est finalement pas concrétisé. Pour éviter tout malentendu, il est à noter que tous les experts entendus ont déclaré à la commission d'enquête parlementaire que ces retards n'impliquent aucune responsabilité dans la catastrophe du Bukoba (voir également III. Constatations, point 1) (2). Les retards d'exécution s'expliquent essentiellement par les problèmes structurels qui touchent l'AGCD. Certaines tensions entre fonctionnaires ne partageant pas le même point de vue ont toutefois également eu une influence, tensions que les supérieurs hiérarchiques ont laissé s'éterniser.

(1) « Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. »

(2) Le rapport de la commission d'enquête internationale déplore toutefois que les travaux promis n'ont pas été réalisés.

Noch de vele documenten die de Commissie heeft kunnen inzien, noch de hoorzittingen, laten echter toe hierover uitsluitsel te geven (zie ook *supra*).

De commissie is daarentegen van mening dat het verslag van het Hoog Comité van Toezicht een zekere eenzijdigheid vertoont ten nadele van één van de leidende ambtenaren, aan wie een « aarzelende houding » wordt verweten. Nochtans lijken de vertragingen in de procedure eerder structurele oorzaken te hebben, zoals hierboven uiteengezet. De door de betrokken ambtenaar achter gesloten deuren voorgelegde documenten werden dan ook overgezonden aan het Hoog Comité van Toezicht dat op zijn beurt een zeer uitgebreide en punctuele weerlegging ervan heeft overgezonden aan de commissie.

Het ABOS voert als verklaring voor de vertraging ook aan dat tengevolge van de staatshervorming van 1993, het (nog steeds) onduidelijk is welke interpretatie moet worden gegeven aan het nieuwe artikel 167, § 2, van de Grondwet (1). Dit had met name gevolgen voor de inwerkingtreding van het bijzonder vergelijk.

IV. AANBEVELINGEN

IV.1. *Conclusies en aanbevelingen*

Het Bukoba-dossier is in verschillende opzichten symptomatisch voor het functioneren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en van het ABOS. ABOS was in dit dossier het verlengstuk van een commercieel contract. Dat contract, de levering van boten en een vlottend dok, bleek ontwikkelingsrelevant. Toen er echter problemen opdoken, werd uiteindelijk ABOS ingeschakeld om een oplossing uit te werken zonder volledige duidelijkheid over de aansprakelijkheid van de contracterende partijen. De uitvoering door het ABOS liep onverantwoord lange vertragingen op waardoor dit dossier uiteindelijk niet werd gerealiseerd. Voor alle duidelijkheid, alle gehoorde experten verklaarden aan de POC dat die vertragingen geen verantwoordelijkheid impliceren voor de ramp met de Bukoba (zie ook III. Vaststellingen, punt 1) (2). De vertragingen in de uitvoering zijn vooral te wijten aan de structurele problemen waar het ABOS mee kampt. Spanningen tussen ambtenaren met een verschillende visie speelden echter ook mee en de hiërarchische oversten lieten die spanningen lang aanslepen.

(1) « De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen. »

(2) Het verslag van de Internationale Onderzoekscommissie betreurt wel dat de beloofde werken niet werden uitgevoerd.

Les problèmes structurels concernent :

— un manque de cadre d'orientation politique bien défini;

— un manque de personnel possédant des qualifications et des capacités spécifiques; surcharge de travail pour certains fonctionnaires et certains services;

— la rigueur des règles, des procédures et des méthodes de travail administratives entravant toute souplesse d'exécution;

— un manque de suivi, de contrôle et d'évaluation.

Se fondant sur les constatations qu'elle a faites dans ce dossier, la commission de suivi formule les recommandations suivantes :

IV.2. *Cadre de gestion*

La coopération au développement a besoin d'objectifs principaux et accessoires précis délimitant préalablement son domaine d'intervention (par exemple : une intervention dans le secteur du transport, plus particulièrement dans la construction navale, est-elle souhaitable ?). Si les demandes de coopération sont évaluées *a priori* et en fonction de ces objectifs, la coopération au développement ne sera plus l'appendice aveugle du commerce extérieur ou des aléas politiques.

Si le département belge de la Coopération au développement est sollicité pour trouver une solution à un problème qui est lié à un contrat existant (ce qui était le cas dans ce dossier), il faut préalablement examiner si les parties contractantes ont suffisamment assumé leurs responsabilités. Le département belge de la Coopération au développement n'est pas un « service de dépannage ouvert 24 heures sur 24 », et certainement pas dans le cadre de la promotion de nos exportations.

IV.3. *Personnel*

Le département belge de la Coopération au développement doit être en mesure de s'acquitter des missions qu'il accepte. Il doit pouvoir s'appuyer sur les compétences requises et faire montre de suffisamment de flexibilité. Ce dossier a révélé que le département belge de la Coopération au développement compte actuellement trop peu de personnel ayant les compétences requises : le manque, entre autres, de connaissances juridiques (loi relative aux marchés publics) et de connaissances techniques (construction navale) est apparu de manière évidente. Toutes les personnes intervenant dans l'exécution de projets doivent avoir des notions de la loi relative aux commandes publiques. Elles doivent disposer de directives précises et pouvoir s'appuyer sur une cellule juridique spécialisée pour les problèmes spécifiques. Pour les matières techniques, le département devrait pouvoir faire appel aux connaissances de tiers. Le département doit disposer d'une capacité suffisante pour assurer le suivi de ces recommandations. Le personnel

De structurele problemen betreffen :

— een gebrek aan een welomlijnd beleidskader;

— een tekort aan personeel met specifieke kwalificaties en vaardigheden; overbelasting van bepaalde ambtenaren en diensten;

— stroeve administratieve regels, procedures en werkwijzen die een flexibele uitvoering in de weg staan;

— een gebrek aan opvolging, controle en evaluatie.

Voortgaande op haar vaststellingen in dit dossier doet de opvolgingscommissie volgende aanbevelingen :

IV.2. *Beleidskader*

Ontwikkelingssamenwerking heeft nood aan duidelijke hoofd- en subdoelstellingen die op voorhand het interventiedomein van ontwikkelingssamenwerking afbakenen (een voorbeeld : is een tussenkomst in de transportsector en meer specifiek in de scheepsbouw, gewenst ?). Indien vragen om samenwerking *ex-ante* en in functie van die doelstellingen worden geëvalueerd, zal ontwikkelingssamenwerking geen blind verlengstuk meer zijn van buitenlandse handel of van politieke wisselvalligheden.

Indien aan de Belgische ontwikkelingssamenwerking wordt gevraagd om een oplossing uit te werken voor een probleem dat verbonden is aan een bestaand contract (zoals in dit dossier het geval was), moet eerst worden nagegaan of de contracterende partijen voldoende op hun verantwoordelijkheid zijn aangesproken. De Belgische Ontwikkelingssamenwerking is geen « 24h/24 h hersteldienst », zeker niet voor onze exportpromotie.

IV.3. *Personeel*

De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet de taken die ze op zich neemt ook kunnen uitvoeren. Ze moet de vereiste vaardigheden kunnen ontplooien en voldoende flexibiliteit kunnen ontwikkelen. Uit dit dossier bleek dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking op dit ogenblik niet voldoende personeel heeft met de vereiste vaardigheden : er was ondermeer duidelijk sprake van een tekort aan juridische kennis (wet op de overheidsaanbestedingen) en aan technische kennis (scheepsbouw). Iedere uitvoerder moet een basiskennis hebben van de wet op de overheidsopdrachten. Hij/zij moet beschikken over duidelijke richtlijnen. Voor specifieke problemen moet hij terecht kunnen bij een gespecialiseerde juridische cel. Bij technische aangelegenheden moet beroep kunnen worden gedaan op kennis van derden. Het departement moet voldoende capaciteit hebben om die aanbevelingen op te volgen. Bestaand personeel moet regelmatig worden bijgeschoold. Kwaliteit en deskundigheid zou ook bereikt kunnen worden door meer openheid en uitwisseling

en place devrait être recyclé régulièrement. On pourrait également augmenter la qualité et la compétence du personnel en pratiquant davantage une politique d'ouverture et d'échanges à l'égard des autres acteurs de la coopération au développement, tels que les ONG et les organismes multilatéraux.

Le blocage administratif d'un dossier ne peut être évité que si, à chaque échelon de la hiérarchie, chaque fonctionnaire prend ses responsabilités d'une manière appropriée et à temps. La hiérarchie doit être suffisamment disponible pour suivre les dossiers et en rectifier l'évolution en temps opportun.

IV.4. *Suivi, contrôle, évaluation*

Ce dossier a mis en évidence le manque total de suivi, de contrôle et d'évaluation. Le dossier a été traité, pour l'essentiel, au sein d'un seul et même service et les fonctionnaires chargés de l'exécution devaient en fait également assurer, en partie, le suivi et le contrôle (Il n'y a pas eu d'évaluation *a posteriori* puisque le dossier n'a pas été finalisé). Il est donc nécessaire d'opérer une séparation plus stricte de l'exécution, du suivi, du contrôle et de l'évaluation. De la sorte, les retards administratifs, tels que ceux apparus dans ce dossier, seront perçus plus rapidement, dénoncés et, au besoin, sanctionnés. Pareille séparation doit inciter chacun à prendre ses responsabilités et permettre de régler plus rapidement les différends interpersonnels. Une séparation plus nette entre les différentes fonctions ne signifie toutefois pas qu'il ne doit pas y avoir d'interaction entre les fonctions d'exécution, de contrôle, de suivi et d'évaluation. Au contraire.

En ce qui concerne l'utilisation des prêts d'Etat à Etat, il est tout aussi nécessaire de veiller au suivi et à l'évaluation des projets (il s'agit, en fin de compte, de l'argent du contribuable). Cela inciterait les partenaires concernés, aussi bien l'entreprise privée que le pays-partenaire, à suivre plus attentivement le projet. Des budgets ont été prévus récemment à cet effet. Les fonds doivent provenir du budget prévu pour les prêts d'Etat à Etat (voir aussi dossier Modulmed).

IV.5. *Procédures*

Les prescriptions en matière de traitement administratif, budgétaire et financier d'un dossier (tarifs à respecter éventuellement, modalités d'engagement d'une dépense, compétence des instances de contrôle, arrêtés de délégation à respecter, etc.) doivent être claires pour chacun; le cas échéant, des directives et des circulaires explicatives peuvent éviter des difficultés en la matière.

tegenover andere actoren in ontwikkelingssamenwerking, zoals de NGO's en multilaterale organisaties.

De administratieve blokkering van een dossier kan slechts worden vermeden indien op ieder echelon van de hiërarchie elke betrokken ambtenaar op een gepaste en tijdige manier zijn/haar verantwoordelijkheid neemt. De hiërarchie moet voldoende beschikbaar zijn om de dossiers op te volgen en tijdig bij te sturen.

IV.4. *Opvolging, controle, evaluatie*

Uit dit dossier bleek het schrijnend tekort aan opvolging, controle en evaluatie. Het dossier werd grotendeels afgehandeld binnen dezelfde dienst en eigenlijk waren de uitvoerders gedeeltelijk ook opvolgende en controlerende partij (Van evaluatie *ex post* kon geen sprake zijn vermits het dossier niet werd afgerond). Een striktere scheiding tussen uitvoering, opvolging, controle en evaluatie is dus nodig. Dan zullen de administratieve vertragingen zoals in dit dossier, sneller opvallen, aan de kaak worden gesteld en desnoods gesanctioneerd. Het is een extra aansporing opdat iedereen zijn verantwoordelijkheid opneemt en opdat interpersoonlijke meningsverschillen sneller worden bijgelegd. Een strikter onderscheid wil overigens niet zeggen dat er geen wisselwerking moet zijn tussen uitvoering, controle, opvolging en evaluatie. Integendeel.

Bij het aanwenden van een lening van staat tot staat bestaat er evenzeer nood aan een opvolging en evaluatie van de projecten (het blijven gelden van de belastingbetaler). Dit zou de betrokken partners, zowel het privé-bedrijf, als het partnerland, ertoe aanzetten om het project meer nauwgezet te volgen. Recent werden hiervoor budgetten voorzien. De gelden moeten komen van het budget voorzien voor leningen van staat tot staat (zie ook dossier Modulmed).

IV.5. *Procedures*

Voorschriften inzake de administratieve, budgettaire en financiële afhandeling van een dossier (eventueel te respecteren tarieven, vastleggingsmodaliteiten van een uitgave, bevoegdheid van controlerende instanties, te respecteren delegatiebesluiten enz.) dienen voor elkeen duidelijk te zijn; desgevallend kunnen toelichtende richtlijnen en omzendbrieven hierbij moeilijkheden voorkomen.

IV. — CILEGON
(Indonésie)

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné le dossier « CILEGON » les 4 et 26 novembre 1996.

Le 4 novembre elle a entendu :
— MM. Slagmulder et Veulemans (Cour des comptes);
— MM. De Vuyst et Van der Meersch (Comité supérieur de contrôle);
— MM. Lenaerts et Lelièvre-Damit (fonctionnaires de l'AGCD);
— M. Ceymeulen (à l'époque président du conseil d'administration de la « SA Mondiale » 81);
— M. Van Horenbeeck (alors consultant pour la SA « Mondiale 81 » en Indonésie).

Le 26 novembre elle a entendu :
— M. VAN OUTRYVE d'YDEWALLE (président du conseil d'administration de la *Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen-GIMV*).

II. SYNTHESE

a. Le projet « de développement d'une industrie indonésienne de pièces de machines par la constitution d'une société-pilote pour la fabrication de tours du type CELTIC 14 » a été développé entre 1975 et 1977 par la SA Mondiale, fabrique de tours et de fraiseuses à Vilvorde.

b. Le point de départ du projet fut la production de 900 tours traditionnels CELTIC 14 pour les écoles techniques indonésiennes, l'idée étant que le transfert de la technologie de production afférente à cette machine pouvait servir de modèle pour la fabrication d'autres machines-outils et de pièces détachées, et que le tour resterait toujours un instrument de base dans la construction de machines.

Le dossier MONDIALE prévoyait que le transfert de la technologie nécessaire à la fabrication de tours CELTIC 14 devait s'opérer en douze phases consécutives, dont les six premières, étalées sur une durée de trois ans, devaient faire l'objet d'une intervention financière importante des autorités belges, qui sera décrite ci-après.

c. Le cadre général de l'intervention a fait l'objet d'une convention spéciale conclue par les gouvernements belge et indonésien en date du 3 octobre 1980 et d'un memorandum d'entente signé par l'AGCD et la Direction générale indonésienne des *Basic Metal Industries* en date du 22 avril 1981.

Aux termes d'une convention conclue le 10 août 1982 par l'Etat belge et la SA Mondiale 81, les mis-

IV. — CILEGON
(Indonesië)

I. INLEIDING

De Opvolgingscommissie heeft het dossier « CILEGON » besproken op 4 en 26 november 1996.

Op 4 november :
— de heren Slagmulder en Veulemans (Rekenhof);
— de heren De Vuyst en Van der Meersch (Hoog Comité van Toezicht);
— de heren Lenaerts en Lelièvre-Damit (ambtenaren van het ABOS);
— de heer Ceymeulen (toenmalig voorzitter van de raad van bestuur van de « NV Mondiale » 81);
— de heer Van Horenbeeck (toenmalig consultant voor de « NV Mondiale 81 » in Indonesië).

Op 26 november :
— de heer VAN OUTRYVE d'YDEWALLE (voorzitter van de raad van bestuur van de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen-GIMV).

II. SYNTHESE

a. Het project « ter ontwikkeling van een Indonesische industrie van machine-onderdelen door de oprichting van een pilootmaatschappij ter fabricatie van draaibanken van het type CELTIC 14 » werd tussen 1975 en 1977 uitgewerkt door de NV Mondiale, fabriek van draaibanken en freesmachines te Vilvoorde.

b. Het uitgangspunt daarbij was de productie van 900 traditionele draaibanken CELTIC 14 voor de Indonesische technische scholen, vanuit de filosofie dat de overdracht van de productietechnologie voor deze machine als voorbeeld kon staan voor de fabricatie van andere werktuigmachines en onderdelen. Hierbij zou de draaibank steeds een basisinstrument in de machinebouw blijven.

Het MONDIALE-dossier voorzag dat de overdracht van de technologie voor het maken van draaibanken CELTIC 14 moest gerealiseerd worden in twaalf opeenvolgende fasen, waarvan de eerste zes, voor de duur van drie jaren, het voorwerp dienden uit te maken van een belangrijke financiële tussenkomst van de Belgische overheid, die hierna wordt beschreven.

c. Het algemeen kader van de tussenkomst werd neergezet in een bijzondere overeenkomst tussen de regeringen van België en Indonesië op 3 oktober 1980 en in een memorandum of understanding tussen het ABOS en het Indonesische Directoraat-Generaal voor Basic Metal Industries op 22 april 1981.

Ingevolge de overeenkomst dd. 10 augustus 1982 tussen de Belgische Staat en de NV Mondiale 81,

sions suivantes ont été confiées à la SA MONDIALE 81 pour la somme maximale de 67 388 600 francs :

1. Le transfert à la société indonésienne (Persero - PT) Industri Mesin Perkaras Indonesia (dénommée ci-après : PT IMPI), de Cilegon, du savoir-faire relatif à la fabrication et à l'utilisation du tour traditionnel CELTIC 14 (10 000 000 francs).

2. La fourniture, à PT IMPI, d'une assistance technique sous la forme de personnel pendant 5 041 jours de présence (48 347 000 francs).

3. La livraison de matériel de production CIF Cilegon (6 887 500 francs).

4. L'exécution de tâches de coordination relatives aux commandes de matériel et d'équipement destinés au projet, et qui devaient être commandés à des tiers par l'AGCD (3 % de leur valeur FOB Anvers).

Les budgets AGCD prévoyaient également pour ce projet :

— la construction des bâtiments destinés à l'usine indonésienne (40 000 000 de francs);

— l'achat du matériel destiné à équiper cette usine (80 843 000 francs):

— la prise en charge des dépenses supportées par cette société indonésienne pour la production de 900 tours CELTIC 14 en trois ans (46 650 000 francs);

— un audit (2 350 000 francs); et

— des frais divers (7 869 000 francs).

La contribution globale de l'AGCD s'élevait donc à environ 245 millions de francs.

Ce don a été complété par un prêt d'Etat à Etat (274 302 600 francs) en vue de permettre au gouvernement indonésien d'acheter à la SA MONDIALE 81 les tours destinés à être assemblés et les pièces détachées.

d. Le transfert du savoir-faire pour la production a commencé dans un bâtiment provisoire, vers le 28 mai 1983.

Ce n'est qu'en août 1985 que la production a demarré dans la nouvelle usine.

A la fin de la période de 36 mois, fixée pour le transfert du savoir-faire, 57 % des 900 tours prévus avaient été produits et 89 % des journées de travail prévues au titre de l'assistance technique avaient été prestées.

A l'issue de deux prolongations d'une année chacune, avec un don supplémentaire de 28 409 939 francs consenti par l'AGCD en vue d'une assistance technique complémentaire et après une évaluation qui qualifiait d'« excellent » le transfert de savoir-faire, ont débuté des pourparlers en vue de la conclusion d'un projet de suivi qui prévoyait non seulement une intégration locale à 100 % de la production du tour CELTIC 14, mais également le démarrage de la production d'autres machines MONDIALE.

MONDIALE 81 devait créer une joint-venture avec la société indonésienne KRAKATAU STEEL en vue de réaliser les projets envisagés.

werden de volgende opdrachten toegewezen aan de NV MONDIALE 81 mits de totale maximale som van 67 388 600 frank :

1. De overdracht aan de Indonesische vennootschap (Persero - PT) Industri Mesin Perkakas Indonesia (hierna : PT IMPI) te Cilegon, van de know-how betreffende de fabricatie en het gebruik van de traditionele draaibank CELTIC 14 (10 000 000 frank).

2. Het verschaffen aan PT IMPI van technische bijstand door middel van personeel gedurende 5 041 aanwezigheidsdagen (48 347 000 frank).

3. Het leveren van produktiematerieel CIF Cilegon (6 887 500 frank).

4. Het uitvoeren van coördinerende taken betreffende bestellingen van materieel en uitrusting die voor het project door het ABOS dienden te worden besteld bij derden (3 % van de waarde ervan FOB Antwerpen).

De ABOS-budgetten voorzagen voor dit project verder :

— de constructie van de gebouwen voor de Indonesische fabriek (40 000 000 frank);

— de aankoop van het materieel voor de uitrusting van deze fabriek (80 843 000 frank);

— het op zich nemen van de uitgaven van deze Indonesische maatschappij voor het produceren van 900 draaibanken CELTIC 14 in drie jaar (46 650 00 frank);

— een audit (2 350 000 frank); en

— diverse onkosten (7 869 000 frank).

De totale ABOS-bijdrage bedroeg bijgevolg ongeveer 245 miljoen frank.

Deze gift werd nog uitgebreid met een lening van staat tot staat (274 302 600 frank) die de Indonesische regering moest toelaten bij NV MONDIALE 81 de nodige te assembleren draaibanken en onderdelen aan te kopen.

d. De overdracht van de know-how voor de productie begon in een voorlopig gebouw, omstreeks 28 mei 1983.

De productie in de nieuwe fabriek begon pas in augustus 1985.

Op het einde van de vastgestelde periode van 36 maanden voor de overdracht van know-how waren 57 % van de voorziene 900 draaibanken geproduceerd waarvoor 89 % van de geplande mandagen aan technische assistentie waren verleend.

Na twee verlengingen van telkens één jaar met een supplementaire gift van het ABOS ten belope van 28 409 939 frank voor bijkomende technische assistentie en na een evaluatie die de overbrenging van know-how als « excellent » kwalificeerde, startten er onderhandelingen voor het afsluiten van een vervolgproject dat niet alleen in een 100 % lokale integratie van de produktie van de draaibank CELTIC 14 voorzag, maar tevens de start van de productie van andere MONDIALE-machines.

MONDIALE 81 zou een joint-venture aangaan met het Indonesische KRAKATAU STEEL om er de beoogde opdrachten in onder te brengen.

e. Après la faillite de MONDIALE 81 (21 décembre 1989) et vu le désintérêt du repreneur vis-à-vis d'une participation dans PT IMPI, l'AGCD a clôturé le projet.

III. CONSTATATIONS

1. **Phase initiale / Réalisation du projet :**

Aide au développement versus sauvetage d'une entreprise en difficulté

a. Il ressort de la genèse de ce projet que la pertinence pour le développement revêtait en l'occurrence nettement moins d'importance que le sauvetage de l'entreprise Mondiale 81. Il a déjà été signalé ci-avant que le projet a été développé par la SA Mondiale entre 1975 et 1977. Toutefois, cette entreprise a été déclarée en faillite le 23 septembre 1980.

b. En exécution des décisions des 7 novembre 1980 et 26 janvier 1981 de l'exécutif flamand la *Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen* (GIMV) a constitué, le 27 janvier 1981, la SA MONDIALE 81 en vue de l'exploitation de la société de fabrication de tours à Vilvorde. Pour la GIMV, il s'agissait d'un « dossier relatif à une mission pour compte de tiers », ce qui impliquait l'obligation d'exécuter cette mission de l'exécutif flamand.

Le succès de la nouvelle MONDIALE 81 dépendait de la conclusion du contrat indonésien, ainsi qu'il ressort notamment d'une lettre adressée le 25 septembre 1981 par la GIMV à plusieurs ministres :

« Nous tenons à attirer une fois de plus l'attention sur le fait que la décision prise le 7 novembre 1980 par l'exécutif flamand de constituer une nouvelle SA MONDIALE reposait, en grande partie, sur le projet en Indonésie. L'entreprise disposerait ainsi d'une base de travail pour une période de trois ans, au cours de laquelle elle pourrait rationaliser ses procédés de fabrication et mettre au point de nouvelles gammes de produits en vue de son développement ultérieur.

Si le projet en Indonésie devait échouer ou subir de nouveaux retards importants, on peut dire avec une certitude quasi absolue que l'entreprise devra à nouveau fermer ses portes à bref délai.

Plusieurs instances et autorités ont, en son temps, fait jouer leur influence pour aider MONDIALE 81 à démarrer. Nous devons constater aujourd'hui que l'avenir de cette entreprise est à nouveau gravement hypothéqué. »

Ces propos ne laissent subsister aucun doute quant à la finalité première du projet indonésien. La commission de suivi a constaté que des pressions ont été exercées, notamment par l'Exécutif flamand, pour que ce projet soit réalisé, et ce, dans le but de

e. Na de faling van MONDIALE 81 (21 december 1989) en de afwezigheid van interesse van de overnemer om te participeren in PT IMPI, sloot ABOS het project af.

III. VASTSTELLINGEN

1. **Aanloopfase / Totstandkoming project :**

Ontwikkelingshulp ten opzichte van de redding van een bedrijf in moeilijkheden

a. Uit de ontstaansgeschiedenis van dit project blijkt dat het uitgangspunt niet zozeer de ontwikkelingsrelevantie was, maar in de eerste plaats het redden van het bedrijf Mondiale 81. Hoger werd reeds gesteld dat het project werd uitgewerkt tussen 1975 en 1977 door de NV Mondiale. De faling van dit bedrijf werd echter uitgesproken op 23 september 1980.

b. In uitvoering van de beslissingen dd. 7 november 1980 en 26 januari 1981 van de Vlaamse Executieve richtte de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (GIMV) op 27 januari 1981 de NV MONDIALE 81 op als exploitatiemaatschappij voor het Vilvoordse draaibankenbedrijf. Voor de GIMV was het een « derde opdracht »-dossier, wat inhield dat het verplicht was deze opdracht van de Vlaamse Executieve uit te voeren.

Het succes van de nieuwe MONDIALE 81 was afhankelijk van het sluiten van het beoogde Indonesië-contract, zoals onder meer blijkt uit een brief dd. 25 september 1981 van de GIMV aan diverse ministers :

« Wij wensen er nogmaals uitdrukkelijk op te wijzen dat de beslissing van de Vlaamse Executieve van 7 november 1980 tot oprichting van een nieuwe MONDIALE NV voor het grootste deel gesteund was op het project Indonesië. Hierdoor zou het bedrijf een bestaansbasis verwerven voor een periode van drie jaar, tijdens dewelke de onderneming haar productieproces zou rationaliseren en nieuwe productiepakketten tot stand brengen met het oog op haar latere ontwikkeling.

Indien thans het project Indonesië zou wegvallen of nog verder ernstige vertraging zou oplopen kan met vrijwel absolute zekerheid gezegd worden dat het bedrijf over afzienbare tijd opnieuw de deuren zal moeten sluiten.

Destijds hebben verschillende instanties en autoriteiten hun invloed aangewend om MONDIALE 81 opnieuw te helpen opstarten. Vandaag moet men vaststellen dat de toekomst van dit bedrijf andermaal zwaar gehypothekeerd blijft ».

Dit laat geen twijfel bestaan over de eerste finaliteit van het Indonesië-project. De opvolgingscommissie heeft vastgesteld dat er onder meer vanuit de Vlaamse Executieve druk was om dit project te realiseren met het oog op het veiligstellen van de werkge-

préserver l'emploi par tous les moyens possibles, en ce compris les majeurs destinés à la coopération au développement.

c. Hormis celui de l'administrateur général (1) de l'époque, les avis de l'AGCD étaient favorables (notamment celui du 5 février 1979 : « L'AGCD soutient cette demande parce qu'il s'agit d'un projet qui offre des avantages importants aux deux pays »).

On pensait pouvoir concilier parfaitement les aspects commerce extérieur (maintien du niveau de l'emploi belge) et coopération au développement.

d. En ce qui concerne l'attitude du pays bénéficiaire, à savoir l'Indonésie, le Comité supérieur de contrôle (CSC) a enregistré des déclarations contradictoires. Néanmoins, différents témoins, dont l'ambassadeur de Belgique de l'époque à Djakarta, affirment que des critiques indonésiennes ont décrit le projet comme « une mauvaise affaire qui a été présentée à l'Indonésie comme un fait accompli ». Un représentant de Mondiale a écrit en outre, dans une lettre du 11 janvier 1977 adressée au chef de section belge à Djakarta : « ... nous continuerons à *faire le siège* des différentes personnes en charge de ce département pour qu'elles acceptent de considérer le projet comme une totalité ». En tout cas, l'Indonésie n'a jamais contribué au projet au moyen de ses fonds propres, contrairement à ce qui avait été prévu.

e. Le CSC estime en tout état de cause que la marge d'appréciation de la GIMV, de l'AGCD et du partenaire indonésien a été extrêmement réduite sinon inexistante, ainsi qu'il ressort des trois éléments suivants :

* le sauvetage de Mondiale n'était possible que moyennant la réalisation du projet Indonésie (ci-dessus);

* toutes sortes de pressions ont été exercées, tant en Belgique qu'en Indonésie.

L'IF fait observer, dans le cadre de ce dossier, qu'en ce qui concerne les prêts d'Etat à Etat, seules des entreprises fortement déficitaires, disposant de docteurs en subsidiologie et de relations, ont bénéficié de tels cadeaux »;

* l'attribution de « commissions » et/ou de « pots-de-vin » ressort de différents documents, dont le procès-verbal du 12 octobre 1981 du conseil d'administration de Mondiale 81 :

« M. X signale au conseil d'administration qu'il a été informé du fait que le dossier INDONESIE ne fera pas partie des affaires courantes; le dossier pourrait être débloqué, à condition néanmoins qu'une commission d'un pourcent soit payée pour cette intervention, une moitié sous forme de commis-

(1) Un cadre actuel de l'AGCD attribue à ce fonctionnaire une « aversion obsessionnelle à l'égard de toute convergence d'intérêts entre l'économie et la coopération au développement ».

legenheid met alle mogelijke middelen, ook met middelen bestemd voor ontwikkelingssamenwerking.

c. Op de toenmalige administrateur-generaal na (1), waren de adviezen van ABOS positief (ondermeer 5 februari 1979 : « ABOS steunt dit verzoek omdat het hier gaat om een project dat voor beide landen belangrijke voordelen biedt »).

Men meende de dimensies buitenlandse handel (op peil houden Belgische werkgelegenheid) en ontwikkelingssamenwerking perfect te kunnen verzoenen.

d. Wat de houding van het begunstigde land, Indonesië, betreft, heeft het Hoog Comité van Toezicht (HCT) tegenstrijdige verklaringen geregistreerd. Nochtans beweren diverse getuigen, waaronder de toenmalige Belgische ambassadeur in Jakarta, dat Indonesische kritieken het project afdeden als « een foute onderneming die aan Indonesië werd voorgesteld als een fait accompli ». Verder verklaarde een vertegenwoordiger van Mondiale in een brief van 11 januari 1977 aan het Belgisch sectiehoofd te Jakarta : « ... nous continuerons à *faire le siège* des différentes personnes en charge de ce département pour qu'elles acceptent de considérer le projet comme une totalité ». In elk geval heeft Indonesië zelf — in tegenstelling tot wat was vooropgesteld — nooit met eigen fondsen bijgedragen aan het project.

e. In elk geval was, volgens het HCT, de beoordelingsmarge van zowel de GIMV, het ABOS als de Indonesische partner, indien niet onbestaande, dan toch sterk verengd. Dat blijkt uit drie elementen :

* de redding van Mondiale was alleen mogelijk als het Indonesië-project doorging (*supra*);

* er werd allerlei druk uitgeoefend, zowel in België als in Indonesië.

De Inspectie Financiën merkt, in verband met de leningen van staat tot staat, over onderhavig dossier op « dat enkel zwaar verlieslatende ondernemingen, beschikkend over doctors in de subsidiologie en relaties, dergelijke kado's krijgen »;

* het toekennen van « commissies » en/of « smeergeld ». Dat blijkt uit verschillende documenten, waaronder de notulen van de raad van beheer van Mondiale '81 van 12 oktober 1981 :

« De heer X informeert de beheerraad dat hij op de hoogte gesteld werd van het feit, dat het dossier INDONESIE niet tot de lopende zaken zal behoren; mogelijk kan tot een deblokkering van het dossier gekomen worden, op voorwaarde nochtans dat voor de bemiddeling een commissie van 1 % zou betaald

(1) Aan deze ambtenaar wordt door een huidig leidend ABOS-ambtenaar een « obsessionele aversie ten opzichte van raakvlakken tussen het bedrijfsleven en de ontwikkelingssamenwerking » toegeschreven.

sion officielle et l'autre moitié comme commission occulte.

Puisque le déblocage du dossier en tant que tel ne garantit pas la commande, le conseil d'administration est prêt à affecter un montant maximum de (non complété) francs belges à condition cependant que le ministère des Finances accepte la commission occulte comme charge professionnelle ».

Aucun des témoins entendus n'a pu nous renseigner à ce propos. Le directeur général de Mondiale 81 a cependant déclaré de manière formelle au CSC « qu'une seule commission a été versée dans le cadre de ce dossier, à savoir M. YOGASARA, directeur général au ministère indonésien de l'Industrie, qui avait débloqué le dossier ». Ces propos ne paraissent cependant pas concorder avec la réalité eu égard à la terminologie utilisée (« affaires courantes ») : le gouvernement EYSKENS était démissionnaire à partir du 21 septembre 1981. Le gouvernement suivant, MARTENS V, a été assermenté le 17 décembre 1981. Le CSC n'a retrouvé aucune trace de cette commission ni auprès du fisc, ni dans la comptabilité (disparue) de Mondiale 81. On a cependant souligné que le versement de commissions à l'étranger en vue de promouvoir nos exportations était courant et, jusqu'il y a peu, fiscalement déductible. La piste des pots-de-vin payés en Belgique (« affaires courantes ») n'a pu être vérifiée par le CSC. Les enquêteurs du CSC ont déclaré devant la commission de suivi qu'ils n'avaient pas établi de procès-verbal du fait qu'il y avait probablement prescription en ce qui concerne d'éventuels faits répréhensibles.

f. *Piste militaire* : Si le ministre indonésien de l'Industrie a adressé, dès novembre 1978, une demande officielle à l'ambassadeur de Belgique concernant le projet pilote de Mondiale SA, le CSC a également retrouvé d'autres documents plus anciens qui « projettent un éclairage nouveau sur cette demande apparemment unilatérale ». C'est ainsi que, le consultant de MONDIALE en Indonésie affirmait, dès février 1978, que le ministère de la défense était intéressé par le développement d'une production nationale de machines-outils en Indonésie, machines-outils nécessaires à la fabrication d'équipements militaires.

Rien ne prouve cependant que l'AGCD était intéressée par cet éventuel critère d'exclusion en matière de coopération financière. Selon les fonctionnaires de l'AGCD qui ont été entendus, le projet n'a toutefois jamais eu de finalité militaire, ni, contrairement à ce que la presse a laissé entendre, aucun lien avec les événements de Timor-oriental.

worden, voor de helft onder de vorm van een officiële commissienota, voor de helft te boeken als geheim commissieloon.

Daar de deblokkering van het dossier als dusdanig de bestelling niet garandeert, is de beheerraad bereid de deblokkering een maximaal bedrag van (niet ingevuld) frank uit te trekken op voorwaarde echter dat het Ministerie van Financiën het geheim commissieloon als bedrijfslast aanvaardt ».

Géén van de gehoorde getuigen kon hierover uitsluitsel geven. De directeur-generaal van Mondiale 81 verklaarde echter wel formeel aan het HCT « dat er maar één commissionering gebeurde in dit dossier en wel van de heer YOGASARA, directeur-generaal op het Indonesische ministerie van Industrie, die het dossier aldaar had gedeblokkeerd ». Dit lijkt echter irrelevant in het licht van de gebruikte terminologie (« lopende zaken ») : de regering EYSKENS was ontslagnemend vanaf 21 september 1981. De daaropvolgende regering, MARTENS V, werd op 17 december 1981 beëdigd. Noch bij de fiscus, noch in de (verdwenen) boekhouding van Mondiale 81 werd hiervan door het HCT enig spoor gevonden. Wel werd erop gewezen dat het gebruikelijk en tot voor kort fiscaal aftrekbaar was om commissies te betalen in het buitenland met het oog op promotie van onze export. De piste van in België betaald smeergeld (« lopende zaken ») kon door het Hoog Comité van Toezicht niet hard worden gemaakt. De onderzoekers van het Hoog Comité van Toezicht verklaarden in de Opvolgingscommissie geen proces-verbaal te hebben opgemaakt, omdat waarschijnlijk toch verjaring was opgetreden met betrekking tot eventuele strafbare feiten.

f. *Militaire piste* : Terwijl reeds in november 1978 de Indonesiche minister van Industrie per brief aan de Belgische ambassadeur een officiële aanvraag voor het pilootproject van Mondiale NV deed, vond het HCT echter ook andere — en oudere documenten terug die « een ander licht werpen op dit schijnbaar éénduidig verzoek ». Met name de in Indonesië actieve toenmalige consultant van MONDIALE stelde reeds in februari 1978 dat het ministerie van Defensie was geïnteresseerd in de ontwikkeling van een inlandse constructie van werktuigmachines in Indonesië, nodig voor het vervaardigen van militaire uitrustingen.

Uit niets blijkt echter dat ABOS oog zou hebben gehad voor dit mogelijke uitsluitingscriterium voor financiële coöperatie. Volgens de gehoorde ABOS ambtenaren heeft het project echter nooit militaire doeleinden gehad en is een door de pers gesuggereerd verband met de gebeurtenissen in Oost-Timor, uit de lucht gegrepen.

2. Pertinence en matière de développement (1)

a. Outre la finalité du projet, décrite ci-dessus, cet aspect a été examiné plus en détail.

C'est ainsi que le CSC a examiné la pertinence du projet avec deux professeurs spécialisés.

Tous deux ont confirmé que le CELTIC 14 était déjà technologiquement dépassé, en 1982, par le pilotage CNC (Computer Numeric Control).

Ils ont cependant insisté sur l'importance didactique de tours classiques, tels que le CELTIC 14, qui rendent encore de bons services sur ce plan dans le monde entier. Les professeurs précités estiment que les tours classiques gardent toute leur utilité pour l'enseignement, la fabrication d'éléments prototypes et les réparations (opérations uniques ou séries limitées). Dans les ateliers de production (production en série), ils ont été remplacés par des appareils CNC.

b. Des fonctionnaires de l'AGCD ont souligné que la notion de « pertinence pour le développement » n'existait pas à l'époque en tant que telle (2).

Dans l'esprit de l'époque et conformément à la vision du FMI et de la Banque mondiale, une convergence d'intérêts (coopération au développement et exportation) n'était pas impossible ni même contradictoire. On était alors convaincu que l'on avait rendu un grand service aux pays en voie de développement en développant leur assise industrielle grâce au transfert de technologie, qui n'était plus rentable dans le Nord. En outre, l'Indonésie avait à l'époque un grand besoin de tours classiques pour équiper ses écoles techniques : l'objectif fixé de produire 900 tours a été entièrement atteint.

c. Sans doute est-il d'autant plus difficile — plusieurs années plus tard — de mesurer/déterminer la pertinence d'un projet pour le développement qu'il n'existe en l'occurrence aucun critère d'évaluation explicite. Dans la mesure toutefois où le projet visait le développement d'une industrie locale de fabrication d'outils (substitution à l'importation), il peut difficilement être considéré comme un succès (voir ci-dessous).

d. On peut se demander s'il existait un véritable marché pour de tels appareils didactiques (en ce qui concerne la production à des fins commerciales de production, ce type était dépassé); il ne figure nulle part dans le contrat qu'il fallait chercher un autre marché que les écoles techniques. Les ventes étaient

(1) Après avoir suggéré d'organiser des auditions supplémentaires, un ancien chef de section à Djakarta dans les années 1980, a été prié d'exposer sa version des faits par écrit. En résume, le chef de section estime que si les espérances sucitées par le projet n'ont pu être réalisées, la responsabilité doit en être partagée entre la Belgique et l'Indonésie : il y a eu influences politiques et mauvaise gestion de part et d'autre.

(2) Voir également « 3. Observations de la Cour des comptes ».

2. Ontwikkelingsrelevantie (1)

a. Naast de hierboven geschetste finaliteit van het project werd dit aspect nader onderzocht.

Zo besprak het HCT de relevantie van het project met twee gespecialiseerde professoren.

Beiden bevestigden dat de CELTIC 14-technologie in 1982 reeds was achterhaald door de CNC-sturing (Computer Numeric Control).

Ze weidden echter uit over het blijvend didactisch belang van klassieke draaibanken als de CELTIC 14 die overal ter wereld op dat vlak nog goede diensten bewijzen. Voor instructiedoeleinden, het fabriceren van prototype-elementen en voor herstellingswerken (éénmalige bewerkingen of een beperkte reeks) blijven dergelijke klassieke draaibanken noodzakelijk, aldus de professoren. In productie-ateliers (serieproduktie) werden ze vervangen door CNC-apparatuur.

b. ABOS-ambtenaren beklemtoonden dat het begrip « ontwikkelingsrelevantie » toen als dusdanig niet bestond (2).

In de toenmalige tijdsgeest en conform de visie van IMF en Wereldbank was een convergentie van belangen (ontwikkelingssamenwerking en export) niet onmogelijk of zelfs niet tegenstrijdig. Men was er toen van overtuigd dat de ontwikkelingslanden een grote dienst werd bewezen door hun industriële basis uit te bouwen dankzij de transfer van — in het Noorden niet meer rendabele — technologie. Bovendien was er toen in Indonesië een zeer grote behoefte aan klassieke draaibanken om er technische scholen mee uit te rusten : het vooropgezette objectief van de productie van 900 draaibanken werd volledig gerealiseerd.

c. Wellicht is het meten/bepalen van de ontwikkelingsrelevantie van een project — verschillende jaren later — een des te hachelijker onderneming voor zover hiervoor geen expliciete toetsingscriteria voorhanden zijn. Voorzover echter het project de ontwikkeling van een lokale werktuigindustrie (importsubstitutie) voor ogen had, kan het bezwaarlijk als een succes worden beschouwd (zie *infra*).

d. Men kan zich afvragen of er een echte markt bestond voor dergelijke didactische toestellen (voor commerciële productiedoeleinden was het type voorbijgestreefd); nergens in het contract staat geschreven dat moest gezocht worden naar een andere markt dan de technische scholen. Zodoende was trou-

(1) Een voormalig sectiehoofd te Jakarta in de jaren '80 werd verzocht schriftelijk terzake zijn versie uiteen te zetten, nadat hij had gesuggereerd om nog bijkomende hoorzittingen te organiseren. Samengevat stelt het sectiehoofd dat, indien de verwachtingen in het project niet werden ingelost, de verantwoordelijkheid hiervoor wordt gedeeld door België en Indonesië : langs beide kanten was er sprake van politieke beïnvloeding en slecht beheer.

(2) Zie ook « 3. Opmerkingen van het Rekenhof ».

en effet garanties : le ministère indonésien de l'Enseignement a acheté tous les appareils à l'aide des fonds mis à sa disposition par le biais du prêt d'Etat à Etat. En outre, Mondiale a pu faire figurer dans le contrat une clause interdisant toute concurrence en matière de production ou d'importation en Indonésie, de sorte que des marges importantes étaient assurées.

3. Observations de la Cour des comptes

A l'occasion du transfert de savoir-faire concernant les tours fabriqués par la SA MONDIALE 81 (cf. II, C, 1, ci-dessus), une ordonnance de paiement de 10 millions de francs a été, en 1982, soumise au visa de la Cour des comptes. Dans le dossier ouvert à ce propos, les trois point suivants ont été examinés de plus près: pouvait-il être traité de gré à gré dans le dossier en audition, la procédure prévue réglementairement a-t-elle été suivie et pouvait-on qualifier l'opération de « coopération au développement » ? Les constatations suivantes ont ainsi été effectuées :

a) La demande d'aide était manifestement le résultat de contacts commerciaux intervenus entre les autorités indonésiennes et un constructeur de tours déterminé; puisque d'autres types de tours auraient pu être pris en considération pour l'exécution de ce genre de projets, il ne pouvait, bien évidemment, être question, en l'espèce, d'un quelconque monopole, tel que visé à l'article 17, § 2, 3°, de la loi précitée du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, qui énumère limitativement les cas où il peut être procédé de gré à gré.

b) Il n'a jamais été envisagé de procéder à un quelconque appel à la concurrence.

c) Au contraire du prescrit de l'article 7, § 1er, de l'arrêté royal du 22 avril 1977, rien n'indiquait qu'une forme quelconque de contrôle des prix ait été appliquée.

d) Le projet consistait principalement en une aide à une entreprise en difficulté, ce qui, en principe, ne peut se faire à la charge des crédits de la coopération au développement.

Le statut « privilégié » dont la SA MONDIALE jouissait apparemment auprès de l'AGCD au début des années 1980 avait déjà été dénoncé antérieurement par la Cour des comptes, sous la forme de plusieurs observations formulées à l'adresse du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement compétent et dans lesquelles son Collège avait demandé qu'à l'avenir, il soit uniquement tenu compte de critères objectifs dans la procédure d'attribution. En ce qui concerne la substitution de l'aspect « opération de sauvetage d'une entreprise en difficulté » à celui de « coopération de développement », la Cour a décidé, dans le présent cas, de ne plus formuler désormais d'observation officielle en la matière, étant donné que l'affaire MONDIALE/INDONESIE avait été invoquée en commission des Relations extérieures du Sénat à l'occasion de l'examen du budget de la Coopération au développement (Sénat, Doc. 5 —

wens de afzet gegarandeerd : het Indonesiche ministerie van Onderwijs kocht alle toestellen met de middelen die ter beschikking stonden dankzij de leningen van staat tot staat. Bovendien bedong Mondiale contractueel dat geen concurrerende produktie noch import zou toegelaten worden in Indonesië, zodat mooie marges verzekerd waren.

3. Opmerkingen van het Rekenhof

Naar aanleiding van de overdracht van de *know-how* betreffende de door de NV MONDIALE 81 gefabriceerde draaibanken (cfr. *supra* II, c, 1) werd in 1982 een betalingsordonnantie van 10 miljoen ter visering aan het Rekenhof voorgelegd. In het dossier dat terzake werd geopend werden volgende drie punten nader onderzocht : kon er onderhands worden gehandeld, werd de reglementair voorziene procedure gevolgd, en kon dit project onder ontwikkelingssamenwerking worden gecatalogeerd ? Er werd aldus vastgesteld dat :

a) Het verzoek om bijstand duidelijk het gevolg was van commerciële contacten tussen de Indonesische overheid en één bepaalde constructeur van draaibanken; vermits echter nog andere types van draaibanken voor soortgelijke projecten in aanmerking hadden kunnen komen, kon er hier uiteraard geen sprake zijn van enig monopolie zoals bedoeld in art. 17, § 2, 3°, van de voornoemde wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten waarin limitatief de situaties zijn opgesomd waarin onderhands mag worden gehandeld.

b) Er nooit overwogen werd om tot mededinging over te gaan.

c) Er in tegenstelling tot wat in artikel 7, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten is voorgeschreven, niets wees op enige vorm van prijzencontrole.

d) Het project in hoofdzaak bestond uit hulpverlening aan een in moeilijkheden verkerend bedrijf, wat in principe niet aanrekenbaar was op ontwikkelingssamenwerkingskredieten.

De « bevoorrechte » positie die de NV MONDIALE bij het ABOS in het begin van de jaren 1980 blijkbaar genoot was door het Rekenhof reeds eerder aangeklaagd via een aantal opmerkingen, gericht aan de bevoegde staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking waarbij zijn College verzocht om in de toekomst enkel objectieve criteria bij de gunningsprocedure in acht te nemen. Wat het aspect « reddingsprocedure van bedrijf in moeilijkheden » in plaats van ontwikkelingssamenwerking betrof, besloot het Hof in onderhavig uiteindelijk geen officiële opmerking meer te formuleren vermits de zaak MONDIALE/INDONESIE ter sprake was gekomen in de Senaatscommissie Buitenlandse Betrekkingen bij de bespreking van de begroting van ontwikkelingssamenwerking (Senaat, Doc. 5 —VIII 1980-1981 nr 4) en de toenmalige staatssecretaris reeds was ondervraagd over het algemene vraagstuk van

VIII, 1980-1981, n° 4) et que le secrétaire d'Etat de l'époque avait déjà été interrogé à propos de la question générale « Aider le Tiers-Monde tout en stimulant l'économie belge » (Chambre, doc. 4 — VIII, 1981-1982, n° 5).

4. **Etude de faisabilité**

Le CSC constate que ce n'est pas avant le démarrage du projet, mais seulement à la mi-1984 que l'AGCD charge un consortium, dont fait partie Mondiale, de faire une étude de faisabilité pour un montant de 4,5 millions de francs. En outre, un haut fonctionnaire de l'AGCD aurait reporté indéfiniment cette étude à la demande de la SA Mondiale (ainsi qu'il ressort du procès-verbal d'un conseil d'administration de la société qui s'est tenu en 1981). Le fonctionnaire de l'AGCD concerné nie avoir agi de la sorte et précise qu'il s'agissait d'une étude de faisabilité concernant l'industrie des machines-outils en Indonésie en général, effectuée dans l'optique de la réalisation éventuelle de projets de suivi portant sur d'autres outils.

5. **Déroulement et fin du projet (voir également II. Synthèse)**

A la suite de la faillite de Mondiale 81 le 22 décembre 1989, le repreneur n'a pas envisagé de poursuivre la participation au projet. Il a été mis fin au projet le 21 juin 1990. La faillite de Mondiale a donc entraîné immédiatement l'abandon du projet.

Un fonctionnaire de l'AGCD a fait remarquer que l'AGCD n'avait pas les moyens de garantir le suivi du projet.

Il s'avère, tout bien considéré, que l'AGCD s'est plutôt retranchée dans un rôle de « tiers payant » et n'a pas pris une part assez active dans la conception, l'orientation, le contrôle et le suivi du projet.

Des rapports récents de la section de l'ambassade de Djakarta indiquent que l'usine n'est pas vide (les machines s'y trouvent encore), mais que l'on ne note plus aucune activité productive digne d'être signalée : on se borne à effectuer un travail d'entretien et, sans nouveau financement, « la fin ne peut plus être très loin ».

IV. RECOMMANDATIONS

1. Si un consensus politique général se dégage — comme ce fut le cas pour le projet en question — pour venir rapidement en aide à une entreprise déterminée par le biais d'un projet de coopération au développement, les principes fondamentaux de la législation en matière de marchés publics, tels que la concurrence et le contrôle des prix, seront inutiles.

La commision estime que l'existence d'une évaluation externe consistante *a posteriori* constitue la seule mesure qui permette de prévenir qu'un projet soit imposé en raison de fortes pressions politiques.

« Derde Wereld helpen én de Belgische economie aanzwengelen » (Kamer, Doc. 4 — VIII, 1981-1982 nr 5).

4. **Haalbaarheidsstudie**

Het HCT stelt vast dat niet vóór de start van het project maar pas midden 1984 ABOS voor 4,5 miljoen frank een haalbaarheidsstudie laat uitvoeren door een consortium, waarvan Mondiale zelf deel uitmaakte. Bovendien zou een hoog ABOS-ambtenaar deze studie op verzoek van de NV Mondiale op lange baan hebben geschoven (volgens bepaalde notulen van een raad van beheer van de NV in 1981). De betrokken ABOS-ambtenaar ontkent zulks en deelde mee dat het ging om een haalbaarheidsstudie over de nijverheid van werktuigmachines in Indonesië in het algemeen, met het oog op eventuele vervolgprojecten op het stuk van andere gereedschapstuigen.

5. **Verloop/einde project (zie ook II. Synthese)**

Na de faling van Mondiale 81 op 22 december 1989 overwoog de overnemer niet om verder aan het project deel te nemen. Het project werd afgesloten op 21 juni 1990. Het failliet van Mondiale blijkt dus meteen ook het einde van het project te betekenen.

Een ABOS-ambtenaar merkt op dat ABOS niet de mogelijkheden had om de nazorg van het project te verzekeren.

Al bij al blijkt ABOS zich eerder genesteld te hebben in de rol van « derde betaler » met al te weinig inbreng in de conceptie, de oriëntering, de controle en de opvolging van het project.

Volgens recente rapporten van de sectie van de ambassade te Jakarta staat de fabriek niet leeg : de machines staan er nog, maar er is geen noemenswaardige productie meer, alleen onderhoud en zonder nieuwe financiering « kan het einde niet meer ver weg zijn ».

IV. AANBEVELINGEN

1. Indien — zoals in dit project — een algehele politieke consensus bestaat om via een project van ontwikkelingssamenwerking een bepaald bedrijf ter hulp te snellen, dan hebben grondprincipes van de wetgeving inzake overheidsopdrachten zoals mededinging, prijzencontrole, enz ... geen enkele zin.

Het bestaan van een goed uitgebouwde externe *ex post*-evaluatie lijkt de commissie de enige preventieve maatregel te zijn tegen projecten die onder zware politieke druk worden opgedrongen.

2. Il faut qu'une étude de faisabilité soit effectuée en temps opportun par une instance indépendante, si l'on veut éviter de s'aventurer dans l'inconnu.

3. L'acceptation du projet par le pays « bénéficiaire » semble être une condition en ce qui concerne la pertinence pour le développement. On a l'impression que l'Indonésie ne voulait pas vraiment de ce projet, bien qu'il existe à ce propos une lettre officielle émanant de l'Indonésie. De tels projets « imposés » n'ont guère a pas de chances de survivre, faute d'apport et de motivation du partenaire local.

4. Ainsi qu'il ressort des documents parlementaires de l'époque, la politique du gouvernement a consisté, à la fin des années septante et au début des années quatre-vingt, à accorder une aide au Tiers-Monde tout en stimulant, chaque fois que possible, l'économie belge. Dans le dossier CILEGON, il a été constaté que la priorité a consisté à tenter de stimuler l'économie belge et que, en même temps, on a aussi essayé d'aider le Tiers-Monde. En réalité, aucun de ces deux objectifs n'a été réalisé : ni l'économie belge, ni le pays assisté n'ont profité de ce projet.

Sous l'angle de la coopération au développement, on peut dégager de ce qui précède la recommandation suivante : l'utilisation des fonds destinés au développement par le biais d'une aide à des entreprises (belges) elles-mêmes confrontées à des difficultés graves comporte des risques d'échecs tellement importants qu'il vaut mieux mettre fin à ce système. En effet, la coopération au développement est déjà, en soi, une matière tellement complexe, dont les chances de réussite dépendent de facteurs si nombreux que le pays donateur, en tant que tel, ne contrôle pas, qu'il n'est en aucun cas recommandé à ce dernier de compromettre davantage ces chances en introduisant lui-même le facteur d'insécurité supplémentaire que représente l'intervention d'une entreprise nationale en difficulté.

2. Een ernstige haalbaarheidsstudie dient tijdig en door een onafhankelijke instantie te worden uitgevoerd om onbekende avonturen te vermijden.

3. Aanvaarding van het project door het « begunstigde » land lijkt een voorwaarde voor de ontwikkelingsrelevantie. De indruk bestaat dat Indonesië het project niet echt wenste, hoewel er wel een officieel Indonesisch schrijven terzake bestond. Dergelijke « opgedrongen » projecten maken weinig of geen kans om te overleven, omdat de lokale inbreng en motivatie te gering zijn.

4. Zoals aangegeven in de parlementaire documenten van die tijd bestond de politiek van de regering er — eind van de jaren '70, begin van de jaren '80 — in hulp te verlenen aan de Derde Wereld met telkens wanneer het mogelijk was, de stimulering van de Belgische economie. In het CILEGON-dossier werd vastgesteld dat dé prioriteit bestond uit het trachten aan te zwengelen van de Belgische economie en dat tegelijk ook werd getracht de Derde Wereld te helpen. In werkelijkheid werden echter geen van beide doelstellingen gerealiseerd : noch de Belgische economie, noch het bijgestane land zijn van dit project beter geworden.

Vanuit het oogpunt van ontwikkelingssamenwerking kan hieruit volgende aanbeveling worden gedistilleerd : ontwikkelingsgeld besteden via hulp aan (Belgische) bedrijven die zelf in ernstige moeilijkheden verkeren houdt dermate grote risico's tot mislukken in dat hiermee best wordt gestopt. Ontwikkelingssamenwerking is immers op zich al zo'n uiterst complexe aangelegenheid waar de kans op welslagen afhankelijk is van zoveel factoren die men als donorland niet zelf in de hand heeft, dat het hoegenaamd niet aangewezen lijkt die kansen nog verder te compromitteren door zelf nog een bijkomende onzekerheid in te bouwen via de inschakeling van een eigen bedrijf in moeilijkheden.

V. — COMARTRANS

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné ce dossier les 3 et 17 février et le 21 avril 1997.

Le 3 février 1997, elle a entendu :
— MM. De Vuyst et Van der Meersch, enquêteurs du Comité supérieur de contrôle (CSC);
— M. Druyts, Inspecteur général des Finances;

— M. Bache, ancien conseiller adjoint à l'AGCD;

— M. Goyens, ancien directeur général à l'AGCD;

— M. Lelièvre-Damit, ancien directeur général à l'AGCD.

Le 17 février 1997, elle a entendu :
— M. Peetermans, fonctionnaire à l'AGCD;
— M. Godfroid, ancien fonctionnaire de l'AGCD;
— M. Lenaerts, directeur général à l'AGCD.

Le 21 avril 1997, elle a entendu :
— M. Geens, ancien ministre de la Coopération au développement.

II. SYNTHESE

Sur la suggestion de l'inspecteur général des finances, le CSC a étudié la manière dont, pendant huit ans, jusqu'en 1993 inclus, le conditionnement, l'assurance et l'expédition (CAE) de marchandises vers les pays en voie de développement ont été attribués par l'AGCD à l'association momentanée COMARTRANS (1). La période 1985-1993 constitue la première partie de l'enquête du CSC.

Dans la deuxième partie de son enquête, le CSC étudie de manière approfondie l'organisation du CAE après 1994 (2).

1. *Partie I (1985 - 1993)*

Le 5 septembre 1985, le comité ministériel de coordination économique et sociale a donné son accord pour que le marché CAE soit attribué après un appel

(1) Association momentanée des SA Compagnie Maritime Belge (CMB) et Transintra, toutes deux établies à Anvers.

(2) Le dossier « COMARTRANS » est quelque peu « atypique » par rapport à l'ensemble des dossiers étudiés par la commission de suivi. Abstraction faite des trois dossiers ONG, il s'agissait toujours de dossiers de coopération financière ou de prêt d'Etat à Etat avec des tiers. Toutefois, le dossier en question ne concerne que les relations entre l'AGCD et certaines entreprises belges.

V. — COMARTRANS

I. INLEIDING

De opvolgingscommissie heeft het dossier besproken op 3 en 17 februari en op 21 april 1997.

Op 3 februari 1997 :
— De heren De Vuyst en Van der Meersch, onderzoekers bij het Hoog Comité van Toezicht (HCT);
— De heer Druyts, inspecteur-generaal van Financiën;
— De heer Bache, gewezen adjunct-adviseur van het ABOS;
— De heren Goyens, gewezen directeur-generaal van het ABOS;
— De heer Lelièvre-Damit, gewezen directeur-generaal van het ABOS.

Op 17 februari 1997 :
— De heer Peetermans, ambtenaar ABOS;
— De heer Godfroid, gewezen ambtenaar ABOS;
— De heer Lenaerts, directeur-generaal ABOS.

Op 21 april 1997 :
— De heer Geens, gewezen minister van Ontwikkelingssamenwerking.

II. SYNTHESE

Op suggestie van de Inspecteur-Generaal van Financiën, werd door het HCT de wijze onderzocht waarop gedurende acht jaar, tot en met 1993, de verpakking, verzekering en verzending (in bewuste dienst « VVV » genoemd) van goederen naar de ontwikkelingslanden door het ABOS werd gegund aan de tijdelijke vereniging COMARTRANS (1). De periode 1985-1993 vormt het eerste deel van het HCT-onderzoek.

In het tweede deel van het HCT-onderzoek, wordt de organisatie van de VVV na 1994 nader bekeken (2).

1. *Deel I (1985 - 1993)*

Het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie verleende op 5 september 1985 zijn akkoord om de opdracht inzake VVV te gunnen na

(1) Tijdelijke vereniging van de NV's Compagnie Maritime Belge (CMB) en Transintra, beide met zetel te Antwerpen.

(2) Het dossier « COMARTRANS » is enigzins « atypisch » in het geheel van de door de opvolgingscommissie onderzochte dossiers. Afgezien van de 3 NGO-dossiers, ging het immers steeds om dossiers van financiële coöperatie of leningen van staat tot staat, met derden. In onderhavig dossier echter gaat het uitsluitend om de relaties tussen ABOS en bepaalde Belgische bedrijven.

d'offres restreint. Selon le Comité supérieur de contrôle, la procédure appliquée ensuite par l'AGCD ne ressemble guère à ce qui se fait normalement en matière de marchés publics. A partir du 1er janvier 1986, l'association momentanée COMARTRANS a été chargée par le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement Kempinaire de l'emballage, de l'assurance et de l'expédition de marchandises pour le compte de l'AGCD. Le contrat, conclu pour une période de deux ans, était renouvelable tacitement par périodes d'un an.

A la mi-1987, le ministre des Relations extérieures de l'époque, M. Tindemans, a chargé un cabinet de réviseurs de contrôler l'exécution du contrat conclu entre l'AGCD et COMARTRANS.

L'AGCD ne parvenant cependant pas à lancer un appel d'offres conformément aux instructions du secrétaire d'Etat Kempinaire, le contrat avec COMARTRANS est ensuite prolongé d'un an après avoir été d'abord résilié par le secrétaire d'Etat à partir du 31 décembre 1987.

Au cours des années suivantes et jusqu'à la résiliation définitive par le secrétaire d'Etat Derijcke le 28 septembre 1993, résiliation prenant effet au 1er janvier 1994, le contrat avec COMARTRANS est chaque fois prolongé d'un an, tacitement ou non, parce qu'en dépit de plusieurs tentatives, l'administration ne parvient pas à rédiger un cahier des charges spécial en vue d'une nouvelle attribution du marché CAE.

2. *Partie II (1994 - 1996)* (1)

Du fait de la résiliation du contrat conclu avec COMARTRANS, le marché CAE a dû être réattribué sur la base d'un cahier des charges à établir. Selon l'Inspection des Finances, il aurait été préférable de remplacer le contrat conclu avec COMARTRANS par trois marchés publics, en faisant appel à des fournisseurs différents pour chacune des trois composantes du marché CAE. Etant donné que cette nouvelle manière de procéder ne concordait pas chronologi-

(1) L'ampleur des expéditions effectuées par l'AGCD s'est considérablement réduite ces dernières années. Au cours des années 1986-1987, Comartrans a encore facturé annuellement pour environ 600 millions de francs. Ce chiffre a diminué sensiblement à partir de 1990.

Selon les données transmises par le secrétaire d'Etat, COMARTRANS a facturé à l'AGCD les montants suivants :

— 1990 : 327 millions de francs;
— 1991 : 311 millions de francs;
— 1992 : 266 millions de francs;
— 1993 : 107 millions de francs;
— 1994 : 101 millions de francs;
— 1995 : 65 000 francs.

En outre, l'aide d'urgence et l'aide alimentaire passent depuis 1993 par le Bureau d'intervention et de restitution belge et par la FAO. La majorité des expéditions sont donc assurées par des tiers, mais sont encore toujours payées par l'AGCD.

een beperkte offerteaanvraag. Volgens het Hoog Comité van Toezicht was de hierop volgende handelswijze van ABOS nauwelijks de term overheidsopdracht waardig. De tijdelijke vereniging COMARTRANS werd door de staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking Kempinaire vanaf 1 januari 1986 belast met de verpakking, verzekering en verzending van goederen voor rekening van het ABOS. De overeenkomst werd gesloten voor twee jaar, stilzwijgend verlengbaar met periodes van één jaar.

Medio 1987 belastte toenmalig minister van Buitenlandse Betrekkingen Tindemans een revisorenkantoor met een controle op de correcte toepassing van het contract tussen ABOS en COMARTRANS.

ABOS raakt echter niet rond met het uitschrijven van een nieuwe offerteaanvraag, zoals was voorgeschreven door staatssecretaris Kempinaire. De overeenkomst met COMARTRANS werd vervolgens met een jaar verlengd, nadat ze eerst door de staatssecretaris was opgezegd met ingang van 31 december 1987.

In de daaropvolgende jaren en tot aan de definitieve opzeg door staatssecretaris Derijcke op 28 september 1993, ingaand op 1 januari 1994, werd het contract met COMARTRANS telkens, al dan niet stilzwijgend, verlengd met één jaar, omdat de administratie, ondanks verschillende pogingen, er niet in slaagde een bestek op te stellen voor een nieuwe gunning van de VVV-opdracht.

2. *Deel II (1994 - 1996)* (1)

Door de opzegging van het contract met COMARTRANS, moest de VVV opnieuw worden gegund op basis van een op te stellen lastenboek. Volgens de Inspectie van Financiën werd het COMARTRANS-contract best vervangen door drie overheidsopdrachten waarbij een beroep werd gedaan op een afzonderlijke leverancier per component van de VVV. Omdat deze nieuwe werkwijze chronologisch niet aansloot op de beëindiging van de overeenkomst met COMAR-

(1) De omvang van de verzendingen door het ABOS is de laatste jaren zeer sterk gedaald. In de jaren 1986-1987 factureerde Comartrans jaarlijks nog voor ongeveer 600 miljoen frank. Sinds 1990 zakte dat cijfer gevoelig.

Volgens door de staatssecretaris overgemaakte gegevens werden door COMARTRANS volgende bedragen gefactureerd aan het ABOS :

— 1990 : 327 miljoen frank;
— 1991 : 311 miljoen frank;
— 1992 : 266 miljoen frank;
— 1993 : 107 miljoen frank;
— 1994 : 101 miljoen frank;
— 1995 : 65 000 frank.

Bovendien verlopen sinds 1993 de noodhulp en de voedselhulp via het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau en via de FAO. Het grootste deel van de verzendingen verloopt nu dus via derden maar worden nog steeds door ABOS betaald.

quement avec l'expiration du contrat conclu avec COMARTRANS, chaque marché CAE serait initialement attribué individuellement et ce, pendant une période de deux mois.

C'est un fonctionnaire de niveau 3 qui est devenu responsable du CAE de marchandises par l'AGCD à destination du tiers monde et qui a continué à appliquer ce mode d'attribution individuelle jusqu'en 1996. Ce système est toujours en vigueur.

III. CONSTATATIONS

1. **Indemnité de gestion**

Les prestations de COMARTRANS ont été rémunérées sur la base des tarifs fixés par la conférence internationale, tarifs qui étaient encore respectés sans réserve à l'époque, mais qui ont progressivement perdu toute valeur indicative.

Ni le cahier des charges ni la moindre offre (y compris l'offre de l'attributaire final du marché) ni l'analyse des offres introduites ne faisaient état d'une indemnité de gestion.

L'article 4, § 2, de la convention signée par le secrétaire d'Etat Kempinaire le 31 décembre 1985 a pourtant accordé à COMARTRANS une « indemnité de gestion » égale à 1 % de la valeur FOB des marchandises à transporter. En 1986 et 1987, l'AGCD a expédié des marchandises pour quelque 600 millions de francs.

L'AGCD s'est informée auprès de nombreux expéditeurs sur l'opportunité de lier une quelconque indemnité à la valeur des marchandises transportées. Tous les expéditeurs ont déclaré que seule la prime d'assurance était fonction de la valeur des marchandises. Or, les primes d'assurance ont été facturées séparément par COMARTRANS.

Interrogées à ce sujet par le Comité supérieur de contrôle, toutes les parties concernées se sont accordées à reconnaître que l'offre de COMARTRANS englobait incontestablement, sans qu'aucun surprix soit stipulé, les prestations administratives décrites dans la convention pour justifier l'octroi de l'indemnité de 1 % en question.

Le conseiller adjoint chargé du dossier a déclaré ignorer la raison pour laquelle on avait fait ce « cadeau » à COMARTRANS.

L'administrateur délégué de l'époque de TRANSINTRA a déclaré qu'il s'était agi d'une manœuvre purement commerciale visant à encore obtenir une indemnité de gestion après la remise de l'offre.

Le fonctionnaire responsable s'est plutôt rendu aux arguments du représentant de TRANSINTRA, qui étaient :

a) que COMARTRANS devait payer le conditionneur et l'assureur avant d'être payé par l'AGCD et,

TRANS zou oorspronkelijk, gedurende een tweetal maanden, elke VVV-opdracht individueel worden gegund.

Het was een ambtenaar van niveau 3 die verantwoordelijk werd voor de VVV van goederen door ABOS naar de derde-wereld-landen en die deze individuele gunning heeft verdergezet tot in 1996. Dit systeem loopt tot vandaag door.

III. VASTSTELLINGEN

1. **Beheersvergoeding**

De verloning van de prestaties van COMARTRANS gebeurde volgens zogenoemde internationale conferentietarieven, waarvan de autoriteit toen nog intact was doch die geleidelijk alle indicatieve waarde verloren.

Noch in het lastenboek, noch in enige bieding (voor een goed begrip : ook niet in de bieding van de uiteindelijke titularis van de opdracht), noch in de analyse van de ingediende offertes, was sprake van een beheersvergoeding.

Nochtans werd in artikel 4, § 2, van de door staatssecretaris Kempinaire ondertekende overeenkomst van 1 december 1985 aan COMARTRANS 1 % van de FOB-waarde van de te vervoeren goederen toegekend, als zogenaamde « beheersvergoeding ». In 1986 en 1987 verzond ABOS jaarlijks voor zo'n 600 miljoen frank goederen.

Bij talrijke expediteurs werd geïnformeerd naar de opportuniteit om enige vergoeding afhankelijk te stellen van de waarde van de te vervoeren goederen. Allen legden uit dat alleen de verzekeringspremie uitstaans had met de waarde van de goederen. De verzekeringspremies werden echter door COMARTRANS afzonderlijk aangerekend.

Terzake ondervraagd door het HCT waren alle betrokken partijen het erover eens dat de administratieve prestaties, die in de overeenkomst waren omschreven ter motivatie van de toekenning van bedoelde 1 %, voldoende waren aangeboden door COMARTRANS in haar offerte, zonder meerprijs.

De adjunct-adviseur die met het dossier belast was verklaarde niet te weten waarom COMARTRANS dit « geschenk » kreeg.

De toenmalig afgevaardigde bestuurder van TRANSINTRA verklaarde dat het een louter commerciële zet was geweest om na de bieding nog een beheersvergoeding te bedingen.

De verantwoordelijke ambtenaar zwichtte eerder voor de argumentatie van de vertegenwoordiger van TRANSINTRA, met name :

a) het feit dat COMARTRANS verpakker en verzekeraar moest betalen alvorens door ABOS te worden vergoed en,

b) que la CMB et TRANSINTRA jouissaient d'un monopole de fait sur la majeure partie des destinations vers lesquelles l'AGCD devait expédier des marchandises.

Il n'y avait donc aucune raison valable d'accorder une indemnité de 1 %.

COMARTRANS a demandé, le 6 avril 1988, de porter l'indemnité de gestion de 1 à 3,5 %. Une note, rédigée par le conseiller adjoint et signée par le directeur général, tend à relativiser les conséquences de cette majoration.

Cette note fait valoir que si, pour des prestations de transport constantes, l'AGCD débourserait certes, par an, une somme trois fois supérieure à titre d'indemnité de gestion, en revanche, COMARTRANS céderait désormais à l'AGCD toutes les remises obtenues sur les tarifs fixés par la conférence, ce qui permet de prévoir, en fin de compte, une économie de 13 millions de francs au lieu d'un surcoût.

A propos de ces arguments, l'administrateur délégué de TRANSINTRA a déclaré ce qui suit : « Ces arguments n'ont aucun sens à mes yeux. Nous avons toujours gardé les remises, les rabais, qu'à Anvers nous appelons des commissions d'expéditeurs, pour COMARTRANS, rien n'a changé sur ce plan. »

Sur proposition de la note du directeur général responsable, l'indemnité de gestion a donc été portée à 3 %. Interrogés par la commission de suivi, les deux fonctionnaires se sont rejeté la faute.

2. Implication et limitation de la concurrence

A l'issue du contrat avec COMARTRANS, il a été procédé par attributions individuelles. Une situation qui ne devait être que transitoire (1) est toutefois devenue définitive et a donné lieu à différentes pratiques douteuses lors de la mise en œuvre (2).

Par comparaison avec la période COMARTRANS, le fonctionnaire en question a pu, grâce à la méthode qu'il utilisait, négocier des réductions considérables

(1) Reste à savoir s'il est possible et/ou souhaitable de trouver une solution globale. Certains (anciens) fonctionnaires estiment que le mode de passation individuelle proposé par l'Inspection des Finances (par envoi), est contraire aux exigences d'un service efficace. D'aucuns considèrent que les envois de fret aérien (CAE) sont comparables aux commandes de billets de voyage pour l'AGCD (cf. dossier ACOTRA) pour lesquelles on n'aurait toujours pas trouvé de solution satisfaisante.

(2) L'article 7 de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (*Moniteur belge* du 28 août 1976) dispose que : « Est interdit tout acte, convention ou entente de nature à fausser les conditions normales de la concurrence. Les offres remises à la suite d'un tel acte, convention ou entente doivent être écartées. Si un tel acte, convention ou entente a abouti à l'attribution d'un marché public, toute exécution doit en être arrêtée, à moins que l'autorité compétente n'en dispose autrement par décision motivée. »

b) het feit dat CMB en TRANSINTRA een feitelijk monopolie hadden op het gros van de bestemmingen die door het ABOS werden aangedaan.

Een geldige reden voor de toekenning van 1% was er dus niet.

COMARTRANS vraagt op 6 april 1988 om de verhoging van de beheersvergoeding van 1 % naar 3,5 %. Een nota, opgesteld door de adjunct-adviseur en ondertekend door de directeur-generaal wil de gevolgen van deze verhoging relativeren.

Er werd gesteld dat bij gelijkblijvend transport het ABOS weliswaar driemaal zoveel per jaar zou gaan uitgeven als beheersvergoeding doch dat COMARTRANS voortaan alle kortingen op de conferentietarieven zou afstaan aan ABOS. Met dit gegeven werd in plaats van een meerkost, een uiteindelijke besparing van 13 miljoen frank per jaar voorspeld.

Geconfronteerd met deze argumentatie verklaarde de afgevaardigde-bestuurder van TRANSINTRA het volgende : « De opgegeven argumentatie bestempel ik als onzin. Wij hebben de remises, rabatten, hier in Antwerpen expediteur-commissies genoemd, steeds voor COMARTRANS gehouden, er is geen verandering op dat vlak gebeurd. »

Op voorstel van de nota van de verantwoordelijke directeur-generaal werd de beheersvergoeding dus verhoogd tot 3 %. Bij ondervraging door de opvolgingscommissie gaven de twee ambtenaren elkaar de schuld.

2. Belangenneming en beperking van de mededinging

Na de beëindiging van het contract met COMARTRANS werd overgegaan tot individuele gunningen. Een zodoende als overbrugging bedoelde toestand (1) is echter definitief geworden en heeft bij de toepassing geleid tot verschillende twijfelachtige praktijken (2).

De betrokken ambtenaar wist met de door hem gehanteerde werkwijze, in vergelijking met de COMARTRANS-periode, aanzienlijke kortingen te be-

(1) Vraag blijft wel of een globale oplossing mogelijk en/of wenselijk is. De door de Inspectie van Financiën voorgestelde individuele gunningswijze (per zending) botst volgens (ex)-ambtenaren met de vereisten van een efficiënte dienst. Volgens sommigen zijn de verzendingen voor luchtvracht (VVV) vergelijkbaar met de bestellingen van reisticketten door ABOS (cf. ACOTRA-dossier), waarvoor nog geen bevredigende oplossing zou zijn gevonden.

(2) Artikel 7 van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*Belgisch Staatsblad* van 28 augustus 1976) stelt : « Elke handeling, overeenkomst of afspraak die de normale mededingingsvoorwaarden kan vertekenen, is verboden. Offertes die met zodanige handeling, overeenkomst of afspraak zijn ingediend, moeten worden geweerd. Wanneer zodanige handeling, overeenkomst of verstandhouding tot het gunnen van een overheidsopdracht heeft geleid, dan moet elke uitvoering van de opdracht worden stopgezet, tenzij de bevoegde overheid, bij een met reden omklede beslissing, anders beschikt. »

pour le fret aérien. A première vue, il a fait jouer au mieux la concurrence entre les différentes firmes présentes à Brucargo.

Toutefois, au vu des observations relevées dans le rapport du CSC concernant :

– le lien étroit existant entre les commandes CAE et le lieu de travail du fils du responsable;

– les demandes de prix répétées auprès de firmes qui en fait étaient liées;

– le fait que l'envoi d'offres intermédiaires était autorisé ou refusé à la guise du responsable,

on peut conclure que les principes de la libre concurrence ont été bafoués.

Compte tenu du caractère pénal de l'implication dans le chef de fonctionnaires et des ententes en matière de prix mis à jour par l'enquête (1), un procès-verbal a été adressé le 4 juin 1996 à M. le procureur du Roi de Bruxelles. Le dossier a été classé sans suite le 18 juin 1996.

La commission de suivi a écrit à ce sujet au ministre de la Justice le 18 février 1997 (et lui a envoyé un rappel le 29 mai 1997) afin de savoir si le parquet avait effectué des enquêtes complémentaires et si, le cas échéant, ces enquêtes avaient motivé le classement du dossier. Envisageant l'hypothèse selon laquelle aucune enquête complémentaire n'aurait été effectuée, la commission de suivi demandait pourquoi il en avait été ainsi et quelle stratégie le parquet avait suivi en l'occurrence; l'éventuelle décision de ne pas ordonner d'enquête complémentaire répondait-elle aux critères de cette stratégie ?

Le fonctionnaire concerné a nié, au cours de la réunion, qu'il y avait eu implication de sa part, au sens de l'article 6, §§ 2 et 3, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

3. **Incompétence et inertie de l'administration**

a) Tant certaines constatations frappantes faites par le CSC et l'Inspection des Finances que les déclarations explicites de fonctionnaires mêmes montrent qu'un certain nombre de fonctionnaires ne sont que vaguement, voire absolument pas au fait de la législation relative aux marchés publics.

b) A plusieurs reprises déjà, la commission de suivi a pris connaissance de situations dans lesquelles l'AGCD a enfreint la loi relative aux marchés publics. L'argument selon lequel cette loi ne serait pas applicable — en raison du volet étranger du marché — n'est toutefois pas pertinent dans le cas pré-

(1) Pendant la période couverte par le contrat COMARTRANS, le CSC a également constaté que le fils du fonctionnaire responsable de l'époque travaillait pour un sous-traitant de Comartrans à Brucargo. Le sous-traitant en question avait proposé au fonctionnaire d'offrir un emploi à son fils.

dingen voor de luchtvracht. Op het eerste gezicht liet hij naar best vermogen de concurrentie tussen de firma's op Brucargo volledig spelen.

Echter, uit de opmerkingen in het HCT-verslag aangaande :

– het feit dat de VVV-bestellingen nauw samenhingen met de plaats van tewerkstelling van de zoon van de verantwoordelijke;

– de herhaalde prijsaanvragen bij firma's die in feite verwant zijn;

– de toelating of weigering naar goeddunken van tussentijds ingestuurde biedingen,

mag worden besloten dat met de vrije concurrentie een loopje werd genomen.

Gelet op de strafrechtelijke elementen van belangenneming van ambtenaren en prijsafspraken tussen firma's die uit het onderzoek bleken (1), werd op 4 juni 1996 proces-verbaal gericht aan de heer procureur des Konings te Brussel. Het dossier werd er zonder gevolg gerangschikt op 18 juni 1996.

De opvolgingscommissie heeft hierover op 18 februari 1997 een schrijven gericht aan de minister van Justitie met herinnering op 29 mei 1997. De commissie wenst hierdoor te vernemen of het parket bijkomende onderzoeken heeft verricht en of het dossier desgevallend op basis daarvan werd geseponeerd. Indien géén bijkomend onderzoek werd verricht, vraagt de commissie zich af waarom dit niet is gebeurd en welke beleidslijn hierin door het parket wordt gevolgd; was de eventuele beslissing om geen bijkomend onderzoek te bevelen conform aan de criteria van deze beleidslijn ?

Ter zitting werd door de betrokken ambtenaar ontkend dat er in zijnen hoofde sprake was van belangenneming in de zin van artikel 6, §§ 2 en 3, van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

3. **Incompetentie en inertie van de administratie**

a) Zowel uit bepaalde frappante vaststellingen van het HCT en de Inspectie van Financiën als zelfs uit expliciete verklaringen van ambtenaren zelf, blijkt dat een aantal ambtenaren slechts vaag tot zelfs helemaal niet op de hoogte zijn van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

b) Reeds verschillende keren nam de opvolgingscommissie kennis van een ABOS-situatie van inbreuken op de wet op de overheidsopdrachten. Het argument dat deze wetgeving — wegens een buitenlands aspect — niet van toepassing zou zijn, gaat in dit geval alleszins niet op : de relatie verliep

(1) Ook tijdens de periode van het COMARTRANS-contract werd door het HCT, in hoofde van de toen verantwoordelijke ambtenaar, vastgesteld dat diens zoon werkte voor een onderaannemer van Comartrans op Brucargo. De betrokken onderaannemer had aangeboden aan de ambtenaar om zijn zoon in dienst te nemen.

sent : les pouvoirs publics belges n'avaient de relations qu'avec des entreprises belges. Il faut dès lors en conclure que ce dossier ne fait qu'illustrer le dysfonctionnement de l'AGCD.

c) Début 1993, le directeur général en fonction a chargé un expert de concevoir trois types de cahiers des charges (scission du marché CAE en ses trois composantes). Malgré cela, on a continué à improviser et on n'a plus entendu parler de l'expert.

d) En dépit des diverses sommations que lui ont adressées à ce sujet les membres du gouvernement responsables qui se sont succédé, l'AGCD n'est pas parvenue à rédiger un nouvel appel d'offres, si bien que, pratiquement par la force des choses, le contrat COMARTRANS a chaque fois dû être prolongé d'une année jusqu'en fin 1993. Cette version a toutefois été contestée au cours des auditions, notamment à la suite des déclarations faites par le fonctionnaire dirigeant de l'époque. Celui-ci a présenté, pour étayer ses déclarations, certains documents qui ne sont pas mentionnés dans le rapport du CSC, alors qu'ils auraient bel et bien été transmis au CSC.

L'intéressé aurait en particulier envoyé, le 14 mars 1989, une lettre au ministre de la Coopération au développement de l'époque, qui était M. André Geens. L'envoi contenait une proposition de réforme du système, ainsi qu'une proposition de nouveau cahier des charges et, en annexe, un avis de l'IF (voir aussi le point 4). L'intéressé déclare n'avoir jamais reçu de réponse à cette lettre.

e) L'ancien ministre André Geens a été entendu à sa demande au sujet de ces déclarations. M. Geens a rappelé qu'il avait personnellement dénoncé le contrat à deux reprises. En outre, le cahier des charges du 14 mars 1989 ne répondait pas aux exigences CAE (en dépit de l'avis favorable de l'IF qui y était joint).

Etant donné qu'il estimait que le dossier était insuffisant — et, en sa qualité d'ingénieur ayant l'expérience du privé, il pouvait, selon lui, évaluer correctement les contingences —, il n'y a pas été donné suite. S'il assume sa responsabilité à cet égard, il souligne toutefois qu'en tant que ministre, on est tributaire de l'administration. L'usage veut qu'une *nouvelle note* soit rédigée, en fonction des observations du ministre.

M. Geens ajoute qu'il a eu surtout des contacts verbaux à ce sujet avec l'AGCD. Il possède par ailleurs également un dossier, dont il cite un extrait et dont il fournit une copie au secrétariat de la commission. En outre, la situation s'est totalement modifiée en 1989 en raison de la situation en Afrique centrale (arrêt de la coopération avec le Zaïre avec, pour conséquence, une diminution considérable du nombre de missions). Il conclut en affirmant que le directeur général de l'époque a toujours ignoré ses instructions.

f) Sur la suggestion de M. Geens, la commission décide de demander à l'AGCD, par l'entremise du

enkel tussen de Belgische overheid en Belgische bedrijven. In dit dossier kan dan ook tot niet anders worden besloten dan dat het gaat om een voorbeeld van gebrekkige werking van ABOS.

c) Begin 1993 werd door de dienstdoende directeur-generaal een expert ingeschakeld om drie types van lastenboeken (opsplitsing van de VVV in zijn drie componenten) te ontwerpen. Toch bleef men verder werken op een losse basis en van de expert werd niets meer gehoord.

d) Ondanks verschillende aanmaningen terzake van de opeenvolgende verantwoordelijke regeringsleden, geraakt ABOS niet rond met het uitschrijven van een nieuwe offerte-aanvraag zodat het COMARTRANS-contract, noodgedwongen bijna, steeds met één jaar wordt verlengd tot eind 1993. Tijdens de hoorzittingen zijn hierover nochtans betwistingen naar voor gekomen, onder meer ten gevolge van uitspraken van de toenmalige leidende ambtenaar. Deze laatste heeft ter staving bepaalde documenten voorgelegd, die niet in het HCT-verslag worden vermeld, hoewel ze wel zouden zijn overhandigd aan het HCT.

Meer bepaald zou betrokkene op 14 maart 1989 een schrijven hebben gericht aan de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de heer André Geens. Het schrijven bevatte een voorstel om tot een vernieuwing van het systeem te komen, met een voorstel van nieuw lastenboek en Inspectie Financiën-advies in bijlage (zie ook punt 4). Betrokkene heeft hierop naar eigen zeggen nooit een antwoord gekregen.

e) Op eigen verzoek werd gewezen minister André Geens gehoord over deze verklaringen. De heer Geens herinnert eraan dat hij het contract twee maal persoonlijk heeft opgezegd. Bovendien beantwoordde het lastenboek van 14 maart 89 niet aan de VVV-vereisten (ondanks het bijgevoegd gunstig Inspectie Financiën-advies). Omdat het dossier voor hem niet voldeed — en als ingenieur met ervaring in de privésector kon de heer Geens naar eigen zeggen de draagwijdte van de VVV-opdracht wel inschatten — werd er ook geen gevolg aan gegeven. Dáárvoor neemt hij zijn verantwoordelijkheid, maar hij benadrukt dat men als minister aangewezen is op de administratie. Gebruikelijk is dat dan een nieuwe nota volgt, in functie van de opmerkingen van de minister.

De heer Geens voegt eraan toe hierover vooral mondelinge contacten met ABOS te hebben gehad. Daarnaast heeft hij ook een dossier, waaruit hij citeert en waarvan hij een kopie bezorgt aan het secretariaat van de commissie. Bovendien was na 1989 de situatie totaal gewijzigd door de toestand in Centraal-Afrika (stopzetting samenwerking met Zaïre met als gevolg een sterke daling van de verzendingen). Hij besluit dat de toenmalige bevoegde directeur-generaal zijn instructies altijd heeft genegeerd.

f) Op suggestie van de heer Geens besluit de commissie, elke briefwisseling (officiële en interne) over

secrétaire d'Etat, toute la correspondance (officielle et interne) échangée au sujet de COMARTRANS entre le 14 mars 1993 et fin 1993 (1), ainsi que les tableaux (2) qui donnent un aperçu de l'évolution des envois entre 1989 et 1993.

M. Geens fait observer que la commission de suivi pourra ainsi constater notamment qu'il existait *plusieurs* cahiers des charges. En tout cas, il croit que sa collection est également incomplète.

g) La commission de suivi estime qu'on peut à tout le moins parler de désintérêt et de négligence grave de la part des supérieurs hiérarchiques, qui étaient censés exercer un contrôle et qui ne l'ont pas fait dans la pratique.

4. Observations de la Cour des comptes

En matière de transport de marchandises, la Cour des comptes a dénoncé, dans son 142e Cahier d'observations (Chambre, session 1985-1986), le manque de coordination entre l'administration et le cabinet — avec, pour résultat, le paiement d'intérêts de retard considérables. A partir de 1986, la Cour a également posé, à plusieurs reprises, des questions aux ministres et secrétaires d'Etat successifs à propos du contenu et de l'exécution du contrat d'emballage, de transport et d'assurance. C'est ainsi qu'elle a fait observer qu'il convenait de faire savoir sur la base de quelles données une indemnité de gestion équivalant à 1% de la valeur FDB des biens pouvait se justifier. Même à l'occasion de la majoration (à partir du 1er juillet 1988) de cette indemnité à 3 %, il n'a jamais été répondu de façon concluante. En fait, la plus grande imprécision a prévalu quant à la formation des prix et à l'imputation éventuelle de ristournes.

La Cour des comptes a aussi formulé de nombreuses observations à propos de l'engagement comptable des crédits destinés au paiement de la globalité du contrat d'emballage, de transport et d'assurance. Finalement, le ministre a marqué son accord sur le système d'engagement par projet, tout en tenant compte d'une procédure transitoire déterminée. En réalité, toutefois, il a été constaté qu'en cette matière aussi, l'administration et le cabinet n'étaient pas sur la même longueur d'onde.

La Cour des comptes a insisté à plusieurs reprises pour qu'il soit mis fin dès que possible au contrat d'emballage, de transport et d'assurance.

Enfin, la Cour a encore fait observer, dans une lettre récente de janvier 1997, qu'en violation des dispositions de l'article 74 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, des recettes provenant de

(1) D'après les documents que la commission de suivi a reçus d'autres services, les copies de « toute la correspondance échangée » entre l'AGCD et le cabinet durant la période 1989-1993, fournies par le secrétaire d'Etat, s'avèrent en tout cas *incomplète*. Le secrétaire d'Etat fait observer que les documents transmis sont en tout cas complets pour ce qui est de la correspondance en possession de l'AGCD.

(2) Voir la note en bas de page sous le point 1 des constatations.

COMARTRANS, tussen 14 maart 1989 tot einde 1993, bij het ABOS op te vragen via de staatssecretaris (1), samen met tabellen (2) die een overzicht geven van de evolutie in de verzendingen tussen 1989 en 1993.

De heer Geens merkt op dat zodoende de opvolgingscommissie onder meer zal vaststellen dat diverse lastenboeken bestonden. In elk geval denkt hij dat zijn collectie ook onvolledig is.

g) De opvolgingscommissie meent dat er alleszins op zijn minst sprake is van desinteresse en ernstige nalatigheid van de hiërarchische meerderen waarvan werd verondersteld dat ze één en ander zouden controleren, hetgeen in de praktijk echter niet gebeurde.

4. Opmerkingen van het Rekenhof

Inzake het transport van goederen werd een gebrekkige coördinatie tussen de administratie en het kabinet — met als gevolg het betalen van aanzienlijke verwijlintresten — door het Rekenhof aangeklaagd in zijn 142e Boek van Opmerkingen (Kamer, zitting 1985-1986). Ook bij de inhoud en uitvoering van het VVV-contract werden vanaf 1986 door het Hof herhaaldelijk vragen gesteld aan de opeenvolgende bevoegde ministers en staatssecretarissen. Zo werd opgemerkt dat moest worden meegedeeld op basis van welke gegevens een beheersvergoeding van 1 % van de FOB waarde van de goederen kon worden verantwoord. Zelfs bij een verhoging (vanaf 1 juli 1988) van die vergoeding tot 3 % werd hierop nooit een afdoend antwoord bekomen. In wezen bleef grote onduidelijkheid bestaan over de prijsvorming en het al dan niet verrekenen van ristorno's.

Ook in verband met de boekhoudkundige vastlegging van kredieten bestemd voor de betaling van het globale VVV-contract werden door het Rekenhof heel wat opmerkingen geformuleerd. Uiteindelijk werd door de minister ingestemd met het systeem van projectmatig vastleggen mits het inachtnemen van een bepaalde overgangsprocedure. In realiteit werd echter vastgesteld dat ook hier de administratie en het kabinet niet op dezelfde golflengte zaten.

Door het Rekenhof werd tevens meermaals aangedrongen op een zo spoedig mogelijk stopzetten van het VVV-contract.

Tenslotte merkte het Hof ook nog in een recente brief van januari 1997 op dat, in strijd met artikel 74 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, ontvangsten uit schadevergoedingen die ver-

(1) De door de staatssecretaris overgemaakte kopieën van « alle correspondentie tussen ABOS en kabinet in de periode 1989-1993 » blijkt alleszins *onvolledig* te zijn, in het licht van door de opvolgingscommissie uit andere bronnen ontvangen documenten. De staatssecretaris merkt op dat « de overgemaakte stukken in elk geval volledig zijn voor wat de correspondentie betreft die in het bezit is van ABOS ».

(2) Zie voetnoot onder punt 1 van de vaststellingen.

dommages et intérêts ayant trait au volet de l'assurance du contrat d'emballage, de transport et d'assurance n'avaient pas été inscrites dans le compte du comptable des recettes de l'AGCD, mais l'avaient été sur un compte d'attente auprès de la compagnie d'assurances concernée. Interrogé à ce propos, le secrétaire d'Etat a prié le Comité supérieur de contrôle de procéder à une enquête. La commission a, elle aussi, demandé au secrétaire d'Etat, par lettre du 29 mai 1997, de procéder à une enquête approfondie à ce sujet.

A ce propos, la commission a également reçu une lettre de M. Druyts (le 13 mars 1997), dans laquelle celui-ci demande que l'Inspection des finances effectue une analyse comptable approfondie.

IV. RECOMMANDATIONS

1. Une répartition précise des compétences entre le cabinet et l'administration s'impose, de même que davantage d'autonomie pour l'administration.

2. La tutelle hiérarchique et le contrôle interne doivent être organisés de manière à permettre de détecter d'éventuels faux pas dans le chef de subordonnés.

En particulier, il est opportun d'impartir aux gestionnaires de dossiers ou aux responsables de projet des délais précis pour l'accomplissement de certaines phases (cf. entreprises d'utilité publique), ce qui facilitera également le suivi (si l'on connaît la date de départ on sait aussi quand on peut s'attendre à ce que des progrès soient réalisés).

3. La nécessité d'un service juridique est évidente. Il s'impose de disposer d'une cellule pouvant apporter l'expertise juridique requise.

Si des problèmes juridiques spécifiques se posent, par exemple en matière de marchés publics, les fonctionnaires doivent pouvoir faire appel à une cellule « marchés publics » suffisamment étoffée. L'existence d'une telle cellule permettrait d'introduire une cohérence dans l'ensemble des marchés passés au sein (et à l'extérieur) du département.

4. Il a été constaté qu'après 1993 les services qui s'occupaient des Conditionnement, Assurance et Expédition ont été dirigés par un fonctionnaire de niveau 3 et que le personnel connaît mal ou ignore les dispositions légales réglant les marchés publics. Il convient donc de satisfaire d'urgence les besoins spécifiques en personnel qualifié. A cet égard l'amélioration de la formation du personnel s'impose naturellement.

En particulier, les fonctionnaires qui négocient et concluent des contrats publics doivent avoir l'expérience et la qualification requises en la matière.

Par ailleurs, s'il peut être parfois utile voire nécessaire de faire appel à des spécialistes étrangers à

band hielden met het luik verzekeringen van het VVV-contract, niet in de rekening van de ontvangstenrekenplichtige van het ABOS werden opgenomen maar op een wachtrekening bij de betrokken verzekeringsmaatschappij werden geboekt. Desgevraagd heeft de staatssecretaris het HCT verzocht een onderzoek in te stellen. Ook de commissie heeft de Staatssecretaris bij brief van 29 mei 1997 hieromtrent om een nader onderzoek gevraagd.

De commissie ontving in dit verband ook een schrijven van de heer Druyts (op 13 maart 1997) waarin deze laatste een grondige boekhoudkundige doorlichting door de Inspectie Financiën vraagt.

IV. AANBEVELINGEN

1. Er is een duidelijk afgelijnde bevoegdheidsverdeling tussen kabinet en administratie nodig; die administratie dient ook over een grotere autonomie te beschikken.

2. Het hiërarchisch toezicht en de interne controle moeten zo worden geregeld dat eventuele uitschuivers van ondergeschikten kunnen worden opgespoord.

Meer bepaald lijkt het zinvol om dossierbeheerders of projectleiders duidelijke termijnen op te leggen waarbinnen ze bepaalde stadia moeten afronden (cf. openbare nutsbedrijven). Dat vergemakkelijkt ook de opvolging (als men de aanvangsdatum kent, weet men ook wanneer men vorderingen mag verwachten).

3. Dat een juridische dienst noodzakelijk is, spreekt voor zich. Men moet kunnen beschikken over een cel die de vereiste juridische ondersteuning kan bieden.

Mochten zich specifieke juridische problemen voordoen, bijvoorbeeld inzake overheidsopdrachten, dan moeten de ambtenaren een beroep kunnen doen op een degelijk uitgebouwde cel inzake overheidsopdrachten. Dankzij een dergelijke cel kunnen alle overheidsopdrachten die binnen (en buiten) het departement worden gegund, coherenter verlopen.

4. Er werd vastgesteld dat de diensten die zich bezighielden met de Verpakking, Verzekering en Verzending, na 1993 door een ambtenaar van niveau 3 werden geleid en dat het personeel de wetsbepalingen tot regeling van de overheidsopdrachten, vaak onvoldoende of zelfs niet kent. Men moet dus dringend inspelen op de specifieke behoeften aan degelijk opgeleid personeel. In dat verband moet — als een natuurlijk uitvloeisel daarvan — de opleiding van het personeel worden verbeterd.

Meer in het bijzonder moeten ambtenaren die — na onderhandelingen — overheidsovereenkomsten sluiten, ter zake op de nodige ervaring kunnen bogen en een voldoende hoge opleiding hebben genoten.

Voorts kan de inschakeling van specialisten van buiten de administratie weliswaar soms nuttig en

l'administration, l'administration doit toujours être à même d'intégrer le résultat de cette expertise externe dans le contexte administratif et budgétaire au sein duquel elle fonctionne.

5. Indépendamment du fait qu'à l'avenir, il faudra travailler pour certaines missions (telles que l'emballage, le transport et l'assurance) avec un contrat global ou des contrats individuels, il faudra toujours veiller à ce que les droits et devoirs respectifs, tant de l'administration que de son cocontractant soient établis d'une manière équilibrée et sans équivoque. C'est ainsi par exemple qu'en ce qui concerne la formation des prix, les documents préparatoires du dossier d'attribution et le contrat même doivent contenir suffisamment d'éléments pour exclure tout litige concernant l'imputation ou non de diverses remises de prix.

En outre, il ne peut arriver, sans qu'il en ait jamais été question au cours des négociations préparatoires, qu'une indemnité déterminée soit insérée dans le contrat et que l'administration ignore en quoi consiste concrètement la contre-prestation du cocontractant.

6. Lors de l'exécution des contrats, il faut toujours faire preuve de la vigilance nécessaire afin qu'il puisse être fait usage à temps de clauses — telles que la révocabilité annuelle en cas de contrats pluriannuels — dont l'objet est de sauvegarder les intérêts du Trésor.

7. L'externalisation ne peut avoir pour conséquence que, par le biais de création de circuits extrabudgétaires, l'administration ne contrôle plus intégralement les flux de dépenses et de recettes de l'Etat.

8. La commission constate que jusqu'en 1993, toutes les expéditions étaient effectuées par le même service. Depuis lors, la majeure partie des expéditions sont effectuées par des tiers : l'aide d'urgence est acheminée par le biais des ONG et l'aide alimentaire essentiellement par le biais du BIRB (1) et de la FAO. L'acheminement de ces deux types d'aide est toutefois financé au moyen de crédits de l'AGCD. La commission propose dès lors que les opérations CAE afférentes aux aides d'urgence et alimentaire fassent l'objet d'un examen plus approfondi.

(1) BIRB : Bureau d'Intervention et de Restitution belge.

noodzakelijk zijn, maar dat belet niet dat de administratie steeds zelf in staat moet blijven het resultaat van die externe expertise te integreren in de administratieve en budgettaire context waarin ze functioneert.

5. Ongeacht het feit of men in de toekomst voor bepaalde opdrachten (zoals verpakking, vervoer en verzekering) met een alomvattende overeenkomst of met individuele overeenkomsten zal werken, men zal er steeds moeten op letten dat de wederzijdse rechten en plichten van zowel de administratie als haar medecontractant op een evenwichtige, ondubbelzinnige wijze worden vastgelegd. Zo moeten bijvoorbeeld wat de prijsvorming betreft, de voorbereidende documenten van het gunningsdossier en de overeenkomst zelf voldoende elementen bevatten om betwistingen over het al dan niet verrekenen van allerlei kortingen uit te sluiten.

Tevens mag het niet gebeuren dat, zonder dat hiervan ooit sprake geweest is in de voorbereidende onderhandelingen, een bepaalde vergoeding nog in de overeenkomst wordt ingevoegd en de administratie niet weet wat hier concreet als prestatie van de medecontractant tegenover staat.

6. Bij de uitvoering van overeenkomsten is steeds de nodige alertheid geboden zodat tijdig gebruik kan worden gemaakt van clausules — zoals de jaarlijkse opzegbaarheid bij meerjarige overeenkomsten — die tot doel hebben de belangen van de Schatkist te vrijwaren.

7. Het uitbesteden van opdrachten mag niet tot gevolg hebben dat de administratie, door het feit dat extra-budgettaire circuits worden opgezet, geen volledig zicht meer behoudt op alle uitgaven- en ontvangstenstromen van de Staat.

8. De commissie stelt vast dat tot in 1993 alle verzendingen via dezelfde dienst liepen. Sindsdien gebeurt het grootste deel van de verzendingen via derden : noodhulp via de NGO's en voedselhulp grotendeels via de BIRB (1) en de FAO. Beide worden echter wel met ABOS-kredieten betaald. De commissie stelt dan ook voor dat de VVV-verrichtingen voor nood- en voedselhulp aan een nader onderzoek worden onderworpen.

(1) BIRB : Belgisch interventie- en restitutiebureau.

VI. — COOPIBO

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné ce dossier les 14 et 15 avril 1997.

Elle a entendu le 14 avril 1997 :

— MM. Martens et De Backer, enquêteurs au Comité supérieur de contrôle (CSC);

— MM. Hendrix et Pirard, inspecteurs généraux des Finances.

Elle a entendu le 15 avril 1997 :

— MM. Lenaerts, Ponjaert et Vandermosten, fonctionnaires à l'AGCD;

— MM. Aertsen et Derkinderen, représentants de l'ONG COOPIBO.

COMMUNICATION PREALABLE

Le CSC a communiqué au préalable ce qui suit :

1. L'enquête du CSC se situait dans le cadre de la *recherche d'irrégularités dans l'affectation de fonds publics* par l'organisation non gouvernementale COOPIBO. Il ne s'agissait en aucun cas d'examiner des fraudes ou irrégularités déjà constatées (1). Le rapport reproduit les constatations faites dans les limites des compétences du CSC.

Les enquêteurs ont souligné qu'ils ne sont pas responsables des interprétations que des tiers souhaiteraient donner aux constatations énoncées dans le présent rapport.

2. Les activités de cette association dans le cadre du *financement de programme en Amérique latine*, à savoir au Costa Rica, en Equateur et au Nicaragua ont fait l'objet d'un examen au hasard. En outre, un nombre important d'activités de cette ONG sont concentrées dans cette région.

3. Après une vérification purement comptable des documents et des données disponibles en Belgique, un rapport *intermédiaire* a été rédigé début 1996 et transmis à M. le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement.

Des *missions* ont été effectuées par la suite au Guatemala et au Costa Rica, en vue de la réalisation d'un contrôle complet.

4. Le rapport du CSC ne peut être considéré comme le compte rendu de toutes les constatations effectuées dans le cadre de l'enquête; il a pour seul but de relever les *irrégularités* constatées en la matière.

5. Conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, les *infractions pénales* ont été portées à la connaissance des autorités judiciaires au moyen d'un procès-verbal. Par lettre du 17 avril 1997, la

(1) Ainsi qu'il a été signalé par ailleurs (voir entre autres « SOS FAIM ») la cellule antifraude de l'AGCD a également examiné trois dossiers d'ONG. Ces trois dossiers ont été choisis au hasard et ce choix ne repose sur aucune suspicion préalable.

VI. — COOPIBO

I. INLEIDING

De Opvolgingscommissie heeft dit dossier besproken op 14 en 15 april 1997.

Werden gehoord op 14 april 1997 :

— de heren Martens en De Backer, onderzoekers bij het Hoog Comité van Toezicht (HCT);

— de heren Hendrix en Pirard, inspecteurs-generaal van Financiën.

Werden gehoord op 15 april 1997 :

— de heren Lenaerts, Ponjaert en Vandermosten, ambtenaren van het ABOS;

— de heren Aertsen en Derkinderen, vertegenwoordigers van de NGO COOPIBO.

VOORAF

Voorafgaandelijk werd door het HCT het volgende meegedeeld :

1. Het HCT-onderzoek kaderde in *de opsporing van onregelmatigheden bij de aanwending van overheidssubsidies* door de niet-gouvernementele organisatie COOPIBO. Het betrof geenszins een onderzoek van reeds vastgestelde fraude of onregelmatigheden (1). Het verslag is een weergave van de vaststellingen binnen de bevoegdheid van het HCT.

De onderzoekers beklemtonen niet verantwoordelijk te zijn voor interpretaties die anderen aan de vaststellingen, verwoord in huidig verslag wensen te geven.

2. Bij wijze van steekproef werden de activiteiten van deze organisatie binnen de *programmafinanciering in Latijns-Amerika*, met name de landen Costa Rica, Ecuador en Nicaragua onderzocht. Daarenboven concentreren een belangrijk aantal activiteiten van deze NGO zich in deze regio.

3. Een *tussentijds* verslag werd, na een louter (boekhoudkundig) nazicht van de in België beschikbare stukken en gegevens, begin juni 1996 opgesteld en vervolgens overgemaakt aan de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

Teneinde een volledige controle te kunnen uitvoeren werden ook daarna zendingen naar Guatemala en Costa Rica uitgevoerd.

4. Het HCT-rapport kan niet aanzien worden als een verslag van alle bevindingen in het kader van het onderzoek, maar is enkel bedoeld als aanduiding van de ter zake vastgestelde *onregelmatigheden*.

5. De *strafrechtelijke inbreuken* werden conform artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering aan de gerechtelijke autoriteiten gemeld middels een proces-verbaal. De commissie heeft bij brief van

(1) Zoals ook reeds elders vermeld (zie onder meer « SOS FAIM ») onderzocht het OSI-team ook drie NGO-dossiers. De keuze van deze drie dossiers is gebeurd bij wijze van steekproef en berust geenszins op enige voorafgaande verdenking.

commission de suivi a demandé au ministre de la Justice d'être informée en temps voulu de la suite qui sera réservée par le parquet à ce procès-verbal.

Le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles a fait savoir, par lettre du 19 juin 1997 qu'une information avait été ouverte et que cette information était toujours en cours.

II. SYNTHESE

L'enquête du CSC portait sur l'utilisation des fonds publics octroyés depuis l991 pour divers projets de l'ASBL COOPIBO.

COOPIBO fait l'objet d'un quadruple agrément : comme organisateur de projets (en 1976 et 1991), comme organisateur de missions (en 1964 et 1991), comme organisation éducative (en 1980 et 1994) et enfin comme ONG qui a accès au financement de programme (en 1991), ce dernier pour le programme « Stabilité de l'agriculture ».

Les activités relatives au financement de programme en Amérique latine ont été examinées (Costa Rica, Equateur et Nicaragua, territoire sur lequel étaient concentrées les activités de l'ONG).

Le dernier décompte disponible (à savoir celui de 1994, transmis à l'AGCD fin avril 1995) a fait l'objet de l'enquête (le décompte de 1995 n'était pas encore disponible). Il n'existait, au début de l'enquête, aucun indice concret d'irrégularités dans le chef de COOPIBO. L'analyse des documents justificatifs a fait naître des présomptions d'irrégularités (partiellement confirmées par la suite et complétées par des éléments recueillis lors de deux missions sur place). La comptabilité de neuf sous-projets répartis sur les trois pays précités a été vérifiée.

III. CONSTATATIONS DU COMITE SUPERIEUR DE CONTROLE

1. **Première mission au Guatemala-Costa Rica (10-17 juillet 1996)**

Après l'examen comptable initial de neuf sous-projets, trois d'entre eux seulement ont été retenus pour un examen plus approfondi (contrôle comptable en Belgique + contrôle sur le terrain).

La mission avait pour objet de vérifier le respect de la réglementation de l'AGCD dans les sous-projets Tortuguero, Nuestra tierra et Los Guatusos (notamment des actions concernant la sécurité alimentaire).

Le chef de section au Guatemala, compétent pour le Costa Rica, a été interrogé et associé au contrôle effectué sur place.

17 april 1997 aan de minister van Justitie gevraagd om te gepasten tijde te worden ingelicht over het gevolg dat door het parket aan dit proces-verbaal zal zijn gegeven.

Bij brief van 19 juni 1997 meldt de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel dat terzake een opsporingsonderzoek werd ingesteld, dat nog steeds hangende is.

II. SYNTHESE

Het onderzoek van het HCT sloeg op de besteding van overheidsgelden die sedert 1991 voor diverse projecten van de VZW COOPIBO werden toegekend.

COOPIBO maakt het voorwerp uit van een viervoudige erkenning : als projectorganisatie (in 1976 en 1991) als uitzendingsorganisatie (in 1964 en 1991), als educatieve organisatie (in 1980 en 1994) en tenslotte als NGO die toegang heeft tot de programmafinanciering (in 1991) en dit laatste voor het programma « Duurzaamheid in de landbouw ».

De activiteiten met betrekking tot programmafinanciering in Latijns-Amerika werden onderzocht (Costa Rica, Ecuador en Nicaragua, concentratiegebied van de NGO).

De laatst beschikbare afrekening (namelijk die van 1994, ingediend op het ABOS eind april 1995) werd als onderzoeksvoorwerp genomen (afrekening 1995 was nog niet beschikbaar). Bij aanvang van het onderzoek bestond geen enkele concrete aanwijzing van onregelmatigheden in hoofde van COOPIBO. Uit nazicht van verantwoordingsstukken volgden vermoedens van onregelmatigheden (later deels bevestigd en aangevuld met gegevens bekomen ter gelegenheid van twee zendingen ter plaatse). Negen deelacties verspreid over de drie voornoemde landen werden boekhoudkundig nagezien.

III. VASTSTELLINGEN DOOR HET HOOG COMITE VAN TOEZICHT

1. **Eerste zending Guatemala-Costa Rica (10-17 juli 1996)**

Na aanvankelijk boekhoudkundig onderzoek van negen deelacties, werden slechts drie deelacties weerhouden voor verder onderzoek (boekhoudkundige controle vanuit België + controle te velde).

Opzet van de zending was na te gaan of in de deelacties Tortuguero, Nuestra tierra en Los Guatusos de vigerende ABOS-reglementering werd nageleefd (onder meer acties rond voedselzekerheid).

Het sectiehoofd van de sectie in Guatemala, bevoegd voor Costa Rica, werd gehoord en betrokken bij de controle ter plaatse.

Aperçu des constatations

* TORTUGUERO

— Si des véhicules Nissan et un vélomoteur, acquis avec des fonds du projet, ont effectivement été mis à la disposition de l'équipe du projet, ils restent cependant toujours inscrits au nom de personnes privées (ce qui peut poser un problème de propriété).

— Un groupe électrogène a seulement été acheté le 30 juin 1995, bien que pour le décompte 1994, une pièce comptable ait été utilisée, qui devait prouver à l'AGCD que l'achat précité avait eu lieu en 1994. La description erronée de l'objet acheté (groupe électrogène au lieu d'une caméra vidéo) est imputable à la COOPIBO-Louvain.

— Ce n'est que lors de la vérification des pièces comptables de 1994 auprès de l'équipe du projet de Guacimo et grâce à la déclaration d'une coopérante qu'il s'est avéré que les fonds destinés aux actions en faveur des femmes ont seulement été utilisés le 5 septembre 1995 et non le 20 décembre 1994, ainsi que le laissait croire le décompte présenté à l'AGCD.

— Il est apparu que les crédits destinés aux activités d'après moisson n'ont, jusqu'à présent, toujours pas été mis à la disposition des groupes cibles. Plus tard, les crédits ont toutefois été placés sur un compte séparé, en attendant d'être utilisés dans le cadre des activités pour lesquelles ils avaient été octroyés. Bien que l'utilisation de cette partie de la subvention n'ait jamais eu lieu, le décompte présenté à l'AGCD comprenait une pièce qui devait prouver l'affectation correcte des fonds.

— Le budget prévu pour les expériences agricoles n'a pas davantage été utilisé en 1994, contrairement à ce qui a été affirmé, documents à l'appui, à l'AGCD.

— Les fonds prévus pour l'organisation de séminaires n'ont pas non plus été dépensés en 1994 (ils ne l'ont été qu'en 1995), contrairement à ce qu'indique le décompte remis à l'AGCD.

COOPIBO a esquivé le problème de la non-affectation des subsides, ou de leur utilisation en 1995 au lieu de 1994. Il est apparu, par la suite, que COOPIBO-Louvain était au courant de ces irrégularités.

Le total des fonds de projet non utilisés destinés au sous-projet Tortuguero s'élève à 9 404 USD (décompte 1994), alors qu'il avait été déclaré à l'AGCD que tous les fonds avaient été affectés à la fin 1994.

* NUESTRA TIERRA (1)

Le soutien institutionnel de Nuestra Tierra constitue, en soi, un sous-projet, mais elle intervenait éga-

(1) Les ONG locales doivent respecter la législation locale : selon le CSC, lorsqu'elles reçoivent des subsides de Belgique, elles peuvent faire l'objet d'un contrôle tant du CSC que de la section locale.

Overzicht van de vaststellingen

* TORTUGUERO

— Nissan-voertuigen en een motorfiets, aangekocht met projectgelden, werden weliswaar ter beschikking van de projectequipe gesteld, maar blijven wel nog steeds op naam van private personen ingeschreven (probleem inzake eigendom).

— Een stroomgenerator werd op 30 juni 1995 pas aangekocht, maar voor de afrekening 1994 werd een boekhoudkundig stuk gebruikt dat naar ABOS toe, voornoemde aankoop in 1994 moest aantonen. De verkeerde voorstelling omtrent het voorwerp van aankoop (stroomgenerator in plaats van videocamera) gebeurde door COOPIBO Leuven.

— Pas bij nazicht van de boekhoudkundige stukken van 1994 bij de projectequipe in Guacimo en de verklaring van een coöperante bleek dat de fondsen voor de vrouwenwerking pas werden uitgegeven op 5 september 1995 en niet op 20 december 1994, zoals uit de voorstelling in de afrekening voor ABOS moest blijken.

— Er is gebleken dat het kredietfonds voor naoogstactiviteiten tot op heden nog steeds ter beschikking werd gesteld van de doelgroep. Gelden werden wel, later, op een afzonderlijke rekening geplaatst in afwachting van de besteding waarvoor ze werden verkregen. Alhoewel de aanwending van dit deel van de subsidie nooit plaatsvond, werd in de afrekening aan het ABOS wel een stuk voorgelegd dat de correcte aanwending moest aantonen.

— Ook het budget voorzien voor landbouwexperimenten werd niet uitgegeven in 1994, alhoewel dit nochtans aan de hand van documenten werd gesteld naar het ABOS toe.

— Fondsen voorzien voor de organisatie van seminaries werden in 1994 evenmin aangewend (pas in 1995 uitgegeven) in tegenstelling tot de voorstelling in de afrekening aan ABOS.

COOPIBO ontweek de problemen van de niet-besteding van subsidiegelden, of de besteding ervan in 1995 in plaats van in 1994. Nadien is gebleken dat COOPIBO Leuven op de hoogte was van deze onregelmatigheden.

Het totaal aan niet-uitgegeven projectgelden voor de deelactie Tortuguero (afrekening 1994) bedraagt 9 404 USD, niettegenstaande naar ABOS wel gesteld werd dat alles besteed was op het einde van 1994.

* NUESTRA TIERRA (1)

De institutionele ondersteuning van Nuestra tierra is een deelactie op zich, doch daarnaast werd

(1) De lokale NGO's moeten de lokale wetgeving naleven : als ze subsidies ontvangen van België, aldus het HCT, dan is echter zowel controle door het HCT als door de sectie mogelijk.

lement comme partenaire local dans le sous-projet Tortuguero/Los Guatusos.

Il est apparu au cours de la mission qu'en fait, Nuestra Tierra n'existait plus (COOPIBO avait mis fin à sa collaboration avec ce partenaire local dès mi-septembre 1995 : dissolution de Nuestra Tierra et saisie judiciaire sur son patrimoine), ce qui n'avait pas été signalé à l'AGCD.

* LOS GUATUSOS

Pas de constatations supplémentaires au cours de la première mission.

2. Deuxième mission au Costa Rica et au Guatemala (10-18 décembre 1996)

Le but de la mission était notamment de vérifier sur place l'affectation des subsides reçus par COOPIBO pour 1995 et 1996.

Le coordinateur de pays de COOPIBO pour le Costa Rica avait évoqué diverses « irrégularités » dues :

1) au versement tardif par COOPIBO-Louvain du solde revenant au sous-projet (34 990 USD le 11 décembre 1995);

2) à la mauvaise volonté affichée par l'équipe du projet (membres d'Upagra et coopérants de COOPIBO), et

3) au nombre élevé de pièces justificatives « irrégulières » transmises par cette équipe de projet, de sorte que la comptabilité a dû être recommencée à deux reprises.

Interrogé par le CST, COOPIBO n'a pas répondu à une série de questions pertinentes :

— quelle fut l'affectation exacte du montant de 34 990 USD (qui n'est parvenu au Costa Rica que le 15 décembre 1995) ?;

— l'enquête du CSC avait montré — pour ce qui concerne 1994 — que, bien que l'AGCD lui eût versé les subsides en temps voulu, Coopibo a tardé à reverser les fonds à sa section locale. C'est la raison pour laquelle Coopibo-Louvain a transmis à l'AGCD des pièces justificatives non conformes à la vérité;

— la transparence était requise dans le décompte de 1995.

Aperçu des constatations

a) Le coordinateur de pays pour le Costa Rica a donné un aperçu « complet » de la non-affectation des fonds de crédit dans tous les sous-projets du financement de programme de COOPIBO au Costa Rica, et a expliqué pourquoi COOPIBO n'a collaboré que « passivement » à l'enquête de la cellule antifraude (la stratégie était de lui communiquer le moins possible

ook opgetreden als lokale partner in de deelactie Tortuguero/ Los Guatusos.

Tijdens de zending bleek dat Nuestra tierra *de facto* niet meer bestond (samenwerking van COOPIBO met deze lokale partner was reeds verbroken medio september 1995 : Nuestra tierra ontbonden en gerechtelijk beslag op patrimonium), wat niet aan ABOS werd gemeld.

* LOS GUATUSOS

Geen bijkomende vaststellingen tijdens eerste zending.

2. Tweede zending naar Costa Rica en Guatemala (10-18 december 1996)

Opzet was onder meer ter plaatse de aanwending van de door COOPIBO ontvangen subsidies voor 1995 en 1996 na te gaan.

De landencoördinator van COOPIBO voor Costa Rica had het over diverse « onregelmatigheden » veroorzaakt door :

1) de late doorstorting door COOPIBO Leuven van het saldo dat aan de deelactie toekwam (34 990 USD op 11 december 1995),

2) de onbereidwillige project-equipe (leden van Upagra en COOPIBO-coöperanten),

3) het hoge aantal « onregelmatige » verantwoordingsstukken afkomstig van deze projectploeg waardoor de boekhouding tot tweemaal toe opnieuw diende te worden gemaakt.

COOPIBO bleef, bij ondervraging door het HCT, het antwoord schuldig op een aantal pertinente vragen :

— waaraan werd het bedrag van 34 990 USD(dat pas op 15 december 1995 in Costa Rica aankwam) exact besteed ?;

— het HCT-onderzoek had — wat 1994 betrof — aangetoond dat hoewel ABOS tijdig de subsidies had betaald aan Coopibo, Coopibo zelf laattijdig de gelden heeft doorgestort aan zijn lokale afdeling. Dit is de verklaring waarom Coopibo-Leuven verantwoordingsstukken doorstuurde aan ABOS die niet met de werkelijkheid overeenstemden;

— wat 1995 betrof, was klaarheid vereist in de afrekening.

Overzicht van de vaststellingen

a) De landencoördinator voor Costa Rica gaf « volledig » overzicht van de niet-besteding van de kredietfondsen in alle deelacties binnen de programmafinanciering die COOPIBO heeft in Costa Rica, alsook een verklaring waarom COOPIBO slechts « passieve medewerking » verleende aan het onderzoek van het OSI-team (de strategie bestond erin zo

de nouveaux problèmes, de manière que l'enquête soit clôturée le plus rapidement possible).

b) Il a également reconnu que, dans le sous-projet Tortuguero, certains crédits n'avaient pas été utilisés, ou ne l'avaient pas été au cours de l'année pour laquelle ils avaient été octroyés (pour 1994 : 9 404 USD; pour 1995 : 6 281 USD).

c) Le coordinateur de pays a déclaré que des problèmes identiques d'utilisation des fonds de crédits s'étaient posés au Costa Rica dans d'autres sous-projets (qui n'avaient commencé à bénéficier des fonds de crédits qu'en 1995) : 1) Desarollo campesino (1995, 15 000 USD non dépensés), 2) Soberania alimentaria (1995, 6 000 USD non dépensés), et 3) Apoyo organizacional (1995, 12 573 USD non dépensés). Deux raisons ont été invoquées : 1) le transfert tardif par COOPIBO, et 2) l'adaptation des diverses organisations agricoles au système de crédit.

d) COOPIBO-Louvain aurait pu éviter les problèmes en invitant l'AGCD à reporter les fonds à 1996 (ce report est prévu dans la réglementation, mais doit faire l'objet d'une demande et d'une approbation préalables).

e) Des problèmes identiques sont apparus à nouveau en 1996, à la suite d'un nouveau transfert tardif aux sous-projets : le coordinateur de pays s'en est plaint à plusieurs reprises à COOPIBO-Louvain, mais toujours en vain.

f) Les problèmes chroniques de liquidités de COOPIBO-Louvain ont entravé les sous-projets en Amérique centrale et le coordinateur de pays s'est trouvé dans l'impossibilité d'utiliser les fonds conformément à la réglementation de l'AGCD (les problèmes seraient dus au cofinancement d'une série de projets en Tanzanie).

Là où COOPIBO faisait usage pour 1994 de documents destinés à établir que les fonds reçus avaient été utilisés au cours de l'année civile, on a procédé d'une autre façon pour 1995.

g) Le bureau de pays du Costa Rica a choisi de considérer, par sous-projet, tous les fonds non utilisés de 1995 (les soldes) comme fonds de roulement, et de les placer sur un compte bancaire distinct, au lieu de les reverser à l'AGCD ainsi que le prévoit expressément la réglementation. COOPIBO-Louvain n'accepte en effet pas que des soldes soient reversés à l'AGCD (il faut chercher sur place une solution en vue d'utiliser les soldes malgré tout).

h) Au cours de l'année 1996, un « expert en crédits » a mis progressivement les fonds de crédits à la disposition des bénéficiaires, hormis pour le sous-projet Tortuguero (équipe de projet peu dévouée).

i) Le responsable local a souligné que le fonctionnement normal du sous-projet Tortuguero était compromis par le transfert tardif des fonds nécessaires par COOPIBO-Louvain (il en résulta également des problèmes internes).

weinig mogelijk nieuwe problemen te melden aan het OSI-team, zodat het onderzoek zo snel mogelijk zou afgehandeld zijn).

b) Hij gaf ook toe dat bepaalde kredietfondsen in de deelactie Tortuguero niet, of niet in het jaar waarvoor ze toegekend werden, waren besteed (voor 1994 : 9 404 USD; voor 1995 : 6 281 USD).

c) De landencoördinator verklaarde dat er ook in andere deelacties (die pas in 1995 startten met kredietfondsen) in Costa Rica analoge problemen waren met de besteding van de kredietfondsen : 1) Desarollo campesino (1995, 15 000 USD niet uitgegeven), 2) Soberania alimentaria (1995, 6 000 USD niet uitgegeven), en 3) Apoyo organizacional (1995, 12 573 USD niet uitgegeven). Een dubbele reden werd aangehaald : 1) de laattijdige doorstorting door COOPIBO, en 2) de aanpassing door de verschillende boerenorganisaties aan het kredietsysteem.

d) COOPIBO Leuven had de problemen kunnen voorkomen door gewoon het ABOS te verzoeken de middelen over te dragen naar 1996 (voorzien in reglementering, doch moet eerst gevraagd worden en goedgekeurd).

e) Wegens opnieuw te late doorstorting aan de deelakties dienden voor 1996 identieke problemen zich opnieuw aan : de landencoördinator heeft meermaals zijn beklag gedaan bij COOPIBO Leuven, doch tevergeefs.

f) Door de chronische liquiditeitsproblemen van COOPIBO Leuven kwamen de deelacties in Centraal-Amerika in de problemen en was het voor de landencoördinator onmogelijk de fondsen conform de ABOS-reglementering aan te wenden (problemen zouden veroorzaakt zijn door de cofinanciering van een aantal projecten in Tanzanië).

Daar waar COOPIBO voor 1994 stukken hanteerde die moesten aantonen dat de ontvangen gelden waren besteed binnen het kalenderjaar, ging men voor 1995 anders te werk.

g) Het landenbureau Costa Rica opteerde om, per deelactie, alle niet-bestede gelden van 1995 (de saldi) als rollende fondsen te aanzien en ze op een afzonderlijke bankrekening te plaatsen, in plaats van ze, zoals de reglementering uitdrukkelijk voorziet, terug te storten aan het ABOS. COOPIBO Leuven aanvaardt namelijk niet dat er saldi worden teruggestort aan het ABOS (er dient ter plaatse maar een oplossing gezocht te worden waardoor de resterende saldi alsnog kunnen aangewend worden).

h) Door een « kredietdeskundige » werden in de loop van 1996 de kredietfondsen geleidelijk aan ter beschikking gesteld van de gegadigden, uitgezonderd voor de deelactie Tortuguero (onbereidwillige projectploeg).

i) De lokale verantwoordelijke stelde duidelijk dat normale werking van de deelactie Tortuguero in het gedrang kwam wegens de late doorstorting van de noodzakelijke gelden vanwege COOPIBO-Leuven (met als gevolg ook inhoudelijke problemen).

j) Ce responsable a attribué le dépassement d'une série de postes budgétaires initialement prévus par COOPIBO à un déséquilibre entre le budget initialement établi et les moyens financiers annuels indispensables à la réalisation des objectifs fixés.

Les fonds non dépensés fin 1995 s'élevaient à un total de (6 281 + 15 000 + 6 000 + 12 573) 39 854 USD (environ 1 300 000 francs). Il n'a jamais été demandé à l'AGCD de reporter ces fonds à une année ultérieure. Le chef de section actuel a souligné que la méthode de travail de Coopibo dans le présent dossier était inacceptable. Le transfert tardif par l'ONG belge à sa représentation belge et à son groupe-cible local provoque inévitablement des tensions qui sont généralement préjudiciables au projet. Sa section a estimé qu'il s'agissait là d'un des problèmes essentiels.

3. **Aperçu thématique des problèmes constatés par le CSC**

3.1. ***Interprétation de la réglementation***

COOPIBO a, à plusieurs reprises, attiré l'attention sur des problèmes d'application de la réglementation (demandes de précisions). Finalement, COOPIBO avait fait savoir à l'AGCD que, faute de réponse à une proposition dans les quinze jours, la proposition serait considérée comme étant approuvée. COOPIBO voulait exécuter le programme « le mieux possible » en se basant sur sa propre interprétation : cela a quelquefois amené COOPIBO à enfreindre à la fois la législation générale relative aux subsides et la réglementation de l'AGCD. Certaines infractions sont imputables à un manque de clarté de la réglementation, alors que d'autres constituent des violations flagrantes de la loi.

3.2. ***Irrégularités***

3.2.1. Evolution des déclarations

Dans le sous-projet Tortuguero (1994-1995) :

— établissement et utilisation manifestes de faux documents;
— présentation fallacieuse de la réalité;
— seul objectif était de conserver les subsides alloués (et non utilisés) et de les affecter d'initiative, sans solliciter l'accord requis et, *a fortiori*, sans informer l'AGCD.

Les mesures (d'urgence) prises in extremis par COOPIBO-Louvain et Costa Rica (dans le but de remettre le projet sur la bonne voie) ne sont en fait rien d'autre que des infractions à l'égard du droit belge, à savoir faux en écritures et usage de faux. COOPIBO connaissait pourtant la réglementation

j) Overschrijding van een aantal door COOPIBO bij aanvang voorziene budgetposten schreef deze verantwoordelijke toe aan onevenwicht tussen het aanvankelijk vooropgestelde budget en de jaarlijkse noodzakelijke middelen om de vooropgestelde doelstellingen te verwezenlijken.

Het totaal aan niet-uitgegeven gelden eind 1995 bedroeg (6 281 + 15 000 + 6 000 + 12 573) 39 854 USD (ongeveer 1 300 000 frank). Nooit werd enige vraag gesteld naar het ABOS om deze gelden over te dragen naar een volgend jaar. Het huidig sectiehoofd, stelde dat in het kader van dit dossier de door COOPIBO gehanteerde werkwijze onaanvaardbaar is. De laattijdige overschrijving van de Belgische NGO naar de Belgische representatie van deze NGO en de plaatselijke NGO/doelgroep, leidt normaliter tot spanningen. Dergelijke spanningen komen in de regel het project niet ten goede. Dit werd als één van de voornaamste problemen door zijn sectie aanzien.

3. **Thematisch overzicht van door het HCT vastgestelde problemen**

3.1. ***Interpretatie reglement***

COOPIBO wees ABOS meermaals op problemen inzake toepassing van de regelgeving (duidelijkheid gevraagd). Op de duur stelde COOPIBO naar ABOS dat indien op een voorstel niet geantwoord werd binnen de 14 dagen, dit beschouwd werd als een goedkeuring van het voorstel. Via eigen interpretatie wenste COOPIBO te komen tot een « zo goed mogelijke » uitvoering van het programma : dit leidde ertoe dat COOPIBO in een aantal gevallen de algemene subsidiewetgeving en de ABOS-reglementering overtreedt. Sommige inbreuken vinden hun oorsprong in onduidelijkheid van de reglementering, soms zijn het flagrante wetsovertredingen.

3.2. ***Onregelmatigheden***

3.2.1. Evolutie in de verklaringen

In de deelactie Tortuguero (1994 en 1995) :

— manifeste valse stukken opgesteld en gebruikt;
— verkeerde voorstelling van de werkelijkheid;
— was enkel bedoeling de ontvangen (niet bestede) subsidie te behouden en deze eigengereid aan te wenden zonder vereiste akkoord te vragen, laat staan ABOS in te lichten.

De (nood)maatregelen die in extremis genomen werden door COOPIBO Leuven en Costa Rica (om het project terug op het goede spoor te zetten), zijn niet anders dan in België strafbare handelingen, met name valsheid in geschriften en gebruik van valse stukken. COOPIBO was nochtans op de hoogte van

de l'AGCD et devait bien entendu connaître le droit pénal belge.

Evolution dans la volonté de communication de COOPIBO :

* TORTUGUERO,
— l'enquête n'a fait apparaître aucun enrichissement personnel;
— s'est tout d'abord borné à dire que le projet connaissait quelques difficultés quant aux options fondamentales;
— la suite de l'enquête a mis en lumière les problèmes qui se posaient avec et entre les partenaires locaux Nuestra tierra et Upagra;
— déclaré initialement qu'il s'agissait de problèmes internes. Ce qui s'est réellement passé : une présentation fallacieuse des choses à l'AGCD avait permis de ne pas devoir reverser les subsides.

* NUESTRA TIERRA,
— initialement, des « problèmes » ne se posaient qu'avec Nuestra tierra;
— ultérieurement, on a reconnu que Nuestra tierra avait été scindée;
— finalement, on a admis que Nuestra tierra n'existait plus;
— en outre, était une société purement commerciale.

* LOS GUATUSOS, APOYO ORGANIZACIONAL ET SOBERANIA ALIMENTARIA,
— déroulement du sous-projet également présenté de manière fragmentaire et trompeuse à l'AGCD;
— problèmes connus (infractions à la réglementation volontairement dissimulées);
— nette différence entre la façon dont COOPIBO a présenté les choses dans les rapports transmis à l'AGCD et la réalité telle qu'elle est apparue lors de l'enquête menée sur place.

3.2.2. Frais d'administration

Le CSC a eu l'impression que Coopibo consacrait beaucoup de moyens à l'organisation de l'équipe sur place.
COOPIBO tient envers et contre tout à imputer forfaitairement 8 % de frais d'administration par projet.
L'AGCD doit cependant continuer à appliquer sa propre réglementation de manière conséquente (les pièces justificatives afférentes aux frais d'administration doivent être produites). Le CSC considère cependant que si l'on souhaite procéder à une simplification, il conviendrait d'opter pour un pourcentage forfaitaire (8 %) de la contribution belge.

3.2.3. Partenaire(s) local (locaux)

Il apparaît que COOPIBO s'est mépris sur son partenaire Nuestra Tierra.

de ABOS-reglementering en diende uiteraard ook de Belgische strafwet te kennen.

Evolutie in de mededeelzaamheid van COOPIBO :

* TORTUGUERO,
— onderzoek toonde géén persoonlijke verrijking aan;
— aanvankelijk was enkel gesteld dat het project inhoudelijk minder goed draaide;

— na verder onderzoek kwamen problemen met en tussen de lokale partners Nuestra tierra en Upagra aan het licht;
— eerst werd verklaard dat het ging om problemen van interne aard. Ware toedracht : verkeerde voorstelling van zaken naar het ABOS toe had ertoe geleid dat de subsidies niet teruggestort werden.

* NUESTRA TIERRA,
— initieel enkel « problemen » met Nuestra tierra;
— later werd toegegeven dat Nuestra tierra gesplitst was;
— uiteindelijk werd toegegeven dat Nuestra tierra niet meer bestond;
— het was bovendien een zuiver commerciële vennootschap.

* LOS GUATUSOS, APOYO ORGANIZACIONAL EN SOBERANIA ALIMENTARIA,
— aan ABOS gedane voorstelling van verloop van de deelactie was fragmentair en misleidend;
— gekende problemen (inbreuken op reglementering) werden bewust verzwegen;
— duidelijk verschil tussen hetgeen COOPIBO voorhield in verslaggeving naar ABOS en de realiteit zoals aan het licht gekomen door onderzoek ter plaatse.

3.2.2. Administratiekosten

Het HCT had de indruk dat COOPIBO veel middelen uitgaf aan de organisatie van de équipe ter plaatse.
COOPIBO houdt vast aan de 8 % administratiekosten als forfait per project.

ABOS moet echter consequent de eigen regelgeving blijven toepassen (onderliggende stavingsstukken voor de administratiekosten moeten voorgelegd worden). Indien men echter, tot een vereenvoudiging wenst te komen lijkt het aangewezen een forfaitair percentage (van 8 %) op de Belgische bijdrage te aanvaarden, aldus het HCT.

3.2.3. Lokale partner(s)

COOPIBO blijkt zich vergist te hebben in haar partner Nuestra tierra.

Le fait que COOPIBO prétend ne pas partager les principes idéologiques d'Upagra dans le cadre du sous-projet Tortuguero a finalement permis (contribué à ce) que les irrégularités signalées se produisent.

Ce n'est que lors de la dissolution de Nuestra Tierra que COOPIBO-Louvain a vraiment compris qu'il avait traité pendant des années avec une société commerciale (COOPIBO-Costa Rica le savait parfaitement). Dans les faits, des fonds publics belges ont été utilisés pour soutenir une société commerciale. La société a (notamment) fait faillite parce que les ressources dont elle disposait ont été utilisées pour financer des interventions politiques et la campagne électorale du Partido Social Christiano.

Les relations avec Upagra semblent également avoir été difficiles (« mauvaise volonté » de l'équipe affectée au projet, difficultés financières, solvabilité insuffisante et, de ce fait, achat d'une auto et d'une moto au nom de particuliers).

Après toutes ces années de collaboration, il n'existe pas encore d' « accord » entre Upagra et COOPIBO.

En raison du problème du préfinancement, les subventions ne parvenaient que tardivement aux sous-projets en question, ce qui retardait (inutilement) la mise en œuvre de certaines activités. Les partenaires locaux et les agriculteurs ne se soucient nullement du fait que COOPIBO éprouve des difficultés à justifier les dépenses afférentes à des projets exécutés notamment en Tanzanie. En versant les fonds avec retard, COOPIBO a hypothéqué les relations avec les partenaires locaux et a empêché l'exécution correcte des sous-projets.

3.2.4. Confusion d'intérêts avec des sociétés commerciales

Selon le CST, la confusion d'intérêts n'est pas un concept clairement défini sur le plan légal; il est vrai que ce concept n'est pas toujours en contradiction avec les objectifs de la coopération au développement. Le but initial était d'interdire toute forme de collaboration avec des entreprises industrielles ou commerciales afin d'éviter la création d'un patrimoine commun. L'objectif premier d'une société industrielle ou commerciale est, en effet, de réaliser des bénéfices.

En principe, la confusion d'intérêts avec des sociétés commerciales et financières est interdite.

Il existait une relation étroite entre COOPIBO et Nuestra tierra (société commerciale) et Alterfin (société coopérative à responsabilité limitée).

Selon le CST, la transformation de sociétés commerciales en sociétés à finalité sociale constitue une alternative pour les sociétés belges, mais non pour les sociétés étrangères avec lesquelles elles collaborent.

Het feit dat COOPIBO met Upagra in de deelactie Tortuguero op een verschillende ideologische lijn beweert te zitten, heeft er uiteindelijk (mede) toe geleid dat de gesignaleerde onregelmatigheden hebben kunnen plaatsvinden.

Pas bij ontbinding van Nuestra tierra, besefte COOPIBO-Leuven pas goed dat men gedurende jaren met een commerciële vennootschap in zee was gegaan (COOPIBO-Costa Rica wist dat wel). Strikt genomen werd Belgisch overheidsgeld gebruikt om een commerciële vennootschap te ondersteunen. De vennootschap ging failliet (mede) omdat de middelen aangewend werden voor het politiek dienstbetoon en de electorale campagne van de Partido Social Christiano.

De relatie met Upagra verliep evenmin vlot (« onbereidwillige » projectploeg, financiële moeilijkheden, gebrek aan kredietwaardigheid, daarom aankoop auto en moto op naam van privé-personen).

Na jaren samenwerking bestaat nog steeds geen « overeenkomst » tussen Upagra en COOPIBO.

Omwille van het prefinancieringsprobleem kwamen subsidiegelden laattijdig bij de bedoelde deelacties terecht, waardoor de uitvoering van bepaalde activiteiten (onnodig) lang uitbleven. De lokale partners en de doelgroep hebben er geen boodschap aan dat COOPIBO problemen had met de verantwoording van de uitgaven van projecten in onder andere Tanzania. COOPIBO heeft door de late doorstorting van gelden de relatie met de lokale partners gehypothekeerd, alsook de correcte uitvoering van de deelacties verhinderd.

3.2.4. Belangenvermenging met commerciële vennootschappen

Belangenvermenging is volgens het HCT geen duidelijk en wettelijk omschreven begrip; het is weliswaar niet steeds en noodzakelijk strijdig met ontwikkelingssamenwerkingsdoelstellingen. Wat men oorspronkelijk wou verbieden waren samenwerkingsvormen met industriële of commerciële ondernemingen opdat geen gemeenschappelijk patrimonium zou ontstaan. De eerste doelstelling van een industriële of commerciële onderneming is immers winst maken.

In principe bestaat er een verbod van belangenvermenging met commerciële en financiële vennootschappen.

Er was nauwe samenwerking tussen COOPIBO en Nuestra tierra (commerciële vennootschap) en Alterfin (coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid).

Omvorming van commerciële vennootschappen tot vennootschappen met een sociaal doel biedt een alternatief voor Belgische vennootschappen, niet voor buitenlandse waarmee samengewerkt wordt, aldus het HCT.

3.2.5. Transfert de subsides vers les sous-projets et utilisation de ceux-ci en tant que fonds de crédit

Affectation irrégulière de fonds de crédit constatée dans différents sous-projets :

a. Explication initiale concernant le sous-projet Tortuguero : les fonds de crédit n'ont pas été réalisés en 1994 et 1995 parce que COOPIBO-Louvain ne voulait pas verser les fonds, qu'il avait déjà reçus de l'AGCD à cet effet en mai 1994 et mai 1995, aux responsables du sous-projet Tortuguero, parce que l'on n'était pas d'accord avec la méthode de travail du partenaire local Upagra (divergences de vues quant à la justification des fonds octroyés).

Nuestra tierra n'avait cependant pas versé tous les fonds au projet. En outre, le rapport financier transmis par le projet au coordinateur de pays était tardif et incomplet, ce qui a quasiment obligé les membres de l'équipe du projet à établir un certain nombre de documents pro forma et à les utiliser dans le décompte, documents d'où il ressortait que les fonds de crédit avaient effectivement été employés.

COOPIBO a décidé de manière autonome, sans en aviser l'AGCD, de reporter les fonds de crédit de Tortuguero deux années de suite, alors qu'il savait que les fonds devaient être reversés (ils n'ont cependant toujours pas été utilisés).

b. Lors de la deuxième mission, il est apparu que la raison précitée était secondaire : si COOPIBO a versé tardivement les fonds de projet à tous les sous-projets costaricains, c'est parce que les subsides servaient à préfinancer d'autres projets.

Faute d'une propre campagne de collecte de fonds, les ressources de COOPIBO ne sont que de 13 à 14 millions de francs, auxquels vient s'ajouter une ligne de crédit permanente de 7 millions de francs. Pour que les projets/sous-projets puissent se dérouler sans interruption, il faut que des fonds affluent en permanence vers les projets/sous-projets. Dans l'attente du versement des subsides de l'AGCD (et le transfert de ceux-ci au projet), on peut déjà commencer grâce aux fonds propres. Si les subsides de l'AGCD se font attendre, Coopibo est obligé de procéder au préfinancement (momentané). Cependant, Coopibo n'est, depuis quelques années, plus à même de le faire sans mettre en difficulté un certain nombre de projets. La justification financière insuffisante d'un certain nombre de projets en Afrique constitue la cause principale du problème du préfinancement. Coopibo a en effet reçu les subsides AGCD afférents aux projets africains avec retard, ce qui l'a obligé à utiliser d'autres subsides AGCD.

Depuis 1994, COOPIBO-Louvain ne peut produire de pièces justificatives de dépenses sur place pour un montant de 1,5 million de francs, ce qui fait que cette partie du subside n'est pas justifiée. Puisque le dé-

3.2.5. Overdracht van subsidies naar de deelacties en de besteding ervan als kredietfonds

Onregelmatige aanwending van kredietfondsen vastgesteld in verschillende deelacties :

a. Initiële uitleg met betrekking tot de deelactie Tortuguero : reden waarom de kredietfondsen niet werden gerealiseerd in 1994 en in 1995, was dat COOPIBO Leuven de gelden, die het reeds in mei 1994 en mei 1995 vanwege het ABOS hiervoor hadden ontvangen, niet wilde doorstorten aan de verantwoordelijken van de deelactie Tortuguero omdat men niet akkoord ging met de werkwijze van de lokale partner Upagra (meningsverschillen over verantwoording toevertrouwde gelden).

Nuestra tierra had echter niet alle fondsen doorgestort aan het project. Daarenboven was de financiële rapportering door het project aan de landcoördinator laattijdig en gebrekkig. Daardoor waren de mensen in de projectequipe quasi verplicht een aantal proforma-documenten op te stellen en aan te wenden in de afrekening, voorstellende dat de kredietfondsen effectief besteed waren.

COOPIBO besliste autonoom, zonder het ABOS in te lichten, de kredietfondsen van Tortuguero 2 jaar na elkaar over te dragen, hoewel het toch wist dat de fondsen teruggestort moesten worden (worden thans nog steeds niet aangewend).

b. Bij de tweede zending werd duidelijk dat voorgaande reden bijkomstig is : COOPIBO stortte laattijdig de projectgelden door naar alle deelacties in Costa Rica, omdat de subsidies dienden als prefinanciering bij andere projecten.

COOPIBO heeft bij gebrek aan een eigen fondsenwervingscampagne slechts een werkkapitaal van 13 à 14 miljoen frank, aangevuld met een permanente kredietlijn van 7 miljoen frank. Om alle projecten/deelacties continu te laten lopen moet er een permanente geldstroom vloeien naar de deelacties/projecten. In afwachting van de storting van de ABOS-subsidie (en de overdracht hiervan naar het project) kan reeds gestart worden met de gelden afkomstig van de eigen inbreng. Indien de ABOS-subsidie op zich laat wachten is COOPIBO gedwongen tot (kortstondige) prefinanciering. Sinds enkele jaren is Coopibo evenwel niet meer bij machte om dit te doen zonder een aantal projecten in de problemen te brengen. De hoofdoorzaak van het prefinancieringsprobleem ligt in gebrekkige financiële verantwoording van een aantal projecten in Afrika, waardoor Coopibo de betrokken ABOS-subsidies voor de Afrikaanse projecten laattijdig ontving en hiervoor andere ABOS-subsidies aanwendde.

Sinds 1994 heeft COOPIBO-Leuven voor 1,5 miljoen frank tekort aan verantwoordingsstukken voor uitgaven ter plaatse, waardoor dit deel van de subsidie niet verantwoord is. Daar sinds juni 1994 de

compte n'a pas été présenté à l'AGCD depuis juin 1994, la tranche suivante de 10 millions de francs n'a pu être versée. Le capital limité de COOPIBO ne lui permet plus de faire face à de tels problèmes sans soustraire certains subsides à leur affectation concrète.

3.2.6. Pièces justificatives jointes

Ne sont pas toujours représentatives de la dépense pour laquelle elles sont utilisées.

Faire la distinction entre les cas 1) où aucune pièce justificative n'a été produite ou, alors, une pièce de moindre valeur et 2) où a été établi un document qui ne correspond pas du tout à la réalité.

Les pièces justificatives sont parfois établies par le partenaire local lui-même (véracité difficile à évaluer par l'instance de contrôle).

La présentation dans le décompte destiné à l'AGCD donne l'impression d'une parfaite régularité : une enquête approfondie des pièces justificatives et un examen comptable sur place montrent que l'on a commis des irrégularités pour rectifier artificiellement le décompte (les décomptes transmis par les divers sous-projets (via le coordinateur de pays) ont visiblement été « réécrits » par COOPIBO-Louvain). Des utilisations tardives ou des non-utilisations ont été délibérément passées sous silence dans les décomptes présentés.

3.2.7. Le coordinateur de pays

— La réglementation de l'AGCD ne fait pas mention de la fonction.

— Les frais qui y sont liés ne doivent pas être subventionnés.

— La position de l'AGCD à ce sujet est ambiguë : d'une part, on accepte depuis des années la comptabilisation des frais du coordinateur de pays sans sourciller; d'autre part, on demande, dans une lettre, des explications concernant la comptabilisation des frais de « l'accompagnement méthodologique ».

3.3. ***Remarques***

3.3.1. Evolution de la réglementation

— L'évolution constante de la réglementation est dictée par la nécessité de s'adapter, en permanence, à la réalité.

— Pose toutefois des problèmes pour les (plus petites) ONG.

— COOPIBO souhaite que l'on prévoie systématiquement des régimes transitoires clairs.

— COOPIBO éprouvait plutôt des difficultés par rapport au fait que la réglementation évoluait.

— COOPIBO estime que le suivi administratif s'est affiné au cours des cinq dernières années, contrairement au suivi opérationnel des sous-projets, à la stratégie et au contrôle effectif.

afrekening bij het ABOS niet ingediend werd, kon de volgende schijf van 10 miljoen frank niet uitbetaald worden. Het beperkte kapitaal van COOPIBO is ontoereikend om dergelijke problemen te blijven dragen zonder ook subsidiegelden te onttrekken aan hun concrete bestemming.

3.2.6. Onderliggende verantwoordingsstukken

Zijn niet steeds representatief voor de uitgave waarvoor ze aangewend worden.

Onderscheid te maken tussen de gevallen 1) met geen of een kwalitatief minderwaardig verantwoordingsstuk en 2) waarbij een document opgesteld werd dat helemaal niet met de werkelijkheid overeenstemt.

Verantwoordingsstukken zijn soms door de lokale partner zelf opgesteld (door controle-instantie moeilijk op waarachtigheid in te schatten).

De voorstelling in de afrekening naar het ABOS toe wekt indruk perfect te kloppen : grondig onderzoek van de onderliggende verantwoordingsstukken en een boekhoudkundig nazicht ter plaatse tonen onregelmatigheden aan om de afrekening « kunstmatig te doen kloppen » (afrekening zoals overgemaakt door de diverse deelacties (via de landencoördinator) werden duidelijk door COOPIBO Leuven « herschreven »). Niet- of laattijdige besteding werden bewust verzwegen in de ingediende afrekeningen.

3.2.7. De landencoördinator

— De functie is in de ABOS-reglementering niet vermeld.

— Kosten die ermee verbonden zijn, zijn niet te subsidiëren.

— ABOS-visie terzake is ambigu : enerzijds aanvaardt men reeds jaren zomaar het aanrekenen van de kosten voor de landencoördinator, anderzijds wordt in een brief toch uitleg gevraagd over de aanrekening van de kosten voor de zogenaamde « methodologische begeleiding ».

3.3. ***Opmerkingen***

3.3.1. Evolutie in de reglementering

— Steeds wijzigende regelgeving wijst op een steeds aanpassen aan de realiteit.

— Veroorzaakt voor (kleinere) NGO's wel problemen.

— COOPIBO wenst systematisch duidelijke overgangsregelingen.

— COOPIBO had het eerder moeilijk met het feit dat de reglementering evolueerde.

— COOPIBO vindt dat de administratieve opvolging de laatste vijf jaar op punt is gezet, in contrast met de inhoudelijke opvolging van de deelacties en het beleid en effectieve controle.

3.3.2. Les sections coopération au développement, l'AGCD et le contrôle

— Selon COOPIBO, il n'y avait pour eux qu'un interlocuteur au service cofinancement de l'AGCD.

— Le CSC a l'impression que le monde des ONG et l'AGCD se considèrent comme des adversaires, alors que tous deux servent en fait (doivent servir) la même bonne cause.

— Les sections ont théoriquement la possibilité de contrôler (de façon approfondie) les projets des ONG (vérifier la comptabilité et examiner les aspects opérationnels des sous-projets).

— Les sections s'abstiennent cependant, dans la plupart des cas, de contrôler les ONG en raison de l'engagement (politique) de ces organisations.

— Il est indéniable que c'est précisément l'absence de contrôle qui a fait que COOPIBO en a profité pour agir à sa guise et dans le mépris le plus total de la réglementation prescrite par l'AGCD.

— Les sections ont également une fonction d'avis à l'égard de l'AGCD (service cofinancement).

IV. REACTION DE COOPIBO AU RAPPORT DU COMITE SUPERIEUR DE CONTROLE (1)

1. ***Introduction***

COOPIBO préconise une évaluation du contenu et un contrôle administratif de tous les types d'aide que tous les acteurs de la coopération au développement (AGCD, universités, ONG, entreprises, ...) accordent à l'aide de fonds publics en Belgique et dans l'hémisphère sud, pourvu que les critères d'évaluation du contenu et les règles administratives soient clairs et appropriés aux circonstances spécifiques dans lesquelles cette aide intervient.

COOPIBO est conscient du fait que ses actions et sa gestion présentent des imperfections : une série de projets ont mal tourné au Costa Rica en 1994, à la suite d'un malheureux concours de circonstances survenu dans ce pays (changement de coordinateur de pays et d'accompagnateur de pays en cours d'année, problèmes entre les partenaires Upagra et Nuestra tierra) et au sein de l'organisation même, en raison de la crise traversée par le Rwanda.

COOPIBO fait valoir que la principale conclusion du rapport du Comité supérieur de contrôle, à savoir qu'il n'y a pas eu d'enrichissement personnel est glissée dans une seule petite phrase du texte.

(1) Il s'agit, selon Coopibo, d'une réaction sur le fond et non d'une défense juridique. Coopibo produit à cet effet une documentation très abondante.

3.3.2. De secties ontwikkelingssamenwerking, het ABOS en de controle

— Volgens COOPIBO was er voor hen slechts één aanspreekpunt bij de medefinancieringsdienst van het ABOS.

— HCT heeft de indruk dat de NGO-wereld en het ABOS elkaar als tegenpolen aanzien, terwijl beiden in feite hetzelfde « goede » doel voor ogen (dienen te) hebben.

— Secties hebben theoretisch de mogelijkheid om (grondige) controles uit te voeren van de NGO-projecten (boekhouding verifiëren en de inhoudelijke aspecten van de deelacties onderzoeken).

— Secties onthouden zich echter in de meeste gevallen van controle van de NGO's omwille van de (politieke) gebondenheid van deze organisaties.

— Er kan niet getwijfeld worden aan het feit dat juist door de ontstentenis van controle, COOPIBO de gelegenheid te baat heeft genomen naar eigen inzichten en eigengereid te handelen en helemaal niet conform de door het ABOS voorgeschreven reglementering.

— Secties hebben ook een adviesfunctie naar het ABOS toe (dienst medefinanciering).

IV. ANTWOORD VAN COOPIBO OP HET HCT-VERSLAG (1)

1. ***Inleiding***

COOPIBO is voorstander van inhoudelijke evaluatie en administratieve controle op alle soorten ondersteuning die door alle actoren van de ontwikkelingssamenwerking (ABOS, universiteiten, NGO's, bedrijven, ...) met overheidsgeld in België en in het Zuiden verleend worden mits de criteria van de inhoudelijke evaluatie en de administratieve regels eenduidig en aangepast zijn aan de specifieke omstandigheden waarin deze ondersteuning geschiedt.

COOPIBO is zich ervan bewust dat er onvolkomenheden zijn in akties en beheer van COOPIBO : door ongunstige samenloop van omstandigheden in 1994 in Costa Rica (wissel van landcoördinator en landbegeleider in de loop van het jaar, problemen met de partners Upagra en Nuestra tierra) en binnen de organisatie zelf wegens de crisis in Rwanda, zijn er in Costa Rica in 1994 een aantal zaken misgelopen.

COOPIBO voert aan dat de volgens hen voornaamste conclusie van het verslag van het HCT namelijk dat er geen persoonlijke verrijking heeft plaatsgevonden, staat weggemoffeld in één zinnetje in de tekst.

(1) Het gaat om een inhoudelijk antwoord, aldus Coopibo, niet om een juridische verdediging. Coopibo legt hiertoe een zeer uitgebreide documentatie voor.

2. ***Les questions contestées***

2.1. *Interprétation de la réglementation*

a) COOPIBO a établi lui-même un Inventaire des « problèmes » auxquels il a été confronté dans le cadre des différents systèmes de cofinancement de l'AGCD auxquels il a été associé (= éléments de la réglementation difficilement applicables ou inapplicables).

b) Le Comité supérieur de contrôle reconnaît que Coopibo a attiré plusieurs fois l'attention de l'AGCD sur les problèmes que posait l'application de la réglementation (problème d'accessibilité de l'AGCD dû a de fréquents mouvements de personnel).

c) Le rapport provisoire intitulé « Etude des deux premières années de financement par programme à l'AGCD » *(1994)* reconnaît également ce fait (absence de véritable dialogue en matière de politique, manque d'uniformité, interprétations extensives, voire dérogations aux directives accordées en faveur de certaines ONG et refusées expressément à d'autres (manque de communication)) et précise que « le service de cofinancement (de l'AGCD) n'est actuellement pas en mesure de gérer correctement le financement par programme. Il se caractérise en effet par un manque de personnel, de continuité, de formation et de connaissance du terrain en ce qui concerne le secteur non gouvernemental. Les experts déplorent que l'autorité publique n'équipe pas mieux l'AGCD pour accomplir sa mission ... Les agents de l'AGCD devraient collaborer davantage en ce qui concerne l'interprétation de la réglementation, de manière que les ONG soient traitées sur un pied d'égalité. »

d) Le rapport au Roi concernant le projet d'arrêté royal relatif à l'agrément et à la subsidiation d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations, approuvé lors du Conseil des ministres du vendredi 28 mars 1997, confirme que : « l'ensemble de la réglementation actuelle est par ailleurs désordonnée et autorise des interprétations contradictoires. L'utilisation pratique et l'application de la réglementation sont rendues difficiles et ambiguës, tant pour l'administration que pour les ONG ».

e) Les lacunes dans la réglementation ont entraîné des interprétations divergentes de la part des différents gestionnaires de projets et de programmes de l'AGCD, du contrôle interne de l'AGCD, de l'Inspection des Finances et de la Cour des comptes.

f) Juridiquement parlant, on peut en outre contester que les directives de l'AGCD concernant les projets s'appliquent aux plans d'action annuels de COOPIBO, tels qu'ils ont été approuvés par le secrétaire d'Etat.

2.2. *Evolution dans les déclarations*

Des termes tels que « faux documents », « présentation fallacieuse », « actes punissables », etc, doivent être interprétés à la lumière de la réglementation existante.

2. ***De betwiste materies***

2.1. *Interpretatie reglementering*

a) COOPIBO stelde zelf op : een Inventaris van de « pijnpunten » die de NGO COOPIBO ondervindt bij de verschillende stelsels van medefinanciering van ABOS waarbij Coopibo betrokken is (= elementen uit de reglementering die moeilijk of niet toepasbaar zijn).

b) HCT geeft toe dat COOPIBO meermaals ABOS-ambtenaren gewezen heeft op de problemen van de toepassing van de regelgeving (probleem van aanspreekbaarheid op ABOS door frekwente personeelswissels).

c) Het voorlopig rapport « Studie van de eerste twee jaren programmafinanciering bij ABOS » (1994) erkent dit ook (afwezigheid echte beleidsdialoog, gebrek aan uniformiteit, ruime interpretaties of zelfs afwijkingen op de richtlijnen toegestaan ten gunste van sommige NGO's die aan andere uitdrukkelijk worden weerhouden (gebrek aan communicatie)) en stelt dat « de dienst medefinanciering (van ABOS) op dit moment niet in staat is om de programmafinanciering naar behoren te beheren. Het ontbreekt aan mankracht, aan continuïteit, aan vorming en aan terreinkennis met betrekking tot de niet-gouvernementele sector. De experten betreuren dat de overheid ABOS niet beter uitrust om zijn taak uit te voeren ... Er moet meer samenwerking zijn onder de medewerkers rond de interpretatie van de reglementering zodat een ongelijke behandeling van de NGO's verdwijnt » ...

d) Het verslag aan de Koning bij het (ontwerp van) koninklijk besluit betreffende de erkenning en betoelaging van NGO's en van hun federaties, goedgekeurd op de ministerraad van vrijdag 28 maart 1997 bevestigt dat : « Het geheel van de huidige reglementering is trouwens te ingewikkeld en leidt tot tegenstrijdige interpretatiemogelijkheden. Daardoor is de praktische bruikbaarheid en toepasbaarheid van de reglementen, zowel voor de administratie als voor de NGO's, moeilijk of dubbelzinnig ».

e) Gebrekkige regelgeving leidde tot tegenstrijdige interpretatiemogelijkheden van de verschillende project- en programmabeheerders van ABOS, de interne controle van ABOS, de Inspectie van Financiën en van het Rekenhof.

f) Het is bovendien juridisch betwistbaar dat ABOS-richtlijnen voor projecten van toepassing zouden zijn op de jaarlijkse actieplannen van COOPIBO zoals die door de staatssecretaris werden goedgekeurd.

2.2. *Evolutie in de verklaringen*

Terminologie als « valse stukken », « verkeerde voorstelling », « strafbare handelingen », enz. moeten onderworpen worden aan de interpretatie van de toepasselijke reglementering.

COOPIBO-Belgique ne s'est plus informé de l'évolution au sein de Nuestra Tierra après que tous les fonds de COOPIBO eurent été retirés de Nuestra Tierra à la mi-1995 (contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport du CSC, Nuestra Tierra n'a cessé d'exister qu'en janvier 1996, après le dépôt de bilan). Dans le rapport sur Tortuguero 1995 qui a été envoyé à l'AGCD, il était toutefois effectivement fait état d'une lutte d'influence au sein de Nuestra tierra et du fait que l'ONG était « virtuellement dissoute ».

2.3. *Frais d'administration*

Il est inexact que COOPIBO impute systématiquement les frais d'administration forfaitairement. Coopibo justifie l'affectation de tous les frais d'administration imputés (aussi bien à des projets qui obtiennent un cofinancement de l'AGCD qu'à ceux qui sont cofinancés par l'UE), dans les rapports financiers globaux annuels adressés par COOPIBO à l'AGCD.

Une seule fois, dans le décompte des projets au Rwanda, le montant prévu dans les budgets a été imputé au titre de frais d'administration, alors que les budgets n'avaient pas encore été complètement dépensés (ce qui a amené l'AGCD à faire observer, à juste titre, que les frais d'administration ne peuvent être imputés que sur les dépenses réelles. L'erreur a été réparée).

2.4. *Partenaire local*

COOPIBO ne comprend pas très bien ce qu'on lui reproche :

— s'être trompé dans le choix du partenaire Nuestra tierra ? (COOPIBO n'est pas responsable de l'évolution interne de Nuestra Tierra. Il peut arriver que l'on se méprenne sur un partenaire);

— le fait que COOPIBO et Upagra avaient des idéologies différentes ? (on ne peut pas le lui reprocher);

— le fait que Nuestra tierra était une société commerciale ?;

— le fait que les relations avec Upagra n'étaient pas faciles ? (Cela arrive également avec d'autres partenaires);

— le fait qu'il n'existait pas encore d'accord avec Upagra. C'est inexact : il existait l'accord de coopération de 1993 conclu entre COOPIBO, Nuestra tierra et Upagra, ainsi que des accords de coopération financière conclus avec Upagra pour le projet Tortuguero en 1995 et 1996;

— les problèmes de trésorerie de COOPIBO — qui ont en effet, à certains moments, posé certains problèmes aux partenaires — ne sont pas uniquement le fait de l'association elle-même : COOPIBO dépend de fonds externes (AGCD, UE et ONG); il s'agit de mouvements de fonds qui échappent au contrôle de COOPIBO.

COOPIBO-België informeerde niet meer naar de evolutie in Nuestra tierra nadat alle gelden van de projecten van COOPIBO uit Nuestra tierra medio 1995 teruggetrokken waren (in tegenstelling met wat er in het HCT-verslag staat, Nuestra tierra hield slechts in januari 1996 op te bestaan, na het neerleggen van de boeken). In het verslag over Tortuguero 1995 dat aan ABOS gestuurd werd was wel degelijk gemeld dat er een machtsstrijd was geweest binnen Nuestra tierra en dat de NGO « virtueel ontbonden was ».

2.3. *Administratiekosten*

Het is niet waar dat COOPIBO systematisch de administratiekosten forfaitair aanrekent. Coopibo verantwoordt de besteding van alle aangerekende administratiekosten (zowel aan projecten die medefinanciering krijgen van ABOS als die welke medefinanciering van de EU krijgen) in de jaarlijkse globale financiële verslagen van COOPIBO naar ABOS.

Eenmaal was er in de afrekeningen van de projecten in Rwanda het bedrag voorzien in de budgetten voor administratiekosten aangerekend, terwijl de begrotingen nog niet volledig uitgegeven waren (leidde tot de terechte opmerking van het ABOS dat de administratiekosten slechts aangerekend mogen worden op de werkelijke uitgaven. Vergissing werd rechtgezet.

2.4. *Lokale partner*

Het is COOPIBO onduidelijk wat het verweten wordt :

— vergissing in partner Nuestra tierra ? (COOPIBO heeft niets te maken met de interne evolutie ervan. Kan nog gebeuren dat men zich in een partner vergist);

— dat COOPIBO en Upagra op een verschillende ideologische lijn zitten ? (Valt niet te verwijten);

— dat Nuestra tierra een commerciële vennootschap was ?;

— dat relatie met Upagra niet vlot verliep ? (Gebeurt ook met andere partners);

— dat er met Upagra nog geen overeenkomst was klopt niet : samenwerkingsovereenkomst van 1993 tussen COOPIBO, Nuestra tierra en Upagra en financiële samenwerkingsovereenkomsten gemaakt met Upagra over het project Tortuguero van 1995 en 1996;

— de liquiditeitsproblemen van COOPIBO — die op bepaalde ogenblikken inderdaad de partners voor bepaalde problemen hebben gesteld — hebben niet alleen te maken met de vereniging zelf : COOPIBO is afhankelijk van externe fondsen (ABOS, EU en NGO's), geldbewegingen die COOPIBO niet onder controle heeft.

2.5. *Confusion d'intérêts avec des sociétés commerciales*

2.5.1. Relation avec Nuestra tierra

— La réglementation ne fixe pas de restrictions en ce qui concerne le statut juridique des partenaires du Sud.

— Selon les statuts de Nuestra tierra, la société a pour objet principal la prestation de services de recherche, la formation et le développement axés sur le petit producteur agricole ... » (= l'objet d'une ONG et non d'une société commerciale !).

— Raisons pour lesquelles Nuestra tierra a adopté la forme juridique d'une société comparable à une SPRL (plusieurs autres ONG travaillant au Costa Rica ont agi pareillement à la même époque) :

- simplicité de la structure;
- possibilité d'effectuer des transactions financières;
- simplicité de la gestion générale;
- absence de problèmes fiscaux aussi longtemps qu'il n'y a pas de bénéfice.

— Nuestra Tierra s'est du reste comporté réellement en ONG et n'a jamais versé de bénéfice.

— En quoi peut-il y avoir confusion d'intérêts dans ce cas ? COOPIBO n'a aucunement détourné de fonds publics pour servir des intérêts commerciaux et trouve ce reproche totalement inacceptable.

2.5.2. Participation dans Alterfin

Alterfin a été créé par les ONG en vue de fournir un service spécialisé aux ONG et à leurs partenaires du Sud. En quoi y a-t-il donc confusion d'intérêts : ce ne sont tout de même pas les ONG qui servent les intérêts d'Alterfin ! Quelles sont les dispositions légales qui peuvent dès lors empêcher COOPIBO et d'autres ONG d'affecter des ressources propres à une prise de participation dans Alterfin ?

Le projet d'arrêté royal relatif au cofinancement, approuvé par le Conseil des ministres du 28 mars 1997, redéfinit la notion de « confusion d'intérêts » : Par contre, l'intention de la présente législation reste bien d'écarter toute association qui présenterait des liens étroits et des confusions d'intérêts avec des entreprises financières, commerciales et industrielles dont l'objet n'est pas uniquement orienté vers la coopération au développement.

2.6. *Transfert de subsides à des sous-projets et affectation de ces subsides en tant que fonds de crédit*

— Certaines « irrégularités » concernent l'annuité des projets d'action annuels dans le cadre du financement de programme. L'interprétation du CSC est très stricte : si une partie du budget n'est pas réellement dépensée au 31 décembre de l'année concernée, il ne peut être déclaré qu'elle a été dépensée (annalité des plans d'action annuels et principe de la « date de

2.5. *Belangenvermenging met commerciële vennootschappen*

2.5.1 Relatie met Nuestra tierra

— De reglementering legt geen beperkingen op inzake het juridisch statuut van de partners in het Zuiden.

— De statuten van Nuestra tierra bepalen dat « de vennootschap heeft als hoofddoelstelling het verlenen van diensten van onderzoek, training en ontwikkeling gericht op de kleine producent in de landbouw ... » (= doelstelling van een NGO en niet van een commerciële onderneming !).

— Reden waarom Nuestra tierra de juridische vorm van een vennootschap vergelijkbaar met een BVBA aannam (verschillende andere Costaricaanse NGO's deden hetzelfde in dezelfde periode) :

- eenvoudige structuur;
- mogelijkheid tot verrichten van financiële transacties;
- eenvoudig in algemeen beheer;
- zolang er geen winst gemaakt wordt zijn er geen problemen met belastingen.

— Ook feitelijk gedroeg Nuestra tierra zich als een NGO en de vennootschap keerde nooit winst uit.

— Van welke belangenvermenging kan er in dit geval dan sprake zijn ? COOPIBO heeft geenszins overheidsgelden afgeleid om commerciële belangen te dienen en vindt dit verwijt totaal onaanvaardbaar.

2.5.2. Participatie in Alterfin

Alterfin is door de NGO's opgericht om een gespecialiseerde service te verlenen aan de NGO's en aan hun partners in het Zuiden. Over welke belangenvermenging gaat het dan : het zijn toch de NGO's niet die de belangen van Alterfin dienen ! Wat belet COOPIBO en andere NGO's wettelijk dan uit eigen middelen een participatie in Alterfin te nemen ?

Het ontwerp van koninklijk besluit op de medefinanciering dat op 28 maart 1997 door de ministerraad goedgekeurd werd geeft een nieuwe definitie van belangenvermenging : De achterliggende idee van de nieuwe wetgeving blijft evenwel om elke vereniging uit te sluiten die nauwe banden onderhoudt of belangenvermenging heeft met financiële, commerciële of industriële ondernemingen die niet uitsluitend op ontwikkelingssamenwerking gericht zijn.

2.6. *Overdracht van subsidies naar deelacties en de besteding ervan als kredietfonds*

— Bepaalde « onregelmatigheden » hebben te maken met de annuïteit van de jaarlijkse actieplannen in het kader van programmafinanciering. De HCT-interpretatie is zeer strikt : als een deel van het budget niet effectief uitgegeven is op 31 december van het betreffende jaar dan kan het niet verantwoord worden als uitgegeven (annuïteit van de jaar-

la facture » = « date effective de la dépense », ce qui n'est pas précisé dans la réglementation, mais bien dans les directives de l'AGCD).

— Cette interprétation stricte est contestable, y compris pour l'IF (concept d'un plan d'action annuel qui nuirait à sa perspective pluriannuelle, s'il devait impliquer la dépense obligatoire, en moyens de trésorerie, du subside prévu pour une année précise = en opposition avec la nécessité d'assurer une gestion soigneuse).

— Dès le début, les ONG participant au programme ont insisté pour que les reports de subsides d'une année civile à l'autre soient autorisés.

2.7. *Le problème de liquidités de COOPIBO*

2.7.1. Causes

— COOPIBO ne développe pas ses propres campagnes de collecte de fonds.

— COOPIBO ne dispose que d'un capital de fonctionnement limité (13 millions de francs), complété par une ligne de crédit permanente auprès de la banque (7 millions de francs).

— La grande majorité des projets s'étendent sur plusieurs années et nécessitent par conséquent un apport financier permanent.

— COOPIBO est régulièrement confronté à des problèmes de gestion temporaires dans certains pays et/ou à de graves situations de crise.

— Les subsides aux programmes sont versés à intervalles irréguliers. A cet égard, les autorités enfreignent leurs propres règles : en 6 ans, les approbations sont intervenues trois fois dans le délai prévu par l'arrêté royal (c'est-à-dire avant le 31 décembre) et trois fois avec un retard considérable, le paiement intervenant encore plus tard.

— Les subsides pour l'éducation sont versés tardivement pour des raisons structurelles (délai prévu par la législation).

2.7.2. Solutions concrètes

— COOPIBO a globalisé les comptes bancaires des projets de manière à ce que les soldes positifs de certains projets couvrent les soldes négatifs d'autres projets; cette pratique était connue de l'AGCD et n'a jamais donné lieu à la moindre observation, sauf pour la question des intérêts au sujet de laquelle un modus vivendi a pu être trouvé le 1er janvier 1994.

— Des lignes de crédit supplémentaires ont été utilisées en Belgique et dans le Sud et un préfinancement a été demandé à des partenaires locaux.

— A certains moments, les dépenses financées par des subsides aux projets ont été retardées.

— Les subsides aux programmes étaient parfois, en partie, transférés tard dans l'année. Lorsque les fonds n'avaient pas quitté la Belgique au 31 décembre, l'AGCD était systématiquement avertie et le transfert des soldes était demandé. Par contre,

lijkse actieplannen en principe « datum factuur » = « datum effectieve uitgave », wat niet in de reglementering maar wel in de ABOS-richtlijnen geformuleerd is).

— Deze strikte interpretatie is betwistbaar, ook volgens de IF (concept van een jaarlijks actieplan, dat meteen afbreuk zou doen van zijn meerjarig perspectief, indien het de verplichte uitgave, in thesauriemiddelen, van de subsidie van een bepaald jaar zou moeten inhouden = in tegenspraak met de nodige zorgvuldgheid in het beheer).

— Van in het begin hebben programma-NGO's aangedrongen om overdrachten toe te laten van het ene kalenderjaar naar het andere.

2.7. *De liquiditeitsproblematiek van COOPIBO*

2.7.1. Oorzaken

— COOPIBO heeft zelf geen publiekscampagne.

— COOPIBO heeft slechts een beperkt eigen werkkapitaal (13 miljoen frank) aangevuld met een vaste kredietlijn bij de bank (7 miljoen frank).

— De overgrote meerderheid van de projecten lopen over meerdere jaren en hebben bijgevolg continu fondsen nodig.

— COOPIBO heeft geregeld te maken met tijdelijke beheersproblemen in bepaalde landen en/of met grote crisissituaties.

— De programmasubsidies worden op onregelmatige ogenblikken uitbetaald en hierbij overtreedt de overheid eigen regels : de goedkeuringen kwamen 3 keer op 6 jaar binnen de termijn vastgelegd door het koninklijk besluit (dat wil zeggen vóór 31 december) en driemaal rijkelijk laat, met dan nog latere uitbetaling.

— De subsidies voor educatie worden structureel laat uitbetaald (structureel in de zin van alzo vastgelegd in de regelgeving).

2.7.2. Concrete oplossingen

— COOPIBO heeft de bankrekeningen van de projecten aan elkaar gekoppeld zodat tijdelijk de positieve saldi van projecten de negatieve saldi van andere dekte; deze praktijk was op ABOS bekend en er werd nooit een opmerking over gemaakt tenzij over de intrestkwesties waar een modus vivendi werd bereikt per 1 januari 1994.

— Er werden bijkomende kredietlijnen in België en in het Zuiden gebruikt en voorfinanciering gevraagd aan partners ter plaatse.

— Op bepaalde ogenblikken werden de uitgaven op projectsubsidies vertraagd.

— Voor de programmasubsidies werden die soms voor een deel laat op het jaar doorgestuurd wanneer de gelden op 31 december niet uit België vertrokken waren, werd dit systematisch aan ABOS gemeld en gevraagd om de saldi over te dragen; wanneer de

l'AGCD n'était pas systématiquement avertie lorsque les fonds n'avaient pas été effectivement dépensés sur place au 31 décembre (cela n'a été le cas qu'à partir du plan d'action de 1996). Il faut cependant souligner qu'il s'agissait souvent de montants relativement peu importants.

— Depuis plusieurs années, COOPIBO cherche à apporter des solutions structurelles au problème de l'insuffisance de son capital de fonctionnement en collaborant avec d'autres ONG.

2.7.3. Problèmes spécifiques concernant les liquidités au Costa Rica

Etant donné qu'il n'a pas la personnalité juridique au Costa Rica, COOPIBO ne peut y contracter des emprunts.

A la fin de l'année, de nombreuses entreprises sont fermées pendant un certain temps, de sorte qu'il est difficile d'effectuer certains achats.

2.7.4. La justification des fonds de crédit

Etant donné la nature de la dépense, la justification des fonds de crédit nécessite une réglementation particulière. A défaut d'une réglementation claire, on ne peut reprocher à COOPIBO d'avoir recherché des solutions *ad hoc* pour dépenser les fonds de crédit de manière judicieuse.

2.8. *Pièces justificatives jointes (voir également point 1.6)*

— COOPIBO a lui-même attiré l'attention sur le problème de la contribution locale et sur la « valeur » des pièces justificatives locales.

2.9. *Le coordinateur national*

C'est depuis 1990 que COOPIBO aborde cette problématique avec l'AGCD, qui était informée de la manière dont COOPIBO imputait ce genre de frais.

Il est inexact que qu'il n'y avait aucune base permettant de récupérer les frais du coordinateur national sur les subsides de l'AGCD (voir annexe à la directive 5/91 — le financement des coordinateurs nationaux en tant que « membre du personnel externe » dans le cadre de projets s'insérant ou non dans un plan d'action).

3. ***Conclusion de Coopibo***

3.1. COOPIBO estime qu'un complément d'explications a permis de faire disparaître en grande partie les irrégularités signalées par l'AGCD.

3.2. Des changements internes de personnel de même que certaines causes externes sont à l'origine d'une gestion déficiente du programme au Costa Rica.

gelden op 31 december niet effectief ter plaatse uitgegeven waren werd dit niet systematisch aan ABOS gemeld (slechts vanaf het actieplan 1996 is dit wel gebeurd). Belangrijk is het wel te weten dat het dikwijls om relatief kleinere bedragen ging.

— Sinds een aantal jaren zoekt COOPIBO ook naar structurele oplossingen voor het probleem van het te kleine werkkapitaal door samenwerking met andere NGO's.

2.7.3. Specifieke problemen in verband met liquiditeiten in Costa Rica

Doordat COOPIBO in Costa Rica geen rechtspersoonlijkheid heeft kan het geen leningen opnemen.

Op het einde van het jaar zijn vele bedrijven een tijdlang gesloten zodat het moeilijk is bepaalde zaken aan te kopen.

2.7.4. De verantwoording van kredietfondsen

Wegens aard van de besteding vereist de verantwoording van kredietfondsen een aparte regelgeving. Bij gebrek aan duidelijke regelgeving, kan men COOPIBO niet verwijten *ad hoc* oplossingen gezocht te hebben om de kredietfondsen op een verantwoorde manier uit te geven.

2.8. *Onderliggende verantwoordingsstukken (zie ook punt 1.6)*

— COOPIBO wees zelf op het probleem van de lokale bijdrage en op de « waarde » van plaatselijke verantwoordingsstukken

2.9. *De landcoördinator*

Het is sinds 1990 dat COOPIBO de problematiek aankaart bij het ABOS dat op de hoogte was van de manier waarop COOPIBO dit soort van kosten in rekening bracht.

Het is niet juist dat er geen enkele basis was voor het verhalen van de kosten van de landcoördinator op de ABOS-subsidie (zie bijlage bij de richtlijn 5/91 — financiering van landcoördinatoren als « extern personeelslid » vanuit projecten binnen of buiten een actieplan).

3. ***Besluit van Coopibo***

3.1. De door het HCT gesignaleerde onregelmatigheden zijn volgens COOPIBO grotendeels verdwenen na nadere toelichting en verklaring.

3.2. Interne personeelswissels en externe oorzaken hebben tot een gebrekkig beheer geleid inzake het programma in Costa Rica.

3.3. En ce qui concerne les « opérations de transfert » entre les différents plans d'action, la communication avec l'AGCD était insuffisante.

3.4. L'essentiel est que les enquêteurs reconnaissent, selon COOPIBO, qu'il n'y a pas eu de fraude (1), que la réglementation est imprécise et inadaptée et qu'il convient d'améliorer sensiblement le contrôle effectué par les instances concernées. Outre les mécanismes de contrôle, il convient également de développer les mécanismes d'évaluation nécessaires afin que la qualité puisse être rétribuée de façon positive (2).

V. REACTIONS DE L'AGCD

1. L'AGCD est informée de 1 400 projets en moyenne; les fonctionnaires concentrent toutefois essentiellement leur énergie sur les nouveaux projets plutôt que sur les projets en cours. Une note interne informelle souligne notamment le manque de personnel et la rotation rapide de ce personnel. Il y a actuellement quatre fonctionnaires chargés du contrôle.

2. En juin 1995, l'AGCD a demandé des moyens supplémentaires au gouvernement, c'est le contraire qui s'est passé.

3. Le CAD a insisté auprès du gouvernement belge pour qu'il augmente le personnel chargé de mettre en oeuvre sa politique en matière de coopération, mais c'est le contraire qui s'est passé : le nouveau cadre du personnel prévoit un nombre de fonctionnaires beaucoup moins important que celui qui a été recommandé par l'OCDE sur la base de comparaisons internationales.

4. L'AGCD reçoit, proportionnellement, trop peu de moyens de fonctionnement : de 5 % à 6 % alors que les ONG reçoivent 8 % à 15 % (les organisations internationales leur accordent encore plus).

5. Un fonctionnaire dirigeant a proposé, en son temps, d'augmenter le poste budgétaire concernant le recrutement d'experts externes afin de permettre l'engagement d'experts internationaux (dans le cadre d'un contrat-cadre).

6. La réforme de 1992 avait une portée limitée en raison, entre autres, de l'absence de délégations de pouvoirs et du blocage de la mise en place d'un système informatique digne de ce nom.

7. Une AGCD dynamique et efficace doit assurément pouvoir disposer d'un service juridique de haut niveau et de possibilités propres en matière de contrôle et d'évaluation. Une cellule d'inspecteurs itinérants pourrait constituer une solution intéressante à cet égard.

(1) Les enquêteurs du CSC ont uniquement reconnu qu'il n'y avait pas eu enrichissement personnel dans le domaine TORTUGUERA.

(2) Coopibo s'attache ensuite en détail à l'évaluation et au contrôle en tant qu'instruments de justification.

3.3. Inzake de « doorschuifoperaties » tussen de verschillende actieplannen was er onvoldoende communicatie met ABOS.

3.4. Hoofdzaak is dat — volgens COOPIBO — de onderzoekers erkennen dat geen fraude werd gepleegd (1), dat de regelgeving onduidelijk en onaangepast is en dat er aan de controle door de verschillende betrokken instanties heel wat verbeterd moet worden. Ook moeten naast de nodige controle-, adequate evaluatiemechanismes worden ontwikkeld zodat kwaliteit ook positief beloond wordt (2).

V. REACTIES VAN HET ABOS

1. ABOS krijgt kennis van gemiddeld 1 400 projecten; de ambtenaren richten hun energie echter veelal op de nieuwe in plaats van op de lopende projecten. Een informele interne nota wijst onder meer op het gebrek aan personeel en de snelle rotatie. Thans zijn vier ambtenaren belast met controle.

2. In juni 1995 werd de regering naar extra middelen gevraagd, met omgekeerd effect.

3. Het DAC spoorde de Belgische regering aan het personeel voor haar ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te doen stijgen, maar het omgekeerde deed zich voor : een nieuw personeelskader voorzag veel minder ambtenaren dan door de OESO op basis van internationale vergelijkingen werd aanbevolen.

4. Het ABOS krijgt een te laag percentage werkingsmiddelen : 5 % à 6 % ten overstaan van de NGO's die ruim 8 % à 15 % worden gegund (bij internationale organisaties lopen die nog meer op).

5. Het voorstel werd door een leidend ambtenaar ooit gedaan om de begrotingspost met betrekking tot de aanwerving van deskundigen van buiten het bestuur, te verhogen ten einde de aanwerving van internationale experten (in het kader van een raamcontract) mogelijk te maken.

6. De hervorming van 1992 had een beperkte draagwijdte ondermeer wegens het ontbreken van bevoegdheidsdelegaties en de blokkering van de invoering van een volwaardig informaticasysteem.

7. Een slagvaardig ABOS moet zeker kunnen beschikken over een hoogwaardige juridische dienst en eigen controle- en evaluatiemogelijkheden. Een cel van reizende inspecteurs zou op dit gebied een interessante oplossing kunnen bieden.

(1) De HCT-onderzoekers hebben enkel erkend dat er geen persoonlijke verrijking werd vastgesteld in het dossier TORTUGUERA.

(2) Vervolgens wordt door Coopibo uitgebreid ingegaan op evaluatie en controle als instrumenten van verantwoording.

8. L'AGCD doit, en tout cas, obtenir un véritable cadre extérieur (statut des coopérants).

9. Le meilleur contrôle se fait sur place.

10. En ce qui concerne la nouvelle réglementation, il est normal que les situations et l'environnement dans lesquels opère l'AGCD évoluent, mais il ne doit pas nécessairement en résulter une paperasserie excessive ni d'effets pervers. Il y a toutefois lieu d'attirer également l'attention sur le fait que les ONG font également du lobbying auprès des cabinets en vue d'influencer la prise de décision. L'AGCD peut ensuite être placée en quelque sorte devant le fait accompli et s'occuper de la mise en œuvre.

11. On a rappelé par écrit aux ONG qu'il existait une réglementation en matière de contrôle des subsides accordés.

12. L'ensemble de la problématique des ONG se résume à chercher le juste milieu entre l'affectation des fonds publics, une gestion convenable, la justification des subsides et les besoins existants outremer.

13. La réglementation a toujours évolué : elle s'est rapprochée de la réalité et vise à traiter équitablement toutes les ONG.

14. La collaboration des fédérations est certainement indispensable pour définir la politique visant le secteur des ONG (1).

15. Il ne faut pas non plus oublier que COOPIBO est passé à un système de financement de programme, système grâce auquel les fonds sont mis plus rapidement à disposition (l'avis de l'ambassade n'est pas nécessaire) et qui convenait parfaitement au mode de fonctionnement de COOPIBO. COOPIBO était une des meilleures ONG qui fournissait un excellent travail sur le plan du contenu, mais était très faible sur le plan administratif.

16. Présenter les frais d'administration sous la forme d'un tableau, comme c'est le cas dans les rapports annuels, est une bonne solution.

17. Evaluation n'est pas synonyme de contrôle (la première étant axée sur l'avenir, le second étant de nature plutôt répressive).

VI. RECOMMANDATIONS

1. Les règles applicables aux ONG

1. Bien qu'un certain nombre d'irrégularités relevées à raison par le Comité supérieur de contrôle (CSC) aient, ultérieurement, été ramenées à leurs justes proportions par COOPIBO, notamment, en les plaçant dans une perspective plus large — tant dans le temps que dans l'espace — il reste absolument inacceptable que la justification financière de subsides déterminés présente autant de lacunes.

(1) Un certain nombre de décomptes à propos desquels Coopibo répond tardivement à des questions de l'AGCD illustrent la nécessité de cette collaboration.

8. ABOS moet in elk geval een echt buitenkader krijgen (statuut voor de coöperanten).

9. De beste controle gebeurt ter plaatse.

10. Wat de nieuwe regelgeving betreft : het is normaal dat situaties en de omgeving waarin ABOS optreedt evolueren, maar dit hoeft niet noodzakelijk te leiden tot een papierberg of pervers te zijn. Er dient evenwel ook de aandacht op gevestigd dat de NGO's ook bij de kabinetten lobbyen met het oog op de beïnvloeding van de besluitvorming. ABOS kan vervolgens, in zekere zin voor voldongen feiten worden gesteld, en zorgen voor de uitvoering.

11. De NGO's werden schriftelijk herinnerd aan het bestaan van een reglementering inzake de controle op toegekende subsidies.

12. De hele problematiek van de NGO's komt neer op het vinden van een middenweg tussen de besteding van overheidsmiddelen, een behoorlijk bestuur, de rechtvaardiging van de toelagen en de bestaande noden overzee.

13. De reglementering is steeds geëvolueerd en sluit meer aan bij de realiteit en bij de gelijke behandeling van alle NGO's.

14. De medewerking van de federaties is zeker vereist voor het bepalen van het beleid gericht op de NGO-sector (1).

15. Er mag ook niet over het hoofd worden gezien dat COOPIBO overstapte naar een systeem van programmafinanciering waardoor sneller middelen ter beschikking werden gesteld (geen advies ambassade nodig) en dat goed aansloot bij de werking van COOPIBO. COOPIBO was één van de betere NGO's die inhoudelijk puik werk afleverde maar administratief, vrij zwak was.

16. De administratiekosten voorstellen in een tabel, zoals in de jaarverslagen, is een goede oplossing.

17. Evaluatie is niet hetzelfde als controle (eerste eerder gericht op toekomst, tweede eerder repressief).

VI. AANBEVELINGEN

1. De regelgeving voor NGO's

1. Alhoewel een aantal onregelmatigheden die door het HCT terecht waren opgemerkt, naderhand door COOPIBO konden worden herleid tot hun juiste proporties door ze ondermeer in een breder perspectief — zowel in tijd als in ruimte — te plaatsen, toch blijft het volstrekt onaanvaardbaar dat de financiële verantwoording voor bepaalde subsidies zoveel hiaten vertoonde.

(1) Dit kan worden geïllustreerd door een aantal afrekeningen waar Coopibo laattijdig antwoordt op vragen van het ABOS.

Sans vouloir mettre en doute les bonnes intentions des personnes concernées ni la constatation finale qu'il n'a nullement été question d'enrichissement personnel, il convient cependant de faire observer à cet égard que la bonne cause ne justifie pas toujours les moyens. C'est ainsi que la présentation d'une comptabilité ne correspondant pas à la réalité sur de nombreux points est inadmissible.

2. Il est indiqué d'une manière générale que, par sa complexité et son ampleur, la réglementation actuelle n'est pratiquement plus applicable et que tant l'AGCD que les ONG ont besoin d'urgence d'une nouvelle réglementation fortement simplifiée excluant autant que possible des interprétations contradictoires.

3. Une des caractéristiques du nouveau projet d'arrêté royal est la généralisation du financement par programme. Ce système a été instauré lors de la réforme précédente, intervenue en 1991, et, à cette occasion, COOPIBO, notamment, a été directement notée comme une ONG cadrant parfaitement avec la nouvelle stratégie. Au bout de six ans, il est à présent constaté que ce système peut, apparemment, être considéré comme suffisamment positif et qu'il pourrait être généralisé. L'examen de certaines activités de l'ONG « modèle » COOPIBO a toutefois permis à la commission d'enquête parlementaire de se rendre compte que tout n'y était pas parfait non plus. Par exemple, un dialogue permanent entre l'autorité et l'ONG a, dans la pratique, certainement fait défaut. Du côté de l'AGCD, il a même été ouvertement admis que celle-ci n'était pas suffisamment armée pour assumer cette tâche. Il faut dès lors se demander si tel est vraiment le cas à la veille de l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation.

4. Il convient à tout prix d'éviter un (second) faux départ. Tous les acteurs devraient absolument procéder à une préparation approfondie. Pour l'AGCD, celle-ci implique d'abord de passer au crible toutes les ONG lors de leur agrément. Cette radioscopie devra indiquer quelles ONG peuvent présenter une évaluation favorable de leur programme précédent (période 1992-1996), celles qui sont en mesure de proposer un programme cohérent — et d'étayer cette proposition par leur expérience en la matière. Les résultats de cette première opération feront directement apparaître non seulement dans quelle mesure le monde des ONG se sera restructuré ou conformé à la nouvelle réglementation mais aussi et surtout si l'AGCD est suffisamment armée pour jouer d'emblée le rôle qu'on peut attendre d'un service public qui met plusieurs milliards de francs à la disposition de tiers. Au cas où les résultats de cette première mission de reconnaissance s'avéreraient insuffisants et/ou douteux, on ferait mieux, entre-temps, d'attendre que soit mise en œuvre la nouvelle approche généralisée, basée sur les programmes. En effet, il serait absurde d'introduire un nouveau système général (*all in*) qui, en cas d'abandon de l'examen *ex ante*

Zonder hierbij de goede bedoelingen van de betrokken personen en de uiteindelijke vaststelling dat er nergens sprake is geweest van enige persoonlijke verrijking in twijfel te trekken, moet hier toch gewaarschuwd worden dat het goede doel niet de middelen heiligt. Zo is het voorleggen van een boekhouding die op heel wat punten niet met de werkelijkheid overeenstemt, onaanvaardbaar.

2. Algemeen wordt gesteld dat de huidige reglementering door haar complexiteit en omvang niet meer praktisch hanteerbaar is en dat zowel het ABOS als de NGO's dringend behoefte hebben aan een nieuw sterk vereenvoudigde reglementering waarbij tegenstrijdige interpretaties zoveel mogelijk worden uitgesloten. Eenheid van visie op reglementering en controle is hierbij absoluut noodzakelijk.

3. Eén van de hoofdkenmerken van de nieuwe reglementering inzake de erkenning en de betoelaging van de NGO's is de veralgemening van de programmafinanciering. Dit systeem werd bij de vorige hervorming in 1991 ingevoerd en onder andere COOPIBO werd hierbij direct aangestipt als een NGO die perfect paste in de nieuwe strategie. Na zes jaar wordt nu vastgesteld dat dit systeem blijkbaar voldoende positief kan worden beoordeeld en voor een veralgemening in aanmerking komt. Het onderzoek van bepaalde activiteiten van de « model »-NGO COOPIBO heeft de opvolgingscommissie nochtans geleerd dat ook hier één en ander verkeerd is gelopen. Een permanente dialoog bijvoorbeeld tussen overheid en NGO heeft in de praktijk niet plaatsgevonden. Vanuit het ABOS werd zelfs onomwonden toegegeven dat het niet voldoende uitgerust was om die taak aan te kunnen. De vraag dient hier dan ook gesteld of dit op de vooravond van het in voege treden van een nieuwe reglementering wel het geval is.

4. Het nemen van een (tweede) valse start moet te allen prijze worden vermeden. Een grondige voorbereiding door alle betrokken actoren is absoluut noodzakelijk. Vanuit het ABOS houdt dit in eerste instantie in dat alle NGO's bij hun erkenning grondig worden doorgelicht. Die doorlichting zal moeten aantonen welke NGO's een gunstige evaluatie van hun vorig programma (periode 1992-1996) kunnen voorleggen, welke in staat zijn een coherent programma in te dienen en te onderbouwen door hun ervaring ter zake. Uit de resultaten van die eerste opdracht zal niet alleen direct blijken in welke mate de NGO-wereld zich zal herschikt of geconformeerd hebben naar de nieuwe reglementering toe, maar ook en vooral of het ABOS voldoende gewapend is om van meet af aan de rol te spelen die van een overheidsdienst, die ettelijke miljarden ter beschikking stelt aan derden, mag worden verwacht. Indien mocht blijken dat de resultaten van die eerste erkenningsopdracht onvoldoende en/of twijfelachtig zijn dan doet men er best aan voorlopig te wachten met het invoeren van de veralgemeende programma-aanpak. Het zou immers onverantwoord zijn een nieuw « *all in* » systeem in te voeren, dat bij het wegvallen van

traditionnel, se fonderait uniquement sur une confiance insuffisamment garantie.

5. Quel que soit le contenu concret de la nouvelle réglementation, il y a lieu, en tout état de cause, de respecter strictement les règles fondamentales suivantes :

— l'AGCD doit mettre les subsides en temps opportun à la disposition des ONG;

— à leur tour, les ONG doivent remettre leurs justifications complètes dans les délais réglementaires.

Dans le passé, le non-respect des ces prescriptions simples en soi ont donné lieu à de nombreux problèmes et malentendus. C'est ainsi, par exemple, que la non-production d'un premier décompte était la cause directe du versement tardif d'une seconde tranche et, dans l'intervalle, l'ONG concernée se voyait contrainte de financer la tranche suivante par d'autres moyens. Il en résultait, finalement, une fusion des opérations financières relatives à des tranches successives, ce qui excluait une vérification absolue.

2. Comptabilité et contrôle financier

6. A l'avenir également, une comptabilité complète et transparente, à soumettre à un contrôle financier, restera absolument nécessaire pour toutes les ONG. Cette exhaustivité implique aussi la comptabilisation d'autres revenus que les subsides versés, y compris les intérêts (même ceux produits par des comptes locaux !).

7. La future réglementation comptable pourrait contenir des règles flexibles en matière de report de subsides non affectés, mais à condition d'y ajouter des conditions précises (demande motivée à introduire à temps auprès de l'autorité).

8. En ce qui concerne l'imputation des frais d'administration, il serait préférable d'instaurer un régime forfaitaire, qui offre l'avantage de la simplicité. Il sera toutefois nécessaire de réaliser une étude sérieuse concernant l'importance de ce forfait. Il va par ailleurs de soi qu'il faudra établir une distinction entre les frais variables et les frais fixes. Compte tenu du recours généralisé au coordinateur de pays et de l'utilité de cette fonction dans le secteur des ONG, l'AGCD devra intégrer cet élément dans la réglementation relative aux frais d'administration.

3. Evaluation et contrôle

9. Le contrôle financier actuel devrait être complété par un contrôle d'efficience. Toutefois, pour effectuer ce contrôle de qualité quant au contenu, on devrait pouvoir partir de programmes définissant sans équivoque le contenu, les objectifs et les moyens. En d'autres termes, il y a lieu de prévoir des définitions précises, correctes et « mesurables » des objectifs à réaliser. En outre, il faudrait veiller à

het traditioneel *ex ante*-onderzoek, enkel zou gebaseerd zijn op onvoldoende gegarandeerd vertrouwen.

5. Wat ook de concrete inhoud mag zijn van de nieuwe reglementering, volgende basisregels dienen in elk geval strikt te worden in acht genomen :

— de subsidies dienen tijdig door het ABOS ter beschikking gesteld van de NGO's;

— de NGO's moeten op hun beurt binnen de reglementair voorziene periode hun volledige verantwoordingen voorleggen.

Het niet naleven van deze in se eenvoudige voorschriften gaf in het verleden aanleiding tot heel wat moeilijkheden en misverstanden. Zo was bijvoorbeeld het niet tijdig voorleggen van een eerste afrekening de rechtstreekse oorzaak voor het laattijdig storten van een tweede schijf en zag de betrokken NGO zich verplicht intussen over te gaan tot financiering met andere middelen. Dit leidde uiteindelijk tot een versmelting van financiële verrichtingen van opeenvolgende schijven waarop een sluitende verificatie onmogelijk werd.

2. Boekhouding en financiële controle

6. Ook in de toekomst zal voor alle NGO's een transparante volledige boekhouding, waarop een financiële controle moet worden uitgevoerd, absoluut noodzakelijk blijven. Dit « volledig » zijn houdt in dat ook andere opbrengsten dan de gestorte subsidie met inbegrip van intresten (ook die op plaatselijke rekeningen !) eveneens worden geboekt.

7. In de toekomstige boekhoudkundige reglementering kunnen er best flexibele overdrachtsregels inzake niet aangewende subsidies worden ingeschreven op voorwaarde dat hieraan duidelijke voorwaarden (tijdig en gemotiveerd verzoek bij de overheid in te dienen) worden gekoppeld.

8. Inzake de aanrekening van administratiekosten is het aangewezen om te komen tot een forfaitaire regeling wat de aantrekkelijkheid van de eenvoud biedt. Wel zal het nodig zijn een ernstige studie te doen in verband met de hoogte van dit forfait. Daarbij ligt het voor de hand dat zich dan een onderscheid opdringt tussen variabele en vaste kosten. Gezien het veralgemeend gebruik en nut van de functie van een landencoördinator in de NGO-sector dient het ABOS dit te integreren in de regeling voor administratiekosten.

3. Evaluatie en controle

9. Aan de huidige financiële controle dient een controle op de doelmatigheid te worden gekoppeld. Om die inhoudelijke kwaliteitscontrole te kunnen uitvoeren moet men echter kunnen vertrekken vanuit programma's waarbij inhoud, doelstellingen en middelen ondubbelzinnig geformuleerd zijn. Met andere woorden nauwkeurige, correcte en meetbare definities moeten worden opgegeven van de te reali-

disposer d'indicateurs précis permettant d'évaluer le degré de réalisation du programme.

10. Eu égard au rôle non négligeable qui, dans le nouveau système, sera dévolu aux contrôleurs et aux évaluateurs, il s'agira, à cet égard, également de préciser clairement qui assurera ces contrôles et évaluations, quel en sera l'objet et comment ils seront exécutés.

Une première exigence en la matière est sans aucun doute que chaque ONG veille elle-même à mettre en place un mécanisme de contrôle et d'audit et fasse rapport à ce sujet à l'autorité. L'AGCD évaluera ces mécanismes internes et effectuera d'ailleurs elle-même un examen tant au siège de l'ONG que sur place. Pour assurer cette tâche d'une manière performante, un effort sérieux devra être consenti en vue de mettre à la disposition à la fois du service des ONG que des sections concernées de l'AGCD un personnel qualitativement et quantitativement suffisant. Le recours éventuel à des experts externes se justifierait également dans certaines conditions.

11. Un point important est que l'ensemble du fonctionnement et de la comptabilité d'une ONG pourra faire l'objet d'une évaluation et d'un contrôle. L'administration devra toutefois être capable d'absorber cette multiplicité de rapports de contrôle et d'évaluation qui lui seront soumis ou qu'elle devra elle-même rédiger et d'en intégrer effectivement les résultats dans la future politique.

4. Les relations entre les sections et les ONG

12. Dans le cadre de la réforme de la collaboration avec les ONG, une tâche spécifique sera réservée aux sections. Cette mission sera la suivante :

— procéder à une analyse la plus approfondie possible du statut, des objectifs et du fonctionnement des partenaires locaux des ONG et de la présence ou non sur place d'auditeurs autonomes fiables auxquels il devrait être possible de faire appel;

— exécuter les vérifications sur place et pouvoir dès lors opérer hors du pays où elles sont situées; cette mission ne peut se résumer à effectuer une simple visite des projets mais suppose l'exercice d'un contrôle réel;

— être associées à l'évaluation des programmes;

— fournir un feed back positif aussi bien aux ONG qu'à l'AGCD en matière de rédaction de rapports, d'évaluation et de suivi éventuel de la politique.

Cette extension des missions des sections suppose que les chefs de sections et leur personnel obtiennent un statut à part entière et adéquat. Le statut doit leur permettre d'exercer un contrôle en toute indépendance. Il faudra prévoir des procédures de recrutement objectives afin d'exclure toute possibilité de

seren oogmerken. Daarenboven moet er duidelijkheid zijn over de indicatoren die het mogelijk maken de realisatiegraad van het programma te evalueren.

10. Gelet op de niet te overschatten rol die in het nieuwe systeem zal worden toebedeeld aan controleurs en evaluatoren, zal het er op aankomen ook hier duidelijke afspraken te maken over wie, wat op welke manier gaat controleren en evalueren.

Een eerste vereiste hierbij is zonder twijfel dat elke NGO zelf zorgt voor een eigen controle- en auditmechanisme en hierover rapporteert aan de overheid. Het ABOS zal die interne mechanismen beoordelen en tevens zelf onderzoek uitvoeren, zowel in de NGO-zetel, als op het terrein. Om dit op een performante manier te kunnen doen zal er een ernstige inspanning moeten worden geleverd om zowel de NGO-dienst als de betrokken secties van het ABOS, zowel kwalitatief als kwantitatief, met voldoende mensen uit te rusten. Een beroep op eventuele externe experts kan hierbij onder bepaalde voorwaarden eveneens verantwoord zijn.

11. Belangrijk is dat enerzijds de totale werking en boekhouding van een NGO het voorwerp van een evaluatie en controle zal kunnen uitmaken. Anderzijds zal de administratie ook bekwaam moeten zijn om die veelheid aan controle- en evaluatieverslagen die haar zullen worden voorgelegd of die ze zelf zal opstellen, te verwerken en de resultaten hiervan daadwerkelijk te integreren in het toekomstig beleid.

4. De verhouding tussen de secties en de NGO's

12. Bij de hernieuwde samenwerking met de NGO's is er een specifieke opdracht weggelegd voor de secties die zal bestaan uit :

— het zo grondig mogelijk analyseren van het statuut, de doelstellingen en de werking van de plaatselijke partners van de NGO's en van het al dan niet voorhanden zijn van betrouwbare lokale autonome auditors, waarvan de inschakeling eveneens moet mogelijk zijn;

— het uitvoeren van lokale verificaties en dus buiten het land van hun standplaats kunnen optreden; dit mag zich niet beperken tot het louter brengen van een bezoek aan de projecten, maar veronderstelt een daadwerkelijke controle;

— het krijgen van inspraak bij de beoordeling van de programma's;

— het verzorgen van een positieve terugkoppeling, zowel naar de NGO's als naar het ABOS, inzake rapportering, evaluatie en eventuele gevolgen voor het beleid.

Deze uitgebreide taken voor de secties veronderstelt een volwaardig en degelijk statuut voor de sectiehoofden en -personeel. Het statuut moet hun mogelijk maken om over onafhankelijke controlemogelijkheden te beschikken. Politieke benoemingen en onduidelijke criteria voor herbenoeming moeten uit-

nomination politique et l'application de critères imprécis pour le renouvellement des nominations.

13. Enfin, la CPS appelle, dès aujourd'hui, à l'établissement d'un dialogue général sur la politique à mener entre les autorités, le parlement et les ONG.

Un aspect de ce dialogue (qui peut être inféré du présent dossier) est l'assiette financière des ONG. Si, actuellement, les ONG contribuent au financement des projets, leur patrimoine est toutefois modeste par rapport à leur chiffre d'affaires. Il est donc souhaitable de prévoir un système respectant un équilibre entre la nécessité de maintenir un large éventail d'ONG grandes et petites et celle d'assurer au secteur une base financière saine.

gesloten worden via objectieve aanwervingsprocedures.

13. Ten slotte wil de opvolgingscommissie reeds hier oproepen tot een algemene beleidsdialoog tussen de overheid, het parlement en de NGO's.

Eén aspect van deze dialoog (en op basis van dit dossier af te leiden) vormt de financiële draagkracht van de NGO's. Momenteel is er een eigen inbreng, maar in vergelijking met hun financiële omzet is het eigen vermogen vaak gering. Hier dringt zich een regeling op waarbij een evenwicht nagestreefd moet worden tussen een uitgebreid spectrum van kleine en grote NGO's enerzijds en de noodzaak aan een gezonde financiële basis van de sector.

VII. — MODULMED-BENIN

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné ce dossier les 3, 10 et 24 mars 1997.

Elle a entendu successivement les personnes suivantes :

— *Le 3 mars* :

1. des représentants des cabinets concernés à l'époque : MM. Guillot-Pingue (Commerce extérieur) et Lenaerts (Affaires étrangères) (1);

2. des diplomates : M. Brouhns, à l'époque conseiller à l'ambassade de Belgique à Lagos, Nigéria (et actuellement chef de cabinet du ministre du Commerce extérieur);

3. des représentants de la SA Modulmed : MM. Bersani (à l'époque administrateur délégué) et Willocx (actuellement administrateur délégué).

— *Le 10 mars* :

1. des enquêteurs du Comité supérieur de contrôle (MM. De Vuyst et Van der Meersch);

2. l'inspection des Finances (MM. Pirard et Hendrix);

3. des fonctionnaires de l'Office national du ducroire (M. Boes), de la Trésorerie (M. Arnold), des Affaires étrangères (M. Putman) et de l'AGCD (Mme Gerlo et MM. Lelièvre-Damit et Mahaut).

— *Le 24 mars* :

1. M. Monin, consul honoraire, ancien consul de Belgique à Cotonou, Bénin;

2. trois anciens secrétaires d'Etat à la Coopération au développement : MM. De Donnéa et Kempinaire et Mme Mayence-Goosens.

II. SYNTHESE

1. Contenu du dossier

a) Le dossier Modulmed-Bénin comporte un prêt d'Etat à Etat (2), d'un montant de 100 millions de

(1) M. Eric André, membre du cabinet de la Coopération au développement à l'époque était excusé pour raison médicale.

(2) Les prêts d'Etat à Etat sont des crédits accordés par la Belgique à des pays en voie de développement, dans un double objectif: d'une part, contribuer au développement des pays bénéficiaires et, d'autre part, promouvoir les exportations belges.

Ces crédits sont accordés à des conditions avantageuses : durée de 30 ans, dix ans de délai de grâce, taux d'intérêt de 0 % ou 2 % (selon que le PNB/habitant est inférieur ou supérieur à 1 395 USD).

En raison du niveau élevé de l'élément-don compris dans le prêt d'Etat à Etat, environ 80 %, les crédits d'Etat sont reconnus par le « Development Assistance Committee » (DAC) de l'OCDE comme aide publique au développement.

VII. — MODULMED-BENIN

I. INLEIDING

De opvolgingscommissie heeft dit dossier besproken op 3, 10 en 24 maart 1997.

Achtereenvolgens werden gehoord :

— *Op 3 maart* :

1. vertegenwoordigers van de toenmalige betrokken kabinetten : de heren Guillot-Pingue (Buitenlandse Handel) en Lenaerts (Buitenlandse Zaken) (1);

2. diplomaten : de heer Brouhns, toen ambassaderaad op de Belgische ambassade te Lagos, Nigeria (en momenteel kabinetschef van de minister van Buitenlandse Handel);

3. vertegenwoordigers van de NV Modulmed : de heren Bersani (toenmalig afgevaardigde-bestuurder) en Willocx (actueel afgevaardigde-bestuurder).

— *Op 10 maart* :

1. enquêteurs van het Hoog Comité van Toezicht (de heren De Vuyst en Van der Meersch);

2. inspectie van Financiën (de heren Pirard en Hendrix);

3. ambtenaren van de Nationale Delcrederedienst (de heer Boes), de Thesaurie (de heer Arnoldi), Buitenlandse Zaken (de heer Putman) en ABOS (Mevrouw Gerlo en de heren Lelièvre-Damit en Mahaut).

— *Op 24 maart* :

1. de heer Monin, gewezen Belgisch ereconsul te Cotonou, Benin;

2. drie gewezen staatssecretarissen voor Ontwikkelingssamenwerking : de heren De Donnéa en Kempinaire en Mevrouw Mayence-Goosens.

II. SYNTHESE

1. Inhoud van het dossier

a) Het dossier Modulmed-Benin behelst een lening van staat tot staat (2), ten belope van 100 mil-

(1) De heer Eric André, lid van het toenmalig kabinet van Ontwikkelingssamenwerking, was verontschuldigd om medische redenen.

(2) De leningen van staat tot staat zijn kredieten die België aan ontwikkelingslanden toekent met een dubbele doelstelling : enerzijds een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de begunstigde landen en anderzijds de Belgische export bevorderen.

Deze kredieten worden toegekend tegen gunstige voorwaarden : looptijd van 30 jaar, respijtperiode van 10 jaar en interestvoet van 0 % of 2 % (naargelang het BNP/inwoner lager respectievelijk hoger is dan 1 395 USD).

Daar het giftelement in de lening van staat tot staat ongeveer 80 % bedraagt worden de staatskredieten door de « *Development Assistance Committee* » (DAC) van de OESO erkend als openbare ontwikkelingssteun.

francs et assorti de conditions « modérées », consenti par la Belgique à la république du Bénin.

Combiné avec un prêt commercial au Bénin de 313 millions de francs — qui était garanti à concurrence de 90 % par l'OND, pour compte de l'Etat — ce prêt d'Etat à Etat (PEE) devait permettre au Bénin de financer l'étude, la livraison FOB, le transport et l'assurance ainsi que l'assemblage d'un hôpital modulaire de 140 lits, constitué de modules emboîtables.

Le contrat d'achat conclu entre la SA Modulmed et la république du Bénin a été signé le *23 février 1983*, date antérieure à la signature des deux conventions de crédit précitées.

b) Ce n'est qu'en 1985 que l'AGCD intervient explicitement dans ce dossier en prenant à sa charge un programme biennal d'assistance technique, d'un montant de 44 millions de francs.

c) Au cours de l'examen en commission, la Cour des comptes a révélé qu'il y avait eu en outre dans ce dossier une intervention du Copromex d'un montant de 47,541 millions de francs à titre de bonifications d'intérêts entre 1984 et 1993.

d) En ce qui concerne l'intervention du Ducroire, les chiffres suivants ont été communiqués :

BENIN (en millions de francs)

	Crédit acheteur	payé	impayé
principal	313	43	270
intérêts	135	33	102
Total	448	76	372

Le montant impayé de 372 millions de francs a été indemnisé à 90 % soit 334 millions de francs, par le Ducroire.

Les créanciers publics, réunis au sein du club de Paris, ont accordé au Bénin un délai de paiement ainsi qu'une remise de dette de 67 %, dont une partie en 1991 et le reste en 1996.

Le coût (la perte) sur ce crédit s'élève donc à 334 millions de francs x 67 % = 224 millions de frans.

Afin d'éviter toute équivoque, il est précisé :

— que la remise de dette qui a été accordée porte sur tous les crédits d'une durée initiale supérieure à un an et souscrits avant le 31 mars 1989, quel que soit le projet auquel les crédits étaient destinés. L'aide ainsi offerte l'est donc sur la base de critères purement objectifs et sur une base multilatérale;

— que l'AGCD a pris à sa charge 32 millions de francs sur la remise de dette susvisée de 224 millions de francs.

e) L'hôpital a été construit à 5 km du centre de la ville de Natitingou, lieu de naissance du président de l'époque et actuel président du Bénin, Mathieu Ke-

joen frank en tegen « zachte » voorwaarden, van België aan de republiek Benin.

Samen met een commerciële lening aan Benin van 313 miljoen frank — die voor 90 % werd gewaardborgd door de NDD, voor rekening van de Staat — moest deze lening van staat tot staat (LSS) de aankoop door Benin financieren van de studie, de levering FOB, het transport en de verzekering ervan, evenals de assemblage van een modulair hospitaal van 140 bedden opgebouwd uit aaneengeschakelde modules.

Het aankoopcontract tussen de NV Modulmed en de republiek Benin werd ondertekend op *23 februari 1983*, datum die voorafgaat aan de ondertekening van beide hogervernoemde kredietovereenkomsten.

b) Een expliciete ABOS-tussenkomst in dit dossier komt er pas in 1985 wanneer ABOS een tweejaarlijks programma van technische bijstand, ten belope van 44 miljoen frank, ten laste van zijn begroting neemt.

c) Tijdens de behandeling in commissie is gebleken, op aandringen van het Rekenhof, dat er bovendien een COPROMEX-tussenkomst in dit dossier is geweest ten belope van 47,541 miljoen frank voor interestenbonificaties tussen 1984 en 1993.

d) Wat de tussenkomst van Delcredere aangaat, werden volgende gegevens meegedeeld :

BENIN (in miljoenen frank)

	Koperskrediet	betaald	onbetaald
hoofdsom	313	43	270
kredietrente	135	33	102
Totaal	448	76	372

Het onbetaalde bedrag van 372 miljoen frank werd door Delcredere vergoed aan 90 %, zijnde 334 miljoen frank.

De publieke schuldeisers verenigd in de Club van Parijs hebben aan Benin een uitstel van betaling toegestaan, alsook een schuldvermindering van 67 %, waarvan een gedeelte in 1991 en de rest in 1996.

De kost (het verlies) op dit krediet bedraagt dus 334 miljoen frank x 67 % = 224 miljoen frank.

Voor alle duidelijkheid wordt hierbij gepreciseerd :

— dat de schuldvermindering die werd toegekend, betrekking had op alle kredieten met een initiële looptijd van meer dan 1 jaar die getekend werden voor 31 maart 1989, ongeacht het project dat achter de kredieten schuilging. De hulp die alzo wordt geboden, gebeurt dus op louter objectieve criteria en op multilaterale basis;

— dat ABOS 32 miljoen frank van bovenvermelde schuldverlichting van 224 miljoen frank ten laste heeft genomen.

e) Het ziekenhuis werd gebouwd op 5 km buiten het centrum van de stad Natitingou, geboorteplaats van de toenmalige én actuele president van Benin,

rekou. Dans cette ville de ± 30 000 habitants se trouve déjà un centre de santé du district (99 lits) géré par une coopération chinoise.

2. Chronologie

a) Sur proposition du cabinet du Commerce extérieur et contre l'avis négatif de l'administration du Commerce extérieur qui estimait que Modulmed ferait mieux d'approcher un autre marché que celui du Bénin, le ministre et le secrétaire d'Etat au Commerce extérieur ont soumis, le 15 décembre 1982, au Comité ministériel pour les relations économiques extérieures (CMREE) une proposition d'octroi au Bénin d'un prêt d'Etat à Etat d'un montant de 100 millions de francs en vue de financer l'achat de l'hôpital Modulmed.

Le CMREE a pris une décision positive (1) sous réserve d'un avis favorable du Ducroire sur un crédit commercial pour le même projet. Le Conseil d'administration de l'Office national du Ducroire (OND) donna à son tour un avis favorable pour le compte de l'Etat, pour autant qu'un prêt d'Etat à Etat de 100 millions de francs soit approuvé (Cela signifie que le Ducroire ne souhaite pas assumer le risque, mais qu'il s'en décharge sur l'Etat).

b) Le 27 avril 1983, le ministère des Finances du Bénin a envoyé à la Banque nationale de Belgique un télex lui communiquant la décision par laquelle le prêt d'Etat à Etat signé le 28 mars 1983 de même que tous les autres documents signés concernant le projet Modulmed devaient être considérés comme annulés. Selon l'ambassadeur de Belgique de l'époque, le président Kerekou estimait que Modulmed n'était pas fiable, que le prix était trop élevé et l'hôpital de qualité médiocre.

A la suite d'interventions à la fois de Modulmed et de l'ambassadeur de Belgique, les problèmes avaient pu être résolus le 25 mai 1983 et les engagements pris furent à nouveau confirmés.

c) Malgré le fait que le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement de Donnéa ait tenu compte, en 1983, de l'avis négatif de l'AGCD vis-à-vis des propositions d'assistance technique et communiqué un avis négatif à Modulmed, le problème se pose à nouveau en 1985, dans le chef du ministre de la Santé publique du Bénin et sur base d'un avis positif de l'ambassadeur de Belgique à Lagos (« en raison de l'image de la Belgique et du prêt d'Etat à Etat déjà existant »).

Bien que l'AGCD persiste dans ses avis négatifs, le secrétaire d'Etat de Donnéa lui confie cette fois la « *mission* » de prendre contact avec Modulmed et de

(1) Vu la politique restrictive de l'OND à l'égard du Bénin, la note soulignait la possibilité de souscrire l'assurance pour compte de l'Etat.

Mathieu Kerekou. In deze stad van ± 30 000 inwoners bevindt zich reeds een districtsgezondheidscentrum (99 bedden) gerund door een Chinese coöperatie.

2. Chronologie

a) Op voorstel van het kabinet Buitenlandse Handel en tegen het negatief advies van de administratie voor de Buitenlandse Handel in, die stelde dat Modulmed er wellicht beter aan zou doen een andere markt dan deze van Benin te benaderen, legden de minister én de staatssecretaris voor Buitenlandse Handel op 15 december 1982 het ministerieel comité voor buitenlandse economische betrekkingen (MCBEB) een voorstel voor tot de toekenning aan Benin van een lening van staat tot staat ten bedrage van 100 miljoen frank om de aankoop te financieren van het Modulmed-ziekenhuis.

Het MCBEB besliste positief (1) onder voorbehoud van een gunstig advies van de Delcredere voor een commercieel krediet voor hetzelfde project. Op zijn beurt adviseerde de Raad van Beheer van de Nationale Delcrederedienst (NDD) gunstig voor rekening van de Staat voorzover een lening van staat tot staat van 100 miljoen frank zou worden goedgekeurd (Dit wil zeggen dat Delcredere het risico niet voor eigen rekening wenst te nemen, maar het doorverwijst naar de Staat).

b) Op 27 april 1983 zond het ministerie van Financiën van Benin een telex aan de Nationale Bank van België waarbij de beslissing werd meegedeeld dat de op 28 maart 1983 ondertekende lening van staat tot staat evenals alle andere in verband met het Modulmedproject ondertekende documenten als geannuleerd moesten worden beschouwd. Volgens de Belgische toenmalige ambassadeur vond president Kerekou Modulmed onbetrouwbaar, de prijs te hoog en het ziekenhuis van lage kwaliteit.

Na interventies én van Modulmed én van de Belgische ambassadeur, bleken de problemen op 25 mei 1983 van de baan én werden de aangegane verbintenissen opnieuw bevestigd.

c) Hoewel de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking de Donnéa in 1983 rekening houdt met het negatief advies van ABOS met betrekking tot voorstellen voor technische bijstand en een negatieve beslissing meedeelt aan Modulmed, keert de vraag in 1985 terug, in de mond van de Beninse minister van Volksgezondheid en met positief advies van de Belgische ambassadeur te Lagos (« omwille van het imago van België en van de reeds bestaande lening van staat tot staat »).

Hoewel ABOS volhoudt in zijn negatieve adviezen krijgt het van de staatssecretaris de Donnéa ditmaal de « *opdracht* » contact op te nemen met Modulmed

(1) Gelet op de restrictieve politiek van de NDD ten aanzien van Benin wees de nota op de mogelijkheid de verzekering voor rekening van de Staat te nemen.

développer des propositions d'assistance technique. Un programme de coopération médicale d'un montant de 44 millions de francs (entre autres formation et bourses) est signé le 7 janvier 1986.

d) A la requête de la SA Modulmed et à la condition que le maître de l'ouvrage (le Bénin) finance lui-même le solde, le CMREE a approuvé, le 5 juin 1985, un deuxième prêt d'Etat à Etat d'un montant de 15 millions de francs pour le financement de neuf modules supplémentaires (prix total : ± 26 millions de francs).

e) Selon les constatations faites sur place par le CSC en août 1996 « il semble que rien ne fonctionne plus ». Les manquements techniques — qui ont déjà été exposés en détail notamment dans le rapport d'une mission de l'AGCD en 1987 — n'ont, selon les responsables actuels, fait que s'aggraver au cours des années.

Par contre, depuis peu et pour la première fois, le taux d'occupation de l'hôpital serait de 100 %, parce que l'hôpital chinois (moins coûteux) aurait fermé ses portes (1). Notre ambassadeur actuel et d'autres proposent que la Belgique fasse un apport afin de rendre cet hôpital opérationnel.

III. CONSTATATIONS

Remarque préalable

Ainsi qu'il ressortait probablement déjà de la synthèse, le rôle de l'AGCD dans ce dossier est relativement limité et l'AGCD n'a été impliquée que plus tard (en 1985).

Les prêts d'Etat à Etat sont octroyés par les ministres des Finances et du Commerce extérieur. En outre, l'AGCD n'a joué qu'un rôle mineur, tant lors de la conclusion et de l'exécution du contrat Bénin-Modulmed que lors de la préparation et de l'exécution des décisions du gouvernement belge portant octroi d'un prêt d'Etat à Etat (voir ci-dessous).

Enfin, l'AGCD n'a cessé de donner des avis négatifs concernant le programme de coopération médicale proposé.

1. Groupe de travail interdépartemental sur les prêts d'Etat à Etat

a) Ce groupe de travail prépare les dossiers pour les deux ministres précités et est composé des repré-

(1) Selon l'ancien consul honoraire de Belgique, cette affirmation est inexacte : les Chinois seraient revenus en octobre 1996 pour une période de trois ans.

en voorstellen uit te werken met betrekking tot technische bijstand. Op 7 januari 1986 wordt een medisch samenwerkingsprogramma ondertekend (onder meer vorming en beurzen) ten bedrage van 44 miljoen frank.

d) Op verzoek van de NV Modulmed en op voorwaarde dat de bouwheer (Benin) het saldo zelf financiert, keurde het MCBEB op 5 juni 1985 een tweede lening van staat tot staat goed ten belope van 15 miljoen frank voor de financiering van negen bijkomende modules (totale kostprijs : ± 26 miljoen frank).

e) Volgens de bevindingen ter plaatse van het HCT in augustus 1996 « lijkt thans niets nog te functioneren ». De technische mankementen — die onder meer in het verslag van een ABOS-zending van 1987 reeds uitvoerig werden gedocumenteerd — zijn volgens de huidige verantwoordelijken in de loop der jaren alleen extremer geworden.

Daartegenover staat dat sinds kort en voor het eerst het ziekenhuis een bezettingsgraad zou hebben van 100 %, omdat het (goedkopere) Chinese ziekenhuis zijn deuren zou gesloten hebben (1). Onder meer onze huidige ambassadeur stelt dan ook voor een Belgische inbreng te doen om het ziekenhuis werkbaar te maken.

III. VASTSTELLINGEN

Opmerking vooraf

Zoals wellicht reeds uit de synthese bleek, is de rol van ABOS in dit dossier eerder bescheiden en werd ABOS pas later (in 1985) betrokken.

Leningen van staat tot staat worden toegekend door de ministers van Financiën en van Buitenlandse Handel. Bovendien heeft ABOS slechts een geringe rol gespeeld in zowel afsluiting en uitvoering van het contract Benin-Modulmed als in voorbereiding en uitvoering van de Belgische regeringsbeslissingen houdende toekenning van een lening van staat tot staat (zie *infra*).

Tenslotte gaf ABOS over de ganse lijn negatieve adviezen met betrekking tot het voorgestelde medisch samenwerkingsprogramma.

1. Interdepartementale Werkgroep voor leningen van staat tot staat

a) Deze werkgroep bereidt de dossiers voor ten behoeve van de twee hogergenoemde ministers en

(1) De gewezen Belgisch ereconsul noemde dit laatste onjuist : in oktober 1996 zouden de Chinezen zijn teruggekomen voor een periode van 3 jaar.

sentants des administrations (1) et parfois également des cabinets concernés.

Comme pour d'autres dossiers, aucun procès-verbal officiel de la réunion concernée n'a été retrouvé. A l'époque, on ne rédigeait que des « rapports moraux » (rapports annuels succincts). Les positions des administrations ont été reconstituées *a posteriori* par le Comité supérieur de contrôle (CSC) sur base des auditions et la commission de suivi a entendu à ce sujet des fonctionnaires qui ont collaboré à la préparation des prêts d'Etat à Etat. Cela signifie en tout cas qu'à l'époque, le fonctionnement de cet organe était insuffisamment formalisé et qu'il manquait de transparence.

b) Les auditions et le rapport du CSC permettent de faire les constatations suivantes :

* Aucun des deux objectifs du prêt d'Etat à Etat n'a été favorisé par ce projet.

Il ne soutenait pas les exportations belges, et, étant donné que les modules n'ont jamais fonctionné correctement, il n'a pas contribué au développement du Bénin.

* Presque tous les fonctionnaires (2) et administrations concernés ont donné un avis négatif, mais, le projet a néanmoins été poursuivi.

* Le premier avis, celui du service des relations économiques extérieures du département des Affaires étrangères en 1982, était négatif et renvoyait au fait que l'OND ne voulait pas assurer de risques pour le Bénin. Selon un membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères de l'époque, cela signifiait, comme dans d'autres dossiers, que « le risque pris en l'occurrence par l'Etat était énorme et revenait à faire payer l'intégralité du projet par les pouvoirs publics belges ».

* Un ancien haut fonctionnaire de la Trésorerie estime qu'aucun dossier convenablement documenté n'a sans doute été soumis au groupe de travail. On a, en revanche, attaché relativement beaucoup d'importance à une demande officielle du pays bénéficiaire. La demande officielle du Bénin est cependant datée du 14 février 1983, alors que le CMREE avait déjà pris une décision favorable en décembre 1982.

* Un autre ancien fonctionnaire de la Trésorerie note que le dossier ne répondait pas aux critères d'octroi normaux d'un prêt d'Etat à Etat, mais le groupe de travail l'a convaincu de la pertinence du projet sous l'angle du développement, parce qu'il s'agissait d'un projet social (un hôpital). Le fonctionnaire de la Trésorerie entendu par la commission de suivi l'a également confirmé : le représentant des

(1) Les Finances, les Affaires étrangères, le Commerce Extérieur, les Affaires économiques et la Coopération au développement. La coordination a été assurée par le département des Finances qui se chargeait également du secrétariat.

(2) Un des hauts fonctionnaires aurait déclaré ultérieurement au consul honoraire de Belgique précité : « on nous a forcés dans ce dossier ». Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire concerné a déclaré ne pas se le rappeler.

bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken administraties (1) en soms ook kabinetten.

Zoals bij andere dossiers werd hier ook geen officieel proces-verbaal van de betrokken vergadering teruggevonden. In die tijd werden alleen zogenaamde « morele verslagen » (summiere jaarverslagen) opgesteld. De standpunten van de administraties werden *a posteriori* door het Hoog Comité van Toezicht (HCT) gereconstrueerd op basis van ondervragingen en de opvolgingscommissie zelf heeft ambtenaren die met de LSS te maken hadden hierover gehoord. Dit betekent in elk geval dat de toenmalige werking van dit orgaan onvoldoende geformaliseerd en doorzichtig was.

b) Uit de hoorzittingen en het HCT-verslag kunnen volgende vaststellingen worden afgeleid :

* Dit project bevorderde geen van beide oogmerken van de leningen van staat tot staat.

Het project was niet bevorderend voor de Belgische export en vermits de modules nooit naar behoren functionneerden droegen ze niet bij tot de ontwikkeling van Benin.

* Ongeveer álle betrokken administraties/ambtenaren (2) hebben negatief advies gegeven maar desondanks ging het project toch door.

* Het eerste advies, dat van de Dienst Buitenlandse Economische Betrekkingen van het departement Buitenlandse Zaken in 1982, was negatief en verwees naar het feit dat de NDD risico's op Benin niet voor eigen rekening wenste te verzekeren. Volgens een kabinetslid van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken betekende dit, zoals in andere dossiers, dat « het risico dat de Staat hiermee op zich nam ongemeen groot was en kwam het erop neer dat de Belgische overheid het hele project zou moeten betalen ».

* Een gewezen hoge ambtenaar van de Thesaurie meent dat in de werkgroep wellicht geen ernstig gedocumenteerd dossier werd voorgelegd. Wel werd vrij groot belang gehecht aan een officiële aanvraag van het begunstigde land. De officiële vraag van Benin is echter gedateerd op 14 februari 1983 terwijl het MCBEB reeds in december 1982 een positieve beslissing nam.

* Een ander (gewezen) ambtenaar van de Thesaurie merkt op dat het dossier niet voldeed aan de normale leningen van staat tot staat-toekenningscriteria maar werd in de werkgroep « overtuigd door het ontwikkelingsrelevant karakter van het project », dat wil zeggen omdat het ging om een sociaal project (een ziekenhuis). Ook de door de opvolgingscommissie gehoorde ambtenaar van de Thesaurie bevestigde

(1) Financiën, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. De coördinatie gebeurde door Financiën dat eveneens het secretariaat waarnam.

(2) Eén van de hoge ambtenaren zou achteraf hebben verklaard aan de voornoemde Belgisch ereconsul : « on nous a forcés dans ce dossier ». Hierover ondervraagd stelde betrokken ambtenaar zich dit niet te kunnen herinneren.

Finances n'était (n'est) pas en mesure de juger si un projet hospitalier a ou *n'a pas* un caractère social.

* D'après le procès-verbal (manuscrit) de la réunion du groupe de travail sur le deuxième prêt d'Etat à Etat (7 mai 1985), un membre du cabinet des Affaires étrangères aurait fait la remarque suivante : « bon pour le commerce extérieur, mauvais pour la politique d'aide au développement ».

* Quoi qu'il en soit, il semble qu'il n'ait pratiquement pas été question d'une *évaluation*, pour aucun des deux aspects précités, ni, encore moins, d'une étude de faisabilité.

* On n'a retrouvé aucune trace de la position de l'AGCD au sein du groupe de travail. L'AGCD n'y a en tout cas pas fait obstacle, pas plus du reste qu'au conseil d'administration de l'OND.

Les ministres concernés et de hauts fonctionnaires de l'AGCD ont évoqué, devant la commission de suivi, la frontière très vague, à l'époque, entre les aspects « coopération au développement » et « commerce extérieur », d'autant qu'« une fois le projet vendu, il fallait veiller à le rendre opérationnel grâce à l'intervention de l'AGCD ».

2. La pertinence sous l'angle du développement

a) Le concept même d'un hôpital modulaire de haute technologie dans un pays aussi pauvre que le Bénin appelle, à tout le moins, certaines questions (1). Les représentants de l'entreprise ont invoqué, devant la commission, le délai de construction très court : 1 an, clé sur porte. La construction d'un hôpital traditionnel dure, selon eux, environ 10 ans, de sorte, notamment, que le matériel n'est plus sous garantie. En outre, les frais d'entretien seraient également minimes (2) et la construction modulaire permet une adaptation très souple en fonction des besoins du moment. La société a fait valoir, devant la commission, qu'elle avait mené à bonne fin un projet au Botswana (3).

Les avis négatifs des médecins de l'AGCD se fondaient par contre notamment sur le fait :

– que le rapport qualité-prix était très défavorable;

– que le projet n'était pas adapté au climat africain;

zulks : de vertegenwoordiger van Financiën was (is) niet in staat om te beoordelen of een ziekenhuisproject wel eens *niet* sociaal zou kunnen zijn.

* Volgens het (handgeschreven) proces-verbaal van de vergadering van de werkgroep over de tweede lening van staat tot staat (7 mei 1985) zou een lid van het kabinet Buitenlandse Zaken hebben opgemerkt « goed voor buitenlandse handel, slecht voor ontwikkelingspolitiek ».

* In elk geval blijkt er nauwelijks sprake te zijn geweest van een *evaluatie*, voor géén van beide hogergenoemde aspecten, laat staan van enige haalbaarheidstudie.

* Een standpunt van ABOS in de werkgroep werd niet teruggevonden. ABOS is hier in elk geval niet gaan dwarsliggen evenmin als in de Raad van Beheer van de NDD.

De betrokken ministers en leidende ABOS-ambtenaren verwezen in de opvolgingscommissie naar de toen zeer onduidelijke grens tussen Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel waarbij « eens het project verkocht, de zaak nog draaiende moest worden gehouden ook, door de ABOS-input ».

2. Ontwikkelingsrelevantie

a) Het concept zelf van een dergelijk hoog technologisch modulair ziekenhuis in een straatarm land als Benin blijkt op zijn minst voor discussie vatbaar (1). De vertegenwoordigers van het bedrijf verwezen in de commissie onder meer naar de zeer korte bouwtermijn : 1 jaar, sleutel op de deur. De bouw van een traditioneel ziekenhuis duurt volgens hen tot ± 10 jaar zodat onder meer al het materiaal buiten garantie is. Daarnaast zouden ook de onderhoudskosten minimaal zijn (2) en is de modulaire constructie zeer soepel aanpasbaar aan veranderende behoeften. Het bedrijf beriep zich in de commissie ook op een geslaagde realisatie in Botswana (3).

De negatieve adviezen van de ABOS-artsen daarentegen verwezen onder meer naar :

– de zeer slechte prijs-kwaliteitsverhouding;

– het niet aangepast zijn aan het Afrikaans klimaat;

(1) Le coordinateur de l'inspection de la coopération au développement décrivait ce concept comme éminemment contestable. Normalement, affirme-t-il, ce choix revient au Bénin, pays souverain : le Bénin a cependant fait preuve d'une passivité extrême vis-à-vis des quelques obligations qu'il devait remplir et même en ce qui concerne l'utilisation de l'aide offerte (par exemple, les bourses d'étude offertes n'ont été que partiellement utilisées).

(2) Le problème, d'après la société, est que Modulmed n'a jamais *pu* faire l'entretien lui-même et que l'entretien n'a tout simplement *pas* été effectué.

(3) La commission de suivi a constaté qu'il s'agissait d'une unité de 14 lits livrée à l'armée du Botswana.

(1) De coördinator van het OSI-team noemde het concept « éminemment contestable ». Normalerwijze echter stelt hij, komt deze keuze toe aan het soevereine land Benin : Benin heeft echter blijk gegeven van een verregaande passiviteit ten opzichte van de enkele verplichtingen die het moest uitvoeren en zelfs wat het beroep op de aangeboden hulp aangaat (zo werden bijvoorbeeld de aangeboden studiebeurzen maar gedeeltelijk gebruikt).

(2) Probleem was volgens het bedrijf echter dat Modulmed het onderhoud nooit zelf heeft *mogen* doen en het onderhoud gewoon *niet* is gedaan.

(3) De opvolgingscommissie stelde vast dat het om een eenheid van 14 bedden ging, geleverd aan het leger van Botswana.

– que des actions ponctuelles n'avaient guère de sens en l'absence d'accord bilatéral de coopération;

– que le projet ne cadrait pas avec la politique médicale de l'AGCD.

b) Dès la livraison, les manquements techniques aux appareillages étaient en tout cas légion et, ainsi qu'il a été précisé, ont été dénoncés par différents rapports de missions de l'AGCD. En 1993, le secrétaire général du ministère de la Santé publique du Bénin s'est même demandé ce que son pays devait faire de cette « *camelote* » et si Modulmed ne pouvait être sanctionné.

c) L'ancien secrétaire d'Etat, M. Kempinaire, a déclaré à la commission parlementaire de suivi avoir visité de nombreux projets, tant belges que multilatéraux, dont certains ont totalement échoué. Selon lui, il est délicat d'évaluer *a priori* la pertinence d'un projet pour le développement : il est en effet impossible d'obtenir une garantie absolue. Il y aura toujours des échecs, même si on procède à une étude de faisabilité. L'ancien secrétaire d'Etat a en tout cas estimé que la fin du paternalisme et du néocolonialisme implique que les pays en voie de développement doivent être *mûrs* à assumer leurs responsabilités.

Le même ancien secrétaire d'Etat a renvoyé aux déclarations gouvernementales faites sous Martens V (après la dévaluation) : jamais l'accent n'avait été mis avec autant d'insistance sur l'importance du commerce extérieur et d'une croissance liée aux exportations, y compris vis-à-vis des pays les plus pauvres et pas réellement solvables.

d) Selon un inspecteur général des Finances, il s'agissait d'une opération purement commerciale. La demande formelle du pays concerné — qui constitue pour certains une garantie en matière de pertinence pour le développement — avait été tardive et pouvait, selon l'ancien consul honoraire de Belgique au Bénin — qui a fait état d'une opération « sell and run » —, en outre avoir été suscitée de plusieurs manières illicites (voir ci-après les points 3 et 4). Se fondant sur son expérience (de près de 10 ans), en tant que représentant d'une autre société belge, ce dernier a déclaré qu'en Afrique, vendre signifie souvent corrompre, c'est-à-dire, si l'on ne paie pas d'abord, on ne peut tout simplement pas faire d'offre.

3. Attitude des cabinets

a) Les avis négatifs de l'administration décrits ci-avant et le mauvais score obtenu par le projet, tant du point de vue du Commerce extérieur que de celui de la Coopération au développement, soulèvent la question de savoir pourquoi le projet a malgré tout été retenu.

– punctuele acties hebben weinig zin zonder bilateraal samenwerkingsakkoord;

– kaderde niet in medisch beleid ABOS.

b) In elk geval waren de technische mankementen aan de apparatuur van bij de oplevering legio en zoals gepreciseerd vermeld door verschillende rapporten van ABOS-zendingen. In 1993 vroeg de secretaris-generaal van het Benins ministerie van Volksgezondheid zich zelfs af wat zijn land met dit « *onding* » aanmoest en of Modulmed niet kon worden gesanctioneerd.

c) Gewezen staatssecretaris Kempinaire verklaarde in de Opvolgingscommissie vele projecten te hebben bezocht, Belgische en multilaterale : een aantal daarvan zijn grondig mislukt. De ontwikkelingsrelevantie *a priori* evalueren is een heikele aangelegenheid. Een waterdichte garantie is onmogelijk : zelfs met haalbaarheidsstudies zullen er nóg mislukkingen zijn. In elk geval, aldus de gewezen staatssecretaris, betekent het einde van paternalisme en neokolonialisme dat de ontwikkelingslanden hoedanook *rijp* (moeten) zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Dezelfde gewezen staatssecretaris verwijst naar de regeringsverklaringen van Martens V (na de devaluatie) : nog nooit was zóveel nadruk gelegd op het belang van buitenlandse handel en exportgeleide groei, ook ten aanzien van de armste, niet echt kredietwaardige landen.

d) Volgens een inspecteur-generaal van Financiën ging het om een zuiver commerciële operatie. De formele aanvraag van het betrokken land — die voor sommigen een garantie is inzake Ontwikkelingsrelevantie — kwam te laat en kan bovendien volgens de gewezen Belgische ereconsul te Benin, die sprak van een « *sell and run* »-operatie, op allerlei ongeoorloofde manieren worden uitgelokt (zie verder onder 3 en 4). Op basis van zijn bijna 10 jaar ervaring als vertegenwoordiger van een ander Belgisch bedrijf verklaart deze laatste dat verkopen in Afrika vaak gebeurt op basis van corruptie dat wil zeggen als men niet eerst betaalt, kan men gewoonweg geen aanbod doen.

3. Houding van de kabinetten

a) De hiervoor beschreven negatieve adviezen van de administratie en de gebrekkige score van het project, zowel vanuit oogpunt buitenlandse handel als ontwikkelingssamenwerking doen de vraag rijzen waarom het project dan *überhaupt* nog doorgang vond.

b) Le Comité supérieur de contrôle a constaté que l'entreprise concernée a rémunéré des lobbyistes (1) pour exercer des *pressions* (2) non seulement sur le milieu politique en Belgique, mais aussi sur l'ambassadeur de Belgique en poste à Lagos (Nigéria).

c) La commission de suivi a dès lors entendu un certain nombre de personnes qui étaient membres des cabinets concernés de l'époque (Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement). Un membre du cabinet de la Coopération au développement de l'époque a estimé qu'il s'agissait d'un bon concept (quoiqu'onéreux), se fondant en cela sur une conférence de l'OMS à laquelle il avait assisté en Russie dans les années soixante et où les cliniques mobiles étaient présentées comme un moyen de « rendre les soins de santé accessibles à tous ». Un malentendu semble en tout cas exister sur ce point, dès lors que les représentants de Modulmed ont déclaré devant la commission qu'il s'agissait d'un hôpital *fixe* : les panneaux ont été bétonnés dans le sol (3). En outre, ils ont prouvé que certains jetaient délibérément la confusion dans les esprits à propos des caractéristiques et des qualités des différents produits réalisés par Modulmed.

Le même ex-membre de cabinet a déclaré que le CMREE, présidé par le ministre des Affaires étrangères, M. Tindemans, déterminait la politique en matière de prêts d'Etat à Etat depuis 1982. D'autre part, il était, selon lui, habituel que des représentants de sociétés se présentent dans les différents cabinets : ils étaient cependant toujours renvoyés à l'administration pour constituer un dossier. Enfin, il a déclaré que les fonctionnaires ne disposaient en définitive que d'une compétence d'avis : le ministre restait libre de suivre ou non leur avis.

d) Un ancien membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères a cité l'exemple du Botswana, où Modulmed a mené à bonne fin un projet de complexe hospitalier (selon la société, il s'agit, là aussi, d'un hôpital *fixe*) (4). Cette réussite serait due, entre autres, à une « *good governance* » du Botswana et au

b) Het Hoog Comité van Toezicht heeft vastgesteld dat het betrokken bedrijf, via betaalde lobbyisten (1) *druk* (2) heeft uitgeoefend, niet alleen op het politiek milieu in België, maar ook op de Belgische ambassadeur in Lagos (Nigeria).

c) De opvolgingscommissie heeft dan ook een aantal leden van de toenmalige betrokken kabinetten gehoord (Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking). Een lid van het toenmalig kabinet voor Ontwikkelingssamenwerking vond het een goed concept (hoewel duur), op basis van een WHO-conferentie die hij bijwoonde in de jaren 60 in Rusland en waar mobiele klinieken werden gepropageerd als middel om de « gezondheidszorg bij iedereen te brengen ». Hierover lijkt alleszins een misverstand te bestaan omdat de vertegenwoordigers van Modulmed aan de commissie verklaarde dat het om een *vast* ziekenhuis gaat : de panelen zijn vastgebetonneerd in de grond (3). Verder beweren zij dat sommigen welbewust verwarring creëren rond kenmerken en kwaliteiten van de verschillende door Modulmed vervaardigde producten.

Hetzelfde gewezen kabinetslid verklaarde dat het MCBEB, voorgezeten door de minister van Buitenlandse Zaken Tindemans, het beleid inzake leningen van staat tot staat bepaalde vanaf 1982. Verder was het volgens hem normaal dat vertegenwoordigers van firma's de kabinetten afliepen : ze werden echter wel steeds doorgestuurd naar de administratie om een dossier samen te stellen. Tenslotte verklaart hij dat ambtenaren ultiem slechts een adviesbevoegdheid hebben : de minister volgt hen of niet.

d) Een gewezen kabinetslid van Buitenlandse Zaken verwees naar Botswana, waar Modulmed wél een geslaagde (volgens het bedrijf nogmaals *vaste*) hospitaalrealisatie (4) heeft gedaan. Dit zou onder meer te danken zijn aan de « *good governance* » in Botswana en aan de locale recrutering. De opvattin-

(1) Selon le représentant de la société, le rôle d'un lobbyiste consiste à « transmettre des informations ». C'est ainsi que le lobbyiste a amené plusieurs membres du gouvernement de l'époque à visiter l'entreprise et ses réalisations à Braine-l'Alleud. Les membres du gouvernement en question l'ont d'ailleurs confirmé devant la commission de suivi. Le lobbyiste concerné était très bien introduit dans le milieu politique et était rédacteur en chef de l'hebdomadaire *L'Eventail*, dont le propriétaire était d'ailleurs membre du conseil d'administration de Modulmed.

(2) Modulmed a également essayé de développer des projets dans une série d'autres pays africains.

(3) Le représentant de l'AGCD au conseil d'administration de l'OND avait, par exemple, émis des réserves à propos de la qualité des modules fournis par Modulmed, qui n'auraient pas été suffisamment résistants pour être utilisés en tant qu'unités mobiles. Cette déclaration montre qu'il ne savait manifestement pas qu'il ne s'agissait pas réellement d'une unité mobile.

(4) Selon des informations fournies par le CSC, il s'agissait de la livraison d'une unité *mobile* de 14 lits à l'armée du Botswana.

(1) De rol van een lobbyist, aldus de vertegenwoordiger van de onderneming is « om informatie door te spelen ». Zo bracht de lobbyist verschillende toenmalige regeringsleden ertoe een bezoek te brengen aan het bedrijf en zijn realisaties in Braine l'Alleud. Dit werd in de Opvolgingscommissie trouwens bevestigd door de gewezen regeringsleden. De betrokken lobbyist was zeer goed geïntroduceerd in het politieke milieu en was hoofdredacteur van het weekblad « *L'Eventail* » waarvan de eigenaar trouwens lid was van de Raad van Beheer van Modulmed.

(2) Ook in een aantal andere Afrikaanse landen heeft Modulmed gepoogd projecten van de grond te krijgen.

(3) De vertegenwoordiger van ABOS in de Raad van Beheer van de NDD had bijvoorbeeld reserves bij de kwaliteit van het Modulmed-materiaal dat « niet stevig genoeg zou zijn geweest voor mobiele doeleinden ». Hieruit blijkt dat hij blijkbaar niet op de hoogte was van het feit dat het niet om echt mobiele installaties ging.

(4) Volgens info verstrekt door het Hoog Comité van Toezicht ging het hier om een levering van een *mobiele* eenheid van 14 bedden aan het leger van Botswana.

recrutement local. Le même témoin (1) a ajouté que les idées des médecins de l'AGCD ne seraient d'ailleurs pas toujours aussi réalistes.

e) Selon l'ancien consul honoraire de Belgique au Bénin (2), qui paraissait bien documenté, il y a eu, début 1983, une réunion au cabinet du ministre des Affaires économiques de l'époque, M. Eyskens, en présence notamment de M. Stas de Richelle, beau-frère du ministre et président de Modulmed, et d'un représentant du Bénin. Modulmed pouvait en outre compter sur beaucoup de sympathie de la part du ministre des Affaires étrangères de l'époque (voir 4), M. Tindemans.

f) L'impression de la commission de suivi que Modulmed était une « machine à faire du lobbying bien huilée » est confirmée au moins par M. de Donnéa. Un ancien diplomate, qui était en poste à Lagos au moment où le deuxième prêt d'Etat à Etat a été accordé, a, lui aussi, confirmé — devant la commission de suivi — que Modulmed devait être très bien introduit dans les milieux politiques bruxellois.

4. Interventions diplomatiques

a) Ainsi qu'il est précisé dans la synthèse, un mois après la signature du contrat, le Bénin voulait déjà annuler tous les documents qu'il avait signés concernant le projet Modulmed (3).

b) Bien qu'il fût initialement opposé au projet Modulmed, feu l'ambassadeur de Belgique à Lagos s'est ensuite rendu sur place au Bénin pour tenter de convaincre le président Kerekou. Selon l'ancien consul honoraire susvisé, il a entrepris cette démarche après avoir reçu un télex en provenance de Bruxelles. L'ambassadeur lui aurait déclaré qu'il était menacé d'être rappelé à Bruxelles.

c) Il appert en outre du rapport du CSC que l'ambassadeur (décédé entre temps) avait reçu un prêt d'un million de Modulmed. Il n'a toutefois jamais remboursé lui-même ce prêt. Selon l'ancien gérant de Modulmed, ce prêt avait été accordé à la demande expresse de l'ambassadeur, qui avait des problèmes financiers.

d) Un ancien membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères attribue cette volte-face subite du président Kerekou au lobbying d'une autre entre-

(1) La commission a constaté que, dans ce dossier aussi, les dirigeants de l'AGCD exprimaient des opinions parfois très divergentes.

(2) Selon certaines personnes entendues par la commission de suivi, il convient de relativiser quelque peu les prises de position de cet ancien consul honoraire, compte tenu du fait qu'il a été, pendant de nombreuses années, le représentant et le défenseur d'une autre entreprise belge sur place (et, en tant que tel, concurrent de Modulmed pour les crédits prêt d'Etat à Etat).

(3) Au cours des auditions, un ancien diplomate a qualifié de « très exceptionnel » le fait qu'un pays refuse lui-même un prêt d'Etat à Etat.

gen van de ABOS-artsen zouden trouwens niet altijd even realistisch zijn aldus dezelfde getuige (1).

e) Volgens de gewezen Belgische ereconsul (2) te Benin, die goed gedocumenteerd bleek, is er begin 1983 een vergadering geweest op het kabinet van de toenmalige minister van Economische Zaken, de heer Eyskens, in aanwezigheid van onder meer de heer Stas de Richelle, schoonbroer van de minister en voorzitter van Modulmed, en een vertegenwoordiger van Benin. Bovendien kon Modulmed op veel sympathie rekenen bij de toenmalige minister van Buitenlandse Betrekkingen (zie 4), de heer Tindemans.

f) De indruk van de opvolgingscommissie dat Modulmed een « goed geoliede lobbymachine » was wordt door minstens één gewezen staatssecretaris (de heer de Donnéa) bevestigd. Ook een gewezen diplomaat die verbonden was aan de ambassade te Lagos toen de tweede lening van staat tot staat werd toegestaan, bevestigde in de opvolgingscommissie dat Modulmed wel zeer goed geïntroduceerd moest zijn in de Brusselse politieke milieus.

4. Diplomatieke interventies

a) Zoals in de synthese gesteld wenste Benin reeds één maand na de ondertekening, alle in verband met het Modulmed-project ondertekende documenten te annuleren (3).

b) Wijlen de Belgische ambassadeur te Lagos heeft zich hierop ter plaatse begeven in Benin om te pogen president Kerekou te overtuigen, hoewel de ambassadeur initieel een tegenstander was van het Modulmed-project. Volgens de voornoemde gewezen ereconsul gebeurde deze démarche na een telex vanuit Brussel. De ambassadeur zou aan hem hebben verklaard dat hij bedreigd was met terugroeping naar Brussel.

c) Bovendien blijkt uit het HCT-rapport dat de (ondertussen overleden) ambassadeur een lening van 1 miljoen frank heeft gekregen van Modulmed. Hij heeft deze lening echter nooit zelf terugbetaald. Volgens de gewezen zaakvoerder van Modulmed werd de lening toegestaan op expliciet verzoek van de ambassadeur zelf die financiële problemen had.

d) Volgens een gewezen kabinetslid van de minister van Buitenlandse Zaken zat achter de plots gewijzigde houding van Kerekou de lobbying van een an-

(1) De commissie heeft eens te meer vastgesteld dat ook in dit dossier de ABOS-top er soms zeer uiteenlopende meningen op na hield.

(2) Volgens sommige door de Opvolgingscommissie gehoorde personen dienen de stellingnames van deze gewezen Belgische ereconsul te worden gerelativeerd in het licht van het feit dat hij jarenlang vertegenwoordiger en pleitbezorger van een andere Belgisch bedrijf ter plaatse was (en als zodanig concurrent van Modulmed voor lening van staat tot staat-kredieten).

(3) Tijdens hoorzittingen noemde een gewezen diplomaat het « zeer uitzonderlijk » dat een land een lening van staat tot staat weigert.

prise belge qui s'efforçait depuis des années de faire financer un projet (énergétique) alternatif par un prêt d'Etat à Etat et qui voyait d'un mauvais oeil que Modulmed accaparait toute l'enveloppe disponible pour le prêt d'Etat à Etat.

e) L'ancien gérant de Modulmed a déclaré devant la commission de suivi qu'à l'annonce de l'annulation, Modulmed a entrepris les démarches qu'aurait entreprises toute société commerciale (1).

f) Selon un télex de l'ambassadeur de l'époque, Modulmed aurait également demandé à l'ambassade d'intervenir auprès du cabinet en Belgique pour le deuxième prêt d'Etat à Etat. Un ancien fonctionnaire et diplomate a déclaré qu'il était « anormal et exclu » qu'une entreprise privée demande à une ambassade d'effectuer une telle intervention.

5. Intervention de l'AGCD

a) L'octroi d'une somme de 44 millions de francs au titre d'assistance technique a été la seule contribution financière directe de l'AGCD (2) dans le dossier de l'hôpital modulaire de Natitingou. Cette intervention a en outre eu lieu après plusieurs avis négatifs de l'administration et sur décision du 7 janvier 1986 du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, M. Kempinaire.

b) Selon le coordinateur de la cellule antifraude, c'était une forme de chantage que de présenter ce supplément pour coopération médicale par l'entremise de l'AGCD comme étant une condition nécessaire à la réussite du projet.

c) Le même raisonnement est tenu, sous une forme différente, par :

1. Les fonctionnaires de l'AGCD entendus: ceux-ci ont déclaré que, de la sorte, l'AGCD a été « entraînée » dans un dossier qui, dès le début, ne la concernait pas.

Une mission organisée par l'AGCD en 1987 a notamment révélé que de très nombreuses imperfections techniques avaient été constatées lors de la réception des travaux et que Modulmed ne s'en était jamais soucié le moins du monde.

2. M. de Donnéa, ancien secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, a fait observer que lorsque l'on perd beaucoup d'argent lors de la première mise, on espère parfois tout récupérer en misant une deuxième fois. L'ancien secrétaire d'Etat veut dire par là qu'il a été placé, en tant que secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, devant un fait accompli et que tout le monde affirmait que le

(1) En ce qui concerne les commissions, le gérant a déclaré que Modulmed a toujours versé de faibles pourcentages et n'avait même parfois rien versé, comme le montre la comptabilité.

(2) L'AGCD est encore intervenue — indirectement — dans ce dossier par la suite, dans les années nonante, en contribuant de manière obligatoire à l'assainissement de l'OND (non-remboursement du crédit commercial par le Bénin) (voir « Synthèse », point 1).

der Belgische bedrijf, dat reeds jaren poogde in Benin een alternatief (energie-)project gefinancierd te krijgen via een lening van staat tot staat en dus met lede ogen moest aanzien dat Modulmed beslag legde op de hele beschikbare lening van staat tot staat-enveloppe.

e) De gewezen zaakvoerder verklaarde in de opvolgingscommissie dat Modulmed bij het bericht van de annulatie de stappen heeft gezet die iedere commerciële onderneming zou zetten (1).

f) Volgens een telex van de toenmalige ambassadeur zou Modulmed ook voor de tweede lening van staat tot staat de ambassade hebben gevraagd tussen te komen bij het Belgisch kabinet. Een gewezen ambtenaar en diplomaat verklaarde het « abnormaal en uitgesloten » dat een privé firma aan een ambassade dergelijke interventie vraagt.

5. Tussenkomst van ABOS

a) De toekenning van 44 miljoen frank voor technische bijstand is de enige directe financiële bijdrage van ABOS (2) in het modulair hospitaal te Natitingou. Deze tussenkomst gebeurde bovendien na verscheidene negatieve adviezen van de administratie en op beslissing van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, de heer Kempinaire, dd. 7 januari 1986.

b) Volgens de coördinator van het OSI-team was het een vorm van chantage dit supplement voor medische samenwerking via ABOS af te schilderen als een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het project.

c) Dezelfde redenering komt onder gewijzigde vorm terug bij :

1. De gehoorde ABOS-ambtenaren : deze verklaren dat ABOS zodoende werd « meegesleurd » in een dossier waarmee het van bij het begin niets te maken had.

Uit een ABOS-zending in 1987 bleek onder meer dat bij de oplevering zeer vele technische tekortkomingen werden vastgesteld, waaraan Modulmed altijd zijn laars heeft gelapt.

2. Gewezen staatssecretaris de Donnéa merkt op dat als men reeds veel heeft verloren met een eerste inzet, men soms hoopt met een tweede inzet alles terug te winnen. Met andere woorden als staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking werd hij voor een voldongen feit gesteld en iedereen zei dat het ABOS-luik essentieel was voor het voortbestaan van het ziekenhuis. In 1983 slaagde hij er nog in zijn

(1) Wat commissies aangaat heeft Modulmed altijd kleine percentages en soms zelfs helemaal niets betaald; dit is terug te vinden in de boekhouding, aldus de gewezen zaakvoerder.

(2) ABOS heeft later, in de jaren negentig, nog eens — indirect — bijgedragen aan dit dossier door zijn opgelegde bijdrage in de sanering van de NDD (niet-terugbetaling van het commerciële krediet door Bénin) (zie onder « Synthese », punt 1).

volet AGCD était essentiel à la survie de l'hôpital. En 1983, il est encore parvenu à ne pas céder et a suivi l'avis négatif de l'administration de l'AGCD. En 1985, il a toutefois changé d'attitude devant la multiplication des informations alarmantes (il reçut notamment la visite de représentants de Modulmed pris de panique) : à ce moment, non seulement le projet risquait d'échouer, mais, en outre, l'image de la Belgique risquait de se ternir dans la région. Le 1er avril 1985, il a dès lors ordonné à l'AGCD de prendre contact avec Modulmed en vue de formuler des propositions de collaboration technique.

d) Selon un ancien membre de cabinet des Affaires étrangères, les résultats auraient été meilleurs si l'assistance technique avait été confiée à des tiers — ainsi que le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement l'avait demandé verbalement —, et plus particulièrement à « *Medicus Mundi* », plutôt qu'à l'AGCD même. La sélection des médecins envoyés par l'AGCD se serait déroulée de manière désastreuse.

e) Quoi qu'il en soit, le CSC a qualifié le dossier de la coopération médicale de « triste histoire, dominée par des intrigues personnelles (...), des insinuations et des accusations ... ».

L'ancien consul honoraire confirme cette appréciation et présente un dossier à l'appui de ses déclarations.

6. Législation relative aux marchés publics

— L'article 4 du contrat conclu entre le Bénin et Modulmed prévoit le versement d'un acompte de 100 millions de francs — soit la totalité du prêt d'Etat à Etat — comme condition d'entrée en vigueur du contrat.

Le CSC a jugé cette disposition inadmissible, eu égard à la législation belge en matière de marchés publics.

— Le contrat ne stipule d'ailleurs nullement *quand la réception des travaux* doit avoir lieu.

— Le coordinateur de la cellule antifraude de l'AGCD a notamment constaté ce qui suit :

- Modulmed n'a assuré le suivi ni de la livraison ni de l'installation. Il ne faut toutefois pas oublier qu'en tant qu'entreprise, Modulmed a agi selon la logique du marché et que l'on ne pouvait que s'en remettre à sa bonne volonté, faute de moyens juridiques crédibles (l'Etat belge était un tiers en ce qui concerne le contrat conclu entre Modulmed et le Bénin).

- En tout état de cause, il n'a été procédé ni préalablement, ni *a posteriori*, à aucune analyse juridique de l'éventuelle responsabilité contractuelle de Modulmed.

been stijf te houden en volgde hij het negatief advies van de ABOS-administratie. In 1985 nam hij echter een andere houding aan omdat er steeds meer alarmerende berichten kwamen (ondermeer bezochten vertegenwoordigers van Modulmed, in paniek, de staatssecretaris) : toen riskeerde niet alleen het project te mislukken maar ook het imago van België in de regio de mist in te gaan. Op 1 april 1985 beval hij ABOS dan ook contact op te nemen met Modulmed voor het formuleren van technische samenwerkingsvoorstellen.

d) Volgens een gewezen kabinetslid op Buitenlandse Zaken zouden er betere resultaten zijn geweest indien de technische bijstand toevertrouwd ware geweest aan derden — zoals mondeling gevraagd door de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking — en met name aan « *Medicus Mundi* » in plaats van aan ABOS zelf. De selectie van de door ABOS gestuurde geneesheren zou zeer slecht gebeurd zijn.

e) In elk geval noemt het HCT dit dossier van medische coöperatie « een intriest verhaal, gedomineerd door persoonlijke intriges, verdachtmakingen en beschuldigingen ... ».

De gewezen ereconsul bevestigt zulks en legt hiertoe een dossier voor ter staving.

6. Wetgeving op de overheidsopdrachten

— In artikel 4 van het contract tussen Benin en Modulmed is sprake van een voorschot van 100 miljoen frank (dat wil zeggen het ganse bedrag van de staatslening) als voorwaarde voor inwerkingtreding van het contract.

Dit is volgens het HCT onaanvaardbaar in het licht van de Belgische wetgeving op de overheidsopdrachten.

— Nergens in het contract wordt trouwens gestipuleerd *wanneer de oplevering* moet gebeuren.

— De coördinator van het OSI-team stelt onder meer het volgende vast :

- Modulmed heeft niet gezorgd voor de opvolging van de levering en de installatie. Men vergete echter niet dat Modulmed zich als onderneming volgens de logica van de markt gedraagt en men alleen op haar goede wil kan rekenen, bij gebrek aan geloofwaardige juridische middelen (de Belgische Staat is een derde ten overstaan van het contract Modulmed-Benin).

- In elk geval is er geen enkele juridische analyse gemaakt van de eventuele contractuele aansprakelijkheid van Modulmed, noch « *ex ante* » noch « *ex post* ».

- L'intervention de l'Etat a été accordée (à deux reprises), sans examen sérieux des prix demandés par le Bénin (1).

— L'Inspection des Finances a encore formulé, à ce propos, les constatations spécifiques suivantes :

a) Une unité médico-technique ne se prête pas globalement à une transaction commerciale, vu le nombre et la diversité des spécialités techniques et médicales. C'est pourquoi il est de règle, dans notre pays, de prévoir chaque fois un lot distinct par spécialité, ce qui privilégie peut-être — et, tout bien considéré, à juste titre — la sécurité de fonctionnement, plutôt que le souci de mener le projet à son terme le plus rapidement possible.

b) Si un prêt commercial, quelle qu'en soit la durée (celle-ci étant fonction de la nature des biens auxquels le financement se rapporte), est accordé, que ce soit par un établissement public de crédit ou par une autre institution, cette opération fait l'objet d'une étude minutieuse (durée de vie de l'installation ou des biens livrés, etc.); la livraison est en outre suivie pas à pas. Il peut paraître paradoxal que la banque accorde une attention particulière aux intérêts du client, mais elle le fait pour la simple raison que c'est le client qui devra lui rembourser le prêt et qu'elle tient donc à éviter à tout prix les contestations (et, en tout cas, les procédures juridiques).

- Si toutefois, la banque n'assume pas elle-même le risque, il est à craindre qu'elle soit moins attentive. C'est ici que l'on constate combien est délicate l'appréciation des risques par l'Office national du ducroire, tant lorsqu'il agit pour son propre compte que lorsqu'il agit pour le compte de l'Etat.

- Si l'OND assure pour le compte de l'Etat, ou si l'Etat intervient lui-même en tant que bailleur de fonds en octroyant des prêts d'Etat à Etat, il y a lieu d'accomplir les mêmes tâches d'analyse et de suivi que lors de l'exécution de tout contrat commercial, mais il va de soi que celles-ci incombent alors à l'Etat lui-même, et plus particulièrement au ministère des Finances, avec ou sans l'assistance technique ou pratique de l'OND, de la Banque nationale ou d'un établissement de crédit mixte ou privé.

Or, il ressort clairement du rapport du CSC que l'Etat n'a pas procédé à une étude préalable sérieuse du dossier et n'a pas assuré un suivi élémentaire du contrat durant son exécution.

c) Pourquoi doit-on constater, comme le fait déjà le rapport du CSC, que l'on n'a pas assuré le suivi de l'exécution du contrat commercial et du dossier de crédit ?

1) Le contrat a été conclu FOB (*free on board*), ce qui implique que le transport par mer et au Bénin « sur de nombreuses pistes », s'effectuait aux risques et périls de l'acheteur, mais qu'en outre, les marchandises n'ont sans doute pas été réellement réceptionnées lors de l'embarquement.

(1) Selon un fonctionnaire entendu, l'OND effectuait normalement une étude comparative.

- De staatstussenkomst is (tweemaal) verleend, zonder een ernstig onderzoek van de door Benin gevraagde prijzen (1).

— De Inspectie van Financiën maakte in dit verband nog volgende specifieke vaststellingen :

a) Een medisch-technische eenheid in haar geheel is niet geschikt voor een commerciële transactie, gelet op het grote aantal uiteenlopende technische en medische specialiteiten. Hier te lande is het de regel daarom telkens een afzonderlijk lot per specialiteit te voorzien, werkwijze waarbij wellicht — doch bij nadere overweging terecht — de voorkeur wordt gegeven aan zekerheid van functionering boven de zorg om zo snel mogelijk tot voltooiing te komen.

b) Indien, al dan niet door een openbare kredietinstelling, een commerciële lening wordt toegestaan, met welke looptijd dan ook (overeenkomstig de aard van de goederen waarop de financiering betrekking heeft), dan wordt deze verrichting zorgvuldig onderzocht (levensduur van de geleverd installatie of goederen enz.); bovendien wordt de levering stap voor stap opgevolgd. Wellicht paradoxaal, zal de bank bijzondere aandacht wijden aan de belangen van de klant, eenvoudig omdat deze de lening aan deze bank zelf zal dienen terug te betalen en de bank dus te allen prijze betwistingen wil vermijden (en in ieder geval juridische procedures).

- Indien de bank echter het risico niet zelf draagt, mag gevreesd worden dat zij minder attent kan zijn. Hier verschijnt het delicate karakter van de beoordeling van de risico's door de Nationale Delcrederedienst, zowel wanneer hij optreedt voor eigen rekening als voor de rekening van de Staat.

- Indien Delcredere verzekert voor rekening van de Staat, of indien de Staat zelf als financier optreedt in de vorm van leningen van staat tot staat, dan dienen dezelfde analyse- en opvolgingstaken, die bij iedere uitvoering van een commercieel contract worden vervuld, eveneens te worden uitgevoerd, maar dan natuurlijk door de Staat zelf, meer bepaald door het Ministerie van Financiën, al dan niet met technische of praktische assistentie door Delcredere, de Nationale Bank of een gemengde op particuliere kredietinstelling.

Het verslag van het HCT wijst duidelijk aan dat de Staat noch een ernstige voorstudie deed van het dossier, noch een elementaire opvolging van het contract in de loop van zijn uitvoering.

c) Waarom moet worden vastgesteld, bovenop het HCT-verslag, dat de opvolging van de uitvoering van het commercieel contract én het kredietdossier in gebreke is gebleven ?

1) Het contract luidt FOB (*free on board*). Dit houdt in dat het schaderisico tijdens het transport over zee én in Benin « over talrijke pistes » bij de koper werd gelegd, maar bovendien dat de goederen vermoedelijk in de realiteit niet werden opgeleverd bij de verscheping.

(1) Volgens een gehoorde ambtenaar deed de NDD normalerwijze een comparatieve prijzenstudie.

2) Le procès-verbal de la réception définitive (dont un exemplaire se trouve dans le dossier du consulat de Belgique à Cotonou) contient une réception conditionnelle. Dans de telles circonstances, un prêteur consciencieux n'aurait jamais versé, sans autre formalité, le montant intégral du prêt accordé.

7. Prêts d'Etat à Etat

a) Dans le cadre de ce dossier, la commission a examiné de plus près le système des prêts d'Etat à Etat, entre autres, avec le chef de cabinet du ministre du Commerce extérieur. Celui-ci a du reste remis une note à ce sujet, note dans laquelle figurent les nouvelles instructions en la matière à l'usage de nos ambassades et consulats, suite à la décision du Conseil des ministres du 5 juillet 1996.

b) Des fonctionnaires de l'AGCD, entre autres, ont confirmé que, par le passé, la frontière entre la Coopération au développement et le Commerce extérieur était beaucoup moins marquée et qu'au sein du comité interdépartemental susvisé, la voix de l'AGCD n'était certainement pas déterminante. Il arrivait fréquemment qu'une fois le projet vendu, il fallait encore le rendre opérationnel avec l'aide de l'AGCD. Ce fonctionnaire estimait que les aspects les plus négatifs du système étaient les suivants :

- étude de faisabilité insuffisante;
- concurrence insuffisante;
- contrôle du prix insuffisant (voire inexistant);
- manque quasi total d'étude de pertinence pour le développement.

Les critères récemment approuvés constituent certainement un progrès, mais un certain nombre de règles peuvent encore être définies plus clairement, surtout en ce qui concerne le fonctionnement du Comité.

c) Le chef de cabinet du ministre du Commerce extérieur a fourni les précisions suivantes au sujet du nouveau régime des prêts d'Etat à Etat :

- Au sein du Comité interdépartemental, on fait circuler, après chaque réunion, un procès-verbal pour approbation. Le parlement pourra ainsi mieux contrôler la gestion des prêts d'Etat à Etat.
- Le Comité comprend des membres de l'administration *et* des cabinets (Affaires étrangères, Commerce extérieur, Affaires économiques, Coopération au développement, Finances).

- On dispose actuellement d'un *formulaire* spécial par lequel l'entreprise s'engage à fournir des informations correctes.
- Le 5 juillet 1996, le Conseil des ministres a fixé les critères contraignants suivants :

1. Sauf pour les pays les moins avancés (PMA), les projets ne doivent pas être viables à des conditions commerciales de financement.

2) Het proces-verbaal van de definitieve oplevering (waarvan een exemplaar zich bevindt in het dossier van het Belgisch consulaat te Cotonou) behelst een voorwaardelijke oplevering. In omstandigheden als deze, zou een gewetensvol kredietverstrekker nooit zonder meer overgaan tot de terbeschikkingstelling van het integrale bedrag van de toegekende lening.

7. Leningen van staat tot staat

a) Naar aanleiding van dit dossier is de Commissie dieper ingegaan op het leningen van staat tot staat-stelsel, onder meer met de kabinetschef van de minister van Buitenlandse Handel. Deze laatste heeft hierover trouwens een nota voorgelegd, met de nieuwe instructies voor onze ambassades en consulaten, tengevolge van de beslissing terzake van de ministerraad van 5 juli 1996.

b) Ondermeer ABOS-ambtenaren bevestigden dat de grens tussen ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel in het verleden veel minder scherp gesteld werd en dat de stem van ABOS in hogergenoemd Interdepartementaal Comité zeker niet doorslaggevend was. Vaak was het zo dat, eens het project verkocht, de zaak ook nog draaiend moest worden gehouden, door de ABOS-input. De meest negatieve aspecten van het systeem volgens deze ambtenaar :

- onvoldoende voorstudie inzake haalbaarheid;
- onvoldoende mededinging;
- onvoldoende (of wellicht geen) prijscontrole;
- quasi géén onderzoek naar de ontwikkelingsrelevantie.

De nieuw goedgekeurde criteria zijn zeker een stap vooruit maar toch kunnen een aantal spelregels nog duidelijker worden afgesproken, vooral inzake werking van het Comité.

c) De kabinetschef van de minister van Buitenlandse Handel verklaarde het volgende over het nieuwe regime inzake leningen van staat tot staat :

- In het Interdepartementaal Comité circuleert nu, na elke vergadering, een PV ter goedkeuring. Zodoende kan het parlement het beheer van de leningen van staat tot staat controleren.
- Het Comité telt vertegenwoordigers van administratie *én* kabinetten (Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Financiën).

- Momenteel beschikt men over een speciaal *formulier* : hierop engageert het bedrijf zich dat de versterkte gegevens correct zijn.
- Door de Ministerraad werden op 5 juli 1996 volgende bindende criteria vastgelegd :

1. Het project mag niet levensvatbaar zijn onder commerciële financieringsvoorwaarden behalve voor de minst ontwikkelde landen (MOL).

2. Le pays bénéficiaire doit être un pays en développement, sur la base des critères du CAD, et le projet doit servir le développement du pays.

3. Les prêts d'Etat à Etat ne peuvent financer que l'exportation de biens et de services d'équipement. Le financement de biens et services de consommation est exclu, de même que celui de matériel militaire ou de matériel destiné à un usage militaire.

• Au cours de l'examen du dossier, il convient de demander systématiquement des avis (ambassade, section, Banque mondiale et/ou banques régionales de développement).

Enfin, la décision doit être prise par le Conseil des ministres, sur proposition des deux ministres compétents (Finances et Commerce extérieur) et sur la base de l'avis du groupe de travail interdépartemental.

• L'intervenant estime que le nouveau système de prêts d'Etat à Etat est encore insuffisant. Il considère en outre qu'une partie du budget prêts d'Etat à Etat devrait être réservée aux trois contrôles qui doivent être effectués par des consultants externes :

* Prix;
* Faisabilité;
* Réalisation de qualité.

Un fonctionnaire de l'AGCD se réfère à la procédure en vigueur au sein du conseil d'administration de l'OND.

Le représentant du ministre peut y mettre son veto, qui doit être confirmé par le ministre dans les cinq jours. Etant donné que les prêts d'Etat à Etat sont imputables à l'APD, il estime que l'on pourrait envisager de conférer également un droit de veto au représentant du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement au sein du groupe de travail.

Les autres département (Finances, Affaires étrangères) ne peuvent toutefois marquer leur accord sur ce point.

Le chef de cabinet susnommé fait observer que depuis qu'il est chef de cabinet, le secrétaire d'Etat ne s'est jamais présenté au conseil des ministres sans qu'il y ait un consensus au sein du groupe de travail. Il reconnaît cependant que la personnalité du secrétaire d'Etat joue également un rôle : son successeur peut en effet avoir des conceptions tout à fait différentes. La pertinence au regard du développement constituant un critère important, qui prime la politique d'un secrétaire d'Etat, le groupe de travail doit donc procéder à une analyse objective : c'est ainsi que, selon le représentant du ministre du Commerce extérieur, la liste des pays prioritaires pour l'AGCD n'est pas nécessairement impérative.

IV. RECOMMANDATIONS

Voir dossier MODULMED Kenya.

2. Op grond van de criteria van het DAC moet het begunstigde land een ontwikkelingsland zijn en moet het project van nut zijn voor de ontwikkeling van het land.

3. De lening van staat tot staat mag slechts de uitvoer financieren van uitrustingsgoederen en -diensten. Consumptiegoederen en -diensten en militair materieel of materieel bestemd voor militaire doeleinden zijn uitgesloten.

• Tijdens de behandeling van het dossier moeten systematisch adviezen worden gevraagd (ambassade, sectie, Wereldbank en/of regionale ontwikkelingsbanken).

Tenslotte wordt de beslissing genomen door de ministerraad, op voorstel van de twee bevoegde ministers (Financiën en Buitenlandse Handel) en op basis van het advies van de interdepartementale werkgroep.

• Het nieuwe leningen van staat tot staat-systeem is volgens spreker nog onvoldoende. Hij meent dat bovendien een deel van het leningen van staat tot staat-budget dient gereserveerd voor drie controles die dienen te gebeuren door externe consultants :

* Prijs;
* Haalbaarheid;
* Goede realisatie.

Een ABOS-ambtenaar verwijst naar de procedure in de raad van bestuur van de NDD.

Daar kan de vertegenwoordiger van de minister een veto uitspreken dat binnen de vijf dagen door de minister moet worden bevestigd. Vermits de leningen van staat tot staat ODA-aanrekenbaar zijn vindt hij het denkbaar de vertegenwoordiger van Ontwikkelingssamenwerking in de werkgroep een dergelijk veto te geven.

De andere departementen (Financiën en Buitenlandse Zaken) zijn hier echter tegen.

Voornoemd kabinetschef merkt op dat, sinds hij kabinetschef is, nooit naar de ministerraad werd gegaan zonder consensus in de werkgroep. Hij geeft wel toe dat de figuur van de staatssecretaris ook een rol speelt : zijn opvolger kan iemand zijn met totaal andere opvattingen. De ontwikkelingsrelevantie is een belangrijk criterium, dat echter verder gaat dan het beleid van een Staatssecretaris en dus moet de werkgroep aan objectieve analyse maken : bijvoorbeeld de concentratielanden van ABOS zijn niet noodzakelijk bindend.

IV. AANBEVELINGEN

Zie dossier MODULMED Kenia.

VIII. — MEDECINS SANS FRONTIERES (MSF)

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné ce dossier les 15 juillet 1996, 17 mars 1997, 21 avril 1997 et 30 avril 1997.

Le 15 juillet 1996, le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement a été entendu, à sa demande expresse. Cette audition a été suivie d'un échange de vues avec les membres.

Le 17 mars 1997, le dossier a ensuite été examiné sur le fond avec les personnes suivantes :

- MM. Slagmulder et Veulemans, premiers auditeurs à la Cour des comptes;
- Mme Boelaert, présidente de MSF, et M. Goemaere, directeur général de MSF;
- MM. Boudry et Lelièvre-Damit, Mme Van Der Straeten et M. Van Malder fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'AGCD.

Le 21 avril 1997, les enquêteurs du CSC concernés ont été entendus (MM. De Backer et Martens).

M. Ooms, juriste à MSF, a été entendu le 30 avril 1997.

II. SYNTHESE

« MSF » a été constituée en France le 20 décembre 1971 sur la base d'une charte. Cette charte, inchangée à ce jour, a été adoptée par l'association belge lors de sa fondation le 25 novembre 1980. Les principes en ont été repris dans les nouveaux statuts, publiés au *Moniteur belge* du 11 janvier 1996.

Le 19 mai 1981, l'ASBL MSF-Belgique a été agréée par le ministre compétent pour la Coopération au développement pour organiser, comme ONG et avec l'AGCD, des actions de cofinancement dans les pays en voie de développement.

Etant donné que MSF s'oriente essentiellement vers l'aide médicale et humanitaire (urgente), l'enquête porta sur les opérations d'aide d'urgence financées par l'AGCD, et ce, pour tous les dossiers traités à l'AGCD depuis 1991. Le montant total octroyé pour l'ensemble de ces dossiers s'élevait à 248 305 000 francs.

Complémentairement au rapport établi par le CSC en date du 20 juin 1996, une équipe de contrôle de la Cour des comptes a également examiné une série de dossiers justificatifs relatifs à l'aide urgente, non seulement de MSF mais aussi d'une dizaine d'autres ONG, et les a confrontés avec les constatations faites par le CSC.

Procédure

C'est normalement le Comité supérieur de contrôle qui est entendu en premier lieu. Par dérogation aux procédures normalement suivies par la commis-

VIII. — ARTSEN ZONDER GRENZEN (AZG)

I. INLEIDING

De opvolgingscommissie heeft dit dossier besproken op 15 juli 1996, 17 maart 1997, 21 april 1997 en op 30 april 1997.

Op 15 juli 1996 werd de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, op diens eigen en dringend verzoek, gehoord. Deze hoorzitting werd gevolgd door een gedachtenwisseling met de leden.

Op 17 maart 1997 werd het dossier vervolgens ten gronde besproken met de volgende personen :

- de heren Slagmulder en Veulemans, eerste auditeurs bij het Rekenhof;
- mevrouw Boelaert, voorzitter, en de heer Goemaere, algemeen directeur, van AZG;
- de heren Boudry en Lelièvre-Damit, mevrouw Van Der Straeten en de heer Van Malder (ambtenaren en gewezen ambtenaren van het ABOS).

Op 21 april 1997 werden de betrokken onderzoekers van het HCT gehoord (de heren De Backer en Martens).

De heer Ooms, jurist bij AZG, werd gehoord op 30 april 1997.

II. SYNTHESE

« AZG » werd opgericht in Frankrijk op 20 december 1971 op basis van een handvest. Dit handvest dat tot op heden onveranderd bleef, werd overgenomen door de Belgische vereniging op het ogenblik van haar stichting op 25 november 1980. De principes ervan werden hernomen in de nieuwe statuten, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* dd. 11 januari 1996.

Op 19 mei 1981 werd de vzw AZG-België door de minister bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking erkend om als NGO met ABOS medefinancieringsacties te organiseren in de ontwikkelingslanden.

Daar AZG zich vooral richt op humanitaire medische (nood-)hulp werd het onderzoek toegespitst op door ABOS gefinancierde noodhulpoperaties (en dus niet op programmafinanciering en cofinanciering van projecten), en dit voor alle dossiers die sinds 1991 bij ABOS in behandeling waren. Het totaal hiervoor toegekende bedrag bedroeg 248 305 000 frank.

Als aanvulling en toelichting bij het HCT-verslag van 20 juni 1996 heeft ook een controleploeg van het Rekenhof een aantal verantwoordingsdossiers met betrekking tot noodhulp, niet alleen van AZG maar ook van een tiental andere NGO's, onderzocht en getoetst aan de bevindingen van het HCT.

Procedure

Normalerwijze werd het Hoog Comité van Toezicht altijd als eerste gehoord. In afwijking van de normale procedures in de commissie werd de staats-

sion, c'est toutefois le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, M. Moreels, qui a été entendu le premier, à sa requête expresse, immédiatement après que la commission de suivi eut reçu le rapport du CSC, parce qu'il estimait que le rapport du CSC et la médiatisation qui l'a entouré ont nui à l'image et aux intérêts de MSF et, sur un plan plus large, des ONG et de la coopération au développement en général. Avant d'assumer une responsabilité gouvernementale, M. Moreels avait en effet été président de MSF de 1986 à 1994.

Le secrétaire d'Etat a rappelé l'origine de ce rapport : il est question, dans la description des missions de la cellule antifraude de l'AGCD, d'un « audit discrétionnaire, par voie de sondage, de dossiers de la Coopération au développement, et plus spécialement, entre autres, du contrôle de la comptabilité et de la facturation des ONG ». Il a souligné qu'il avait proposé lui-même à l'équipe de la Coopération au développement d'examiner également MSF, outre deux autres ONG.

Lorsque la commission a voulu poursuivre l'examen du dossier, le Comité supérieur de contrôle n'a pu être entendu qu'à la fin de cet examen, en raison de l'indisponibilité des enquêteurs.

— La commission de suivi a écrit le 13 septembre 1996 au ministre de la Justice, lui demandant de vérifier si — comme la presse l'a prétendu — le CSC a bien rédigé un procès-verbal dans le dossier MSF et l'a transmis au parquet de Bruxelles. Par lettre du 17 janvier 1997, le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles a confirmé qu'une enquête avait été ouverte par le procureur du Roi de Bruxelles après la dénonciation faite par le CSC en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Toutefois, l'interrogatoire approfondi des responsables de MSF et de la société coopérative Transfer (voir ci-après) n'a pas, selon le procureur, fourni de preuves suffisantes des infractions signalées par le CSC. Par lettre du 27 février 1997, la commission a été informée que l'enquête avait été classée sans suite.

Après l'audition des enquêteurs du Comité supérieur de contrôle, la commission de suivi a écrit au ministre, le 30 avril 1997, afin de connaître les arguments ayant justifié la décision de classement.

secretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, de heer Moreels, op diens eigen, dringend verzoek, evenwel als eerste gehoord, onmiddellijk na ontvangst door de opvolgingscommissie van het HCT-verslag. Hij was trouwens ook van mening dat tengevolge van het HCT-verslag en de mediaberichtgeving erover, het imago en de belangen van AZG en, ruimer zelfs, van de NGO's en de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, werden geschaad. Voor hij regeringsverantwoordelijkheid opnam was de heer Moreels immers voorzitter van AZG, van 1986 tot 1994.

De staatssecretaris herinnerde aan de oorsprong van dit verslag : in de referentietermen van het ontwikkelingssamenwerkingsteam is sprake van een « steekproefsgewijze discretionaire audit van dossiers van de ontwikkelingssamenwerking en meer in het bijzonder op onder meer de controle op de boekhouding en de facturatie van NGO's ». Hij benadrukte dat hij zelf aan het OSI-team had voorgesteld om naast twee andere NGO's ook AZG door te lichten.

Toen de commissie dan het dossier verder wou onderzoeken, werd het Hoog Comité van Toezicht, omwille van onbeschikbaarheid in hoofde van de onderzoekers, pas op het einde gehoord.

Op 13 september 1996 richtte de opvolgingscommissie een schrijven aan de minister van Justitie met de vraag om na te gaan of — zoals in de pers werd beweerd — er in het dossier AZG door het HCT inderdaad een proces-verbaal werd opgesteld en overgemaakt aan het parket te Brussel. Bij schrijven van 17 januari 1997 bevestigde de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel dat na de aangifte door de HCT op grond van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, door de procureur des Konings te Brussel een opsporingsonderzoek werd geopend. Het grondig verhoor van de verantwoordelijke van zowel AZG als de coöperatieve vennootschap Transfer (zie *infra*) leverden volgens de procureur echter onvoldoende bewijs op van de door het HCT vermelde misdrijven. Bij brief van 27 februari 1997 werd aan de commissie meegedeeld dat het opsporingsonderzoek inmiddels zonder gevolg werd gerangschikt.

Na de hoorzitting met de Hoog Comité van Toezicht-onderzoekers richtte de opvolgingscommissie op 30 april 1997 een schrijven aan de minister van Justitie met de vraag op grond van welke argumentatie de beslissing tot seponeren werd genomen.

III. CONSTATATIONS

1. **Constatations du Comité supérieur de contrôle**

1. *Lien avec la société coopérative Transfer*

La constatation la plus importante faite par le CSC — constatation qui a également suscité la plus vive controverse — concerne la constitution, en 1989, d'une société coopérative (SC), la SC « Transfer », au sein de l'ASBL « MSF ». A partir de ce moment, la SC Transfer est quasi le seul fournisseur de MSF, ainsi qu'il ressort des pièces justificatives produites par MSF. Le CSC note que la symbiose existant entre MSF et Transfer ne permet pas de distinguer clairement chacune des organisations.

Le nœud du problème réside dans le fait que la subvention est destinée à MSF et lui est effectivement versée mais qu'elle sert aussi, dans une certaine mesure, au financement de Transfer. Il s'agit là, selon le CSC, d'un montage pour lequel la nouvelle réglementation n'offre pas de solution. L'autorité subsidiante est, par exemple, habilitée à consulter des documents au siège de MSF, mais ne peut le faire parce que les documents se trouvent au siège de Transfer. Selon MSF, le « marché humanitaire » est toutefois dominé par des cartels et régi par des accords de prix. Lors d'une catastrophe, les prix augmentent immédiatement (par exemple, le prix des tentes en cas de séisme), de sorte qu'il s'impose de se professionnaliser et de constituer des stocks.

Plusieurs observations ont été faites à ce sujet :

1) Une société coopérative est une société commerciale et poursuit, en tant que telle, un but lucratif — contrairement à l'ASBL MSF, qui est soumise à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique (*Moniteur belge* du 1er juillet 1921) —; à ce propos, le CSC fait observer que la répartition des actions de Transfer (les 20 000 actions, sauf 2, sont entre les mains de MSF) implique que le bénéfice de la société revient intégralement à MSF.

Or, la réglementation concernant l'agrément des ONG — cet agrément constitue pour MSF la base et la condition de son subventionnement pour les opérations d'aide d'urgence — prévoit comme condition d'agrément que l'association ne peut pas « être liée aux intérêts d'entreprises financières, commerciales ou industrielles » (arrêté royal du 21 octobre 1980 portant réglementation de l'agréation et de la subsidiation des organisations non gouvernementales pour les activités en matière de coopération au développement — *Moniteur belge* du 4 décembre 1980) et doit « être exempte de toute confusion d'intérêts avec des entreprises financières, commerciales ou industrielles » (arrêté royal du 12 mars 1991 relatif à

III. VASTSTELLINGEN

1. **Vaststellingen van het Hoog Comité van Toezicht**

1. *Binding met de coöperatieve vennootschap Transfer*

De belangrijkste vaststelling die het HCT heeft gedaan — en die ook tot de meest polemiek aanleiding heeft gegeven — is dat in 1989 in de schoot van de vzw « AZG » een coöperatieve vennootschap (CV) werd opgericht, de CV « Transfer ». Vanaf dan treedt de CV Transfer op als enige leverancier van AZG, hetgeen blijkt uit de door AZG voorgelegde verantwoordingsstukken. Het HCT wijst op de « symbiotische » verhouding tussen AZG en Transfer, waardoor het onderscheid tussen beide onduidelijk is.

De kern van het probleem ligt in het feit dat de subsidie bedoeld is voor AZG en effectief aan AZG wordt uitbetaald, maar dat Transfer er in zekere mate mee wordt gefinancieerd, een constructie waarvoor ook geen oplossing in de nieuwe regelgeving, volgens het HCT, ligt. De subsidiërende overheid is bijvoorbeeld gerechtigd stukken op de zetel van AZG in te kijken, maar kan het niet omdat zij zich op de zetel van Transfer bevinden. Volgens AZG wordt de zogenaamde « humanitaire markt » echter beheerst door kartels en prijsafspraken. Bij een ramp stijgen prijzen onmiddellijk (bijvoorbeeld tenten bij een aardbeving); dus is professionalisering en stocks aanleggen aangewezen.

Er worden in dit verband verschillende opmerkingen gemaakt :

1) Een CV is een handelsvennootschap en streeft als dusdanig — in tegenstelling tot de aan de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de vereniging zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend (*Belgisch Staatsblad*, 1 juli 1921), onderworpen vzw AZG — naar winst : de aandelenverdeling van Transfer (op 2 na zijn alle 20 000 aandelen in handen van AZG) impliceert, aldus het HCT, dat de winst van de vennootschap integraal naar AZG gaat.

De erkenning van NGO's — deze erkenning vormt voor AZG de basis en de voorwaarde om voor noodhulpoperaties te worden gesubsidieerd — stipuleert als voorwaarde voor erkenning respectievelijk « geen bindingen hebben met financiële, commerciële of industriële belangen » (koninklijk besluit van 21 oktober 1980 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van NGO's voor activiteiten inzake ontwikkelingssamenwerking (*Belgisch Staatsblad* van 4 december 1980)) en « vrij zijn van belangenvermenging met financiële, commerciële en industriële ondernemingen » (koninklijk besluit van 12 maart 1991 betreffende de erkenning en subsidiëring van NGO's en van federaties inzake projecten in ontwik-

l'agrément et à la subsidiation d'organisations non gouvernementales et de fédérations en matière de projets dans les pays en voie de développement — *Moniteur belge* du 20 avril 1991, modifié par l'arrêté royal du 1er septembre 1992). Le CSC se demande dès lors s'il n'y avait pas lieu de retirer l'agrément de MSF. Plusieurs fonctionnaires de l'AGCD interrogés par le CSC ont déclaré que personne au sein de leur administration n'avait jamais examiné les relations (financières et/ou commerciales) qui pouvaient exister entre MSF et Transfer. Ils pensaient d'ailleurs que Transfer était tout simplement un département de MSF qui s'occupait d'achats et d'expédition. Ils ont insisté sur la nécessité de pouvoir disposer d'un personnel possédant une qualification suffisante.

2) En ce qui concerne l'impôt des sociétés, Transfer inclurait des frais de MSF dans ses propres frais généraux, de sorte que le bénéfice de la société coopérative se trouverait à ce point réduit que l'impôt des sociétés dû par elle serait moindre, voire nul. Il est cependant très difficile d'établir que tels frais ont été exposés par MSF et tels autres par Transfer, vu la relation étroite entre cette association et cette société (qui, notamment, occupent les mêmes bâtiments).

2. *Réglementation relative à l'aide urgente* (1)

L'aide urgente tire son fondement juridique de l'article 49, § 1er, de la loi-programme du 24 décembre 1993 (*Moniteur belge* du 31 décembre 1993). Auparavant, il fallait se baser sur l'article 2, § 1er de la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la Coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des Etats étrangers (*Moniteur belge* du 21 novembre 1981). Le subventionnement de l'aide d'urgence n'a toutefois fait l'objet d'un règlement organique qu'à partir du 6 septembre 1995 (arrêté royal du 6 avril 1995 relatif à l'octroi de l'aide d'urgence en faveur des pays en voie de développement, *Moniteur belge* du 6 septembre 1995).

Cette matière est régie actuellement par l'arrêté royal du 19 novembre 1996, qui a été inspiré par, entre autres, les observations de principe de la Cour des comptes en ce qui concerne les modalités de paiement et l'introduction des documents justificatifs. Seules les directives officieuses du 27 avril 1989, signées par l'administrateur général en fonction de l'AGCD auxquelles se réfère le rapport d'enquête du CSC s'appliquaient jusqu'alors.

Le CSC constate donc que ce n'est que récemment qu'une réglementation organique a été instaurée en matière d'aide urgente (l'arrêté royal précité du 6 avril 1995, publié le 6 septembre 1995). Auparavant — et ceci concerne tous les dossiers examinés par le CSC —, il n'existait donc en fait aucune réglekelingslanden (*Belgisch Staatsblad* van 20 april 1991) gewijzigd door koninklijk besluit van 1 september 1992). Het HCT stelt zich dan ook de vraag of de erkenning van AZG niet diende te worden ingetrokken. Verschillende door het HCT ondervraagde ABOS-ambtenaren verklaarden dat binnen ABOS nooit werd onderzocht welke financiële en/of commerciële banden er bestonden tussen AZG en Transfer. Zij dachten trouwens dat Transfer gewoon een afdeling was van AZG die zich bezighield met aankoop en verzending. Zij beklemtoonden de nood aan onder meer boekhoudkundig geschoold en voldoende gekwalificeerd personeel.

2) Wat betreft de vennootschapsbelastingen zou Transfer kosten van AZG inbrengen in zijn eigen onkostenstructuur waardoor de winst van de CV zodanig wordt gedrukt dat minder of zelfs geen vennootschapbelasting meer wordt betaald. Het is echter zeer moeilijk aan te tonen welke onkosten nu juist AZG en welke Transfer betreffen daar beide precies zo nauw met elkaar verbonden zijn (onder meer gehuisvest in dezelfde gebouwen).

2. *Reglementering met betrekking tot noodhulp* (1)

De juridische basis voor de noodhulp is terug te vinden in artikel 49, § 1, van de programmawet van 24 december 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1993). Voorheen diende gesteund op artikel 2, § 1, van de wet van 10 augustus 1981 tot oprichting van een Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking en van een Fonds voor Leningen aan Vreemde Staten (*Belgisch Staatsblad* van 21 november 1981). Het is evenwel slechts met ingang van 6 september 1995 dat de betoelaging van de noodhulp voor het eerst organiek werd geregeld bij koninklijk besluit van 6 april 1995 betreffende de toekenning van noodhulp ten voordele van de ontwikkelingslanden (*Belgisch Staatsblad* van 6 september 1995).

Momenteel geldt het koninklijk besluit van 19 november 1996 dat op het vlak van de uitbetalingsmodaliteiten en het indienen van de verantwoording mede geïnspireerd is door principiële opmerkingen van het Rekenhof. Voordien golden slechts de officieuze richtlijnen dd. 27 april 1989 ondertekend door de d.d. administrateur-generaal van het ABOS, waarnaar wordt verwezen in het HCT-onderzoeksrapport.

Het HCT stelt dus zelf vast dat pas recent een organieke reglementering werd ingevoerd voor de noodhulp (het op 6 september 1995 gepubliceerde voornoemde koninklijk besluit van 6 april 1995). Voorheen — en dit wil zeggen voor àlle door het HCT onderzochte dossiers — bestond er dus eigenlijk geen

(1) Relativement modeste (par exemple, 68 millions de francs en 1987), le montant de ces aides avait atteint 1 052 millions de francs en 1996.

(1) Waar het oorspronkelijk ging om vrij bescheiden hulpbedragen, zoals bijvoorbeeld 68 miljoen frank in 1987, was dit in 1996 opgelopen tot 1 052 miljoen frank.

mentation spécifique de l'aide urgente. A la demande du ministre, un fonctionnaire avait bien rédigé, en 1989, une série de directives officieuses qui étaient communiquées chaque fois par lettre aux ONG concernées, sous forme de « conditions à respecter ».

Après confrontation des dossiers de MSF avec cette réglementation officieuse, le CSC formule entre autres les observations suivantes :

1. Dans divers dossiers, les marchandises achetées ne sont pas tant des « biens de première nécessité » que des « biens d'investissement » (par exemple des canots pneumatiques), ce qui n'est pas conforme à la réglementation susvisée.

2. Les documents justificatifs de divers achats n'ont pas été remis à l'AGCD ou, encore, les documents de synthèse ne permettent pas d'établir que les biens ont été effectivement achetés.

3. Par ailleurs, les conditions suivantes de la réglementation officieuse n'ont que rarement (voire jamais) été respectées :

— outre les factures, d'autres documents justificatifs, tels que les documents d'exportation et les attestations bancaires doivent être présentés;

— les achats à l'intérieur de l'UE doivent être effectués après consultation de trois fournisseurs (concurrence préalable) (1);

— les frais de personnel et d'administration sont exclus et ne peuvent donc être récupérés sur le budget de l'opération d'aide urgente.

4. Enfin le CSC formule encore des observations au sujet de la durée maximale de l'opération d'aide et du suivi/contrôle des dossiers d'aide urgente, plus précisément la récupération de subsides non utilisés et d'intérêts de retard éventuels.

Les fonctionnaires de l'AGCD interrogés par le CSC ont notamment souligné que, pour l'AGCD, la priorité était la vitesse d'exécution, étant donné qu'il s'agissait par définition de dossiers urgents. En outre, il y avait un manque flagrant de personnel. Lorsque le fonctionnaire qui avait rédigé successivement les directives précitées a été muté à sa demande dans un autre service, il a été remplacé par six personnes. En outre, plusieurs fonctionnaires ont déclaré qu'il y avait une importante rotation de personnel dans le service, notamment à la suite de mutations outre-mer. Un ancien chef de service a déclaré « je n'avais aucune expérience en la matière et j'avais encore beaucoup à apprendre ».

Dans la pratique, il y avait de toute manière trop peu de temps pour le contrôle.

Interrogé sur la raison de l'attitude peu rigoureuse du service concerné de l'AGCD, un fonctionnaire a fait allusion aux liens étroits qui existent entre les ONG et le monde politique.

(1) Le CSC observe que si MSF fournit la preuve d'une demande de prix auprès de trois fournisseurs (uniquement dans quelques dossiers) il s'agit de trois fournisseurs de Transfer. Etant donné qu'il s'agit de deux entités juridiques distinctes, le CSC estime que ceci ne peut être admis comme preuve que la condition de concurrence préalable a bien été respectée.

specifieke reglementering voor de noodhulp. Wel werd op vraag van de minister in 1989 door een ambtenaar een aantal officieuze richtlijnen opgesteld die telkens aan de betrokken NGO's per brief werden gemeld als « na te leven voorwaarden ».

Toetsing van de AZG-dossiers aan deze officieuze reglementering brengt het HCT tot volgende opmerkingen :

1. In diverse dossiers waren bepaalde aangekochte goederen eerder geen « eerste hulp-goederen » maar eerder « investeringsgoederen » (bijvoorbeeld rubberboten), hetgeen niet conform was aan vernoemde reglementering.

2. Voor diverse aankopen werden aan het ABOS geen verantwoordingsstukken overgemaakt of laten de samenvattende stukken niet toe te stellen dat de goederen inderdaad werden aangekocht.

3. Vervolgens werden onder meer de volgende voorwaarden uit de officieuze reglementering vaak (of zelfs helemaal) niet nageleefd :

— naast facturen dienden ook andere stavingsstukken zoals uitvoerdocumenten en bankattesten voorgelegd;

— aankopen binnen de EU dienden te gebeuren na consultatie van 3 leveranciers (voorafgaande mededinging) (1);

— personeels- en administratiekosten waren uitgesloten en konden dus niet verhaald worden op het budget van de noodhulpoperatie.

4. Tenslotte maakt het HCT nog opmerkingen in verband met de maximumduur van de hulpoperatie en de opvolging/controle van de noodhulpdossiers, meer bepaald de terugvordering van niet-gebruikte subsidies en eventuele verwijlintresten.

De door het HCT ondervraagde ABOS ambtenaren voerden onder meer aan dat voor ABOS handelen voorrang had op controle gezien het per definitie om dringende dossiers ging. Bovendien was er een evident gebrek aan personeel. Toen de ambtenaar die hogergenoemde richtlijnen opstelde op eigen verzoek werd gemuteerd naar een andere dienst, werd hij vervangen door zes personen. Bovendien verklaarden diverse ambtenaren dat er zeer veel personeelsverloop was in de dienst, onder meer tengevolge van mutaties overzee. Een gewezen hoofd van de dienst verklaarde « ik had terzake geen enkele ondervinding en had nog veel te leren ».

In de praktijk bleek er alleszins te weinig tijd te zijn voor controle.

Algemeen gevraagd naar de reden van de weinig kordate houding van de betrokken ABOS-dienst, verwees één ambtenaar naar de nauwe banden die NGO's hebben met de politieke wereld.

(1) Het HCT merkt op dat zo AZG al het bewijs levert van een prijsvraag bij 3 leveranciers (slechts in enkele dossiers) het gaat om 3 leveranciers van Transfer. Vermits het juridisch om 2 aparte entiteiten gaat kan dit volgens het HCT echter niet worden beschouwd als bewijs dat aan de voorwaarde van de voorafgaande mededinging zou zijn voldaan.

Un autre fonctionnaire a déclaré que le transfert de frais de personnel et d'administration à une société commerciale liée (voir ci-dessus) lésait les autres ONG parce qu'elles ne possédaient pas de montage de ce type et qu'il leur était impossible de récupérer de tels frais.

2. Déclarations de fonctionnaires de l'AGCD à la commission de suivi

Certains fonctionnaires de l'AGCD ont déclaré notamment ce qui suit à la commission de suivi :

* Une tentative de structuration de l'aide urgente (directives précitées) a été entreprise en 1988-1989 mais ce n'est qu'en 1995 et 1996 qu'elle a été concrétisée sur le plan juridique (arrêtés royaux). L'AGCD a tenté de combler un vide juridique.

* L'AGCD supposait que Transfer faisait bien appel à trois fournisseurs.

La commission de suivi constate par conséquent que des déclarations contradictoires émanent de l'AGCD au sujet de la connaissance ou de l'ignorance de l'existence d'un lien entre MSF et Transfer (voir ci-après).

* Le contrôle est également insuffisant, parce qu'il se limite à une vérification comptable sur documents et qu'il n'y a jamais eu de contrôle sur place.

* L'auteur des directives précitées avait eu une très bonne expérience avec MSF en ce qui concerne un seul dossier d'aide urgente particulièrement transparent. En fait, ce dossier a servi de modèle pour ses « directives » dont l'exécution reposait davantage sur la bonne volonté que sur une obligation réglementaire.

* En 1993, ce même fonctionnaire a rendu visite à MSF et à Transfer, dont on lui a expliqué le montage (réalisé essentiellement pour des raisons de souplesse et d'efficacité). Il n'y voyait aucune objection, mais a toujours insisté pour que MSF consulte trois fournisseurs (Transfer pouvait être l'un d'eux).

* Selon un des fonctionnaires entendus, MSF n'a jamais réclamé le coût du préfinancement, aussi le fonctionnaire en question n'a-t-il pas trouvé anormal de ne pas récupérer d'intérêts éventuels auprès de MSF.

En ce qui concerne les dossiers examinés par le CSC, ce fonctionnaire estime que les intérêts de retard éventuels seraient de toute manière inférieurs aux frais de préfinancement supportés par MSF.

3. Commentaire du secrétaire d'Etat Moreels (en tant qu'ancien président de MSF)

Le secrétaire d'Etat regrette que certains éléments du rapport du Comité supérieur de contrôle aient été repris dans la presse de manière peu nuancée à la suite d'un « fuite », ce qui l'a obligé, contre les

Een andere ambtenaar verklaarde dat het doorschuiven van personeels- en administratiekosten (*supra*) naar een verbonden commericiële vennootschap de andere NGO's discrimineerde en benadeelde omdat zij dit soort constructie niet hadden en dus in de onmogelijkheid verkeerden om dergelijke kosten te recupereren.

2. Verklaringen van ABOS-ambtenaren in de opvolgingscommissie

Bepaalde ABOS-ambtenaren verklaarden hierover aan de opvolgingscommissie onder meer het volgende :

* In 1988-1989 was er een poging tot structurering van de noodhulp (hogergenoemde richtlijnen) maar dit leidde pas in 1995 en 1996 tot een juridische vormgeving (koninklijke besluiten). ABOS heeft getracht een juridisch vacuüm op te vullen.

* ABOS veronderstelde dat Transfer wél beroep deed op 3 leveranciers.

De opvolgingscommissie stelt bijgevolg vast dat vanuit ABOS tegenstrijdige beweringen komen met betrekking tot het al of niet op de hoogte zijn van de band tussen AZG en Transfer (zie *infra*).

* De controle is eveneens gebrekkig omdat ze beperkt blijft tot een boekhoudkundige verificatie op stukken terwijl een controle ter plaatse nooit is gebeurd.

* De auteur van hogergenoemde richtlijnen heeft een zeer goede ervaring met AZG wat betreft één zeer transparant noodhulp-dossier. In feite heeft dit dossier model gestaan voor zijn « richtlijnen » waarvan de uitvoering eerder berustte op goodwill dan op een reglementaire verplichting.

* In 1993 bezocht dezelfde ambtenaar AZG en Transfer, en werd hem de constructie uiteengezet (vooral om redenen van soepelheid en doeltreffendheid). Hij zag er geen kwaad in, maar heeft wel steeds aangedrongen op de raadpleging van 3 leveranciers (Transfer mocht daar een van zijn).

* Volgens één van de gehoorde ambtenaren eiste AZG nooit de prefinancieringskost op en daarom zag deze ambtenaar er geen graten in om eventuele interesten niet terug te vorderen van AZG.

Wat de door het Hoog Comité van Toezicht onderzochte dossiers aangaat meent deze ambtenaar dat eventuele verwijlinteresten alleszins lager zouden liggen dan de door AZG gedragen prefinancieringskosten.

3. Toelichting van staatssecretaris Moreels (als oud-voorzitter van AZG)

De staatssecretaris betreurt het feit dat elementen uit het rapport van het HCT in de pers op een ongenuanceerde wijze aan bod zijn gekomen na een « lek », wat hem er toe noopte om zelf, tegen de

usages, de demander à la commission parlementaire de suivi de pouvoir donner une clarification à court terme afin de rectifier certaines choses, de préciser certains autres éléments et d'esquisser le contexte dans lequel les constats et les résultats du rapport doivent être situés.

MSF a toujours accordé beaucoup d'importance à l'évaluation et au contrôle.

Le secrétaire d'Etat a demandé lui-même de procéder à une radioscopie ponctuelle de MSF (et également Coopibo et SOS-Faim, qui ont été choisies arbitrairement) pour prouver que MSF n'était pas protégé par son ancien président.

En tant qu'ancien président de MSF (période 1988-1994), il ne veut d'aucune façon fuir sa responsabilité. Il souligne que le conseil d'administration et le bureau exécutif se sont toujours appliqués à optimaliser l'efficacité et l'efficience de l'organisation d'aide d'urgence. Il a géré l'organisation dans une période difficile et a mené à bonne fin une réorganisation de MSF Belgique.

Quant à la structure de Transfer, le bureau renommé « Arthur Andersen » avait été consulté. Ce bureau a proposé la structure de société coopérative comme étant la plus appropriée (dans les circonstances de l'époque). Aujourd'hui, on créerait probablement une société à pénalité sociale (SFS). Il n'existait antérieurement pas de cadre légal pour une telle structure.

Le secrétaire d'Etat signale aussi une faute dans le dossier, ce qui pourrait donner lieu à une conclusion erronée. Il s'agit plus particulièrement du moment d'annulation du recouvrement d'un montant non utilisé, sur lequel son prédécesseur au département de la coopération au développement, et non pas lui-même, avait approuvé une remise. Il n'était donc pas question d'une situation de juge et partie.

4. **Réponse de MSF**

1. *Généralités*

De manière générale, MSF regrette la manière dont ce dossier est retombé, comme un boomerang politique, sur la tête de l'organisation.

Un représentant de l'organisation a dit, lors de la séance du 30 avril 1997, qu'il regrettait que certains éléments du dossier judiciaire, qui a été classé sans suite, aient été rendus publics. Selon MSF, ces éléments ne contiennent toutefois pas d'informations complémentaires défavorables.

MSF signale également que la réglementation de l'aide d'urgence n'a été régie pour la première fois par un arrêté royal qu'au début de 1995; en 1996 a eu lieu une révision afin d'améliorer l'efficacité de l'aide d'urgence dispensée par les ONG. Il n'y avait donc pas de cadre clairement défini auquel les acteurs de l'aide d'urgence pouvaient se référer.

gebruiken in, te vragen aan de opvolgingscommissie om op korte termijn een toelichting te mogen geven, teneinde enkele zaken recht te zetten, andere elementen te preciseren en tevens de achtergrond te schetsen waartegen de vaststellingen en bevindingen van het rapport dienden gesitueerd te worden.

Evaluatie en controle waren steeds belangrijke aandachtspunten bij AZG.

Hij heeft zelf gevraagd om een steekproefsgewijze doorlichting van AZG (naast ook de NGO's Coopibo en SOS-Faim, die lukraak werden aangeduid) om aan te kunnen tonen dat AZG niet beschermd werd door haar oud-voorzitter.

Als oud-voorzitter van AZG (periode 1988-1994) wil hij geenszins zijn verantwoordelijkheid ontlopen. Hij benadrukt dat de raad van bestuur en het dagelijks bestuur steeds gestreefd hebben naar een zo efficiënt mogelijke, doelgerichte werking van de noodhulporganisatie. Hijzelf heeft de organisatie in een moeilijke periode gemanaged en een reorganisatie van AZG België tot een goed einde gebracht.

Er werd beroep gedaan op het gerenommeerde bureau « Arthur Andersen » met betrekking tot de keuze voor de CV-structuur voor Transfer. Dit bureau stelde de CV-structuur als de meest geschikte voor (in de toenmalige omstandigheden). Nu zou wellicht een vennootschap met sociaal oogmerk (VSO) worden opgericht. Daarvoor was vroeger echter nog geen wettelijk kader voorzien.

De staatssecretaris wees er ook op dat er een feitelijke fout in het dossier geslopen was, waardoor wellicht een verkeerde conclusie kon worden getrokken. Het ging met name over het moment van « kwijtschelding » van een terugvordering van een niet-gebruikt bedrag, waarop door zijn voorganger op het departement ontwikkelingssamenwerking een vermindering werd toegestaan — en niet door hemzelf. Er was dan ook geen sprake van rechter én partij te zijn in deze.

4. **Repliek van AZG**

1. *Algemeen*

In het algemeen, betreurt AZG de manier waarop dit dossier als « politieke boemerang » op het hoofd van de organisatie is terecht gekomen.

Verder betreurde een vertegenwoordiger van de organisatie tijdens de zitting van 30 april 1997 het feit dat een aantal elementen uit het, weliswaar geseponeerde, gerechtelijk dossier werden bekendgemaakt. Zij bevatten volgens AZG echter geen bijkomende, belastende informatie.

AZG wijst er ook op dat de reglementering op de noodhulp pas voor het eerst in begin 1995 werd geregeld middels een koninklijk besluit; in 1996 volgde een herziening teneinde de operationaliteit van de NGO-noodhulp verder te verbeteren. Er was dus niet eens een welomlijnd kader waaraan de noodhulpactoren zich konden refereren.

Un élément dont il n'est pas assez tenu compte, selon MSF, est que l'aide d'urgence a comme spécificité qu'elle doit toujours être disponible et que cela demande une livraison spécialisée. C'est la raison pour laquelle MSF a créé la société coopérative Transfer. La composition des kits d'urgence médicaux est très compliquée, ne peut être réalisée à l'instant même et demande une exploration permanente du marché et le maintien en stock de certains produits souvent très spécifiques. Une ONG est souvent, en tant que telle, dans l'impossibilité d'assurer tout cela.

2. *La SC Transfer*

L'AGCD était parfaitement au courant de l'existence de Transfer.

Transfer n'était en soi pas une entreprise lucrative. Avec le professeur Koen Geens de la KUL, MSF s'oppose à ce qu'une SC soit identifiée avec une entreprise commerciale à finalité lucrative. Le jugement de la cour de cassation a révélé qu'une *société coopérative* n'est pas par définition une *entreprise commerciale* (1). Transfer ne visait pas à réaliser des bénéfices, et tout bénéfice éventuel a été dûment réinvesti. Le statut de SC a toutefois permis que certains avantages, notamment en matière de TVA et de dédouanement, contribuent au bon fonctionnement de l'organisation, ce qui s'incrit en fait dans le cadre d'une gestion optimale.

L'ONG MSF n'est pas d'accord sur le fait que le statut propre aux sociétés coopératives (que le comité supérieur de contrôle considère comme des entreprises à finalité sociale) suffit pour qu'elle puisse être accusée de s'être livrée à des pratiques de confusion d'intérêts avec Transfer et que son agrément en tant qu'ONG subsidiée par l'Etat doive lui être retiré. Il n'est nullement question d'une confusion d'intérêts inacceptable de l'ONG MSF avec une entreprise commerciale.

La SC Transfer serait convertie prochainement en une SIS et ses services seraient désormais communiqués plus explicitement aux autres ONG.

3. *Autres problèmes*

Le problème de la récupération des « biens d'investissement » qui devraient en principe être restitués (partiellement ou intégralement) à l'AGCD comme autorité subsidiante (subsides d'aide d'urgence à 100 %) est un faux problème. Par exemple, en cas d'inondation, il faut des bateaux qui, à l'issue de l'intervention, et pour autant qu'ils puissent servir à d'autres fins, restent sur place dans la plupart des cas (coût du rapatriement, emploi par populations

(1) Selon cette jurisprudence, le caractère commercial d'une société est déterminé par son objet, et non par la forme sous laquelle elle est constituée.

Een element waar te weinig rekening mee wordt gehouden, volgens AZG, is het feit dat het specifieke van de noodhulp erin bestaat continu stand-by te staan en dit een gespecialiseerde toelevering vraagt. Het is dan ook daarom dat AZG de CV Transfer oprichtte. Het samenstellen van bijvoorbeeld medische (urgentie)kits is bijzonder ingewikkeld, kan niet op het moment zelf worden gedaan en vereist een voortdurende benadering van de markt én het in voorraad houden van bepaalde, meestal zeer specifieke goederen. Zulks kan moeilijk door een NGO als dusdanig worden gedaan.

2. *De CV Transfer*

ABOS was perfect op de hoogte van het bestaan van Transfer.

Transfer zélf was géén winstgevend bedrijf. AZG vecht de vereenzelviging van een CV met een commerciële (dus op winst gerichte) onderneming aan, mede op gezag van professor Koen Geens (KU Leuven), omdat uit cassatierechtspraak gebleken is dat een *coöperatieve vennootschap* niet per definitie een *commerciële onderneming* is (1). Er werd geen winst beoogd met Transfer, en een eventuele « bonus » werd consequent geherinvesteerd. Wel zorgde het CV-statuut ervoor dat een aantal voordelen betreffende BTW en (de)douanering de werking ten goede kwamen, wat in feite past in het kader van een zo goed mogelijk beheer.

AZG gaat er niet mee akkoord dat men uit het CV-karakter van Transfer (en gezien dit door het HCT beschouwd wordt in de betekenis van een bedrijf met winstgevend doel), besluit dat AZG zich bezondigt aan belangenvermening; en dus bijgevolg (luidens het HCT) niet meer als door de overheid gesubsidieerde NGO erkend kan blijven. Er is helemaal geen sprake van ontoelaatbare belangenvermenging van de NGO AZG met een commerciële onderneming.

Transfer zou binnenkort worden omgevormd van coöperatieve vennootschap tot VSO. Transfer zou haar diensten ook uitdrukkelijk(er) bekendmaken aan de andere NGO's.

3. *Andere problemen*

Het probleem van de recuperatie van de « investeringsgoederen » welke in principe zouden moeten (al dan niet gedeeltelijk) worden gerestitueerd aan ABOS als subsidiërende overheid (100 % noodhulpsubsidie) is een « vals » probleem. Bij een overstroming dienen bijvoorbeeld nu eenmaal boten gebruikt te worden, die nadien — voor zover nog bruikbaar voor andere doeleinden — in de meeste gevallen ter plaatse blijven (transportkost voor repatriëring, ver-

(1) Volgens deze rechtspraak wordt het handelskarakter van een vennootschap door haar doel bepaald, niet door de vorm waaronder zij is opgericht.

locales). Ces biens peuvent être considérés comme « perdus ».

Il existe bel et bien des pièces justificatives pour toutes les dépenses réalisées (au sien de la SC Transfer). L'existence de pièces rectificatives doit donc être vue dans le cadre spécifique du secteur de l'aide d'urgence dans lequel il y a souvent divergence entre ce qu'on planifie et ce qu'on obtient finalement sur le terrain.

Ce n'est pas parce que l'ONG MSF n'indique pas dans tous les dossiers qu'elle fait appel à différentes firmes (« au moins trois » disent les directives de l'AGCD) tout en précisant à quelles firmes il est fait appel, que cela n'a pas été le cas (dans la mesure de ce qui est raisonnablement possible). Il est cependant exact que c'est au niveau de la SC Transfer qu'on demande des prix à plusieurs firmes.

MSF nie qu'il aurait existé un manque de clarté concernant le statut des cadres respectifs de MSF et de la SC Transfer. Les deux organisations avaient leur siège dans les mêmes bâtiments et, jusqu'il y a peu, avaient un service d'accueil commun pour les enfants du personnel des deux organisations. Il n'a pas été question cependant d'une double inscription au bordereau des salaires de l'ONG MSF/AZG et à celui de la SC Transfer.

MSF indique encore que le salaire qu'une ONG peut offrir à ses collaborateurs n'est souvent pas en rapport avec les compétences spécifiques requises.

MSF ne nie pas que le traitement administratif des dossiers de l'AGCD a rencontré certains problèmes, dus parfois à l'ONG elle-même. Sont aussi évoquées, les relations difficiles avec une administration considérée généralement comme « lourde » et « immobile ».

5. Réaction du Comité supérieur de contrôle aux explications fournies par le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement et par MSF

En réponse aux réactions du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, R. Moreels, et des représentants de MSF, les enquêteurs du CSC ont fait part des observations suivantes à la commission.

1. Respect par MSF des conditions fixées par l'AGCD

* Dans aucun dossier, ils n'ont trouvé trace de la mise en concours (éventuelle) de trois fournisseurs pour les achats de fournitures au sein de l'UE.

* Les attestations bancaires demandées n'ont pas non plus été retrouvées.

* Quelquefois, ils n'ont même pas retrouvé (de photocopies) de factures, mais seulement une liste récapitulative de toutes les factures établies par Transfer.

der gebruik door lokale mensen). Zulke zaken dienen als afgeschreven te worden beschouwd.

Er bestaan wel degelijk steeds verantwoordingstukken voor de gedane uitgaven (binnen de CV Transfer). Het bestaan van rechtzettingsstukken moet dan ook gezien worden in het specifieke kader van de noodhulp-sector, waar planning niet altijd overeenstemt met wat men uiteindelijk ter plaatse krijgt.

Het is niet omdat de NGO AZG niet in alle dossiers aangeeft dat en/of op welke firma's (« minstens drie » volgens de ABOS-richtlijnen) men beroep heeft gedaan in het kader van de mededinging, dat zulks niet is gebeurd (in de mate van het redelijk mogelijke). Wel is het zo dat dit vooral op niveau van de CV Transfer gebeurde.

AZG ontkent dat er een ondoorzichtige situatie zou bestaan hebben betreffende de personeelskaders van AZG en de CV Transfer. Wel was men in dezelfde gebouwen gehuisvest en werd er tot voor kort gezamenlijk een opvangvoorziening voor kinderen van personeelsleden van beide organisaties ingericht. In elk geval is er geen sprake van dat personeel én op de loonlijst van de NGO AZG/MSF én op die van de CV Transfer dubbel waren ingeschreven.

AZG gaf ook nog aan dat de verloning die men als NGO aan de medewerkers kan aanbieden, niet in verhouding staat tot de specifieke competenties die men vaak nodig heeft.

AZG ontkende niet dat er soms problemen waren betreffende de administratieve afwerking van bepaalde dossiers jegens ABOS. Deze zullen soms wel aan AZG zelf te wijten geweest zijn. Men verwijst echter ook naar de moeilijke relaties met een administratie die in het algemeen als « log » en soms « weinig soepel » werd ervaren.

5. Reactie van het Hoog Comité van Toezicht op de toelichtingen van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en van AZG

In antwoord op de reacties van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking R. Moreels, en van de vertegenwoordigers van AZG, deelden de onderzoekers van het HCT de commissie het volgende mee.

1. Naleving door AZG van de door ABOS opgelegde voorwaarden :

* In geen enkel dossier werd enig spoor van een (eventuele) prijsvraag bij drie leveranciers voor aankopen van hulpgoederen binnen de EU gevonden.

* De gevraagde bankattesten werden evenmin teruggevonden.

* Soms werden niet eens (fotokopies van) facturen teruggevonden doch slechts een overzichtslijst van alle facturen die Transfer opstelde.

* Une justification financière complète de l'affectation de la subvention dans le délai imparti était plutôt l'exception que la règle.

2. L'utilisation fréquente de notes de crédit

MSF justifie l'utilisation des subventions obtenues pour l'aide d'urgence en produisant des factures. Lorsqu'après avoir établi une facture, le fournisseur établit une note de crédit, celle-ci doit aussi être présentée à l'autorité subsidiante, étant donné que le coût réel des biens est finalement inférieur à celui mentionné sur la facture.

Le CSC a demandé, pour les exercices comptables 1993 et 1994, toutes les notes de crédit établies par Transfer à l'adresse de MSF : il s'agissait d'environ 500 notes de crédit présentant les caractéristiques suivantes :

* Elles ne comportent pas de référence directe à l'action subventionnée ni à l'autorité subsidiante.

* Nombre de notes de crédit concernent des annulations partielles de plusieurs factures, sans que l'on puisse toujours déterminer directement quelle partie précise de quelle facture est annulée.

* Le(s) responsable(s) financier(s) a(ont) déclaré que les notes de crédit avaient dès lors bel et bien été présentées à l'autorité subsidiante, et ce, « sauf erreur ou omission ».

* Dans les dossiers AGCD qui ont été consultés, trois notes de crédit seulement ont été retrouvées.

* Le CSC a indiqué au parquet qu'il serait utile d'examiner quelle proportion représente cette catégorie de notes de crédit non produites par « erreur ou omission » (le parquet n'a toutefois chargé le CSC d'aucune mission à cet effet).

* Dans un cas, il s'est d'ores et déjà avéré qu'une note de crédit n'avait pas été présentée aux autorités subsidiantes et qu'en conséquence, MSF avait perçu des subventions supérieures au montant auquel l'organisation avait droit. Il s'agissait d'une note de crédit de 5 millions de francs (une remise globale sur le chiffre d'affaires d'une année, concernant en partie des actions subventionnées par l'AGCD et en partie des actions subventionnées par l'Union européenne). L'AGCD n'a jamais été informée de l'existence de cette note de crédit globale, et ce, parce que MSF ne se voyait pas reconstituer tous les dossiers concernés. La décision de ne pas informer l'autorité subsidiante a été prise avec le réviseur d'entreprises.

* La présentation (à l'AGCD, en tout cas) des rapports financiers s'est faite avec retard; il était dès lors peu probable que tous les rapports financiers eussent déjà été établis par MSF.

* En outre, la seule solution ne consistait pas, en l'occurrence, à refaire ces rapports financiers. Il pouvait également suffire d'examiner quelle part les actions de l'AGCD (et aussi les actions de l'UE) avaient prise au cours de l'exercice comptable concerné et de déterminer proportionnellement la part des deux autorités subsidiante dans ces 5 millions de francs.

* Een volledige financiële verantwoording van de besteding van de subsidie binnen de gestelde termijn was eerder uitzondering dan regel.

2. Het veelvuldige gebruik van creditnota's

AZG verantwoordt de aanwending van de verkregen noodhulp-subsidies door het voorleggen van facturen. Wanneer ná een factuur door de leverancier een creditnota werd opgesteld moet deze eveneens voorgelegd worden aan de subsidiërende overheid en dit daar de reële kostprijs van de goederen uiteindelijk lager is dan deze vermeld op de factuur.

Het HCT vroeg, voor de boekhoudkundige jaren 1993 en 1994, alle door Transfer opgestelde creditnota's aan AZG : het betrof een 500-tal creditnota's met volgende kenmerken :

* Zij bevatten geen rechtstreekse verwijzing naar de gesubsidieerde actie of de subsidiërende overheid.

* Veel creditnota's hebben betrekking op gedeeltelijke annuleringen van verschillende facturen, zonder dat steeds onmiddellijk af te leiden is welk deel van welke factuur nu precies geannuleerd wordt.

* Er werd door de financieel verantwoordelijke(n) verklaard dat het voorleggen van de creditnota's aan de subsidiërende overheid dan ook wel gebeurde en dit « sauf erreur ou omission ».

* In de geraadpleegde ABOS-dossiers werden slechts een drietal creditnota's teruggevonden.

* Aan het parket werd door het HCT gemeld dat het nuttig zou zijn om na te gaan hoe groot deze categorie « sauf erreur ou omission » wel was (het parket gaf het HCT hiertoe evenwel geen opdracht).

* In één geval is wel reeds duidelijk gebleken dat een creditnota niet aan de subsidiërende overheden werd voorgelegd, en dus bijgevolg meer subsidies werden ontvangen dan waar men recht op had. Het betrof een creditnota ten bedrage van 5 miljoen frank (een algemene korting op één jaar zakencijfer, voor een deel betrekking hebbend op door het ABOS gesubsidieerde acties, en voor een ander deel op door de Europese Unie gesubsidieerde acties). Het ABOS werd alvast niet op de hoogte gebracht van het bestaan van deze algemene creditnota en dit omdat AZG het niet zag zitten om alle betrokken financiële dossiers te hermaken. Het niet op de hoogte brengen van de subsidiërende overheid werd mee beslist door de bedrijfsrevisor.

* De financiële rapportering, alvast naar het ABOS, gebeurde laattijdig; het was dan ook weinig waarschijnlijk dat alle financiële verslagen reeds door AZG waren gemaakt.

* Het hermaken van deze financiële rapporten was bovendien niet de enige uitweg in deze situatie. Het kon bijvoorbeeld ook volstaan na te gaan welk aandeel de ABOS-acties (en ook de EU-acties) innamen in het betrokken boekhoudkundig jaar en zo verhoudingsgewijs het aandeel van de beide subsidiërende overheden op deze 5 miljoen frank te bepa-

Cette part pouvait alors être simplement déduite de l'action suivante subventionnée par la même autorité.

3. Structure commune en ce qui concerne les frais

Les bilans de Transfer montrent non seulement que MSF est le principal client, mais également que MSF intervient dans la structure des frais de Transfer. L'examen des exercices comptables 1993 et 1994 débouche sur les conclusions provisoires suivantes :

* Les frais imputés par MSF à Transfer sont à tout le moins larges et divers (des prestations du personnel de MSF ont été imputées à Transfer). En ce qui concerne l'imputation de frais à Transfer, il faut toujours tenir compte des deux conséquences suivantes :

1) les frais de Transfer sont répercutés sur le prix de vente demandé au client (donc à MSF). MSF utilise les factures de Transfer pour justifier les subventions perçues à l'égard de l'autorité subsidiante. MSF utilise donc (partiellement) les subventions pour payer les factures de Transfer;

2) les frais abaissent le résultat d'exploitation de la société Transfer (ce qui réduit le montant de l'impôt sur les sociétés).

* MSF et Transfer étaient établies l'une à côté de l'autre jusque fin 1994 et sont, depuis lors, établies à la même adresse : cela n'exclut toutefois pas qu'étant donné qu'il s'agit de deux entités différentes, tous les fournisseurs adressent leurs facturent à l'entité concernée.

* Pour ce qui concerne les achats par Transfer de biens afférents à l'aide d'urgence, les factures sont directement adressées à Transfer. En revanche, divers frais font l'objet d'une facture globale unique (qui concerne à la fois MSF et Transfer) adressée à MSF. MSF récupère ultérieurement une partie de ces frais auprès de Transfer au moyen d'une note de débit.

* Les questions relatives à la répartition des « frais communs » révèlent le double intérêt du système : un intérêt sur le plan des subventions pour MSF et un intérêt fiscal pour Transfer (impôt des sociétés).

* Tant MSF que Transfer ont déclaré que la répartition de ces frais se faisait sur la base de « conventions » (prévoyant la prise en charge de 25 % des frais par Transfer). Un examen des notes de débit de 1994 révèle que la part de divers frais mise à la charge de Transfer dépasse ce pourcentage (et atteint en fait 50 ou 75 %).

* Tant MSF que Transfer ont confirmé qu'il n'existait pas de contrats écrits avant 1994 en ce qui concerne la répartition des frais communs. La note de débit de 1993 ne permet pas toujours de déterminer quelle partie a été imputée à Transfer (les factures utilisées n'ont jamais été montrées au CSC).

len. Dit aandeel kon men dan eenvoudig in mindering brengen bij de volgende gesubsidieerde actie door dezelfde overheid.

3. Gemeenschappelijke onkostenstructuur

Volgens de balansen van Transfer is AZG niet alleen de belangrijkste klant, doch AZG komt ook tussen in de onkostenstructuur van Transfer. Onderzoek van de boekhoudkundige jaren 1993 en 1994 leide tot volgende voorlopige resultaten :

* De door AZG aan Transfer aangerekende onkosten zijn op zijn minst ruim en uiteenlopend (prestaties van AZG-personeel werden doorgerekend aan Transfer). Met betrekking tot het verrekenen van onkosten aan Transfer moet steeds met twee gevolgen rekening worden gehouden :

1) de onkosten van Transfer worden verrekend in de verkoopsprijs aan de klant (dus AZG). AZG gebruikt de facturen van Transfer als verantwoording naar de subsidierende overheid voor de ontvangen subsidies. De subsidies worden dus door AZG (mede)gebruikt om de facturen van Transfer te betalen;

2) de onkosten halen het bedrijfsresultaat van de vennootschap Transfer naar beneden (minder vennootschapsbelasting).

* AZG en Transfer waren tot einde 1994 naast elkaar gehuisvest, en zijn sindsdien op hetzelfde adres gehuisvest : dit sluit echter niet uit dat, gezien het om twee verschillende entiteiten gaat, alle leveranciers hun facturen dan ook aan de juiste entiteit zouden richten.

* Wat betreft de aankopen van noodhulp-goederen door Transfer worden de facturen wel rechtstreeks gericht aan Transfer. Wat daarentegen verschillende onkosten betreft, gebeurt dit niet en wordt er slechts één globale factuur (die zowel betrekking heeft op AZG als Transfer) opgesteld aan AZG. Een deel hiervan wordt nadien via een debetnota door AZG doorgerekend aan Transfer.

* De vragen over de verdeling van de zogenaamde « gemeenschappelijke onkosten » vertonen een dubbel belang : een subsidiebelang voor AZG, en een fiscaal belang (vennootschapsbelasting) voor Transfer.

* Zowel AZG als Transfer verklaarden dat de verdelingen van deze onkosten gebeurde op basis van zogenaamde conventies (25 % van de kosten voor Transfer). Nazicht van debetnota's van 1994 leert dat voor verschillende onkosten een groter deel (namelijk 50 of 75 %) werd doorverrekend aan Transfer.

* Zowel AZG als Transfer bevestigden dat er vóór 1994 geen geschreven contracten bestonden voor de verdeling van de gemeenschappelijke onkosten. Uit de debetnota's van 1993 is niet altijd op te maken welk deel werd doorgerekend aan Transfer (de gehanteerde onderliggende facturen werden nooit aan het HCT getoond).

* Les dépenses reprises sous la rubrique « frais communs » (1993 et 1994) ne concernaient pas seulement l'électricité, le loyer, les frais de restaurant, etc., mais également les frais d'organisation d'une crèche pour enfants par exemple (ce qui constitue quand même une interprétation très large de la notion d'aide d'urgence). Le CSC approuve par conséquent la position de la Cour des comptes (il faut absolument séparer clairement les frais de MSF et ceux de Transfer).

4. Autres constatations

* En ce qui concerne la constitution de Transfer en société, différents membres de MSF et de Transfer ont souligné qu'une société offrait plus de garanties vis-à-vis des éventuels fournisseurs et ce, en raison du système de la réserve légale et du bilan (une centrale des bilans accessible à tous permet d'avoir une idée de la situation financière ou de la solvabilité).

* Le bilan d'une société est un document protégé par la loi qui doit par conséquent donner une image de la situation financière de l'entreprise conforme à la réalité. Le CSC se pose par conséquent des questions à propos de la rubrique comptable « acomptes reçus sur ventes » qui figure au bilan de Transfer et dans laquelle un solde (créditeur) de 40 millions de francs a été enregistré. Il s'agirait d'un prêt de MSF à Transfer. Un prêt (qui implique une dette) a été inscrit dans le bilan de Transfer au titre d'acompte sur des biens commandés (c'est-à-dire sur des revenus futurs).

Dans le cas présent, une société possédant un capital de 20 millions de francs n'a pas fait apparaître une dette afférente à un prêt de 40 millions de francs (ce qui revient à une dissimulation de la solvabilité réelle).

* On se pose également des questions en ce qui concerne l'utilisation par Transfer des rubriques comptables peu usuelles « factures pré-établies » et « ventes pré-établies », qui influencent directement le résultat d'exploitation (et donc l'impôt des sociétés qui devra être acquitté). Le CSC n'a toutefois pas pu examiner les factures concrètes et les notes d'expédition afférentes.

5. L'instruction judiciaire

Eu égard aux subsides qui ont pu être obtenus par la symbiose MSF-Transfer, le CSC a été contraint d'adresser un procès-verbal au procureur du Roi, un procès-verbal qui a été dressé à charge des « responsables de l'asbl Médecins sans Frontières » (et non à charge de M. Moreels).

Au parquet de Bruxelles, le dossier a été attribué au substitut qui était également responsable du dossier Comartrans. En ce qui concerne les avantages en subsides découlant de la relation MSF-Transfer, c'est

* De onder « gemeenschappelijke onkosten » begrepen uitgaven (1993 en 1994) hadden niet alleen betrekking op electriciteit, huur, restaurantkosten, enz., maar ook bijvoorbeeld op kosten voor de organisatie van een kinderkribbe (toch een zéér ruime interpretatie van noodhulp). Het HCT onderschrijft dan ook de stelling terzake van het Rekenhof (duidelijke scheiding tussen de onkosten van AZG en Transfer is een absolute noodzaak).

4. Andere vaststellingen

* Met betrekking tot de oprichting van Transfer als een vennootschap werd er door verschillende personen van AZG en Transfer op gewezen dat een vennootschap meer garanties bood tegenover potentiële leveranciers en dit omwille van de regeling betreffende de wettelijke reserve, en de balans (via een voor iedereen toegankelijke balanscentrale heeft men zicht op de financiële situatie of kredietwaardigheid).

* De balans van een vennootschap is een wettelijk beschermd document dat dan ook een waarheidsgetrouw beeld moet geven van de financiële situatie van de onderneming. Het HCT heeft dan ook vragen rond de in de balans van Transfer ingeschreven boekhoudkundige rubriek « accomptes reçus sur ventes » waarin een (credit-)saldo van 40 miljoen frank werd ingeschreven. Het zou gaan om een lening van AZG aan Transfer. Een lening (die een schuld impliceert) werd op de balans van Transfer ingeschreven als een voorschot op bestelde goederen (en dus te verwachten inkomsten).

In voorliggend geval heeft een vennootschap met een kapitaal van 20 miljoen frank de schuld van een lening van 40 miljoen frank niet laten blijken in haar balans (wat neerkomt op een verberging van de werkelijke kredietwaardigheid).

* Vragen rijzen ook rond het hanteren door Transfer van de weinig gebruikelijke boekhoudkundige rubrieken « factures pré-établies » en « ventes pré-établies » die rechtstreeks het bedrijfsresultaat (en dus de te betalen vennootschapsbelasting) beïnvloeden. Het HCT kon echter de concrete facturen en bijhorende expeditienota's niet inkijken.

5. Het gerechtelijk onderzoek

Omwille van het subsidievoordeel voortvloeiend uit de symbiose AZG-Transfer was het HCT gehouden een proces-verbaal te richten aan de procureur des Konings, een proces-verbaal dat werd opgesteld ten laste van « de verantwoordelijken van de vzw Artsen zonder Grenzen » (en niet ten laste van de heer Moreels).

Op het parket te Brussel werd het dossier toegewezen aan de substituut die ook voor het dossier Comartrans verantwoordelijk was. Met betrekking tot het subsidievoordeel voortvloeiend uit de relatie

la qualification « détournement de subsides » qui a été retenue (uniquement à titre indicatif, étant donné que la qualification qui sera éventuellement retenue en dernier ressort ne relève pas de la responsabilité du verbalisateur).

Outre le problème des subsides, le procès-verbal initial mettait également en lumière un certain nombre de situations qui ont principalement une incidence sur le plan fiscal et qui devaient être examinées plus avant. La qualification (provisoire) de « faux en écritures et usage de faux (sur le plan fiscal) » a été utilisée pour désigner ces situations. De manière générale, il s'agit en l'occurrence d'un certain nombre de facteurs qui réduisent le résultat d'exploitation de Transfer et qui, par conséquent, influencent également l'impôt des sociétés. Concrètement, des questions ont été posées au sujet de la répartition des « frais communs » de MSF et de Transfer et de l'utilisation de notes de crédit. Le problème de l'utilisation de notes de crédit est en outre lié à celui des subsides perçus pour l'aide d'urgence.

Le 3 mars 1997, les enquêteurs du CSC ont été avertis que le magistrat du parquet avait classé le dossier en accord avec le procureur général.

La commission a adressé, le 30 avril 1997, une lettre au ministre de la Justice afin de lui demander de s'informer auprès du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles des éléments qui ont été invoqués à l'appui de cette décision de classement.

6. Enquête réalisée par la Cour des comptes

L'enquête complémentaire — déjà évoquée — réalisée par la Cour des comptes concernant les dossiers d'aide d'urgence de MSF a conduit la Cour à faire notamment les remarques suivantes, qui, pour certains aspects, vont dans le sens du rapport du CSC et, pour d'autres, apportent certaines nuances :

1) *La relation symbiotique entre MSF et Transfer*

Il ressort de la correspondance échangée que l'AGCD était déjà au courant fin 1990 des liens commerciaux existant entre MSF et Transfer; à ce moment, en tout cas, MSF a été interrogée à ce sujet. Malgré plusieurs rappels de l'AGCD en 1994 (!), la réponse de MSF s'est longtemps fait attendre.

En ce qui concerne le non-recours à la concurrence, on a également retrouvé des questions très explicites de l'AGCD, questions qui n'ont pas suscité davantage de réaction. Il semble donc que MSF ne se soit guère donné la peine de répondre à ces questions.

L'AGCD a également manqué à ses devoirs en ne réagissant pas suffisamment aux imprécisions précitées et en n'exigeant pas avec suffisamment d'insistance une présentation transparente.

AZG-Transfer werd de kwalificatie « subsidie-afwending » gebruikt (slechts richtinggevend daar de eventuele uiteindelijke kwalificatie niet onder de verantwoordelijkheid van de verbalisant valt).

Naast de subsidieproblematiek werd in het initieel proces-verbaal ook gewezen op een aantal situaties die voornamelijk fiscale gevolgen hebben, en die verder dienden onderzocht te worden. Hiervoor werd de (voorlopige) kwalificatie « (fiscale) valsheid in geschriften en gebruik » gehanteerd. In het algemeen gesteld, gaat het hier om een aantal factoren die het bedrijfsresultaat van Transfer naar beneden halen en bijgevolg ook de vennootschapsbelasting beïnvloeden. Concreet werden vragen gesteld rond de verdeling van de zogenaamde « gemeenschappelijke onkosten » van AZG en Transfer en het gebruik van creditnota's. Het gebruik van creditnota's staat bovendien in relatie met de verkregen noodhulp-subsidies.

Op 3 maart 1997 werden de onderzoekers van het HCT verwittigd dat de parketmagistraat in overleg met de procureur-generaal het dossier had geseponeerd.

De commissie schreef op 30 april 1997 een brief aan de minister van Justitie ten einde hem te verzoeken bij de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Brussel te informeren naar de argumentatie op basis waarvan de beslissing tot seponering werd genomen.

6. Onderzoek door het Rekenhof

Het reeds vermelde aanvullend onderzoek door het Rekenhof van AZG-noodhulpdossiers bracht het Hof onder meer tot volgende bemerkingen, die op bepaalde punten het HCT-verslag bijtreden en het op andere punten nuanceren :

1) *De symbiotische relatie tussen AZG en Transfer*

Uit de briefwisseling blijkt dat het ABOS reeds eind 1990 van de commerciële bindingen tussen AZG en Transfer op de hoogte was; op dat moment althans werd AZG erover ondervraagd. Het antwoord van AZG hierop bleef ondanks herinneringen van het ABOS in 1994 (!) lang achterwege.

Ook wat de ontstentenis van een beroep op de mededinging betreft, werden zeer expliciete vragen van het ABOS teruggevonden, waarop evenmin een reactie kwam. Het lijkt er dus op dat AZG zich weinig moeite heeft getroost om op die vragen te antwoorden.

Ook het ABOS bleef in gebreke door onvoldoende op voormelde onduidelijkheden in te gaan en aan te dringen op een transparante voorstelling.

2) *La forme juridique de Transfer*

C'est en 1989, après mûre réflexion, et sur l'avis motivé du bureau de consultance Arthur Andersen que MSF a opté pour la forme juridique de la « société coopérative », et ce, principalement pour des raisons liées à la technique douanière et pour des raisons d'ordre fiscal, opérationnel et pragmatique. Bien que ces considérations soient défendables en soi, force est de constater que MSF a, ici aussi, négligé d'expliquer en temps opportun, c'est-à-dire lors de la création en 1989, à l'AGCD pourquoi l'on avait opté pour le montage précité.

3) *Le caractère commercial de Transfer*

Le CSC affirme à juste titre que Transfer est, en tant que société coopérative, une société commerciale. Cependant, Transfer est en réalité peu rentable, ainsi, du moins, qu'il ressort de la visite aux services de l'Impôt des sociétés.

Le fait de n'attribuer le non-enregistrement de bénéfices qu'aux frais élevés, est une constatation qui doit être vérifiée dans la comptabilité de Transfer.

On peut au minimum supposer que les frais de fonctionnement de Transfer sont couverts par les (faibles) marges bénéficiaires utilisées.

On a donc constaté dans les dossiers examinés en détail par la Cour (aide urgente au Kurdistan, arrêté ministériel du 29 avril 1991) que les marges que Transfer imputait sur ses prix d'achat variaient en fait de 3 à 8 %. Dans un autre dossier, on a constaté que Transfer imputait 10 % de frais d'envoi qui étaient ajoutés au prix de l'expéditeur et justifiait cette marge par la prise en charge de l'ensemble de la procédure, de la commande à la réception, y compris les risques de terrain.

4) *Les frais de personnel et d'administration*

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté organique précité du 6 avril 1995, il n'était pas permis aux ONG d'imputer les frais de personnel et d'administration.

Depuis 1995, ces frais peuvent être imputés, mais ils sont plafonnés à 15 % du montant de l'opération, avec un maximum de 1,5 million de francs (article 13). Le dernier arrêté organique du 19 novembre 1996 prévoit un nouvel échelonnement de ces frais : il est dégressif (de 15 à 10 %) et le plafonnement est fonction du montant total de l'opération.

En ce qui concerne l'imputation des frais de personnel et d'administration dans le compte de frais et, par conséquent, dans le résultat d'exploitation, il faut souligner que cette imputation doit refléter la réalité économique, c'est-à-dire que les frais doivent être enregistrés là où ils ont effectivement été supportés. Il est évidemment absolument indispensable

2) *De juridische vorm van Transfer*

De keuze voor de vennootschapsvorm « coöperatieve vennootschap » werd in 1989 na rijp beraad bij AZG genomen op gemotiveerd advies van het consultantsbureau-Arthur Andersen en steunde vooral op douane-technische, fiscale, operationele en pragmatische overwegingen. Alhoewel die beschouwingen op zich verdedigbaar zijn, toch dient vastgesteld dat ook hier AZG heeft nagelaten ten gepasten tijde, dat wil zeggen bij de oprichting in 1989, aan het ABOS uiteen te zetten waarom voor voormelde constructie werd gekozen.

3) *Het commercieel karakter van Transfer*

Het HCT stelt terecht dat Transfer als coöperatieve vennootschap een commerciële vennootschap is. In realiteit echter, zo leert althans het bezoek aan de diensten van de vennootschapsbelastingen, is Transfer weinig winstgevend.

Het niet-boeken van winsten enkel toeschrijven aan de hoge onkostenstructuur is een vaststelling die dient te worden geverifieerd in de boekhouding van Transfer.

Minimaal kan wel worden verondersteld dat de werkingskosten van Transfer worden gedekt door de gehanteerde (lage) winstmarges.

Zo werd in de in detail door het Hof onderzochte dossiers (noodhulp Koerdistan, ministerieel besluit van 29 april 1991) vastgesteld dat de marges die Transfer aanrekende op zijn aankoopprijzen inderdaad varieerden van 3 tot 8 %. In een ander dossier werd vastgesteld dat Transfer als verzendingskosten 10 % aanrekende bovenop de kostprijs van de expediteur en die marge motiveerde door het feit dat de globale procedure van bestelling tot oplevering, met inbegrip van de terreinrisico's werd ten laste genomen.

4) *De personeels- en administratiekosten*

Tot voor de inwerkingtreding van het voornoemd organiek besluit van 6 april 1995 was het in rekening brengen van personeels- en administratiekosten door de NGO niet toegelaten.

Sedert 1995 evenwel is de inbreng van die kosten toegestaan doch geplafonneerd op 15 % van het bedrag van de operatie, met een maximum van 1,5 miljoen frank (artikel 13). Het laatste organieke besluit van 19 november 1996 voorziet een verdere echelonering van deze kosten : degressief (van 15 tot 10 %) en plafonnering in functie van het totaalbedrag van de operatie.

Wat de inbreng van de personeels- en administratiekosten betreft in de kostenrekening en bijgevolg in het bedrijfsresultaat dient te worden gesteld dat die inbreng de economische realiteit moet weerspiegelen, met andere woorden de kosten dienen te worden geregistreerd daar waar ze effectief werden gedragen. Een duidelijke scheiding tussen de onkosten

à cet égard de faire clairement la distinction entre les frais de MSF et ceux de Transfer.

5) *L'agréation de MSF en tant qu'ONG*

Ainsi qu'il a déjà été largement expliqué, MSF a des liens avec une association commerciale, même si celle-ci ne réalise pas réellement de bénéfices commerciaux. Le fait est que ce lien commercial est interdit par la réglementation actuelle : l'arrêté organisant le financement renvoie en effet aux conditions d'agréation imposées aux ONG pour le financement d'un projet ou programme, l'indépendance financière étant une condition formelle. Selon MSF, ce lien a un but purement opérationnel.

Autrefois, on se trouvait, ainsi qu'il a déjà été souligné, dans une situation juridique confuse. Il paraît néanmoins logique que si elle s'applique à une subvention de 75 %, cette condition d'agréation soit également applicable aux interventions subventionnées à 100 %. Il convient cependant de souligner à ce propos qu'il faut également tenir compte, pour apprécier cet élément, de l'esprit des conditions d'agrément imposées : le montage MSF-Transfer ne répond pas, en tout cas d'après les chiffres, au concept standard d'une participation commerciale.

6) *Les biens achetés*

La durée de vie et la valeur résiduelle des biens d'investissements constituent un débat technique, qui, compte tenu des conditions d'utilisation sur place, peut difficilement se concevoir de la même manière qu'un amortissement classique.

Un transfert de propriété peut en outre avoir lieu en faveur d'un partenaire local.

7) *Les pièces justificatives présentées*

Le rapport du CSC mentionne que différents achats n'ont pas été prouvés par des pièces justificatives ou que les pièces justificatives ne permettaient pas de déterminer si ces biens ont réellement été achetés.

Cette affirmation doit être nuancée : il ressort des dossiers examinés par la cour que toutes les dépenses de MSF ont été justifiées par des factures émanant soit de Transfer (essentiellement), soit d'un tiers (par exemple, la force aérienne belge).

Ce qui fait toutefois systématiquement défaut, ce sont les factures des fournisseurs de Transfer, tant pour les achats ponctuels que pour les biens pris en magasin.

En ce qui concerne les justifications en général et en se basant sur les dossiers examinés par la Cour des comptes, on peut dire que la justification de la subvention a souvent, c'est-à-dire dans au moins la moitié des cas examinés, été présentée avec retard ou atteste une réaction tardive aux demandes d'infor-

van AZG en Transfer is hierbij uiteraard een absolute noodzaak.

5) *De erkenning van AZG als NGO*

Zoals reeds uitvoerig is gesteld heeft AZG bindingen met een zogenaamde commerciële vennootschap, al blijkt die niet echt commerciële winsten te boeken. Feit blijft dat in de actuele reglementering die commerciële binding verboden is : het organiek toelagebesluit verwijst immers naar de erkenningsvoorwaarden aan NGO's opgelegd voor project- en programmafinanciering, waar de financiële onafhankelijkheid uitdrukkelijk als voorwaarde is ingeschreven. Volgens AZG heeft deze binding evenwel louter operationele bedoelingen.

Voorheen bevond men zich, zoals reeds gesteld, in een juridisch onduidelijke situatie. Niettemin lijkt het redelijk dat indien deze erkenningsvoorwaarde geldt voor een toelage van 75 %, deze ook zou gelden voor interventies met een betoelaging op 100 %-basis. Hierbij dient evenwel aangestipt dat bij de appreciatie van dit gegeven ook de geest van de opgelegde erkenningsvoorwaarde niet mag uit het oog worden verloren : de constructie AZG-Transfer beantwoordt, volgens de cijfergegevens althans, niet aan het standaard-concept van een commerciële participatie.

6) *De aangekochte goederen*

De levensduur en de restwaarde van zogenaamde investeringsgoederen is een technische discussie, die gelet op de plaatselijke gebruiksomstandigheden, moeilijk kan worden gevat in termen van de gebruikelijke bedrijfseconomische afschrijvingen.

Mogelijks vindt bovendien een eigendomsoverdracht aan een lokale partner plaats.

7) *De voorgelegde verantwoordingsstukken*

Het HCT-rapport argumenteert dat diverse aankopen niet door verantwoordingsstukken werden gestaafd of dat de verantwoordingsstukken niet toelieten uit te maken of deze goederen inderdaad werden aangekocht.

Deze stelling dient genuanceerd : uit de door het Hof onderzochte bundels is gebleken dat alle uitgaven van AZG werden ondersteund door facturen, uitgaande hetzij van Transfer (overwegend), hetzij van een derde (bijvoorbeeld de Belgische Luchtmacht).

Wat evenwel systematisch ontbreekt, zijn de facturen uitgaande van de leveranciers van Transfer, zowel van de punctuele aankopen als van de goederen geleverd uit magazijn.

Met betrekking tot de verantwoordingen in het algemeen en steunend op de door het Rekenhof onderzochte bundels, kan worden meegedeeld dat de verantwoording van de toelage veelvuldig, dat wil zeggen in ruim de helft van de onderzochte gevallen, laattijdig werd voorgelegd of een laattijdige reactie

mation de l'AGCD. Le déménagement de MSF en 1994 n'explique pas tout, mais il est évident qu'il retarde l'examen des dossiers et le recouvrement des droits constatés.

Ce qui est également symptomatique du fonctionnement de l'AGCD et du suivi qu'elle effectue, c'est qu'elle a réclamé dans certains dossiers la communication de pièces justificatives (juin 1994), alors que celles-ci avaient déjà été transmises des années auparavant par MSF et n'avaient en général jamais été examinées.

Pour certains dossiers, il a fallu plusieurs mois à l'AGCD pour examiner les dossiers justificatifs, ce qui a également eu une incidence sur la constatation et la récupération des subsides payés en trop.

8) *La possibilité de faire jouer la concurrence*

Les notifications successives adressées à MSF rappelaient, souvent à deux reprises, qu'une des conditions essentielles de l'affectation des subsides prévoyait l'obligation de consulter trois fournisseurs, tant pour les achats au sein de l'Union européenne que pour les achats locaux, pour lesquels la section de la coopération doit donner son approbation. Dans la législation sur les marchés publics, cette règle de conduite constitue un des principes intangibles visant à préserver les intérêts du Trésor.

Cette condition de principe figure d'ailleurs explicitement, depuis 1995, à l'article 12 de l'arrêté organique et a été maintenue, quoique avec quelques nuances, dans l'arrêté modifié.

Il ne faut cependant pas oublier qu'outre des critères tels que le prix et la qualité, les délais de livraison constituent également un élément important pour l'évaluation de l'attribution des achats. Le critère du prix ne peut être le seul élément justificatif dans le cadre d'opérations d'aide urgente. La concurrence est en outre souvent liée à la nature des produits. Il est souvent impossible de faire jouer la concurrence en raison de l'existence de brevets (par exemple, en matière de médicaments).

Il faut se rallier à la constatation faite à ce sujet dans le rapport du CSC, à savoir l'absence presque systématique de toute argumentation appropriée. Seuls quelques dossiers contenaient des preuves d'un appel à la concurrence, laquelle ne portait du reste souvent que sur une partie des secours proposés.

Il convient également de noter qu'il ne faut pas attendre la notification pour souligner ou rappeler l'obligation de faire jouer la concurrence, parce qu'il sera en général trop tard : une partie importante des secours provient en effet des stocks constitués par Transfer. Par conséquent, l'appel à la concurrence doit avoir lieu dès la constitution de ces stocks.

op de door ABOS geformuleerde vragen om toelichting laat optekenen. De verhuis van AZG anno 1994 verklaart hierin evenwel niet alles, maar vertraagt vanzelfsprekend het nazicht van de bundels en de inning van de vastgestelde rechten.

Tekenend voor de werking van en de opvolging door het ABOS is bovendien dat in bepaalde dossiers werd aangedrongen op de voorlegging van verantwoordingsstukken (juni 1994), terwijl deze reeds jaren voordien door AZG waren ingediend en vaak zonder nazicht waren gebleven.

In een aantal dossiers had het ABOS bovendien zelf ettelijke maanden nodig om tot het nazicht van de verantwoordingsdossiers over te gaan, wat uiteraard ook gevolgen had op de vaststelling en de inning van teveel betaalde subsidies.

8) *De mogelijkheid om de concurrentie te laten spelen*

In de opeenvolgende notificaties van de toelagen aan AZG werd als één der essentiële voorwaarden van de aanwending vaak tot tweemaal toe gewezen op de noodzaak over te gaan tot de consultatie van 3 leveranciers, zowel voor de aankopen binnen de Europese Unie als voor de lokale aankopen, waarvoor de samenwerkingssectie de goedkeuring dient te verlenen. In de wetgeving op de overheidsopdrachten vormt deze stelregel één der onaantastbare principes, ter vrijwaring van de belangen van de schatkist.

Deze principiële voorwaarde staat, sedert 1995, trouwens expliciet ingeschreven in artikel 12 van het organiek besluit en werd, zij het met enige nuances, behouden in het gewijzigd besluit.

Evenwel moet men er zich van bewust zijn dat bij het evalueren van de toewijzing van de aankopen naast criteria als prijs en kwaliteit, ook de leveringstermijnen een belangrijke rol spelen. Het prijscriterium kan niet uitsluitend als verantwoording worden uitgespeeld in het kader van noodhulpoperaties. Mededinging is bovendien vaak gebonden aan de aard van de producten. Vaak, bijvoorbeeld bij geneesmiddelen, is de concurrentie onmogelijk door « patentering ».

De vaststelling in het HCT-rapport op dit vlak, te weten het haast stelselmatig ontbreken van de passende bewijsvoering terzake, dient bijgetreden. In slechts enkele bundels werden bewijzen teruggevonden van een beroep op de mededinging, in vele gevallen slechts voor een gedeelte der geleverde hulpgoederen.

Ook dient opgemerkt dat de opname of de herhaling van de plicht tot mededinging in de notificatie veelal een laattijdig karakter heeft : een belangrijk deel van de hulpgoederen stamt immers uit de door Transfer aangelegde voorraden. Derhalve dient het beroep op de mededinging reeds te geschieden op het moment van de aanleg van deze stocks.

9) *Examen des dossiers d'aide urgente d'autres ONG*

Afin de pouvoir évaluer correctement les problèmes posés par le fonctionnement et les dossiers de MSF, la Cour a procédé à l'analyse d'une vingtaine de dossiers justificatifs introduits par 10 ONG, dont Caritas, Vlaams Internationaal Centrum, Solidarité socialiste, CNCD, OXFAM, la Croix-Rouge et SOS FAIM.

Ces dossiers ont été examinés en fonction des principaux problèmes relevés dans le dossier MSF et les conclusions peuvent se résumer comme suit :

— ne contient aucune trace de l'appel obligatoire à la concurrence. Plus de la moitié des dossiers, sans que l'AGCD ne pose de questions à ce sujet;

— dans plus de la moitié des cas, les dossiers justificatifs ont été soumis tardivement et/ou traités avec retard par l'AGCD;

— la preuve du paiement des factures a été retrouvée dans la plupart des dossiers, parfois après des demandes insistantes de la part de l'AGCD.

On peut affirmer, en guise de conclusion, que l'AGCD n'a fait preuve d'aucune « discrimination » ni d'une attitude plus laxiste ou plus sévère à l'égard d'une quelconque ONG. Toutes les ONG ont été traitées de la même manière, c'est-à-dire d'une manière aussi peu soigneuse, de sorte que l'introduction d'un dossier complet dépendait du sérieux de l'ONG concernée.

Conclusion de la Cour des comptes

Au début des années nonante, l'AGCD a fait preuve d'une grande inertie, due en partie au manque notoire, et souvent invoqué, de personnel qualifié. Cette inertie, conjuguée au vide structurel et réglementaire dans lequel on a travaillé jusqu'à la mi-1995, a engendré des situations intolérables, allant de justifications incomplètes ou tardives à la vérification déficiente et tardive de dossiers justificatifs et à la récupération tardive de sommes versées en trop.

L'enquête effectuée auprès des ONG autres que MSF a fait apparaître que les problèmes et les imprécisions se situaient aux mêmes niveaux. Toutefois, le montage MSF-Transfer est unique dans le monde des ONG belges.

7. Situation actuelle

Il existe actuellement une nouvelle réglementation qui s'écarte, sur des points essentiels, des directives officieuses susvisées et qui tient d'ailleurs compte de certaines objections formulées à leur égard.

C'est ainsi qu'il est maintenant prévu clairement que les ONG doivent ouvrir un compte spécifique pour chaque opération et que les intérêts générés par ce compte sont également utilisés pour des opéra-

9) *Onderzoek van de noodhulpdossiers van andere NGO's*

Teneinde de problemen rond de werking en de dossiers van AZG correct te kunnen inschatten, ging het Hof eveneens over tot een analyse van een twintigtal verantwoordingsdossiers die door 10 NGO's werden ingediend, waaronder Caritas, Vlaams Internationaal Centrum, Socialistische Solidariteit, NCOS, OXFAM, Het Rode Kruis en SOS FAIM.

Deze bundels werden onderzocht op de belangrijkste pijnpunten van het AZG-dossier en in beknopte bewoordingen kan het volgende worden meegedeeld :

— in ruim de helft van de dossiers ontbreekt eveneens elk spoor van het voorgeschreven beroep op de mededinging, zonder verdere vragen daaromtrent van het ABOS;

— de verantwoordingsbundels werden in zowat de helft van de gevallen laattijdig voorgelegd en/of laattijdig door ABOS behandeld;

— in de meeste dossiers werd, soms na navraag door het ABOS, het bewijs van betaling der facturen teruggevonden.

Afrondend kan worden gesteld dat vanuit het ABOS van enige « discriminatie » of laksere of strengere aanpak van enige NGO hoegenaamd geen sprake is. Alle NGO's werden op gelijke, matige, voet behandeld en het hing derhalve van de ernst van de betrokken NGO af of een dossier volledig werd ingediend.

Besluit van het Rekenhof

Het ABOS vertoonde begin der jaren 1990 een grote inertie die deels te wijten was aan het alombekende en vaak ingeroepen tekort aan gekwalificeerd personeel. Mede door het organiek-reglementair vacuüm waarin tot medio 1995 werd gewerkt, gaf dit aanleiding tot ontoelaatbare situaties, gaande van onvolledige of laattijdige verantwoordingen, tot gebrekkig en laattijdig nazicht van verantwoordingsbundels en tot laattijdige inning van te veel gestorte sommen.

Uit het uitgevoerde onderzoek bij de andere NGO's dan AZG is gebleken dat de problemen en onduidelijkheden zich op dezelfde vlakken situeren. Wel is de constructie AZG-Transfer binnen de Belgische NGO-wereld uniek.

7. Actuele toestand

Op dit ogenblik bestaat er een nieuwe reglementering die op essentiële punten afwijkt van voornoemde officieuze richtlijnen en die trouwens bepaalde bezwaren hiertegen ondervangt.

Zo is nu duidelijk voorzien dat voor elke operatie een specifieke rekening dient geopend te worden en dat intresten, voortgebracht door die rekening, eveneens worden aangewend voor noodhulpoperaties. Bo-

tions d'aide urgente. En outre, le coût du préfinancement est repris dans le coût de l'opération, dont la date de début — qui ne peut être antérieure à la date de la demande introduite par l'ONG — est fixée par le ministre.

Après l'opération, qui ne peut excéder 9 mois (aide d'urgence) ou 18 mois (aide de réhabilitation à court terme), les ONG doivent maintenant produire, en outre, dans les 3 mois (aide d'urgence) ou les 6 mois (aide de réhabilitation à court terme), un rapport d'exécution, ainsi qu'un compte complet détaillé, afin de permettre à l'AGCD d'identifier éventuellement les sommes non justifiées et de les récupérer par l'entremise du comptable des droits constatés.

IV. RECOMMANDATIONS

1. L'AGCD a besoin de personnel qualifié en nombre suffisant, et, plus particulièrement, de comptables qualifiés afin de pouvoir, entre autres, suivre de près le fonctionnement des ONG.

2. La continuité de la politique et un bon suivi des programmes supposent une certaine cohérence en matière de politique du personnel dans les services concernés. Les échanges et la rotation peuvent constituer un plus. Il faut éviter à tout prix de se fourvoyer dans un système de déplacement arbitraire du personnel.

3. Un régime distinct doit être prévu pour les constructions telles que la coopération entre des ONG et les sociétés à finalité sociale et les systèmes de crédit (Alterfin, etc.). Dans la mesure où celles-ci constituent un plus pour la coopération au développement, il faudrait prévoir un cadre spécifique. En ce qui concerne les centrales d'achat, comme la SC Transfer, elles constituent apparemment un instrument valable, à condition qu'il soit satisfait à certaines conditions :

— obligation de déclaration vis-à-vis de l'AGCD et transparence;

— le droit de contrôle de l'AGCD et de la Cour des comptes doit être étendu à de telles SC;

— il faut élaborer une réglementation complète et cohérente en matière d'utilisation de notes de crédit et en ce qui concerne les « frais communs ».

Dans ce « marché humanitaire » en évolution, des centrales d'achat telles que Transfer vont en effet jouer un rôle de plus en plus important dans la lutte contre le gaspillage des moyens limités. Le phénomène des centrales d'achats, relativement inconnu en Belgique, ne l'est plus depuis longtemps hors de nos frontières (Etats-Unis, Union européenne).

L'AGCD ne dispose toutefois pas des effectifs nécessaires pour effectuer des contrôles comparables à ceux de l'Union européenne ou des Etats-Unis. Il est dès lors souhaitable et nécessaire d'élaborer un statut clair et précis des centrales d'achat.

vendien maken de prefinancieringskosten deel uit van de kosten van de operatie waarvan de begindatum — die de aanvraagdatum van de NGO niet mag voorafgaan — door de minister wordt vastgesteld.

Na de operatie die niet langer dan 9 maanden (noodhulp) of 18 maanden (rehabilitatiehulp op korte termijn) mag duren, moeten de NGO's nu bovendien binnen de 3 maanden (noodhulp) of 6 maanden (rehabilitatiehulp op korte termijn) een uitvoeringsverslag alsmede een volledige gedetailleerde afrekening voorleggen ten einde het ABOS toe te laten eventuele niet verantwoorde sommen te identificeren en te recupereren via de rekenplichtige van de vastgestelde rechten.

IV. AANBEVELINGEN

1. Het ABOS heeft nood aan voldoende gekwalificeerd personeel. In het bijzonder bestaat er nood aan goed geschoolde boekhouders om onder meer de werking van NGO's van nabij te kunnen volgen.

2. Continuïteit in het beleid en een goede opvolging van de programma's veronderstellen een zekere coherentie inzake personeelsbeleid in de betrokken dienst. Uitwisseling en rotatie kunnen een positieve meerwaarde bieden. Men moet ten alle prijze vermijden te vervallen in een willekeurig verschuiven van personeel.

3. Een afzonderlijke regeling moet getroffen worden voor constructies, zoals samenwerking tussen NGO's en vennootschappen met sociaal oogmerk en kredietsystemen (Alterfin, en andere). In zover deze een meerwaarde betekenen voor de ontwikkelingssamenwerking, zou er een specifiek kader moeten worden voorzien. Wat aankoopcentrales betreft, zoals de CV Transfer, deze lijken een bruikbaar instrument, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan :

— meldingsplicht ten opzichte van ABOS en transparantie;

— controlerecht van ABOS en Rekenhof dient uitgebreid tot dergelijke CV's;

— een sluitende regeling voor het gebruik van creditnota's en voor de zogenaamde « gemeenschappelijke onkosten ».

Aankoopcentrales zoals Transfer zullen, in de evolutie van die « humanitaire markt » immers een steeds belangrijker rol gaan spelen in de strijd tegen verspilling van de beperkte middelen. Het fenomeen aankoopcentrale, relatief onbekend in België, is dit daarbuiten al lang niet meer (Verenigde Staten, EU).

ABOS heeft echter de mankracht niet om controles te doen vergelijkbaar met deze van de EU of de Verenigde Staten. De wenselijkheid van een duidelijk statuut voor aankoopcentrales dringt zich bijgevolg op.

4. L'AGCD doit élaborer des directives précises en ce qui concerne la distinction entre « biens de première nécessité » et « biens d'investissement ».

Il faut avant tout convenir de règles précises en ce qui concerne l'utilisation des biens d'investissement à l'issue de l'opération : les autorités ont parfaitement le droit d'être informées à ce sujet. La nouvelle réglementation apporterait une solution à ce problème.

5. En ce qui concerne l'aide d'urgence, il faut respecter la loi relative aux marchés publics. Si on utilise toutefois des biens provenant de stocks, il ne peut pas être question d'urgence. La consultation de trois fournisseurs peut largement avoir lieu lors de la constitution de stocks. Il faudra associer les sections locales.

6. Il faut prévoir la possibilité d'effectuer un contrôle sur place dans le pays bénéficiaire (équipe de « contrôleurs volants »).

7. Dans la réglementation actuelle, l'arrêté royal du 19 novembre 1996 a déjà réglé de nombreux problèmes du passé. Pourtant, tant les ONG que l'AGCD devront veiller en permanence à ce que des accords corrects soient exécutés scrupuleusement et de manière uniforme. A cet égard, l'attention est attirée sur le contenu et l'exécution qui seront donnés aux conventions-cadres (article 9) et aux conventions spécifiques (article 10) qui peuvent être conclues entre les deux parties (pouvoirs publics et ONG) et sur la manière dont les frais d'administration (article 14) seront justifiés au niveau du ministre.

Il est clair que les sections sur place, elles aussi, devront jouer un rôle plus important que par le passé et, en tout état de cause, dans le cas d'une politique, à étendre à l'avenir, d'achats locaux — c'est-à-dire dans les environs immédiats du pays sinistré.

Vu la présence sur place de personnel des sections, il semble en effet logique qu'il puisse être associé à la mise en œuvre et au suivi des opérations d'aide d'urgence. On soupçonne toutefois que la communication entre l'AGCD et les sections est non seulement lente, mais aussi déficiente.

8. Ce n'est que dans une minorité des dossiers d'aide d'urgence examinés qu'il y a eu des achats importants effectués sur place. Le CSC ne peut expliquer au juste pourquoi on achète essentiellement « belge » et il a été impossible de tirer des conclusions générales sur base de ces quelques ONG. Le contrôle est en effet difficile pour les achats effectués sur place.

La pratique des achats essentiellement belges influence directement le coût des transports qui sont également payés au moyen des subsides destinés à l'aide d'urgence (exemple : sur les 25 millions de francs consacrés en 1991 à l'opération d'aide d'urgence à la population kurde en Irak, 15 millions de

4. Inzake het onderscheid tussen « eerste hulpgoederen » en « investeringsgoederen » dient het ABOS duidelijke richtlijnen uit te werken.

Er moeten vooral duidelijke regels worden afgesproken in verband met het gebruik van investeringsgoederen na de operatie : het is het goed recht van de overheid hierover geïnformeerd te worden. De nieuwe regelgeving zou hierop een antwoord bieden.

5. Inzake noodhulp moet de wet op de overheidsopdrachten nageleefd worden. Wanneer echter goederen uit stocks worden aangewend, kan er geen sprake zijn van hoogdringendheid. De consultatie van drie leveranciers kan ruimschoots gebeuren bij het aanleggen van de stocks. De betrokkenheid van de lokale secties dient te worden georganiseerd.

6. Controle ter plaatse, in het begunstigd ontwikkelingsland, moet mogelijk zijn (« vliegend inspectieteam »).

7. In de huidige reglementering, het koninklijk besluit van 19 november 1996, werden reeds heel wat problemen uit het verleden uitgeklaard. Toch zal er zowel vanuit de NGO-wereld als vanuit het ABOS op een permanente wijze dienen te worden toegezien op een stipte eenvormige naleving van correcte afspraken. Er wordt in dit verband gewezen op de invulling en de uitvoering die zal worden gegeven aan de kaderovereenkomsten (artikel 9) en specifieke overeenkomsten (artikel 10) die tussen beide partijen (overheid en NGO's) kunnen worden gesloten en op de wijze waarop volgens de Minister de administratiekosten zullen worden verantwoord (artikel 14).

Het is duidelijk dat ook de secties ter plaatse, zeker bij een naar de toekomst uit te breiden politiek van lokale — dit wil zeggen in de onmiddellijke omgeving van het getroffen land — aankopen, een belangrijker rol moeten kunnen spelen dan in het verleden het geval was.

Gezien lokale aanwezigheid van sectiepersoneel, lijkt het immers logisch dat dit kan betrokken worden bij de uitvoering en opvolging van de noodhulpoperaties. Het vermoeden bestaat echter dat de communicatie tussen het ABOS en de secties niet alleen traag doch ook mank verloopt.

8. Slechts in een minderheid van de onderzochte noodhulpdossiers was er sprake van belangrijke lokale aankopen. Duidelijke redenen waarom voornamelijk « Belgisch » wordt gekocht kan het HCT niet achterhalen en op basis van deze enkele NGO was het onmogelijk algemene conclusies te trekken. Bij lokale aankopen bestaat er wel een moeilijkheid van controle.

Het voornamelijk Belgisch koopgedrag bezit wel een directe invloed op de transportkosten die mede worden betaald door de noodhulp-subsidie (voorbeeld : in de noodhulp-operatie uit 1991 ten voordele van de Koerdische bevolking in Irak en ten bedrage van 25 miljoen frank, werd 15 miljoen frank besteed

francs ont servi à payer les frais de transport, alors que les marchandises livrées valaient 10 millions de francs).

9. Si une opération répond effectivement à la définition donnée aux notions d'« aide d'urgence » et d'« aide de réhabilitation à court terme » à l'article 1er de l'arrêté royal précité du 19 novembre 1996, cet arrêté doit alors être appliqué, en tant que tel, sous toutes ses facettes. Il serait absurde d'élaborer un règlement de subventionnement organique s'il pouvait être contourné par le biais d'un autre montage (convention de projet) permettant, par exemple, d'imputer quand même certains biens d'investissement ou des frais d'administration et de personnel sans limite.

10. Le service de LAGCD chargé des dossiers de l'aide d'urgence devra être suffisamment élargi pour assurer un déroulement sans problème aussi bien du traitement des nouvelles demandes que du suivi des subventions déjà accordées.

En général, on estime qu'en tout cas, les coûts doivent refléter la réalité économique et être enregistrés là où ils ont effectivement été supportés. En l'occurrence, il est absolument nécessaire d'opérer une distinction nette — basée sur des conventions préalables — entre les frais des ONG et ceux afférents à d'autres associations ou sociétés, affiliées ou non.

Il convient également de veiller à ce que les justifications soient examinées en temps opportun quant à leur exhaustivité, de sorte que les droits constatés puissent faire l'objet d'un suivi adéquat. En cas de défaillance du bénéficiaire de la subvention — donc aussi en cas de production tardive de documents —, il y a lieu d'agir d'une manière appropriée (imputation d'intérêts de retard, exclusion du subventionnement de nouvelles actions d'aide urgente, etc.).

11. Pour inciter les bénéficiaires des subventions à introduire leur justification en temps voulu, il pourrait également être envisagé de retenir une part restreinte de la subvention (par exemple, 10 %) jusqu'à ce que tous les frais soient justifiés.

12. Un rapport spécial (n° 2/97) de la Cour des comptes européenne, relatif aux aides humanitaires de l'Union européenne entre 1992 et 1995 (1), signale notamment que la complémentarité comme la coordination entre les aides de l'Union et celles de ses Etats membres sont loin de répondre aux dispositions du traité et aux résolutions du Conseil.

Il est recommandé que notre pays, lui aussi, soutienne à fond cette proposition et qu'à cet égard, au sein du cabinet et de l'administration de la coopération au développement, les mesures concrètes et adéquates soient prises pour donner forme à cette cohérence qui est absolument nécessaire.

aan transportkosten, terwijl de geleverde goederen 10 miljoen frank kostten).

9. Indien een operatie effectief beantwoordt aan de omschrijving die aan de begrippen « noodhulp » en « rehabilitatiehulp op korte termijn » in artikel 1 van het voornoemd koninklijk besluit van 19 november 1996 zijn gegeven, moet dit besluit dan ook als zodanig in al zijn facetten worden toegepast. Het zou geen zin hebben een organieke subsidieregeling uit te werken die via een andere constructie (project-overeenkomst) kan worden omzeild om, bijvoorbeeld, bepaalde investeringsgoederen of onbeperkte administratie- en personeelskosten toch te kunnen aanrekenen.

10. De ABOS-dienst belast met de noodhulpdossiers zal voldoende dienen te worden uitgebouwd opdat zowel de behandeling van nieuwe aanvragen als de opvolging van reeds toegekende subsidies vlot zou verlopen.

Algemeen kan worden gesteld dat in ieder geval de kosten de economische realiteit moeten weerspiegelen en dat ze moeten worden geregistreerd daar waar ze effectief werden gedragen. Een duidelijke scheiding — gesteund op vooraf vastgestelde conventies — tussen de onkosten van de NGO en andere al dan niet geaffilieerde verenigingen of vennootschappen is hierbij een absolute noodzaak.

Tevens dient erop gelet dat de verantwoordingen tijdig worden onderzocht op hun volledigheid zodat er een adequate opvolging van de vastgestelde rechten kan gebeuren. Bij het in gebreke blijven van de subsidiegenieter — dus ook bij laattijdige voorlegging van documenten — dient er op een gepaste manier gereageerd (aanrekening van verwijlintresten, uitsluiting voor subsidiëring van nieuwe noodhulpacties, ...).

11. Om de toelagetrekkers ertoe aan te zetten hun verantwoording tijdig in te dienen zou er tevens kunnen worden overwogen een beperkt gedeelte van de subsidie (bijvoorbeeld 10 %) in te houden tot alle onkosten verantwoord zijn.

12. In een speciaal verslag (nr 2/97) van de Europese Rekenkamer over de humanitaire hulp van de Europese Unie van 1992 tot 1995 (1) wordt er onder andere gesteld dat zowel de complementariteit van als de coördinatie tussen de hulp van de Unie en die van de Lidstaten helemaal niet overeenkomen met hetgeen in het verdrag en de resoluties van de Raad is bepaald.

Er wordt aanbevolen dat ook vanuit ons land terzake binnen het kabinet en de administratie van ontwikkelingssamenwerking de gepaste concrete maatregelen worden genomen om die absoluut noodzakelijke coherentie gestalte te geven.

IX. — MODULMED-KENYA

I. INTRODUCTION

La commission de suivi a examiné le dossier les 5 et 23 mai 1997.

Ont été entendus le 5 mai 1997 :
— M. Pirard, inspecteur général des Finances;

— MM. De Vuyst et Van der Meersch, enquêteurs du Comité supérieur de contrôle;
— M. Boes, directeur général de l'Office national du ducroire;
— M. Lemaire, représentant du département des Finances dans Copromex;
— Mme Gerlo et M. Lenaerts, fonctionnaires de l'AGCD.

Ont été entendus le 23 mai 1997 :
— M. Arnoldi, directeur général de la Trésorerie;

— M. Guillot-Pingue, ancien ambassadeur et ancien administrateur-directeur général du service des Relations économiques extérieures.

II. SYNTHESE

Le Comité supérieur de contrôle et l'inspection des Finances ont examiné la manière dont l'AGCD est intervenue en ce qui concerne la livraison d'unités médicales mobiles au Kenya par la société Modulmed (1).

Au total, Modulmed a livré 28 unités mobiles en cinq phases successives, qui ont été financées de différentes manières (voir schéma ci-dessous).

Outre ces cinq contrats de livraison, il y a encore deux contrats de formation (2) (tous deux financés exclusivement par l'AGCD) conclus entre l'AGCD et Modulmed concernant la formation de techniciens locaux en vue de l'entretien des unités médico-chirurgicales, les contrats étant datés respectivement d'avril 1989 et d'avril 1992.

(1) Voir également le dossier « MODULMED BENIN » (« Enquête sur la manière dont l'AGCD est intervenue en ce qui concerne la construction d'un hôpital modulaire de 140 lits au Bénin par la société MODULMED »).

(2) Le système des « concoms » (formation dans le cadre de contrats commerciaux) a été supprimé entre-temps.

IX. — MODULMED-KENIA

I. INLEIDING

De opvolgingscommissie heeft het dossier besproken op 5 en op 23 mei 1997.

Op 5 mei 1997 werden gehoord :
— de heer Pirard, Inspecteur-generaal van Financiën;
— de heren De Vuyst en Van der Meersch, onderzoekers bij het Hoog Comité van Toezicht;
— de heer Boes, directeur-generaal Nationale Delcrederedienst;
— de heer Lemaire, vertegenwoordiger van het departement Financiën in Copromex;
— mevrouw Gerlo en de heer Lenaerts, ABOS-ambtenaren.

Op 23 mei werden gehoord :
— de heer Arnoldi, Directeur-generaal bij de Thesaurie;
— de heer Guillot-Pingue, gewezen ambassadeur en gewezen administrateur-directeur-generaal van de dienst der Buitenlandse economische betrekkingen.

II. SYNTHESE

Het Hoog Comité van Toezicht en de Inspectie van Financiën onderzochten de wijze waarop het ABOS tussenbeide is gekomen bij de levering van mobiele medische eenheden door de firma NV Modulmed aan Kenia (1).

In totaal heeft Modulmed 28 mobiele eenheden geleverd in vijf opeenvolgende operaties, die op verschillende manieren werden gefinancierd (zie schema hieronder).

Naast deze vijf leveringscontracten is er sprake van twee vormingsovereenkomsten (2) (allebei exclusief gefinancierd door ABOS) tussen ABOS en Modulmed, betreffende de opleiding van locale technici met het oog op het onderhoud van de medisch-chirurgische eenheden — de overeenkomsten zijn gedateerd respectievelijk april 1989 en april 1992.

(1) Zie ook het dossier « MODULMED-BENIN » (« Onderzoek betreffende de wijze waarop ABOS is tussenbeide gekomen bij de bouw van een modulair hospitaal van 140 bedden in Benin, door de firma « MODULMED » »).

(2) Het systeem van de « Comcons » (vorming bij commerciële contracten) werd ondertussen afgeschaft.

Contrat — *Contract*	Livraison — *Levering*	Nombre d'unités mobiles — *Aantal mobiele eenheden*	Financement — *Financiering*
1) Avril 1987 / *April 1987*	1987-1988	3	Banque mondiale (filiale AID) / *Wereldbank (filiaal IDA)*
2) Septembre 1987 / *September 1987*	1988	3	Prêt d'Etat à Etat / *Lening van Staat tot Staat*
3) Août 1990 / *Augustus 1990* ..	1991	9	Commercial + Copromex / *Commercieel + Copromex*
4) Septembre 1991 / *September 1991*	1992	9 (18 demandées / *gevraagd*)	Commercial + Copromex / *Commercieel + Copromex*
5) Octobre 1991 / *Oktober 1991*	1993	4	Prêt d'Etat à Etat / *Lening van Staat tot Staat*

Pour plus de clarté, il y a lieu de souligner que la société Modulmed a livré des installations médicales sous des formes diverses. En ce qui concerne la livraison au Bénin, qui a également été examinée par la commission de suivi, il s'agissait d'un hôpital modulaire de 140 lits : ces modules étaient bétonnés dans le sol. Pour la livraison au Kenya, il s'agissait en revanche de conteneurs réellement mobiles, destinés à être tractés par un véhicule.

Les aspects techniques se fondaient sur le cahier des charges d'une adjudication lancée par l'AID (voir infra) : « *The clinics are to be in the form of detachable trailers able to be pullet by a long-wheel-base Land Rover or similar vehicle ...* ». Les unités devaient être équipées d'une installation de conditionnement d'air, d'un générateur, de réservoirs d'eau et d'appareillages médicaux d'examen et de traitement. Les véhicules de traction étaient contractuellement prévus dans les livraisons financées à l'aide de fonds publics belges.

III. CONSTATATIONS

Observation préliminaire

Tout comme dans le dossier MODULMED-BENIN, force est de constater qu'une fois encore l'intervention de l'AGCD n'a été qu'accessoire et marginale. Il ne s'agissait en effet que d'une formation technique, financée par l'AGCD (quelque 2,6 millions de francs), mais dispensée par MODULMED à l'intention des utilisateurs locaux des modules (techniciens, personnel paramédical, chauffeurs, mécaniciens), et ce, dans le cadre du programme « CONCOM ».

1. **Généralités**

a) Les trois premières unités ont été payées par la Banque mondiale, à l'issue d'une adjudication internationale lancée par l'AID (association internationa-

Voor de duidelijkheid dient erop gewezen dat de firma Modulmed medische installaties leverde onder uiteenlopende vormen. In de door de opvolgingscommissie eveneens onderzochte levering aan Benin ging het om een uit modules opgebouwd hospitaal van 140 bedden : deze modules waren vastgebetonneerd in de grond. De levering aan Kenia betrof daarentegen werkelijk mobiele containers, die bedoeld waren om te worden getrokken door een voertuig.

De technische aspecten waren gebaseerd op het lastenboek van een door de IDA (zie verder) uitgeschreven aanbesteding : « *The clinics are to be in the form of detachable trailers able to be pulled by a long-wheel-base Land Rover or similar vehicle ...* ». De eenheden dienden uitgerust te zijn met airconditioning, generator, watertanks en medische onderzoeks- en behandelingsapparatuur. In de door Belgische openbare fondsen gefinancierde leveringen waren de tractievoertuigen contractueel inbegrepen.

III. VASTSTELLINGEN

Voorafgaandelijke opmerking

Zoals in het dossier MODULMED-BENIN dient ook hier te worden vastgesteld dat het ABOS slechts in bijkomende orde en marginaal is tussengekomen. Het ging met name en uitsluitend om door ABOS-fondsen (ongeveer 2,6 miljoen frank) te betalen maar door MODULMED te verstrekken technische vorming aan de lokale gebruikers van de modules (technici, paramedici, chauffeurs, mechaniciens). Dit gebeurde in het kader van het zogenaamde « COMCON »-programma.

1. **Algemeen**

a) De eerste door België toegestane drie eenheden werden betaald door de Wereldbank, na een internationale aanbesteding door de IDA (*International De-*

le de développement), filiale de la Banque mondiale. Bien que l'offre de MODULMED ne fût pas la moins chère, la *formation* offerte par MODULMED a été déterminante. Cette formation était incluse dans le prix du contrat (voir plus loin).

b) Un premier prêt d'Etat à Etat d'un montant de 30 millions de francs, accordé par la Belgique, a financé la fourniture de trois unités MODULMED. M. De Croo, ministre des Communications et du Commerce extérieur de l'époque, insista sur l'effet multiplicateur de l'opération. Il concevait qu'« un petit poisson de 30 millions de francs pouvait servir à attraper de plus gros poissons », en pensant à plusieurs autres contrats.

MODULMED n'a pas réalisé de fournitures purement commerciales (sans aide). Etant donné qu'aucun procès-verbal du groupe de travail prêts d'Etat à Etat n'a été rédigé ou conservé, l'attitude des différents représentants n'a pas pu être reconstituée. Le secrétaire d'Etat de Donnéa a cependant déclaré en 1984 : « Le service médical a été consulté et a donné un avis très négatif concernant ce matériel qu'il juge financièrement onéreux, technologiquement inadapté et peu opérationnel ».

c) MODULMED a sollicité et obtenu l'appui financier de Copromex et les garanties de crédit de l'Office national du ducroire pour les deux fournitures suivantes.

Créé en 1967, Copromex est un comité technique chargé de la promotion de l'équipement des pays en voie de développement. Quelques mois plus tard, la dénomination a été modifiée en Comité pour la promotion des exportations de biens d'équipement belges. Le comité était présidé par un représentant du ministre ayant le commerce extérieur dans ses attributions.

Depuis la création de Copromex, un représentant du ministre en charge de la Coopération au développement est également membre du comité. L'aide accordée par Copromex prend la forme d'une intervention dans la charge d'intérêt. Le comité rend un avis au ministre qui a le Commerce extérieur dans ses attributions avant que celui-ci ne prenne une décision. Il est exceptionnel que cet avis ne soit pas suivi. Un document interne de Copromex précise que la présence de la concurrence étrangère est la principale condition pour pouvoir bénéficier d'une subvention-intérêt.

Dans la demande de subvention, l'on s'enquiert dès lors explicitement de l'existence d'une concurrence étrangère.

d) Début 1990, MODULMED a introduit auprès de Copromex et de l'Office national du ducroire un dossier concernant la livraison de 18 unités médicales mobiles au Kenya. Valeur estimée : 280 millions de francs belges. L'Office national du ducroire ne voulait accorder sa garantie que pour un montant de quelque 100 millions de francs belges, eu égard à sa politique vis-à-vis du Kenya. MODULMED réduit alors son projet de moitié. L'Office national du ducroire interrogea l'ambassade belge au Kenya et la

velopment Association), dochter van de Wereldbank. Hoewel MODULMED niet het laagste bod deed, gaf de door MODULMED aangeboden *vorming* de doorslag. Deze vorming was begrepen in de contractprijs (zie verder).

b) Een eerste door België toegestane lening van staat tot staat beliep 30 miljoen frank en financierde de levering van drie MODULMED-eenheden. De heer De Croo, toenmalig minister van Verkeerswezen en Buitenlandse Handel, benadrukte het multiplicatoreffect van de operatie. Hij kon er in komen dat met « een klein baarsje van 30 miljoen frank een grote snoek », doelend op meerdere andere contracten, werd gevangen.

Louter commerciële leveringen (zonder steun) werden niet gerealiseerd door Modulmed. Omdat er geen notulen werden opgesteld of bijgehouden van de werkgroep Leningen van Staat tot Staat, kon de houding van de verschillende vertegenwoordigers niet worden gereconstrueerd. In 1984 stelde staatssecretaris de Donnéa echter : « Le service médical a été consulté et a donné un avis très négatif concernant ce matériel qu'il juge financièrement onéreux, technologiquement inadapté et peu opérationel ».

c) Voor de volgende twee leveringen zocht en kreeg MODULMED de financiële steun van Copromex en kredietgaranties van de Nationale Delcrederedienst.

Copromex werd in 1967 opgericht als een technisch comité voor de promotie van de uitrusting van de ontwikkelingslanden. Na enkele maanden werd de naam gewijzigd in Comité voor de Promotie van de Uitvoer van Belgische Uitrustingsgoederen. Het comité werd voorgezeten door een vertegenwoordiger van de minister tot wiens bevoegdheid de buitenlandse handel behoort.

Van bij de start van Copromex is ook een vertegenwoordiger van de minister belast met de Ontwikkelingssamenwerking, lid van het comité. De tussenkomst van Copromex gebeurt onder de vorm van een bijdrage in de intrestlast. Het comité brengt bij de minister tot wiens bevoegdheid de Buitenlandse Handelsbetrekkingen behoren advies uit, vooraleer deze zijn beslissing neemt. Het advies wordt slechts uitzonderlijk niet gevolgd. In een intern document van Copromex staat te lezen dat de belangrijkste voorwaarde om een rentetoelage toe te kennen de aanwezigheid van buitenlandse concurrentie is.

In de subsidieaanvraag wordt dan ook expliciet gepolst naar de aanwezigheid van buitenlandse concurrentie.

d) Begin 1990 diende MODULMED bij Copromex en de Nationale Delcrederedienst een dossier in betreffende de levering van achttien mobiele medische eenheden aan Kenia. Geschatte waarde : 280 miljoen Belgische frank. De Nationale Delcrederedienst wilde, gelet op zijn beleid tegenover Kenia, slechts voor ongeveer 100 miljoen Belgische frank verzekeren. MODULMED halveerde zijn project. De Nationale Delcrederedienst bevroeg de Belgische ambassade te Kenia en de Belgische vertegenwoordiging bij de We-

représentation belge auprès de la Banque mondiale. Il s'avéra que l'utilité des modules déjà livrés était mise en question. La sous-utilisation aurait — indépendamment de l'absence de matériel de traction — également été due au manque de volonté ou d'organisation des autorités kényanes. L'Office national du ducroire lia son approbation à une promesse du Kenya de libérer des moyens de fonctionnement suffisants. Cette fois encore, l'Office tint compte du fait que le projet kényan pourrait constituer une référence importante pour l'entreprise. Quelques mois après la remise de la promesse de garantie, Copromex émit également un avis favorable concernant la subvention. A ce moment, le Kenya et le banquier de MODULMED avaient déjà signé depuis longtemps le contrat de crédit avec Copromex, probablement après des contacts verbaux informels. Il ressort tant de la demande envoyée par MODULMED que des renseignements pris auprès de l'ambassade belge à Nairobi qu'il n'y avait pas la moindre concurrence, bien au contraire. Après la première livraison effectuée par MODULMED, les autorités kényanes choisirent, pour des raisons d'uniformité, de traiter avec le même fournisseur. Copromex avait par ailleurs déjà émis un avis négatif sur ce dossier, étant donné qu'il était convaincu qu'un tel projet exécuté dans le secteur de la santé publique devait comporter un élément de concessionnalité beaucoup plus important qu'une subvention en intérêts. Copromex suivit malgré tout l'avis de l'Office national du ducroire et appuya le projet.

e) Un an après le projet en question, MODULMED sollicita à nouveau le soutien financier de l'Office national du ducroire et de Copromex pour la livraison de neuf unités médicales mobiles. L'Office national du ducroire décida de rejeter la demande. Copromex émit un avis négatif et fit valoir que l'entreprise avait déjà bénéficié d'une subvention considérable pour un projet analogue. Les deux demandes furent ensuite réexaminées à la suite d'une intervention ministérielle. Le ministre Claes chargea son représentant au sein de l'Office national du ducroire de remettre le dossier à l'ordre du jour. Le procès-verbal de la réunion en question faisait état de la présence de nouveaux éléments dans le dossier. L'Office national du ducroire accorda sa garantie pour le compte de l'Etat. Le ministre Urbain fit savoir à Copromex qu'il trouvait l'avis défavorable inopportun, compte tenu de la pertinence du projet en matière de développement et de son intérêt économique. L'absence de concurrence ne joua une fois encore aucun rôle. Après quelques mois, Copromex émit tout de même un avis favorable. Dans l'intervalle, le comité avait déjà, sans attendre l'accord formel du ministre concernant le montant et le taux d'intérêt garanti, remis une promesse de bonification à l'entreprise. Les subventions allouées par Copromex représentaient un engagement financier total de plus de 160 millions de francs belges.

f) Enfin, la fourniture de quatre unités a été financée par un prêt d'Etat à Etat. Le ministre du

reldbank. Het nuttig gebruik van de reeds geleverde modules bleek in vraag te worden gesteld. De onderbenutting zou — naast het gebrek aan tractie — ook te wijten zijn aan het gebrek aan bereidheid of organisatie van de Keniase overheid. De Nationale Delcrederedienst stemde haar goedkeuring af op een belofte van Kenia om voldoende werkingsmiddelen vrij te maken. Ook deze keer had de Nationale Delcrederedienst oog voor het feit dat het Keniase project voor de firma een belangrijke referentie zou kunnen worden. Enkele maanden na de aflevering van de garantiebelofte adviseerde Copromex ook gunstig voor de subsidie. Op dat moment hadden Kenia en de bankier van MODULMED, waarschijnlijk na informele mondelinge contacten met Copromex, reeds geruime tijd de kredietovereenkomst ondertekend. Zowel uit de ingestuurde aanvraag door MODULMED als uit de bevraging van de Belgische ambassade te Nairobi, volgt dat van enige concurrentie geen sprake was, integendeel. Na de eerste MODULMED-levering gaf de Keniaanse overheid om redenen van gelijkvormigheid de voorkeur eraan in zee te gaan met dezelfde leverancier. Verder had Copromex in dit dossier reeds negatief geadviseerd, omdat het ervan overtuigd was dat een dergelijk project op het vlak van de openbare gezondheidszorg een veel groter schenkingselement behoefde dan kon worden gegeven door een intrestsubsidie. Ondanks alles volgde Copromex de Nationale Delcrederedienst en steunde het project.

e) Eén jaar na het besproken project, zocht MODULMED bij de Nationale Delcrederedienst en Copromex opnieuw financiële steun met betrekking tot de levering van negen mobiele medische eenheden. De Nationale Delcrederedienst besloot de aanvraag te verwerpen. Copromex adviseerde ongunstig en stelde dat de firma voor een gelijkaardig project reeds van een supersubsidie had genoten. Vervolgens werden beide aanvragen, na een ministeriële tussenkomst, opnieuw onderzocht. Minister Claes liet zijn vertegenwoordiger in de Delcredere het dossier opnieuw aankaarten. Het proces-verbaal van bedoelde vergadering verwees naar nieuwe elementen in het dossier. De Nationale Delcrederedienst kende de garantie toe voor rekening van de staat. Minister Urbain deelde Copromex mee het ongunstige advies niet opportuun te vinden, gelet op de ontwikkelingsrelevantie en het economisch belang van het project. De afwezigheid van concurrentie speelde opnieuw geen rol. Copromex adviseerde hierop na enkele maanden toch gunstig. Ondertussen had het comité, zonder het formele akkoord van de minister af te wachten aangaande het bedrag en de gewaarborgde intrestvoet, reeds een bonificatiebelofte afgeleverd aan de firma. Het financieel engagement van de Copromex-subsidies beliep in totaal meer dan 160 miljoen Belgische frank.

f) Een tweede lening van staat tot staat ten slotte, financierde de levering van vier eenheden. Minister

Commerce extérieur, M. Urbain, et le ministre des Finances, M. Maystadt, ont proposé au Comité ministériel de politique extérieure de prendre une décision favorable, sur base d'un cofinancement avec la Banque mondiale et la Suisse. L'Inspection des Finances donna un avis favorable sur la base de cette donnée. Il n'existait toutefois aucun engagement formel de la Banque mondiale ni de la Suisse.

La Suisse fit réaliser une étude de faisabilité et se retira de l'affaire. La Banque mondiale comptait sur les autorités belges pour procéder à une évaluation. Ces dernières n'ont jamais envisagé un seul instant de faire réaliser une étude de faisabilité ou une évaluation sur place. La Banque mondiale n'a dès lors plus rien commandé.

g) En février 1977, les enquêteurs du Comité supérieur de contrôle ont visité quatre modules sur place au Kenya : ils se trouvaient à côté d'un vaste dispensaire et n'étaient guère utilisés en version mobile. Seul l'appareillage médical (qui représentait, selon les experts suisses, 25 % du prix) a donc été utilisé de manière utile. La configuration des régions dans lesquelles les unités de soins mobiles auraient pu avoir toute leur utilité (par exemple, pour les nomades dans les zones peu peuplées du nord du Kenya) s'est avérée trop rude pour permettre une utilisation (prolongée) des modules.

Il ressort également d'autres rapports relatifs à des fournitures d'unités médicales mobiles, notamment de la coopération allemande, que les modules sont largement sous-utilisés, voire totalement démantelés ou transformés en poulaillers ou en bergeries.

2. Constatations spécifiques

2.1. *Etude de faisabilité — Evaluations*

a) La constatation la plus frappante dans ce dossier est indubitablement le fait qu'aucune instance belge n'a procédé, à aucun moment, c'est-à-dire ni avant ni pendant [1] la réalisation du projet, à la moindre étude de faisabilité ou évaluation. De la sorte, 28 unités ont été fournies au cours d'une période d'au moins 6 ans (1987-1993) et dans le cadre de cinq transactions distinctes. Selon le Comité supérieur de contrôle, l'absence totale de toute étude de faisabilité a pour conséquence que Modulmed continue de solliciter des aides auprès de l'Etat belge pour des projets similaires.

b) En 1993 et en 1995, des experts indépendants étrangers ont rédigé un rapport sur les unités mobiles fournies. On peut dire en gros que les deux rapports traitaient de la même problématique. Alors que les deux experts indiquaient que le projet était trop coûteux, insuffisamment efficace et douteux en ce qui concerne l'utilité actuelle des soins de santé mobiles

[1] Ni même après que la Belgique y a été expressément invitée par la Banque mondiale.

van Buitenlandse Handel Urbain en minister van Financiën Maystadt stelden het Ministerieel Comité voor Buitenlands Beleid voor gunstig te beslissen, omdat ook de Wereldbank en Zwitserland dergelijke MODULMED-eenheden aan Kenia zouden schenken. De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies op basis van dit gegeven. Formele engagementen van de Wereldbank of van Zwitserland bestonden echter niet.

Zwitserland liet een haalbaarheidsstudie opmaken en hield de boot af. De Wereldbank rekende voor een evaluatie op de Belgische autoriteiten. Die hebben op geen enkel ogenblik overwogen om een haalbaarheidsstudie of een evaluatie ter plaatse te laten uitvoeren. De Wereldbank bestelde dan ook niets meer.

g) In februari 1997 bezochten de Hoog Comité voor Toezicht-onderzoekers 4 modules ter plaatse in Kenia : zij bevonden zich naast een vaste verpleeginrichting en werden nauwelijks mobiel ingezet. Enkel de medische apparatuur (volgens de Zwitserse expert 25 % van de prijs) werd dus nuttig aangewend. Het landschap in de regio's waar mobiele gezondszorg een rol zou kunnen spelen (bijvoorbeeld voor de nomaden in de dunbevolkte zones in Noord-Kenia) bleek te veeleisend om de modules (langdurig) in te zetten.

Uit andere verslagen met betrekking tot leveringen van mobiele medische eenheden, onder meer van de Duitse coöperatie, blijkt eveneens een zeer grote onderbenutting tot en met zelfs de totale ontmanteling en het gebruik als kippehok of schaapstal.

2. Specifieke vaststellingen

2.1. *Haalbaarheidsstudie — Evaluaties*

a) De meest frappante vaststelling in dit dossier is ongetwijfeld dat geen enkele Belgische instantie, op geen enkel moment, noch vooraf, noch tussentijds [1] tot enige studie van de haalbaarheid of evaluatie is overgegaan. Zodoende werd over een periode van minstens 6 jaar (1987-1993) en in vijf onderscheiden transacties 28 eenheden geleverd. De totale afwezigheid van enige haalbaarheidsstudie heeft volgens het Hoog Comité van Toezicht voor gevolg dat Modulmed thans nog steeds probeert Belgische steun los te weken voor vergelijkbare projecten.

b) In 1993 en 1995 maakten onafhankelijke buitenlandse experten een rapport op van de geleverde mobiele eenheden. Bondig gesteld wezen beide rapporten op dezelfde problematiek. Waar beide experten het project omschreven als te duur, weinig doelmatig en betwijfelbaar wat het nut van de huidige mobiele gezondheidszorg in Kenya betreft, had pro-

[1] En zelfs niet na daartoe uitdrukkelijk door de Wereldbank te zijn verzocht.

au Kenya, le professeur Morrow soulignait les grandes possibilités offertes par le projet à condition que les autorités kényanes suivent une série de recommandations. Selon l'IF, le professeur Morrow a sans doute une approche différente du consultant Elbling, en ce sens qu'il part peut-être d'une situation qui existe déjà sur le terrain, dans l'optique d'une « récupération » de tout ce qui a déjà été dépensé. Le côté optimiste, non négatif de son rapport peut provenir de là. Son rapport aurait peut-être été tout à fait défavorable s'il avait été établi avant la mise en place de ces installations au Kenya. Les fonctionnaires de l'administration centrale kényane — du ministère de la Santé ou du ministère des Finances — et les membres du personnel responsable du projet sur le terrain n'ont pas manqué de signaler que le manque structurel de moyens de fonctionnement serait un obstacle important à une utilisation mobile continue. L'ancien chef de section de Nairobi estime que les manquements belges dans ce domaine ne doivent pas être sous-estimés. Il a expliqué qu'il était utopique de partir du principe qu'après avoir reçu les fournitures, le Kenya serait en mesure de dégager les moyens et les crédits nécessaires sans un accord général au niveau national. Les deux experts ont estimé que la qualité technique du matériel fourni n'appelait aucune observation.

c) Certains, dont les experts précités et un fonctionnaire de l'AGCD, ont donc souligné qu'un certain nombre de conditions locales préalables devaient être remplies pour permettre une utilisation (rationnelle) des unités médicales. Ces conditions englobaient principalement l'engagement des autorités locales (qui faisait défaut). L'engagement écrit du ministère kényan des Finances à l'égard de l'ambassadeur belge d'affecter des moyens budgétaires suffisants *« to ensure proper functioning and utilization of the 18 mobile health units to be procured »* était manifestement insuffisant.

d) Le représentant du département des Finances au sein du comité interdépartemental des prêts d'Etat à Etat objecte que dans le cadre des relations entre deux Etats souverains, une telle lettre n'est pas un chiffon de papier et qu'elle doit, pour des raisons d'ordre diplomatique, être prise au sérieux.

e) Le représentant de l'Office national du ducroire fait observer que le conseil d'administration de l'Office national du ducroire nourrissait bel et bien des doutes à l'égard de ce projet. L'Office a demandé des informations et a notamment suscité l'engagement budgétaire du ministère kényan des Finances (voir notamment sous « Office national du ducroire »).

f) Dans une note du 28 juin 1989, l'ambassadeur de Belgique à Washington formulait déjà clairement des réserves sur la base de contacts qu'il avait eus avec la Banque mondiale. Cela n'a toutefois pas donné lieu à la moindre enquête sérieuse en Belgique. Au contraire, les livraisons 3, 4 et 5 ont eu lieu normalement.

fessor Morrow het desalniettemin over de grote mogelijkheden van het project indien de Keniaanse overheid een reeks aanbevelingen zou opvolgen. Volgens de Inspectie van Financiën heeft professor Morrow wellicht een andere kijk op de zaak dan consultant Elbling; misschien gaat de professor uit van een bestaande toestand op het terrein, waarbij ernaar gestreefd wordt alle reeds uitgegeven gelden niet verloren te laten gaan. De optimistische, niet-afwijzende ondertoon van zijn rapport kan daar verband mee houden. Zijn rapport ware misschien heel ongunstig geweest mocht het zijn geredigeerd vóór de bouw van de installaties in Kenia. Geen van de ambtenaren van het centrale bestuur in Kenia — het Ministerie van Gezondheid en het Ministerie van Financiën — of van het personeel, verantwoordelijk op het terrein, liet na te wijzen op het feit dat het structureel gebrek aan werkingsmiddelen een belangrijke belemmering was voor een continu mobiel gebruik. De Belgische tekortkoming hierin mag volgens het voormalig sectiehoofd in Nairobi, niet worden onderschat. Hij verduidelijkte dat het niet realistisch was om ervan uit te gaan dat Kenia na de leveringen zomaar de nodige faciliteiten en kredieten ter beschikking kon stellen zonder overkoepelend akkoord op nationaal niveau. Op de technische kwaliteit van het geleverde materiaal viel volgens beide experten niets aan te merken.

c) Onder meer voornoemde experten en een ABOS-ambtenaar benadrukten dus dat een aantal lokale voorwaarden vooraf dienen te zijn vervuld voor een (zinvol) gebruik van de medische eenheden. Dit slaat voor een groot stuk op de (ontbrekende) inzet van de lokale overheid. Het schriftelijk engagement van het Keniaanse ministerie van Financiën aan de Belgische ambassadeur om voldoende budgettaire voorzieningen aan te leggen *« to ensure proper functioning and utilization of the 18 mobile health units to be procured »* is hiertoe klaarblijkelijk onvoldoende.

d) De vertegenwoordiger van Financiën in het interdepartementaal comité voor leningen van staat tot staat werpt tegen dat een dergelijke brief in de betrekkingen tussen twee soevereine staten geen vodje papier is, en om diplomatieke redenen *« au sérieux »* dient te worden genomen.

e) De vertegenwoordiger van de Nationale Delcrederedienst merkt op dat er wel degelijk twijfels bestonden over dit project in de Raad van Bestuur van de Nationale Delcrederedienst. Deze heeft informatie opgevraagd en heeft onder meer het budgettaire engagement van het Keniaanse ministerie van Financiën uitgelokt (zie ook onder « Nationale Delcrederedienst »).

f) Reeds op 28 juni 1989 had onze ambassadeur te Washington in een nota duidelijk reserves uitgedrukt, op basis van contacten met de Wereldbank. Dit leidt in België echter tot geen enkel ernstig onderzoek. Integendeel, leveringen 3, 4 en 5 gingen gewoon door.

2.2. *Contrôle du prix*

Aussi bien le Comité supérieur de contrôle que l'Inspection des Finances ont formulé des réserves au sujet des prix unitaires pratiqués par Modulmed, parce qu'ils variaient fortement selon les transactions. L'absence de concurrence aurait entraîné des augmentations de prix substantielles. Il est significatif, en l'occurrence, que le transport, l'assurance, l'installation et la formation n'ont pas été facturés ou n'ont pas été facturés séparément dans le prix pour la Banque mondiale (concurrence internationale), alors que cela a été le cas dans les contrats postérieurs (sans concurrence).

La facture destinée aux autorités belges a donc été gonflée. Il s'avère en tout cas que ni Copromex, ni l'Office national du ducroire, ni le comité des prêts d'Etat à Etat ne se sont jamais posé de question concernant les prix pratiqués.

Prix total :

* prêt d'Etat à Etat : ± 93 millions de francs (le premier prêt d'Etat à Etat a fait l'objet d'une remise de dette dès 1991. Pour le deuxième prêt d'Etat à Etat, d'un montant de 63 millions de francs, le premier remboursement a été prévu pour 2003, après une période de grâce de 10 ans);

* Copromex : selon le département, les bonifications d'intérêts versées s'élèvent au total, pour les deux dossiers, à 51 867 397 francs et à 42 349 988 francs;

* AGCD : ± 2,6 millions de francs.

Selon l'OND, les emprunts commerciaux, d'un montant de quelque 290 millions de francs (hors intérêts) sont remboursés régulièrement.

2.3. *Primauté de l'objectif « exportation »*

L'ancien chef de section de Nairobi, déjà cité par ailleurs, estime que le fait de n'avoir pas prévu de garanties contractuelles en matière d'encadrement atteste que le dossier était considéré comme relevant du Commerce extérieur et non de la Coopération au développement.

Le rôle marginal joué par l'AGCD dans ce dossier ainsi que les observations très critiques formulées — *in illo tempore* — par des fonctionnaires de cette même AGCD corroborent cette thèse (voir également le dossier Modulmed-Bénin).

En ce qui concerne la phase initiale, il y a lieu de mentionner que la firme Modulmed prospectait au Kenya depuis 1982 déjà.

2.4. *Prêts d'Etat à Etat*

a) Le premier prêt d'Etat à Etat s'élevait à 30 millions de francs, le deuxième à 63 millions de francs.

b) La commission de suivi constate qu'il a été décidé le 26 février 1991 de renoncer au remboursement du premier prêt d'Etat à Etat, dans le cadre, il est vrai, d'une remise générale de dettes au profit de l'Afrique sub-saharienne. En dépit de cela, l'Office

2.2. *Prijscontrole*

Zowel het Hoog Comité van Toezicht als de Inspectie van Financiën hebben bedenkingen bij de door Modulmed gehanteerde eenheidsprijzen, die zeer uiteenlopend waren in de verschillende transacties. Het gemis aan enige concurrentie zou aanleiding hebben gegeven tot substantiële prijsverhogingen. Significant is hier dat transport, verzekering, set-up en vorming in de prijs voor de Wereldbank (internationale mededinging) niet of niet afzonderlijk werd aangerekend, terwijl dat in latere contracten (zonder mededinging) wel het geval was.

Het prijskaartje voor de Belgische overheid werd zodoende opgedreven. Alleszins blijken noch Copromex, noch de Nationale Delcrederedienst, noch het Comité voor leningen van staat tot staat ooit enige vraag te hebben gesteld bij de gehanteerde prijzen.

Totale prijs :

* lening van staat tot staat : ± 93 miljoen frank (De eerste lening van Staat tot Staat werd in 1991 reeds kwijtgescholden. Voor de tweede lening van Staat tot Staat, ten belope van 63 miljoen frank, is de eerste terugbetaling voorzien in 2003, na de respijtperiode van 10 jaar);

* Copromex : het totaal van de gestorte interestbonificaties beloopt volgens het departement voor de twee dossiers 51 867 397 frank en 42 349 988 frank;

* ABOS : ± 2,6 miljoen frank.

De commerciële leningen te belope van ± 290 miljoen frank (exclusief rente), worden volgens de NDD regelmatig terugbetaald.

2.3. *Voorrang van de exportdoelstelling*

Het reeds geciteerde voormalige sectiehoofd te Nairobi meent dat het gebrek aan het inbouwen van contractuele garanties inzake omkadering getuigt van het feit dat het dossier eerder werd beschouwd als één van buitenlandse handel in plaats van ontwikkelingssamenwerking.

Ook de zeer marginale rol van het ABOS in dit dossier evenals de zeer kritische bedenkingen — *in illo tempore* — van ambtenaren van datzelfde ABOS wijzen in dezelfde richting (zie ook het dossier Modulmed-Benin).

Wat de beginfase aangaat dient vermeld dat de firma Modulmed reeds sinds 1982 prospectie deed in Kenya.

2.4. *Leningen van staat tot staat*

a) De eerste lening van staat tot staat beliep 30 miljoen frank, de tweede 63 miljoen frank.

b) De opvolgingsscommissie stelt vast dat op 26 februari 1991 de eerste lening van Staat tot Staat reeds werd kwijtgescholden, weliswaar in het kader van een algemene kwijtschelding ten voordele van Sub-Saharaans Afrika. Toch achtte de Nationale

national du ducroire a jugé le Kenya « solvable » et un deuxième prêt d'Etat à Etat a été approuvé en septembre/octobre 1991.

c) Le représentant du département des Finances fait observer qu'à l'époque, le dossier a été examiné au sein du Comité interdépartemental sur la base d'informations émanant du Commerce extérieur. Le projet semblait idéal, car il avait un caractère « éminemment social » (soins de santé primaires destinés à la population rurale) et servait notre commerce extérieur (incorporation belge substantielle et effet multiplicateur important) (1). Il ajoute qu'aujourd'hui encore, un « tel dossier », à savoir un projet relevant du secteur des soins de santé de base présenté par un pays souverain, ferait probablement à nouveau l'objet d'un avis positif. L'échec du projet est en effet essentiellement dû, selon ce fonctionnaire, à l'indifférence des autorités locales.

d) Le Comité supérieur de contrôle n'a pas retrouvé de procès-verbaux du groupe de travail « prêts d'Etat à Etat » pour le premier prêt d'Etat à Etat. En ce qui concerne le deuxième prêt d'Etat à Etat, le représentant des Finances cite des passages d'un procès-verbal interne des Finances. Il ressortirait de ce procès-verbal que seul le projet Modulmed-Kenya aurait été retenu parmi les 14 propositions lors de la réunion en question. (Ainsi, la proposition portant sur la construction d'un hôpital fixe a notamment été rejetée).

e) Le même fonctionnaire souligne que l'octroi d'un prêt d'Etat à Etat ne peut constituer une garantie pour le bon déroulement du projet. Il s'agit toujours de deux Etats souverains : dès que les conditions préalables sont remplies, les parties ne peuvent revenir unilatéralement sur leur engagement. Si l'exécution pose problème, la Belgique peut difficilement intervenir dans les affaires intérieures du pays bénéficiaire. La Belgique ne dispose d'ailleurs guère de moyens de pression à cet effet.

*
* *

1. Ce fonctionnaire déclare que *le rapprochement entre les systèmes de prêt d'Etat à Etat et Copromex*, décidé en juin 1996 par le conseil des ministres, est en cours : si les deux comités de décision sont en passe d'être réunis en un « comité unique », la réunion des deux types de crédits budgétaires (Finances et Commerce extérieur) poserait des problèmes de comptabilité en matière d'imputation budgétaire.

(1) Le CSC renvoie à cet égard à un procès-verbal manuscrit et officieux du Comité des prêts d'Etat à Etat du 28 mars 1986, d'où il ressort que le représentant du Commerce extérieur, interrogé sur les pays qui satisfaisaient aux critères de développement, aurait répondu que « tous les pays satisfont aux critères. Nous sommes tout à fait en règle. Il ne faut pas avoir trop de scrupules. »

Delcrederedienst Kenya « kredietwaardig » en wordt in september/oktober 1991 een tweede lening van Staat tot Staat goedgekeurd.

c) De vertegenwoordiger van Financiën merkt op dat het dossier indertijd in het Interdepartementaal Comité werd onderzocht op basis van info van Buitenlandse Handel. Het leek ideaal want was « eminent sociaal » (primaire gezondheidszorg rurale bevolking) en diende onze buitenlandse handel (zeer hoge Belgische incorporatie en belangrijk multiplicatoreffekt) (1). Hij voegt hieraan toe dat een « dergelijk dossier » vandaag waarschijnlijk weer een positief advies zou krijgen, dat wil zeggen een project in de basisgezondheidszorg voorgesteld door een soeverein land. Essentieel in het mislukken is hier volgens deze ambtenaar immers de ontbrekende inzet van de lokale overheid.

d) Het Hoog Comité van Toezicht heeft geen notulen teruggevonden van de werkgroep lening van Staat tot Staat voor de eerste lening van Staat tot Staat. Wat de tweede lening van Staat tot Staat aangaat, citeert de vertegenwoordiger van Financiën uit een intern proces-verbaal van Financiën. Hieruit zou blijken dat op de betrokken vergadering van de 14 voorstellen alleen Modulmed-Kenia werd weerhouden. (Zo werd onder meer de voorgestelde bouw van een vast hospitaal verworpen).

e) Dezelfde ambtenaar benadrukt dat de toekenning van een lening van Staat tot Staat door België geen waarborg kan inhouden voor de goede afloop van het project. Het gaat steeds om twee soevereine staten : van zodra de gestelde voorafgaande voorwaarden zijn vervuld kunnen de partijen niet meer eenzijdig terugkomen op de verbintenis. Bij problemen met de uitvoering zou België zich moeilijk kunnen gaan bemoeien met het intern beleid van het begunstigd land. België zou hiertoe trouwens over nagenoeg geen drukkingsmiddelen beschikken.

*
* *

1. De in juni 1996 door de ministerraad *besliste toenadering tussen de systemen van lening van Staat tot Staat en Copromex* is volgens deze ambtenaar in uitvoering : de twee beslissingscomités staan op het punt te versmelten tot een « eenheidscomité » maar het bijeenbrengen van de twee soorten begrotingskredieten (Financiën en Buitenlandse Handel) zou boekhoudkundig problemen stellen inzake budgettaire aanrekening.

(1) In dit verband citeert het HCT volgend officieus, handgeschreven proces-verbaal van het lening van staat tot staat-comité van 28 maart 1986. Hieruit blijkt dat de vertegenwoordiger van Buitenlandse Handel, gevraagd naar welke landen voldeden aan « ontwikkelingscriteria », zou hebben geantwoord dat « alle landen beantwoorden aan de criteria. We zijn volledig in regel. Men mag niet teveel scrupules hebben ».

2. Interrogé sur le « fondement légal du prêt d'Etat à Etat (lettre de la commission parlementaire de suivi 26 février 1996) », il signale qu'il existe des interprétations (« écoles ») juridiques divergentes en la matière. Une nouvelle disposition légale (de nature, selon le fonctionnaire, à rassurer la commission parlementaire de suivi) (1) devrait trancher la question.

3. Pendant toutes les années où la loi imposait des « rapports moraux », succincts il est vrai, le prêt d'Etat à Etat n'a jamais fait l'objet d'aucune question parlementaire.

2.5. *Copromex*

a) La présence de la concurrence étrangère est une condition pour pouvoir bénéficier de l'intervention de Copromex et la question figure du reste sur les formulaires de demande types.

b) Le représentant des Finances à Copromex informe la commission de suivi qu'il sait, par expérience, que l'on se livre une concurrence très agressive, tant au moyen d'éléments de concessionnalité qui au moyen de dons purs et simples. A l'époque, il était question d'un don de l'Italie dans ce dossier.

c) La commission de suivi constate cependant que cette prétendue « concurrence italienne » datait de deux ans : il s'avère du reste que Modulmed était l'unique source en la matière.

La commission de suivi relève, à cet égard, une faiblesse structurelle de l'administration : elle doit se baser sur l'information fournie par l'entreprise concernée même. Certains documents montrent que l'offre du ministère kényan de la Santé publique serait taillée sur mesure pour les produits de Modulmed, de sorte qu'une éventuelle concurrence était d'emblée improbable.

Un fax d'Ambabel précise en outre « N'ai pas connaissance d'offres concurrentes. Unités mobiles italiennes avaient été livrées il y a quelques années mais, étant trop lourdes, elles se sont cassées. »

Le représentant de l'Office national du ducroire insiste sur le caractère délicat de l'ensemble du problème : il est clair qu'il est difficile de connaître l'existence et la nature de la concurrence étrangère. Cette information est par nature plus ou moins confidentielle et les concurrents n'en dévoilent bien sûr pas volontiers le contenu (conditions, etc.).

d) Interrogé à ce sujet, le représentant des Finances à Copromex répond qu'il est exact que certaines entreprises disposaient en la matière d'un excellent lobbying, mais estime que c'est normal en affaires.

(1) Voir note bas de page p. 11.

2. Gevraagd naar de wettelijke grondslag van de lening van Staat tot Staat (brief van de Parlementaire Opvolgingscommissie 26 februari 1996) deelt hij mee dat hierover divergente juridische interpretaties (« scholen ») bestaan. De knoop zal echter worden doorgehakt met een nieuwe wettelijke bepaling (die, aldus de ambtenaar, de Parlementaire Opvolgingscommissie zal geruststellen) (1).

3. In al de jaren van de wettelijk verplichte maar beknopte « Morele verslagen » werd nooit één parlementaire vraag gesteld over de lening van Staat tot Staat.

2.5. *Copromex*

a) Het bestaan van buitenlandse concurrentie is een voorwaarde voor Copromex-tussenkomst en er wordt trouwens naar gevraagd op de standaard-aanvraagformulieren.

b) De vertegenwoordiger van Financiën in Copromex deelt de opvolgingscommissie mee uit ervaring te weten dat er sprake is van zeer agressieve concurrentie, zowel met concessionele middelen als met zuivere giften. In dit dossier was toen sprake van een gift van Italië.

c) De opvolgingscommissie stelt echter vast dat deze zogenaamde « Italiaanse concurrentie » twee jaar oud was : de enige bron terzake was trouwens blijkbaar Modulmed zelf.

De opvolgingscommissie ziet hier een structurele zwakte van de administratie : zij moet voortgaan op de informatie verstrekt door het betrokken bedrijf zelf. Bepaalde documenten tonen aan dat de offerte van het Keniaanse Volksgezondheidsministerie op maat van de Modulmed producten zal gesneden zijn, zodat mogelijke concurrentie al *ab initio* onwaarschijnlijk is.

Bovendien stelt een fax van Ambabel : « N'ai pas connaissance d'offres concurrentes. Unités mobiles italiennes avaient été livrées il y a quelques années mais, étant trop lourdes, elles se sont cassées ».

De vertegenwoordiger van de Nationale Delcrederedienst benadrukt het delicaat karakter van deze hele problematiek : het is evident dat het moeilijk is om het bestaan en de aard van de buitenlandse concurrentie te weten te komen. Deze info is perse min of meer vertrouwelijk en de concurrenten geven de inhoud ervan (voorwaarden en dergelijke) uiteraard niet graag prijs.

d) De vertegenwoordiger van Financiën in Copromex besluit desgevraagd dat het correct is dat sommige bedrijven op dit vlak over een zeer goede lobbymachine beschikten maar noemt zulks een normaal onderdeel van het zakendoen.

(1) Zie voetnoot blz. 11.

2.6. *Office national du ducroire*

Les deux emprunts commerciaux garantis par l'Office national du ducroire seraient régulièrement remboursés.

Le représentant de l'Office national du ducroire estime que le volet commercial présente un certain intérêt pour l'économie belge : il y a en effet un remboursement intégral et donc une valeur ajoutée.

Ce fonctionnaire souligne qu'à proprement parler, la mission de l'Office national du ducroire se limite à promouvoir les exportations : la question de savoir si un projet est « utile » pour le pays en question est sans importance à cet égard; le tout est de savoir si l'acheteur peut/veut payer.

Si la promotion de l'exportation est lié à une élément de concessionnalité, comme dans un prêt d'Etat à Etat, l'Office national du ducroire est totalement étranger à l'élément de pertinence pour le développement.

Une étude de faisabilité n'est demandée par l'OND que pour les projets qui doivent servir à rembourser les crédits. Etant donné toutefois qu'il s'agissait en l'occurrence d'un débiteur sérieux, aucune étude de faisabilité n'a été envisagée.

2.7. *Pertinence pour le développement*

L'Inspection des Finances fait état d'une controverse concernant l'utilité réelle de ce type d'installation. Il est question, dans un télex récent de l'ambassadeur de Belgique, d'un « éléphant blanc » (c'est-à-dire, selon l'expression anglaise, d'un cadeau de valeur, mais inutile) étant donné que le ministère kényan des Finances a continuellement négligé de prévoir des crédits et du personnel. Les constatations des experts internationaux et de la visite sur place du Comité supérieur de contrôle ont été examinées ci-dessus (voir également : « Primauté des exportations » et « Etude de faisabilité »).

Bien que l'intervention belge fût initialement justifiée (du moins officiellement !) par l'adjudication de l'AID qui fut remportée par Modulmed, les références d'autres donateurs, même prestigieux, s'avèrent ne pas être une garantie durable. Il est en outre ressorti du dossier que certaines recommandations positives de la Banque mondiale ont été émises de manière irrégulière par un fonctionnaire, qui a, en cela, outrepassé ses compétences.

Aucun avis ni suivi n'ont été demandés à la section de coopération de l'ambassade de Belgique.

Le fait de présumer qu'un hôpital est, par définition, « social » (cf. Modulmed-Bénin) ou qu'un projet, qui prétend s'inscrire dans le cadre d'une politique de soins de santé de base, serait « éminemment social », peut difficilement être considéré comme un critère sérieux pour jauger la pertinence en matière de développement. En outre, l'AGCD et les médecins de

2.6. *Nationale Delcrederedienst*

De beide door de Nationale Delcrederedienst gewaarborgde commerciële leningen zouden regelmatig worden terugbetaald.

Het commerciële gedeelte is voor de Belgische economie geen slechte zaak, aldus de vertegenwoordiger van de Nationale Delcrederedienst : er is namelijk integrale terugbetaling, dus is er toegevoegde waarde.

Strikt gezien, aldus deze ambtenaar, heeft de Nationale Delcrederedienst alleen als opdracht de export te bevorderen : de vraag of een project « goed » is voor het betrokken land is in die optiek onbelangrijk : de vraag is alleen of de koper kan/wil betalen.

Indien een zeker giftelement verbonden is aan de exportbevordering, zoals bij de lening van staat tot staat, heeft de Nationale Delcrederedienst met de ontwikkelingsrelevantie niets te maken.

Een haalbaarheidsstudie wordt door de NDD enkel gevraagd voor projecten die zelf moeten dienen om de kredieten terug te betalen. Vermits er hier echter een ernstige debiteur was, werd geen haalbaarheidsstudie overwogen.

2.7. *Ontwikkelingsrelevantie*

De Inspectie van Financiën spreekt van een controverse met betrekking tot het reële nut van een dergelijk type installatie. Volgens een recente telex van de Belgische ambassadeur is er sprake van een witte olifant, door de blijvende nalatigheid van het Keniase ministerie van Financiën om kredieten en personeel te voorzien. De bevindingen van internationale experten en van het bezoek ter plaatse van het Hoog Comité van Toezicht werden hoger besproken (zie ook : « Primauteit van de export » en « Haalbaarheidsstudie »).

Hoewel de Belgische tussenkomst initieel werd gerechtvaardigd, althans officieel, door de aanbesteding van de IDA die werd gewonnen door Modulmed, blijken de referenties van andere, zelfs prestigieuze, donoren geen blijvende waarborg. Bovendien is uit het dossier gebleken dat bepaalde positieve aanbevelingen van de Wereldbank op onregelmatige manier werden uitgebracht door een ambtenaar, die hierbij zijn bevoegdheid overschreed.

De sectie ontwikkelingssamenwerking van de Belgische ambassade werd niet om advies of opvolging gevraagd.

De assumpties dat een hospitaal per definitie « sociaal » is (cf. « Modulmed-Benin ») of dat een project, dat beweert zich in te schrijven in een beleid van basisgezondheidszorg, « eminent sociaal » zou zijn, kunnen bezwaarlijk worden beschouwd als een ernstige toets voor de ontwikkelingsrelevantie. Bovendien heeft ABOS en de medici op ABOS in de loop van

l'AGCD avaient déjà émis, dans les années quatre-vingt, une série d'avis négatifs au sujet de projets médicaux de ce type.

2.8. *Rôle de l'AGCD*

a) Comme cela a été précisé par ailleurs, l'intervention de l'AGCD a été marginale. Il s'est agi de deux contrats de formation successifs d'un montant total d'environ 2,6 millions de francs.

b) Selon un haut fonctionnaire de l'AGCD, l'intervention de l'AGCD était supplétive et suboptimale pour un tel dossier. L'AGCD a toujours mis l'accent sur la nécessité d'un apport substantiel de la part du Kenya et a formulé un certain nombre de réserves. Le ministre Geens a souligné la différence par rapport aux fournitures au Bénin et au Botswana et a demandé à l'AGCD de procéder à l'exécution du projet.

La formation financée par l'AGCD s'inscrivait dans le cadre du programme CONCOM (« Contrats commerciaux »), qui prévoyait la possibilité d'affecter 10 % au maximum de l'apport de la Belgique à la formation. L'objectif était d'offrir un avantage concurrentiel aux exportations belges et aussi d'obtenir la reconnaissance de la formation en tant que telle. Il fallait toutefois vérifier à cette occasion s'il n'existait aucune autre source de financement pour la formation.

c) En ce qui concerne l'intervention financière de l'AGCD, le CSC constate qu'un contrat d'un montant de 2,5 millions de francs a été conclu avec Modulmed pour dispenser une formation pour l'entretien de six modules. Le schéma de cette formation comprenait l'écolage imposé par la Banque mondiale pour la livraison à l'essai de trois unités, écolage qui était offert gracieusement par Modulmed dans son offre. Modulmed a donc fait payer par l'AGCD une formation pour la livraison de 3 modules, qu'elle avait offerte à la Banque mondiale. Modulmed a agi, en l'occurrence, ouvertement avec l'AGCD, comme le montre la correspondance échangée à ce sujet. A l'AGCD, on a sciemment ignoré qu'il existait déjà une autre source de financement pour cette partie de la formation.

d) D'après un fonctionnaire de l'AGCD, il y a eu des années durant au sein de cette administration, ainsi qu'au sein de l'Inspection des finances, des controverses au sujet de la légalité de ces CONCOMS. C'est ainsi que les avis des différents inspecteurs des finances divergeaient sur le point de savoir s'il s'agissait de contrats négociés ou de subventions.

Finalement, le secrétaire d'Etat Derycke a approuvé des directives officielles en la matière. Les CONCOMS sont actuellement supprimés : seuls les contrats en cours se poursuivent.

e) Selon le procès-verbal de l'Office national du ducroire, l'AGCD n'était pas représentée aux réunions en question du conseil d'administration. Un fonctionnaire de l'AGCD a déclaré que cette administration n'a *jamais* eu — et n'a toujours pas — les

de jaren 1980 een hele reeks negatieve adviezen uitgebracht over dergelijke medische projecten.

2.8. *Rol ABOS*

a) Zoals reeds gezegd was de tussenkomst van ABOS marginaal. Het ging om twee opeenvolgende vormingscontracten ten belope van in totaal ± 2,6 miljoen frank.

b) De ABOS-interventie was volgens een hoge ABOS-ambtenaar suppletief en suboptimaal voor een dergelijk dossier. De noodzaak van een substantiële Keniaanse inbreng werd door ABOS steeds beklemtoond en een aantal bezwaren werden geuit. Minister Geens wees op het verschil met de leveringen aan Benin en Botswana en vroeg het ABOS tot uitvoering over te gaan.

De door ABOS gefinancierde vorming, kaderde in het COMCON-programma (« Commerciële Contracten ») dat de mogelijkheid voorzag voor maximum 10 % van het bedrag van de Belgische inbreng vorming te voorzien. Doel was een concurrentieel voordeel te bieden aan de Belgische export en het was tegelijkertijd de inhoudelijke erkenning van de opleiding. Er moest daarbij wel worden nagegaan of er geen andere financieringsbron was voor de vorming.

c) Wat de financiële tussenkomst van het ABOS betreft, stelt het Hoog Comité van Toezicht dat met Modulmed een contract werd afgesloten ten belope van 2,5 miljoen frank, om opleiding te verzorgen in onderhoud van de zes modules. Het opzet ervan omvatte de training die door de Wereldbank was opgelegd voor de proeflevering van drie eenheden en die door Modulmed gratis was aangeboden in haar offerte. Modulmed heeft dus een opleiding, die zij aan de Wereldbank had aangeboden, betreffende de levering van 3 modules, laten betalen door het ABOS. Modulmed handelde hierin openlijk met het ABOS, blijkens de briefwisseling daaromtrent. Op het ABOS werd kennelijk genegeerd dat er reeds een andere financieringsbron bestond voor dat deel van de opleiding.

d) Volgens een ABOS-ambtenaar zijn op het ABOS en door de Inspectie van Financiën jarenlange disputen gevoerd over de wettelijkheid van deze COMCONS. Zo hadden de verschillende inspecteurs van Financiën een tegengestelde mening in het dispuut of het nu ging om onderhandelde contracten dan wel om subsidies.

Staatssecretaris Derycke heeft tenslotte officiële richtlijnen terzake goedgekeurd. Momenteel zijn de COMCONS afgeschaft : alleen de lopende contracten worden verder afgehandeld.

e) Volgens de notulen van de Nationale Delcrederedienst was ABOS niet aanwezig in de betrokken vergaderingen van de Raad van Bestuur. Een Abosambtenaar verklaart dat ABOS *nooit* — ook nu nog niet — uitgerust is geweest om een rol te spelen in

moyens de jouer un rôle dans des comités et organes tels que l'Office national du ducroire, le comité interdépartemental des prêts d'Etat à Etat, Copromex, etc. L'AGCD ne dispose pratiquement pas de spécialistes (économistes, juristes, ...).

f) Un autre fonctionnaire de l'AGCD a encore fait observer qu'initialement, le seul objectif de Copromex était de stabiliser les taux d'intérêt (entre 0,25 % et 0,75 %). A un moment donné est apparue la « supersubvention », qui peut être considérée comme APD — à condition d'atteindre 35 % de concessionnalité —. En fait, l'AGCD aurait donc dû jouer un rôle important dans ce cadre, mais elle n'a pas été invitée par le Commerce extérieur.

3. Conclusion du Comité supérieur de contrôle

Le Comité supérieur de contrôle conclut que le projet n'a atteint aucun des objectifs en matière de coopération au développement et que ce dossier est révélateur du peu d'importance accordée à la coopération au développement. Les livraisons effectuées n'ont pas davantage été un succès en ce qui concerne la promotion espérée des exportations belges. Par ailleurs, les responsabilités ministérielles en la matière ont plus d'une fois été exercées en méconnaissant ou en dépassant les objectifs assignés aux prêts d'Etat à Etat et à Copromex. On cherche en outre vainement la valeur ajoutée des livraisons. Il ne paraît pas déraisonnable d'estimer que de telles livraisons largement subventionnées ne devraient s'effectuer qu'après objectivation de l'effet multiplicateur.

IV. RECOMMANDATIONS (Modulmed Benin et Kenya)

1. Eu égard à l'incidence budgétaire qu'a eue ce dossier, surtout, par le mécanisme des prêts d'Etat à Etat, la couverture d'assurance, donnée par l'Office national du Ducroire, aux crédits commerciaux pour le compte de l'Etat et les subventions-intérêts de Copromex, il serait, en l'occurrence, judicieux, en premier lieu, de formuler des propositions visant à mettre en évidence le rôle que sont appelés à pouvoir jouer dans les mécanismes de dépenses précités les représentants de l'AGCD et le cabinet du secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement. Pour ce type d'opérations effectuées à l'aide de moyens imputables à l'APD, la coopération au développement doit pouvoir peser davantage sur la prise de décision.

1.1. Les représentants de la Coopération au Développement au sein du conseil d'administration de l'Office national du Ducroire, du Comité de soutien financier à l'exportation doivent être dotés de la possibilité de se préparer de manière efficace aux réunions pour éviter que leur rôle ne reste limité à enregistrer passivement les interventions de tiers ou à, tout au plus, formuler des réserves platoniques *a*

comités en organen als de Nationale Delcrederedienst, het interdepartementaal Leningen van staat tot staat-comité, Copromex, enz. ABOS beschikt over nagenoeg geen specialisten (economisten, juristen, ...).

f) Een andere ABOS-ambtenaar merkt nog op dat Copromex initieel enkel een stabilisatie van de intrestvoeten betrof (tussen 0,25 % en 0,75 %). Op een bepaald moment werd de « supersubsidie » ingevoerd die — voorzover 35 % giftelement wordt bereikt — ODA-aanrekenbaar is. Eigenlijk zou ABOS hierin dus een grote rol moeten spelen maar het werd niet uitgenodigd door Buitenlandse Handel.

3. Besluit van het Hoog Comité van Toezicht

Het Hoog Comité van Toezicht besluit dat geen van de doelstellingen inzake ontwikkelingssamenwerking van het project werd bereikt en dat dit dossier illustratief is voor het geringe belang dat wordt gehecht aan ontwikkelingssamenwerking. Wat de beoogde bevordering van de Belgische export betreft, zijn de leveringen al evenmin een succes. Het opnemen van de desbetreffende ministeriële verantwoordelijkheden ging meermaals gepaard met het miskennen of het overschrijden van de opdrachten van de leningen van Staat tot Staat en Copromex. De toegevoegde waarde van de leveringen is zoek. Het lijkt niet onredelijk dat dergelijke zwaar gesubsidieerde leveringen zouden gepaard gaan met de voorafgaandelijke objectivering van het multiplicatoreffect.

IV. AANBEVELINGEN (Modulmed Benin en Kenia)

1. Gelet op de budgettaire impact die dit dossier vooral heeft gehad via het systeem van leningen van Staat tot Staat, de verzekering door de NDD van de commerciële kredieten voor rekening van de staat en de intrestsubsidies van Copromex is het hier in eerste instantie aangewezen voorstellen te formuleren ter accentuering van de rol die de vertegenwoordigers van het ABOS en het kabinet van ontwikkelingssamenwerking in voornoemde uitgavenmechanismen moeten kunnen spelen. Voor dit soort operaties met ODA-aanrekenbare middelen moet Ontwikkelingssamenwerking zwaarder kunnen wegen op de besluitvorming.

1.1. De vertegenwoordigers van ontwikkelingssamenwerking in de Raad van Bestuur van de NDD en in het comité voor financiële steun aan de export dienen de mogelijkheid te krijgen zich op een efficiënte manier voor te bereiden op de vergaderingen zodat hun rol niet beperkt blijft tot het passief registreren van wat anderen te zeggen hebben of hooguit tot het formuleren van platonische reserves *a posteriori* met

posteriori sur la pertinence pour le développement des dossiers introduits.

Les décisions prises, ces derniers mois, par le Conseil des Ministres concernant le rapprochement entre les mécanismes des prêts d'Etat à Etat et Copromex — dont les crédits ont été inscrits respectivement au budget des Finances et à celui du Commerce extérieur — ont, à ce jour, donné lieu à un arrêté royal (30 mai 1997) créant le Comité de soutien financier à l'exportation, qui sera chargé d'examiner toutes les demandes de soutien financier émanant des exportateurs, qu'il s'agisse d'un prêt d'Etat à Etat, d'une stabilisation des taux d'intérêt d'un crédit à l'exportation ou d'une subvention-intérêt.

Un deuxième projet d'arrêté royal prévoit que les ministères suivants seront représentés au sein de ce « comité unitaire » : Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au Développement, Affaires économiques, Finances et Budget. L'Office national du Ducroire, l'Office belge du Commerce extérieur et l'asbl Creditexport en seront également membres. Il est clair qu'aussitôt ce comité opérationnel, il ne pourra, en tout cas, plus survenir de malentendu entre les représentants de la Coopération au Développement siégeant au sein des groupes de travail et comités subsistant encore actuellement de façon séparée.

Il ne paraît pas superflu d'insister, de manière expresse, sur la nécessité d'une participation effective de la Coopération au Développement au fonctionnement du nouveau comité. Ce rôle actif devra pouvoir ressortir des procès-verbaux et des documents (mentionnant au moins l'avis de la section).

1.2. Il y a lieu d'accroître la transparence en ce qui concerne la procédure d'attribution des prêts d'Etat à Etat, c'est à dire notamment de définir des critères d'attribution clairs (voir décision du conseil des Ministres du 5 juillet 1996), de rédiger des rapports précis des réunions qui ont précédé la décision — sur base de ces critères — et de préparer un rapport annuel au Parlement suffisamment détaillé.

1.3. L'examen des dossiers Modulmed a révélé que l'aspect de la pertinence pour le développement n'avait quasiment pas été évoqué, et ce en raison d'interventions tardives et peu fondées des représentants de l'AGCD. Paradoxalement, c'est néanmoins ce caractère de pertinence pour le développement qui devait être décisif pour les représentants d'autres départements. Une étude de faisabilité s'impose à l'avenir pour les dossiers dépassant un certain seuil — à déterminer éventuellement en fonction de l'ensemble des interventions de l'Etat.

Une étude de faisabilité a notamment, pour objet d'évaluer l'apport potentiel des pays bénéficiaires. Leurs possibilités — tant financières qu'opération-

betrekking tot de ontwikkelingsrelevantie van de voorgelegde dossiers.

De beslissingen die de Ministerraad de voorbije maanden heeft genomen in verband met de toenadering tussen de mechanismen van de leningen van Staat tot Staat en Copromex — waarvoor de kredieten respectievelijk zijn opgenomen in de begroting van Financiën en Buitenlandse Handel — hebben tot nog toe geleid tot een koninklijk besluit (30 mei 1997) waarbij het Comité voor Financiële Steun aan de Export wordt opgericht dat zal worden belast met het onderzoek van alle aanvragen voor financiële steun van exporteurs, ongeacht of het de toekenning betreft van een lening van Staat tot Staat, een stabilisering van de rentevoeten op een exportkrediet of een rentesubsidie.

In een tweede koninklijk besluit wordt bepaald dat volgende ministeries in dit « eenheidscomité » zijn vertegenwoordigd : Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Financiën en Begroting. Ook de NDD, de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel en de VZW Creditexport zijn lid van dit Comité. Het is duidelijk dat als dit Comité eenmaal operationeel zal zijn, er zich in ieder geval geen misverstanden meer zullen kunnen voordoen tussen de vertegenwoordigers van ontwikkelingssamenwerking in de momenteel nog bestaande aparte werkgroepen en comités.

Het lijkt zeker niet overbodig dat op een uitdrukkelijke wijze wordt aangedrongen op een effectieve deelname van ontwikkelingssamenwerking aan het functioneren van het nieuwe comité. Die actieve rol moet aantoonbaar zijn via notulen en documenten (waaronder minimaal het advies van de sectie).

1.2. Er is meer transparantie nodig inzake de toekenningsprocedure van leningen van Staat tot Staat : er moeten met name duidelijke toekenningsnormen worden bepaald (zie de beslissing van de Ministerraad van 5 juli 1996), alsook nauwgezette verslagen worden opgemaakt van de vergaderingen die aan de beslissing zijn voorafgegaan — op grond van die criteria —; voor het parlement moet een voldoende gedetailleerd jaarverslag worden voorbereid.

1.3. Het onderzoek van de dossiers-Modulmed heeft aangetoond dat het aspect ontwikkelingsrelevantie quasi niet aan de orde is gekomen door niet tijdige en weinig gefundeerde interventies van de afgevaardigden van Ontwikkelingssamenwerking. Paradoxaal was voorts dat het zogenaamde ontwikkelingsrelevante karakter voor de vertegenwoordiger van andere departementen dan nog de doorslag moest geven. Een haalbaarheidsstudie dringt zich in de toekomst voor dossiers boven een bepaalde drempel — te bepalen eventueel aan de hand van de totaliteit van alle staatstegemoetkomingen — zeker op.

Een haalbaarheidsstudie strekt er met name toe de mogelijke bijdrage van de begunstigde landen te evalueren. Hun — financiële en operationele —

nelles — sont, à cette occasion, trop souvent surestimées. En incorporant suffisamment de garanties dans les contrats commerciaux en matière de formation et d'entretien après la fourniture, on peut limiter sérieusement les risques d'échec.

1.4. L'absence quasi totale de toute concurrence réelle dûment démontrée, non seulement incite à mettre en doute le bien-fondé de l'octroi de subsides-intérêts par Copromex, mais a également eu pour conséquence qu'à défaut d'un tel effet régulateur sur les prix, ceux-ci ont été fixés plutôt arbitrairement par les firmes. L'exécution d'un contrôle des prix sérieux était dès lors indiquée.

1.5. L'acceptation du projet par le pays bénéficiaire doit être attestée de manière circonstanciée (par exemple, rapport de la section).

De même, il ne faut pas trop se fier aux promesses formelles faites par le pays bénéficiaire; l'ambassade, la section sur place ou une organisation internationale devrait, dans la mesure du possible, procéder à un examen préalable discret, mais approfondi, des possibilités du pays bénéficiaire et en assurer le suivi.

1.6. A ce propos, la commission de suivi attire l'attention sur la décision du Conseil des Ministres du 5 juillet 1996 définissant les critères d'octroi des PEE et l'examen des projets sur base de deux fiches (firme et administration). Les critères ainsi définis sont de deux ordres :

* contraignants et obligatoires :

– les projets ne doivent pas être viables à des conditions commerciales de financement sauf pour les pays les moins avancés;

– le projet doit être pertinent pour le développement d'un pays reconnu en voie de développement (sur base des critères du CAD de l'OCDE);

– les PEE ne peuvent financer que l'exportation de biens et services d'équipement (matériel militaire et bien et services de consommation exclus);

* d'appréciation :

– certains évaluent la pertinence pour l'aspect économique, financier et commercial du projet pour la Belgique : développement de flux commerciaux, création de valeur ajoutée, situation, politique macroéconomique du pays et classement par le Ducroire, impact belge en terme d'emploi, concurrence;

– certains évaluent le sérieux et la pertinence en terme de développement pour le pays : avis de la Banque Mondiale, présence d'un cofinancement multilatéral, transfert de technologie, valeur de l'organisme d'exécution locale, avis de la section de coopération ou de l'ambassade, conformité du projet aux droits sociaux et au respect des droits de l'homme.

mogelijkheden worden in dat verband te vaak overschat. Door in de handelsovereenkomsten voldoende waarborgen inzake opleiding en onderhoud na levering op te nemen, kunnen de kansen op een mislukking aanzienlijk worden beperkt.

1.4. Het nagenoeg volledig ontbreken van elke werkelijke, duidelijk aangetoonde concurrentie, heeft niet alleen tot gevolg dat de gegrondheid van de toekenning van rentesubsidies door Copromex in twijfel kan worden getrokken, maar heeft er tevens toe geleid dat door het gebrek aan een dergelijk regulerend effect op de prijzen, deze door de ondernemingen vrij willekeurig werden vastgelegd. Een degelijke prijscontrole is bijgevolg aangewezen.

1.5. De acceptatie door het parnerland dient grondig te worden geattesteerd (bijvoorbeeld verslag van de sectie).

Men moet bovendien niet alleen vertrouwen op de formele beloftes van de begunstigde landen; de ambassade, de plaatselijke sectie of een internationale organisatie zou in de mate van het mogelijke vooraf een discreet, maar diepgaand, onderzoek moeten voeren betreffende de mogelijkheden van het begunstigde land en er de *follow-up* van waarborgen.

1.6. In dit verband wijst de opvolgingscommissie op de beslissing van de Ministerraad van 5 juli 1996 waarbij de toekenningsnormen voor leningen van staat tot staat werden vastgelegd en werd bepaald dat de projecten zouden worden onderzocht op grond van twee fiches (firma en overheidsdienst). De aldus vastgelegde normen zijn tweeërlei :

* dwingende en verplichte normen :

– de projecten moeten leefbaar zijn tegen commerciële financieringsvoorwaarden, behalve voor de minst ontwikkelde landen;

– het project moet nuttig zijn voor de ontwikkeling van een ontwikkelingsland dat als dusdanig is erkend (op grond van de normen van het DAC en van de OESO);

– de leningen van Staat tot Staat mogen alleen worden aangewend voor de financiering van de export van uitrustingsgoederen en -diensten (dus niet voor militair materieel en consumptiegoederen en -diensten);

* appreciatienormen :

– bepaalde normen evalueren het nut van het project voor België op economisch, financieel en commercieel vlak : ontwikkeling van de handelsstromen, verwezenlijking van toegevoegde waarde, politieke en macro-economische situatie van het land en klassering door de Delcrederedienst, gevolgen voor de werkgelegenheid in België en concurrentie;

– bepaalde normen evalueren de ernst en het nut voor de ontwikkeling van het land : advies van de Wereldbank, al dan niet multilaterale cofinanciering, technologieoverdracht, betrouwbaarheid van het plaatselijke orgaan dat voor de uitvoering moet zorgen, advies van de sectie samenwerking of van de ambassade, de conformiteit van het project met de sociale rechten en de naleving van de mensenrechten.

La Commission recommande que ces critères puissent devenir des textes législatifs et y intègrent la notion d'étude de faisabilité.

1.7. La section belge devrait se voir attribuer un rôle important d'avis et de contrôle dans le suivi de l'exécution du contrat.

2. Il appartient, en tout état de cause, au ministre de prendre la décision finale, même en cas de désaccord avec l'administration. Dans ce dernier cas, il est cependant tenu de motiver sa décision.

3. Il faudrait envisager la possibilité d'avoir recours à une évaluation externe : c'est le seul moyen de contrecarrer des projets que l'on veut faire passer à tout prix. Une évaluation rapide du dossier Modulmed-Benin aurait en l'occurrence permis d'éviter la répétition de livraisons déplorables. La Commission de suivi estime que l'évaluation doit porter sur la réalisation de la pertinence en terme de développement ainsi que sur la promotion des exportations.

4. Les moyens d'action juridiques de l'Etat belge concernant les manquements des fournisseurs belges envers leurs obligations contractuelles dans les projets de développement doivent être examinés et expliqués (subrogation éventuelle, action juridique à l'encontre du fournisseur).

5. Le contrat commercial passé entre le Bénin et Modulmed précise qu'il n'entre en vigueur que lors du versement d'un acompte de 100 millions de francs, provenant d'un prêt d'Etat à Etat. Autrement dit, tout le prêt a été dépensé avant que la firme en question n'ait effectué la moindre prestation entrant en ligne de compte pour une réception. Il semble judicieux d'éviter à l'avenir une telle utilisation immédiate et totale du crédit du prêt d'Etat à Etat. De plus, il est évident qu'il faut prévoir et imposer une libération du crédit par étapes, adaptée à l'état d'avancement des travaux et basée sur des documents clairs (procès-verbal de réception), afin d'éviter des risques trop importants en matière de crédits.

6. Il convient de mettre un terme aux transactions FOB, à tout le moins dans ce genre de matières.

7. Une réception, qu'elle soit provisoire ou définitive, n'est pas une formalité. Elle doit fournir des données fiables. Les réceptions sont non seulement utiles pour le bailleur de fonds, mais elles authentifient en outre la responsabilité contractuelle du fournisseur ou de l'entrepreneur, les engagements auxquels il est encore tenu pouvant ainsi être déterminés avec précision. Le bailleur de fonds doit, lui aussi, accorder la plus grande attention à ces actes; son devoir de minutie doit au besoin l'amener à s'enquérir des documents contradictoires établis lors de la réception, de telle sorte que le risque encore assumé par chacun puisse être évalué au mieux.

De commissie beveelt aan dat deze normen wetteksten zouden worden en ook het begrip haalbaarheidsstudie erin zou worden opgenomen.

1.7. Een belangrijke adviserende en controlerende rol moet bij het opvolgen van de uitvoering van het contract worden toebedeeld aan een lid van de Belgische secties.

2. De minister neemt hoe dan ook de eindbeslissing, zelfs als hij het oneens is met de administratie. In dit laatste geval dient hij wel zijn beslissing te motiveren.

3. Er dient te worden voorzien in de mogelijkheid tot externe evaluatie : dat is het enige middel om in te gaan tegen projecten die men ten allen prijze wil doordrukken. Een snelle evaluatie van het dossier-Modulmed-Benin had in dit geval de betreurenswaardige herhaalde leveringen kunnen voorkomen. De opvolgingscommissie is van oordeel dat de evaluatie betrekking moet hebben op de verwezenlijking van het nut voor de ontwikkeling alsook op de bevordering van de export.

4. De rechtsmiddelen waarover de Belgische Staat beschikt om in te grijpen wanneer de Belgische leveranciers hun contractuele verplichtingen in ontwikkelingsprojecten niet nakomen, moeten worden onderzocht en toegelicht (eventuele subrogatie, rechtsgeding tegen de leverancier).

5. Eenzelfde opmerking kan eveneens worden geformuleerd inzake prijzencontrole. In het commercieel contract tussen Benin en Modulmed werd gesteld dat het slechts in werking trad bij storting van een voorschot van 100 miljoen frank, afkomstig van een lening van Staat tot Staat. De totaliteit van de lening was met andere woorden opgesoupeerd vooraleer de betrokken firma enige prestatie had geleverd die voor een oplevering in aanmerking kwam. Het lijkt aan te bevelen dat een dergelijke, onmiddellijke en totale aanwending van het krediet van de lening van Staat tot Staat wordt vermeden in de toekomst. Het ligt daarenboven voor de hand dat een fasegewijze vrijmaking van het krediet, aangepast aan de vordering van de werken en gebaseerd op duidelijke documenten (PV's van oplevering) moet worden voorgeschreven en opgelegd, om al te grote kredietrisico's te vermijden.

6. Er moet een einde komen aan het gebruik van FOB-transacties, in elk geval voor dit soort van aangelegenheden.

7. Een oplevering, voorlopige of definitieve, is geen formaliteit, zij moet betrouwbare gegevens verschaffen; deze opleveringen zijn niet enkel dienstig voor de financier, maar authentiseren de contractuele verantwoordelijkheid van de leverancier of aannemer, zodat precies kan worden opgetekend welke verbintenissen hij nog zal moeten nakomen. Op zijn beurt moet de financier voor deze akten de grootste aandacht hebben; zijn plicht van zorgvuldigheid doet hem desnoods naar de bij de oplevering tegensprekelijk opgemaakte documenten navraag doen, zodat hij ieders verdere risico optimaal kan inschatten.

8. Le volet financier de l'opération doit également permettre le bon déroulement de celle-ci. Cette obligation vaut tout particulièrement dans le cas de prêts d'Etat à Etat, tous les risques financiers étant concentrés en une seule et même main. La transaction financière et la transaction réelle ne peuvent en aucun cas être séparées, si ce n'est sur le plan méthodologique.

9. Enfin, la commission de suivi souligne que dans la pratique normale, les obligations accessoires du bailleur de fonds sont claires et établies dans l'intérêt de celui-ci. Ces obligations sont différentes selon la nature du financement (type de crédit, don, etc.). Les autorités assurant le financement doivent donc, elles aussi, les respecter minutieusement et consciencieusement en bon père de famille.

8. Ook het financiële onderdeel van een operatie moet gericht zijn op haar goede afloop. Deze verplichting geldt bij uitstek voor leningen van Staat tot Staat, waarbij alle financiële risico's in één hand worden geconcentreerd. In geen geval mag, tenzij methodologisch, een afscheiding worden gemaakt tussen de financiële transactie en de reële transactie.

9. Tot slot benadrukt de opvolgingscommissie dat in de normale praktijk de begeleidende verplichtingen van een financier duidelijk zijn en ook zijn opgevat vanuit zijn eigen belang; deze verplichtingen zijn verschillend volgens de aard van de financiering (kredietsoort, gift enz.); deze verplichtingen moeten dus ook door de financierende overheidsdiensten nauwgezet en gewetensvol worden nageleefd, als *bonus pater familias*.

X. — INSTALLATION DE DESSALEMENT MINDELO (CAP-VERT)

I. INTRODUCTION

1. La commission spéciale a examiné ce dossier les 9 et 11 juin 1997.

Elle a entendu les personnes suivantes le 9 juin 1997 :

— M. J.A. Hendrix, inspecteur général des Finances;

— M. R. Lenaerts, directeur général à l'AGCD;

— Mme S. Gerlo, directeur général à l'AGCD;

— MM. Dewilde et Möhlinger, fonctionnaires à l'AGCD;

— MM. Dorcimont et Hougardy, représentants de Tractebel.

Le mercredi 11 juin 1997, le dossier a été commenté par les enquêteurs concernés du Comité supérieur de contrôle, MM. C. Van Heuckelom et M. Palma, commissaires adjoints.

2. Le dossier examiné par la commission concerne la livraison d'une installation de dessalement par la société belge Tractebel Engineering International (TEI) pour la ville de Mindelo au Cap-Vert, installation dont le financement a été pris en charge par la seule AGCD sans intervention d'aucun autre département. Si le projet a débuté fin 1987, l'usine n'était toujours pas opérationnelle fin 1996. Selon TEI, l'usine devrait être prête pour la fin de 1997, mais il n'est pas tout à fait certain que l'alimentation en eau de l'installation sera assurée.

II. SYNTHESE

1. Le projet examiné s'inscrit dans le cadre d'un projet plus vaste dans lequel la Banque africaine de développement (BAD) et le Fonds africain de développement (FAD) (1) jouent un rôle prépondérant et interviennent également en tant que bailleurs de fonds. Le but du projet global consiste à améliorer et à garantir l'approvisionnement en eau potable et la salubrité de Mindelo en république du Cap-Vert. Le projet dans lequel l'AGCD intervient porte uniquement sur la deuxième phase du programme (la première phase a été exécutée entre 1984 et 1987),

(1) La BAD est l'une des banques régionales de développement dont la Belgique est membre et qui tente, grâce à des interventions financières, de contribuer au développement du continent africain. Le FAD permet d'intervenir en faveur des pays les plus pauvres d'Afrique grâce aux conditions concessionnelles auxquelles les fonds du FAD sont octroyés. Du fait que la Belgique est membre, les entreprises belges peuvent soumissionner pour obtenir les marchés de la BAD.

X. — ONTZILTINGSINSTALLATIE MINDELO (KAAPVERDIE)

I. INLEIDING

1. De bijzondere commissie heeft dit dossier besproken op 9 en 11 juni 1997.

Op maandag 9 juni 1997 werden volgende personen gehoord over het dossier :

— de heer J.A. Hendrix, inspecteur-generaal van Financiën;

— de heer R. Lenaerts, directeur-generaal bij het ABOS;

— mevrouw S. Gerlo, directeur-generaal bij het ABOS;

— de heren Dewilde en Möhlinger, ambtenaren bij het ABOS ;

— de heren Dorcimont en Hougardy, vertegenwoordigers vanTractebel.

Op woensdag 11 juni 1997 werd het dossier nader toegelicht door de betrokken onderzoekers van het Hoog Comité van Toezicht, de heren C. Van Heuckelom en M. Palma, adjunct-commissarissen.

2. Het door de commissie onderzochte dossier heeft betrekking op de levering van een ontziltingsinstallatie door de Belgische firma Tractebel Engineering International (TEI) voor de stad Mindelo op de Kaapverdische eilanden en waarvan de financiering door het Abos alleen op zich werd genomen zonder betrokkenheid van andere departementen. De eerste stappen van het project dateren van einde 1987; einde 1996 was de geplande fabriek echter nog steeds niet operationeel. Naar het zeggen van TEI zou de fabriek klaar moeten zijn tegen het einde van 1997 waarbij het evenwel niet volledig duidelijk is of ook de waterinname van de installatie zal verzekerd zijn.

II. SYNTHESE

1. Het onderzochte project kadert in een groter geheel waarin de Afrikaanse ontwikkelingsbank (Banque africaine de Développement (BAD)) en het Afrikaans ontwikkelingsfonds (Fonds Africain de Développement (FAD)) (1) een leidende rol spelen en ook als financier optreden. De bedoeling van het globale project bestaat erin de drinkwatervoorziening en de salubriteit van Mindelo in de republiek Kaapverdië op te drijven en veilig te stellen. Het project waarin ABOS tussenkomt slaat enkel op een tweede fase van het opzet (de eerste fase werd uitge-

(1) De BAD is een van de regionale ontwikkelingsbanken waarvan België lid is en die door financiële tussenkomsten probeert bij te dragen tot de ontwikkeling van het Afrikaans continent. Via het FAD zijn tussenkomsten mogelijk aan de armste landen van Afrika wegens de concessionele voorwaarden waartegen de middelen van het FAD worden toegekend. Door het lidmaatschap van België kunnen Belgische ondernemingen dingen naar opdrachten van de BAD.

décidée après qu'il s'est avéré qu'il fallait accroître la capacité par suite de l'augmentation considérable du nombre d'habitants.

2. Le Cap-Vert se compose d'une dizaine d'îles volcaniques situées dans l'océan Atlantique, à environ 500 km à l'ouest du Sénégal. Le pays est depuis longtemps confronté à un problème d'eau potable par suite de ses caractéristiques géologiques. La pertinence du projet au regard du développement n'a été mise en question ni par le CSC, ni par la commission.

L'Inspection des Finances attire l'attention sur l'incidence négative qu'a le manque d'eau potable sur la situation socio-économique du pays (émigration, faible production agricole, etc.) et estime que la décision du gouvernement de participer — par le biais de l'AGCD — à un tel projet ne peut être contestée du point de vue du développement, bien que cette participation ne soit pas évidente compte tenu des distances et de l'absence de toute représentation belge dans les îles.

3. Avant de participer au projet, l'AGCD a fait procéder à une étude de faisabilité pour un montant de 32 millions de francs, qui a été imputé sur sa contribution de l'année 1986 au Fonds africain de développement (FAD). L'étude a été confiée, en mars 1988, à la SA Tractebel pour le prix de 32,5 millions de francs.

4. L'évaluation du projet global s'élevait à un montant de 850 millions de francs, investissement que la BAD n'était pas disposée à réaliser seule. Le Cap-Vert a demandé à la Belgique de prendre à sa charge une partie du financement. La part de la Belgique, qui portait sur l'installation de dessalement de Mindelo, a été évaluée par la BAD, sur la base de l'étude de Tractebel, à 410 millions de francs. Il a été convenu que la Belgique livrerait une installation de dessalement « clé sur porte ».

Le fait qu'il a été convenu à un moment donné que 10 % du prix du projet belge seraient pris en charge par les autorités du Cap-Vert est toutefois très important pour le déroulement du projet. C'est surtout la BAD qui a insisté pour qu'il en soit ainsi, parce qu'elle estimait que le Cap-Vert ferait ainsi preuve de plus de sens des responsabilités et se sentirait davantage concerné par le bon déroulement du projet (effet de responsabilisation). Les 10 % serviraient à financer les fondations de l'usine (le génie civil).

5. La BAD, qui dirige et organise le projet pour l'AGCD (il s'agit en effet d'un projet s'inscrivant dans le cadre de la coopération financière, à la différence des projets que l'AGCD exécute en régie) décide, dans le courant de 1990, d'attribuer de gré à gré la réalisation de l'installation de dessalement à la société belge Tractebel Engineering International (TEI). Il n'y a pas eu d'adjudication publique. En principe, TEI interviendrait aussi comme ingénieur-conseil pour l'accompagnement, le suivi et le contrôle du projet, aux côtés de Tractebel, qui a réalisé l'étude initiale. En

voerd tussen 1984 en 1987), nadat gebleken was dat een uitbreiding van de capaciteit noodzakelijk was als gevolg van een aanzienlijke bevolkingsgroei.

2. Kaapverdië bestaat uit een tiental vulkanische eilanden in de Atlantische Oceaan op ongeveer 500 km ten westen van Senegal. Het land kampt sedert lang met een drinkwaterprobleem als gevolg van zijn specifieke bodemkundige kenmerken. Noch door het HCT, noch door de commissie werd de ontwikkelingsrelevantie van het project in vraag gesteld.

De inspectie van financiën wijst op de nefaste gevolgen van het ontbreken van voldoende drinkwater voor de sociaal economische toestand van het land (emigratie, lage landbouwproductie, enz.) en is enerzijds van oordeel dat de beslissing van de regering om — via het ABOS — in dergelijk project mee te doen vanuit ontwikkelingsoogpunt niet te betwisten valt, hoewel dit anderzijds niet evident is gelet op de afstanden en het ontbreken van enige Belgische vertegenwoordiging op de eilanden.

3. Voorafgaand aan zijn deelname in het project liet ABOS voor 32 miljoen frank een haalbaarheidsstudie uitvoeren die werd aangerekend op zijn bijdrage, voor het jaar 1986 tot het Afrikaans ontwikkelingsfonds (FAD). De studie werd in maart 1988 voor 32,5 miljoen frank toegewezen aan de NV Tractebel.

4. De raming van het globale project kwam uit op een bedrag van 850 miljoen frank, een investering waarvan de BAD niet bereid was ze alleen te dragen. Kaapverdië verzocht België een deel van de financiering op zich te nemen. Het Belgisch deel dat betrekking had op de ontziltingsinstallatie voor Mindelo werd door de BAD, op basis van de Tractebel-studie, op 410 miljoen frank geraamd. Overeengekomen werd dat België zou instaan voor de levering van een ontziltingsinstallatie « sleutel op de deur ».

Van zeer groot belang voor het verloop van het project is echter het feit dat op een gegeven ogenblik werd overeengekomen dat 10 % van de prijs van het Belgische project ten laste zou worden genomen door de Kaapverdische overheid. Vooral vanuit de BAD werd daar op aangedrongen omdat men vond dat Kaapverdië op die manier een groter verantwoordelijkheidsgevoel aan de dag zou leggen en zich meer betrokken zou voelen voor de goede afloop van het project (responsabiliseringseffect). De 10 % zou worden aangewend voor de financiering van de funderingen van de fabriek (de civiele constructie).

5. De BAD die voor ABOS het project leidt en organiseert (het gaat immers om een project in het kader van de financiële samenwerking in tegenstelling tot projecten die ABOS in eigen beheer uitvoert) besluit in de loop van 1990 de realisering van de ontziltingsinstallatie onderhands uit te besteden aan de Belgische firma Tractebel Engineering International (TEI). Er werd geen openbare aanbestedingsprocedure gevolgd. In principe zou naast Tractebel, dat de initiële studie afleverde, TEI ook optreden als ingenieur-consultant voor de begeleiding, de opvol-

janvier 1991, TEI a toutefois renoncé à intervenir en cette qualité, pour cause d'incompatibilité avec sa qualité d'adjudicataire des travaux.

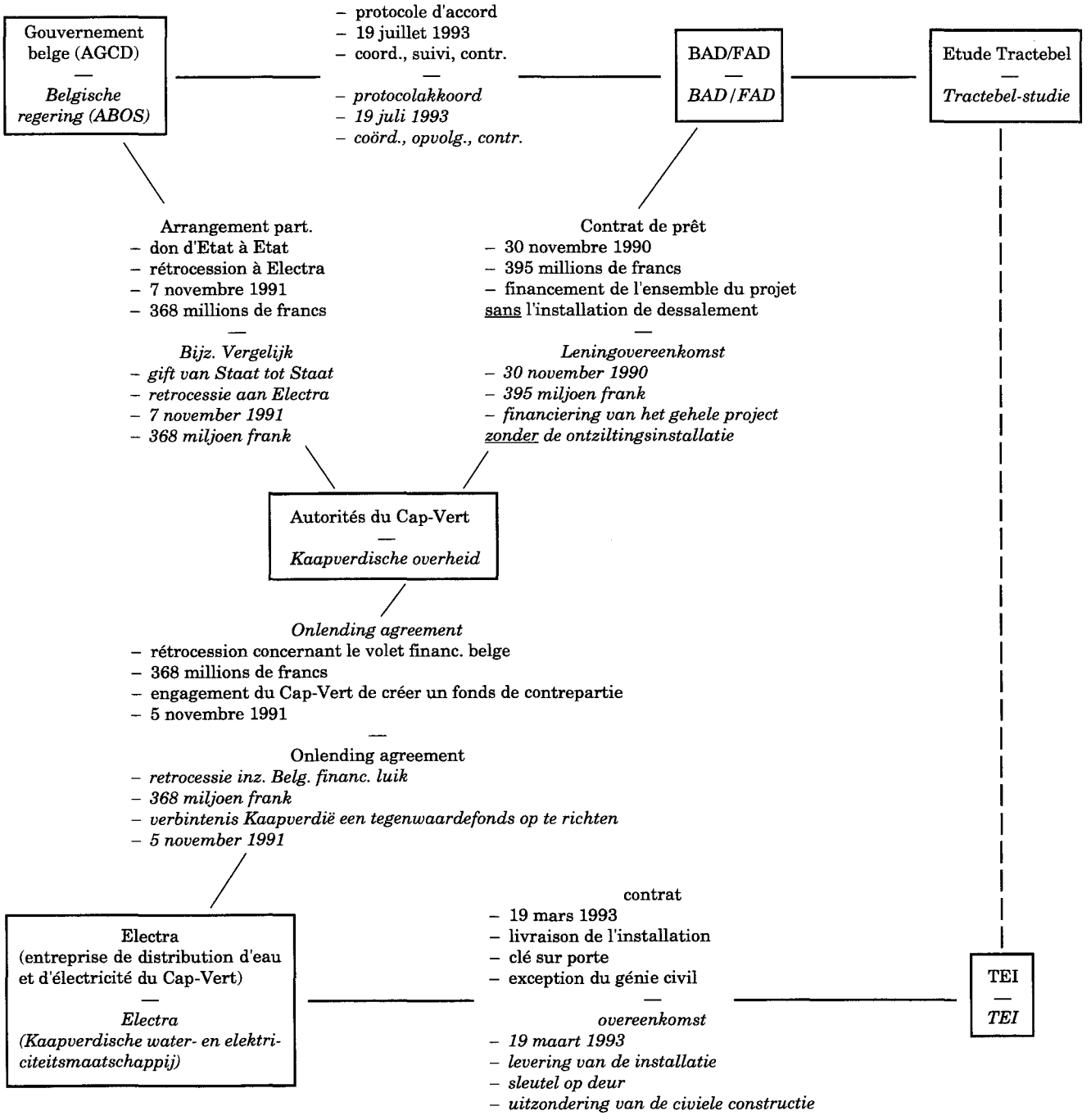
6. Les différentes parties concernées sont liées entre elles par des contrats individuels spécifiques, que l'on peut schématiser comme suit :

Schéma des rapports juridiques dans le cadre du projet Mindelo

ging en de controle van het project. In januari 1991 verzaakte TEI echter aan het optreden in deze hoedanigheid wegens onverenigbaarheid met zijn hoedanigheid van aannemer van de werken.

6. De verschillende betrokken partijen zijn met elkaar verbonden door specifieke individuele overeenkomsten die schematisch als volgt kunnen worden weergegeven :

Schema rechtsverhoudingen in project Mindelo



7. La prise en charge de 10 % par les autorités cap-verdiennes tant du projet global que de la partie spécifiquement belge n'a toutefois pas été consignée dans les actes juridiques qui formalisent les conventions, pas plus que dans l'arrangement particulier conclu entre la Belgique et le Cap-Vert, ce qui s'avérera être une source de problèmes par la suite.

8. Fin 1990, TEI remet une offre pour la fourniture de l'installation « clé sur porte » pour le montant de 368 millions de francs, intégralement mis à disposition par la Belgique. Le CSC constate qu'une fois encore, l'offre a été faite en partant du principe que le budget prévu devait être épuisé, ce qui est contraire à la norme du prix forfaitaire. TEI retire les travaux de génie civil de son engagement de fourniture de l'installation (mais conserve les travaux d'études et de suivi qui s'y rapportent). Le contrat de fourniture entre la compagnie capverdienne de distribution d'eau et d'électricité, Electra, et TEI (sans le génie civil) est dès lors conclu en mars 1993.

9. Electra s'efforce entre-temps de faire exécuter les travaux de génie civil susvisés en recourant à une procédure d'adjudication. Electra reçoit plusieurs offres, dont les prix sont également chaque fois différents (l'offre la moins chère, transmise en février 1994, s'élevait à 125 millions de francs). TEI participa à l'adjudication et offrit de livrer toute l'usine, y compris, cette fois, les travaux de génie civil, pour 530 millions de francs. Plus tard, en novembre 1994, TEI s'est dit disposé à prendre en charge la construction nécessaire pour l'adduction d'eau pour un montant de 105 millions de francs (il ne s'agit pas tout à fait de la même chose que les travaux de génie civil, mais c'est toutefois un élément essentiel).

10. Le 2 décembre 1994, TEI suspend toutefois l'exécution de ses engagements découlant de son contrat conclu avec Electra et résilie celui-ci définitivement le 28 mars 1995. Le matériel avait été livré en novembre 1994 dans le port de Mindelo (mais n'avait donc pas encore été assemblé, étant donné que les fondations de l'usine n'avaient pas encore été réalisées). Au moment de la résiliation du contrat, TEI avait reçu 90 % du prix convenu (dès l'expédition FOB d'Anvers).

Selon le CSC, il va de soi que TEI n'avait pas grand-chose à perdre en résiliant le contrat, puisque le solde de la valeur du contrat (10 % ou 36,8 millions de francs) est tout à fait disproportionné par rapport aux prestations contractuelles restant à exécuter. TEI était toutefois disposé à achever la construction, génie civil compris, mais moyennant la conclusion d'un nouveau contrat.

11. Dans le courant de 1995 et en 1996, Electra cherche des solutions au problème de l'adduction d'eau pour l'installation. Electra est assisté par l'ingénieur-conseil désigné par la BAD, *Water Consultants International* (WCI), et l'on pense même un

7. Het ten laste nemen van 10 % door de Kaapverdische overheid, zowel van het globale project als van het specifiek Belgische gedeelte, werd echter niet opgenomen in de juridische akten die de overeenkomsten formaliseren, ook niet in het bijzonder vergelijk tussen België en Kaapverdië wat later een bron van problemen zal blijken te zijn.

8. TEI dient einde 1990 een offerte in voor de levering van de installatie « sleutel op de deur » voor het volledig door België ter beschikking gesteld bedrag van 368 miljoen frank. Het HCT stelt vast dat andermaal bij de offerte wordt uitgegaan van een situatie waarbij een vooropgesteld budget blijkbaar dient uitgeput te worden, wat in strijd is met de gangbare norm van het forfaitair karakter van de prijs. TEI licht de civiele constructie uit zijn leveringsverbintenis van de installatie (maar behoudt wel het studie- en opvolgingswerk dat hierop betrekking heeft). Het leveringscontract tussen de Kaapverdische water- en electriciteitsmaatschappij, Electra, en TEI (zonder de civiele bouwwerken) wordt dan ook in maart 1993 gesloten.

9. Electra spant zich ondertussen in om middels een aanbestedingsprocedure de voornoemde civiele bouwwerken te laten uitvoeren. Hierop krijgt Electra verschillende reacties met ook telkens verschillende prijzen (een laagste offerte in februari 1994 bedroeg 125 miljoen frank). Ook TEI deed mee en bood aan de hele fabriek, burgerlijke bouwwerken ditmaal inbegrepen, te leveren voor 530 miljoen frank. Later in november 1994 toonde TEI zich bereid de constructie betreffende de waterinname op zich te nemen voor 105 miljoen frank (is niet volledig hetzelfde als de civiele bouwwerken, maar is ook wel essentieel).

10. TEI schort echter op 2 december 1994 de uitvoering van zijn verbintenissen ingevolge zijn overeenkomst met Electra op, om deze op 28 maart 1995 volledig op te zeggen. De goederen waren in november 1994 geleverd in de haven van Mindelo (maar werden dus nog niet geassembleerd wat onmogelijk was gelet op het ontbreken van de funderingen van de fabriek). Op het ogenblik van de opzegging van het contract had TEI 90 % van de contractprijs ontvangen (reeds bij de verscheping FOB vanuit Antwerpen).

Volgens het HCT spreekt het voor zich dat TEI weinig had te verliezen bij de ontbinding van de overeenkomst, vermits het restant van de contractwaarde (10 % of 36,8 miljoen frank) in complete wanverhouding staat met de nog te leveren contractprestaties. TEI was wel bereid de constructie, civiele bouwwerken inbegrepen, af te werken maar mits een nieuw contract.

11. Gedurende het verdere verloop van 1995 en in 1996 onderzoekt Electra naar oplossingen voor het probleem van de waterinname voor de installatie. Electra wordt bijgestaan door de door de BAD aangeduide consultant engineer *Water Consultants Inter-*

instant à se raccorder sur une installation opérationnelle livrée par Israël qui est située à proximité.

12. Le CSC a visité le chantier et a pu constater que les travaux de génie civil exécutés par Electra en régie propre, étaient en phase d'achèvement. Le 22 janvier 1997, Electra et TEI ont conclu un nouveau contrat pour le montage et la mise en service, contrat en vertu duquel, selon TEI, les travaux ont commencé et dureront jusque fin 1997. Le financement a été effectué grâce au solde restant des 368 millions de francs de l'AGCD initialement prévus.

III. CONSTATATIONS

L'enquête effectuée par la cellule anti-fraude a fait apparaître un certain nombre de problèmes dans le déroulement du projet. Il s'agit plus particulièrement de la confusion de la qualité d'ingénieur-consultant avec celle d'adjudicataire, de la réglementation applicable aux relations juridiques dans le cadre du projet, de l'attribution du contrat à la firme TEI, de la forme et de l'exécution du contrat, du rôle de l'ingénieur-consultant WCI désigné par la BAD et, enfin, de l'interprétation du concept « clé sur porte », du prix et du contrôle du prix.

1. La confusion de la qualité d'ingénieur-consultant avec celle d'adjudicataire

Le cœur du problème est que le consultant, Tractebel, qui fait partie du groupe Tractebel, a été autorisée par la BAD à réaliser l'étude pour la deuxième phase du projet d'eau potable de Mindelo et que le contrat pour la fourniture et l'assemblage de l'installation ou unité de dessalement a été attribué à Tractebel Engineering International (TEI). Les chercheurs soulignent qu'une règle quasi universelle veut que les entreprises impliquées dans la conception, l'étude ou la préparation de projets soient exclues de l'adjudication de ces projets, qui sont financés par des fonds publics. Dans le cas contraire, l'entreprise en question disposerait en effet d'un avantage considérable sur la concurrence (notamment par un accès plus aisé à des données essentielles, une influence sur la détermination du prix et même sur la conception du projet) et les risques de collusion seraient plus élevés.

Nous avons dès lors pu distinguer trois points de vue à ce sujet.

a) Le CSC est formel à cet égard. Contrairement à l'inspection des Finances — qui adopte une position très prudente et qui plaide pour une interprétation restrictive des dispositions concernées de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (*Moniteur belge* du 28 août 1976) —, le CSC se réfère à la jurisprudence

national (WCI), waarbij zelfs even wordt gedacht aan aansluiting op een nabijgelegen door Israël geleverde en operationele installatie.

12. Het HCT bezocht de werf en heeft kunnen vaststellen dat de burgerlijke bouwwerken, door Electra in eigen regie uitgevoerd, bijna voltooid zijn. Electra en TEI sloten op 22 januari 1997 een nieuwe overeenkomst voor de montage en de inbedrijfstelling, ingevolge waarvan de werken, volgens TEI, thans gestart zijn en tot einde 1997 zullen duren. De financiering gebeurde met het resterend saldo van de oorspronkelijke 368 miljoen frank van het ABOS.

III. VASTSTELLINGEN

Het onderzoek door het OSI-team wees op een aantal probleempunten bij het verloop van het project. Het gaat meer in het bijzonder om het aspect van de vermenging van de hoedanigheid van ingenieur-consultant met deze van aannemer, de toepasselijke regelgeving op de rechtsverhoudingen in het project, de toewijzing van het contract aan de firma TEI, de vorm en de uitvoering van het contract, de rol van de door de BAD aangeduide consultant engineer WCI en tenslotte de interpretatie van het begrip « sleutel op de deur » en de prijs en prijscontrole.

1. De vermenging van de hoedanigheid van ingenieur-consultant met deze van aannemer

De kern van het probleem bestaat erin dat de consultant, Tractebel, een onderdeel van de groep Tractebel, vanwege de BAD de studie voor de tweede fase van het drinkwaterproject te Mindelo mocht uitvoeren en Tractebel Engineering International (TEI) het contract gegund kreeg voor de eigenlijke levering en assemblage van de ontziltingsinstallatie- of fabriek. De onderzoekers wijzen erop dat het een quasi universele regel is dat ondernemingen die betrokken zijn bij het ontwerp, studie of voorbereiding van projecten uitgesloten worden van de mededinging naar de gunning van diezelfde projecten die met publieke gelden worden gefinancierd. In dergelijke situatie zou de onderneming in kwestie immers beschikken over een aanzienlijk concurrentieel voordeel (onder meer door een grotere toegankelijkheid tot essentiële gegevens, invloed op de prijsvorming en zelfs conceptie van het project) en kan ook collusie in de hand worden gewerkt.

Omtrent dit aspect konden dan ook drie standpunten worden ontwaard.

a) Het HCT is in dit verband formeel. In tegenstelling tot het voorzichtige standpunt van de inspectie van Financiën — die pleit voor een restrictieve interpretatie van de betrokken bepalingen van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*Belgisch Staatsblad* van 28 augustus

du Conseil d'Etat et du collège du Comité supérieur de contrôle, qui rejette pareille confusion de qualités. L'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et services (*Moniteur belge* des 26 juillet 1977, 30 décembre 1977 et 24 avril 1980) est par ailleurs très clair en ce qui concerne l'incompatibilité dans le chef d'une seule et même personne morale.

Bien que l'article 6 de la loi précitée de 1976 ne définisse pas (clairement) le concept d'« entreprise liée », les deux instances ont cependant constaté une incompatibilité jurisprudentielle dans le chef de telles entreprises « liées »; autrement dit, il y a « confusion d'intérêts » si ces entreprises ne se récusent pas lors de l'attribution (1). Cette jurisprudence concernait notamment Tractebel en ce qui concerne une procédure d'attribution purement belge, de sorte que — selon le CSC — l'entreprise en était informée. Il s'agit de la figure du « fonctionnaire de fait » (un bureau d'étude est chargé du service public et doit dès lors se récuser lors de l'attribution des travaux).

La nouvelle loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (*Moniteur belge* du 22 janvier 1994), ainsi que l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics (*Moniteur belge* du 26 janvier 1996), sont par contre tout à fait clairs en ce qui concerne l'inadmissibilité d'une telle confusion de qualités. Cette nouvelle législation n'était toutefois pas encore en vigueur à l'époque.

b) TEI invoque le fait que TEI et Tractebel sont des personnes morales distinctes et que cette objection ne vaut dès lors pas dans le chef de TEI. En outre, le contrat conclu entre TEI et Electra est régi par le doit capverdien (qui — selon le CSC — prévoit toutefois vraisemblablement, lui aussi, une telle incompatibilité) et l'étude réalisée par Tractebel était centrée, d'une manière trop générale, sur le problème de l'approvisionnement en eau potable dans son ensemble (pour tout le Cap-Vert) et trop peu concentrée sur la construction concrète d'une usine de dessalement, pour que l'on puisse parler d'une incompatibilité.

c) Selon le fonctionnaire dirigeant de l'AGCD, il y a lieu de nuancer la question de l'incompatibilité : les autorités capverdiennes connaissaient les véritables

(1) Bien qu'aucune sanction pénale n'ait été prévue pour les infractions à l'article 6 précité, les intéressés peuvent, sur base de cet article, introduire un recours auprès du Conseil d'Etat afin d'obtenir l'annulation de la procédure d'attribution.

1976) — verwijst het HCT naar de rechtspraak van de Raad van State en het college van het Hoog Comité van Toezicht die dergelijke vermenging van hoedanigheden verwerpt. Zo is het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*Belgisch Staatsblad* van 26 juli 1977, err. *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1977 en van 24 april 1980), wel duidelijk betreffende de onverenigbaarheid in één rechtspersoon.

Hoewel artikel 6 van de voornoemde wet van 1976 het begrip « gelieerde onderneming » niet (duidelijk) omschrijft, hebben beide colleges wel een jurisprudentiële onverenigbaarheid vastgesteld voor dergelijke « verbonden » bedrijven; er is met andere woorden sprake van « belangenneming » indien deze bedrijven zichzelf niet wraken bij de gunning (1). Deze rechtspraak had onder meer betrekking op Tractebel zelf inzake een louter Belgische gunningsprocedure zodat — aldus het HCT — het bedrijf hiervan wel degelijk op de hoogte was. Het gaat om de figuur van de « *fonctionnaire de fait* » (een studiebureau is belast met de openbare dienst en moet als zodanig zichzelf wraken bij de gunning van de werken).

De nieuwe wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*Belgisch Staatsblad* van 22 januari 1994), zoals ook het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken (*Belgisch Staatsblad* van 26 januari 1996), zijn daarentegen ondubbelzinnig met betrekking tot de ontoelaatbaarheid van dergelijke vermenging van hoedanigheden. Deze nieuwe wetgeving was toen evenwel nog niet van kracht.

b) TEI roept in dat TEI en Tractebel afzonderlijke rechtspersonen zijn en dit bezwaar dan ook niet in hoofde van TEI geldt. Bovendien wordt het contract tussen TEI en Electra beheerst door het Kaapverdisch recht (dat — volgens het HCT — echter wellicht ook dergelijke onverenigbaarheid oplegt) en was de door Tractebel uitgevoerde studie te algemeen gericht op het probleem van de drinkwatervoorziening *in globo* (voor heel Kaapverdië) en te weinig op de concrete constructie van een ontziltingsfabriek om te kunnen spreken van een onverenigbaarheid.

c) Volgens de leidende ABOS-ambtenaar moet de kwestie van de onverenigbaarheid genuanceerd worden en kende de Kaapverdische overheden de ware

(1) Hoewel geen strafsancties werden voorzien bij de overtreding van voornoemd artikel 6, kunnen belanghebbenden op basis van dit artikel wel een beroep indienen bij de Raad van State teneinde de nietigheid van de gunningsprocedure te bekomen.

relations qui existaient entre les deux firmes et on a choisi en connaissance de cause et en concertation permanente avec la BAD. Les règles de procédure prévues par la BAD et le FAD concernant la fourniture de biens et de services autorisent du reste non seulement la conclusion de marchés de gré à gré, mais également le recours à un seul entrepreneur-ensemblier pour les projets « clé sur porte ».

2. La réglementation applicable en matière de marchés publics

1. La législation belge, et plus particulièrement l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services exclut la confusion de qualités susvisée. Cette interdiction est encore formulée de manière plus explicite dans l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics. Le lien incontestable entre Tractebel et TEI aurait certainement été interdit par la législation belge si celle-ci avait été d'application.

2. En ce qui concerne l'applicabilité de la législation belge relative aux marchés publics — en général — à des initiatives financées dans le cadre de la coopération au développement, la loi précitée du 24 décembre 1993 n'est pas tout à fait claire et ne fournit pas de réponse définitive à ce sujet.

3. Dans la pratique, les arrangements particuliers que la Belgique conclut avec des pays en voie de développement, prévoient toutefois généralement que la législation locale du pays concerné est d'application, et c'est également ce qui est prévu dans l'arrangement particulier conclu avec le Cap-Vert. La législation belge n'a dès lors aucune prise sur les relations juridiques dans le projet Mindelo. Selon l'AGCD, il est courant, dans la pratique, que, dans le cadre des relations économiques internationales et des transactions commerciales, ce soit la législation locale qui s'applique.

4. Une autre source sont les « *BAD-guidelines for use of consultants* », qui interdisent également toute confusion entre les qualités d'ingénieur consultant, d'une part, et d'adjudicataire, d'autre part. La BAD n'a toutefois manifestement pas fait grand cas de ces dispositions, étant donné qu'elle s'est référée à l'arrangement particulier, qui prévoit que la loi du Cap-Vert est d'application (la BAD partant aussi manifestement du principe que cette législation ne prévoit aucune interdiction en la matière).

5. La situation est dès lors telle que, selon le Comité supérieur de contrôle, chacune des parties invoque les procédures et réglementations des autres parties comme bon leur semble, et ce, afin d'éluder toute responsabilité. Le contrat relatif à l'installation de dessalement « flotte » dès lors dans un vide juridique, étant donné qu'il est manifeste qu'aucune des parties ne sait exactement avec quelle norme il est

relaties tussen de beide firma's en werd in constant overleg met de BAD een bewuste keuze gemaakt. De pocedureregels van de BAD/FAD in verband met de levering van goederen en diensten laten overigens toe dat niet alleen onderhands wordt opgetreden maar dat ook voor « sleutel op de deur »-projecten beroep wordt gedaan op één aannemer-ensemblier.

2. De toepasselijke regelgeving inzake overheidsopdrachten

1. De Belgische wetgeving, meer in het bijzonder het voornoemd koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten sluit voornoemde vermenging van hoedanigheden uit. Dit werd nog explicieter gesteld in het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken. De onbetwistbare band tussen Tractebel en TEI zou zeker door de Belgische regel verboden zijn, moest de Belgische wetgeving van toepassing zijn geweest.

2. Wat betreft het toepassingsgebied van de Belgische wetgeving inzake overheidsopdrachten — in het algemeen — op initiatieven gefinancierd in het kader van ontwikkelingssamenwerking, de voornoemde wet van 24 december 1993 is daaromtrent niet volledig duidelijk en geeft er geen echt uitsluitsel over.

3. In de praktijk wordt in de bijzondere vergelijken die België met de ontwikkelingslanden sluit echter meestal verwezen naar de toepassing van de lokale wetgeving van het betrokken ontwikkelingsland, wat ook gebeurd is in het bijzonder vergelijk met Kaapverdië. De Belgische wetgeving heeft dus geen vat op de rechtsverhoudingen in het Mindeloproject. Volgens Abos is het de gangbare praktijk in de internationale economische betrekkingen en de handelstransacties dat de lokale wetgeving geldt.

4. Een andere bron vormen de « *BAD-guidelines for use of consultants* » die eveneens de vermenging van de hoedanigheden van consultant-engineer, enerzijds, en aannemer, anderzijds, verbieden. De BAD tilde echter blijkbaar niet al te zwaar aan die bepaling daar zij verwees naar het bijzonder vergelijk waarin de Kaapverdische wet van toepassing wordt verklaard (en waarbij de BAD er ook blijkbaar van uitgaat dat deze wetgeving terzake niets verbiedt).

5. De situatie is dan ook zodanig dat, volgens het HCT, alle partijen naar elkaars procedures en reglementeringen verwijzen naar het hen uitkomt en dit om elke verantwoordelijkheid te ontlopen. Het contract betreffende de ontziltingsinstallatie hangt dan ook eigenlijk in een juridisch vacuüm daar blijkbaar geen van de partijen juist weet aan welke norm het kan getoetst worden en wat in zekere zin een ideale

censé être en conformité, situation qui est on ne peut plus propice au lobbying et à l'affairisme. Pour le Comité supérieur de contrôle, il est indéniable que TEI a pu acquérir un avantage par rapport à ses concurrents du fait que Tractebel a pu effectuer l'étude préalable, ce qui a non seulement fourni à TEI de précieuses informations sur le projet, mais lui a également permis de concrétiser lui-même le projet par le biais de Tractebel. Il a en outre été constaté que la mission d'étude confiée à Tractebel n'a jamais débouché sur l'établissement d'un cahier des charges. Tractebel a cependant transmis une estimation de coût à Electra à titre de « service ».

6. Il convient d'attirer l'attention sur la suggestion de l'Inspection des Finances d'examiner plus avant le rôle que peuvent jouer les règles du droit international privé dans des dossiers tels que le projet Mindelo. Dans cette optique, l'Inspection plaide pour que l'on inscrive une série de principes contractuels fondamentaux dans l'arrangement particulier, de manière à ce que ceux-ci soient respectés dans le cadre du contrat commercial (par exemple, l'appel à la concurrence, les incompatibilités, etc.). Le contrat passé entre TEI et Electra est d'ailleurs soumis à la législation du Cap-Vert et, selon l'Inspection, ne « flotte » pas vraiment dans un vide juridique mais peut être qualifié de particulièrement complexe. Etant donné qu'il n'est pas évident d'imposer à un autre Etat sa propre réglementation, en l'occurrence en matière de marchés publics, dans le cadre d'un contrat ou par traité, il conviendrait peut-être d'insérer à l'avenir une clause d'arbitrage dans les contrats commerciaux internationaux. Cela permettrait en effet d'en accroître la force obligatoire.

Le Comité supérieur de contrôle estime que cette façon de voir est erronée : on ne se trouve en effet jamais dans un contexte de droit international privé lors de l'attribution d'un marché public. Un don est en effet un acte juridique des autorités belges qui, par le biais de l'arrangement particulier, constitue le contexte juridique du contrat passé entre Electra et TEI.

3. L'attribution du contrat à la firme TEI

1. Le contrat entre TEI et Electra, attribué de gré à gré, était tel qu'il n'était en fait soumis à aucune réglementation. Aucun cahier des charges ni aucune estimation précise des prix (abstraction faite de l'estimation officieuse des prix établie par Tractebel) n'ayant été établis, il était impossible de contrôler le moindre prix. Pourquoi TEI a-t-il dès lors été choisi comme adjudicataire ou fournisseur ? Selon la BAD, c'est la société même qui a insisté pour que Tractebel soit remplacé par TEI après avoir reçu une lettre du ministre belge de la Coopération au développement, A. Geens, qui insistait pour que l'on choisisse un fournisseur belge, et aussi parce que le groupe Tractebel était manifestement le seul à pouvoir réaliser de tels projets. C'est également la BAD qui a insisté,

voedingsbodem vormt voor lobbyisme en affairisme. Voor het HCT is het onmiskenbaar duidelijk dat TEI een voordeel op zijn concurrenten kon verwerven door het feit dat Tractebel de voorafgaande studie heeft kunnen uitvoeren, wat TEI niet alleen waardevolle informatie over het project verschafte maar ook via Tractebel toeliet zelf het project vorm te geven. Bovendien is vastgesteld dat de studie-opdracht van Tractebel nooit heeft geresulteerd in een lastenboek. Tractebel maakte Electra wel een kostprijsraming over als een vorm van « dienstbetoon ».

6. Belangrijk te onderlijnen is de suggestie van de inspectie van financiën om in dossiers als het Mindelo-project, de rol die de regels van het internationaal privaatrecht (IPR) kunnen spelen, verder te onderzoeken.Vanuit dit IPR-perspectief pleit de inspectie ervoor een aantal fundamentele contractprincipes te laten opnemen in het bijzonder vergelijk met als gevolg dat deze in het commercieel contract zouden moeten worden gehonoreerd (bijvoorbeeld beroep op mededinging, onverenigbaarheden, enz.). Het contract tussen TEI en Electra valt overigens onder de Kaapverdische wetgeving en hangt volgens de inspectie niet echt in een juridisch vacuüm, maar kan wel als biezonder complex worden omschreven. Omdat het niet vanzelfsprekend is een andere staat in een overeenkomst of bij verdrag zijn eigen regelgeving, in casu betreffende de overheidsopdrachten, op te dringen zou in de toekomst misschien een arbitrageclausule kunnen worden opgenomen in de internationale handelscontracten. Dit kan de afdwingbaarheid vergroten.

Het HCT vindt dit IPR-perspectief onjuist : bij de gunning van een overheidsopdracht kan men nooit in een IPR-context terecht komen. Een gift is immers een juridische handeling van de Belgische overheid die, via het bijzonder vergelijk, de juridische context vormt van het contract tussen Electra en TEI.

3. De toewijzing van het contract aan de firma TEI

1. De situatie van het contract tussen TEI en Electra was zodanig dat het *de facto* aan geen enkele regelgeving was onderworpen en dat het onderhands is toegekend geweest. Een lastenboek of een duidelijke prijsraming (met uitzondering van een door Tractebel opgestelde officieuze prijsraming) werden nooit opgesteld zodat dan ook zelfs geen minieme prijscontrole mogelijk was. Waarom werd dan ook TEI gekozen als aannemer of leverancier ? Volgens de BAD drong de firma zelf aan om Tractebel te laten vervangen door TEI nadat zij een schrijven ontving van de Belgische minister voor Ontwikkelingssamenwerking A. Geens die aandrong op een Belgische leverancier en ook omdat de Tractebel-groep blijkbaar de enige was die dergelijke projecten aankon. Het was

dès le début de 1990, pour que le contrat soit passé de gré à gré, bien que le Cap-Vert, craignant tant l'élimination de la concurrence que d'éventuelles répercussions négatives sur le projet, eût dit sa préférence pour une adjudication internationale. Tractebel estimait que, dans la formule « clé sur porte », le cahier des charges était compris dans l'offre.

2. Le CSC estime que le choix a été largement inspiré par la Belgique du fait qu'il s'agissait d'une aide liée.

Cette attitude est toutefois critiquable pour les motifs suivants : 1) il ne suffit pas d'invoquer le fait qu'il s'agit d'une aide liée pour pouvoir attribuer un contrat de gré à gré, 2) rien n'indique qu'il a été procédé à une prospection du marché, et 3) il s'avère que l'entente était bonne entre la direction de la BAD et TEI. On n'a trouvé aucune preuve formelle de pressions qui auraient été exercées par la Belgique pour que le choix se porte sur TEI. Un fonctionnaire de l'AGCD a déclaré que la direction de la BAD était convaincue que le savoir-faire de Tractebel/TEI devait prévaloir sur le principe de la libre concurrence.

Le CSC décrit le choix de TEI comme un processus *sui generis* au cours duquel les normes n'ont pas été transgressées de façon intentionnelle, le lobbying a été bien organisé, la firme était convaincue qu'elle décrocherait le contrat et les divergences entre les intérêts de la Coopération au développement et ceux du Commerce extérieur ont été exploitées. Se rendant compte qu'il n'obtiendrait le financement belge que si la commande était passée en Belgique, le Cap-Vert n'a pas insisté pour qu'il y ait mise en concurrence; la BAD s'est dérobée à ses responsabilités et a uniquement veillé au remplacement de Tractebel par WCI en tant que consultant.

Tractebel/TEI a joué pleinement son rôle d'entreprise commerciale, n'a pas rencontré de concurrents et n'a pas été soumise à des règles impératives. Le CSC estime que l'éthique professionnelle a, en fait, été violée.

Tant le CSC que l'Inspection des Finances estiment qu'il est en outre inacceptable qu'un membre du personnel du groupe Tractebel ait travaillé à l'époque au cabinet du ministre Geens.

4. La forme et l'exécution du contrat

1. Le contrat concernant la livraison et l'assemblage de l'usine, conclu entre TEI et Electra, est un contrat de gré à gré pour lequel, en dépit de la nature publique de son financement et de l'initiative dont il est issu, aucun cahier des charges n'a été dressé, aucun appel aux candidats n'a été lancé et aucune publication de l'identité des candidats n'a eu lieu. La base du contrat consiste en une offre technique et commerciale remise par TEI à Electra en décembre 1990. Ce n'est que plus tard, en 1991-1992, qu'il a été décidé d'opter pour la formule de gré à gré et que les modalités de financement ont été arrêtées. L'AGCD a toujours été informée par la transmission des diffé-

ook de BAD die reeds van in begin 1990 aandrong op een onderhandse overeenkomst niettegenstaande Kaapverdië blijkbaar zelf een voorkeur uitsprak voor een internationale aanbesteding en bevreesd was voor het uitschakelen van de mededinging en de eventuele negatieve gevolgen voor het project. Tractebel was van oordeel dat bij de « sleutel op de deur »-formule het lastenboek in de offerte zelf was vervat.

2. Volgens het HCT was de keuze sterk geïnspireerd vanuit Belgische zijde als gevolg van het gebonden karakter van de hulp.

Die houding is evenwel vatbaar voor kritiek omdat : 1) de loutere verwijzing naar het gebonden karakter is onvoldoende om het contract onderhands toe te wijzen, 2) nergens blijkt er aan marktprospectie te zijn gedaan en 3) de BAD-leiding en TEI konden het blijkbaar goed met elkaar vinden. Geen sluitend bewijs werd gevonden dat België druk uitoefende om met TEI in zee te gaan. Volgens een ambtenaar van het ABOS was de BAD-leiding ervan overtuigd dat de know how van Tractebel/TEI veel meer doorwoog dan het principe van de vrije mededinging.

Het HCT omschrijft de keuze van TEI als een sui generis proces waarbij normen niet doelbewust werden overtreden, waarbij goed georganiseerd lobbywerk werd uitgevoerd, waarbij de firma overtuigd is dat zij het contract zal krijgen en waarin de verschillen in de belangen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel tegen elkaar werden uitgespeeld. Kaapverdië zag in dat de Belgische financiering afhankelijk was van de bestelling in België, en drong niet aan op de mededinging; de BAD onttrok zich aan haar verantwoordelijkheid en zorgde enkel voor de vervanging van Tractebel, als consultant, door WCI.

Tractebel/TEI speelde volledig zijn rol als commercieel bedrijf, ontmoette geen concurrenten, en werd niet geconfronteerd met afdwingbare regels. De beroepsethiek werd volgens het HCT in feite geschonden.

Het was bovendien onaanvaardbaar — zo stellen het HCT én de inspectie van financiën — dat een personeelslid van de Tractebel-groep indertijd deel uitmaakte van het kabinet van minister Geens.

4. De vorm en de uitvoering van het contract

1. De overeenkomst betreffende de levering en de assemblage van de fabriek, tussen TEI en Electra, is een onderhandse overeenkomst waarvoor, ondanks de publieke aard van de onderliggende financiering en initiatief, geen lastenboek werd opgesteld, geen oproep tot de kandidaten en geen publieke bekendmaking van de kandidaten werd verricht. De basis van de overeenkomst wordt gevormd door een technische en commerciële offerte die in december 1990 door TEI aan Electra werd overhandigd. Later in de loop van 1991-1992 viel de beslissing onderhands tewerk te gaan en werden de financieringsmodaliteiten vastgelegd. Het ABOS werd steeds op de hoogte

rents projets de contrat, mais elle n'a jamais fourni le moindre commentaire à ce propos et n'a pas été réellement associée à ces négociations.

2. Un coopérant étranger, qui travaillait à la BAD, discerne trois vices essentiels dans le contrat :

1) le paiement à TEI de 90 % du prix de l'expédition FOB du matériel à Anvers, ce qui implique que la fourniture et l'assemblage proprement dits n'étaient plus couverts que par 10 % (TEI se trouvait, de ce fait, en position de force);

2) la limitation de la clause de dommage à charge de TEI et au bénéfice d'Electra à 10 %;

3) l'absence de conditions contractuelles relatives à la fourniture de l'usine et l'absence de lien entre la livraison et l'avancement des travaux de génie civil.

3. WCI, le consultant désigné par la BAD, n'a jugé le contrat que sur ses éléments techniques et n'a pas accordé la moindre attention aux obligations juridiques qu'il comportait. Quoi qu'il en soit, l'absence dans le contrat de toute disposition concernant le contrôle des prix doit être considérée comme une lacune inacceptable. WCI et, dans une certaine mesure, Electra auraient dû remarquer cette absence : une telle disposition est à ce point essentielle que tout consultant aurait en tout cas dû remarquer qu'elle faisait défaut (il ne s'agit pas d'une subtilité juridique).

Il en va au moins de même pour les clauses de paiement prévues au contrat, clauses auxquelles la BAD et WCI auraient assurément dû s'opposer. L'étalement des paiements paraît difficilement acceptable (le fournisseur a déjà été payé à 90 %, tandis que l'usine doit encore être entièrement assemblée). Selon l'Inspection des Finances, l'AGCD aurait également dû protester contre le plan de paiement convenu entre TEI et Electra, car il ne correspondait pas au rythme des versements des fonds publics belges prévu par l'arrangement particulier. Ces deux aspects auraient incontestablement dû être coordonnés. Il s'avère en effet que jusqu'en 1996, les arrangements particuliers ont presque toujours été rédigés selon un modèle identique et les paiements stipulés par ceux-ci au profit du pays en voie de développement ont toujours été effectués tout au début de l'exécution du projet (sur un compte de la Banque nationale de Belgique ou à la banque centrale locale), ce qui représentait une charge très lourde pour le Trésor belge.

4. La décision de faire supporter 10 % du financement par les autorités capverdiennes constitue, en dernière analyse, la cause de l'évolution négative du projet. Elle a en effet semé la confusion en ce qui concerne la portée exacte des obligations des parties ainsi qu'en ce qui concerne l'interprétation et le contenu de la notion de « clé sur porte » (d'autant que l'arrangement particulier ne contient pas la moindre disposition à ce sujet). Cette décision d'imposer au Cap-Vert une participation financière à concurrence

gehouden door het toezenden van de verschillende ontwerp-overeenkomsten, maar gaf hierop nooit enige commentaar en was niet echt betrokken bij deze onderhandelingen.

2. Een buitenlands coöperant die bij de BAD werkte, ziet drie essentiële gebreken in het contract :

1) de betaling aan TEI van 90 % van de prijs bij de verscheping FOB van de goederen te Antwerpen wat impliceert dat de eigenlijke levering en assemblage maar door 10 % meer gedekt zijn (een sterke positie voor TEI);

2) de beperking van het schadebeding ten laste van TEI en ten gunste van Electra tot maximum 10 %;

3) het ontbreken van contractuele voorwaarden die betrekking hebben op de levering van de fabriek en van een band tussen de levering en het vorderen van de civiele bouwwerken.

3. De door de BAD aangestelde consultant WCI heeft het contract enkel op zijn technische elementen beoordeeld en heeft helemaal geen oog gehad voor de erin vastgestelde juridische verbintenissen. Het ontbreken van een bepaling in het contract betreffende prijscontrole is hoe dan ook als een onaanvaardbare lacune te omschrijven. WCI, en in zekere zin ook Electra, hadden dit moeten opmerken : de bepaling is dermate essentieel dat het een consultant in elk geval had moeten opvallen (het gaat niet om een juridische spitsvondigheid).

Hetzelfde geldt minstens voor de in het contract voorkomende betalingsclausules, waartegen de BAD en WCI zeker hadden moeten opkomen. De spreiding van de betalingen lijkt moeilijk te aanvaarden (de leverancier is reeds voor 90 % betaald terwijl de fabriek nog volledig moet geassembleerd worden). Ook het ABOS had, volgens de inspectie van financiën, tegen het tussen TEI en Electra overeengekomen betalingsschema, moeten protesteren omdat het niet parallel liep met het stortingsritme van de Belgische publieke middelen voortvloeiend uit het bijzonder vergelijk. Dit had zeker gecoördineerd moeten verlopen. Er blijkt immers dat — tot in 1996 — de bijzondere vergelijken bijna steeds volgens een zelfde model werden opgesteld en de eruit voortvloeiende betalingen ten gunste van het ontwikkelingsland in kwestie (op een rekening bij de Nationale Bank van België of aan de lokale centrale bank) steeds zeer vroeg in de loop van het project werden uitgevoerd wat neerkwam op een vrij zware last voor de Belgische schatkist.

4. Het aspect van de 10 % van de financiering die ten laste komen van de Kaapverdische overheid vormt in wezen de oorzaak van de negatieve evolutie van het project : het heeft geleid tot verwarring over de juiste draagwijdte van de verplichtingen der partijen alsook over de interpretatie en inhoud van de notie « sleutel op de deur » (temeer daar het bijzonder vergelijk er niets over bepaalt). Het opleggen van deze 10 % aan Kaapverdië volgt eigenlijk uit het leningenbeleid van de BAD/FAD (responsabilise-

de 10 % résulte en fait de la politique de la BAD et du FAD en matière de prêts (effet de responsabilisation). Selon le CSC, les autorités belges n'ont pas accordé une attention suffisante aux possibilités de remboursement d'un pays pauvre comme le Cap-Vert et elles les ont apparemment surestimées, étant donné que le ministre de la Coopération au développement, A. Geens, a demandé à l'AGCD de convertir le don prévu initialement en un prêt (accordé, il est vrai, à des conditions très concessionnelles). L'Inspection des Finances estime que la distinction entre un prêt et un don est importante, parce qu'un prêt, si avantageux soit-il, doit être remboursé et contient un élément « devise » dont le don est exempt. Le fait est que TEI, en tant qu'ensemblier, a fait montre de peu d'intérêt pour ces travaux de génie civil. Il aurait pu être plus clair à ce sujet à l'égard de son client Electra, notamment en ce qui concerne le prix de revient.

5. En raison de l'imprécision quant au rôle précis des parties dans le cadre de ces travaux de génie civil, le projet subit en tout cas un retard considérable, ce qui amène TEI à résilier le contrat le 28 mars 1995.

TEI estime que la dénonciation du contrat était justifiée, parce que, pour sa part, Electra n'avait pas respecté ses engagements en ne réalisant pas les travaux de génie civil, si bien que TEI n'a pas pu commencer l'installation ni *a fortiori* la mettre en service. A la demande d'Electra lui-même, l'équipement a été entreposé sur son terrain, bien protégé. La firme n'a pas adopté une attitude passive et a attiré, à plusieurs reprises, l'attention des différentes parties concernées sur les problèmes d'Electra en ce qui concerne les travaux de génie civil.

6. Le CSC estime que Tractebel et TEI se sont mal positionnés lors de la conclusion du contrat et doivent assumer une certaine responsabilité dans ce domaine. Lors de l'exécution du contrat, ils auraient toutefois fait preuve de mauvaise foi. Le CSC parle même d'abus de confiance.

7. La Cour des comptes estime également qu'il est frappant de constater qu'au moment ou le comité de gestion de l'AGCD prend connaissance, le 17 juin 1992, de l'objet du contrat — à conclure entre Tractebel et Electra —, on met surtout l'accent sur ce qui s'est déjà fait en dehors de la sphère de compétence de l'AGCD : attribution de gré à gré sans cahier des charges à Tractebel, prix uniquement basé sur les études propres de Tractebel, désignation par la BAD d'un ingénieur conseil qui signera pour « services prestés », plan de paiement ne correspondant pas aux prestations réelles, etc.

Au lieu de réagir rapidement et énergiquement par tous les moyens qui pouvaient encore être utilisés à ce moment-là (le contrat n'était en effet pas encore signé), l'AGCD a agi trop passivement en affirmant que l'on pouvait parfaitement faire confiance à Electra et au conseiller qui devait encore être désigné et en se bornant à faire observer que, dans le plan de paiement proposé, on avait prévu des avan-

ringseffect). Volgens het HCT heeft de Belgische overheid te weinig aandacht besteed aan de terugbetalingsmogelijkheden van een arm land als Kaapverdië en die blijkbaar overschat, gelet op het feit dat minister van Ontwikkelingssamenwerking A. Geens, het ABOS vroeg de oorspronkelijk geplande gift in een lening om te zetten (weliswaar tegen zeer concessionele voorwaarden). De inspectie van financiën is van oordeel dat het onderscheid tussen een lening en een gift van belang is omdat een lening, hoe gunstig ook, moet terugbetaald worden en een deviezenaspect bezit dat een gift niet heeft. Feit is dat TEI, als ensemblier, weinig interesse vertoonde voor die civiele bouwwerken. Het had zijn klant Electra terzake meer duidelijkheid, ondermeer over de kostprijs kunnen bieden.

5. Het project loopt in elk geval door de onduidelijkheid omtrent de juiste rol van de partijen in die civiele constructie een behoorlijke vertraging op wat ertoe leidt dat TEI op 28 maart 1995 het contract opzegt.

TEI vindt dat het gerechtigd was dit te doen omdat Electra zelf zijn verplichtingen niet was nagekomen door niet te zorgen voor de civiele bouwwerken zodat TEI niet met de installatie kon beginnen en nog minder haar in bedrijf stellen. De uitrusting wordt op vraag van Electra zelf en op haar terrein, goed afgeschermd, bewaard. De firma heeft zich niet passief opgesteld, en heeft de diverse betrokken partijen meerdere malen herinnerd aan de problemen van Electra met de burgerlijke bouwwerken.

6. Het HCT is van oordeel dat Tractebel en TEI bij het totstandkomen van het contract zich verkeerd hebben opgesteld en op dit gebied een zekere verantwoordelijkheid te dragen hebben. Bij de uitvoering ervan zouden zij evenwel blijk hebben gegeven van slechte trouw. Het HCT spreekt zelfs van misbruik van vertrouwen.

7. Ook het Rekenhof is van oordeel dat het meteen opvalt dat op het ogenblik dat het Beheerscomité van het ABOS op 17 juni 1992 kennis krijgt van het ontwerp van contract — te sluiten tussen Tractebel en Electra — men vooral de nadruk legt op wat buiten de bevoegdheidsfeer van het ABOS reeds is gebeurd : onderhandse toekenning zonder bestek aan Tractebel, prijs enkel gebaseerd op eigen studies van Tractebel, aanduiding door BAD van raadgevend ingenieur die voor « gepresteerde diensten » zal tekenen, betalingsschema dat niet overeenstemt met werkelijke prestaties, enz.

In plaats van hierop alert en krachtig te reageren met alle middelen die op dat ogenblik nog konden worden aangewend (het contract was immers nog niet getekend) heeft het ABOS zich al te passief gedragen door te stellen dat er best vertrouwen kon worden geschonken aan Electra en aan de nog aan te duiden raadgever en door enkel op te merken dat er in het voorliggende betalingsschema al te grote voor-

ces trop importantes et qu'il ne subsistait qu'un pourcentage trop faible pour la dernière phase.

Concrètement, on s'est borné à convenir qu'un représentant de l'AGCD assisterait aux négociations futures entre Electra et Tractebel.

En dépit des possibilités manifestes offertes par l'arrangement particulier — allant de la communication régulière de rapports et de documents jusqu'à l'envoi d'experts par la Belgique pour contrôler l'exécution —, il y a lieu de constater que l'on n'en a guère ou pas fait usage et que même la coordination soi-disant essentielle avec le FAD ne représentait en réalité pas grand-chose.

5. Le rôle de l'ingénieur consultant WCI désigné par la BAD

1. L'arrangement particulier stipulait que ce serait un consultant désigné par la BAD qui contrôlerait l'exécution des travaux. La BAD choisit à cet effet la société américaine Water Consultant International (WCI). WCI devait approuver le contrat conclu entre TEI et Electra, ce qu'elle a dès lors fait avant qu'il soit signé. WCI n'a toutefois apporté pratiquement aucune modification au projet de contrat établi par TEI.

2. La mission de WCI n'a cependant pas été clairement définie par contrat et même l'AGCD n'avait pas d'idée précise quant aux tâches qui incombaient au consultant. L'AGCD avait obtenu que la BAD confie à ce dernier une mission aussi large que possible et était convaincue que l'analyse juridique du contrat devait également être effectuée par celui-ci. Selon le Comité supérieur de contrôle, cette dernière tâche relève toutefois rarement du « contrôle et suivi » dans les contrats de consultance et doit être décrite de manière spécifique. Le contrat de consultance conclu entre Electra et WCI ne comporte que des références très vagues et sujettes à interprétation en ce qui concerne l'analyse juridique du contrat. De son côté, WCI estimait qu'il ne lui incombait pas d'effectuer une telle analyse juridique. On ne le lui a d'ailleurs jamais demandé et il ne s'est concentré que sur les aspects techniques du projet. WCI fait en outre observer qu'ayant réalisé le projet initial et conceptuel par l'entremise de Tractebel, TEI s'était par conséquent trouvé en position de force pour négocier. Le consultant a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une offre compétitive, mais que le contrat ne lui était soumis que pour vérification et était à prendre ou à laisser.

3. Le Comité supérieur de contrôle, qui s'est rendu au siège de WCI, a fait savoir à la commission qu'il s'agissait d'une entreprise plutôt modeste (quatre travailleurs permanents) ne possédant pas les aptitudes juridiques pour contrebalancer l'expertise de Tractebel/TEI. Il a en outre constaté qu'aucun membre du personnel de WCI ne connaissait le français, langue dans laquelle le contrat était rédigé.

4. WCI a cependant aussi estimé que le prix fixé par TEI était très élevé et ce, probablement en raison

schotten waren voorzien en er een te laag percentage overbleef voor de laatste fase.

Concreet werd enkel nog afgesproken dat een ABOS-vertegenwoordiger de toekomstige onderhandelingen tussen Electra en Tractebel zou bijwonen.

Ondanks de uitdrukkelijke mogelijkheden die het bijzonder vergelijk bood — gaande van het regelmatig meedelen van rapporten en documenten tot het sturen van experts door België om de uitvoering te controleren — dient vastgesteld dat hiervan weinig of geen gebruik werd gemaakt en dat zelfs de zogenaamde essentiële coördinatie met het FAD in realiteit weinig voorstelde.

5. De rol van de door de BAD aangeduide consultant engineer WCI

1. In het bijzonder vergelijk werd overeengekomen dat het toezicht op de uitvoering van de werken zou gebeuren door een door de BAD aangeduide consultant. De BAD koos hiervoor het Amerikaanse Water Consultant International (WCI). WCI moest het contract tussen TEI en Electra goedkeuren en deed dit dan ook alvorens het werd ondertekend. WCI bracht echter aan het door TEI opgestelde ontwerp-contract praktisch geen wijzigingen aan.

2. De opdracht van WCI werd evenwel niet duidelijk contractueel omschreven, en zelfs bij ABOS bestond er geen klare kijk op de aan de consultant opgelegde taken. Het ABOS had bij de BAD een zo breed mogelijke opdracht bedongen en verkeerde in de overtuiging dat de juridische analyse van het contract ook door de consultant moest worden uitgevoerd. Volgens het HCT valt deze laatste taak in consultantscontracten echter zelden onder « controle en opvolging » en moet zij specifiek worden omschreven. Het consultancy contract tussen Electra en WCI bevat aangaande de juridische analyse van het contract enkel zeer vage en voor verschillende interpretatie vatbare verwijzingen. WCI van zijn kant was niet van oordeel dat het dergelijke juridische analyse moest maken. Het werd er overigens ook nooit om gevraagd en concentreerde zich enkel op de technische aspecten van het project. WCI wijst er bovendien op dat TEI via Tractebel het initiële en conceptuele ontwerp van het project had uitgevoerd en zich bijgevolg in een sterke onderhandelingspositie bevond. De consultant oordeelde dat het niet om een « *competitive bidding* » ging maar dat het contract hem enkel voor nazicht werd voorgelegd op een « *take it or leave it basis* ».

3. Het HCT dat WCI ter plaatse opzocht, deelde de commissie mede dat het om een eerder bescheiden onderneming ging (4 personeelsleden in vast verband) zonder de vereiste juridische vaardigheden om een tegengewicht voor de expertise van Tractebel/TEI te kunnen vormen. Bovendien stelde het vast dat niemand bij WCI Frans kende, de taal waarin het contract was opgesteld.

4. WCI vond evenwel ook dat de door TEI gestelde prijs vrij hoog was en waarschijnlijk het gevolg was

du manque de concurrence. Le bureau de consultants a également constaté que la quantité de matériel offert avait été réduite plusieurs fois afin de pouvoir effectuer la livraison au prix de 368 millions de francs. WCI reconnaît qu'il savait qu'il devait remplacer Tractebel et que l'exécution ultérieure des travaux par TEI était en tout cas contraire à la législation américaine et à l'éthique professionnelle. Le consultant n'y a pas vu d'inconvénient, étant donné que le projet était financé par le gouvernement belge et que le choix de l'entrepreneur belge ne posait dès lors aucun problème juridique. Le contrat n'avait en effet pas été conclu dans des conditions normales de concurrence.

6. L'interprétation de la notion de « clé sur porte » et le contrôle du prix

1. Lors de la troisième commission mixte du 30 novembre 1989 (Belgique/BAD), la part belge dans le financement a été fixée à 368 millions de francs. TEI avait déjà émis au préalable des propositions de prix relativement différentes selon qu'elles étaient adressées au ministre de la Coopération au développement (300 millions de francs « clé sur porte ») ou à Electra (411 millions de francs, travaux de génie civil inclus). Le CSC ne s'explique pas un tel écart. Selon TEI, l'estimation adressée au ministre a trait à la livraison « clé sur porte » pour ce qui concerne la finition électromécanique (mais sans les travaux de génie civil), conformément à ce qu'exigeait la description du projet établie par la BAD, tandis que l'estimation de prix destinée à Electra a été réalisée par un ingénieur en sa qualité d'expert (et inclut les travaux de génie civil).

2. Tractebel/TEI estime que l'AGCD n'avait pas une idée assez précise de ce que recouvrait la notion de « clé sur porte ». L'AGCD aurait pourtant pu en connaître la signification exacte, puisqu'elle a également reçu la description du projet de la BAD. TEI considère qu'il s'agit de fournir une installation assemblée qui doit pouvoir fonctionner, mais suppose qu'il existe des fondations sur lesquelles elle pourra placer les machines. Selon un fonctionnaire de l'AGCD qui a été associé à la rédaction de l'arrangement particulier, dans lequel le terme « clé sur porte » est pourtant utilisé de manière explicite, il convient d'entendre par là une installation tout à fait prête à produire de l'eau dessalée pour la ville de Mindelo. Pendant les négociations concernant l'arrangement particulier, ni le problème des travaux de génie civil, ni la question des 10 % imposés au Cap-Vert n'ont été abordés.

3. Deux mois après la signature de l'arrangement particulier, TEI revoit son offre de prix en raison de l'augmentation des prix unitaires et de l'inflation et la porte à 391,7 millions de francs. L'intervention publique étant fixée à 368 millions de francs, TEI offre de remplacer un certain nombre d'éléments de l'offre initiale en ce qui concerne le matériel.

van het gebrek aan mededinging. Het consultantsbureau ondervond ook dat de hoeveelheid aangeboden materieel een aantal keren werd verminderd om de levering voor de prijs van 368 miljoen frank te kunnen blijven doen. WCI erkent dat het wist dat het moest optreden als vervanger voor Tractebel en dat het uitvoeren van de werken door TEI naderhand als aannemer, zeker strijdig was met de Amerikaanse wetgeving en met de beroepsethiek. De consultant zag er geen graten in omdat het project door de Belgische regering werd gefinancierd en de keuze van de Belgische aannemer dan ook geen juridische problemen zou stellen. Het contract was immers niet in een normaal kader van concurrentie tot stand gekomen.

6. De interpretatie van het begrip « sleutel op de deur » en de prijscontrole

1. Op de derde gemengde commissie van 30 november 1989 (België/BAD) werd het Belgisch aandeel in de financiering op 368 miljoen frank gesteld. TEI had voorafgaandelijk reeds prijsvoorstellen gelanceerd die nogal uiteenliepen al naargelang zij gericht waren tot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (300 miljoen frank « sleutel op de deur ») of tot Electra (411 miljoen frank inclusief de burgerlijke bouwwerken). Het HCT vindt geen verklaring voor dergelijk verschil. Volgens TEI heeft de raming voor de minister betrekking op de levering « sleutel op de deur » wat de elektro-mechanische afwerking betreft (maar zonder de burgerlijke bouwwerken), zoals door de BAD-projectbeschrijving werd geëist en werd de prijsraming voor Electra opgesteld door een ingenieur in zijn hoedanigheid van expert (en omvatte zij wel de burgerlijke bouwwerken).

2. Tractebel/TEI is van oordeel dat er in hoofde van het ABOS onvoldoende duidelijkheid bestond over de juiste inhoud van het begrip « sleutel op de deur ». ABOS had dit echter wel kunnen weten, daar het van de BAD toch ook de projectbeschrijving ontving. TEI gaat uit van de levering van een geassembleerde installatie die moet kunnen werken, maar veronderstelt wel dat er funderingen bestaan waarop het machines kan plaatsen.Volgens een ABOS-ambtenaar die betrokken was bij het opstellen van het bijzonder vergelijk, waarin de term « sleutel op de deur » toch uitdrukkelijk wordt aangewend, moet hieronder worden begrepen een installatie die volledig klaar is om ontzilt water te produceren voor de stad Mindelo. Tijdens de onderhandelingen over het bijzonder vergelijk is noch het aspect van de burgerlijke bouwwerken, noch de aan Kaapverdië opgelegde 10 % aan de orde gekomen.

3. Twee maanden na de ondertekening van het bijzonder vergelijk herziet TEI zijn prijsofferte wegens stijgende eenheidsprijzen en inflatie naar 391,7 miljoen frank. Omdat de overheidstussenkomst op 368 miljoen frank vastligt, biedt TEI aan een aantal elementen van het oorspronkelijke aanbod, wat het materieel betreft, te vervangen.

4. Selon le CSC, Tractebel a contribué, sans doute involontairement, à ce que tant l'AGCD que la BAD et Electra ne saisissent pas clairement, dans la phase initiale, ce que son offre recouvrait exactement (« clés en main » sur le plan électromécanique = installation prête à démarrer sans exécution des travaux de génie civil par TEI, selon TEI, ou « clés sur porte » = installation prête à démarrer sur fondations, selon l'AGCD). L'Inspection des Finances estime également que l'attitude de TEI concernant son interprétation restrictive de la notion de « clé sur porte » n'est pas crédible.

5. En avril 1994, Electra a quand même demandé à TEI de lui communiquer un prix pour les travaux de fondations ou de génie civil, en faisant référence aux offres faites antérieurement par TEI. Cette fois, Tractebel estime l'exécution du projet global à 530 millions de francs (en partant des 411 millions de francs cités ci-avant). Electra ne donne pas suite à cette estimation, qui ébranlera la relation entre les deux parties. La BAD écrit à la section développement à Abidjan (siège de la BAD) qu'il n'était pas prévu à l'origine qu'Electra devrait faire exécuter elle-même des travaux.

6. Il ressort en tout cas des constatations du CSC que TEI, d'une part, et la BAD, l'AGCD et Electra, d'autre part, avaient une interprétation divergente en ce qui concerne l'installation à livrer. TEI a contribué, involontairement, à ce qu'il en soit ainsi en utilisant indifféremment les différentes notions, en tout cas au cours de la période qui a précédé la conclusion du contrat commercial. La non-exécution des travaux de génie civil par TEI est dès lors considérée par la BAD et Electra comme la cause première du déroulement chaotique du projet.

7. Développements récents

Le 22 janvier 1997, TEI et Electra ont conclu une convention pour achever l'installation et en assurer la mise en service, convention financée par le solde de l'intervention AGCD s'élevant à 35 millions de francs (10 % non utilisés par le financement cap-verdien propre), sans que l'on ne dépasse le montant initial de 368 millions de francs.

Electra a pris entièrement à sa charge le génie civil, qui a pu être complètement achevé pour fin 1996. La commission ne dispose toutefois pas encore d'informations concernant la manière dont l'installation sera alimentée en eau ni concernant la date à laquelle cette alimentation sera réalisée.

8. Responsabilités

1. Selon le CSC, le projet peut être qualifié d'échec, même si l'installation pourra sans doute encore être mise en service. Le retard énorme, le coût plus élevé et l'inachèvement de l'installation poseront certainement des problèmes financiers à Electra. Il a en outre déjà été fait observer au début du

4. Volgens het HCT heeft Tractebel er toe bijgedragen, waarschijnlijk onbewust, dat zowel bij ABOS, bij de BAD en bij Electra in de beginfase zeker onduidelijkheid bestond over wat nu juist zijn aanbod omvatte (« *clés en main* » elektro-mechanisch = startklare installatie zonder uitvoering door TEI van de civiele bouwwerken, volgens TEI, of « *clés sur porte* » = startklare installatie op funderingen, volgens ABOS). Ook de inspectie van financiën acht de houding van TEI inzake zijn restrictieve interpretatie van het concept « sleutel op de deur » ongeloofwaardig.

5. Electra vroeg in april 1994 TEI toch een prijs voor de funderings- of burgerlijke bouwkunde-werken met verwijzing naar eerder door TEI gedane prijsoffertes. Tractebel raamt de uitvoering van het globale project ditmaal op 530 miljoen frank (met als uitgangspunt de eerder geciteerde 411 miljoen frank), raming waarop Electra niet ingaat en die zorgt voor een schok in de relatie tussen beide partijen. De BAD schrijft aan de ontwikkelingssectie te Abidjan (zetel van de BAD) dat initieel niet was voorzien dat Electra zelf werken moest laten uitvoeren.

6. Het minste wat blijkt uit de bevindingen van het HCT is dat bij TEI, enerzijds, en bij de BAD, het ABOS en Electra, anderzijds, lang een verschillende interpretatie aanwezig was over de inhoud van de te leveren installatie. TEI heeft hiertoe, onbewust, bijgedragen door de verschillende begrippen door elkaar te hanteren, zeker in de periode voorafgaand aan het sluiten van het commercieel contract. Het niet uitvoeren van de civiele bouwwerken door TEI wordt door de BAD als door Electra dan ook in de eerste plaats gezien als de oorzaak van het allesbehalve vlot verloop van het project.

7. Recente ontwikkelingen

Op 22 januari 1997 sloten TEI en Electra een overeenkomst om de installatie te voltooien en de inbedrijfsstelling te verzekeren, gefinancierd met het saldo op de ABOS-tussenkomst van 35 miljoen frank (10 % onbenut door eigen Kaapverdische financiering) zonder dat het oorspronkelijk bedrag van 368 miljoen frank werd overschreden.

Electra had de civiele constructie volledig op zich genomen en tegen einde 1996 volledig afgewerkt. De commissie heeft evenwel nog geen informatie of, op welke manier en wanneer de waterinname voor de installatie zal worden gerealiseerd.

8. Verantwoordelijkheden

1. Volgens het HCT kan het project als een mislukking worden omschreven niettegenstaande de installatie wellicht nog wel in bedrijf zal kunnen worden gesteld. De enorme vertraging, de hogere kostprijs en de onafgewerkte installatie zullen Electra zeker financiële problemen bezorgen. Bovendien werd reeds

présent rapport que même si la livraison avait été normale, l'exploitation de l'installation aurait été déficitaire. On peut dès lors s'interroger sur la phase de développement du projet. L'Inspection des Finances et les représentants de TEI ont fait observer à la commission que les éléments de l'installation qui ont été livrés se trouvent en dépôt dans un entrepôt de Mindelo et ne sont pas dans une situation lamentable.

2. Du côté belge, on affirme que la non-exécution des travaux de fondation par Electra est à la base du problème alors que cela doit plutôt être considéré comme la conséquence que comme la cause desdits problèmes.

3. On peut se demander si l'AGCD et Electra (par le biais de WCI) auraient dû accepter de signer le contrat TEI, qui n'offrait aucune garantie de bonne fin.

4. L'AGCD semble avoir adopté dans ce dossier, une attitude caractérisée par l'inertie. Parmi les personnes concernées par ce dossier, nombreuses étaient d'ailleurs celles qui avaient le sentiment que Tractebel/TEI était un choix de l'AGCD. Le CSC estime que cette impression est encore renforcée par les relations étroites qu'entretenaient, à l'époque, le personnel de Tractebel, l'AGCD et le cabinet du ministre de la Coopération au développement, A. Geens. L'attitude passive de l'AGCD hypothèque son devoir d'assistance envers le pays du tiers monde. Cette attitude aurait même été favorisée par les relations (une fois de plus) peu amènes qu'entretenaient certains hauts fonctionnaires de l'AGCD.

L'Inspection des Finances fait toutefois observer que le devoir juridique d'assistance dont il est régulièrement question dans le chef de l'AGCD, ne peut exister que sur la base de conventions spécifiques et concrètes définies par traité entre l'AGCD et le pays en voie de développement.

Le haut fonctionnaire de l'AGCD qui a été entendu se défend d'avoir fait preuve de passivité en faisant valoir qu'il n'était peut-être pas assez clair qu'il faut établir une distinction entre les projets en régie et ceux en sous-traitance, d'une part, et le rôle de l'administration belge dans le cadre de la coopération financière, d'autre part. Dans le dossier Mindelo, il s'agissait de cette dernière forme de coopération. Le rôle de l'AGCD est comparable, en l'espèce, à celui de départements tels que les Finances et le Commerce extérieur dans le cadre des prêts d'Etat à Etat. En 1992, le comité de gestion de l'AGCD défendait toutefois le point de vue selon lequel le choix du mode d'attribution, la sélection du contractant, le contrôle du prix et la surveillance de l'exécution ne faisaient pas partie des missions imparties à l'AGCD. Selon le haut fonctionnaire de l'AGCD entendu, les services de l'AGCD ont effectivement reçu pour instruction d'attirer l'attention d'Electra sur le plan de paiement défavorable. On a insisté, à plusieurs reprises, sur l'importance de collaborer étroitement avec la BAD.

in het begin gesteld dat de installatie, zelfs bij een normale levering, verlieslatend qua exploitatie zou zijn geweest. Vragen kunnen gesteld worden bij het ontwikkelingsaspect. De inspectie van financiën alsook de vertegenwoordigers van TEI hebben de commissie er op gewezen dat de geleverde elementen van de installatie zich, in bewaring, in een opslagplaats te Mindelo bevinden en niet in een slechte, achtergelaten, toestand.

2. Van Belgische zijde wordt beweerd dat het niet uitvoeren van de funderingswerken door Electra aan de basis ligt, terwijl dit eerder als een gevolg dan als de oorzaak te omschrijven is.

3. De vraag rijst of ABOS en Electra (via WCI) het TEI-contract hadden mogen aanvaarden, een contract dat geen waarborg bood over de goede afloop.

4. Het ABOS lijkt in het dossier een houding gekenmerkt door inertie te hebben aangenomen. Bij vele betrokkenen heerste trouwens de indruk dat Tractebel/TEI een ABOS-keuze was. Volgens het HCT versterkte de nauwe verstrengeling in de relevante periode tussen personeel van Tractebel en het ABOS en het kabinet van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking A. Geens die indruk. De passieve houding van het ABOS hypothekeert zijn bijstandsverplichting tegenover het derde wereldland. Die houding zou zelfs in de hand gewerkt geworden zijn door de — andermaal — opgemerkte niet al te beste verstandhouding tussen sommige hoge ambtenaren van het ABOS.

De inspectie van financiën wijst er evenwel op dat de juridische bijstandsplicht waarvan regelmatig sprake in hoofde van het ABOS, enkel kan bestaan ingevolge specifieke en concrete verdragsrechtelijke overeenkomsten tussen ABOS en ontwikkelingsland.

De gehoorde hoge ABOS-ambtenaar pareert het verwijt van een passieve houding doordat het wellicht niet voldoende duidelijk was dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen projecten in eigen beheer of in onderaanneming, enerzijds, en de rol van het Belgisch bestuur bij financiële samenwerking, anderzijds. In het Mindelo-dossier ging het om laatstgenoemde samenwerkingsvorm. De rol van ABOS is hier te vergelijken met deze van departementen als Financiën en Buitenlandse Handel bij de leningen van staat tot staat. Het beheerscomité van het ABOS stond evenwel in juni 1992 op het standpunt dat de keuze van de gunningswijze, de selectie van de contractant, de controle van de prijs en het toezicht op de uitvoering niet tot de opdrachten van het ABOS behoorden. Volgens de gehoorde leidende ABOS-ambtenaar werden de diensten van het ABOS wel geïnstrueerd Electra te wijzen op het ongunstige betalingsschema. Herhaaldelijk werd aangedrongen op nauwe samenwerking met de BAD.

5. Electra lui-même n'a guère été actif et a adopté une attitude soumise, que l'on rencontre encore chez les partenaires du tiers monde.

6. Toutes les parties se déchargent de leurs responsabilités sur WCI. Il est vrai que WCI a interprété ses obligations contractuelles dans un sens minimaliste et qu'avec les quatre personnes qu'il employait, il n'était pas de taille pour Tractebel, mais, par ailleurs, ses missions contractuelles étaient très sommaires en ce qui concerne l'analyse juridique du contrat TEI.

7. On peut reprocher à la BAD également d'avoir adopté une attitude attentiste et de ne pas avoir pris la direction du projet. L'Inspection des Finances estime pourtant que la décision de l'AGCD d'associer la BAD au projet était très sage. La banque a en effet une meilleure connaissance du contexte africain et dispose de collaborateurs qui peuvent intervenir sur place. On aurait pu raisonnablement attendre de la Banque Africaine de Développement qu'elle prenne la direction du projet et en assure la gestion (de manière plus efficace), ce qu'elle n'a apparemment pas fait.

IV. RECOMMANDATIONS

1. Ce dossier s'inscrit dans le cadre de la coopération financière : la construction d'une installation de dessalement à Mindelo est financée sur la base d'un don de 368 millions de francs fait par la Belgique au Cap-Vert. Le document de base par lequel la Belgique contracte l'engagement susvisé est l'arrangement particulier du 7 novembre 1991, signé par le ministre belge de la Coopération au développement et le ministre capverdien des Affaires étrangères.

Une spécificité de ce dossier est qu'il s'inscrit dans un projet plus large cofinancé par le Fonds africain de développement, la Belgique et le Cap-Vert. La première recommandation que l'on peut formuler à cet égard est que la clé de financement convenue par les bailleurs de fonds doit être précisée sans ambiguïté dans le document qui engage la Belgique.

En d'autres termes, il est inadmissible que l'on ne trouve dans l'arrangement particulier aucune trace d'une clé de répartition qui aurait été convenue au niveau du projet global et qui doit s'appliquer également au financement concret — intégral ou non — de l'installation de dessalement.

2. Dans le cadre des projets de cofinancement, la première exigence est que des accords clairs soient conclus entre les différents donateurs. Outre qu'il faut des clés de répartition claires en matière de financement, il convient d'éviter toute équivoque en matière de répartition des tâches et des coûts. L'AGCD doit également veiller à ce que les tâches les plus ardues ne soient pas laissées au partenaire le plus faible (autorités locales).

3. Il faut également indiquer clairement dans l'arrangement particulier quel est le système juridique

5. Electra ondernam zelf echter ook weinig actie, een ondergeschikte houding die meer voorkomt bij de derde wereld-partner.

6. WCI wordt door alle partijen gebruikt om hun verantwoordelijkheid op af te schuiven. Het is inderdaad zo dat het zijn contractuele verplichtingen minimalistisch heeft geïnterpreteerd en met zijn vier werknemers zeker geen partij was voor Tractebel, maar anderzijds waren zijn contractuele opdrachten vrij summier wat de juridische analyse van het contract met TEI betreft.

7. Het verwijt van een afwachtende houding en het niet opnemen van de leiding van het project geldt ook voor de BAD. Nochtans was de beslissing van het ABOS om de BAD te betrekken bij het project, naar de mening van de inspectie van Financiën, uiterst zinvol. De bank is immers dichter betrokken bij de Afrikaanse context en beschikt over medewerkers die ter plaatse kunnen optreden. Redelijkerwijze had men mogen verwachten van de Afrikaanse ontwikkelingsbank dat zij de feitelijke leiding en het beheer (op een doeltreffender manier) op zich zou heben genomen, en wat zij dus blijkbaar niet heeft gedaan.

IV. AANBEVELINGEN

1. Dit dossier kadert in de financiële coöperatie : op basis van een gift van België aan Kaapverdië ten bedrage van 368 miljoen frank wordt de bouw van een ontziltingsinstallatie te Mindelo gefinancierd. Het basisdocument waarin België voormeld engagement aangaat, is het bijzonder vergelijk van 7 november 1991 ondertekend door de Belgische minister van Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken van Kaapverdië.

Bijzonder aan het dossier is dat het zich inschakelt in een ruimer project gezamenlijk gefinancierd door het Afrikans ontwikkelingsfonds, België en Kaapverdië. Als eerste aanbeveling kan hier worden gesteld dat de financieringssleutel die onder de geldschieters is overeengekomen op een ondubbelzinnige wijze dient aangegeven in het document dat de Belgische Staat verbindt.

Het mag met andere woorden niet zo zijn dat in het bijzonder vergelijk geen spoor te bekennen valt van een verdeling die op niveau van het globaal project zou zijn overeengekomen en die tot de concrete financiering van de onziltingsinstallatie — al dan niet volledig — moet worden doorgetrokken.

2. Bij cofinancieringsprojecten is een eerste vereiste dat er duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de onderscheiden donoren. Naast klare verdeelsleutels inzake financiering moet ook elke dubbelzinnigheid inzake taken- en kostenverdeling worden geweerd. Tevens moet ABOS er over waken dat de moeilijkste taken niet worden overgelaten aan de zwakste partner (plaatselijke overheid).

3. In het bijzonder vergelijk moet tevens duidelijk worden aangegeven welk rechtssysteem van toepas-

applicable. Il va de soi qu'il faut, à cet égard, éviter de décréter, sans aucune connaissance en la matière, que c'est purement et simplement la réglementation locale du pays assisté qui est d'application. Dans le présent dossier, il était d'ailleurs évident qu'ou bien il aurait fallu imposer l'application des règles qui sont appliquées par la BAD en matière d'attribution de marchés (cf. contexte global du projet), ou bien il aurait fallu, compte tenu de l'aide « liée » — il devait en effet s'agir d'un fournisseur belge — appliquer la réglementation belge (= européenne).

D'une manière générale, il y a lieu de veiller à ce que, *primo*, des règles de référence claires soient formulées et, *secundo*, la réglementation à laquelle on se réfère offre des garanties suffisantes (respect de principes généraux comparables aux règles de base de la législation belge relative aux marchés publics : appel à la concurrence, contrôle des prix, incompatibilités, service fourni et accepté, publicité, garanties ...).

De tels projets exigent un contrôle efficace des prix.

4. En ce qui concerne l'application de la législation relative aux marchés publics, l'AGCD a manifestement contrevenu à ses principes généraux. Cela indique de manière incontestable qu'il est indispensable d'assurer une meilleure formation aux fonctionnaires de l'AGCD.

5. Même s'il est évident qu'il est impossible de prévoir d'avance, dans un arrangement particulier entre deux Etats, tout ce dont il sera convenu ultérieurement dans le cadre de contrats commerciaux conclus par des entreprises privées, il faut néanmoins veiller à ce que l'Etat belge, en sa qualité de bailleur de fonds, formule explicitement ses conditions et prévoie en outre les mécanismes nécessaires pour contrôler le respect de celles-ci.

Force est de constater, à cet égard, que l'arrangement particulier du 7 novembre 1991 prête le flanc à la critique sur certains points. Ainsi n'y avait-il ni parallélisme ni uniformité dans les schémas de paiement prévus par l'arrangement particulier et par le contrat commercial.

Il paraît en outre illogique — sachant qu'il s'agira du financement d'un contrat conclu avec un fournisseur belge et qu'un partie importante des travaux sera donc réalisée en Belgique — qu'aucun coordonnateur n'ait été prévu en Belgique, mais qu'on ait uniquement désigné le chef de section sur place — ce qui, en l'occurrence, est encore très relatif, compte tenu de la distance séparant Mindelo de Dakar.

En outre, on n'a manifestement pas été assez attentif au fait qu'en prévoyant que « l'approvisionnement du compte du Cap-Vert s'effectuera par tranches bisannuelles conformément au schéma de financement de l'installation », on a en fait permis que l'ensemble des fonds soit versé en une seule fois; le même arrangement particulier prévoit en effet que les fonds resteront à disposition pendant une période de vingt-quatre mois.

sing is. Er moet hierbij uiteraard worden vermeden dat zonder enige kennis terzake de plaatselijke reglementering van het bijgestane land zomaar van toepassing wordt verklaard. In onderhavig dossier lag het overigens voor de hand dat eerder ofwel de regels die door de BAD worden gehanteerd inzake het gunnen van opdrachten hier zouden zijn opgelegd (cf. globale context van project), ofwel dat, gelet op de « gebonden » hulp — het moest immers gaan om een Belgische leverancier — de Belgische (= Europese) reglementering zou worden toegepast.

Algemeen gesteld dient er naar gestreefd dat er *primo* duidelijke verwijzingsregels worden geformuleerd en *secundo* dat de reglementering waarnaar men refereert, voldoende garanties inhoudt (respecteren van algemene principes die vergelijkbaar zijn met de basisregels van de Belgische wetgeving inzake overheidsopdrachten : beroep op mededinging, prijzencontrole, onverenigbaarheden, verstrekte en aanvaarde dienst, publiciteit, waarborgen ...)

Projecten als deze moeten gepaard gaan met een degelijke prijzencontrole.

4. Wat de uitvoering van de wetgeving op de overheidsopdrachten betreft, de algemene principes van de voornoemde wetgeving werden blijkbaar door ABOS overtreden. Dit duidt onbetwistbaar op de noodzaak van een betere vorming van de ABOS-ambtenaren.

5. Alhoewel het uiteraard niet mogelijk is vooraf in een bijzonder vergelijk tussen twee staten alle eventualiteiten te voorzien, die in commerciële contracten tussen particuliere bedrijven later zullen worden overeengekomen, toch dient er op gelet dat de Belgische staat als financier zijn voorwaarden ondubbelzinnig formuleert en tevens de nodige mechanismen inschrijft om op de naleving ervan te kunnen toezien.

In dit verband kan worden worden vastgesteld dat het bijzonder vergelijk van 7 november 1991 op enkele punten kan worden bekritiseerd. Zo blijken er geen parallellisme en eenvormigheid te bestaan tussen de betalingsschema's van het bijzonder vergelijk en het commercieel contract.

Zo lijkt het onlogisch dat — wetende dat het zal gaan om de financiering van een contract met een Belgische leverancier en er dus een aanzienlijk deel van de te presteren werken in België is gesitueerd — er geen coördonnateur in België is voorzien, maar enkel het sectiehoofd ter plaatse — wat in onderhavig dossier dan ook nog erg relatief is gelet op de afstand tussen Mindelo en Dakar — als zodanig is aangeduid.

Voorts is er blijkbaar onvoldoende op gelet geweest dat door te stellen dat « de bevoorrading van de rekening van Kaapverdië zal gebeuren via tweejaarlijkse schijven overeenkomstig het financieringsschema van de installatie » men het in feite mogelijk maakte dat alle gelden in een enkele keer zouden worden gestort; in hetzelfde bijzonder vergelijk werd immers gesteld dat de gelden 24 maanden ter beschikking zullen blijven.

En dépit de cela, l'AGCD a gardé suffisamment de moyens pour pouvoir encore jouer un rôle effectif dans l'évolution du dossier.

6. C'est essentiellement la mise en oeuvre de nombreuses dispositions de l'arrangement particulier qui a posé de sérieux problèmes.

Le dossier Mindelo est le seul dossier examiné qui concerne le lien avec un organisme international. La relation entre l'AGCD et l'organisme multilatéral comporte une obligation plus large que la mise à disposition pure et simple de moyens financiers. L'AGCD doit continuer à suivre le déroulement ultérieur du projet.

Eu égard aux constatations faites notamment en ce qui concerne la fixation des prix, l'AGCD aurait dû, sur la base des dispositions de l'arrangement particulier, intervenir de façon beaucoup plus active et, en sa qualité de bailleur de fonds, attirer l'attention sur le rôle que l'ingénieur-conseil avait encore à jouer au moment de viser préalablement le contrat ainsi que dans le cadre de la détermination du rapport prix/qualité et du suivi de l'exécution du contrat. Or, il s'est avéré par la suite que le consultant s'était acquitté de sa mission de façon très minimaliste en ce qui concerne chacun de ces points.

La commission parlementaire de suivi estime que l'exécution de ce genre de projets doit faire l'objet d'un rapport semestriel.

7. Il est incontestable que l'AGCD doit se doter d'un service juridique de qualité (comprenant des spécialistes dans les domaines des contrats internationaux et du droit international public). Afin de permettre à l'AGCD de jouer un rôle plus actif que celui de simple bailleur de fonds, il conviendra à l'avenir de faire chaque fois appel au service juridique pour qu'il vérifie la cohérence juridique des arrangements particuliers negociés par les services géographiques opérationnels, ainsi que la concordance entre ces arrangements et les contrats commerciaux.

8. Enfin, on notera que l'on pourra éviter à l'avenir que les règles relatives à l'incompatibilité entre la fonction de consultant et celle d'entrepreneur soient contournées en renvoyant explicitement à l'article 78 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics. Notons également que la réalisation de projets dans des pays où la Belgique ne dispose pas d'une section de coopération pose des problèmes supplémentaires, qui peuvent être partiellement résolus en collaborant avec des organisations internationales au sein desquelles la Belgique dispose de préférence d'un représentant occupant une fonction dirigeante.

9. Il faut respecter certaines règles déontologiques afin d'éviter toute confusion d'intérêts dans le chef du personnel des cabinets et de fonctionnaires de l'administration, d'une part, et dans le chef de travailleurs d'entreprises privées, d'ONG et d'autres secteurs concernés, d'autre part. Pour éviter tout

Ondanks dat hield het ABOS overigens toch nog voldoende wapens in de hand om nog een effectieve rol te kunnen spelen in de afwikkeling van het dossier.

6 Het is vooral bij de reële uitvoering van heel wat bepalingen van het bijzonder vergelijk dat een en ander grondig is verkeerd gelopen.

Het Mindelo-dossier is het enige onderzochte dat slaat op de link met een internationale instelling. De relatie tussen het ABOS en de multilaterale instelling omvat een bredere verplichting dan het louter ter beschikking stellen van de financiële middelen zonder meer. Het ABOS moet het verdere verloop van het project blijven opvolgen.

Gelet op de gedane vaststellingen onder andere inzake prijsbepaling had het ABOS, steunend op de bepalingen van het bijzonder vergelijk, een veel actievere rol moeten spelen door als financier de aandacht te vestigen op en inhoud te geven aan de rol die de raadgevende ingenieur nog te spelen had bij het « voorafgaandelijk viseren » van het contract, het bepalen van de prijs/kwaliteit-verhouding en de opvolging van de uitvoering van het contract. Het is achteraf gebleken dat op elk van deze punten de betrokken consultant zich op een wel erg minimalistische wijze van zijn taak heeft gekweten.

De parlementaire opvolgingscommissie is van oordeel dat een semestriële rapportage over de uitvoering van dit soort projecten noodzakelijk is.

7. De nood aan een degelijke juridische dienst voor het ABOS (met specialisten op het gebied van internationale contracten en het IPR) staat onbetwistbaar vast. Om het ABOS toe te laten een actievere rol dan die van louter financier te spelen, zal de juridische dienst in de toekomst telkens dienen ingeschakeld om de bijzondere vergelijken die door de operationele geografische diensten werden onderhandeld, te onderzoeken op hun juridische consistentie en overeenstemming met de onderliggende commerciële contracten.

8. Tenslotte valt nog aan te stippen dat het omzeilen van de regels inzake onverenigbaarheid tussen de functies van consultant en aannemer in de toekomst kan worden vermeden door uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, en dat het realiseren van projecten in landen waar België geen samenwerkingssectie heeft, bijkomende problemen schept die deels kunnen worden opgelost door samenwerking met internationale organisaties waarin België dan bij voorkeur betrokken is via afvaardiging in een bestuursfunctie.

9. Bepaalde deontologische regels moeten worden gerespecteerd met het oog op het vermijden van belangenvermenging in hoofde van personeel van kabinetten en ambtenaren van de administratie, enerzijds, en werknemers van privé bedrijven, NGO's en andere betrokken sectoren, anderzijds. Om de in-

soupçon de confusion d'intérêts, les personnes concernées ne peuvent pas être en même temps rémunérées par une entreprise privée ou une ONG et membres des cabinets de ministres qui ont dans leurs attributions la coopération au développement, les commerce extérieur ou les finances.

10. En ce qui concerne le recours aux services de consultants, il y a lieu d'observer que ceux-ci doivent être associés à temps au projet, qu'il est capital de bien définir leur mission et que le consultant doit être choisi avec tout le soin requis. Il est également souhaitable de se baser sur une liste de consultants agréés, établie sur la base de certains critères, comme le font habituellement de nombreux organismes internationaux.

druk van dergelijke belangenvermenging te voorkomen kunnen de betrokkenen niet tegelijkertijd worden vergoed door een privé bedrijf of NGO, en tevens lid zijn van de kabinetten van de ministers bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse handel of financiën.

10. Met betrekking tot het gebruik maken van de diensten van consultants moet worden opgemerkt dat zij tijdig moeten worden betrokken bij het project, dat een goede omschrijving van hun opdrachten van essentieel belang is, en dat de keuze van de consultant met de nodige (goede) zorg moet gebeuren. Het is ook aangewezen gebruik te maken van een lijst van, op basis van bepaalde criteria, erkende consultants wat overigens bij veel internationale instellingen gebruikelijk is.

CHAPITRE IV

Recommandations générales

Ainsi qu'il a été précisé dans l'introduction, la commission spéciale s'est avant tout intéressée, au cours de ses travaux, aux dysfonctionnements structurels constatés dans le domaine de la coopération au développement.

Dans ce contexte, elle s'est penchée en particulier sur le fonctionnement du département et sur l'exécution de projets en collaboration avec des entreprises et des ONG. Après avoir examiné les dix dossiers d'enquête, avoir procédé à de nombreuses auditions de la plupart des acteurs sociaux de la coopération au développement et avoir pris pour point de départ les cinq problèmes principaux constatés, les membres de la commission de suivi formulent aujourd'hui une série de recommandations générales qui doivent permettre d'améliorer le fonctionnement de la coopération au développement belge. Ce faisant, les membres de la commission espèrent contribuer à élargir l'assise sociale de la coopération internationale.

La coopération au développement travaille, presque par définition, dans des conditions difficiles. Par conséquent, des échecs ne sont pas exclus. Le Comité pour l'aide au développement (CAD) de l'OCDE souligne d'ailleurs qu'un tiers des projets réussissent, un tiers donnent un résultat mitigé et un tiers échouent. La commission de suivi espère que les règles établies par elle pourront améliorer de manière notable l'efficacité du fonctionnement de la coopération au développement belge et que, grâce aux efforts accrus en matière d'évaluation, des enseignements utiles pourront être tirés pour l'avenir, y compris sur la base d'initiatives moins couronnées de succès.

Il est d'autant plus important de développer une coopération au développement pertinente et efficace que la part — au niveau mondial — de l'aide publique au développement tend à diminuer à la fois en volume (56,3 milliards de dollars en 1990 pour 40,8 milliards de dollars en 1996) (1) et par rapport aux apports nets de capitaux privés (l'APD représentait 55,9 % du volume global des apports aux pays en développement en 1990 pour 14,3 % en 1996). Il est à noter que ces apports privés bénéficient essentiellement à l'Asie de l'Est et à l'Amérique Latine. L'Afrique subsaharienne restant par contre largement dépendante de l'aide publique malgré une nette apparition d'apports privés depuis 1993 (voir annexe 9).

La commission spéciale propose tout d'abord de renforcer la politique. Etant donné toutefois que le renouvellement du cadre politique requiert un renforcement de l'instrument politique, la commission

(1) Banque mondiale, *Financement du développement dans le monde*, Washington, 1997.

HOOFDSTUK IV

Algemene aanbevelingen

Bij haar werkzaamheden heeft de opvolgingscommissie, zoals vermeld in de inleiding, in de eerste plaats oog gehad voor de structurele disfuncties van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Hierbij schonk de commissie meer bepaald aandacht aan de werking van het departement en de uitvoering van projecten in samenwerking met bedrijven en NGO's. Op basis van de 10 onderzoeksdossiers, de vele hoorzittingen met de meeste maatschappelijke actoren inzake ontwikkelingssamenwerking, en vertrekkende van de vijf vastgestelde kernproblemen, komen de leden van de opvolgingscommissie tot een reeks van algemene aanbevelingen die moeten leiden tot een trendbreuk in de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Zodoende hopen de leden bij te dragen tot een verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor internationale samenwerking.

Ontwikkelingssamenwerking werkt bijna per definitie in moeilijke omstandigheden. Mislukkingen zijn bijgevolg niet uitgesloten. Het DAC-comité van de OESO wijst er trouwens op dat een derde van de projecten succesvol zijn, een derde een gemengd resultaat opleveren en een derde mislukken. De opvolgingscommissie hoopt dat de door hen voorgestelde maatregelen de efficiënte werking van de Belgische ontwikkelingssamenwerking merkelijk kunnen verhogen en dat dankzij de verhoogde inspanningen op het vlak van evaluatie nuttige lessen voor de toekomst geleerd kunnen worden, ook op basis van de minder gelukte initiatieven.

Het is des te belangrijker nuttige en doeltreffende ontwikkelingssamenwerking uit te bouwen daar op wereldvlak het aandeel van de overheid in de ontwikkelingshulp de neiging vertoont af te nemen, zowel in volume (56,3 miljard dollar in 1990 tegenover 40,8 miljard dollar in 1996) (1) als in verhouding tot de netto-inbreng van privé-kapitaal (in 1990 vertegenwoordigde de ODA 55,9 %, van de totale bijdragen aan de ontwikkelingslanden tegenover 14,3 % in 1996). Tevens moet worden opgemerkt dat die privé-inbreng hoofdzakelijk ten goede komt aan Oost-Azië en Latijns-Amerika. Zwart-Afrika blijft evenwel sterk afhankelijk van overheidshulp ook al is er sinds 1993 ook duidelijk een inbreng van privé-kapitaal (zie bijlage 9).

Ten eerste wil de opvolgingscommissie komen tot een versterking van het beleid. Een nieuw beleidskader vergt een versterking van het beleidsinstrument. Daarom zal de opvolgingscommissie in een tweede

(1) Wereldbank, *Financement du développement dans le monde*, Washington, 1997.

spéciale examinera ensuite en détail comment améliorer le fonctionnement du département de la Coopération au développement. Il conviendra également d'assouplir la prise de décision et les nombreuses procédures. La commission souhaite accorder une attention particulière au contrôle et à l'évaluation dans le présent rapport. Enfin, elle formule également des recommandations générales en ce qui concerne la collaboration avec d'autres départements, en particulier le Commerce extérieur, et les formes de coopération non gouvernementales, principalement les ONG.

I. Renforcement de la politique en matière de coopération au développement

Il est plus que jamais évident que le problème du développement fait partie d'un ensemble. Le développement est un défi global composé d'une infinité de facettes, qui interfèrent.

Cette grande diversité pose de toute évidence des problèmes à la coopération au développement. Au fil des ans, différentes formes de coopération se sont ajoutées. Il ne se passe pas un an sans qu'une nouvelle conférence internationale ajoute un nouveau thème à la liste.

Chaque nouveau ministre a, lui aussi, ses priorités politiques ainsi que ses pays, secteurs et thèmes auxquels il attache une attention particulière. Quasi tous les secteurs sont désormais du ressort de l'AGCD : enseignement, agriculture, santé, infrastructure, etc., ainsi que divers thèmes spécifiques comme l'allégement de la dette, la démocratisation, la maîtrise des conflits, la prise en compte des spécificités hommes-femmes, l'environnement, les relations commerciales loyales, etc. On ne peut toutefois attendre du département de la Coopération au développement d'un pays aussi petit que la Belgique qu'il apporte une réponse adaptée à chacune de ces facettes, ainsi que l'attestent les expériences acquises au fil de quelques décennies de coopération au développement. Elles devraient inciter à faire preuve d'un peu plus de modestie.

La commission constate que les gouvernements successifs n'ont donc pas défini de vision politique claire. Ce problème a été aggravé par l'absence de vision à long terme. Chaque nouveau secrétaire d'Etat ou ministre a tenu à imposer ses priorités, ce qui n'a pas favorisé la continuité de la politique. Le département de la Coopération au développement a en outre toujours été en position de faiblesse par rapport aux intérêts de notre politique extérieure et de notre commerce extérieur. Cette culture politique en matière décisionnelle a entraîné un important morcellement de notre coopération au développement.

L'incidence relativement limitée de la coopération au développement sur les différentes facettes du développement des pays à faibles revenus ne signifie cependant pas qu'un pays tel que la Belgique ne peut soutenir le développement de pays à faibles revenus,

punt uitgebreid ingaan op de verbetering van de werking van het departement Ontwikkelingssamenwerking. Ook de besluitvorming en de vele procedures moeten gestroomlijnd worden. In dit verslag wil de opvolgingscommissie bijzondere aandacht schenken aan controle en evaluatie. Voorts worden er nog algemene aanbevelingen gemaakt inzake de samenwerking met andere departementen, in het bijzonder met Buitenlandse Handel, en inzake de niet-gouvernementele samenwerkingsvormen, vooral de NGO's.

I. Versterking van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking

Meer dan ooit is het duidelijk dat de ontwikkelingsproblematiek geen geïsoleerd gegeven is. Ontwikkeling is een globale uitdaging met oneindig veel facetten die onderling op elkaar inwerken.

Ontwikkelingssamenwerking kampt duidelijk met die veelzijdigheid. Doorheen de jaren zijn er verschillende samenwerkingsvormen bijgekomen. Vervolgens gaat er geen jaar voorbij of er is een nieuwe internationale conferentie die een nieuw thema toevoegt aan de lijst.

Ook iedere nieuwe minister heeft zijn of haar beleidsprioriteiten, landen, sectoren en thema's waaraan hij of zij bijzondere aandacht wil schenken. Bijna alle sectoren staan nu op de agenda van het ABOS : onderwijs, landbouw, gezondheid, infrastructuur, enzovoort, evenals allerlei specifieke thema's zoals schuldverlichting, democratisering, conflictbeheersing, gender-benadering, milieu, eerlijke handel en andere. Van het departement ontwikkelingssamenwerking van een klein land als België mag nochtans niet worden verwacht dat het op al die facetten een gepast antwoord kan geven. De ervaringen na enkele decennia ontwikkelingssamenwerking tonen dat aan. Ze zouden moeten aanzetten tot meer bescheidenheid.

De commissie stelt in hoofde van de opeenvolgende regeringen dus een gebrek aan een duidelijk omlijnde beleidsvisie vast. Dit werd versterkt door het gebrek aan een visie op lange termijn. Elke nieuwe staatssecretaris of minister wou te zeer zijn of haar eigen klemtonen leggen. Daardoor was de continuïteit in het beleid vaak ver te zoeken. Bovendien stond het departement Ontwikkelingssamenwerking steeds zwak ten opzichte van de belangen van onze buitenlandse politiek en buitenlandse handel. Die cultuur van politieke besluitvorming resulteerde in een zeer versnipperde ontwikkelingssamenwerking.

De relatief geringe impact van ontwikkelingssamenwerking op de verschillende facetten van ontwikkeling betekent echter helemaal niet dat een land als België de lage inkomenslanden niet kan ondersteunen in hun ontwikkeling. Voorwaarde is echter

à la condition toutefois que les autorités belges définissent clairement le type de coopération au développement qu'elles souhaitent mener.

I.1. Les objectifs de la coopération au développement belge doivent être spécifiés. Il faut établir, à cet effet, une distinction entre les objectifs primaires et secondaires et les classer clairement par ordre d'importance. La coopération au développement belge doit définir un cadre général pour la coopération géographique, sectorielle et thématique. La Belgique pourra ainsi déterminer le type de coopération qu'elle entend proposer aux pays à faibles revenus et ce qu'elle attend, quant à elle, de cette coopération.

Les différents acteurs de la coopération au développement belge doivent être associés à la concertation en vue de définir les options et les objectifs de la politique. Il faudra trouver un forum adéquat pour organiser cette concertation, forum à partir duquel il sera fait rapport directement au ministre et au parlement. Il va de soi que ce seront les organes démocratiquement élus qui auront le dernier mot. Ce forum pourrait être le Conseil fédéral pour le développement durable.

Ce n'est que si l'on conçoit clairement les objectifs que ceux-ci pourront, en concertation avec les partenaires dans les pays à faibles revenus, être concrétisés en stratégies opérationnelles, géographiques sectorielles et thématiques. Chaque pays ou région nécessite une approche différente, chaque secteur est en évolution permanente, les différents thèmes (environnement, prise en compte de la spécificité hommes-femmes, ...) doivent s'imbriquer horizontalement et de manière appropriée dans les autres domaines d'intervention. Il est donc indispensable d'établir des notes sur les pays, les secteurs et les thèmes. Ce n'est qu'alors que l'on pourra vérifier efficacement si certains projets, propositions ou programmes s'inscrivent dans le cadre de ces objectifs. Il est impossible d'atteindre un objectif ou de vérifier s'il a été atteint si cet objectif n'a pas été préalablement défini de façon précise.

I.2. La coopération belge au développement ne peut toutefois pas demeurer le seul maître d'oeuvre. Actuellement, la coopération belge au développement intervient dans presque tous les domaines et dans plus de 40 pays. Il faut parvenir à une véritable concentration tant sur le plan sectoriel que sur le plan géographique. La première sélection de pays s'effectue sur la base de critères objectifs stricts et donc en principe quantifiables qui sont discutés avec le parlement et approuvés par celui-ci.

Une deuxième sélection s'opère sur la base de critères moins quantifiables, mais qui sont le plus objectivables possible. Ces critères sont également soumis à l'approbation du parlement. La sélection finale doit être présentée au parlement en toute transparence. La décision de celui-ci doit s'appuyer sur un consensus aussi large que possible afin que la

dat de Belgische overheid goed definieert welke ontwikkelingssamenwerking ze wil.

I.1. De doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking moeten gespecifieerd worden. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden naar hoofd- en subdoelstellingen, met een duidelijke onderlinge rangorde. De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet een algemeen kader formuleren voor de geografische, sectoriële en thematische samenwerking. Op die manier kan België bepalen welke ontwikkelingssamenwerking het aan de lage-inkomenslanden wil aanbieden en wat het van deze samenwerking verwacht.

In het overleg over de beleidsdimensies en -doelstellingen moeten de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking worden betrokken. Voor dit overleg moet een geschikt forum gevonden worden dat rechtstreeks rapporteert aan de minister en aan het Parlement. Vanzelfsprekend ligt de eindbeslissing bij de democratisch verkozen instellingen. Voor dat forum zou de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling in aanmerking kunnen komen.

Alleen indien men inzake doelstellingen een duidelijk concept heeft, kunnen deze, in overleg met de partners in de lage-inkomenslanden, worden omgezet in operationele, geografische, sectoriële en thematische strategieën. Ieder land of regio vergt een andere aanpak, iedere sector evolueert continu, de verschillende thema's (milieu, gender, ...) moeten op gepaste wijze horizontaal doorheen de andere interventiedomeinen worden verweven. Landen-, sector- en themanota's zijn dus een must. Pas dan kan men zinvol toetsen of concrete voorstellen, programma's of projecten passen in het algemeen beleidskader. Wie geen duidelijk doel heeft, kan dat ook niet bereiken en kan achteraf niet nagaan of hij dat doel bereikt heeft.

I.2. De Belgische ontwikkelingssamenwerking kan echter niet alles blijven doen. Momenteel is de Belgische ontwikkelingssamenwerking actief op bijna alle terreinen en in meer dan 40 landen. Zowel op sectorieel als op geografisch vlak moet men komen tot een daadwerkelijke concentratie. De eerste selectie van de landen gebeurt op basis van strikt objectieve en dus in principe kwantificeerbare criteria, die ter bespreking en ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd.

Een verdere selectie gebeurt op basis van criteria die minder kwantificeerbaar zijn, doch maximaal objectiveerbaar. Ook die criteria moeten ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd. De uiteindelijke selectie moet in alle transparantie worden voorgesteld aan het parlement. Het parlement moet met een zo groot mogelijke consensus beslissen opdat

politique de concentration retourne puisse être appliquée au-de-là d'une législature. La coopération au développement doit se spécialiser dans un nombre limité de secteurs. Cette approche sectorielle doit ensuite être appliquée à un nombre limité de régions ou de pays.

Compte tenu des écarts croissants en les pays à faibles revenus, il est nécessaire de développer une coopération au développement diversifiée. A défaut d'une telle démarche, la coopération sera inefficace. Le plan d'action sectoriel sera donc différent d'une région ou d'un pays à l'autre.

I.3. Les pays à faibles revenus doivent, ainsi qu'il a déjà été souligné, eux aussi être associés à la fixation des objectifs opérationnels. Nombre d'observateurs s'accordent à dire que la coopération au développement a souvent eu un caractère paternaliste. On plaide depuis plusieurs années pour une participation accrue des pays concernés, mais ce concept n'est pas facile à mettre en pratique. Les pouvoirs publics doivent dès lors définir plus clairement le contenu concret des notions de partenariat et de cogestion du pays à faibles revenus. En d'autres termes, ils doivent examiner comment ils pourront concrétiser la responsabilité du pays à faibles revenus et quel devra encore être le rôle de la Belgique en tant que donateur.

I.4. Une telle approche implique également que l'on détermine clairement qui fait quoi. Les différents aspects de la politique à mettre en oeuvre doivent être confiés aux acteurs qui sont le plus à même de s'en charger. La répartition relative des fonds publics affectés à la coopération au développement entre les différentes formes de coopération doit être déterminée avec précision par le gouvernement et entérinée par le parlement.

La répartition des tâches doit s'effectuer en fonction des avantages comparatifs réciproques. Il s'impose également de répartir clairement les compétences, afin de pouvoir rappeler ensuite aux différents acteurs la responsabilité qui leur incombe.

I.5. Une définition détaillée des objectifs, l'élaboration de notes sectorielles et de programmes de pays et une répartition précise des compétences n'ont de sens que si la continuité de la coopération belge au développement est assurée. Il convient de définir une approche à long terme de la politique en la matière. Le cadre général de la politique doit en quelque sorte être le point de départ de la politique des dix années à venir. C'est la raison pour laquelle les différentes formes de coopération, le rôle des différents acteurs et les différentes priorités doivent être précisés dans une loi organique reposant sur un large consensus parlementaire. Pareille loi organique est également nécessaire compte tenu de l'étroitesse du fondement juridique sur lequel reposent de nombreuses formes de coopération (actuelles et futures).

de gekozen concentratiepolitiek langer dan één legislatuur meegaat. De ontwikkelingssamenwerking moet zich specialiseren in een beperkt aantal sectoren. Deze sectoriële benadering moet vervolgens toegepast worden op een beperkt aantal regio's of landen.

De steeds grotere verschillen tussen de lage-inkomenslanden vereisen een gediversifieerde aanpak van ontwikkelingssamenwerking. Anders is die samenwerking niet doelmatig. Het sectorieel beleidsplan zal voor iedere regio of land dus anders zijn.

I.3. Bij de vaststelling van de operationele doelstellingen moeten, zoals gezegd, ook de lage-inkomenslanden hun inbreng hebben. Veel waarnemers zijn het erover eens dat de ontwikkelingssamenwerking vaak bevoogdend was. Sinds jaren pleit men voor meer medebeheer, maar dat concept blijkt niet gemakkelijk om te zetten in de praktijk. De overheid moet daarom duidelijker bepalen wat het partnerschap en het medebeheer van het lage-inkomensland concreet inhouden. Ze moet met andere woorden nagaan hoe ze de eigen verantwoordelijkheid van het lage-inkomensland naar de praktijk kan vertalen en wat de rol van de donor België nog dient te zijn.

I.4. Dergelijke aanpak veronderstelt ook duidelijke afspraken over wie wat doet. De verschillende beleidsdimensies moeten toevertrouwd worden aan die actoren die daarvoor het beste uitgerust zijn. De relatieve verdeling van de overheidsmiddelen, die voor ontwikkelingssamenwerking worden bestemd, over de diverse vormen van ontwikkelingssamenwerking moet klaar en duidelijk door de regering worden vastgelegd en door het parlement worden bekrachtigd.

Taakverdeling moet gebeuren op basis van de wederzijdse comparatieve voordelen. Een duidelijke bevoegdheidsverdeling is ook noodzakelijk, wil men nadien de verschillende actoren wijzen op hun verantwoordelijkheid.

I.5. Een gedetailleerde definiëring van de doelstellingen, het uitwerken van sectornota's en landenprogramma's en duidelijke bevoegdheidsverdeling hebben enkel zin als de continuïteit van de Belgische ontwikkelingssamenwerking gewaarborgd wordt. Men moet komen tot een lange-termijnbenadering van het beleid terzake. Het algemeen beleidskader moet als het ware het uitgangspunt voor het beleid van de komende tien jaar vormen. Daarom moeten de verschillende samenwerkingsvormen, actoren en beleidsprioriteiten vertaald worden in een organieke wet, die kan rekenen op een ruime parlementaire consensus. Zo'n organieke wet is ook nodig gelet op de beperkte juridische basis van vele (huidige en toekomstige) samenwerkingsvormen.

I.6. A l'heure actuelle, le département de la Coopération au développement est trop sujet au besoin de dépenser qu'éprouvent les pouvoirs publics. La nécessité de dépenser de l'argent entravait le bon fonctionnement du département et compromettait la qualité de la coopération au développement. Ce phénomène apparaît d'ailleurs aussi dans d'autres pays donateurs. Ce besoin de dépenser avait pour effet que dans plusieurs pays à faibles revenus, la capacité d'absorption de l'aide étrangère était dépassée. En dépit de la propension à dépenser, l'AGCD n'est pas parvenue à dépenser la totalité de son budget, et ce, en raison de toute une série de dysfonctionnements relevés dans le présent rapport. En 1996, l'AGCD n'a dépensé que 75 % de son budget. Eu égard à la nature de la coopération au développement, on ne peut toutefois s'attendre à ce que les budgets prévus soient utilisés intégralement au cours de la même année. Il doit être possible de reporter des crédits de façon flexible à l'année budgétaire suivante.

La commission spéciale ne préconise cependant pas en l'occurrence une réduction de l'aide au développement, mais rappelle que le gouvernement s'est engagé à atteindre la norme de 0,7 d'ici l'an 2000 ou le plus rapidement possible. La commission attend de chaque gouvernement qu'il indique, lors de son installation, dans quelle mesure et de quelle façon il entend se rapprocher de la norme de 0,7. Elle estime simplement que la quantité ne peut nuire à la qualité. Une vision à plus long terme nécessite aussi une approche plus large de certaines techniques budgétaires. La commission de suivi ne souhaite pas remettre en question le principe de l'annualité du budget, mais il paraît néanmoins judicieux d'utiliser de façon constructive mais limitée les techniques budgétaires existantes qui y dérogent.

I.7. La commission spéciale estime que la coopération publique belge au développement doit améliorer et professionnaliser ses relations avec l'opinion publique. Le département doit devenir une maison de verre et expliquer au contribuable, sur un mode nouveau et objectif, le contenu de la coopération internationale avec des pays à faibles revenus et, dans la mesure du possible, associer le contribuable à la coopération internationale.

I.8. L'examen annuel du budget, tant initial qu'ajusté, par le parlement est un excellent moyen pour attirer largement l'attention des médias et du public sur la problématique du développement. Le budget annuel devra par conséquent être plus détaillé, non seulement en ce qui concerne l'AGCD, mais aussi en ce qui concerne l'APD de tous les autres ministères. A cet égard, la répartition budgétaire entre les différentes formes de coopération mérite une attention particulière. Ces budgets devront être soumis au parlement comme un tout. Le parlement devra les examiner, ainsi que la préfiguration

I.6. Nu is het departement Ontwikkelingssamenwerking te veel ondergeschikt aan de publieke bestedingsdrang. De druk om geld uit te geven belemmerde de goede werking van het departement en verminderde de kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking. Dit fenomeen vindt men trouwens ook terug bij andere donorlanden. Die bestedingsdrang had tot gevolg dat in verschillende lage-inkomenslanden de absorptiecapaciteit voor buitenlandse hulp werd overschreden. Ondanks de bestedingsdrang slaagde het ABOS er door allerlei disfuncties die in dit eindverslag aan bod komen, niet in om zijn budget volledig uit te geven. In 1996 bedroeg het bestedingspercentage slechts 75 %. Door de aard van ontwikkelingssamenwerking kan men echter niet verwachten dat de voorziene budgetten 100 % worden besteed tijdens hetzelfde jaar. Een gedeeltelijke overdracht van de gelden naar het volgend begrotingsjaar moet mogelijk zijn.

De opvolgingscommissie pleit hier niet voor een vermindering van de ontwikkelingshulp maar herinnert de Regering aan haar engagement om tegen het jaar 2000 of zo snel mogelijk erna de 0,7-norm te realiseren De commissie verwacht van elke Regering dat ze bij haar aantreden aangeeft in welke mate ze de 0,7-norm wil benaderen en op welke manier. Ze meent enkel dat de kwantiteit de kwaliteit niet negatief mag beïnvloeden. Een langere-termijnbenadering vereist ook een ruimere interpretatie van bepaalde begrotingsprincipes. Ook wil de opvolgingscommissie het annaliteitsprincipe van de begroting niet in vraag stellen, maar toch lijkt het zinvol om op een constructieve maar beperkte manier om te gaan met hierop afwijkende bestaande begrotingstechnieken.

I.7. De opvolgingscommissie meent dat de Belgische publieke ontwikkelingssamenwerking haar relatie met de publieke opinie moet verbeteren en professionaliseren. Het departement moet een open huis worden dat de internationale samenwerking met de lage-inkomenslanden op objectieve en verfrissende wijze toelicht aan de belastingsbetaler en, in de mate van het mogelijke, de belastingsbetaler betrekt in internationale samenwerking.

I.8. De jaarlijkse bespreking van de begroting, zowel de initiële als de aangepaste, in het Parlement is een uitgelezen middel om uitgebreid de aandacht van media en publiek te vestigen op de ontwikkelingsproblematiek. Het jaarlijkse budget zal in de toekomst dan ook gedetailleerder moeten worden opgesteld, niet alleen voor het ABOS, maar ook voor de ODA-hulp van alle andere ministeries. De budgettaire verdeling tussen de verschillende samenwerkingsvormen is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Die budgetten moeten als één geheel worden voorgelegd aan het parlement. Het parlement zal die budgetten

de l'exécution du budget, de manière beaucoup plus approfondie qu'il ne le fait actuellement.

II. **Vers un instrument politique efficace**

II.a) *Les missions du département de la coopération au développement*

Ainsi qu'il a déjà été souligné, l'agenda de la coopération est nettement plus fourni et plus complexe qu'il y a trente ans. Le département de la coopération au développement était censé assurer le suivi de ce nombre élevé de formes de coopération, de pays, de secteurs et de thèmes. Vu sa structure déficiente, le manque de clarté en ce qui concerne la répartition des compétences en son sein, son cadre du personnel limité et son effectif incomplet, le département n'est cependant pas en mesure de s'acquitter de toutes ces missions.

Par suite de la multiplicité des missions et de l'augmentation considérable du nombre d'activités (gouvernementales et non gouvernementales), le champ d'action du département de la Coopération au développement s'est peu à peu transformé en un imbroglio inextricable. Cette évolution a été une des principales causes de l'affaiblissement, au fil des ans, de la position de l'AGCD par rapport aux autres acteurs de la coopération au développement.

Qui plus est, l'AGCD a été chargée de trop nombreuses tâches d'exécution. Jusqu'à présent, le département de la Coopération au développement avait à peine le temps de se consacrer à la préparation de la politique à mettre en oeuvre. Le temps et le personnel qualifié manquaient pour préparer la politique, assurer le suivi, procéder au contrôle et à l'évaluation, autant de tâches qui ne retenaient du reste pas l'attention voulue.

II.9. Le département de la Coopération au développement doit dès lors limiter ses tâches à un certain nombre de missions principales clairement définies. La commission de suivi estime que le rôle du département doit être triple : 1) préparation de la politique à mettre en œuvre; 2) évaluation; 3) contrôle.

II.10. En premier lieu, le département doit définir la vision politique de la coopération au développement en concertation avec les autres acteurs (partenaires dans les pays à bas revenus, ONG, universités, APEFE/VVOB, institutions multilatérales, partenaires sociaux, etc.). Le département de la Coopération au développement doit préparer la spécification des objectifs généraux de la politique (sur les plans géographique, sectoriel et thématique) et établir l'ordre de priorité de ces objectifs.

A cet égard, le département de la Coopération au développement doit exploiter davantage les connaissances dont disposent les universités, les forums multilatéraux et les autres acteurs du secteur. Cer-

en de voorafbeelding van de uitvoering van de begroting veel gondiger moeten bespreken dan ze tot nu toe deed.

II. **Naar een krachtdadig beleidsinstrument**

II. a) *Taken van het departement Ontwikkelingssamenwerking :*

Zoals gezegd is de huidige ontwikkelingsagenda veel omvangrijker en ingewikkelder dan dertig jaar geleden. Van het departement Ontwikkelingssamenwerking werd verwacht dat het dat groot aantal samenwerkingsvormen, landen, sectoren en thema's opvolgde. Met een gebrekkige structuur, een onduidelijke bevoegdheidsverdeling, het beperkt personeelskader en de gedeeltijke invulling daarvan is dat echter niet mogelijk.

Door de veelheid aan taken en de grote toename van het aantal activiteiten (gouvernementeel en niet-gouvernementeel) gleed het werkdomein van het departement Ontwikkelingssamenwerking af tot een onoverzichtelijk kluwen. Dit was één van de belangrijke oorzaken dat de positie van het ABOS door de jaren heen verzwakte tegenover de andere actoren in de ontwikkelingssamenwerking.

Bovendien was het ABOS te veel belast met uitvoerende taken. Tot nu toe had het departement ontwikkelingssamenwerking amper tijd om beleidsvoorbereidend werk te verrichten. Voor beleidsvoorbereiding, opvolging, controle en evaluatie was er te weinig tijd, te weinig gekwalificeerd personeel en ook te weinig aandacht.

II.9. Daarom moet het departement Ontwikkelingssamenwerking zijn takenpakket beperken tot een aantal goed omlijnde hoofdopdrachten. Volgens de opvolgingscommissie moet het departement een drievoudige rol krijgen : 1) beleidsvoorbereiding; 2) evaluatie; 3) controle.

II.10. Ten eerste moet het departement de beleidsvisie op ontwikkelingssamenwerking voorbereiden in samenspraak met de andere actoren (partners in lage-inkomenslanden, NGO's, universiteiten, VVOB/APEFE, multilaterale instellingen, sociale partners, enz.). Het departement Ontwikkelingssamenwerking moet de specificatie van de algemene beleidsdoelstellingen (geografisch, sectorieel en thematisch) voorbereiden en de rangorde van de doelstellingen uitwerken.

Het departement moet hierbij ook meer gebruik maken van de kennis die aanwezig is op de universiteiten, in de multilaterale fora en bij andere actoren in de sector. In sommige Europese lidstaten kent

tains Etats membres de l'Union européenne appliquent, par exemple, un système de rotation qui permet d'associer plus étroitement les experts des universités ou des établissements scientifiques à la politique mise en œuvre.

II.11. Ensuite, le département de la Coopération au développement devra concrétiser les objectifs généraux de la politique ainsi définie.

Concrètement, cela signifie que le département de la coopération au développement contribuera très activement à l'élaboration des notes de stratégie destinées aux pays de programme, à l'élaboration et à l'adaptation continuelle des notes de stratégie sectorielles, à la négociation des accords-cadres avec les acteurs non gouvernementaux et au contrôle de la réalisation des objectifs stratégiques de la coopération belge au développement. Il est essentiel de dialoguer avec les autres acteurs au sujet de la politique à suivre.

II.12. Les notes de pays, les notes de secteur et les notes thématiques définissent les stratégies à moyen terme. Ces notes doivent être soumises pour examen et approuvées par le parlement. Ces notes constituent également le point de départ de l'examen annuel du budget par le parlement. Sur la base de ces notes, il est également possible de suivre et d'évaluer les programmes et les projets.

II.13 Pour gagner davantage de temps et se doter d'une plus grande latitude pour la préparation de la politique, le département de la Coopération au développement doit davantage déléguer certaines missions. Pour ce faire, il doit faire preuve d'une plus grande ouverture, car l'attention a été attirée à plusieurs reprises sur le fait que ledit département éprouve souvent des difficultés à coopérer avec des tiers.

Cela signifie concrètement que le département de la coopération au développement doit confier la gestion quotidienne et l'exécution de projets en régie à un acteur qui n'est pas gêné par la rigidité d'une administration classique, mais qui est néanmoins placé sous le contrôle direct des pouvoirs publics. Cet exécutant plus autonome doit travailler dans le cadre opérationnel préparé par le département de la coopération au développement et décidé par le ministre et le parlement.

L'exécutant doit à son tour pouvoir collaborer avec des tiers d'une manière flexible. Une rotation du personnel entre l'acteur exécutant et le département est fortement conseillée. Il faut éviter à tout prix que l'organe politique central définisse des programmes à grande échelle qui s'avèrent irréalisables sur le terrain. Il faut dès lors prévoir des possibilités d'interaction suffisantes. L'exécutant doit avoir une latitude suffisante pour opérationnaliser, dans le cadre politique général, les stratégies sur le terrain.

men bijvoorbeeld een systeem van rotatie om deskundigen aan de universiteiten of wetenschappelijke instellingen nauwer te betrekken bij het beleid.

II.11. Vervolgens moet het departement Ontwikkelingssamenwerking de algemene beleidsdoelstellingen concretiseren.

Concreet betekent dit dat het departement de strategienota's voor de programmalanden en de sectoriële strategienota uitwerkt en regelmatig aanpast. Verder heeft het departement een zeer actieve inbreng in het onderhandelen van raamakkoorden met de niet-gouvernementele actoren en in het bewaken van de realisatie van de strategische objectieven van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Een beleidsdialoog met de andere actoren is cruciaal.

II.12. De landen-, sector- en thematische nota's omschrijven de strategieën op middellange termijn. Die nota's moeten ter bespreking aan het Parlement voorgelegd en goedgekeurd worden. Deze nota's vormen ook het uitgangspunt voor de jaarlijkse bespreking van het budget voor het Parlement. Op basis van deze nota's kan men ook de programma's en projecten opvolgen en evalueren.

II.13. Om meer tijd en ruimte te creëren voor het beleidsvoorbereidend werk moet het departement Ontwikkelingssamenwerking meer werk maken van uitbesteding. Hiervoor heeft het departement nood aan een meer open cultuur, want meermaals werd erop gewezen dat het departement het vaak moeilijk heeft in haar samenwerking met anderen.

Concreet betekent dit dat het departement Ontwikkelingssamenwerking het dagdagelijks beheer en de uitvoering van programma's in eigen beheer dient toe te vertrouwen aan een actor die niet wordt belemmerd door de stroefheid van een klassieke administratie, maar toch nog onder direct toezicht van de overheid staat. Die meer autonome uitvoerder moet werken binnen het operationele kader dat wordt voorbereid door het departement Ontwikkelingssamenwerking en beslist door de minister en het Parlement.

Het uitvoerend orgaan moet op zijn beurt op een flexibele wijze kunnen samenwerken met derden. Ook rotatie van personeelsleden tussen de uitvoerende actor en het departement is aangeraden. Het is ten alle prijze te vermijden dat het centrale beleidsorgaan grootse programma's uitwerkt die op het terrein bijna onuitvoerbaar blijken. Voldoende wisselwerking is dus een noodzaak. Het uitvoerend orgaan moet over voldoende bewegingsruimte beschikken om, binnen het algemeen beleidskader, de strategieën op het terrein te operationaliseren.

II. 14. Dans ce cadre, la commission de suivi entend plaider en faveur du renforcement du groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement. Ce groupe de travail comprend des représentants des départements suivants : Coopération au développement, Finances, Affaires étrangères, Commerce extérieur, Agriculture, Affaires économiques, Politique scientifique et Défense nationale.

En raison de la globalisation croissante, il y a lieu de veiller à la cohérence des objectifs de la coopération au développement et des autres domaines politiques.

Le groupe de travail doit être doté d'une base réglementaire.

Enfin, la commission de suivi renvoie à cet égard au décloisonnement auquel ont procédé plusieurs pays donateurs. Elle suggère dès lors de créer à terme un seul service de coopération internationale. Il s'indique de s'efforcer, à cet égard, de diversifier la coopération internationale belge en fonction des différences régionales (pays industrialisés, pays en transition, pays à faibles revenus ...).

II. b) *De la nécessité d'une véritable politique du personnel*

II.15. Il convient de satisfaire d'urgence les besoins spécifiques en personnel qualifié. Il est absurde que les autorités attendent de l'AGCD qu'elle dépense à bon escient les quelque 20 milliards de francs que représente son budget mais refusent par ailleurs de lui octroyer le personnel nécessaire à cet effet en raison d'un blocage général des recrutements. Aussi convient-il d'examiner la possibilité de créer un cadre contractuel complété par des experts pour des périodes limitées, en fonction des besoins qualitatifs et de l'ampleur de formes spécifiques de coopération.

II.16. Jusqu'à présent, l'examen des dossiers a fait apparaître la nécessité de faire appel à un personnel plus qualifié ou de créer des services spécifiques, tels qu'un service juridique, spécialisé notamment en droit international (en vue, par exemple, de la rédaction d'arrangements particuliers), un service informatique, une cellule « marchés publics » et un service d'évaluation. D'autre part, on constate un manque criant d'économistes et de comptables. Enfin, le manque croissant de collaborateurs ayant une expérience sur le terrain commence aussi à poser un problème. L'organisation conjointe d'actions avec d'autres acteurs pourrait contribuer à résoudre le problème.

II.17. Il importe également d'assurer une formation permanente au personnel. La coopération au développement est un secteur en constante évolution. On peut répondre partiellement aux nouveaux besoins en faisant temporairement appel à des ex-

II.14. In dit kader wil de opvolgingscommissie pleiten voor de versterking van de Interdepartementele Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking. (Deze werkgroep omvat vertegenwoordigers van de departementen Ontwikkelingssamenwerking, Financiën, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Landbouw, Economische zaken, Wetenschapsbeleid en Landsverdediging).

Door de toenemende globalisering dient gewaakt te worden over de coherentie van de doeleinden van de ontwikkelingssamenwerking en de andere beleidsdomeinen.

De bestaande werkgroep moet een reglementaire basis krijgen.

Tenslotte verwijst de opvolgingscommissie in dit verband naar de ontschotting die in verschillende donorlanden heeft plaatsgegrepen. Daarom suggereert de commissie om op termijn één dienst Internationale Samenwerking op te richten. Hierbij moet worden gestreefd naar een diversificatie van de Belgische internationale samenwerking in functie van de regionale verschillen (geïndustrialiseerde landen, landen in transitie, lage-inkomenslanden ...).

II.b) *De noodzaak aan een echt personeelsbeleid*

II.15. Er moet dringend worden tegemoet gekomen aan de specifieke tekorten aan gekwalificeerd personeel. Het is absurd dat de overheid enerzijds van het ABOS verwacht om bijna 20 miljard frank ontwikkelingsgeld te spenderen, maar anderzijds omwille van een algemene wervingsstop daarvoor aan het ABOS het aangewezen personeel ontzegt. Er dient daarom te worden nagegaan wat de mogelijkheden zijn van een contractueel kader dat voor beperkte periodes wordt ingevuld met experten en dat in functie van de kwalitatieve behoeften en in functie van de omvang van specifieke samenwerkingsvormen.

II.16. Uit de bespreking van de dossiers is scherp de noodzaak gebleken aan een betere bemanning of creatie van specifieke diensten. Voorbeelden zijn de juridische dienst, met ondermeer specialisatie inzake internationaal recht, bijvoorbeeld met het oog op het opstellen van bijzondere vergelijken, een informaticadienst, een cel overheidsopdrachten en een evaluatiedienst. Verder bleek er een schrijnend tekort aan economisten en boekhouders. Ook het groeiend tekort aan terreinervaring wordt een probleem. Wisselwerking met andere actoren kan hier soelaas bieden.

II.17. Ook is het van belang om het personeel permanente vorming te verlenen. Ontwikkelingssamenwerking staat in voortdurende evolutie. De nieuwe noden kan men deels opvangen via het tijdelijk inhuren van experten, maar ook het departement

perts, mais le département a, lui aussi, besoin de continuité et doit pouvoir disposer en son sein d'une expertise importante.

La sous-traitance ne peut certainement pas entraîner la perte progressive de la capacité et de l'expertise intrinsèques du département de la Coopération au développement. La sous-traitance doit toujours être envisagée comme un moyen de renforcer les possibilités intrinsèques du département.

II.18. Il faut développer une nouvelle « culture d'entreprise » et des procédures mieux profilées en matière de communication et de présentation de rapport. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour améliorer la politique du personnel et pour éliminer les anomalies en matière de personnel. Cette nouvelle culture d'entreprise implique des engagements en matière de dépolitisation. Les recrutements et les promotions doivent avoir lieu sur la base de concours et de critères objectifs. L'objectif doit être de développer une « culture d'entreprise » au sein de la « maison AGCD ».

II.19. Un système de mandats temporaires doit être instauré pour les cadres supérieurs (administrateur général et directeurs généraux) et soumis régulièrement à une évaluation effectuée par des personnes extérieures. Il va sans dire qu'il appartiendra au gouvernement de décider quelle suite il compte donner à ces évaluations. La restructuration du département de la coopération au développement est une des conditions nécessaires pour imprimer un nouvel élan à la coopération belge au développement. Ce nouvel élan suppose la nomination de nouveaux dirigeants capables de redynamiser au mieux le cadre général de la gestion.

II.20. Il convient de confirmer et de renforcer l'autonomie de l'administration dans l'exercice de ses compétences par une responsabilisation à tous les niveaux. Les responsabilités pour les différentes phases doivent être établies clairement.

II.21. Certaines règles déontologiques doivent être respectées en vue d'éviter toute confusion d'intérêts dans le chef du personnel des cabinets et du département.

La commission estime d'ailleurs qu'il faut promouvoir l'intégrité et réglementer les activités d'influence doivent être appliquées dans l'ensemble de la fonction publique.

II.c) *Les bureaux de coopération* (1)

II. 22. La connaissance du terrain des bureaux de coopération doit constituer un des piliers d'une réforme éventuelle de l'AGCD. Ils sont les yeux et les

(1) Nous entendons par là les anciennes « sections ».

zelf heeft nood aan continuïteit en een verregaande eigen expertise.

Uitbesteding mag zeker niet leiden tot een geleidelijk verlies van de inhoudelijke capaciteit en expertise binnen het departement Ontwikkelingssamenwerking. Uitbesteding moet steeds in functie van de versterking van de eigen mogelijkheden gezien worden.

II.18. Een nieuwe « bedrijfscultuur » dringt zich op met meer gestroomlijnde communicatie- en rapporteringsprocedures. Alle nodige maatregelen zouden genomen moeten worden om het personeelsbeleid te verbeteren en om de scheefgegroeide situaties onder het personeel recht te zetten. Deze nieuwe bedrijfscultuur vereist bindende afspraken over depolitisering. Aanwervingen en bevorderingen dienen te gebeuren op basis van vergelijkende examens en objectieve criteria, Een « bedrijfscultuur » van het « huis ABOS » moet het streefdoel zijn.

II.19. Voor de toppositities (administrateur-generaal, directeurs-generaal) moet een stelsel van tijdelijke mandaten met een regelmatige evaluatie door externen worden ingevoerd. Vanzelfsprekend beslist de regering welk gevolg wordt gegeven aan deze evaluaties. De herstructurering van het departement Ontwikkelingssamenwerking is één van de impulsen voor een nieuwe start van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Die nieuwe start veronderstelt andere topmensen om het algemeen beleidskader optimaal te dynamiseren.

II.20. De autonomie van de administratie in de uitvoering van haar bevoegdheden, moet worden bevestigd en versterkt door een responsabilisering op alle niveaus. Het moet duidelijk zijn wie voor wat verantwoordelijk is en in welke fase.

II.21. Bepaalde deontologische regels moeten worden gerespecteerd met het oog op het vermijden van belangenvermenging in hoofde van het personeel van de kabinetten en het departement,

De commissie is trouwens van mening dat voor het hele Openbaar Ambt werk dient te worden gemaakt van integriteitsbevordering en reglementering van lobby-activiteiten.

II.c) *De samenwerkingsbureaus* (1)

II.22. In het nieuwe ABOS moet de terreinkennis van de samenwerkingsbureaus één van de pijlers zijn. Zij zijn de ogen en de oren van het centrale

(1) Hiermee worden de vroegere « secties » bedoeld.

oreilles du département central. Il est dès lors souhaitable qu'ils soient associés davantage à l'avenir à l'élaboration, au suivi et au contrôle des projets et des programmes.

II.23. La décentralisation de la mise en oeuvre de la politique vers les bureaux de coopération n'a toutefois de sens que dans la mesure où l'on procède à un contrôle et à une évaluation approfondis *a posteriori* (ce qui n'est qu'exceptionnellement le cas actuellement). Les bureaux de coopération doivent faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation adéquats, et pouvoir compter sur un feed-back de qualité.

II.24. Dans le cadre d'une politique de concentration géographique, le nombre des bureaux de coopération doit être limité. Des bureaux de coopération moins nombreux, mais mieux structurés, pourront fonctionner de manière plus dynamique. En principe, le nombre de bureaux devrait être réduit proportionnellement au nombre de pays de programme. On devra cependant rechercher un compromis afin de pouvoir continuer à assurer le suivi des programmes non gouvernementaux échappant à la politique officielle de concentration. A cet égard, un système de bureaux de coopération régionaux pourrait apporter une solution.

II.25. Ceci nécessite évidemment des directives claires sur ce que les bureaux de coopération doivent et ne doivent pas faire, de manière à bien délimiter leur autonomie de décision. Il est primordial de définir de manière précise l'ensemble des tâches et les responsabilités. Une base juridique est également indispensable en l'occurrence.

Les bureaux de coopération ont, d'une part, une mission de préparation de la politique et, d'autre part, une mission de suivi, de contrôle et d'évaluation :

— participer aux missions d'identification et d'évaluation;

— se charger, dans les pays de programme, de la préparation des notes de stratégie de pays;

— assurer le suivi de tous les projets financés par la Belgique;

— faire rapport, de manière systématique et standardisée, sur l'évolution de tous les projets à l'administration centrale;

— collaborer avec l'administration locale en vue de l'identification des programmes;

— coordonner l'élaboration d'un projet;

— participer aux forums internationaux qui concernent le pays ou la région de leur ressort;

— assurer le dialogue et la collaboration entre les différents acteurs de la Coopération au développement belge qui déploient leurs activités dans leur domaine d'action (ONG, universités, APEFE/VVOB, organisations multilatérales, et autres).

departement. Het is dan ook wenselijk dat de samenwerkingsbureaus in de toekomst meer zeggenschap krijgen bij het totstandkomen, het opvolgen, en controleren van programma's en projecten.

II.23. Decentralisatie en beleidsuitvoering naar de samenwerkingsbureaus is echter maar zinvol mits een fel doorgedreven controle en evaluatie achteraf (die nu uitzonderlijk zijn). De samenwerkingsbureaus moeten op een adequate manier worden gecontroleerd en geëvalueerd, met een goede terugkoppeling.

II.24. In het kader van een geografisch concentratiebeleid moet het aantal samenwerkingsbureaus beperkt worden. Minder maar beter uitgebouwde samenwerkingsbureaus zullen dynamischer kunnen optreden. In principe zou men het aantal moeten verminderen evenredig met het aantal programmalanden. Men zal echter een compromis moeten zoeken om de niet-gouvernementele programma's die buiten het officiële concentratiebeleid vallen, nog te kunnen opvolgen. Een systeem van regionale samenwerkingsbureaus kan hier soelaas bieden.

II.25. Dat vereist natuurlijk klare richtlijnen over wat de samenwerkingsbureaus moeten doen en wat niet, zodat duidelijk wordt wat hun autonome beslissingsbevoegdheid is. Een duidelijke omschrijving van het takenpakket en van de verantwoordelijkheden is primordiaal. Dat moet tevens juridisch onderbouwd worden.

De samenwerkingsbureaus hebben enerzijds een beleidsvoorbereidende taak en anderzijds een taak van opvolging, controle en evaluatie :

— deelnemen aan identificatie- en evaluatiezendingen;

— in de programmalanden de voorbereiding van de landenstrategienota's op zich nemen;

— alle door België gefinancierde programma's en projecten opvolgen;

— aan de centrale administratie op een systematische en gestandaardiseerde wijze rapporteren over de evolutie van alle programma's en projecten;

— samenwerken met de lokale administratie voor de identificatie van de programma's;

— de totstandkoming van een programma begeleiden;

— deelnemen aan internationale fora, die betrekking hebben op het land of regio van hun ambtsgebied;

— de dialoog en interactie totstandbrengen tussen de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking actief in hun werkingsgebied (NGO's, universiteiten, VVOB/APEFE, multilaterale organisaties, en andere).

II.26. Afin de s'acquitter correctement de ces missions, les bureaux de coopération doivent disposer de moyens financiers suffisants et jouir d'une responsabilité financière accrue. Le personnel des bureaux doit également disposer d'une marge de manoeuvre suffisante. L'autorisation des missions d'identification et d'évaluation ne doit pas toujours être demandée à Bruxelles.

II.27. Si l'on entend étendre les compétences des bureaux de coopération, il convient de les doter des moyens humains adéquats. Il est indiqué que les chefs des bureaux de coopération soient des agents statutaires. Cela vaut aussi pour les comptables des bureaux de coopération.

II.28. Il faut négocier, avec les départements de la Fonction publique et du Budget, un élargissement du cadre statutaire, afin de pouvoir y intégrer les chefs et les comptables des bureaux de coopération, ainsi que les modalités de recrutement.

II.29. Ici aussi, la commission de suivi plaide en faveur de critères et de procédures objectifs. Par ailleurs, on ne pourra leur déléguer des compétences accrues qu'à la condition que les membres des bureaux de coopération soient sélectionnés sur la base de leur compétence et qu'ils soient mieux préparés à leur mission. Dans un souci de dépolitisation, la procédure de sélection doit être organisée sous le contrôle du Secrétariat permanent de recrutement. Afin de privilégier les compétences, les agents seront sélectionnés par un comité de sélection qui se composera de membres du personnel des services géographiques ou sectoriels concernés et d'experts extérieurs.

II.30. Il convient de rétablir la relation de confiance entre Bruxelles et les bureaux de coopération. Les fonctionnaires des sections devront accepter de travailler, sur la base d'un système de rotation, pour les bureaux de coopération. Cette méthode de travail présente l'avantage de faire appel à des fonctionnaires qui sont membres à part entière du département. De la sorte, l'expérience et les compétences du terrain sont également sauvegardées au niveau de l'administration. La cohérence et la complémentarité doivent être déterminantes à cet égard.

Les rapports et la collaboration avec l'organe exécutif doivent également être bien définis.

II.31. Les autres membres des bureaux de coopération doivent être considérés comme des « collaborateurs techniques » qui sont adjoints aux bureaux de coopération en raison de leurs compétences spécifiques, de leur expérience du terrain et de la nature du programme de coopération. Chaque bureau de coopération devrait ainsi pouvoir disposer de personnel

II.26. Om die taken naar behoren uit te oefenen moeten de samenwerkingsbureaus over voldoende financiële middelen kunnen beschikken en een grotere financiële verantwoordelijkheid krijgen. Het personeel van de bureaus moet ook beschikken over voldoende bewegingsruimte. Toelating voor identificatie- en evaluatiezendingen moet niet steeds aan Brussel gevraagd worden.

II.27. Indien men de bevoegdheid van de samenwerkingsbureaus wil uitbreiden, moet men ze daar ook op het vlak van personeel adequaat voor uitrusten. Het is aangewezen dat de hoofden van de samenwerkingsbureaus statutaire personeelsleden zijn. Hetzelfde geldt voor de boekhouders-rekenplichtigen in de samenwerkingsbureaus.

II.28. Met het departement Openbaar Ambt en het departement Begroting moet onderhandeld worden over een verhoging van het statutaire kader om de hoofden en de boekhouders van de samenwerkingsbureaus te kunnen opnemen in het kader en over de aanwervingsmodaliteiten.

II.29. Ook hier pleit de opvolgingscommissie voor objectieve criteria en procedures. Meer verantwoordelijkheid delegeren is enkel mogelijk indien de leden van de samenwerkingsbureaus worden geselecteerd op basis van bekwaamheid en indien ze beter worden voorbereid op hun taak. Met het oog op de depolitisering moet de selectieprocedure onder toezicht van het Vast Wervingssecretariaat verlopen. Om de deskundigheid te bevorderen zal de selectie gebeuren door een selectiecomité, bestaande uit personeelsleden van de betrokken geografische of sectoriële diensten en uit externe deskundigen.

II.30. De vertrouwensrelatie tussen Brussel en de samenwerkingsbureaus moet worden hersteld. De sectieambtenaren zullen moeten aanvaarden om op basis van een rotatief systeem te worden ingezet in de samenwerkingsbureaus. Deze werkwijze heeft als voordeel dat de betrokken ambtenaren volwaardig deel uitmaken van het departement. Aldus wordt eveneens de terreinervaring en -deskundigheid op het niveau van de administratie gevrijwaard. Coherentie en complementariteit moeten hierbij richtinggevend zijn.

Ook moeten de verstandhouding, en wisselwerking, met het uitvoerend orgaan goed omlijnd worden.

II.31. De overige leden van de samenwerkingsbureaus moeten aanzien worden als technische medewerkers, die omwille van hun specifieke deskundigheid en terreinervaring en rekening houdend met de aard van het samenwerkingsprogramma, aan het samenwerkingsbureau worden toegevoegd. Zo zou elk samenwerkingsbureau moeten kunnen beschik-

spécialisé dans le domaine de la coopération multilatérale et non gouvernementale.

Ces collaborateurs techniques ont surtout une mission mobile, car ils assureront généralement le suivi, l'évaluation et le contrôle de projets sur le terrain, dans un contexte régional. Ils doivent être recrutés sur la base d'un contrat de travail à durée déterminée qui ne leur garantit pas d'accomplir une carrière complète au département belge de la Coopération au développement. Comme les chefs et les comptables, ces collaborateurs seront recrutés sur la base de procédures et de critères qui doivent garantir l'objectivité et la compétence.

L'effectif des bureaux de coopération doit dès lors être déterminé avec souplesse, en fonction de l'« importance » du programme de développement ou des projets entrepris dans le pays concerné.

II.32. Les bureaux de coopération doivent pouvoir entretenir des contacts réguliers avec les bureaux régionaux d'autres donateurs et d'autres partenaires de développement, tels que la Banque mondiale et le PNUD. La commission de suivi demande également que l'on examine comment parvenir de façon constructive à un échange personnel entre les différents acteurs de la coopération au développement.

III. **Clarté dans la prise de décision et les procédures**

L'AGCD devait fonctionner en émettant trop peu de directives et en utilisant des instructions mal adaptées. Les procédures étaient trop compliquées et ne convenaient pas aux formes modernes de coopération au développement. La délégation de compétence était généralement limitée. Les méthodes de travail compliquées et le nombre considérable d'échelons hiérarchiques avaient pour conséquence que les dossiers effectuaient un long parcours ponctué de nombreux contrôles peu efficaces. On perdait ainsi beaucoup de temps.

III.33. Les procédures décisionnelles à suivre pour exécuter ces tâches devraient être plus claires, plus uniformes, plus simples et plus transparentes. Il convient d'établir des instructions précises et des directives claires. Le nombre de niveaux de décision et de contrôle doit être limité et la communication et la collaboration horizontales doivent être encouragés. Il est logique qu'une délégation et des procédures simplifiées aillent de pair avec un système d'évaluation et de contrôle plus efficace.

III.34. Des accords clairs doivent être conclus plus particulièrement en ce qui concerne la relation entre l'administration centrale et l'organe exécutif. Le recours à la sous-traitance ne peut avoir pour corollaire de faire endosser ses responsabilités par d'autres. Le

ken over gespecialiseerd personeel inzake niet-gouvernementele en multilaterale samenwerking.

Deze technische medewerkers hebben op de eerste plaats een mobiele functie, omdat zij meestal in een regionale context op het terrein mee zullen instaan voor de opvolging, evaluatie en controle van programma's. Zij moeten gerecruteerd worden met een dienstencontract van bepaalde duur, dat aan de betrokkene niet de garantie biedt om een volledige loopbaan in de Belgische ontwikkelingssamenwerking te volbrengen. Bij de aanwerving gelden hier net als bij de hoofden en boekhouders, procedures en criteria die garant moeten staan voor objectiviteit en bekwaamheid.

De personeelsbezetting van de samenwerkingsbureaus moet dus flexibel gebeuren, rekening houdend met de « omvang » van het samenwerkingsprogramma of de projecten in het betrokken land.

II.32. De samenwerkingsbureaus moeten voldoende aandacht kunnen besteden aan contacten met regionale kantoren van andere donoren en andere ontwikkelingspartners, zoals de Wereldbank en UNDP. Ook vraagt de opvolgingscommissie om na te gaan hoe men op een constructieve manier kan komen tot een personele uitwisseling tussen de verschillende actoren van de ontwikkelingssamenwerking.

III. **Duidelijke besluitvorming en eenduidige procedures**

Het ABOS moest functioneren met onvoldoende richtlijnen en met gebrekkige handleidingen. De procedures waren te omslachtig en onaangepast aan de eigentijdse vormen van ontwikkelingssamenwerking. De bevoegdheidsdelegatie was meestal beperkt. De zeer omslachtige manier van werken en het groot aantal hiërarchische niveaus had tot gevolg dat de dossiers een lange weg aflegden met veel, maar weinig efficiënte controle. Er ging op die manier veel tijd verloren.

III.33. De besluitvormingsprocedures om die taken uit te voeren zullen duidelijker, meer uniform, eenvoudiger en doorzichtiger moeten worden. Klare handleidingen en richtlijnen moeten worden opgemaakt. Het aantal beslissings- en controleniveaus moet worden beperkt en de horizontale communicatie en samenwerking moet worden bevorderd. Het is logisch dat delegatie en vereenvoudigde procedures hand in hand gaan met een meer doeltreffend evaluatie- en controlesysteem.

III.34. In het bijzonder voor de verhouding tussen de centrale administratie en het uitvoerend orgaan moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden. Uitbesteding mag niet leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheden. Ook de rol en plaats van de

rôle et la place des bureaux de coopération doivent également être définis sans équivoque.

III.35. Par le passé, le fonctionnement de l'institution a été caractérisé par une confusion profonde entre la prise de décision politique et le contrôle opérationnel des organes supérieurs. C'est pourquoi les fonctions du département et du cabinet doivent être délimitées avec précision. Le secrétaire d'Etat pourra ensuite examiner cette nouvelle répartition des tâches avec le parlement.

III. 36. Il faut prévoir suffisamment d'échéances pour évaluer la pertinence pour le développement. A cet égard, la commission de suivi préconise l'adoption de la version remaniée de la méthode PIPO. PIPO signifie planification de interventions par objectifs et est une méthode standardisée qui permet d'accompagner du début à la fin le processus de coopération.

IV. **Contrôle et évaluation**

Outre la préparation de la politique à mettre en oeuvre, l'évaluation et le contrôle devront être les tâches principales du département de la coopération au développement.

La commission de suivi établit une nette distinction entre les deux notions. L'évaluation vise à vérifier si les objectifs de la coopération ont été réalisés et fait, à cet égard, des recommandations pour les actions futures (feed-back). Le contrôle doit permettre de vérifier le respect des procédures et l'affectation correcte des fonds. Il doit exister, entre les deux aspects, des modes d'interaction de nature à accroître leur efficacité respective.

IV.a) *Contrôle*

IV.37. Le contrôle doit viser aussi bien l'administration proprement dite que la coopération de celle-ci avec des tiers.

Le contrôle de l'administration proprement dite porte sur le respect des procédures et des processus financiers et administratifs tant au sein de l'administration centrale que dans les bureaux de la coopération.

Le contrôle des tiers porte sur l'utilisation des fonds belges de la coopération au développement par ceux qui sont chargés de l'exécution des programmes belges de développement : l'organe exécutant, les ONG, les universités, les autorités nationales, régionales ou locales, etc.

IV. 38. La commission de suivi recommande que l'on élabore pour l'AGCD un système de contrôle efficace en collaboration avec la Cour des comptes, l'Inspection des finances et le Comité supérieur de contrôle.

samenwerkingsbureaus moet duidelijk opgenomen worden.

III.35. In het verleden waren een sterke vermenging van politieke beleidsvorming en operationele beheersing vanuit de top kenmerkend. Daarom moeten de functies van het departement en het kabinet precies afgelijnd worden. De staatssecretaris kan deze nieuwe rolverdeling dan bespreken met het Parlement.

III.36. Er moeten voldoende momenten worden voorzien voor de toetsing van de ontwikkelingsrelevantie. In dat verband pleit de opvolgingscommissie voor een veralgemeende invoering van de herwerkte DIP-methode. DIP staat voor doelgerichte interventieplanning en is een gestandaardiseerde werkmethode om het samenwerkingsproces van het begin tot het einde te begeleiden.

IV. **Controle en evaluatie**

Naast beleidsvoorbereiding moeten controle en evaluatie de belangrijkste opdrachten zijn van het departement Ontwikkelingssamenwerking.

De opvolgingscommissie maakt een duidelijk onderschied tussen beide begrippen. Evaluatie gaat na of de objectieven van de samenwerking werden gerealiseerd en maakt daarbij aanbevelingen voor toekomstige acties (terugkoppeling). Controle verifieert de naleving van de procedures en de correcte besteding van de gelden. Tussen beide moet er wisselwerking zijn om wederzijds hun werking te bevorderen.

IV.a) *Controle*

IV.37. De controle moet zowel gericht zijn op de eigen administratie als op de samenwerking van deze laatste met derden.

Controle op de eigen administratie gaat de naleving van de financiële en administratieve procedures en processen na, zowel in de centrale administratie als in de samenwerkingsbureaus.

De controle op derden verifieert de aanwending van het Belgisch ontwikkelingsgeld bij de uitvoerders van de Belgische ontwikkelingsprogramma's : het uitvoerend orgaan, de NGO's, universiteiten, nationale, regionale of lokale overheden, enzovoort.

IV.38. De opvolgingscommissie beveelt aan dat in samenspraak met het Rekenhof, de Inspectie van Financiën en het Hoog Comité van Toezicht een slagvaardig controlesysteem voor het ABOS wordt uitgewerkt.

Elle estime qu'il serait extrêmement utile d'étendre les compétences légales en matière de contrôle de la Cour des comptes, agissant en tant qu'organe de contrôle externe et qui est une émanation du parlement, et de lui conférer un pouvoir d'enquête sur la gestion (principes d'efficacité, d'efficience et d'économie) (cf. proposition de loi visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes — Doc. n° 618-95/96).

En ce qui concerne l'Inspection des finances, sa compétence de contrôle ne devrait plus se limiter à donner un avis préalable mais pourrait être étendue à un contrôle budgétaire et administratif qui serait exercé, à des moments déterminés du cycle du projet. Une intervention ponctuelle éventuelle du Comité supérieur de contrôle dépendra en grande partie de la réforme de ce service. C'est ainsi que le service spécial des marchés publics et des suventions à créer (au sein du département de la Fonction publique) pourra accorder une attention particulière aux marchés passés par le département de la Coopération au développement. Ces propositions supposent évidemment des accords en ce qui concerne les effectifs en personnel et la disponibilité de celui-ci.

IV.b) *L'évaluation*

L'objectif de l'évaluation est d'améliorer la qualité de la coopération par un feed-back vers les niveaux opérationnel et politique. Il est évident que l'évaluation suppose obligatoirement une bonne définition des objectifs opérationnels de la coopération au développement. Les notes stratégiques par pays, par secteur et par thème ainsi que le budget annuel doivent devenir un instrument important à cet égard.

L'évaluation contribue à répondre aux besoins des services opérationnels, d'une part, et aux besoins plus généraux des responsables de la politique (le parlement, le ministre), d'autre part. Les services opérationnels rencontrent toutes sortes de difficultés dans la mise en oeuvre de la coopération et ont souvent besoin d'un suivi et d'un accompagnement destiné à corriger leur action. Les responsables politiques veulent jauger la qualité de la coopération dans un contexte plus large. A cet égard, il n'est que logique qu'il y ait une interaction entre l'évaluation et la conception/l'appui de la politique.

IV.39. Par analogie avec la distinction entre la politique et les opérations, il faut élaborer un système d'évaluation à deux voies permettant, d'une part, d'assurer le suivi des activités d'exécution et, d'autre part, de procéder à une évaluation plus systématique des projets ou des interventions géographiques, sectorielles ou thématiques.

IV.40. En ce qui concerne l'évaluation, il faut pouvoir faire appel à la sous-traitance. Les budgets nécessaires doivent être disponibles à cet effet. Il con-

Zo is de commissie van oordeel, wat het Rekenhof betreft, dat als extern controleorgaan optreedt als emanatie van het Parlement, het bijzonder nuttig zou zijn over te gaan tot een wettelijke verruiming van de huidige controlebevoegdheden tot een onderzoek van het beheer (beginselen van doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid) (cf. wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof — Stuk Kamer 618-95/96).

Wat de Inspectie van Financiën betreft, zou haar controlebevoegdheid niet langer beperkt moeten blijven tot een voorafgaand advies, maar uitgebreid kunnen worden tot tot een budgettaire en administratieve controle op bepaalde tijdstippen van de projectcyclus. Een eventuele punctuele inschakeling van het Hoog Comité van Toezicht zal grotendeels afhangen van de hervorming van deze dienst. Zo zou bijvoorbeeld de op te richten speciale dienst Overheidsopdrachten en Subsidies (binnen het departement Ambtenarenzaken) bijzondere aandacht kunnen besteden aan de opdrachten die uitgaan van het departement Ontwikkelingssamenwerking. Deze voorstellen vergen natuurlijk duidelijke afspraken inzake mankracht en beschikbaarheid ervan.

IV.b) *Evaluatie*

Het doel van evaluatie is door terugkoppeling naar het operationele en het beleidsmatige niveau de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren. Het is duidelijk dat evaluatie niet mogelijk is zonder een goede omschrijving van de operationele doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking. De strategische landen-, sector- en themanota's en het jaarlijkse budget moeten wat dat betreft, een belangrijk instrument worden.

Evaluatie dient enerzijds de behoeften van de operationele diensten en anderzijds de meer algemene behoeften van de beleidsverantwoordelijken (Parlement, minister). Operationele diensten ontmoeten bij de uitvoering van de samenwerking allerhande moeilijkheden en hebben vaak nood aan opvolging en bijsturing. Beleidsverantwoordelijken willen de kwaliteit van de samenwerking in een ruimere context kennen. In dat verband is een nauwe samenwerking tussen evaluatie en beleidsondersteuning/conceptie niet meer dan logisch.

IV.39. In analogie met het onderscheid tussen beleid en operaties moet men een tweesporig evaluatiesysteem uitbouwen dat enerzijds belast is met de opvolging van de uitvoerende activiteiten en anderzijds met een meer systematische evaluatie van de programma's en projecten of van de geografische, sectoriële en thematische interventies.

IV.40. Bij evaluatie moet men beroep kunnen doen op uitbesteding. Hiervoor moeten de nodige budgetten ter beschikking zijn. Bovendien moet ge-

vient en outre de veiller à la compétence et à l'indépendance des consultants. On peut par ailleurs se référer aux directives d'organisations internationales telles que le CAD. Il paraît également opportun de collaborer avec les bureaux d'évaluation des pays en voie de développement et des institutions internationales et d'exploiter les évaluations qui ont déjà été faites ailleurs.

IV.41. Les budgets et les évaluations faites par d'autres ne semblent pas constituer le problème principal. Le véritable problème réside en fait dans le manque de personnel propre pour assurer l'encadrement des évaluations et pour garantir la continuité du service d'évaluation. La pénurie générale de personnel qualifié au département de la Coopération au développement se fait également sentir dans ce domaine. C'est pourquoi la commission de suivi propose d'affecter un pourcentage fixe des moyens destinés aux activités de coopération (donc pas au personnel) au recrutement de personnel supplémentaire chargé du suivi et de l'évaluation.

IV.c) *Indépendance et feed-back*

IV.42. Il faut garantir l'autonomie du service de contrôle et d'évaluation en ce qui concerne la conception et l'exécution : aucune organisation n'est en effet encline à avouer ses propres fautes.

IV.43. C'est pourquoi la commission de suivi recommande tout d'abord que la responsabilité principale en matière d'évaluation des initiatives belges dans le domaine de la coopération au développement n'incombe plus au(x) service(s) qui a (ont) la charge de ces initiatives. La commission de suivi propose en l'occurrence qu'une ou plusieurs personnes ayant l'autorité requise dans le domaine de la coopération au développement soient chargées de diriger et de coordonner les missions d'évaluation décidées d'un commun accord par le ministre et le parlement. Ces évaluateurs extérieurs disposeront, pour ce faire, du budget susmentionné, qui devra également leur permettre de confier un mandat limité dans le temps à du personnel qualifié extérieur à l'AGCD en vue d'accomplir des missions d'évaluation spécifiques. Les évaluateurs extérieurs feront également appel, en vue de l'accomplissement de leur mission, aux fonctionnaires des services du département qui sont chargés de l'évaluation. Ceux-ci exécuteront ces missions d'évaluation sous la direction et l'autorité des évaluateurs.

Les évaluateurs extérieurs devraient se concentrer tout particulièrement sur l'évaluation *a posteriori* et sur les évaluations géographiques, sectorielles et thématiques. Les résultats de leurs évaluations sont destinés principalement aux décideurs politiques. De leur côté, les fonctionnaires chargés de l'évaluation devront se concentrer non seulement sur les évaluations précitées, mais aussi sur les évalua-

waakt worden over de deskundigheid en onafhankelijkheid van de consultants. Verder kan men beroep doen op richtlijnen van internationale organisaties zoals het DAC. Ook samenwerking met evaluatiebureaus van ontwikkelingslanden en internationale instellingen en voortwerken op evaluaties die elders reeds werden uitgevoerd, lijkt aangewezen.

IV.41. Budgetten en evaluatie door anderen lijken echter niet het grootste probleem. Knelpunt is het gebrek aan eigen personeel om de evaluatie te omkaderen en om de continuïteit van de evaluatiedienst te garanderen. Het algemeen tekort aan gekwalificeerd personeel op het departement Ontwikkelingssamenwerking doet zich ook hier voelen. De opvolgingscommissie stelt daarom voor om een vast percentage van de middelen die bestemd zijn voor samenwerkingsactiviteiten (dus niet voor personeel), te besteden aan extra mankracht voor opvolging en evaluatie.

IV.c) *Onafhankelijkheid en terugkoppeling*

IV.42. De autonomie van de controle- en evaluatiedienst ter attentie van de conceptie en de uitvoering moet gegarandeerd zijn : geen enkele organisatie is immers geneigd om zijn eigen fouten aan het licht te brengen.

IV.43. De opvolgingscommissie pleit er daarom in de eerste plaats voor om de hoofdverantwoordelijkheid voor de evaluatie van de Belgische initiatieven inzake ontwikkelingssamenwerking los te koppelen van de dienst of diensten die hiermee belast zijn. De opvolgingscommissie suggereert terzake dat een persoon of meerdere personen, met de nodige autoriteit op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, belast zouden worden met de sturing en begeleiding van de evaluatie-opdrachten, waartoe in samenspraak tussen de minister en het Parlement besloten werd. Deze externe evaluator(en) beschikken hiervoor over het bovenvermelde budget dat hem/haar(hun) tevens ruimte moet(en) laten om gekwalificeerd personeel van buiten het ABOS aan te trekken voor een in de tijd beperkt mandaat om specifieke evaluatie-opdrachten uit te voeren. De externe evaluator(en) doen voor de uitvoering van hun opdracht tevens beroep op de evaluatie-ambtenaren die binnen de diensten van het departement aanwezig zijn. Voor de uitvoering van die evaluatie-opdrachten werken zij onder de leiding en gezag van de evaluator(en).

De externe evaluatoren zouden zich in het bijzonder toeleggen op de *ex post*-evaluatie en de geografische, sectoriële en thematische evaluaties. De resultaten van die evaluatie zijn in hoofdzaak bedoeld voor de beleidsmakers. Naast de net vermelde evaluaties moeten de evaluatie-ambtenaren zich ook specialiseren in de tussentijdse evaluaties of de zogenoemde monitoring van programma's en projecten

tions intermédiaires (ou monitoring) des programmes et projets qui sont essentiels à l'exécution de la politique.

IV.44. Compte tenu de l'importance de la fonction d'évaluateur, la commission de suivi estime que celui-ci doit être désigné par le ministre en concertation avec la commission de la Chambre compétente. Les évaluateurs auront un mandat limité dans le temps et ne pourront accepter de remplir la moindre mission pour l'AGCD pendant une période de cinq ans à dater de l'expiration de leur mandat.

IV.45. La commission de suivi plaide ensuite pour une transparence totale : tous les rapports de contrôle et d'évaluation, qu'ils soient établis par des sous-traitants ou par l'administration même, doivent être accessibles à tous, sous l'angle du fond et de la forme. On pourrait les diffuser sur Internet, à l'instar de ce que fait la Banque mondiale. A partir du moment où cette condition de publicité totale sera remplie, il sera impossible de dissimuler ses propres fautes.

IV.46. L'évaluation ne pourra améliorer la qualité que moyennant un feed-back efficace. Une coopération intense entre les services de contrôle et d'évaluation, d'une part, et ceux chargés de la préparation et de l'exécution de la politique, d'autre part, est dès lors indispensable. La définition des missions et le feed-back en ce qui concerne les résultats requièrent une compétence spécifique qui peut être développée et entretenue moyennant une grande continuité et à condition que les services chargés de l'évaluation disposent des effectifs nécessaires.

IV.d) *Le rôle du parlement*

IV.47. Il faut que le parlement soit beaucoup plus attentif aux problèmes de la coopération au développement que ce ne fut le cas par le passé. Cette remarque n'a pas souvent été formulée aussi explicitement au sein de la commission de suivi, mais il est un fait qu'une des causes principales du malaise en matière de coopération au développement est l'indifférence de la part des milieux politiques.

C'est pourquoi le parlement se doit d'être beaucoup plus attentif à la cohérence générale, à la qualité et à la continuité de la politique belge en matière de développement ainsi qu'à sa cohérence par rapport aux autres domaines d'action politiques belges et européens. Etant, par définition, une coopération à long terme qui dépasse la période d'une seule législature, la coopération au développement doit se fonder sur un consensus politique qui soit le plus large possible.

IV.48. L'évaluateur/les évaluateurs doi(ven)t communiquer tous les rapports d'évaluation et de contrôle, non censurés mais accompagnés de commentaires et d'une synthèse, au secrétaire d'Etat et au parlement, par exemple sous la forme d'un rapport

die van groot belang zijn voor de uitvoering van het beleid.

IV.44. Gezien het belang van de persoon van deze evaluator(en) is de opvolgingscommissie van oordeel dat de benoeming ervan moet gebeuren door de minister in samenspraak met de bevoegde Kamercommissie. De evaluatoren worden benoemd voor een in de tijd beperkt mandaat en kunnen in de periode van 5 jaar na hun mandaat geen enkele opdracht van ABOS aanvaarden.

IV.45. De opvolgingscommissie pleit in de tweede plaats voor totale openbaarheid van bestuur : alle controle- en evaluatierapporten, opgesteld in uitbesteding of in eigen beheer, moeten voor iedereen toegankelijk zijn naar vorm en inhoud. Naar het voorbeeld van de Wereldbank zouden ze op het Internet kunnen worden geplaatst. Als die voorwaarde van totale openheid is vervuld, wordt het toedekken van eigen fouten onmogelijk.

IV.46. Evaluatie kan kwaliteitsverhoging enkel bewerkstelligen mits een goede terugkoppeling. Een intense samenwerking tussen de controle- en de evaluatiediensten enerzijds, en de beleidsvoorbereiding en de uitvoering anderzijds is dus noodzakelijk. Het schrijven van de referentietermen en de terugkoppeling van de resultaten vergen een specifieke expertise die kan worden opgebouwd en gehandhaafd mits een grote continuïteit in de bezetting van de diensten belast met evaluatie.

IV.d) *De rol van het Parlement*

IV.47. Het Parlement moet veel nauwlettender dan vroeger toezien op de ontwikkelingssamenwerking. Het werd in de opvolgingscommissie niet vaak met zoveel woorden gezegd, maar de malaise in de ontwikkelingssamenwerking werd mede veroorzaakt door politieke verwaarlozing.

Daarom moet het Parlement veel meer aandacht besteden aan de algemene coherentie, de kwaliteit en de continuïteit van het Belgisch ontwikkelingsbeleid en de samenhang ervan met andere Belgische en Europese beleidsdomeinen. Ontwikkelingssamenwerking is per definitie lange termijnsamenwerking die de periode van één legislatuur overstijgt en moet daarom steunen op een zo groot mogelijke politieke consensus.

IV.48. De evaluator(en) en de betrokken diensten moeten alle evaluatie- en controlerapporten, ongecensureerd en voorzien van commentaar en samenvatting, bezorgen aan de staatssecretaris en aan het Parlement, bijvoorbeeld in een algemeen jaarlijks

général d'évaluation et de contrôle publié chaque année. Le secrétaire d'Etat ajoutera aux rapports, pour la Chambre, les conclusions politiques qu'il associe au rapport annuel d'évaluation et de contrôle.

IV.49. C'est pourquoi il est indispensable que le parlement veille à ce que la coopération au développement fasse l'objet d'une approche géographique, sectorielle et thématique. La concentration géographique et sectorielle est une nécessité absolue, dont le parlement doit faire une priorité. Celui-ci doit également surveiller avec la plus grande attention les instruments mis en œuvre et les canaux par lesquels la coopération au développement est concrétisée.

IV.50. Un rapport général sur tous les aspects de la coopération belge au développement doit être transmis chaque année au parlement et examiné en même temps que le budget pour l'année suivante.

A cet égard, la commission de suivi insiste pour que ce rapport traite de toutes les activités belges imputables à titre d'APD, pour que le parlement soit à même d'évaluer en permanence toute aide accordée.

L'examen annuel des rapports d'évaluation et de contrôle doit aussi donner au parlement l'occasion de procéder à un échange de vues avec le ministre et l'(les)évaluateur(s) au sujet des régions, secteurs et thèmes à évaluer.

IV.51. Afin de permettre au parlement de mieux assurer désormais le suivi de la coopération au développement dans toutes ses spécificités, la commission de suivi propose de créer au sein de la commission des Affaires étrangères, pendant la présente législature, une sous-commission parlementaire distincte chargée de la coopération au développement. Elle assurera le suivi des présentes recommandations en concertation permanente avec le secrétaire d'Etat. La commission de suivi préconise d'instituer dans une deuxième phase, ou à partir de la prochaine législature, une commission de la Coopération au développement à part entière.

V. **Coopération au développement et commerce extérieur**

V.a) *Relation entre la coopération au développement et le commerce extérieur*

V.52. La coopération au développement et le commerce extérieur poursuivent chacun leurs objectifs propres. Un équilibre peut s'établir entre ces deux formes de coopération au sein d'instruments spécifiques. Ces instruments doivent toutefois définir cet équilibre de manière beaucoup plus précise, ce qui implique que les pouvoirs publics continuent à développer leur vision du commerce et de la coopération au développement.

evaluatie- en controlerapport. De staatssecretaris voegt aan de rapporten ten behoeve van de Kamer de beleidsconclusies toe die hij/zij verbindt aan het jaarlijkse evaluatie- en controlerapport.

IV.49. Daarom is het ook noodzakelijk dat het Parlement toeziet op de geografische, sectoriële en thematische aanpak van de ontwikkelingssamenwerking. Geografische en sectoriële concentratie is een absolute noodzaak waarvan het Parlement een punt moet maken. Ook de ingezette instrumenten en de kanalen waarlangs de ontwikkelingssamenwerking verloopt moet het nauwlettend in het oog houden.

IV.50. Jaarlijks moet een algemeen rapport over de gehele Belgische ontwikkelingssamenwerking aan het Parlement worden overgemaakt, dat samen met het budget voor het volgende jaar wordt besproken.

In dit verband dringt de opvolgingscommissie aan op een volwaardige rapportering van alle Belgische ODA-aanrekenbare activiteiten, opdat het Parlement bij machte zou zijn om alle hulp permanent te kunnen evalueren.

De jaarlijkse bespreking van de evaluatie- en controlerapporten moet ook de gelegenheid geven aan het Parlement om met de minister en de evaluator(en) een gedachtewisseling te hebben over de te evalueren regio's, sectoren of thema's.

IV.51. Opdat het Parlement de ontwikkelingssamenwerking in al zijn specificiteiten beter zou opvolgen dan vroeger, stelt de opvolgingscommissie voor dat tijdens deze zittingsperiode een subcommissie ontwikkelingssamenwerking in de schoot van de commissie buitenlandse zaken zou worden opgericht. Zij zal in voortdurende samenspraak met de staatssecretaris de opvolging van deze aanbevelingen verzekeren. In een tweede fase, of vanaf volgende zittingsperiode, pleit de commissie voor de oprichting van een volwaardige commissie ontwikkelingssamenwerking.

V. **Ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel**

V.a) *Verhouding tussen ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel*

V.52. Ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel hebben beide hun eigen doelstellingen. In specifieke instrumenten kan er een evenwicht tussen beide bestaan. Die specifieke instrumenten moeten dat evenwicht echter veel nauwkeuriger aflijnen. Dat impliceert dat de overheid haar visie op handel en ontwikkelingssamenwerking verder ontwikkelt.

V.53. Il convient de prévoir des garanties contraignantes en ce qui concerne la pertinence en matière de développement de l'ensemble de l'aide au développement imputable à titre d'APD. Il faut permettre au département de la Coopération au développement et au secrétaire d'Etat d'assumer leurs responsabilités et d'imposer le respect de cette pertinence en matière de développement en opposant leur veto. Les procédures permettant de garantir cette pertinence en matière de développement doivent en outre être standardisées et être beaucoup plus transparentes que ce n'est le cas actuellement (voir également points VII et VIII).

** Prêts d'Etat à Etat (1) et supersubside Copromex*

V.54. Il est indispensable d'élaborer une procédure claire pour l'octroi des prêts d'Etat à Etat, de fixer des critères objectifs et précis d'attribution et de prévoir cette procédure et ces critères dans un arrêté royal deliberé au Conseil des ministres. Il faut examiner au préalable, sur la base de ces critères, dans quelle mesure l'octroi du prêt est utile au développement du pays bénéficiaire. Outre l'aspect promotionnel en ce qui concerne nos exportations, le pays bénéficiaire doit démontrer son intérêt pour le projet et les représentants belges, mais aussi les organisations multilatérales présentées dans le pays doivent, si possible, confirmer cet intérêt. La capacité du pays à participer au projet doit être soigneusement évaluée.

V.55. Une étude de faisabilité s'impose à l'avenir pour les dossiers dépassant un certain seuil — à déterminer éventuellement en fonction de l'ensemble des interventions de l'Etat. Une étude de faisabilité a notamment, pour objet d'évaluer l'apport potentiel des pays bénéficiaires. Leurs possibilités — tant financières qu'opérationnelles — sont, à cette occasion, trop souvent surestimées. En incorporant suffisamment de garanties dans les contrats commerciaux en matière de formation et d'entretien après la fourniture, on peut limiter sérieusement les risques d'échec.

V.56. L'administration de la coopération au développement doit lors de l'octroi du prêt ou du supersubside (et donc dans les différents comités le définissant) avoir un rôle actif et déterminant. Durant l'exécution mais surtout le contrôle, l'AGCD doit également pouvoir intervenir dans ses domaines de com-

(1) La commission de suivi renvoie également en l'occurrence aux recommandations jointes aux dossiers « Modulmed ».

V.53. Er moeten afdwingbare garanties komen inzake de ontwikkelingsrelevantie van alle ODA-aanrekenbare ontwikkelingshulp. Het departement Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris moeten de mogelijkheid krijgen om hun verantwoordelijkheid op te nemen en die ontwikkelingsrelevantie af te dwingen met een veto. De procedures om die ontwikkelingsrelevantie te garanderen moeten bovendien gestandaardiseerd worden en veel transparanter zijn dan tot nu het geval was (zie ook punt VII en VIII).

** Leningen van Staat tot Staat (1) en supersubsidie Copromex*

V.54. Het is absoluut noodzakelijk dat er een duidelijke procedure tot stand komt om leningen van Staat tot Staat en supersubsidies Copromex toe te kennen, dat objectieve en duidelijk afgelijnde criteria worden gehanteerd op grond waarvan die toekenning gebeurt, en dat zulks in een in een Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt vastgelegd. Aan de hand van die criteria moet vooraf worden nagegaan in hoever de toekenning relevant is voor de ontwikkeling van het ontvangende land. Naast het promotionele aspect van de uitvoer, moet het ontvangende land belangstelling voor het project tonen en moeten de Belgische vertegenwoordigers, maar ook de multilaterale organisaties die in het land aanwezig zijn dat zo mogelijk bevestigen. Er moet goed worden afgewogen of het land wel in staat is om aan het project deel te nemen.

V.55. In de toekomst moet voor dossiers die een bepaalde drempel overschrijden een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd; om die drempel vast te leggen moet eventueel rekening worden gehouden met het totale aantal tegemoetkomingen van de Staat. Zo'n haalbaarheidsstudie heeft onder meer tot doel in te schatten welke bijdrage de ontvangende landen kunnen leveren. Momenteel worden de mogelijkheden van die landen — zowel op financieel als op operationeel vlak — in dat verband al te vaak overschat. Door in de handelsovereenkomsten voldoende sluitende waarborgen op het vlak van onderhoud en opleiding in te bouwen, kan men de risico's op een mislukking aanzienlijk inperken.

V.56. Bij de toekenning van de lening of van de supersubsidie moet het bestuur van ontwikkelingssamenwerking in de diverse comités die de lening of de supersubsidie vastleggen, een actieve en doorslaggevende rol spelen. Tijdens de uitvoering maar vooral bij de controle, moet het ABOS ook kunnen inter-

(1) De opvolgingscommissie verwijst hier eveneens naar de aanbevelingen in de dossiers « MODULMED ».

pétence. Ce rôle doit être joué aussi bien par l'administration centrale que par les sections de coopération.

V.57. La pertinence du prix et la concurrence rencontrée doivent être prouvées par la firme, mais aussi faire l'objet d'un contrôle interne et externe de la part de l'administration.

V.58. L'évaluation du projet lors de la définition du projet mais aussi lors de son exécution et a posteriori doit être possible de manière interne (administrations belges) et externe (organisations internationales). La transparence doit être la règle lors de l'octroi du prêt (via notamment des critères objectifs), son exécution mais aussi à l'occasion du contrôle parlementaire sur base d'un rapport annuel précis.

Les coûts du suivi et de l'évaluation des objectifs en matière de promotion des exportations doivent être imputés au budget prévu pour les prêts d'Etat à Etat. Il faut pouvoir mettre en oeuvre le mécanisme d'évaluation du département de la Coopération au développement afin de vérifier si les objectifs de la coopération au développement ont été atteints.

V.59. La commission recommande que les critères qui ont été définis au Conseil des ministres du 5 juillet 1996 et qui intègrent la notion d'étude de faisabilité et l'évaluation puissent devenir un texte réglementaire délibéré en Conseil des ministres.

* *Office national du ducroire*

V.60. La contribution annuelle de la coopération au développement à l'assainissement de l'Office national du ducroire ainsi que son affectation doivent être évaluées à l'aune de leur impact sur le développement.

V.61. L'AGCD doit pouvoir continuer à choisir les créances qu'elle rachète au Ducroire. Pour lui permettre d'opérer ce choix, le Ducroire doit l'informer complètement de la nature et de la valeur des créances qu'elle peut lui racheter. Ce transfert d'informations doit en outre être formalisé.

V.62. Le département de la Coopération au développement conteste les prix de rachat réclamés par le Ducroire. Ce débat est délicat, étant donné que le manque de liquidité des marchés secondaires internationaux des créances sur les pays à faibles revenus les empêche d'être une référence fiable. Faute de références internationales valables, le Ducroire évalue lui-même la valeur de ses créances sur la base d'un système reconnu à l'échelle internationale. La

veniëren in de domeinen waarvoor het bevoegd is. Die rol moet zowel door het centrale bestuur als door de afdelingen ontwikkelingssamenwerking worden gespeeld.

V.57. Niet alleen moet de betrokken firma de relevantie kunnen aantonen van de prijs en van de concurrentie waarmee ze te kampen heeft, die elementen moeten door het bestuur eveneens aan een interne en externe controle worden onderworpen.

V.58. De evaluatie van het project bij de vastlegging maar ook bij de uitvoering ervan en achteraf, moet zowel intern (Belgische besturen) als extern (internationale organisaties) mogelijk zijn. Bij de toekenning van de lening of de supersubsidie moet doorzichtigheid (onder meer door het aanleggen van objectieve criteria) de regel zijn; die doorzichtigheid moet ook gelden tijdens de uitvoering van het project, maar evenzeer tijdens de parlementaire controle aan de hand van een gedetailleerd jaarverslag.

De kosten van de opvolging en de evaluatie wat de objectieven van exportpromotie betreft, moeten worden verhaald op het budget dat voorzien is voor de leningen van Staat tot Staat. Het evaluatiemechanisme van het departement Ontwikkelingssamenwerking moet in werking kunnen gesteld worden om na te gaan of de objectieven van ontwikkelingssamenwerking werden gehaald.

V.59. De commissie stelt voor om van de criteria die op de Ministerraad van 5 juli 1996 werden vastgelegd en waarin de notie over de haalbaarheidsstudie alsmede de evaluatie werden opgenomen, een in Ministerraad overlegde verordeningstekst te maken.

* *Nationale Delcrederedienst*

V.60. De jaarlijkse bijdrage vanuit Ontwikkelingssamenwerking aan de sanering van de Delcrederedienst en het gebruik daarvan moeten worden getoetst op hun ontwikkelingsrelevantie.

V.61. Het ABOS moet kunnen blijven kiezen welke schuldvorderingen het van Delcredere opkoopt. Om die keuze te kunnen maken moet ze door Delcredere volledig worden geïnformeerd over de aard en de waarde van de schuldvorderingen die ze van Delcredere kan overkopen. Die informatieoverdracht moet bovendien worden geformaliseerd.

V.62. Het departement Ontwikkelingssamenwerking betwist de opkoopprijzen die het moet betalen aan Delcredere. Dit is geen gemakkelijke discussie vermits de internationale secundaire markten voor schuldvorderingen op lage-inkomenslanden onvoldoende liquide zijn om een degelijk referentiepunt te vormen. Bij gebrek aan goede internationale referenties schat Delcredere daarom zelf de waarde van haar schuldvorderingen. Zij gebruikt daarvoor een

commission de suivi estime qu'il faut tendre, à court terme, vers une situation dans laquelle le prix payé par l'AGCD pour le rachat des créances approche au maximum, voire égale la valeur comptable que le Ducroire attribue lui-même à ces créances.

V.63. Après 2001 (évaluation de l'opération d'allégement de la dette), la contribution de l'AGCD à l'assainissement du Ducroire devra en outre être entièrement arrêtée.

V.64. Compte tenu des moyens limités que les autorités belges mettent à la disposition de la coopération au développement, il convient de bien réfléchir à l'élaboration éventuelle d'un mécanisme spécifique d'assurance à l'exportation à charge du budget de la coopération au développement. Si une telle assurance spécifique devait être prévue, elle ne pourrait être imputée qu'aux budgets spécifiques de l'AGCD prévus pour les initiatives de développement dans le domaine économique.

V.b) *Déliement de l'aide*

La liaison de l'aide reste une pratique largement répandue dans les pays donateurs. Plus de la moitié des membres du Comité pour l'aide au développement (CAD) de l'OCDE lient un tiers de leur aide bilatérale. En 1993, la Belgique était l'un des pays qui recouraient le plus au système de l'aide liée.

Cependant, il n'y a, d'un point de vue macroéconomique, que peu d'arguments qui plaident en faveur d'une liaison de l'aide. D'une part, une étude réalisée par l'OCDE et le Mouvement tiers-mondiste européen a révélé que la liaison de l'aide entraîne un surcoût annuel de plus de 60 milliards de francs. D'autre part, l'importance économique de l'aide liée est relativement restreinte par rapport à l'ensemble des exportations. Il est d'ailleurs à noter que là où la concurrence joue pleinement (coopération multilatérale) les entreprises belges figurent au top dix des adjudicataires internationaux. La contribution belge est ainsi souvent (en grande partie ou plusieurs fois) « regagnée ».

V.65. La CPS recommande de délier l'aide par étapes successives jusqu'à son déliement complet :

— La Belgique devra plaider sans relâche, au niveau européen et au niveau de l'OCDE, pour un déliement complet de l'aide. L'objectif ultime est le déliement complet de l'aide par les pays européens.

— Dans un premier temps, la Belgique doit procéder à un déliement réciproque de l'aide. Cela signifie que les adjudications seront ouvertes aux pays qui délient eux aussi leur aide.

— Dans un deuxième temps, la Belgique devra également délier partiellement l'aide. Les adjudica-

systeem dat internationaal is erkend. De opvolgingscommissie meent dat er op korte termijn moet worden gestreefd naar een situatie waarbij de prijs die het ABOS betaalt voor de door haar aangekochte schuldvorderingen, zo dicht mogelijk de boekwaarde, die Delcredere aan deze schuldvorderingen toekent, benadert of er zelfs aan gelijk is.

V.63. Na 2001 (evaluatie van de schuldverlichtingsoperatie) moet de bijdrage van het ABOS aan de sanering van Delcredere bovendien volledig worden stopgezet.

V.64. De eventuele uitwerking van een specifiek exportverzekeringsmechanisme voor rekening van het budget Ontwikkelingssamenwerking moet goed worden overwogen in het kader van de schaarse middelen die de Belgische overheid ter beschikking stelt van ontwikkelingssamenwerking. Indien die specifieke verzekering wordt voorzien, kan ze enkel ten laste komen van de specifieke ABOS-budgetten die worden uitgetrokken voor ontwikkelingsinitiatieven in de bedrijfseconomische sfeer.

V.b) *Het ontbinden van de hulp*

De binding van de hulp is nog steeds een wijd verspreid gebruik onder de donorlanden. Meer dan de helft van de leden van het ontwikkelingscomité (DAC) van de OESO bindt een derde van zijn bilaterale hulp. België behoorde in 1993 tot één van de koplopers op het vlak van gebonden hulp.

Nochtans zijn er, macro-economisch gezien, weinig argumenten om de hulp te binden. Onderzoek van de OESO en de Europese Derde-Wereldbeweging hebben uitgewezen dat gebonden hulp jaarlijks een meerkost van meer dan 60 miljard frank met zich meebrengt. Verder is de economische betekenis van de gebonden hulp, in verhouding met de totale export, vrij gering. Het is trouwens vermeldenswaardig dat daar waar de concurrentie volledig speelt (dus de multilaterale samenwerking), het Belgisch bedrijfsleven bij de top tien hoort inzake het verwerven van die internationale aanbestedingen. Vaak wordt op die manier de Belgische bijdrage (grotendeels of in veelvoud) « terugverdiend ».

V.65. De opvolgingscommissie pleit voor een gefaseerde benadering inzake ontbinding om uiteindelijk te komen tot een volledige ontbinding van de hulp :

— België moet op Europees niveau en op het niveau van de OESO steeds pleiten voor een volledige ontbinding van de hulp. Een volledige ontbinding van de hulp door de Europese landen is het uiteindelijke streefdoel.

— In een eerste fase moet België overgaan tot wederzijdse of reciproke ontbinding. Dit betekent dat de aanbestedingen worden opengesteld voor landen die zelf ook hun hulp ontbinden.

— In een tweede fase moet België de hulp ook partieel ontbinden. De aanbestedingen worden dan

tions seront dès lors ouvertes aux entreprises des pays en voie de développement.

V.66. Parallèlement, les autorités doivent mieux informer les entreprises belges à propos des adjudications lancées par les organisations internationales et mieux les accompagner lors de leurs contacts avec ces organisations. La concentration sectorielle et géographique effective de la coopération belge au développement permettra également au secteur privé de se spécialiser.

V.67. Par ailleurs, la CPS renvoie à l'exemple des Pays-Bas, où la part de l'aide liée est plafonnée, par adjudication, à 60 % du total de celle-ci. Il serait très utile d'étudier de manière plus approfondie cette manière de procéder.

V.68. Vu l'absence actuelle d'études précises, la commission de suivi recommande au gouvernement d'étudier — avant et après — les conséquences économiques et sociales pour la Belgique et pour les pays tiers au processus de déliement. Là où l'aide liée sera (provisoirement) maintenue, il faudra prévoir des garanties suffisantes en matière de pertinence des projets pour le développement et de concurrence, ainsi qu'en matière de formation et de contrôle des prix et de retombées en termes d'emploi tant en Belgique que dans le pays destinataire de l'aide, et, dans ce cas, sur le respect des recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT). Il conviendra, pour ce faire, de s'inspirer de la réglementation de l'OCDE (transparence, contrôle international, information complète et contrôle qualitatif). En outre, il conviendra de soumettre à une évaluation approfondie les interventions effectuées là où l'aide continuera d'être liée. Il est entendu que des règles de l'OCDE sont applicables lorsque l'aide n'est pas liée.

V.69. La publicité s'impose lorsque les intérêts économiques de la Belgique sont en jeu. L'aide liée doit être clairement mentionnée dans le rapport annuel au parlement sur l'APD belge. En outre, la pertinence de telles interventions pour le développement doit être suffisamment motivée.

V.70. Le principe du déliement de l'aide doit être inscrit dans la loi organique sur la coopération belge au développement (voir VIII.97).

ook opengesteld voor bedrijven uit de ontwikkelingslanden.

V.66. Tegelijkertijd moet de overheid het Belgisch bedrijfsleven beter begeleiden inzake informatie over de aanbestedingen van internationale organisaties en bij hun contacten met deze instellingen. Daadwerkelijke sectoriële en geografische concentratie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking biedt ook de gelegenheid aan de private sector om zich te specialiseren.

V.67. Vervolgens verwijst de commissie naar de praktijk in de Nederland waar het aandeel van de gebonden hulp, per aanbesteding, wordt geplafonneerd op 60 % van de totale aanbesteding. Verder onderzoek naar deze handelswijze lijkt zeer raadzaam.

V.68. Omdat op dit ogenblik geen precieze studies voorhanden zijn, beveelt de opvolgingscommissie de regering aan om (vooraf en achteraf) na te gaan welke economische en sociale gevolgen niet-gebonden hulp heeft voor België en voor derde landen. Daar waar gebonden hulp (voorlopig) behouden blijft, moeten er sluitende waarborgen voor de ontwikkelingsrelevantie van de projecten, en garanties voor voldoende mededinging, prijsvorming en prijscontrole zijn. Hetzelfde geldt voor de weerslag inzake werkgelegenheid, zowel in België als in het land waarvoor de hulp is bestemd; ter zake dienen ook de aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in acht te worden genomen. De regelgeving van de OESO (transparantie, internationale toetsing, volledige informatie en kwaliteitscontrole) moet hierbij richtinggevend zijn. Bovendien moeten de interventies waar gebonden hulp nog wordt toegepast, grondig geëvalueerd worden. Vanzelfsprekend geldt de regelgeving van de OESO daar waar men ongebonden hulp toepast.

V.69. Daar waar de Belgische economische belangen in het spel komen, is openheid vereist. De gebonden hulp dient duidelijk vermeld te worden in het jaarverslag van de Belgische ODA-hulp aan het Parlement. Eveneens moet de ontwikkelingsrelevantie van dergelijke interventies voldoende gemotiveerd worden.

V.70. Het principe van de ontbinding van de hulp dient mee opgenomen te worden in de organieke wet voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking (zie VIII.97).

VI. La collaboration avec les formes de coopération non gouvernementales

VI.a) *La collaboration avec les organisations non gouvernementales*

Chaque année, les pouvoirs publics octroient près de 4 milliards de francs, soit un quart du budget du département de la Coopération au développement, aux ONG. Dans de nombreux pays en voie de développement, nombre d'ONG jouent un rôle primordial en ce qui concerne l'encadrement de la société civile. Il est dès lors logique que les pouvoirs publics et le parlement accordent une attention particulière à cette forme de coopération. Tant la radioscopie par coups de sonde de trois ONG que les auditions ont clairement fait apparaître qu'il y a d'importants manquements dans la manière dont fonctionne la relation pouvoirs publics-ONG.

Si ces manquements sont imputables aux dysfonctionnements au niveau de l'AGCD, le monde des ONG a, lui aussi, une part de responsabilités (cf. les trois dossiers ONG). Il est évident que les dysfonctionnements qui existent de part et d'autre ont tendance à s'aggraver mutuellement. On tombe ainsi rapidement dans un cercle vicieux où l'inefficacité engendre la frustration dans le chef de toutes les parties concernées.

La commission de suivi tient tout d'abord à énoncer trois principes, qui régissent également les relations entre les pouvoirs publics et les ONG dans d'autres pays donateurs :

VI.71. Le premier principe concerne le droit d'initiative des ONG. Les ONG ne peuvent être considérées uniquement comme le prolongement ou les exécutants de la politique officielle. En tant que groupes organisés émanant de la société civile, elles ont le droit d'avoir un programme propre, pour lequel elles peuvent avoir recours au cofinancement. Cette autonomie constitue précisément la spécificité et la plus-value potentielle des ONG. Il n'empêche toutefois que les ONG doivent engager un dialogue avec les pouvoirs publics afin d'organiser la répartition géographique de leurs actions et leurs terrains d'action.

VI.72. La commission de suivi souscrit ensuite au principe du financement par programmes, car celui-ci tend à établir une garantie de qualité dans le chef des ONG. L'expérience a montré que l'approche classique par projet donne lieu à de nombreuses inefficiences, tant sur le terrain que sur le plan administratif. Qui plus est, l'approche par projet accentue encore le morcellement du secteur. Le financement par programmes incite les ONG à travailler à long terme autour d'un programme cohérent. Il permet en outre aussi de limiter les démarches administratives. Les pouvoirs publics, quant à eux, peuvent se consacrer davantage au dialogue en vue de l'élaboration de la politique et à l'évaluation *a posteriori* de l'incidence et des résultats. Celle-ci doit ga-

VI. Samenwerken met de niet-gouvernementele samenwerkingsvormen

VI.a) *Samenwerken met de niet-gouvernementele organisaties*

Jaarlijks geeft de overheid bijna 4 miljard frank, of 1/4 van de begroting van het departement ontwikkelingssamenwerking, aan de NGO's. In vele ontwikkelingslanden spelen vele NGO's in de ondersteuning van de civiele maatschappij een vooraanstaande rol. Daarom is het vanzelfsprekend dat zowel de overheid als het Parlement uitgebreid aandacht besteden aan deze samenwerkingsvorm. Zowel uit de steekproefsgewijze doorlichting van drie NGO's als tijdens de hoorzittingen bleek duidelijk dat er belangrijke tekortkomingen zijn in de wijze waarop de relatie overheid-NGO's functioneert.

Deze tekortkomingen zijn deels terug te brengen naar disfuncties op het niveau van het ABOS. Tegelijkertijd draagt ook de NGO-wereld een deel van de verantwoordelijkheid (cf. de drie NGO-dossiers). Het is evident dat de tekortkomingen aan beide zijden van de relatie de neiging hebben elkaar te versterken. Zo komt men snel in een vicieuze cirkel terecht van ondoelmatigheid, en vandaar tot frustratie van alle betrokken partijen.

Voorafgaandelijk wil de opvolgingscommissie drie principiële uitgangspunten formuleren, die ook in andere donorlanden de relatie tussen de overheid en de NGO's regelen :

VI.71. Een eerste principe is het initiatiefrecht van de NGO's. De NGO's kunnen niet louter gezien worden als een verlengstuk of onderaannemers van het officiële beleid. Als georganiseerde groepen uit de civiele maatschappij hebben zij recht op een eigen agenda, waarvoor zij beroep kunnen doen op medefinanciering. Die autonome ruimte maakt juist de specifiteit en de potentiële meerwaarde van de NGO's uit. Dit neemt echter niet weg dat de NGO's in dialoog met de overheid moeten komen tot een disciplinering inzake de geografische spreiding van hun acties en hun actieterreinen.

VI.72. Vervolgens onderschrijft de POC het principe van de programmafinanciering want hiermee wordt er gestreefd naar het principe van de kwaliteitsgarantie langs de kant van de NGO's. De ervaring heeft aangetoond dat de klassieke projectbenadering tot talrijke inefficiënties aanleiding geeft, zowel op het terrein als op administratief vlak. Bovendien versterkt een projectbenadering de versnippering van de sector. Programmafinanciering zet de NGO's ertoe aan om op lange termijn te werken rond een coherent programma. Voorts wordt de administratieve rompslomp beperkt. De overheid kan zich meer toespitsen op beleidsdialoog en *ex-post* evaluatie van impact en resultaten. Dit laatste biedt dan weer garanties dat het Parlement en de publieke

rantir une meilleure information du parlement et de l'opinion publique en ce qui concerne l'efficacité réelle des actions.

VI.73. Le troisième principe a trait au besoin permanent de rénovation de la politique et des instruments. Le département de la Coopération au développement et la réglementation relative aux ONG doivent pouvoir s'adapter en fonction de l'évolution de la réalité sur le terrain. Ainsi, il faut toujours rester ouvert à des formes de coopération nouvelles et alternatives. S'ils restent attentifs à cette évolution et agissent en conséquence, les pouvoirs publics peuvent renforcer la dynamique du secteur.

Ces principes amènent la commission de suivi a formuler les recommandations suivantes en ce qui concerne :

* *La généralisation du financement par programme*

VI. 74. La conclusion d'un cycle de financement par programme doit toujours aller de pair avec une évaluation sérieuse. Il faut examiner minutieusement tant les procédures et les exigences administratives que l'efficacité et la pertinence des programmes. Cet examen doit se fonder sur les contrôles et les évaluations par coups de sonde pendant la durée du programme, effectués par le service Inspection et contrôle de l'AGCD, les sections et le service d'évaluation.

VI.75. Il est nécessaire de procéder à une évaluation en profondeur pour restaurer la relation de confiance entre les ONG et les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics ne peuvent accorder leur confiance que s'ils disposent de garanties suffisantes en matière de cohérence, de gestion et de suivi.

VI.76. Pour mener à bien la généralisation du financement par programme, le service des ONG de l'AGCD doit être renforcé tant en effectifs que sur le plan qualitatif. Le service doit avoir la possibilité de faire appel à des experts supplémentaires dès le début d'un cycle de programmes. L'agrément, puis le traitement des demandes de programme pourront ainsi s'effectuer de manière circonstanciée et avec professionnalisme dans les délais prévus.

Compte tenu des modifications importantes qu'entraîne l'application du nouvel arrêté royal en ce qui concerne l'agrément et la subsidiation des ONG ainsi que de la nécessité de traiter les différentes demandes de manière approfondie, la commission de suivi demande que le nouvel arrêté royal soit mis en œuvre et rendu opérationnel de manière graduelle. Le développement institutionnel, l'agrément des ONG et l'approbation des programmes sont trois stades distincts.

opinie meer te weten zullen komen over de reële doelmatigheid.

VI.73. Het derde principe houdt verband met de permanente behoefte aan vernieuwing van het beleid en de instrumenten. Het departement Ontwikkelingssamenwerking en de NGO-regelgeving moeten kunnen mee-evolueren met de realiteit op het terrein. Zo moet er steeds ruimte zijn voor nieuwe en alternatieve samenwerkingsvormen. Als de overheid hierop alert kan inspelen, kan dit enkel de dynamiek van de sector versterken.

Deze uitgangspunten brengt de opvolgingscommissie tot de volgende aanbevelingen inzake :

* *De veralgemening van de programmafinanciering*

VI.74. Het afsluiten van een cyclus van programmafinanciering dient steeds gepaard te gaan met een ernstige evaluatie. Zowel de administratieve procedures en vereisten, als de doelmatigheid en doelgerichtheid van de programma's moeten nauwgezet bekeken worden. De steekproefgewijze controles en evaluaties, tijdens de duur van het programma, opgesteld door de dienst inspectie en controle van het ABOS, de secties en de evaluatiedienst, vormen hierbij het uitgangspunt.

VI.75. Een grondige evaluatie is nodig om de vertrouwensrelatie tussen de NGO's en de overheid te vergroten. De overheid kan dit vertrouwen enkel schenken, als ze beschikt over voldoende kwaliteitsgaranties inzake coherentie, beheer en opvolging.

VI.76. Om een veralgemeende programmafinanciering in goede banen te leiden moet de NGO-dienst van het ABOS versterkt worden, zowel in aantal als kwalitatief. De dienst moet in de mogelijkheid zijn om bij aanvang van een programma-cyclus bijkomende expertise in huis te halen. Zodoende kunnen de erkenning en in een tweede fase de verwerking van de programma-aanvragen op een omstandige en deskundige manier behandeld worden en binnen de voorziene termijnen.

Gezien de belangwekkende veranderingen die het nieuwe koninklijk besluit voor de erkenning en subsidiëring van de NGO's met zich meebrengt, en de nood aan een grondige behandeling van de onderscheiden aanvragen, pleit de opvolgingscommissie voor een stapsgewijze invoering en operationalisering van het nieuwe KB. De institutionele uitbouw, de erkenning van de NGO's en de goedkeuring van de programma's zijn drie te onderscheiden stappen.

En ce qui concerne également le contenu concret de la nouvelle réglementation, il faudra en tout cas veiller au respect scrupuleux des règles de base suivantes :

— l'AGCD doit mettre les subsides à la disposition des ONG en temps voulu;

— les ONG doivent, à leur tour, présenter leurs justifications complètes dans le délai réglementaire.

* *La nécessité d'instaurer un dialogue politique permanent :*

VI.77. La commission de suivi estime également qu'il est nécessaire d'instaurer un dialogue permanent entre les pouvoirs publics, le parlement et les ONG. Ce dialogue doit porter, entre autres, sur les domaines suivants :

— les grands axes de la politique à mener;

— le rôle des ONG dans le cadre de la coopération internationale;

— la place des partenaires locaux dans le cadre de cette coopération;

— les relations avec les bureaux de coopération de la coopération belge au développement;

— la nécessité pour les ONG de développer une approche cohérente tant sur le plan géographique que sur le plan thématique;

— la complémentarité éventuelle par rapport aux choix des pouvoirs publics;

— l'assise sociale de la coopération au développement et, en particulier, des ONG;

— le rapport antagonique entre l'indépendance des ONG et le financement par les pouvoirs publics.

* *Une attitude d'ouverture*

VI.78. Le rôle des partenaires locaux dans les pays en voie de développement ne cessera de se renforcer à l'avenir, et c'est un élément positif. La commission de suivi demande dès lors d'élaborer d'urgence une réglementation applicable à cette forme de collaboration de plus en plus importante. La définition des responsabilités, les procédures de justification, la transparence financière et de fonctionnement doivent être déterminantes. Si la coopération avec les ONG locales est prévue dans la loi-programme du 24 décembre 1993, les modalités d'application font toutefois défaut.

VI.79. Etant donné que de nouvelles formes de coopération intéressantes apparaissent sans cesse, il s'indique de définir, de façon précise, la notion de confusion d'intérêts. L'ouverture et la coopération constructive profiteront à tous les intéressés. Le département de la Coopération au développement doit toujours pouvoir disposer d'informations complètes

Wat ook de concrete inhoud van de nieuwe reglementering zal zijn, volgende basisregels dienen in elk geval te worden in acht genomen :

— de subsidies dienen tijdig door het ABOS ter beschikking gesteld van de NGO's;

— de NGO's moeten op hun beurt binnen de reglementair voorziene periode hun volledige verantwoordingen voorleggen.

* *De noodzaak aan een permanente beleidsdialoog*

VI.77. De opvolgingscommissie onderschrijft de noodzaak aan een permanente dialoog tussen de overheid, het Parlement en de NGO's. Deze dialoog moet ondermeer de volgende zaken omvatten :

— de uitgangspunten van het te voeren beleid;

— de rol van de NGO's in de internationale samenwerking;

— de plaats van de lokale partners bij deze samenwerking;

— de verstandhouding met de samenwerkingsbureaus van de Belgische ontwikkelingssamenwerking;

— de noodzaak, zowel op geografisch als thematisch vlak, aan een coherente benadering door de NGO's;

— de eventuele complementariteit ten aanzien van de keuzes van de overheid;

— het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, en in het bijzonder voor de NGO's;

— het spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van de NGO's en de financiering door de overheid.

* *Een open houding*

VI.78. De rol van de lokale partners in ontwikkelingslanden zal in de toekomst enkel maar toenemen. En dit is een positieve evolutie. De opvolgingscommissie vraagt dan ook om dringend een regelgeving uit te werken voor deze in belang toenemende samenwerkingsvorm. Het vastleggen van de verantwoordelijkheden, procedures voor verantwoording, financiële transparantie en openheid bij de werking moeten richtinggevend zijn. Momenteel wordt samenwerking met lokale NGO's wel voorzien in de programmawet van 24 december 1993, maar de uitvoeringsmodaliteiten ontbreken ook hier.

VI.79. Gezien steeds nieuwe en interessante vormen van samenwerking worden ontwikkeld, is het aangewezen om het begrip « belangenvermenging » nauwgezet te omlijnen. Openheid en constructieve samenwerking komen ten goede aan alle betrokkenen. Het departement Ontwikkelingssamenwerking moet steeds kunnen beschikken over volledige infor-

concernant ces nouveaux types de coopération et, le cas échéant, avoir le droit d'effectuer des contrôles.

VI.80. Si l'AGCD devra faire preuve de plus de transparence et d'ouverture vis-à-vis du parlement et de l'opinion publique, il devrait en être de même pour les ONG. Ainsi la commission consultative ONG, les fédérations et les organes chapeautant les ONG devront transmettre leur rapport annuel au parlement, afin que celui-ci puisse y consacrer un débat.

** Evaluation et contrôle*

VI.81. Afin de faciliter le contrôle des ONG, celles-ci doivent établir une comptabilité complète et transparente selon des normes généralement acceptées, tel le plan comptable général. Ce rapport financier doit également faire état de l'affectation des intérêts.

VI.82. La future réglementation comptable doit permettre un report flexible des subsides non affectés et leur comptabilisation en tant que tels, à condition que cette faculté soit assortie de conditions précises en ce qui concerne la motivation et les délais d'introduction des demandes.

VI.83. En ce qui concerne l'imputation des frais d'administration, il serait préférable d'instaurer un régime forfaitaire, qui offre l'avantage de la simplicité. Il sera nécessaire de réaliser une étude concernant l'importance de ce forfait.

VI.84. Le contrôle comptable (limité) tel qu'il est effectué actuellement devrait être complété par un contrôle portant sur le contenu. Le suivi et l'évaluation des programmes des ONG devront être assurés tant par les ONG mêmes, qui devront pouvoir disposer des moyens nécessaires à cet effet, que par le département de la Coopération au développement (les services d'évaluation, les évaluateurs et les bureaux de coopération).

VI.85. Eu égard à la nécessité d'un dialogue approfondi sur la politique à suivre et d'une évaluation permanente des programmes, il s'impose de renforcer le service ONG au sein du département de la Coopération au développement. Il convient à cet effet de recourir à des experts internes et externes, recrutés au niveau national ou international.

VI.b) *La collaboration avec les organisations multilatérales*

En 1996, la coopération multilatérale de l'AGCD représentait 3,1 milliards de francs. Ces moyens se répartissent entre les institutions européennes et les organisations relevant des Nations unies. L'AGCD contribue en outre encore à un grand nombre de

matie van deze nieuwe samenwerkingsverbanden en het recht hebben, indien nodig, controles uit te voeren.

VI.80. De vraag om meer transparantie en openheid van het ABOS tegenover het Parlement en de publieke opinie geldt evenzeer voor de NGO's. Zo dienen de NGO-adviescommissie, de federaties en de NGO-koepels hun jaarverslagen op te sturen naar het Parlement. Zodoende kunnen deze jaarverslagen voorwerp van bespreking vormen.

** Evaluatie en controle*

VI.81. Om de controle van de NGO's te vergemakkelijken moeten de NGO's een transparante volledige boekhouding opstellen, volgens algemeen aanvaarde normen zoals het algemeen boekhoudkundig stelsel. Ook de aanwending van de intresten moet terug te vinden zijn in de financiële verslaggeving.

VI.82. In de toekomstige boekhoudkundige reglementering moet de mogelijkheid voorzien worden om op flexibele wijze niet aangewende subsidies over te dragen en alzo in te schrijven, op voorwaarde dat hieraan duidelijke voorwaarden worden gekoppeld inzake motivering en tijdige melding.

VI.83. Inzake de aanrekening van administratiekosten is het aangewezen om over te stappen naar een forfaitaire regeling wat het voordeel van de eenvoud biedt. Het bepalen van de hoogte van dit forfait zal nader onderzoek vergen.

VI.84. Aan de huidige (beperkte) boekhoudkundige controle dient een inhoudelijke evaluatie gekoppeld te worden. Opvolging en evaluatie van de NGO-programma's zal een taak zijn zowel van de NGO's zelf, die hiervoor over de nodige middelen moeten kunnen beschikken, als van het departement Ontwikkelingssamenwerking (de evaluatiediensten, de evaluatoren en de samenwerkingsbureaus).

VI.85. De nood aan een uitvoerige beleidsdialoog en een permanente evaluatie van de programma's houdt een versterking van de NGO-dienst in het departement Ontwikkelingssamenwerking in. Hierbij moet men beroep doen op interne en externe expertise van binnen- of buitenlandse oorsprong.

VI.b) *Samenwerken met de multilaterale organisaties*

De multilaterale samenwerking van het ABOS bedroeg in 1996 3,1 miljard frank. Deze middelen worden verdeeld over Europese instellingen en organisaties van het VN-systeem. Daarenboven heeft het ABOS nog een groot aantal bi-multi projecten, zoals

projets bi/multilatéraux, tels que le fonds de survie, à concurrence de 3 milliards de francs. En 1996, la participation du ministère des Finances à des institutions multilatérales (essentiellement des banques de développement) représentait près de 8 milliards de francs. La Belgique finance plus de 40 institutions et organisations internationales. Cette forme de coopération est néanmoins relativement peu connue du grand public.

Il a été peu question de la coopération multilatérale dans le cadre des enquêtes effectuées. Ce n'est que dans le dossier Mindelo (Cap-Vert) que l'on a fait état d'une participation de la Banque africaine de développement.

VI.86. La coopération multilatérale est une forme de coopération qui présente un certain nombre d'avantages spécifiques. Les contributions versées aux organisations multilatérales sont de nature à la fois universelle et neutre. On contribue au développement de l'ensemble des pays à faibles revenus. D'autre part, les organisations multilatérales n'obéissent (en principe) guère sinon pas du tout à des stratégies géopolitiques, alors que celles-ci caractérisent souvent la coopération bilatérale. Enfin, la coopération multilatérale offre un certain avantage d'échelle. C'est ainsi que les organisations multilatérales peuvent, grâce aux moyens dont elles disposent et à leur neutralité, intervenir là où un donateur bilatéral ne le pourrait pas. En outre, un nombre croissant de problèmes sont des problèmes transfrontaliers qui requièrent une approche globale.

La commission de suivi tient néanmoins à souligner le danger d'une foi aveugle dans la coopération multilatérale. L'accroissement d'échelle et la « neutralité » ne constituent pas nécessairement des garanties absolues de qualité. Le département de la Coopération au développement doit dès lors suivre de beaucoup plus près que ce n'est le cas actuellement les programmes multilatéraux auxquels la Belgique participe. Le département devrait pouvoir contrôler à tout moment l'affectation des fonds mis à disposition et, le cas échéant, des intérêts. A ce niveau aussi, il convient de mieux veiller à la qualité de la coopération. A ce propos, la commission de suivi cite l'exemple des pays nordiques, qui participent régulièrement à des missions d'évaluation communes.

VI.87. La commission de suivi plaide en d'autres termes pour un « multilatéralisme actif ». Non seulement les programmes doivent être suivis et évalués, mais le département de la Coopération au développement devrait aussi, par le biais de mandats de gestion, prendre une part plus active dans le processus décisionnel de ces organisations. Le département devrait pouvoir connaître à tout moment l'affectation des fonds versés ainsi que les intérêts éventuels. Dans de nombreux cas, ces organisations constituent, sur le plan de la préparation de la politique, une source d'inspiration utile pour le département. Le multilatéralisme actif implique également que la

het Overlevingsfonds, ten belope van 3 miljard frank. De bijdragen van het Ministerie van Financiën aan multilaterale instellingen (voornamelijk ontwikkelingsbanken) bedroegen in 1996 bijna 8 miljard frank. België financiert meer dan 40 internationale instellingen en organisaties. Nochtans is deze samenwerkingsvorm vrij onbekend bij het grote publiek.

In het kader van de gedane onderzoeken bleef het aandeel van de multilaterale samenwerking beperkt. Enkel in het dossier Mindelo (Kaap-Verdië) was er sprake van een participatie van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank.

VI.86. Multilaterale samenwerking is een samenwerkingsvorm die een aantal specifieke voordelen biedt. Bijdragen aan multilaterale organisaties zijn zowel universeel als neutraal van aard. Men draagt bij aan de ontwikkeling van het geheel van de lage-inkomenslanden. Vervolgens zijn multilaterale organisaties (in principe) weinig of niet gebonden aan geo-politieke strategieën, die vaak de bilaterale samenwerking kenmerken. Ten slotte biedt de multilaterale samenwerking een zeker schaalvoordeel. Zo kunnen ze gezien de middelen, waarover ze beschikken, en hun neutraliteit, tussenbeide komen daar waar een bilaterale donor dat niet zou kunnen. Bovendien dienen steeds meer problemen zich aan als grensoverschrijdende problemen die een globale aanpak vergen.

Toch wil de opvolgingscommissie waarschuwen voor een blind geloof in de multilaterale samenwerking. Schaalvergroting en « neutraliteit » zijn geen sluitende garanties voor kwaliteit. Het departement Ontwikkelingssamenwerking moet dan ook de multilaterale programma's, waaraan België bijdraagt, veel nauwer opvolgen dan nu het geval is. Op elk moment zou het departement zicht moeten hebben op de aanwending van de gestorte gelden en de eventuele interesten. Ook hier moet er beter gewaakt worden over de kwaliteit van de samenwerking. Zo wijst de opvolgingscommissie op de praktijk in de Noordse landen die op regelmatige basis deelnemen aan gezamenlijke evaluatiezendingen.

VI.87. De opvolgingscommissie pleit met andere woorden voor « actieve multilateralisering ». Niet alleen moeten de programma's opgevolgd en geëvalueerd worden, ook moet het departement Ontwikkelingssamenwerking door middel van beheersmandaten actiever deelnemen aan de besluitvorming van deze organisaties. Op elk moment zou het departement moeten te weten kunnen komen hoe het staat met de aanwending van de gestorte gelden en de eventuele interesten. In vele gevallen vormen deze organisaties trouwens een nuttige inspiratiebron voor het beleidsvoorbereidend werk van het departement. Actieve multilateralisering betekent ook dat België actiever zal

Belgique devra participer, de façon plus active, aux activités du comité CAD de l'OCDE.

VI.88. Le multilatéralisme actif implique toutefois une réduction de moitié du nombre des organisations avec lesquelles la Belgique travaille ainsi qu'une concentration des moyens. La Belgique pourra ainsi peser davantage sur la prise de décisions de ces organisations. Toute collaboration éventuelle avec les organisations multilatérales doit être soupesée en fonction des priorités politiques de la Belgique et de la plus-value spécifique que peuvent apporter certaines organisations. Il va sans dire que le parlement devra se prononcer sur le choix de ces organisations. Le département de la Coopération au développement doit également se forger une vision générale des objectifs à atteindre dans le domaine de la coopération multilatérale et de la manière d'organiser au mieux celle-ci.

VI.89. Les bureaux de coopération doivent, eux aussi, être associés plus étroitement au suivi des programmes multilatéraux.

VI.90. Il est possible d'éviter la production d'intérêts en veillant, autant que possible, à ce que le paiement des cotisations aux organisations internationales intervienne « *just in time* ». Une extension du système de cotisations sous la forme de certificats du trésor sans intérêts, remboursables sur demande, devra faire l'objet d'un examen plus approfondi, et, le cas échéant, de négociations. Lorsque des intérêts sont malgré tout générés, la commission de suivi demande que le département de la Coopération au développement décide de leur affectation.

VI.91. S'agissant des projets de cofinancement avec des organisations multilatérales (et d'autres donateurs), il faut tout d'abord que les différents donateurs concluent des accords clairs et précis. Il faut non seulement prévoir des clefs de répartition claires en matière de financement mais également éviter toute ambiguïté en matière de répartition des tâches et des coûts. L'AGCD doit également veiller à ce que les tâches les plus délicates ne soient pas laissées au partenaire le plus faible (autorités locales).

VI.92. Enfin, la coopération multilatérale permet d'homogénéiser la coopération au développement des différents donateurs. On pourrait s'inspirer des règles appliquées par le CAD, les Nations unies ou la Banque mondiale en ce qui concerne les procédures et les critères à appliquer à la ccopération au développement. On peut citer, à titre d'exemples, les critères relatifs à la pertinence en matière de développement ou les principes régissant les adjudications publiques. Il appartient au département de la Coopé-

deelnemen aan de werkzaamheden van het DAC-Comité van de OESO.

VI.88. Actieve multilateralisering veronderstelt wel een halvering van het aantal organisaties waarmee België samenwerkt, en een concentratie van de middelen. Op die manier kan men zwaarder doorwegen op de besluitvorming van deze organisaties. De samenwerking met de multilaterale organisaties moet men afwegen ten aanzien van de eigen beleidsprioriteiten enerzijds, en de specifieke meerwaarde van bepaalde organisaties anderzijds. Vanzelfsprekend moet het Parlement zich uitspreken over de keuze van deze organisaties. Ook moet het departement Ontwikkelingssamenwerking een algemene visie ontwikkelen over wat we juist willen bekomen met multilaterale samenwerking en hoe die best georganiseerd wordt.

VI.89. Ook de samenwerkingsbureaus moeten nauwer betrokken worden bij de opvolging van de multilaterale programma's.

VI.90. Het ontstaan van intresten kan worden vermeden door de betaling van bijdragen aan internationale organisaties zoveel mogelijk « *just in time* » te laten plaatsvinden. Een uitbreiding van het bijdrage-systeem onder de vorm van renteloze schatkistcertificaten, die op aanvraag aflosbaar zijn, dient terzake nader onderzocht en desgevallend onderhandeld. Waar er toch interesten werden gegenereerd door toelagen aan multilaterale organisaties, vraagt de opvolgingscommissie dat het departement Ontwikkelingssamenwerking beslist over de aanwending ervan.

VI.91. Bij cofinancieringsprojecten met multilaterale organisaties (en andere donoren) is een eerste vereiste dat er duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de onderscheiden donoren. Naast de klare verdeelsleutels inzake financiering moeten taken- en kostenverdeling ondubbelzinnig worden vastgelegd. Tevens moet het ABOS erover waken dat de moeilijkste taken niet worden overgelaten aan de zwakste partner (plaatselijke overheid).

VI.92. Ten slotte biedt de multilaterale samenwerking mogelijkheden om de ontwikkelingssamenwerking van de verschillende donoren te homogeniseren. De regels van de DAC, UN of Wereldbank zijn richtinggevend voor de procedures en criteria van toepassing op ontwikkelingssamenwerking. Voorbeelden zijn criteria voor ontwikkelingrelevantie, of de principes voor openbare aanbestedingen. Het departement ontwikkelingssamenwerking moet een duidelijke inventaris maken van die internationaal

ration au développement de dresser un inventaire précis des critères et procédures fixées au niveau international et de les appliquer correctement.

VII. La notion de pertinence pour le développement

En procédant à un examen approfondi des nombreux dossiers d'anquête, la commission de suivi a appris que la notion de pertinence en matière de développement est une notion difficile à définir et souvent très extensible. La discussion ardue concernant cette notion n'est en outre pas exempte de considérations idéologiques et/ou politiques.

VII.93. La commission de suivi tient cependant à définir la notion de pertinence en matière de développement.

En premier lieu, elle suggère de prendre en considération un certain nombre de critères :

— les critères qualitatifs relatifs à la pertinence en matière de développement, tels qu'ils ont été fixés par le CAD de l'OCDE (voir également chapitre II), à savoir la croissance économique, la justice sociale et la durabilité;

— la priorité accordée aux pays en voie de développement les plus pauvres, désignés en fonction de l'indice de développement humain ou de l'indice de pauvreté du l'PNUD.

Ces critères devront encore être affinés sur la base d'avis d'experts et de commissions consultatives compétentes/existantes. Ce cadre général devrait faire l'objet d'un large débat parlementaire. Il appartiendra alors aux décideurs politiques d'élaborer une définition claire dans les limites de ce cadre général.

VII.94. Ce débat social et politique doit notamment constituer le point de départ des notes de stratégie géographiques et sectorielles. Ces notes constituent l'instrument par excellence pour évaluer la pertinence des programmes et des projets en matière de développement, tant en ce qui concerne leur contenu qu'en ce qui concerne leur cohérence. Il faudrait tenir compte, à cet égard, des différents niveaux d'intervention: macro, méso et micro.

VII.95. La commission de suivi propose ensuite de prévoir un certain nombre de procédures pour garantir la pertinence en matière de développement :

— La décision relative à la sélection des pays de concentration doit être prise en connaissance de cause, compte tenu notamment de la règle de « *good governance* », des dépenses militaires, du concept « 20-20 » du sommet social de Copenhague, etc.

— L'avis du département de la Coopération au développement doit être décisif pour les projets qui lui sont propres et pour les projets en régie et doit être disponible avant que la Belgique contracte un arrangement particulier.

afgesproken criteria en die procedures en ze correct toepassen.

VII. De notie ontwikkelingsrelevantie

Het zich verdiepen in de vele onderzoeksdossiers heeft de opvolgingscommissie geleerd dat de notie ontwikkelingsrelevantie een moeilijk definieerbaar en vaak ruim interpreteerbaar begrip is. Bovendien is deze moeilijke discussie niet vrij van ideologische en/of politieke invulling.

VII.93. Toch wil de opvolgingscommissie komen tot een omlijning van de notie ontwikkelingsrelevantie.

In de eerste plaats suggereert de opvolgingscommissie een aantal belangrijke aandachtspunten waarbinnen de notie te situeren valt :

— de kwalitatieve criteria voor ontwikkelingsrelevantie, zoals die door het DAC-comité van de OESO vooropgesteld werden (zie ook hoofdstuk II), met name economische groei, sociale rechtvaardigheid en duurzaamheid;

— prioriteit voor de armste ontwikkelingslanden, zoals bepaald door de index voor menselijke ontwikkeling of de armoede-index van het UNDP.

Vervolgens moeten deze aandachtspunten verder verfijnd worden op basis van adviezen, zowel van experten als van bevoegde/bestaande adviescommissies. Over dit algemeen kader dient er een ruim parlementair debat gevoerd. Binnen dit algemeen kader is het dan aan de politieke besluitvorming om te komen tot een duidelijke omlijning.

VII.94. Deze maatschappelijke en politieke discussie moet het uitgangspunt vormen van ondermeer de geografische en sectoriële strategienota's. Deze nota's zijn het instrument bij uitstek om de ontwikkelingsrelevantie van programma's en projecten op een inhoudelijke en coherente manier te toetsen.

Hierbij moet men rekening houden met de verschillende niveaus van interventie : macro, meso en micro.

VII.95. Voorts stelt de opvolgingscommissie voor om een aantal proceduriële stappen in te voeren om de ontwikkelingsrelevantie te garanderen :

— De besluitvorming met betrekking tot de keuze van de concentratielanden dient zorgvuldig te zijn, waarbij onder meer rekening wordt gehouden « *good governance* », militaire uitgaven, het « 20-20 »-concept van de sociale top van Kopenhagen, enz.

— Het advies van het departement ontwikkelingssamenwerking moet bij de eigen projecten of projecten in medebeheer doorslaggevend zijn en moet beschikbaar zijn vooraleer België zich via een Bijzonder Vergelijk verbindt.

— Une étude de faisabilité doit toujours être réalisée avant la mise en oeuvre d'un projet. L'intervention de consultants doit toujours être demandée à temps. Cela n'a en effet pas de sens de demander un avis après coup. Lorsqu'elle demande un avis, l'AGCD doit veiller tout particulièrement au rapport qualité/prix.

En cas d'intervention de consultants, il faut veiller à ce que les termes de référence soient toujours définis avec précision et rigoureusement observés. Il s'indiquerait en outre de dresser la liste des consultants avec lesquels l'AGCD et d'autres pays donateurs ont eu des expériences positives.

— Lors de l'élaboration des projets, il y a lieu de consacrer une attention suffisante à l'identification des besoins et des priorités du partenaire. La durabilité d'un projet ne peut être assurée que si le pays partenaire peut concrétiser lui-même les termes de référence. Les sections de la coopération sont les interlocuteurs les mieux placés à cet égard. Une des missions prioritaires de l'AGCD consiste dès lors à assister en temps utile le pays à bas revenus de telle sorte que des accords équilibrés puissent être conclus. Les consultants devraient dès lors être aussi au service du partenaire.

— L'application généralisée de la méthode de planification des interventions par objectif (PIPO) permettrait de s'assurer de la pertinence en matière de développement. Le recours à une méthode standardisée permet l'identification des différents aspects et acteurs.

VIII. **Le fondement juridique de la coopération belge au développement :**

VIII.a) *Une approche générale*

Il ressort des nombreux dossiers et auditions, ainsi que de l'étude de l'Inspection des Finances, que l'assise juridique de la coopération belge au développement est précaire. On ne sait souvent pas quelles lois sont d'application ou les arrêtés d'exécution font défaut, comme pour la loi-programme de 1993.

VIII.96. Si l'on veut que la coopération belge au développement puisse mener une politique crédible à l'avenir, il faut lui donner un meilleur fondement légal. La commission de suivi propose dès lors d'adopter une nouvelle loi organique qui règle les différents aspects de la coopération belge au développement.

VIII.97. Un loi organique de la coopération belge au développement s'impose aussi pour assurer la continuité de la politique. Cette loi devrait à tout le moins à cet effet :

— définir et fixer les critères de concentration géographique;

— Een haalbaarheidsstudie dient steeds de uitvoering van projecten vooraf te gaan. Het inschakelen van consultancies moet tijdig gevraagd worden. Het vragen van advies na de feiten heeft geen zin. Bij het inwinnen van advies moet het ABOS bijzondere aandacht besteden aan de prijs/kwaliteit verhouding.

Het inschakelen van consultancies vereist dat de referentietermen steeds nauwgezet uitgewerkt en opgevolgd worden. Het zou bovendien raadzaam zijn om een lijst met consultancies aan te leggen waarmee het ABOS en andere donorlanden goede ervaringen gehad hebben.

— Bij het totstandkomen van projecten moet er voldoende ruimte voorzien worden om de noden en prioriteiten van het partnerland te identificeren. Enkel wanneer het partnerland eigen invulling kan geven aan de referentietermen, kan de duurzaamheid van een project verzekerd worden. De samenwerkingssecties ten velde zijn hier de uitgelezen gesprekspartners. Het is dan ook een prioritaire opdracht van het ABOS het lage-inkomensland tijdig in die mate bij te staan dat er evenwichtige afspraken worden gemaakt. Consultancies zouden dan ook ten dienste van het partnerland moeten zijn.

— Het veralgemeend toepassen van de doelgerichte interventieplanning-methode (DIP) is een aangewezen procedure om te waken over de ontwikkelingsrelevantie. Via een gestandaardiseerde methode kan men zo de verschillende aspecten en actoren identificeren.

VIII. **De juridische basis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**

VIII.a) *Een algemene benadering*

Uit de vele dossiers en hoorzittingen, evenals de studie van de Inspectie van Financiën, kunnen we afleiden dat de juridische basis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking wankel is. Vaak is het onduidelijk welke wetten van toepassing zijn of ontbreken er uitvoeringsbesluiten, zoals bij de programmawet van 1993.

VIII.96. Wil de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de toekomst een geloofwaardig beleid voeren, is er nood aan een betere juridische fundering. De opvolgingscommissie stelt dan ook voor om te komen tot een nieuwe organieke wet waarin de verschillende aspecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking opgenomen worden.

VIII.97. Een organieke wet voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking is ook nodig om de continuïteit van het beleid te waarborgen. Daarom zou deze wet minstens de volgende aspecten moeten behelzen :

— het bepalen en vastleggen van de criteria voor geografische concentratie;

— indiquer les secteurs prioritaires de la coopération belge au développement;

— définir les thèmes devant être abordés de façon récurrente lors de l'élaboration des programmes.

Cette loi organique devrait à la fois constituer la base juridique et définir le contenu d'un plan pluriannuel de la coopération belge au développement. Loin d'être considérée comme une donnée statique, une telle loi doit pouvoir être adaptée en fonction de l'évolution de la société dans son ensemble.

VIII.b) *Problèmes spécifiques*

La commission de suivi propose que les conventions juridiques entre exportateurs et pays à faibles revenus contiennent les dispositions qui s'imposent afin de donner au pays à faibles revenus les moyens de défendre ses intérêts légitimes élémentaires. Si toutefois le pays à faibles revenus se montre réticent à utiliser ces moyens de défense, on pourrait envisager de donner à l'Etat belge, d'une manière ou d'une autre, la possibilité juridique d'utiliser les moyens de défense prévus par le contrat en agissant de concert avec ce pays ou en se subrogeant à lui.

VIII.98. La commission de suivi souhaite plus particulièrement attirer l'attention sur l'application de la loi sur les marchés publics. Il convient toujours de permettre une concurrence et un contrôle des prix suffisants, tant dans le cadre de la coopération financière de l'AGCD que dans celui des prêts d'Etat à Etat. Il incombe à l'AGCD d'indiquer clairement la législation applicable.

VIII.99. L'application des dispositions légales belges facilite le suivi et le contrôle à effectuer par le département de la Coopération au développement. Mais les pays bénéficiaires doivent alors connaître à la fois la procédure d'attribution belge et les procédures appliquées dans nombre d'autres pays donateurs. En outre, la condition imposant d'appliquer la législation belge n'est pas de nature à inciter à prendre des responsabilités. C'est la raison pour laquelle il s'indique d'appliquer la législation locale dans les pays à faibles revenus où cela est (dans une certaine mesure) possible. En accord avec le service juridique et la cellule des marchés publics, les bureaux de coopération peuvent prêter leur concours en vue de développer la capacité nécessaire et les procédures applicables.

La commission de suivi demande dès lors que l'élaboration des notes de pays soit complétée par une étude approfondie des procédures les plus appropriées en fonction de la situation dans le pays partenaire. Il convient cependant de respecter strictement les principes régissant cette matière au niveau international. Ces principes de base doivent être repris dans les arrangements particuliers.

La commission de suivi tient enfin à attirer l'attention sur une troisième option, à savoir celle préconi-

— het aangeven van de prioritaire sectoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking;

— het bepalen van de thema's die bij het ontwikkelen van programma's steeds moeten terugkeren.

Deze organieke wet zou dan de juridische én inhoudelijke basis moeten vormen voor een meerjarenplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Zo'n wet mag echter niet gezien worden als een statisch gegeven, maar moet mee kunnen evolueren met globale maatschappelijke veranderingen.

VIII.b) *Specifieke pijnpunten*

De opvolgingscommissie stelt voor dat de juridische overeenkomsten tussen exporteurs en lage-inkomenslanden de nodige beschikkingen zouden bevatten die het lage-inkomensland de middelen garanderen on zijn legitieme, elementaire belangen te verdedigen. Indien het lage-inkomensland echter niet geneigd is deze verweermiddelen aan te wenden, zou men moeten overwegen om, op één of andere wijze aan de Belgische Staat de juridische mogelijkheid te geven de contractueel voorziene verweermiddelen te gebruiken, samen met het lage-inkomensland of in zijn plaats optredend.

VIII.98. In het bijzonder wenst de opvolgingscommissie de aandacht te vestigen op de toepassing van de wet op de overheidsopdrachten. Steeds moet er ruimte voorzien worden voor voldoende mededinging en prijscontrole, zowel voor de financiële samenwerking van het ABOS, als bij de Leningen van Staat tot Staat. Het ABOS moet steeds duidelijk aangeven welke wetgeving van toepassing is.

VIII.99. Het toepassen van de Belgische regels vereenvoudigt de opvolging en de controle door het departement Ontwikkelingssamenwerking. De hulpontvangende landen worstelen dan echter met het probleem dat ze de Belgische gunningsprocedure én de procedures van zovele andere donoren moeten kennen. Bovendien zet de eis om de Belgische wetgeving toe te passen niet aan tot responsabilisering. Daarom is het in die lage-inkomenslanden waar de capaciteit (deels) aanwezig is, aangewezen om de lokale wetgeving toe te passen. In samenspraak met de juridische dienst en de cel overheidsopdrachten kunnen de samenwerkingsbureaus bijstand verlenen om te komen tot de nodige capaciteit en bruikbare procedures.

De opvolgingscommissie vraagt dan ook dat, bij de uitwerking van de landennota's, een grondige studie wordt gemaakt welke procedures best bruikbaar zijn naargelang de situatie in het partnerland. De principes die internationaal richtinggevend zijn, moeten evenwel steeds uitdrukkelijk gerespecteerd worden. Deze basisprincipes dienen opgenomen te worden in de Bijzondere Vergelijken.

Ten slotte wil de opvolgingscommissie nog wijzen op een derde optie. Deze optie pleit voor de toepas-

sant l'application de la procédure d'attribution utilisée par les organisations internationales. Un certain nombre de principes fondamentaux reviennent systématiquement dans le cadre de ces procédures : appel à la concurrence, contrôle des prix dans le cadre de marchés de gré à gré, paiement après fourniture d'un service accepté, ... Pour le département et les pays partenaires, cette option offre l'avantage qu'ils ne doivent connaître et suivre qu'une seule réglementation.

VIII.100. L'application de la loi relative aux marchés publics doit faire l'objet d'un accompagnement et d'un suivi par le cellule Marchés publics au sein du département de la Coopération au développement. En outre, les adjudications supérieures à un certain seuil et toutes les adjudications pour lesquelles intervient une aide liée doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi par le service marchés publics et subsides à créer au sein du département de la Fonction publique (dans le cadre de la réforme du Comité supérieur de contrôle).

La cellule Marchés publics doit assister les différents services de l'AGCD, sur les plans tant technique que juridique, lors de l'attribution de marchés publics. Cela suppose une collaboration entre des personnes possédant une qualification technique et des personnes familiarisées avec la réglementation en matière de marchés publics au sens le plus large du terme. Dans le cadre de l'assistance qu'elle prodigue, la cellule doit dès lors aussi donner son avis, en ce qui concerne les notes de pays, au sujet du choix des procédures à suivre. Enfin, cette cellule devrait également pouvoir se charger de l'organisation de l'information et de la formation du département en ce qui concerne la réglementation en vigueur en matière de marchés publics.

VIII.101. Cela signifie également qu'il faut suivre de près la manière dont sont honorés les contrats d'emballage, d'expédition et d'assurance. En cas de problème, le département doit toujours intervenir à temps en concertation avec le service juridique.

S'agissant de l'emballage, de l'expédition et de l'assurance, la commission de suivi demande d'étudier ces aspects de manière approfondie en ce qui concerne l'aide d'urgence et l'aide alimentaire. Ces formes de coopérations sont actuellement en grande partie l'oeuvre de tiers (ONG, BIRB et FAO).

VIII.102. L'importance que la commission de suivi attache aux fondements juridiques de la coopération belge au développement doit se traduire par un renforcement de la capacité juridique de l'AGCD. Le service juridique doit pouvoir disposer d'un personnel qualifié suffisamment nombreux et pouvoir faire appel à des experts externes lorsque cela s'avère nécessaire.

Ce service juridique doit notamment se concentrer sur la rédaction d'arrangements particuliers, la rédaction d'offres et de cahiers des charges (y compris à

sing van de gunningsprocedure die de internationale instellingen gebruiken. In die procedures komen dus steeds een aantal basisprincipes terug : beroep op mededinging, prijscontrole bij onderhandse opdrachten, betaling na verstrekte en aanvaarde dienst, ... Deze optie biedt het voordeel dat het departement en de partnerlanden slechts één regelgeving moeten kennen en opvolgen.

VIII.100. De toepassing van de wet op de overheidsopdrachten moet begeleid en opgevolgd worden door de cel overheidsopdrachten binnen het departement Ontwikkelingssamenwerking. Voorts moeten aanbestedingen boven een bepaald niveau, en steeds die aanbestedingen waarmee gebonden hulp gemoeid is, onderworpen worden aan een grondige controle door de op te richten dienst Overheidsopdrachten en Subsidies binnen het departement Ambtenarenzaken (in het kader van de hervorming van het Hoog Comité van Toezicht).

De cel overheidsopdrachten moet, zowel op thematisch als op juridisch vlak, de verschillende diensten van het ABOS ondersteunen bij het verlenen van overheidsopdrachten. Dit impliceert een samengaan van technisch geschoolden en mensen die vertrouwd zijn met de reglementering van de overheidsopdrachten in de meest brede zin. De dienstverlening dient zich aldus uit te strekken naar het geven van advies, bij de landennota's, nopens de keuze van de te volgen procedures. Ten slotte zou deze cel ook moeten kunnen instaan voor de organisatie van de voorlichting en instructie van het departement op het vlak van de vigerende reglementering inzake overheidsopdrachten.

VIII.101. Dit betekent ook dat de oplevering van de contracten voor verpakking, verzending en verzekering nauwgezet opgevolgd wordt. Bij eventuele problemen moet het departement, in samenspraak met de juridische dienst, steeds tijdig optreden.

In het kader van verpakking, verzending en verzekering vraagt de opvolgingscommissie om deze werkwijze voor nood- en voedselhulp grondig te onderzoeken. Momenteel worden deze samenwerkingsvormen grotendeels uitgevoerd door derden (NGO's, BIRB en de FAO).

VIII.102. Het belang dat de opvolgingscommissie hecht aan de juridische onderbouw van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, moet zich vertalen in een versterking van de juridische capaciteit van het ABOS. De juridische dienst moet kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel en waar nodig externe expertise kunnen aantrekken.

Deze juridische dienst moet zich onder meer toespitsen op het uitwerken van de Bijzondere Vergelijken, het opstellen van offertes en lastenboeken (ook

l'intention de consultants), la vérification du fondement juridique de la répartition de compétences prévue et le planification des contrôles.

*
* *

Les notes de minorité suivantes ont été déposées :

annexe 1 : VLD, annexe 2 : PRL-FDF, annexe 3 : Vlaams Blok, annexe 4 : Agalev-Ecolo.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Les rapporteurs, *Le président,*

S. VERHOEVEN
J. SIMONET

D. VAN DER MAELEN

ten aanzien van consultancies), het nagaan van de juridische basis van de voorziene bevoegdheidsverdeling en het instellen van controlemomenten.

*
* *

De volgende minderheidsnota's werden neergelegd :

bijlage 1 : VLD, bijlage 2 : PRL-FDF, bijlage 3 : Vlaams Blok, bijlage 4 : Agalev-Ecolo.

*
* *

Onderhavig verslag werd eenparig goedgekeurd.

De rapporteurs, *De voorzitter,*

S. VERHOEVEN
J. SIMONET

D. VAN DER MAELEN

ANNEXE 1

Note de Minorité — groupe VLD

Les recommandations de la Commission de suivi dans le cadre de la problématique du développement en général et de la coopération belge au développement en particulier

La commission de suivi a fourni du très bon travail notamment grâce à la collaboration des services du parlement, de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances. Placés sous le signe du fair-play, les travaux se sont en outre déroulés dans un climat constructif et d'ouverture, qui participe assurément de la nouvelle culture politique.

Si nous formulons un point de vue divergent de celui de la majorité, nous n'avons pas l'intention de mettre en doute la qualité des recommandations de la commission. Au-delà de la législature, ce document restera un document d'orientation politique d'une importance capitale. D'autre part, dissimuler nos convictions politiques stratégiques et de principe, dans la perspective d'un consensus, témoignerait de malhonnêteté politique.

En tant que principal parti d'opposition, c'est notre devoir démocratique d'assumer pleinement notre rôle d'opposition, aussi en matière de coopération au développement, tout comme les partis flamands de la majorité ont assumé leur rôle de majorité principalement en formulant les recommandations générales.

En dépit des nombreux amendements qui ont été adoptés et sur lesquels nous avons également marqué notre accord, nous estimons que la commission a choisi, à juste titre, de ne pas noyer les oppositions fondamentales de contenu, de stratégie et de tactique politique dans un compromis édulcoré entre majorité et opposition.

Le monde de la coopération au développement se fonde encore toujours sur les conceptions soixante-huitardes d'une économie de la bonne cause, alors que nous estimons fondamentalement que l'économie du juste moyen, c'est-à-dire l'économie de marché, produit de meilleurs résultats *ex post*, également en matière de coopération au développement. Il est temps que le secteur de la coopération au développement renonce, lui aussi, au modèle collectiviste et se tourne vers une approche plus conforme aux réalités du marché.

S'il en est déjà ainsi sur le terrain, en matière de coopération au développement, cela ne s'est cependant pas encore traduit par une adaptation du point de vue des partis politiques, qui estiment que la bonne cause constitue le modèle social déterminant. Il s'agit sans doute d'une adaptation plus délicate à réaliser eu égard aux nombreuses relations entretenues avec les acteurs et les organisations du secteur.

Nous avons ainsi formulé notre principale critique fondamentale à l'encontre des recommandations générales. Nous avons l'impression que l'on utilise deux poids et deux mesures en ce qui concerne la formulation des principes, mais surtout en ce qui concerne l'application de ces principes dans la pratique. On se montre très critique à l'égard d'un modèle de développement fondé sur la croissance économique et associant le secteur privé et les principes relatifs à la concentration géographique et sectorielle, à la conformité au marché, au lobbying et à la confusion d'inté-

BIJLAGE 1

Minderheidsnota — VLD-fractie

De aanbevelingen van de Bijzondere Commissie in het kader van de ontwikkelingsproblematiek in het algemeen en de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder

De opvolgingscommissie heeft mede dankzij de ondersteuning van de parlementaire diensten, het Rekenhof en de Inspectie van Financiën zeer degelijk werk geleverd. En dit in een constructieve en open sfeer, die qua stijl en politieke fairplay zeker onder de noemer nieuwe politieke cultuur mag gerangschikt worden.

Indien we hier toch een standpunt afwijkend van dat van de meerderheid formuleren is het niet onze bedoeling om de kwaliteit van de aanbevelingen in twijfel te trekken. Ook over de legislatuur heen zal dit werkstuk als een belangrijk zo niet het belangrijkste beleidsdocument kunnen gehanteerd worden. Anderzijds zou het van politieke oneerlijkheid getuigen mochten we hier omwille van de consensus onze principiële en strategische politieke overtuigingen onder stoelen of banken steken.

Als belangrijkste oppositiepartij hebben we ook inzake ontwikkelingssamenwerking de democratische plicht om onze oppositietaak even ernstig te nemen als met name de Vlaamse meerderheidspartijen dat met hun meerderheidstaak gedaan hebben vooral bij de formulering van de algemene aanbevelingen.

Ondanks de vele amendementen die ook van onze zijde werden aanvaard, werd ons inziens in deze commissie terecht, gekozen om de fundamentele inhoudelijke, politiek-strategische en -tactische tegenstellingen niet in een verwaterd compromis tussen meerderheid en oppositie te verdrinken.

De wereld van de ontwikkelingssamenwerking stoelt nog steeds op het mei 1968-geloof in een economie van het goede doel daar waar wij fundamenteel van mening zijn dat de economie van het goede middel, met name de marktéconomie, *ex post* betere resultaten geeft ook inzake ontwikkelingssamenwerking. Het wordt tijd dat de verschuiving van een meer collectivistisch model naar een meer marktconforme benadering in de sector van de ontwikkelingssamenwerking wordt doorgetrokken.

Op het terrein gebeurt dit trouwens al, maar dit heeft zich met betrekking tot de ontwikkelingsproblematiek nog niet vertaald in een bijsturing van het standpunt van politieke partijen, die het goede doel als regulerend maatschappelijk model vooropstellen. Wellicht ook omdat dergelijke bijsturing, gezien de sterkere relaties met de actoren en organisaties in de sector, gevoeliger ligt.

Hiermee hebben we onze belangrijkste inhoudelijke kritiek op de algemene aanbevelingen geformuleerd. Ons inziens wordt onderhuids met twee maten en gewichten gewerkt voor wat de formulering van de principes maar vooral de toepassing van deze principes in de praktijk betreft. Voor een ontwikkelingsmodel op basis van economische groei en in samenwerking met de private sector is men zeer kritisch en worden onder andere de principes inzake geografische en sectoriële concentratie, marktconformiteit, lobbying en belangenvermenging, budgettaire

rêts, aux compensations budgétaires, à la pertinence pour le développement et, initialement aussi, à l'aide non liée, etc., font l'objet d'une interprétation très stricte.

En revanche, on fait preuve d'une grande souplesse pour un modèle de développement fondé sur une économie sociale et non marchande et la coopération au développement faisant appel au secteur non marchand, à savoir aux ONG, et on fait des exceptions aux principes ou on applique les principes selon le bon vouloir, l'autodiscipline ou la participation des parties concernées. Dans ce cas, la marge budgétaire est en outre très largement élargie.

Notre deuxième observation fondamentale concerne le fonctionnement du département de la Coopération au développement. Dans les recommandations générales, la commission préconise, certes, une revalorisation du département, mais la décision de déléguer sous-traiter des tâches bien plus nombreuses, essentiellement au secteur semi-privé, mais aussi à des experts et à des bureaux de consultance, ou à des cellules quasi-autonomes au sein du département, risque de rendre encore plus précaire la position déjà fortement ébranlée du département à l'égard des bénéficiaires des subventions. Par contre, la position et l'indépendance de l'administration à l'égard du monde politique sont renforcées. Il s'ensuit que le fossé entre le citoyen, qui assure les recettes par le biais des impôts qu'il paie, et les groupes cibles ou les groupes d'intérêts privés, qui bénéficient des fonds par le biais des subventions, se creuse encore davantage.

Troisièmement, nous doutons sérieusement, vu les expériences du passé et le haut degré de politisation et de cloisonnement au sein du département de la Coopération au développement, de l'efficacité des constructions attrayantes mises sur papier tant en ce qui concerne la structure et le management qu'en ce qui concerne l'évaluation et le contrôle.

En ce qui concerne la structure du département lui-même ainsi que les aspects relatifs au personnel, y compris celui des sections, nous pouvons difficilement prendre définitivement position à propos des mesures spécifiques proposées, qui impliquent généralement une forte augmentation du personnel, tant interne qu'externe, si ces mesures ne s'inscrivent pas dans un plan global tenant compte des restrictions budgétaires, notamment de celles prévues pour l'avenir.

De plus, nous n'avons pas de garanties suffisantes que le renforcement et la revalorisation qualitative du département n'entraîneront pas une explosion des conflits et cloisonnements internes actuels au lieu d'y apporter une solution. Ce n'est pas parce qu'un effort considérable a été consenti dans les recommandations générales pour se placer au-dessus de ces conflits que les oppositions idéologiques, politiques, partisanes, communautaires, catégorielles et personnelles vont disparaître, même si de nouvelles personnes prennent place dans la nouvelle structure.

La qualité de l'évaluation dépend de la qualité du responsable principal. Même si celui-ci est désigné par le parlement, nous avons un peu moins confiance en cette procédure que les partis de la majorité, qui choisiront en dernier ressort.

Une autre lacune tout aussi importante en ce qui concerne l'évaluation est l'absence d'un mécanisme de feed-back assortie d'une sanction et d'un mécanisme de comparaison prévoyant le classement des différents programmes de développement et projets en fonction de leur pertinence et/ou de leur efficacité en ce qui concerne le développement, indépendamment du statut public, semi-public, privé, bilatéral, multilatéral, direct ou indirect de ceux qui perçoivent

compensaties, ontwikkelingsrelevantie en oorspronkelijk ook ongebonden hulp zeer strikt geïnterpreteerd.

Terwijl men voor een ontwikkelingsmodel op basis van een sociale en zachte economie en ontwikkelingssamenwerking met het middenveld, met name de NGO's, zeer soepel is en de toepassing van principes ofwel wordt uitgezonderd ofwel wordt overgelaten aan de goede wil, de zelfdiscipline of de inspraak van de betrokkenen. Bovendien wordt hier de budgettaire marge met name naar boven toe zeer ruim opengezet.

Onze tweede fundamentele bemerking betreft de werking van het departement ontwikkelingssamenwerking. In de algemene aanbevelingen wordt weliswaar gepleit voor een opwaardering van het departement maar de keuze voor een ingrijpende verdere uitbesteding van taken, vooral aan de semi-private sector, maar ook aan experten en adviesbureaus, of quasi-autonome cellen binnen het departement houdt een groot risico in dat de toch al flink aangetaste positie van het departement ten overstaan van de subsidietrekkers verder wordt uitgehold. Terwijl anderzijds de positie en onafhankelijkheid van de administratie tegenover de politiek wordt verstevigd. Zodat uiteindelijk de kloof tussen de burger, die voor de inkomsten via belastingen zorgt, en de particuliere doel- of belangengroepen, die de centen via subsidies krijgen, nog groter wordt.

Ten derde hebben we, gezien de ervaringen in het verleden en de hoge graad van politisering en verkokering binnen het departement ontwikkelingssamenwerking, sterke twijfels over de effectiviteit van de op papier zeer degelijk ogende constructies zowel inzake structuur en management als inzake evaluatie en controle.

Voor wat de structuur van het departement zelf en de aspecten die het personeel inclusief de secties betreffen, kunnen we moeilijk een definitief standpunt innemen in verband met de voorgestelde specifieke maatregelen, die veelal neerkomen op een forse uitbreiding van personeel, zowel intern als extern, zonder dat dit wordt gekaderd in een volledig plan waarbij rekening wordt gehouden met de beperkingen inzake budget, ook naar de toekomst toe.

Bovendien hebben we onvoldoende garanties dat de versterking en de kwalitatieve opwaardering van het departement niet veeleer zal leiden tot een explosie in plaats van tot een oplossing van de huidige interne conflicten en verkokering. Het is niet omdat in de algemene aanbevelingen een ernstige inspanning wordt gedaan om zich boven deze conflicten te plaatsen dat in de toekomst de ideologische, politieke, partijpolitieke, communautaire, groeps- of persoonlijke tegenstellingen van de baan zijn zelfs als in de nieuwe structuur nieuwe mensen komen.

De kwaliteit van de evaluatie staat of valt met de kwaliteit van de hoofdverantwoordelijke. Zelfs als die door het parlement wordt aangeduid hebben we als oppositie in deze procedure iets minder vertrouwen dan de meerderheidspartijen, die de keuze *in fine* zullen bepalen.

Een even belangrijke lacune met betrekking tot de evaluatie is het ontbreken van zowel een sanctionerend terugkoppelingsmechanisme als van een vergelijkend mechanisme waarbij de verschillende ontwikkelingsprogramma's en projecten worden gerangschikt op basis van hun ontwikkelingsrelevantie en/of ontwikkelingsefficiëntie, onafgezien van het publiek, semi-publiek, privaat, bilateraal, multilateraal, direct of indirect statuut van de

les subventions. Faute d'un tel classement, le parlement éprouvera de grandes difficultés à accorder, dans le respect des limites budgétaires, la priorité aux projets qui présentent la plus grande pertinence pour le développement, d'autant que les notions de développement et de pertinence pour le développement ne manqueront pas d'être aussi interprétées politiquement et idéologiquement, ainsi qu'il a été précisé à juste titre dans les recommandations.

Quelque grands que puissent être ou paraître les problèmes dans le domaine de la coopération au développement, nous estimons que le débat politique, à mener à la fois au parlement et en dehors de celui-ci, doit porter prioritairement sur le sens et le financement (comment et par qui ?) du développement. Si ce débat fondamental n'a pas lieu, nous craignons que la mise en œuvre des recommandations de la commission spéciale, tout comme celle de nombreuses enquêtes et restructurations précédentes, n'échoue de nouveau au niveau du département de la Coopération au développement, en dépit de toutes les bonnes intentions. Et comme le montre l'enquête de la commission spéciale, les risques d'accidents graves sont très importants dans ces circonstances.

Notre réticence générale s'exprime à l'égard de toutes les recommandations spécifiques afférentes à la problématique décrite ci-dessus. Nos réserves se limitent dans de nombreux cas à certains parties de ces recommandations et/ou elles sont motivées par le fait que nous n'avons aucune idée de la manière dont une recommandation spécifique sera concrètement transposée dans un cadre global par le gouvernement (en ce qui concerne, par exemple, le personnel, les sections, la restructuration du département, l'évaluation et le contrôle) ou par le fait que nous souhaitons s'insèrent dans nos prises de position que le débat parlementaire (en ce qui concerne, par exemple, la problématique des ONG et la notion de pertinence pour le développement).

Il s'agit des recommandations ou chapitres spécifiques suivants : I.6., II.13., II).c., IV, IV.51., VI. et VII.

subsidietrekkers. Zonder dergelijke rangschikking zal het voor het parlement zeer moeilijk zijn om binnen de budgettaire beperkingen prioriteit te geven aan de meest ontwikkelingsrelevante programma's en projecten. Te meer omdat de noties ontwikkeling en ontwikkelingsrelevantie, zoals terecht gesteld in de aanbevelingen, onvermijdelijk ook politiek/ideologisch ingevuld worden.

Hoe groot de problemen binnen de ontwikkelingssamenwerking ook mogen zijn of lijken toch menen wij dat prioritair zowel in het parlement als daarbuiten het politieke debat moet worden gevoerd over wat ontwikkeling is en hoe en door wie die moet ondersteund worden. Indien dit fundamentele debat niet wordt gehouden vrezen we dat de implementatie van de aanbevelingen van de bijzondere commissie net zoals de implementatie van vele voorgaande onderzoeken en herstuctureringen met name op het departement ontwikkelingssamenwerking opnieuw de mist zullen ingaan, alle goede bedoelingen ten spijt. En zoals uit het onderzoek van de bijzondere commissie blijkt is de kans op ernstige accidenten in dergelijke weersomstandigheden erg groot.

Ons algemeen voorbehoud vertaalt zich naar alle specifieke aanbevelingen, waar bovenstaande problematiek wordt behandeld. Waarbij het voorbehoud in vele gevallen beperkt blijft tot bepaalde onderdelen van deze aanbevelingen en/of het voorbehoud wordt gemaakt omdat we geen zicht hebben hoe de specifieke aanbeveling in een globaal kader concreet zal worden ingevuld door de regering (bijvoorbeeld personeel, secties, herstructurering departement, evaluatie en controle) of omdat we onze houding willen kaderen in het parlementaire debat (bijvoorbeeld NGO-problematiek, notie ontwikkelingsrelevantie).

Het betreft volgende specifieke aanbevelingen of hoofdstukken : I.6.; II.13.; II).c.; IV.; IV.51.; VI. en VII.

ANNEXE 2

Note de minorité — groupe PRL-FDF

Déliement de l'aide

Le groupe PRL-FDF considère que le premier critère à prendre en compte pour toute activité dans le cadre de la coopération au développement est à l'évidence son impact sur le développement économique et social du pays bénéficiaire.

Ce n'est pas perdre de vue cet impératif que vouloir associer à nos projets, dans toute la mesure du possible, le secteur privé et spécialement l'industrie belge.

Le PRL-FDF est cependant disposé à envisager un vaste débat sur l'importante question du déliement de l'aide.

Dans cette perspective, un préalable utile serait d'obtenir du gouvernement belge qu'il dépose au Parlement une étude sérieuse des conséquences socio-économiques d'un déliement de l'aide.

Cette étude devrait notamment s'attaquer au problème économique résidant dans la difficulté de mesurer non seulement le phénomène lui-même de l'aide liée (controverse sur son champ d'application, sur l'aide liée officielle par opposition à l'aide liée *de facto*, ...) mais surtout l'avantage pour le pays donateur, en l'occurrence la Belgique (balance des paiements et impact sur l'emploi).

En toute hypothèse, le PRL-FDF estime qu'un déliement de l'aide ne pourrait s'envisager que par étapes successives et que pendant la transition de l'aide liée vers l'aide déliée, des mesures devraient être prises pour que la position concurrentielle de nos entreprises ne soit pas affectée.

Les processus de négociation devraient tenir compte du fait que l'aide officiellement non liée de tel concurrent peut en effet être liée *de facto* (ainsi la composition sectorielle des projets d'aide peut être telle qu'elle augmente les possiblités d'achat dans le pays donateur. Les types d'activité qui bénéficient de l'aide sont eux aussi importants : le soutien aux projets offre beaucoup plus d'occasions de lier l'aide que le soutien à la balance des paiements).

L'option stratégique que constitue le choix du déliement devrait s'accompagner d'une concentration de notre aide au développement.

— Dans un premier temps, la Belgique pourrait procéder à un déliement réciproque de l'aide (c'est-à-dire à l'ouverture des adjudications aux pays qui délient eux aussi leur aide) au niveau de l'UE puis de l'OCDE.

Dans la préparation et la mise en œuvre de ce déliement, il conviendrait de s'assurer du caractère véritablement et concrètement simultané du déliement par nos concurrents. En effet, à défaut d'une coordination internationale dans le déliement, les pays donateurs seraient pris dans un dilemme : ceux qui engageraient le processus de déliement nuiraient à leurs propres intérêts si les autres ne suivaient pas, à moins que des pratiques de liens informels ne rendent ineffective la réduction des liens formels. Ainsi les chances d'un déliement substantiel

BIJLAGE 2

Minderheidsnota — PRL-FDF-fractie

Niet-gebonden hulp

Volgens de PRL-FDF-fractie is het eerste criterium dat voor iedere activiteit in het kader van de ontwikkelingssamenwerking in aanmerking dient te worden genomen, zonder enige twijfel de impact ervan op de economische en sociale ontwikkeling van het begunstigde land.

Dat doel wordt niet uit het oog verloren wanneer wordt getracht de privé-sector en in het bijzonder de Belgische industrie in de mate van het mogelijke bij onze projecten te betrekken.

De PRL-FDF is evenwel bereid een grondig debat te houden over de belangrijke kwestie van de niet-gebonden hulp.

In dat opzicht ware het nuttig dat de Belgische regering bij wijze van voorbereiding het parlement een ernstige studie aangaande de socio-economische gevolgen van niet-gebonden hulp zou voorleggen.

Die studie zou zich met name moeten toespitsen op het economisch knelpunt : niet alleen het fenomeen zelf van de gebonden hulp (controverse over het toepassingsgebied ervan, over de officiële gebonden hulp tegenover de *de facto* gebonden hulp, ...), maar vooral het voordeel voor het donorland — *in casu* België — (betalingsbalans en invloed op de werkgelegenheid) zijn moeilijk meetbaar.

Wat er ook van zij, de PRL-FDF is van oordeel dat de niet-gebonden hulp slechts in opeenvolgende stappen te overwegen valt en dat tijdens de overgang van gebonden naar niet-gebonden hulp maatregelen zouden moeten worden genomen, om te voorkomen dat de concurrentiepositie van onze bedrijven schade wordt berokkend.

Tijdens het onderhandelingsproces zou rekening moeten worden gehouden met het feit dat de officiële niet-gebonden hulp van een bepaalde concurrent inderdaad *de facto* gebonden kan zijn (zo kan de sectorale samenstelling van de hulpprojecten er zo uit zien dat dit neerkomt op een stijging van de aankoopmogelijkheden in het donorland. Ook belangrijk is het soort van activiteit dat wordt gesteund : de ondersteuning van projecten biedt veel meer mogelijkheden om de hulp te binden dan de ondersteuning van de betalingsbalans).

De strategische keuze, met name die voor niet-gebonden hulp, zou met een concentratie van onze ontwikkelingshulp gepaard moeten gaan.

— In een eerste fase zou België een stelsel van wederzijdse niet-gebonden hulp kunnen toepassen (dat wil zeggen aanbestedingen openstellen voor landen die hun hulp ook loskoppelen) op het vlak van de EU- en nadien van de OESO-landen.

Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van dat stelsel van niet-gebonden hulp zou men zich ervan moeten vergewissen of ook onze concurrenten dat stelsel *in concreto* werkelijk toepassen, en dat ook gelijktijdig doen. Komt er op internationaal vlak geen coördinatie van die loskoppeling, dan staan de donorlanden immers voor een dilemma : zij die met niet-gebonden hulp beginnen, zouden hun eigen belangen schaden als de andere landen niet volgden, tenzij praktijken van informele banden het terugdringen van de formele banden zouden opheffen. Op die manier zullen de

n'augmenteront que si celui-ci est effectué collectivement et de façon coordonnée.

Pour le surplus, le groupe PRL-FDF souscrit aux quatre recommandations reprises aux points 66 à 69 concernant l'aide liée, sans percevoir la pertinence de la référence (au point 67) à l'exemple hollandais.

Rôle du parlement

A propos de la recommandation n° 51, le PRL-FDF s'oppose à la création d'une sous-commission parlementaire chargée de la coopération au développement. Il estime en effet que le débat en matière de politique extérieure doit être concentré au sein de la commission des Relations extérieures.

kansen op een wezenlijke loskoppeling alleen maar toenemen als die loskoppeling gezamenlijk en gecoördineerd verloopt.

Voor het overige kan de PRL-FDF-fractie zich aansluiten bij de vier aanbevelingen met betrekking tot de gebonden hulp in de punten 66 tot 69, maar ziet ze niet goed wat het nut is van de verwijzing (in het punt nr 67) naar het Nederlandse voorbeeld.

Rol van het parlement

In verband met aanbeveling nr 51, kant de PRL-FDF-fractie zich tegen de oprichting van een parlementaire subcommissie belast met ontwikkelingssamenwerking. Ze is immers van mening dat het debat inzake het buitenlands beleid moet worden geconcentreerd in de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen.

ANNEXE 3

Note de Minorité — groupe Vlaams Blok

Commission spéciale chargée du suivi du problème de l'Administration générale de la coopération au développement

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	229
1. Le besoin d'objectifs précis	231
2. Européen sans complexes !	232
3. Scission du département de la coopération au développement	233
4. ONG : des vaches sacrées et de leurs subventions	233
5. Missions de l'AGCD	236
6. Le personnel de l'AGCD	237
7. Et quid de la direction de l'AGCD ?	238
8. Aide au développement et immigration	238
9. La norme sacro-sainte de 0,7 %	238
10. Evaluation et contrôle	239
11. Faut-il supprimer l'aide liée ?	240
12. L'Office national du Ducroire	240
13. La coopération multilatérale	240
14. Observation finale concernant les droits de l'homme	241

INTRODUCTION (1)

Il n'est pas inimaginable que l'avalanche de scandales qui a secoué l'AGCD ne débouche sur des conclusions erronées ou insatisfaisantes : la tentation sera grande, en effet, de se braquer sur les faits concrets qui ont donné lieu à certains abus. C'est ainsi qu'il est de nouveau question, pour la nième fois, de la nécessaire réforme de l'AGCD, de la nécessité d'appliquer une politique de concentration, de la remise en cause de l'aide liée, de la limitation du nombre d'ONG, etc. Toutefois, on omet de la sorte de poser une question importante : la cause essentielle de l'échec de la politique de coopération ne réside-t-elle pas dans le fondement même de cette politique ?

L'Occident s'est toujours efforcé de transplanter un maximum de modèles de son patrimoine technico-économique, notamment sur le continent noir. Se fondant sur l'idée fondamentale, implicite ou non, que leur type de société était l'étalon de la civilisation, les blancs ne se sont épargné aucun effort pour façonner à leur image les pauvres noirs arriérés. La plupart du temps, cet idéalisme douteux s'est accompagné d'un égocentrisme économique camouflé en compassion. Jamais l'on ne s'est demandé si ces noirs

(1) Cette introduction traite principalement de l'aide au développement accordée par l'Occident à l'Afrique, mais l'analyse est, nous semble-t-il, également pertinente, dans une mesure plus ou moins importante, en ce qui concerne l'ensemble de l'aide au développement accordée depuis la guerre, quels qu'en soient les pays bénéficiaires.

BIJLAGE 3

Minderheidsnota — Vlaams Blok-fractie

Bijzondere commissie belast met de opvolging van de problemen van het algemeen bestuur voor ontwikkelingssamenwerking

INHOUD

	Blz.
INLEIDING	229
1. Nood aan duidelijke doelstellingen	231
2. Europees zonder complexen !	232
3. Splitsing van het departement	233
4. NGO's : over Heilige koeien en hun subsidies.	233
5. Taken voor het ABOS	236
6. Het ABOS-personeel	237
7. En wat met de ABOS-top ?	238
8. Ontwikkelingshulp en de vreemdelingen	238
9. 0,7 als Hoogheilig getal	238
10. Evaluatie en controle	239
11. Weg met de gebonden hulp ?	240
12. Delcredere	240
13. De multilaterale samenwerking	240
14. Algemene slotopmerking inzake mensenrechten	241

INLEIDING (1)

Het is niet ondenkbaar dat de schandaallawine die is ontstaan in verband met het ABOS tot verkeerde of niet afdoende conclusies zal leiden : de verleiding zal immers groot zijn zich blind te staren op de concrete feiten die tot bepaalde misbruiken aanleiding gaven. Zo horen we weer maar eens, voor de zoveelste keer, spreken over de zo noodzakelijke hervorming van deze dienst, de noodzaak van een concentratiepolitiek, het in vraag stellen van gebonden hulp, beperking van het aantal NGO's enzovoort. Er wordt in dezen echter één belangrijke vraag uit het oog verloren : ligt de grondoorzaak van het falend ontwikkelingsbeleid niet in het uitgangspunt ervan ?

Het Westen heeft zich steeds uitermate ingespannen om zoveel mogelijk patronen van zijn technisch-economisch patrimonium op bijvoorbeeld het zwarte continent over te planten. Vanuit de al dan niet impliciete grondidee dat onze samenlevingsvorm de norm is waaraan de beschaving moet worden afgemeten werd geen inspanning geschuwd om de arme achterlijke zwarte te kneden naar het blanke evenbeeld. Veelal ging dit bedenkelijke idealisme dan ook nog eens gepaard met een als medelijden gecamoufleerd

(1) In deze inleiding nemen we vooral de westerse ontwikkelingshulp in Afrika op de korrel, maar in meerdere of mindere mate gaat de analyse ons inziens op voor zowat alle naoorlogse ontwikkelingshulp, waar dan ook.

étaient d'accord de devenir blancs et de vivre dans une société taillée à la mesure des blancs.

Si l'on se place dans la perspective historique linéaire des idéologies dominantes de l'Occident, il était évident que la société occidentale, forte de son bien-être matériel accru et de ses capacités techniques en croissance exponentielle, était bien supérieure à celle de « nègres évoluant nettement moins vite ».

Je ne révélerai rien en affirmant que le bilan de cette aide occidentale est affligeant. On ne parle pas de l'Afrique parce qu'elle a rejoint à la vitesse de l'éclair le concert des nations, mais encore et toujours en raison des sécheresses, des famines et des génocides.

Le noir est-il incorrigible ? Ne veut-il rien apprendre ? Peut-être vaudrait-il mieux se demander : le blanc est-il vraiment incorrigible ? Ne veut-il vraiment rien apprendre ?

C'est ainsi qu'il va de soi que de nombreux conflits sanglants d'Afrique sont la conséquence directe du découpage territorial, de style cubiste, hérité de la colonisation occidentale. La coexistence forcée de plusieurs peuples et cultures a entraîné, en Afrique aussi, de graves conflits. Tout peuple, toute communauté culturelle, s'efforcera toujours, par essence, de créer un espace dans lequel il peut développer sa propre identité, et il déclarera toujours la guerre à ceux qui tenteront de s'opposer à ses efforts. N'est-ce pas le fait d'avoir méconnu trop longtemps cette réalité qui est à l'origine des événements qui se déroulent aujourd'hui en Afrique ?

Un premier projet de développement très concret pourrait dès lors consister à témoigner de la compréhension et de la sympathie aux différents peuples et tribus africains en quête d'identité et d'indépendance et à les soutenir dans cette démarche. De même que seule la pluralité organique des différentes communautés culturelles européennes peut donner corps à une véritable unité européenne, c'est l'application du même principe qui pourra donner corps à un modèle consensuel africain. Il ne s'agit pas de transplanter un modèle occidental sur un autre continent, mais de réparer une faute occidentale et de répondre à une aspiration naturelle et universelle à l'autodétermination. Plus que jamais, on peut aujourd'hui constater à quel point cette aspiration est universelle.

Cet aspect d'identité est non seulement important sous l'angle de la prévention de conflits, mais également d'un point de vue démocratique. L'Occident ne cesse en effet d'insister sur la nécessaire démocratisation et sur le respect des droits de l'homme. Les Occidentaux considèrent généralement que cette forme d'organisation démocratique est la seule à offrir des garanties suffisantes de respect de la dignité humaine. La démocratie ne peut cependant se développer que dans une communauté qui se sent plus ou moins homogène. Le débat sensé, qui constitue le fondement du jeu démocratique, ne se conçoit en effet qu'en présence d'acteurs qui partagent implicitement des valeurs et une image culturelle identiques, une histoire et des traditions relativement communes. Faute d'identité, ou lorsque le caractère artificiel de l'Etat concret rend impossible cette identité, on assiste tout au plus une simulation des règles fondamentales de la démocratie. Œuvrer pour la démocratisation de l'Afrique sans l'imposer de façon brutale suppose qu'on emprunte la voie, trop souvent vilipendée, de l'identité culturelle.

economisch eigenbelang. Nooit werd nog maar de vraag gesteld of deze zwarte wel een blanke wilde worden, wel wilde leven in een op blanke maat gesneden maatschappijvorm.

Vanuit het lineair geschiedenisperspectief van de heersende ideologieën in het Westen, moést de westerse samenlevingsvorm, met zijn toegenomen materiële welvaart en zijn exponentieel groeiend technisch kunnen wel superieur zijn aan die van « de veel minder snel evoluerende neger ».

Ik vertel niets nieuws als ik zeg dat de balans van deze westerse hulp zeer bedroevend is. Afrika komt niet in het nieuws omdat het zich pijlsnel heeft ingeschakeld in de vaart der volkeren. Nog steeds komt Afrika in het nieuws omwille van droogte, hongersnood, genocide.

Is de zwarte dan onverbeterlijk ? Wil hij het niet leren ? Wellicht kunnen we ons beter de vraag stellen : is de blanke dan echt onverbeterlijk ? Wil hij het echt niet leren ?

Zo hoeven we er toch geen tekening bij te maken dat vele van de bloederige conflicten in Afrika het rechtstreekse uitvloeisel zijn van de kubistische grenstekeningen die het koloniale westen daar heeft achtergelaten. Het gedwongen samenleven van verschillende volkeren en culturen heeft ook in Afrika tot ernstige conflicten geleid. Een volk, een cultuurgemeenschap, zal er vanuit zijn wezen steeds naar streven een ruimte te creëren waarbinnen het zijn eigen identiteit tot ontwikkeling kan brengen, en het zal steeds de strijd aanbinden tegen diegenen die dat streven trachten te fnuiken. Is het niet de te lange miskenning van deze realiteit die aan de oorsprong ligt van wat we vandaag in Afrika zien gebeuren ?

Een eerste zeer concreet ontwikkelingsproject zou er dan ook in kunnen bestaan om het streven naar eigenheid en onafhankelijkheid van de verschillende Afrikaanse volkeren of stammen met begrip, sympathie en steun te bejegenen. Zoals een echte Europese eenheid maar gestalte kan krijgen doorheen de organische veelheid van haar onderscheiden cultuurgemeenschappen, zo kan een Afrikaans consensusmodel immers maar gestalte krijgen doorheen hetzelfde principe. Dit is geen transplantatie van een westers model op een ander continent, maar een herstellen van een westerse fout en een beantwoorden aan een natuurlijk en universeel verlangen tot zelfbeschikking. Hoe universeel dit streven wel is kunnen we vandaag de dag meer dan ooit in de wereld waarnemen.

Dit identiteitsaspect is overigens niet alleen belangrijk vanuit het oogpunt van de conflictpreventie, maar ook vanuit democratisch oogpunt. Er wordt door het westen immers steeds gehamerd op de noodzaak van democratisering, en op respect voor de mensenrechten. Westerlingen beschouwen deze democratische organisatievorm doorgaans immers als de enige die voldoende garanties biedt inzake het respect voor de menselijke waardigheid. Democratie kan echter maar gedijen binnen een gemeenschap die zichzelf als min of meer homogeen ervaart. Het redelijk debat, dat de grondslag vormt voor het democratische spel, is immers maar denkbaar tussen actoren met een impliciet gedeeld waardenpatroon, cultuurbeeld, met een min of meer gemeenschappelijke historiek en traditie. Waar dit niet bestaat, of door de kunstmatigheid van het concrete staatsverband onmogelijk wordt gemaakt, kan er hooguit sprake zijn van een simulatie van de democratische grondregels. Werk maken van de democratisering van Afrika, zonder deze bruut op te dringen, kan dus enkel verlopen via de te vaak verguisde weg van de culturele identiteit.

C'est dans le même souci, à savoir celui de ne pas franchir certaines limites lorsque nous imposons notre propre modèle occidental, que nous devons moins axer notre aide au développement sur les investissements matériels massifs, immanquablement inspirés de notre modèle économique, et offrir plutôt des possibilités d'alphabétisation, d'épanouissement et de formation de la population. L'usage que les Africains feront de cette matière première qu'est la connaissance ne nous regarde pas. Loin d'être axés sur une norme magique de 0,7 % (qui constitue depuis tellement longtemps le dogme d'une certaine sorte de tiers-mondistes), nos efforts doivent plutôt viser à créer les possibilités d'un développement durable de la population que ce soit sur le plan de l'acquisition de connaissances ou sur celui de la constitution organique d'une nation. Nos responsabilités ne vont pas au-delà, pas plus que nos compétences. Moins il y aura d'immixtion de la part de l'Occident, mieux ce sera. S'il y a une leçon à retenir des nombreuses décennies de soi-disant aide à la coopération, c'est bien celle-là. Ou, ainsi que l'a exprimé le ministre des Affaires étrangères, Erik Derycke, dans une tribune du « Standaard » du 23 avril 1997 : « Lorsque nous déployons beaucoup d'efforts et que nous plaidons sans cesse pour la responsabilisation des Africains, c'est en premier lieu en sachant que les solutions imposées de l'extérieur sont vouées à l'échec et témoignent en outre d'un manque de respect. »

La position que nous défendons ne pourra que favoriser une approche adulte et respectueuse du continent noir. En agissant de façon hystérique tel qu'il le fait actuellement à l'égard du tiers-monde, l'Occident semble en effet se donner bonne conscience plutôt que de contribuer efficacement à l'amélioration de la situation sur place. L'Afrique est adulte, il est temps de la laisser se débrouiller.

On n'est jamais mieux servi que par soi-même : pourquoi cela ne s'appliquerait-il pas à l'Afrique ? Le but ne peut en effet pas être de soumettre l'Afrique au laminoir égalitaire du conformisme mondial par le biais de la coopération au développement.

QUELQUES OBSERVATIONS CONCERNANT LA CRISE DANS LE SECTEUR DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

1. LE BESOIN D'OBJECTIFS PRECIS

Avant de redéfinir l'outil AGCD, la politique doit mettre au point une vision claire et précise de la manière dont elle conçoit la coopération au développement. Il doit s'agir d'une vision à long terme se démarquant des schémas de pensée traditionnels et figés. C'est ainsi qu'il faudra s'attacher au facteur transfert de connaissances, plutôt qu'à l'injection de montants financiers énormes.

Le transfert de connaissances signifie que si la coopération au développement peut fournir les briques, ou mieux encore apprendre à produire des briques, il est préférable qu'elle n'impose ni les plans ni l'architecte, comme c'est bien trop souvent le cas actuellement. Une attention accrue peut également être accordée aux tendances indépendantistes et fédéralistes prévalant par exemple en Afrique. Les frontières coloniales rectilignes empêchent souvent toute gestion efficace et génèrent des querelles ethniques

Vanuit dezelfde bekommernis, namelijk de inperking van het opdringen van ons eigen, westerse model, dient onze ontwikkelingshulp zich minder te bekommeren om massieve materiële investeringen, onvermijdelijk steeds geënt op ons economisch beeld, dan wel om het aanbieden van de mogelijkheden tot alfabetisering, zelfontwikkeling en vorming van de bevolking. Hoe de Afrikanen verder met deze grondstof die kennis heet omspringen, is onze zaak niet. Ons streven moet zich ook niet richten op een magische 0,7 % -norm (reeds zolang het dogma van een bepaald soort tiers-mondisten) maar op het creëren van de mogelijkheden tot duurzame ontwikkeling van de bevolking, zowel op het vlak van kennisverwerving als op het vlak van organische natievorming. Verder reikt onze verantwoordelijkheid niet, verder reikt onze bevoegdheid niet. Hoe minder het Westen zich moeit, hoe beter. Als er één les is die we kunnen trekken uit ettelijke decennia zogenaamde ontwikkelingshulp, dan is het wel deze. Of zoals minister van Buitenlandse Zaken Derycke het uitdrukte in zijn vrije tribune in « De Standaard » van 23 april 1997 : « Wanneer wij ons veel inspanningen getroosten en onophoudelijk pleiten voor responsabilisering van de Afrikanen, dan is dat op de eerste plaats in de wetenschap dat oplossingen die van buitenaf worden opgedrongen, gedoemd zijn te mislukken en bovendien getuigen van een gebrek aan respect. »

Een volwassen, respectvolle benadering van het zwarte continent, kan bij dit alles slechts gebaat zijn. Met de huidige hysterische houding ter attentie van de Derde Wereld lijkt het Westen zich immers eerder een goed geweten te kopen, dan wel effectief bij te dragen aan een verbetering van de toestand ter plaatse. Afrika is volwassen, het is tijd om het écht los te laten.

Wat we zelf doen, doen we beter : waarom zou dit niet voor Afrika gelden ? Het kan of mag immers niet de bedoeling zijn om via de ontwikkelingshulp de egalitaire pletwals van het mondiale conformisme ook Afrika te laten verstoren.

ENKELE OPMERKINGEN IN VERBAND MET DE CRISIS IN DE SECTOR VAN DE ONTWIKKELINGSHULP

1. NOOD AAN DUIDELIJKE DOELSTELLINGEN

Vooraleer tot een hertekening van het werkinstrument ABOS over te gaan, moet de politiek een duidelijke visie ontwikkelen in verband met de manier waarop zij aan ontwikkelingssamenwerking wenst te doen. Deze visie moet een lange-termijn-visie zijn en losgeweekt worden uit de traditionele, vastgeroeste denkschema's. Zo zal er bijvoorbeeld aandacht moeten besteed worden aan de factor « kennisoverdracht » eerder dan aan het inpompen van enorme financiële bedragen.

Met kennisoverdracht bedoelen wij dat ontwikkelingssamenwerking eventueel wel de bakstenen mag leveren, of beter gezegd : de methode om de bakstenen te maken, maar liefst niet de plannen voor de bouw oplegt of de architect opdringt, wat nu al te vaak het geval is. Eveneens kan meer aandacht besteed worden aan onafhankelijkheids- en federaliseringstendenzen in bijvoorbeeld Afrika. Koloniale kubistische grenzen maken een efficiënt beheer vaak onmogelijk, en geven aanleiding tot bloederige etni-

sanglantes (1). Le développement durable ne peut être dissocié du respect de la spécificité culturelle des peuples, par exemple du continent africain. Tout paternalisme et néocolonialisme sont dès lors à proscrire. Ceci vaut tant pour l'exportation idéologique (par exemple par les campagnes dites « de sensibilisation » organisées sur place, ou par l'obligation de suivre tel ou tel modèle politique) que pour l'obligation d'appliquer certains modèles économiques ou procédés de production. Car nous le répétons : le but ne peut être de soumettre l'Afrique au laminoir égalitaire du conformisme mondial par le biais de la coopération au développement.

« L'aide occidentale au développement doit certes apprendre à échanger des idées avec d'autres civilisations et d'autres peuples, mais tout en se rendant compte que ceux-ci peuvent avoir raison à certains égards. (...). Dans leur quête du développement authentique, qui, selon les traditions historiques et les aspirations des peuples, sera d'une nature différente du nôtre, les dirigeants et les intellectuels occidentaux feraient également bien de créer des formes plus fructueuses de synergies avec les intellectuels issus d'autres cultures. » (2). La coopération au développement ne doit pas se concevoir uniquement en termes matériels (sauf lorsqu'il s'agit d'aides d'urgence) — la force mentale et culturelle de même que l'autonomie profiteront bien davantage au développement durable qu'un bien-être matériel fourni prêt à l'emploi (3).

2. EUROPEEN SANS COMPLEXES !

Cela suppose, bien sûr, que l'on repense fondamentalement le pourquoi de la coopération au développement. Jusqu'à présent, nous considérions que la coopération au développement reposait sur deux piliers : d'une part, un sentiment de culpabilité alimenté artificiellement et soigneusement entretenu (l'Occident serait responsable de tous les malheurs qui frappent le tiers-monde, la prospérité de l'Occident serait bâtie sur la misère du tiers-monde, etc), et d'autre part, corollaire du premier, la quasi sacralisation de tout ce qui a trait à la coopération au développement, toute approche critique débouchant dès lors sur un

(1) Cf. également *Reginald Moreels* dans une tribune publiée dans « De Standaard » (18 avril 1996) : « Même si, au niveau international, nul ne remet en cause l'intangibilité des frontières, force est de reconnaître que les frontières actuelles des Etats-nations africains leur ont été imposées pendant la période coloniale et ce, une fois de plus, au mépris de la réalité locale. »

Cf. également *Marcus Leroy*, actif dans la coopération au développement depuis 25 ans déjà et chargé, depuis Harare au Zimbabwe, de la gestion du programme belge pour l'Afrique australe : « La disparition des Etats artificiels pourrait déboucher sur une mosaïque de petites « contrées » auxquelles les populations pourraient réellement s'identifier, qui pourraient voir naître un sentiment d'appartenance collective et se réaliser une forme africaine de démocratie. » (« De Standaard », 13 mai 1996).

(2) Baeck, Louis. *Kongo in Perspectief. Vrije Tribune in : Financieel Ekonomische Tijd*, 3 juin 1997.

(3) Cf. Marcus Leroy dans « Streven » (avril 1996) : « Enfin, en matière d'économie, il est clair que les modèles occidentaux de développement économique unidimensionnel, axés sur la croissance du PNB, la technologie et la consommation matérielle, sont imposés à l'Afrique. Le développement est considéré comme un processus essentiellement sinon exclusivement économique : il implique l'assujettissement à la culture de la technique. »

sche twisten (1). Duurzame ontwikkeling kan en mag niet losgezien worden van het respect voor de culturele eigenheid van de volkeren van bijvoorbeeld het zwarte continent. Elk paternalisme en neo-kolonialisme is dan ook uit den boze. Dit geldt niet enkel voor ideologie-export (bijvoorbeeld via zogenaamde « bewustmakingscampagnes » ter plaatse, of via het opdringen van politieke modellen), maar ook voor het opdringen van bepaalde economische modellen of produktiemethodes. Want we herhalen het : het kan niet de bedoeling zijn om via de ontwikkelingshulp de egalitaire pletwals van het mondiale conformisme ook Afrika te laten verstoren.

« De westerse ontwikkelingshulp moet leren van gedachten te wisselen met andere beschavingen en volkeren, maar dan liefst in het besef dat deze in sommige opzichten gelijk kunnen hebben. (...) Bij de speurtocht naar authentieke ontwikkeling, die naargelang de historische tradities en de toekomstverwachtingen der volkeren andersgeaard zal zijn dan de onze, doen de bewindslieden en de intelligentsia van het Westen er ook goed aan in onze samenwerking met de intellectuelen van andere culturen tot meer vruchtbare vormen van synergie te komen. » (2). Ontwikkelingshulp mag niet louter materieel gedacht worden (uiteraard wel wanneer het noodhulp betreft) : duurzame ontwikkeling is immers eerder gebaat bij mentale en culturele weerbaarheid, en zelfredzaamheid, dan bij kant-en-klaar afgeleverde materiële welstand (3).

2. EUROPEES ZONDER COMPLEXEN !

Dit houdt natuurlijk een grondige herdenking van het waarom van de ontwikkelingssamenwerking in. Tot hier toe steunde de ontwikkelingssamenwerking bij ons mentaal op twee pijlers : enerzijds een kunstmatig aangekweekt en zorgvuldig onderhouden *schuldcomplex* (de schuld van alles wat misloopt in de Derde Wereld zou bij het Westen liggen, de welvaart van het Westen zou gebouwd zijn op de miserie van de Derde Wereld, enz.), en anderzijds, en logisch volgend uit het eerste, de *quasi-heiligverklaring* van alles wat met ontwikkelingssamenwerking te maken heeft zodat elke kritische benadering

(1) Cf. ook *Reginald Moreels* in een vrije tribune in « De Standaard » (18 april 1996) : « Zelfs al wordt vandaag de onaantastbaarheid van grenzen op internationaal vlak niet in vraag gesteld, moeten we toch bekennen dat de huidige grenzen van de Afrikaanse natiestaten hen tijdens de koloniale periode werden opgedrongen en er daarbij, eens te meer, geen rekening werd gehouden met de plaatselijke realiteit. »

Cf. ook *Marcus Leroy*, reeds 25 jaar actief in de OS en vanuit Harare in Zimbabwe belast met de leiding van het Belgische programma voor zuidelijk Afrika : « Het verdwijnen van de artificiële staten zou kunnen leiden tot een mozaïek van kleinschalige « landstreken » waarmee de mensen zich echt kunnen identificeren, waarin een collectief wij-gevoel kan leven en waarin een Afrikaanse vorm van democratie haalbaar is. » (« De Standaard, 13 mei 1996).

(2) Baeck, Louis. Kongo in Perspectief. Vrije Tribune in : Financieel Ekonomische Tijd, 3 juni 1997.

(3) Cf. Marcus Leroy in « Streven » (april 1996) : « Op het vlak van de economie tenslotte, hoeft het geen betoog dat de westerse eendimensionale economische ontwikkelingsmodellen, met hun nadruk op de groei van het BNP, op technologie en op materiële consumptie, aan Afrika worden opgedrongen. Ontwikkeling wordt daarbij als een overwegend, zoniet exclusief economisch proces gezien : het betekent onderwerping aan de cultuur van de techniek. »

tabou. La crise qui frappe aujourd'hui singulièrement l'AGCD, et la coopération au développement en général, est née de la conjugaison de ces deux ingrédients. La coopération au développement doit tout simplement se baser sur la solidarité humaine (rien de moins ni de plus) et l'analyse critique de cette solidarité ainsi que des formes concrètes qu'elle revêt est une nécessité permanente, non un blasphème.

3. SCISSION DU DEPARTEMENT DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

C'est notamment pour permettre l'organisation d'un débat sérieux sur cette nouvelle orientation de l'aide au développement et l'obtention d'un consensus minimum à cet égard qu'il convient de demander instamment la *scission rapide et totale du secteur* de la coopération au développement.

Pareil consensus ne peut en effet se dégager que sur la base de sensibilités communes prévalant dans la nation aidante. Or, il est incontestable que ces sensibilités sont totalement différentes en Flandre et en Wallonie. La condition de base formulée ci-dessus sans laquelle une véritable démocratie ne peut exister, à savoir que celle-ci ne peut se développer qu'au sein d'une communauté qui se veut plus ou moins homogène et parmi un ensemble d'acteurs qui partagent, explicitement ou non, les mêmes valeurs, s'applique également en l'occurrence.

A cet égard, on peut au demeurant suggérer que, d'un point de vue thématique, une Flandre indépendante privilégie le processus de fédéralisation et d'indépendance pacifique et le maintien de l'identité culturelle dans différents Etats du tiers-monde. La citation de Marcus Leroy (De Standaard, 13 mai 1996) prouve en tout cas qu'un tel besoin existe : « Ni la population, ni les élites ne s'identifient réellement (en Afrique) à l'Etat dans lequel ils vivent ». Le 18 avril, le secrétaire d'Etat, Reginald Moreels écrivait dans le même journal : « Il faut s'attacher à la nécessaire protection des minorités afin de leur permettre de déployer leur identité, éventuellement dans le cadre d'une région plus vaste. Songez par exemple aux Touaregs, éparpillés dans cinq Etats du Sahel. » Et M. Moreels de poursuivre dans le même article : « Une démocratie ne pourra survivre en Afrique que si elle est culturellement adaptée ».

La Flandre est très sensible à ces problèmes. Elle a, du reste, acquis une grande expérience en la matière, tant en ce qui concerne les choses à éviter que les choses à encourager.

4. ONG : DES VACHES SACREES ET DE LEURS SUBVENTIONS

En ce qui concerne la coopération bilatérale indirecte, nous tenons à nous limiter ici au monde des ONG.

Il s'agit d'un problème particulièrement important et on est en droit de se demander si ce concept ne doit pas être totalement repensé. Du fait de la profusion d'ONG et de l'avalanche de projets qu'elles introduisent, nous nous trouvons face à un enchevêtrement totalement inextricable. S'il est incontestable que ces ONG fonctionnent grâce à beaucoup de bonne volonté, elles n'en sont pas moins exposées à l'interférence d'intérêts personnels et de motivations idéologiques et pratiquent parfois une certaine forme de

ervan op een taboe stoot. Het is uit de cocktail van deze twee ingrediënten dat de huidige crisis die het ABOS in het bijzonder, en de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, treft, ontstaan is. De ontwikkelingssamenwerking moet louter en alleen steunen op menselijke solidariteit, (niet minder, maar ook niet meer) en de kritische doorlichting van deze solidariteit, en de concrete invullingen hiervan, is een permanente noodzaak, geen blasfemie.

3. SPLITSING VAN HET DEPARTEMENT ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Om een ernstig debat over deze nieuwe oriëntatie van de ontwikkelingshulp mogelijk te maken, en een minimale vorm van consensus een kans te geven, moet aangedrongen worden op een *spoedige en volledige splitsing van de sector* ontwikkelingshulp.

Een consensus van die aard kan immers slechts bereikt worden op basis van gemeenschappelijke gevoeligheden die bij de hulpverstrekkende natie bestaan, en het staat buiten kijf dat die gevoeligheden in Vlaanderen en Wallonië totaal anders liggen. De hierboven geformuleerde basisvoorwaarde voor reële democratie, namelijk dat deze maar kan gedijen binnen een gemeenschap die zichzelf als min of meer homogeen ervaart, en binnen een veld van actoren met een gemeenschappelijk al dan niet expliciet gedeeld waardenpatroon, is ook hier van toepassing.

In dat kader kan trouwens gesuggereerd worden dat een onafhankelijke Vlaamse ontwikkelingshulp zich thematisch zou kunnen toeleggen op het proces van vreedzame federalisering en onafhankelijkheid, en het behoud van culturele identiteit, in verschillende derde-wereld-staten. En dat hier nood aan is blijkt ook uit het volgende citaat van Marcus Leroy (« De Standaard », 13 mei 1996) : « Noch de bevolking, noch de elites identificeren (in Afrika) zich echt met de staat waarin zij leven ». Op 18 april schreef staatssecretaris, Reginald Moreels in dezelfde krant : « Er moet worden gewerkt aan een noodzakelijke bescherming van minderheden zodat ze hun identiteit kunnen ontplooien, eventueel binnen grotere regionale verbanden. Denk hier even aan de Touaregs die over vijf Sahel-landen zijn verspreid. » En in hetzelfde artikel zegt hij ook nog : « Een democratie in Afrika zal pas dan aarden wanneer ze cultureel is aangepast ».

Vlaanderen is heel gevoelig voor deze problematieken en heeft in verband hiermee tenslotte toch al heel wat wat ervaring opgedaan, zowel wat betreft die zaken die moeten vermeden worden als die zaken die moeten aangemoedigd worden.

4. NGO'S : OVER HEILIGE KOEIEN EN HUN SUBSIDIES

Inzake de indirecte bilaterale samenwerkingen willen we ons hier beperken tot de wereld van de NGO's.

Dit is zonder meer een zeer belangrijk pijnpunt, waarbij de vraag moet gesteld worden of dit concept niet volledig herdacht moet worden. De overvloed aan NGO's, en de stortvloed aan door hen ingediende projecten, maken dat we geconfronteerd worden met een volkomen onoverzichtelijk kluwen. Dat hier veel goede wil mee gemoeid is staat buiten kijf, maar evengoed komen er eigenbelang, ideologische motieven en NGO-toerisme bij kijken. Bovendien kan de vraag gesteld worden in hoeverre de uitbesteding van

« tourisme tiers-mondiste ». Reste à savoir en outre s'il est opportun de sous-traiter des projets à des ONG par le biais d'un financement quasi intégral.

Compte tenu de la nécessité déjà mentionnée de définir une vision claire de l'objet, du lieu et des modalités de la coopération au développement, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas plus opportun de maintenir l'aide au développement dans le domaine public. Il va sans dire que l'on peut analyser certaines possibilités de concertation entre l'Etat et les ONG, échanger des informations pertinentes, etc. Toutefois, la situation actuelle, dans laquelle une ONG n'assure directement que 25 % du financement d'un projet, ôte son sens aux termes « non gouvernementale ».

On tente depuis longtemps de répandre l'idée selon laquelle les ONG travailleraient mieux et avec davantage d'idéalisme que les services officiels de coopération au développement. Rien n'est moins vrai. Les ONG n'échappent pas à l'amateurisme et à la naïveté, pas plus qu'à l'esprit de lucre, aux pratiques illégales et aux motifs idéologiques. Ainsi est-il frappant de constater qu'en Belgique on trouve une ou plusieurs ONG dans le giron de chaque famille politique, abstraction faite du Vlaams Blok. Cela vaut même pour le PVDA et le SAP de tendance trotskiste. Quel pourrait en être l'objectif s'il n'est pas idéologique ? Assurément pas l'efficacité, car la multiplicité des ONG ne lui est en rien favorable.

Certaines *ONG « non politiques »* usent également de leur statut pour diffuser des opinions politiques. S'il est clair que c'est leur bon droit, le tout est de savoir si c'est également leur mission et si leur action doit être financée au moyen de deniers publics. De telles ONG ne disposent en effet d'aucune légitimité démocratique. Citons, à titre d'exemple, une récente campagne de Médecins sans frontières sur l'accueil des illégaux. Certaines grandes ONG professionnelles n'ont du reste pas réellement besoin des deniers publics : leur budget est tellement important que l'argent du contribuable ne sert souvent qu'à organiser quelques extra superflus. Certains collaborateurs de l'AGCD l'ont reconnu ouvertement en commission.

Un financement à profusion génère aussi une certaine inertie, qui fait que de nombreuses ONG ne prennent même plus la peine de récolter elles-mêmes des fonds. Outre que cette évolution pose des problèmes en ce qui concerne la représentativité idéologique de telles ONG, l'étroitesse de leur propre assise financière peut mener à des situations qui les empêchent de fonctionner normalement (comme on a notamment pu le constater dans le dossier Coopibo). On pourrait envisager à cet égard d'obliger les ONG à prouver qu'elles disposent de moyens financiers suffisants pour pouvoir prétendre à un subventionnement ou de fixer le montant de la subvention en fonction de l'importance de l'apport propre.

Nous tenons en l'occurrence à défendre une fois encore l'idée d'un contrôle critique et rigoureux des activités des ONG et de la réalisation de leurs projets. Il appartient aux autorités de vérifier si les 3 milliards de francs de fonds publics octroyés annuellement aux ONG sont affectés efficacement.

Eu égard à la répartition géographique actuelle (107 pays et plus de 1500 projets en cours), l'efficacité paraît illusoire. C'est la raison pour laquelle il faut, de toute urgence, prendre des mesures radicales afin de parvenir, le plus rapidement possible, à une concentration géographique et thématique. On ne peut continuer, comme aujourd'hui, à dépenser chaque année, sans le moindre

projecten aan NGO's, via de bijna volledige financiering, een wenselijk iets is.

Rekening houdend met de eerder geopperde noodzaak een duidelijke visie op het wat, waar en hoe van de OS, moet de vraag gesteld worden of dit niet beter in staatshanden blijft. Uiteraard kunner er mogelijkheden onderzocht worden voor overleg tussen staat en NGO's, kan er relevante informatie uitgewisseld worden en dies meer. De huidige situatie echter, waarbij een NGO slechts voor 25 % zélf instaat voor de financiering van een project, maakt de term « niet-gouvernementeel » ongeloofwaardig.

Sinds lang probeert men de idee te verspreiden dat de NGO's beter en idealistischer zouden opereren dan de officiële OS. Dit klopt langs geen kanten. Bij de NGO's zijn amateurisme en naïviteit, maar ook winstbejag, onwettige praktijken en eveneens ideologische motieven, nooit ver weg. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat zowat elke politieke familie in dit land, op het Vlaams Blok na, één of meerdere NGO's in haar schoot kent. Dit geldt zelfs voor mini-partijtjes als de PVDA en de trotskistische SAP. Wat is hiervan de bedoeling als het geen ideologie is ? Toch zeker niet de efficiëntie want die is allesbehalve gediend met de hierdoor veroorzaakte versplintering van het NGO-veld.

Maar ook *niet-partijpolitieke NGO's* maken vaak van hun statuut misbruik om politieke opinies te verspreiden. Dat is uiteraard hun goed recht, maar of dit hun taak is, en of hier gemeenschapsgeld voor mag aangewend worden is een andere vraag. Dergelijke NGO's ontberen immers elke democratische legitimatie. We kunnen hier bijvoorbeeld een recente campagne van Artsen zonder Grenzen in verband met de opvang van illegalen vermelden. Bovendien is er de vaststelling dat grote, professionele NGO's de centen van de overheid niet eens echt nodig hebben : hun budget is zo ruim dat het belastinggeld vaak slechts dient om overbodige extraatjes te organiseren. Dit werd met zoveel woorden door sommige ABOS-mensen in de commissie toegegeven.

De al te uitbundige financiering genereert ook een vorm van wervingsluiheid, die maakt dat vele NGO's niet eens meer de moeite doen om aan eigen fondsenwerving te doen. Dit stelt niet enkel problemen inzake de ideologische representativiteit van dergelijke NGO's, maar het te kleine financiële draagvlak uit eigen middelen, kan tot situaties leiden die een normale werking onmogelijk maken (zoals ondermeer bleek uit het Coopibo-dossier). Terzake kan overwogen worden om NGO's een bewijs te laten leveren van voldoende financiële draagkracht alvorens ze voor subsidiëring in aanmerking te laten komen, of kan het bedrag van de subsidie afhankelijk gesteld worden van de omvang van de eigen inbreng.

Wij willen hier ten overvloede ook nogmaals een lans breken voor een scherpe en kritische controle van de NGO-activiteiten en van de realisatie van hun projecten. Het is de plicht van de overheid na te gaan dat de 3 miljard frank belastinggelden die jaarlijks naar de NGO's gaan, goed aangewend worden.

Met de huidIge geografische verspreiding (107 landen met meer dan 1 500 lopende projecten) is dit een onmogelijke opdracht. Daarom is het ook zo dringend dat er drastisch ingegrepen wordt om zo vlug mogelijk tot een geografische en thematische concentratie over te gaan. Het kan niet langer dat, zoals nu, in alle hoeken van de wereld op een totaal ongecontroleerde wijze, drie miljard frank per

contrôle, trois milliards de francs aux quatre coins de la planète dans des projets totalement divergents.

Il faut, en fait, se livrer à une réflexion approfondie au sujet du phénomène des ONG. Quelle est la situation ? Certaines organisations privées sont payées par l'Etat pour réaliser certains projets, parfois même des programmes entiers, dans des pays en voie de développement. On prévoit chaque année quelque trois milliards de francs à cet effet. Cela revient de fait à une privatisation partielle de la mise en œuvre de l'aide au développement. Le problème est toutefois que cette privatisation n'est assortie d'aucune responsabilité financière : 75 % au moins des projets sont financés par l'Etat.

Certaines ONG ne se donnent même plus la peine de mener des campagnes de collecte de fonds, ce qui a pour conséquence que leur assise financière devient trop faible pour réaliser « normalement » leur apport propre de 25 % ou pour assurer le préfinancement dans certains circonstances imprévues (ce qui nécessite ensuite des jongleries comptables).

Mais les problèmes se posent surtout dans le domaine des relations entre les organisations privées et la conception officielle. Les conflits sont dès lors inévitables. Pensons, par exemple, aux problèmes relatifs à la relation organique de certaines ONG avec des sociétés commerciales. Il y a, d'une part, la pression exercée par le marché en vue d'une efficacité accrue et d'une globalisation des achats et, d'autre part, la logique de l'Etat qui repose sur le principe que l'on aide des organisations qui ne visent pas le profit.

Il s'agit d'une situation ambiguë qui ne profite à personne. Il serait préférable de conserver une distinction claire entre l'aide au développement publique et privée. Les organisations privées peuvent faire appel à la générosité du public et financer ainsi leur fonctionnement. Pour les pouvoirs publics, elles seraient considérées comme des entreprises privées auxquelles on pourrait faire appel dans certains cas, par exemple lorsque l'expertise d'une ONG est jugée indispensable.

Ces deux éléments me paraissent être la logique même : la coopération au développement publique doit être l'expression de la solidarité d'une collectivité, l'incarnation de cette volonté de solidarité. La privatisation de l'aide par l'entremise des ONG est une solution de facilité. L'Etat paie, mais c'est le privé qui fait le travail. C'est ainsi que l'action des ONG risque de devenir une activité lucrative pour chasseurs de subsides patentés. Il est quand même absurde que l'Etat doive investir des fortunes dans des mécanismes de contrôle pour pouvoir surveiller ces ONG payées par l'Etat mais, du fait de leur indépendance, si difficiles à contrôler.

RECOMMANDATIONS

Considérant

— que les ONG n'existent pas (étant donné que 75 % au moins de chaque projet sont financés par le contribuable) et que l'on ne peut dès lors parler que d'OMG (Organisations moins gouvernementales);

— que contrairement à ce que l'on affirme continuellement, les ONG ne sont pas l'incarnation de la coopération libre et indépendante, mais qu'elles font partie de la pilarisation et ne sont que trop souvent impliquées dans la politique partisane;

— que la coopération au développement est devenue un phénomène extrêmement complexe et que le contrôle, déjà

jaar in allerlei totaal uiteenlopende projecten wordt uitgegeven.

In feite dringt een grondige bezinning over het fenomeen NGO's zich op. Wat is de situatie ? Bepaalde particuliere organisaties worden door de Staat betaald om bepaalde projecten, nu ook al hele programma's, uit te voeren in ontwikkelingslanden. Er wordt hiertoe zo'n 3 miljard frank per jaar uitgetrokken. *De facto* komt het hier neer op een gedeeltelijke privatisering van de uitvoering van de ontwikkelingshulp. Probleem is echter dat aan deze privatisering geen financiële verantwoordelijkheid wordt gekoppeld : minstens 75 % van de projecten wordt gefinancierd door de Staat.

Bij bepaalde NGO's is het zelfs zo dat zij niet eens meer de moeite nemen een eigen fondsenwerving te voeren, met als resultaat dat hun eigen financiële draagvlak te klein is om ofwel de 25 % eigen inbreng op « normale weg » op te hoesten, ofwel om in onvoorziene situaties aan voorfinanciering te doen (wat dan leidt tot boekhoudkundige malversaties).

Maar vooral onwerkelijk is de relatie tussen de private organisaties enerzijds en de staatsredenering anderzijds. Dit leidt onvermijdelijk tot botsingen. Denken we bijvoorbeeld maar aan de problemen rond de organische relatie van bepaalde NGO's met commerciële vennootschappen. Enerijds is daar de druk van de markt, de druk om efficiënt te zijn, om aan schaalvergroting te doen inzake aankopen, enzovoort, anderzijds is daar de staatslogica die ervan uitgaat dat men organisaties steunt die niet op winst gericht zijn.

Dit is een dubbelzinnige situatie waar uiteindelijk niemand beter van wordt. Beter is om het onderscheid tussen openbare en private ontwikkelingshulp duidelijk te houden. Private organisaties kunnen beroep doen op de vrijgevigheid van het publiek en zo hun werking financieren. Voor de overheid zouden zij beschouwd worden als private ondernemingen waarop men in bepaalde gevallen, waarin bijvoorbeeld de expertise van een bepaalde NGO onontbeerlijk wordt geacht, beroep kan doen.

Een en ander lijkt mij de logica zelve : de openbare OS moet uitdrukking zijn van de solidariteit van een volksgemeenschap, de belichaming van die wil tot solidariteit. Privatisering via de NGO's is een gemakkelijkheidsoplossing. De Staat betaalt, maar de particulier doet het. Zo dreigt het NGO-gebeuren uit te groeien tot iets wat vooral een lucratieve bezigheid is voor gediplomeerde subsidiejagers. Het is toch absurd dat de staat fortuinen moet investeren in controlemechanismen om een oogje in het zeil te houden in die door de staat betaalde, maar omwille van hun onafhankelijkheid zo moeilijk controleerbare NGO's.

AANBEVELINGEN

Gezien het feit dat

— er geen NGO's bestaan (aangezien minstens 75 % per project wordt betaald door de belastingbetaler), en er dus alleen maar sprake kan zijn van MGO's (Minder Gouvernementele Organisaties);

— in tegenstelling met wat steeds wordt verkondigd de NGO's niet de belichaming zijn van de vrije en ongebonden ontwikkelingssamenwerking, maar dat ze deel uitmaken van de verzuiling en maar al te vaak met de partijpolitiek verweven zijn;

— de ontwikkelingssamenwerking een uiterst complex iets is geworden, en de zo al niet eenvoudige controle nog

malaisé, est rendu encore plus difficile par la privatisation partielle de la coopération au développement à travers les ONG;

— que la situation des ONG est hybride, étant donné, d'une part, qu'elles sont liées à l'Etat et, d'autre part, qu'elles sont une association privée autonome et que cette situation génère un conflit entre le principe du marché libre et une sorte de dirigisme;

— que la subsidiation de projets a pour conséquence que les ONG sont tentées de déposer des projets, non pas en raison de leur pertinence pour le développement, mais pour continuer à recevoir des subsides;

— que le fait d'éluder l'apport de fonds propre pour des projets en utilisant les intérêts générés par d'anciens subsides et prêts, rend nul le seuil que cet apport devrait représenter;

le Vlaams Blok recommande que les ONG deviennent de véritables ONG et travaillent désormais sans subsidiation

Si cette subsidiation n'est pas supprimée (*quod non*) il faudrait au moins prendre les mesures suivantes :

— Seules les ONG politiquement neutres peuvent encore entrer en ligne de compte pour l'octroi de subsides.

— Seules les ONG qui travaillent dans le cadre de la politique de concentration géographique et thématique définie par l'Etat peuvent encore prétendre à des subsides.

— L'administration et la comptabilité des ONG doivent être transparentes et contrôlables à tout moment. Elle doivent fonctionner dans le respect strict des lois et réglementations en vigueur. Il doit être clair que les bonnes intentions ne peuvent pas servir d'excuse pour contourner la loi.

— Les projets doivent pouvoir être contrôlés à tout moment, y compris sur place. Il faudrait créer à cet effet une « équipe de contrôleurs volants » qui jouirait de l'indépendance nécessaire.

— Un rapport annuel devra être établi en ce qui concerne l'état d'avancement des projets et des résultats obtenus en matière de développement.

— La Cour des comptes devrait examiner chaque année la comptabilité d'une ONG prise au hasard.

— Les subsides que les ONG reçoivent sous une forme ou une autre des pouvoirs publics, peuvent uniquement être utilisés dans le pays où se situe le projet en question et uniquement pour ce projet. Ils ne peuvent dès lors pas être utilisés pour mener des campagnes de sensibilisation, que ce soit en Belgique ou ailleurs.

— Les ONG doivent s'abstenir de toute immixtion politique et/ou syndicale dans le pays où elles développent un projet.

— Il faut obliger les ONG à organiser leur propre collecte de fonds et à en informer l'AGCD. Le montant des subsides sera raisonnablement proportionnel au produit de ces campagnes (faute de quoi l'assise financière propre sera trop faible et les ONG seront tentées de déposer sans cesse des projets pour remédier à cette situation).

5. MISSIONS DE L'AGCD

Si les distorsions au sein de l'AGCD peuvent sans doute être attribuées à de nombreuses causes, force est toutefois de constater que cette administration doit assumer une

bemoeilijkt wordt door de gedeeltelijke privatisering van de ontwikkelingssamenwerking via de NGO's;

— de situatie van de NGO's een hybride situatie is, namelijk enerzijds staatsgebonden zijn en anderzijds een vrije particuliere vereniging zijn, en zo een conflict met zich meebrengt tussen het principe van de vrije markt en een soort van dirigisme;

— het subsidiëren van projecten met zich meebrengt dat NGO's geneigd zijn projecten in te dienen, niet om wille van de ontwikkelingsrelevantie maar om blijvend gesubsidieerd te worden;

— het omzeilen van de eigen inbreng voor projecten door de intresten op vroegere subsidiëring en leningen de drempel die deze inbreng zou moeten betekenen, onbestaande maakt;

beveelt het Vlaams Blok aan dat de NGO's echte NGO's zouden worden en dat zij zonder subsidiëring verder zouden werken.

Indien deze subsidiëring niet ophoudt (*quod non*) moeten op z'n minst volgende maatregelen genomen worden :

— Alleen politiek neutrale NGO's komen nog voor subsidiëring in aanmerking.

— Slechts die NGO's die werken in het raam van de door de Staat uitgetekende geografische én thematische concentratiepolitiek kunnen nog op subsidies aanspraak maken.

— De administratie en de boekhouding van de NGO's dienen doorzichtig, en op elk moment controleerbaar te zijn. Ze moeten nauwkeurig functioneren volgend de vigerende wetten en reglementen. Het moet duidelijk zijn dat zogenaamde goede bedoelingen geen excuus kunnen zijn om de wet te omzeilen.

— De projecten moeten ten allen tijde gecontroleerd kunnen worden, ook ter plaatse. Hiertoe dient een soort van « vliegend controleteam » opgericht te worden, dat over de nodige onafhankelijkheid zou beschikken.

— Een jaarverslag over de stand van zaken in verband met de projecten en de op ontwikkelingsvlak gehaalde resultaten dient voorgelegd te worden.

— Het Rekenhof zou elk jaar, willekeurig, de boekhouding van een NGO onder de loupe moeten nemen.

— De subsidies die de NGO's, onder een of andere vorm, van de overheid ontvangen, mogen uitsluitend in het land waar het bedoelde project zich situeert, en slechts voor dit project, aangewend worden. Dus niét voor sensibilisering, hier niet en ginder niet.

— NGO's moeten zich onthouden van elke politieke en/of syndicale inmenging in het land waar zij een project uitbouwen.

— NGO's moeten verplicht worden een eigen fondsenwerving op het getouw te zetten, en het ABOS hiervan precies geïnformeerd te houden. Het subsidiebedrag zal in redelijke verhouding staan tot de opbrengst van deze campagnes (zoniet is het eigen financiële draagvlak te klein en zullen de NGO's geneigd zijn steeds maar projecten in te dienen om hieraan te verhelpen).

5. TAKEN VOOR HET ABOS

Er zijn voor de scheefgegroeide toestanden binnen ABOS wellicht talrijke oorzaken aan te wijzen, maar feit is in elk geval dat het een administratie betreft die met een

quantité énorme de missions, qui plus est très diversifiées. Nous nous proposons d'indiquer quelques solutions qui permettraient de réduire radicalement le nombre de missions de l'AGCD (concentration thématique et géographique, suppression de la subsidiation des ONG).

Nous souscrivons par ailleurs pleinement à la suggestion selon laquelle l'AGCD peut soutenir les études à long terme.

En ce qui concerne l'externalisation de certaines missions, confiées à des acteurs privés, il convient de faire preuve de la plus grande prudence : la privatisation constitue bien trop souvent une solution de facilité et, à terme, elle peut vider de sa substance l'expertise de l'AGCD même. Une politique qui échoue doit être corrigée, non camouflée. En revanche, il existe certaines possibilités en matière de coopération approfondie avec certaines organisations multilatérales. Nous y reviendrons au point 13.

Mais, indépendamment de ces remarques portant sur des points spécifiques, une idée doit, plus que toute autre, s'imposer : l'AGCD, et la coopération au développement en général, ont besoin de beaucoup plus qu'une restructuration, une retouche çà et là ou un nouvel organigramme. Pas de demi-mesures ! Le concept de coopération au développement, les objectifs de celle-ci et sa mise en œuvre doivent être entièrement repensés. La structure d'un nouveau service de coopération au développement doit être conçue en fonction de ce nouvel objectif, et non l'inverse. Il ne paraît dès lors pas opportun, à ce stade, de formuler des critiques détaillées sur la structure de l'AGCD : cette administration doit être entièrement supprimée et être reconçue ensuite en fonction de cette nouvelle coopération au développement. Les points sur lesquels cette coopération au développement devra changer devront être définis par les responsables politiques du pays, au sens le plus large. Nous indiquons à cet égard quelques pistes de réflexion possible.

6. LE PERSONNEL DE L'AGCD

En ce qui concerne la nouvelle *structure de l'AGCD et le cadre du personnel,* il est difficile de se prononcer à ce sujet dès à présent. Ce point devra en effet être examiné en fonction de la tournure que prendra la politique de coopération au développement à l'avenir. Rien ne s'oppose toutefois à ce que des mesures soient prises dès à présent pour étoffer les services où le manque de personnel est vraiment trop criant (le service juridique d'une administration comme l'AGCD, par exemple, devrait avoir plus qu'un juriste, comme c'est le cas actuellement). S'il est difficile d'évaluer au stade actuel les répercussions d'une politique de concentration stricte (cf. *infra*) sur les besoins de personnel, il est en tout cas absurde de réclamer d'avance une extension de cadre. Une réduction du nombre de projets et du nombre de pays devrait comprimer radicalement le volume de travail. Ainsi qu'il a été souligné, à juste titre, dans le rapport intermédiaire de la commission (daté de septembre 1996) (p. 10), à l'AGCD, le problème du personnel est davantage un problème de qualité qu'un problème de quantité.

Il faut se montrer tout particulièrement attentif à la procédure de sélection lors des recrutements et aux qualifications d'un membre du personnel avant de l'affecter à un service déterminé : *the right man at the right place* (il est en effet ressorti de plusieurs témoignages que des responsabilités importantes au sein de l'AGCD avaient été attri-

enorm aantal taken, zeer verscheiden bovendien, wordt geconfronteerd. Wij trachten hier alvast enkele mogelijkheden aan te reiken die het takenpakket van het ABOS drastisch zouden uitdunnen (thematische en geografische concentratie, afschaffing van de NGO-subsidiëring).

Daarnaast kunnen wij ons zeker vinden in de suggestie dat het ABOS een ondersteunende rol kan spelen ten aanzien van lange-termijn-studiewerk.

Inzake de afstoting van bepaalde taken door deze aan private actoren uit te besteden, dient de grootste omzichtigheid in acht genomen : al te vaak wordt privatisering aangegrepen als een gemakkelijkheidsoplossing, en bovendien kan dit op termijn de eigen expertise-capaciteit uitholllen. Een falend beleid moet worden rechtgetrokken, niet weggemoffeld. Over een eventueel uitgediepte samenwerking met bepaalde multilaterale organisaties dienen zich wel mogelijkheden aan. We komen hierop terug in punt 13.

Maar los van al deze detailopmerkingen moet één dwingende idee overeind blijven : het ABOS, of de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, heeft nood aan véél meer dan louter een herstructurering, een verschuiving hier en daar of een nieuw organigram. Geen oude wijn in nieuwe zakken ! Het concept van de ontwikkelingssamenwerking, het opzet hiervan, de manier waarop deze gestalte krijgt, moet volledig herdacht worden. De structuur van een nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsdienst moet in functie van dit nieuwe opzet geconcipieerd worden, en niet omgekeerd. Het heeft in dit stadium dan ook weinig zin gedetailleerde kritieken op de structuur of de taken van het ABOS te ontwikkelen : deze administratie moet in zijn geheel afgeschaft worden, om daarna herkneed te worden op de maat van deze ontwikkelingssamenwerking nieuwe stijl. Op welke manier deze ontwikkelingssamenwerking moet veranderen is een denkopdracht voor de politiek, in de breedste zin van het woord, in dit land. Wij formuleren hier enkele mogelijke denkpistes.

6. HET ABOS-PERSONEEL

Wat de nieuwe *structuur van het ABOS en de personeelsbezetting* ervan betreft, is het moeilijk hierover in dit stadium reeds uitspraken te doen. Een en ander moet immers bekeken worden in het licht van de toekomstige ontwikkelingssamenwerkingspolitiek. Dit belet uiteraard niet dat daar waar de personeelsonderbezetting echt té schrijnend is, er ondertussen maatregelen kunnen getroffen worden (bijvoorbeeld de juridische dienst van een administratie zoals het ABOS zou in alle denkbare omstandigheden over meer juristen moeten kunnen beschikken dan de ene die er nu functioneert). Het is moeilijk in dit stadium de weerslag van een stringente concentratiepolitiek (cf. *infra*) op de personeelsbehoefte in te schatten, maar het is in elk geval absurd reeds op voorhand aan te dringen op een personeelsuitbreiding. Minder projecten in minder landen zou het werkvolume immers drastisch moeten drukken. Zoals in het tussentijds verslag van de commissie (dd. september 1996) terecht wordt opgemerkt (blz. 10) situeert het personeelsprobleem bij ABOS zich eerder op het kwalitatieve dan op het kwantitatieve vlak.

Er moet nadrukkelijk aandacht besteed worden aan de selectieprocedure bij de aanwervingen en aan de kwalificatie van een personeelslid voor het aan een bepaalde dienst wordt toegewezen : de juiste man op de juiste plaats (uit meerdere getuigenissen is immers gebleken dat bij ABOS belangrijke verantwoordelijkheden toegekend werden aan

buées à des personnes qui n'avaient ni l'expérience ni les qualifications requises).

Certaines règles déontologiques s'imposent pour éviter les confusions d'intérêts dans le chef du personnel des cabinets et du département, d'une part, et des travailleurs des entreprises privées, des ONG et d'autres secteurs concernés, d'autre part. La majorité de la commission estime, à ce propos, que les intéressés ne peuvent à la fois être rémunérés par une entreprise privée ou une ONG et être membre du cabinet concerné. Le Vlaams Blok estime que cette recommandation ne va pas assez loin et considère qu'il ne peut exister aucun autre lien entre une entreprise privée et une ONG, d'une part, et les membres du cabinet, d'autre part.

7. ET QUID DE LA DIRECTION DE L'AGCD

Lorsque les antagonismes et les conflits personnels paraissent insurmontables, il faut prendre des mesures radicales comme par exemple la réaffectation du personnel dans un cadre plus large que celui de l'AGCD. Il serait souhaitable de vérifier à cet égard si le licenciement collectif de la direction actuelle de l'AGCD ne serait pas propice à son efficacité. Afin d'éviter que de telles situations ne se représentent à l'avenir, il convient de s'attacher sérieusement à délimiter clairement les compétences et à définir une structure hiérarchique claire et fonctionnelle.

Enfin, il va sans dire qu'une dépolitisation complète de l'institution est plus que nécessaire.

8. AIDE AU DEVELOPPEMENT ET IMMIGRATION

Pour ce qui est de la concentration géographique, il convient de s'intéresser essentiellement aux pays dont sont originaires les milliers d'étrangers non européens résidant en Belgique. Dans le cadre de la politique visant à encourager le retour au pays d'origine, il faut songer aux investissements dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'enseignement, ...

On pourrait par exemple donner corps à une telle option en augmentant la contribution versée, dans le cadre de la coopération multilatérale, à l'Office international des migrations, avec lequel l'AGCD collabore d'ores et déjà.

Remarquons à ce propos qu'on ne peut plus accepter que des étudiants du tiers-monde qui ont étudié dans notre pays dans le cadre de la coopération au développement s'établissent en Belgique après l'obtention de leur diplôme plutôt que de mettre leurs connaissances au service de leur pays, alors que de jeunes chômeurs belges sont mis au travail dans le cadre de la coopération au développement sur place. Dans ces conditions, l'utilité pour le développement de cette formation est d'ailleurs plus que douteuse.

Enfin, on pourrait s'intéresser prioritairement aux pays qui ont des liens historiques avec la Belgique.

9. LA NORME SACRO-SAINTE DE 0,7 %

Il faut également citer la fameuse *norme de 0,7 %*. Il faut insister pour que cette exigence arbitraire disparaisse des objectifs politiques de notre pays. Des expériences récentes ont en effet fait apparaître que la mise en œuvre de moyens

personeelsleden die noch over de ervaring, noch over de kwalificaties beschikten die hiervoor vereist waren).

Bepaalde deontologische regels zijn nodig om belangenvermenging te vermijden in hoofde van het personeel van de kabinetten en het departement enerzijds, en werknemers van privé-bedrijven, NGO's en andere betrokken sectoren anderzijds. In dit verband is de meerderheid van de commissie van mening dat de betrokkenen niet tegelijkertijd vergoed kunnen worden door een privé-bedrijf of NGO, en tevens lid zijn van het betrokken kabinet. Het Vlaams Blok vindt dit niet ver genoeg gaand, en is van mening dat er ook geen enkele andere binding tussen een privé-bedrijf of een NGO enerzijds, en de kabinetsleden anderzijds mag bestaan.

7. EN WAT MET DE ABOS-TOP ?

Wanneer de persoonlijke tribulaties en conflicten onoverkomelijk blijken te zijn, dringen drastische maatregelen zich op, zoals bijvoorbeeld de herschikking van het personeel in een ruimer kader dan het ABOS alleen. In deze verdient het aanbeveling dat wordt nagegaan of de efficiënte werking niet gebaat zou zijn bij het collectief de laan uitsturen van de huidige ABOS-top. Om dergelijke kwalijke toestanden in de toekomst te vermijden dient ernstig werk gemaakt van duidelijke bevoegdheidsafbakening, evenals van een duidelijke en functionele hiërarchische structuur.

Het spreekt tenslotte vanzelf dat een totale depolitisering meer dan noodzakelijk is.

8. ONTWIKKELINGSHULP EN DE VREEMDELINGEN BIJ ONS

Wat de geografische concentratie betreft moet zeker de nodige aandacht gaan naar die landen die de *thuislanden* zijn van de vele duizenden hier residerende niet-Europese vreemdelingen. In het kader van de aanmoediging van de terugkeer van deze mensen naar hun landen van herkomst, moet gedacht worden aan investeringen in tewerkstelling, huisvesting, onderwijs, ...

Dit zou bijvoorbeeld kunnen gestalte krijgen door een verhoogde bijdrage, in het kader van de multilaterale samenwerking, aan de Internationale Organisatie voor Migratie, waar ABOS nu reeds mee samenwerkt.

In verband hiermee moet ook opgemerkt worden dat het niet langer kan dat mensen uit de derde wereld, die in het raam van ontwikkelingssamenwerking bij ons gestudeerd hebben, na het behalen van een diploma zich bij ons vestigen, in plaats van de opgedane kennis ten dienste te stellen van hun volk, en dat terwijl wij jonge werklozen van bij ons voor de ontwikkelingssamenwerking ter plaatse inschakelen. De ontwikkelingsrelevantie van dit laatste is trouwens meer dan twijfelachtig.

Tenslotte kan onze aandacht prioritair uitgaan naar die landen waar onze volksgemeenschap historische banden mee heeft.

9. 0,7 ALS HOOGHEILIG GETAL

Ook moet verwezen worden naar de beruchte *0,7 %-norm*. Er moet aangedrongen worden opdat deze arbitraire eis uit de politieke doelstellingen van dit land geweerd wordt. De recente ervaringen hebben ons immers geleerd

financiers importants ne constituait, en aucune manière, une garantie d'efficacité pour l'aide au développement. Souvent, c'est même le contraire. Le problème de la course aux dépenses était à l'origine de nombreux scandales mis au jour récemment. En réponse à la question de savoir si l'AGCD recevait trop d'argent, feu *Antoine Saintraint* soulignait, dans une interview publiée dans le journal De Morgen du 28 novembre 1995 : « C'est difficile à dire. Il est un fait que les meilleurs projets de développement du tiers-monde sont ceux qui coûtent le moins cher. En termes financiers en tout cas. La créativité est hélas impossible à chiffrer. Dans les années septante, les ONG ont lancé un slogan : la Belgique doit consacrer 0,7 % de son PNB à la coopération au développement ! C'est ainsi que le budget annuel de la coopération est passé à 21 milliards de francs. Et cet argent devait absolument être dépensé, sans quoi on avait l'impression que l'AGCD ne faisait pas son travail. Le meilleur moyen de dépenser tous ces milliards est de construire des usines. Et je dois reconnaître qu'en tant qu'administrateur général, j'ai souscrit un temps à cette logique : que va-t-on penser de nous si nous ne parvenons pas à dépenser notre argent ? »

Le secrétaire d'Etat, *M. Moreels* tient un raisonnement identique lorsqu'il fait remarquer, dans le quotidien « De Morgen » du 25 juin 1997 : « Cela signifierait que l'aide officielle passerait de 29 à 58 milliards de francs. Les différents acteurs belges de la coopération au développement ne sont pas en mesure d'utiliser de manière qualitative ce montant qui aurait subitement doublé. » Il est dès lors tout bonnement injustifiable que la commission, qui n'a pas encore la moindre idée de l'efficacité des réformes envisagées, plaide pour un tel doublement du budget de l'aide au développement.

Le problème n'est dès lors pas que la Belgique consacre trop peu de moyens à la coopération au développement. Ce qui pose problème, ce n'est pas tant l'importance des capitaux, mais plutôt leur gestion et leur affectation. La fixation d'une norme arbitraire de 0,7 % est absurde. C'est un point sur lequel il ne faut pas non plus céder au *chantage moral* exercé par certaines ONG, qui se considèrent comme des redresseurs de torts.

On peut en outre considérer que lorsque la politique de concentration géographique et thématique sera appliquée, lorsque l'AGCD sera organisée plus efficacement et lorsqu'on se sera débarrassé des ONG, le budget et le personnel actuels seront largement suffisants. Nous n'avons pas à dépenser un pourcentage minimum déterminé du PNB pour nous donner bonne conscience.

10. EVALUATION ET CONTROLE

Nous demandons que soit créé un organisme de contrôle et d'évaluation indépendant qui, à l'instar de la Cour des comptes, et d'ailleurs en concertation avec elle, remplisse ces missions exclusivement pour le compte et aux frais du parlement. Il est évident qu'il faudra donner suite immédiatement à une évaluation négative de cet organisme, y compris en ce qui concerne les ONG.

dat véél geld besteden in geen enkel opzicht een garantie inhoudt voor efficiënte ontwikkelingshulp. Vaak zelfs integendeel. Het probleem van de bestedingsdrang is meermaals opgedoken bij de recente schandalen. Zoals wijlen *Antoine Saintraint* het stelde in zijn interview met « De Morgen » van 28 november 1995, als antwoord op de vraag of het ABOS te veel geld krijgt : « Moeilijk te zeggen. Feit is dat de beste Derde Wereld-projecten het minst kosten. In centen uitgedrukt dan. Kreativiteit kun je helaas niet begroten. In de jaren '70 kreeg je die oproep van de NGO's : België moet 0,7 % van zijn BNP aan ontwikkelingssamenwerking geven ! Zo groeide het budget voor Ontwikkelingssamenwerking naar de 21 miljard frank per jaar. En dat geld moest op. Zoniet deed het ABOS zijn werk niet goed. Fabrieken bouwen is de meest efficiënte manier om al die miljarden op te krijgen. En ik moet toegeven dat ik als administrateur-generaal op een gegeven moment meeging in die logika : wat gaan de mensen van ons denken als we ons geld niet opkrijgen ? »

Eenzelfde redenering horen we ook bij staatssecretaris, *de heer Moreels*, wanneer deze in « De Morgen » van 25 juni 1997 opmerkt : « Het zou betekenen dat je van 29 miljard frank naar 58 miljard frank officiële hulp gaat. De verschillende Belgische actoren van de ontwikkelingssamenwerking zijn niet in staat om die plotse verdubbeling op een kwaliteitsvolle manier te besteden. » Het is dan ook zondermeer onverantwoord dat de commissie, die nog geen enkel zicht heeft op de efficiëntie van de in het vooruitzicht gestelde hervormingen, pleit voor een dergelijke verdubbeling van het budget ontwikkelingshulp.

Het probleem is niet dat België te weinig geld zou spenderen aan zijn ontwikkelingshulp. Het loopt immers niet zozeer fout inzake de omvang van de kapitaalstroom, maar in het beheer en de aanwending ervan. Het vooropstellen van de arbitraire 0,7 % norm is absurd. Ook op dit vlak mag niet toegegeven worden aan de *morele chantage* die uitgaat van bepaalde NGO-kringen die zich wereldverbeteraars wanen.

Bovendien mogen we ervan uitgaan dat na het doorvoeren van de geografische en thematische concentratiepolitiek, door de efficiëntere organisatie van het ABOS en door het afstoten van de NGO's er met het huidge budget en het het huidige personnelsbestand ruim voldoende middelen en mankracht voorhanden zijn. Het is niet zo dat we een bepaald minimumpercentage te besteden hebben om ons aldus een goed geweten te kopen.

10. EVALUATIE EN CONTROLE

Zowel voor de controle als voor de evaluatie pleiten wij voor de oprichting van een onafhankelijk organisme dat net zoals het Rekenhof, en trouwens volledig in samenspraak hiermee, uitsluitend in opdracht van het parlement, en uitsluitend op kosten van het parlement, deze taken op zich neemt. Het spreekt vanzelf dat aan een negatieve evaluatie vanwege dit organisme onmiddellijk moet gevolg gegeven worden, ook wat de NGO's betreft.

11. FAUT-IL SUPPRIMER L'AIDE LIEE ?

Point n'est besoin d'insister sur le fait que la liaison de l'aide est un élément qui peut favoriser la fraude. Il ne faut cependant pas *jeter l'enfant avec l'eau du bain* en condamnant en bloc toute forme d'aide liée, ce qui serait la manifestation d'une sorte de désir d'autopunition, inspiré par l'idée qu'un don n'est « moralement valable » que si le donateur n'en tire aucun bénéfice ou, mieux encore, si le donateur subit un préjudice. Ce raisonnement est en effet inacceptable pour qui défend les deniers de l'Etat. N'est-il pas tout à fait logique d'essayer de faire en sorte que les projets de développement profitent, autant que possible, à toutes les parties ?

Il est à craindre que la suppression de l'aide liée ne fasse que déplacer les mêmes problèmes vers le niveau supranational. Cela rendra le contrôle encore plus difficile et réduira la transparence des attributions, et plus précisément la clarté des constitutions de monopoles. On a l'impression que la suppression brutale de l'aide liée ne se fera que sous la pression de quelques principes criards du secteur des ONG.

Nous estimons en outre que l'aide liée peut avoir des retombées dans d'autres domaines : ainsi, une politique de soutien actif et d'investissement en faveur de certains pays dont de nombreux ressortissants vivent sur notre territoire pourrait déboucher sur un accord en matière de rapatriement, accord qui présenterait des avantages pour les deux parties. En d'autres termes, la liaison de l'aide peut avoir des retombées tout à fait autres qu'un simple avantage matériel.

12. L'OFFICE NATIONAL DU DUCROIRE (OND)

Officiellement, l'OND agit en tant qu'agent d'assurances pour les risques qu'encourent les entreprises dans le cadre d'investissements internationaux ou par suite de variations de change. Ce système est sans doute nécessaire pour convaincre les entreprises d'investir dans les pays du tiers-monde. Dans la pratique, on constate que l'OND intervient trop souvent pour couvrir des projets frauduleux ou fantaisistes. Il faudrait dès lors prévoir une clause stipulant que la garantie de l'OND est caduque lorsqu'un projet échoue par suite d'une intention frauduleuse ou de négligence grave. Ce ne sont en effet pas uniquement les manquements de l'administration, mais aussi la course éhontée aux bénéfices pratiquée par certaines sociétés, souvent les mêmes (qui ont recours à des méthodes qu'elles n'oseraient jamais utiliser s'il s'agissait de projets à exécuter en Belgique et à leurs propres risques), qui sont à l'origine de la vague de scandales que nous avons connue.

Il serait souhaitable que l'Office du ducroire applique davantage, même lorsqu'il s'agit de dossiers concernant la coopération au développement, *les techniques d'évaluation des risques* auxquelles ont recours les assureurs privés et qu'il ait la possibilité d'en tirer des conclusions.

13. LA COOPERATION MULTILATERALE

Il faudrait arriver à ce que chaque Etat européen se spécialise dans une certaine région ou un certain thème. Certains projets d'envergure peuvent néanmoins être réalisés dans le cadre d'une coopération multilatérale, ce qui permet non seulement d'accroître les moyens financiers,

11. WEG MET DE GEBONDEN HULP ?

Dat gebonden hulp een fraudegevoelig element in zich bergt spreekt voor zich. Op basis hiervan het hele idee verwerpen is echter *het kind met het badwater weggooien*, en wordt blijkbaar ingegegeven door een drang tot zelfkastijding, namelijk door de idee dat geld uitgeven maar « moreel goed » is als de gever er niet beter, of zelfs slechter van wordt. Vanuit de optiek van staatshuishouding is het echter niet toelaatbaar in een dergelijke redenering mee te gaan. Het is toch de logica zelve dat bij projecten wordt gezocht naar een mogelijkheid om de wederzijdse belangen te verzoenen.

Het is te vrezen dat met het afschaffen van de gebonden hulp precies dezelfde problemen zich gaan verplaatsen naar het supra-nationaal niveau. Dit zal de controle nog bemoeilijken en de transparantie van de toewijzingen, en meer bepaald de duidelijkheid van monopolievormingen, verminderen. De indruk ontstaat dat het brute afschaffen van de gebonden hulp slechts geschiedt onder druk van enkele schreeuwerige principes uit de NGO-sector.

Bovendien zijn wij van mening dat het principe van gebonden hulp ook nog in een andere optiek kan bekeken worden : door actieve steun aan en investeringen in bijvoorbeeld die landen waarvan een aanzienlijk aantal onderdanen zich op ons grondgebied bevinden, kan ook een regeling getroffen worden inzake repatriëring, die tot wederzijds voordeel strekt. Binding van hulp kan met andere woorden ook breder dan louter inzake materiële winst bekeken worden.

12. DELCREDERE

Officieel heet het dat de NDD optreedt als verzekeringsagent voor de risico's die ondernemingen lopen bij internationale investeringen of ten gevolge van wisselkoersrisico's. Wellicht is een dergelijke regeling noodzakelijk om bedrijven te overhalen te investeren in derde wereld-landen. De praktijk leert echter dat de NDD al te vaak moest opdraaien voor, soms zelfs moedwillige, flaterprojecten. De borgstelling door NDD kan dan ook slechts zinvol zijn wanneer zij een clausule opneemt waarin bepaald wordt dat deze borgstelling nietig is indien een bepaald project misloopt ten gevolge van moedwillige of schromelijke nalatigheid. Het is immers niet enkel de manklopende administratie, maar ook het schaamteloze winstbejag van bepaalde, vaak dezelfde, firma's (die projecten uitvoeren op een manier die ze in eigen land, op eigen risico, nooit zouden riskeren), die is uitgemond in de vloedgolf van schandalen.

Het zou aanbeveling verdienen dat de Delcrederedienst, ook wanneer zij zich met ontwikkelingssamenwerking bezig houdt, wat meer gebruik maakt van *de technieken van risico-onderzoek* die door de private krediet-verzekeraars toegepast worden, en dat de NDD de mogelijkheid krijgt om beleidsconclusies uit dit risico-onderzoek te trekken.

13. DE MULTILATERALE SAMENWERKING

Er moet naar gestreefd worden dat de Europese landen zich elk op een bepaald gebied of thema specialiseren. Bepaalde grote projecten kunnen echter in multilateraal verband tot stand komen. Dit verhoogt niet enkel de financiële draagkracht, maar ook de terreinkennis en de intel-

mais aussi de multiplier les connaissances pratiques et les approches intellectuelles. Il faut toutefois préférer les contributions à des *projets spécifiques* au versement dans le *core fund*. La coordination de l'aide au développement ne peut en aucun cas restreindre l'initiative des différents pays. La centralisation excessive de l'aide aboutit à la bureaucratisation et au manque de transparence, tout en réduisant encore davantage qu'aujourd'hui le champ d'action démocratique des différents Etats membres. En revanche, des arrangements peuvent être pris à l'échelle supranationale, afin de coordonner au mieux la concentration géographique et thématique de l'aide accordée par les différents Etats membres.

Quant au versement de contributions à des organisations multilatérales, il ne peut en aucun cas s'agir de versements aveugles et systématiques sans autres formalités. L'AGCD doit (pouvoir et vouloir) participer à la préparation et à l'évaluation des projets. Il serait dès lors préférable que la contribution aux organisations multilatérales se limite aux organisations au sein desquelles l'AGCD possède une représentation permanente.

14. OBSERVATION FINALE CONCERNANT LES DROITS DE L'HOMME

En théorie, le respect des droits de l'homme est une condition importante à laquelle notre pays subordonne toujours la conclusion de contrats et l'octroi de crédits à d'autres pays. Il en est de même pour la politique de coopération au développement. *Les réponses à des questions parlementaires ont cependant déjà fait apparaître plus d'une fois que, dans la pratique, cette condition reste généralement lettre morte.* Si les contrats d'aide et de coopération contiennent souvent une clause en rapport avec les droits de l'homme, cela ne va généralement pas plus loin. Reste dès lors à savoir si tout ceci n'est que pure façade, ou si l'on attache réellement de l'importance au respect des droits de l'homme. Les droits de l'homme sont un thème souvent évoqué, mais le laxisme avec lequel on impose leur respect soulève de sérieuses questions sur les priorités de notre pays. Bien trop souvent, en effet, on ferme les yeux sur les problèmes liés aux droits de l'homme en raison d'intérêts économiques. Cette approche hypocrite ne sert pas la crédibilité de la politique.

lectuele invalshoeken. De voorkeur moet echter gaan naar de bijdragen voor *specifieke projecten*, eerder dan voor het storten in het « *core fund* ». In geen geval kan overkoepelende ontwikkelingshulp het eigen initiatief van de onderscheiden landen inperken. Overcentralisatie van deze hulp leidt enkel tot bureaucratisering en gebrek aan transparantie, en bovendien wordt het democratische aktieveld van de onderscheiden lidstaten nog verder ingeperkt dan heden reeds het geval is. Wel kunnen eventueel op supranationaal niveau afspraken gemaakt worden, teneinde de geografisch en thematisch geconcentreerde hulp van de verschillende lidstaten te coördineren en zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen.

Inzake het storten van bijdragen aan multilaterale organisaties : het mag hier zeker niet gaan om een blinde, systematische storting zonder meer. ABOS moet actief (kunnen en willen !) participeren aan de voorbereiding en evaluatie van de projecten. De bijdrage aan multilaterale instellingen zou zich dan ook best beperken tot die instellingen waarbinnen het ABOS een vaste vertegenwoordiger heeft.

14. ALGEMENE SLOTOPMERKING INZAKE MENSENRECHTEN

In theorie is het respect voor de mensenrechten steeds een belangrijke voorwaarde voor dit land, om contracten of kredieten toe te kennen aan andere landen, ook in onze politiek van ontwikkelingssamenwerking. Uit antwoorden op parlementaire vragen is echter al meer dan eens gebleken dat dit in de praktijk meestal dode letter blijft. *In de hulp -en samenwerkingscontracten wordt wel dikwijls een mensenrechtenclausule voorzien, maar daar blijft het dan ook bij.* De vraag kan dan ook gesteld worden of dit een louter schaamlapje is, dan wel of het respect voor de mensenrechten werkelijk hoog in ons vaandel staat geschreven. Er wordt graag en vaak geschermd met deze mensenrechten, maar de lakse manier waarop het afdwingen hiervan geschiedt, doet ernstige vragen rijzen over de prioriteiten van ons land. Al te vaak immers wordt omwille van economische bekommernissen een oogje toegeknepen in verband met het mensenrechtenvraagstuk. Dit is een hypocriete instelling die de geloofwaardigheid van de politiek niet ten goede komt.

ANNEXE 4

Note de minorité Ecolo-Agalev

Le groupe Ecolo-Agalev ne peut souscrire aux recommandations générales de la commission sur un certain nombre de points. Les principales de ces recommandations sont passées en revue ci-après, avec renvoi à la numérotation des recommandations générales.

1. *Déliement de l'aide (recommandations V.65 à 70)*

Ecolo et Agalev estiment qu'il convient de délier non seulement l'aide accordée par l'AGCD au tiers monde, mais également l'aide provenant d'autres départements tels que le Commerce extérieur et les Finances. Cette aide est imputable au CAD : elle est considérée comme étant une aide au développement et est prise en considération pour le calcul des 0,7 %. C'est la raison pour laquelle elle doit être déliée. Si elles demeurent liées, ces formes de coopération au développement entraînent un surcoût pouvant aller jusqu'à 30 %, et ce, parce que les mécanismes du marché ne jouent pas. Les Verts soulignent du reste que la plupart des problèmes examinés par la commission avaient un rapport avec des prêts liés d'Etat à Etat.

Dans les recommandations qu'elle formule, la commission assortit le déliement de très nombreuses conditions. Les Verts craignent que cela ne vide l'application du principe de sa substance.

Si nous pouvons accepter une application progressive du principe du déliement, nous déplorons qu'aucun calendrier n'ait été fixé. Nous estimons que l'aide liée accordée par la Belgique doit être réduite de moitié d'ici 2005. Elle n'atteindrait alors plus qu'un niveau moyen par rapport à ce qui se fait dans les autres pays donateurs. Notre pays est en effet le champion de l'aide liée.

2. *Pas « d'exécutant autonome », mais une administration dynamique et dépolitisée (recommandation II.13)*

La commission constate, à juste titre, qu'il y a, parmi le personnel de l'AGCD, de nombreux collaborateurs compétents et motivées, tout en relevant que ces qualités ne sont pas valorisées. C'est la raison pour laquelle elle tient à instaurer un « exécutant autonome », chargé de la coopération bilatérale directe au développement.

Ecolo et Agalev estiment qu'il convient de veiller à ce que l'administration soit en mesure d'assumer elle-même ses propres missions. Il s'impose à cet effet de dépolitiser radicalement l'administration et de la dynamiser. Il est indispensable d'assouplir le statut de la fonction publique pour l'AGCD et de déroger au gel des recrutements. Ecolo et Agalev estiment également, à l'instar de la majorité, qu'il y a actuellement trop peu de fonctionnaires disposant des qualifications requises.

3. *Dégraissement des cabinets (recommandation III.35)*

La commission a adopté partiellement une proposition formulée par les Verts et recommande de délimiter de façon précise les fonctions du cabinet et de l'administration.

Ce n'est pas suffisant. La commission a en effet constaté à plusieurs reprises que le cabinet a imposé, contre le gré de l'administration, des décisions déraisonnables qui ne

BIJLAGE 4

Minderheidsnota Agalev-Ecolo

Op een aantal punten kan de Agalev-Ecolo-fractie zich niet terugvinden in de algemene aanbevelingen van de commissie. De voornaamste worden hier aangegeven met verwijzing naar het artikelnummer van de algemene aanbevelingen.

1. *Ontbinding van de hulp (aanbevelingen V.65 tot 70)*

Agalev en Ecolo vinden dat niet alleen de hulp aan de Derde Wereld verstrekt door ABOS moet worden ontbonden, maar ook de hulp van andere departementen zoals Buitenlandse Handel en Financiën. Deze hulp is ODA-aanrekenbaar : ze wordt beschouwd als ontwikkelingshulp en in aanmerking genomen voor de berekening van de 0,7 %. Daarom moet ze ontbonden worden. Als deze vormen van ontwikkelingssamenwerking gebonden blijven, blijven ze tot 30 % te duur, omdat het marktmechanisme buiten werking wordt gesteld. De Groenen wijzen er overigens op dat de meeste problemen die de commissie heeft onderzocht te maken hadden met gebonden leningen van staat tot staat.

In de aanbevelingen koppelt de commissie de ontbinding aan zeer veel voorwaarden. De Groenen vrezen dat daardoor de toepassing van het principe wordt uitgehold.

Wij kunnen aanvaarden dat het principe van de ontbinding geleidelijk wordt toegepast, maar betreuren dat er geen tijdspad is voor opgenomen. Voor ons moet de Belgische gebonden hulp tegen 2005 gehalveerd zijn. Daardoor zou ze dan nog maar komen op het gemiddelde van alle landen die ontwikkelingshulp geven. Ons land is immers koploper van gebonden hulp.

2. *Geen « autonome uitvoerder », maar een gedepolitiseerde en dynamische administratie (aanbeveling II.13)*

De commissie stelt terecht vast dat bij het ABOS-personeel veel bekwame en gemotiveerde mensen zijn. Maar eveneens dat die kwaliteiten niet worden gevaloriseerd. Daarom wil ze een « autonome uitvoerder » oprichten voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Agalev en Ecolo vinden dat de administratie zelf geschikt moet worden gemaakt voor haar taken. Een grondige depolitisering en een dynamisering dringen zich daarom op. Een versoepeling van het ambtenarenstatuut voor ABOS en een uitzondering op de wervingstop voor ambtenaren is noodzakelijk. Agalev en Ecolo zijn het eens met de stelling van de meerderheid dat er nu te weinig ambtenaren zijn met de gewenste kwalificaties.

3. *Afslanking van de kabinetten (aanbeveling III.35)*

De commissie heeft een groen voorstel gedeeltelijk aangenomen en pleit voor een duidelijke taakomschrijving van kabinet en administratie.

Dit gaat niet ver genoeg. De commissie heeft immers herhaaldelijk vastgesteld dat het kabinet tegen de administratie in onverstandige beslissingen die niet ontwikke-

sont pas pertinentes en termes de développement. Les Verts estiment qu'il convient de limiter le nombre de collaborateurs de cabinet afin de telles anomalies deviennent structurellement impossibles. Il s'agit de toute évidence d'une mesure pouvant également s'appliquer à d'autres cabinets.

4. *Pas de marginalisation de la coopération au développement dans le cadre d'un superdépartement de la Coopération internationale (recommandation II.14)*

Ecolo et Agalev estiment que la fusion de la Coopération au développement avec les Affaires étrangères, le Commerce extérieur et la Défense nationale est de nature à accentuer encore les pressions exercées sur l'AGCD pour l'inciter à financer l'aide à l'exportation, l'allégement des dettes commerciales et les interventions humanitaires militaires. Un tel phénomène s'observe déjà aux Pays-Bas depuis qu'un décloisonnement est intervenu dans le pays. La coopération néerlandaise au développement, assurée par des personnages tel Jan Pronk, a cependant traditionnellement une position beaucoup plus forte que chez nous.

Ecolo et Agalev souhaitent que la coopération au développement soit renforcée par rapport aux autres départements notamment en conférant un statut légal au groupe de travail interdépartemental de la coopération au développement, créé en 1994 sous la pression des ONG.

5. *0,7 % : la nouvelle norme de Maastricht (recommandation I.6)*

Les Verts recommandent au gouvernement d'élaborer un plan détaillé pour réaliser la norme de 0,7 % d'ici 2005. Si le gouvernement augmente chaque année de 0,5 % le budget de la coopération au développement, cette vieille promesse devrait être réalisée d'ici 2005.

Agalev et Ecolo réclament l'établissement d'un tel plan parce qu'ils estiment que l'on ne peut pas prendre prétexte de la crise actuelle pour encore réduire la contribution belge à la solidarité internationale. L'utilisation d'une partie importante des fonds de la coopération au développement à d'autres fins justifie une espèce d'opération restitution.

Selon les Verts, le gouvernement doit s'efforcer d'atteindre la norme de 0,7 % avec la même ténacité dont il a fait preuve pour respecter la norme de Maastricht, qui sera sans doute bientôt atteinte.

6. *Le développement durable, principe directeur pour la pertinence pour le développement (recommandation VII.93)*

A l'instar du Comité pour l'aide au développement de l'OCDE, la commission estime que la croissance économique est un critère de qualité pour la pertinence pour le développement. Agalev et Ecolo se distancient expressément de cette position et renvoient aux alternatives proposées dans le débat international sur la « croissance économique contre le développement durable ».

La croissance économique n'est qu'une toute petite partie de la solution mais une grande partie du problème. Il est flagrant de constater à quel point la croissance économique du Nord est catastrophique pour le Sud. Que l'on songe par exemple à l'effet de serre, qui est dû essentiellement à l'utilisation de combustibles fossiles. Une augmentation de plus d'un mètre du niveau de la mer aurait pour conséquence que 17 % du Bengladesh seraient sous eau.

lingsrelevant zijn heeft doorgedrukt. Dit kan en moet volgens de Groenen structureel bemoeilijkt worden door het aantal kabinetsleden te beperken. Uiteraard is dit een maatregel die ook voor andere kabinetten aangewezen is.

4. *Geen marginalisering van ontwikkelingssamenwerking in een superdepartement Internationale Samenwerking (aanbeveling II.14)*

Volgens Agalev en Ecolo kan de integratie van ontwikkelingssamenwerking met Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Landsverdediging de druk nog vergroten op ABOS om te betalen voor exportsteun, verlichting van commerciële schulden en humanitaire militaire interventies. Dit verschijnsel doet zich voor in Nederland na de zogenaamde ontschotting. Toch is de ontwikkelingssamenwerking bij onze noorderburen met figuren zoals Jan Pronk traditioneel veel sterker dan bij ons.

Agalev en Ecolo pleiten voor een versterking van de ontwikkelingssamenwerking tegenover de andere departementen onder andere door een wettelijk statuut te geven aan de Interdepartementale Werkgroep ontwikkelingssamenwerking die in 1994 onder druk van NGO's is opgericht.

5. *De 0,7, de nieuwe Maastrichtnorm (aanbeveling I.6)*

De Groenen bevelen de regering aan een uitgewerkt plan op te stellen om tegen 2005 de 0,7-norm te realiseren. Als het kabinet elk jaar het budget voor ontwikkelingssamenwerking laat stijgen met 0,5 %, dan moet de al oude belofte tegen 2005 gerealiseerd zijn.

Agalev en Ecolo pleiten hier uitdrukkelijk voor omdat volgens hen van de huidige crisisituatie geen misbruik mag worden gemaakt om de Belgische bijdrage tot internationale solidariteit verder af te zwakken. De vaststelling dat veel ontwikkelingsgeld voor andere doeleinden is gebruikt rechtvaardigt een soort van operatie restitutie.

Volgens de Groenen moet de regering de 0,7-norm met dezelfde hardnekkigheid nastreven als de binnenkort wellicht gerealiseerde Maastrichtnorm.

6. *Duurzame Ontwikkeling, leidend principe voor ontwikkelingsrelevantie (aanbeveling VII.93)*

De commissie noemt in navolging van het Development Assistance Committee van de OESO economische groei een kwalitatief criterium voor ontwikkelingsrelevantie. Agalev en Ecolo nemen daar nadrukkelijk afstand van en verwijzen naar alternatieve principes die naar voor worden gebracht in het internationaal debat over economische groei versus duurzame ontwikkeling.

Economische groei is zelfs geen klein deel van de oplossing, maar een groot deel van het probleem. Schrijnend is dat economische groei in het Noorden zo rampzalig is voor het Zuiden. Een voorbeeld is het broeikaseffect dat op de eerste plaats veroorzaakt wordt door het gebruik van fossiele brandstoffen. Een stijging van het zeewater met één meter betekent dat 17 % van Bangladesh onder water komt ...

C'est à juste titre que, dans sa résolution n° A4-0382/91, le Parlement européen préconise le passage au modèle de développement durable. Les Verts estiment que c'est là l'initiative la plus pertinente pour le développement que le Nord puisse prendre. Etant donné qu'il utilise plus des trois quarts de toutes les matières premières et de l'énergie, c'est à lui qu'incombe la plus grande responsabilité. Agalev et Ecolo se rallient aux principes directeurs énoncés dans la résolution :

— politiques de l'énergie, des transports et des infrastructures économiques et efficaces;

— système fiscal fondé sur la solidarité et le respect de l'environnement;

— gestion des ressources sur une base démocratique de participation et de coopération avec des organes territoriaux et locaux;

— réglementation socio-écologique du marché avec mise en oeuvre d'une politique de recyclage;

— réaffectation des dépenses publiques en faveur d'activités socialement profitables;

— redéfinition de la politique industrielle selon des paramètres écologiques;

— contrôle démocratique du système financier;

— une politique de défense non agressive et

— le transfert équitable de technologies vers les pays du Sud.

Les Verts peuvent également souscrire à la mise en œuvre des principes de développement durable par *Caring for the Earth de The World Conservation Union, United Nations Environment Programme* et *World Wide Fund for Nature*. Ces principes sont les suivants :

— veille à l'amélioration de la qualité de la vie humaine;

— veille au maintien de la vitalité et de la diversité de la terre;

— utilise le moins possible les sources non renouvelables;

— vis dans les limites des possibilités de la terre;

— modifie ton comportement et tes attitudes dans un esprit de développement durable;

— donne les moyens structurels permettant aux communautés rurales et aux citadins de veiller à leur environnement;

— crée le cadre national dans lequel on pourra intégrer le développement et la conservation de l'environnement;

— crée une alliance globale qui organise de manière durable au niveau mondial la distribution des revenus et la conservation de l'environnement.

L'avantage de ces principes est que ce ne sont pas uniquement les Etats mais également les citoyens qui peuvent les mettre en pratique et qu'ils sont pertinents pour le développement tant du Nord que du Sud.

Terecht pleit het Europees Parlement in resolutie nr A4- 0382/91 voor de overgang naar het model van duurzame ontwikkeling. Volgens de Groenen is dat de meest ontwikkelingsrelevante stap die het Noorden kan zetten. Aangezien het ruim drie kwart van alle grondstoffen en energie gebruikt ligt daar de grootste verantwoordelijkheid. Agalev en Ecolo sluiten zich aan bij de leidende principes die de resolutie voorop stelt :

— een sober en efficiënt beleid op het vlak van energie;

— een solidair en milieuvriendelijk belastingstelsel;

— een planning van de aanwending van hulpbronnen op basis van democratie en participatie, en uitgewerkt in overleg met de gewestelijke en plaatselijke overheidsinstanties;

— een sociale en milieuvriendelijke marktregulering waarbij recyclage wordt bevorderd;

— heroriëntering van de overheidsuitgaven naar activiteiten die op sociaal vlak rendabel zijn;

— aanpassing van het industrieel beleid zodat het beter inspeelt op vereisten inzake milieubescherming

— democratische controle op het financiële systeem;

— een niet-agressief defensiebeleid;

— billijke overdracht van technologie tussen noord en zuid.

De Groenen kunnen zich ook terugvinden in de uitwerking van de principes van duurzame ontwikkeling door *Caring for the Earth* van *The World Conservation Union, United Nations Environment Programme* en *World Wide Fund for Nature*. Het zijn de volgende :

— zorg voor kwaliteitsverbetering van menselijk leven;

— zorg voor het behoud van de vitaliteit en de diversiteit van de aarde;

— minimaliseer de uitputting van niet vernieuwbare bronnen;

— leef binnen de draagkracht van de aarde;

— verander uw gedrag en attitudes in overeenstemming met een duurzame ontwikkeling;

— geef de structurele middelen die rurale gemeenschappen en stadsburgers toelaten voor hun milieu te zorgen;

— creëer de nationale omkadering waarin ontwikkeling en milieubehoud kunnen worden geïntegreerd;

— creëer een globale alliantie die inkomensverdeling en milieubehoud op wereldvlak duurzaam organiseert.

Het voordeel van deze principes is dat niet alleen staten, maar ook burgers ze in praktijk kunnen brengen en dat ze relevant zijn voor de ontwikkeling zowel in het Noorden als in het Zuiden.

ANNEXE 5

La commission spéciale de suivi tient à témoigner son estime aux auteurs des différents avis et rapports, qui portaient tantôt sur des dossiers spécifiques, tantôt sur des dossiers d'ordre général et qui lui ont été d'une grande utilité pour la rédaction de son rapport final. L'aperçu suivant des études et avis de portée générale, qui ne revêt certainement pas un caractère exhaustif, mérite une attention particulière.

— *Fonctionnement de l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD), Analyse des rapports établis dans le cadre de la task force Inspection des Finances / Comité supérieur de contrôle*, Avis de l'Inspection des Finances accréditée auprès de l'AGCD, adressée à M. R. Moreels, Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, PIRARD, F., Inspecteur-général des Finances, Bruxelles, 10 décembre 1996.

— *Verslag betreffende kredietfondsen en waarborgfondsen*, Nota aan de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, HENDRIX, J.A., Inspecteur-generaal van Financiën, Bruxelles, 6 juin 1997.

— *Intresten gegenereerd door toelagen van Ontwikkelingssamenwerking aan multilaterale instellingen*, Nota aan de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, HENDRIX, J.A., Inspecteur-generaal van Financiën, Bruxelles, 12 juin 1997.

— *De wettelijke basis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (inclusief een juridische analyse van de internationale contracten)*, DRUYTS, R., Inspecteur-generaal van Financiën, Bruxelles, 10 décembre 1996.

— *De internationale conventies van Abos*, DRUYTS, R., Inspecteur-generaal van Financiën, Bruxelles, 16 juin 1997.

— *ABOS & NGO's, aanbevelingen voor een hernieuwd beleid*, nota ten behoeve van de parlementaire opvolgingscommissie ABOS, COPROGRAM (Vlaamse federatie van NGO's voor ontwikkelingssamenwerking), Bruxelles, 13 juin 1997.

— *NGO's en de overheid in België*, COPROGRAM, Bruxelles, 19 septembre 1996.

— *Organisations non gouvernementales et gouverenements — Belgique*, Etude de cas pour le centre de développement de l'OCDE, COPROGRAM, Bruxelles, 15 juin 1995.

— *Advies van de overlegcommissie projecten met betrekking tot het beleid van concentratie in de medefinanciering*, COPROGRAM, Bruxelles, 30 septembre 1996.

— *Systèmes de subsidiation des ONG :* note à la commission parlementaire de suivi de l'AGCD, ADO, Association des ONG francophones et germanophones, Bruxelles, 26 juin 1996.

— *Les relations entre ONG et pouvoirs publics*, note à la commission parlementaire de suivi, ADO, Association des ONG francophones et germanophones, Bruxelles, 24 octobre 1996.

— *Exposé des motifs visant la création de propositions de loi relative à la coopération au développement et à l'action des ONG*, CNCD, Bruxelles, 9 octobre 1996.

— *Etude portant sur la faisabilité d'un système d'attribution d'un montant forfaitaire par ONG, pour couvrir le financement des coopérations-ONG — Notes techniques portant sur les sociétés à finalités sociales, les établissements publics, et les problèmes de transition entre deux réglementations*, CODEF (fédération francophone des

BIJLAGE 5

De bijzondere opvolgingscommissie wenst haar appreciatie uit te drukken ten aanzien van de auteurs van de diverse adviezen en verslagen, die zowel betrekking hadden op specifieke dossiers als algemeen van aard waren en waarvan zij dankbaar heeft gebruik gemaakt bij het opstellen van het verslag ter afsluiting van haar opdracht. Volgend overzicht van studies en adviezen met algemene draagwijdte, die geenszins een exhaustieve lijst beoogt te zijn, verdient bijzondere aandacht.

— *Fonctionnement de l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD), Analyse des rapports établis dans le cadre de la task force Inspection des Finances / Comité supérieur de contrôle*, Avis de l'Inspection des Finances accréditée auprès de l'AGCD, adressée à M. R. Moreels, Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, PIRARD, F., Inspecteur-général des Finances, Brussel, 10 december 1996.

— *Verslag betreffende kredietfondsen en waarborgfondsen*, Nota aan de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, HENDRIX, J.A., Inspecteur-generaal van Financiën, Brussel, 6 juni 1997.

— *Intresten gegenereerd door toelagen van Ontwikkelingssamenwerking aan multilaterale instellingen*, Nota aan de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, HENDRIX, J.A., Inspecteur-generaal van Financiën, Brussel, 12 juni 1997.

— *De wettelijke basis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (inclusief een juridische analyse van de internationale contracten)*, DRUYTS, R., Inspecteur-generaal van Financiën, Brussel, 10 december 1996.

— *De internationale conventies van Abos*, DRUYTS, R., Inspecteur-generaal van Financiën, Brussel, 16 juni 1997.

— *ABOS & NGO's, aanbevelingen voor een hernieuwd beleid*, nota ten behoeve van de parlementaire opvolgingscommissie ABOS, COPROGRAM (Vlaamse federatie van NGO's voor ontwikkelingssamenwerking), Brussel, 13 juni 1997.

— *NGO's en de overheid in België*, COPROGRAM, Brussel, 19 september 1996.

— *Organisations non gouvernementales et gouverenements — Belgique*, Etude de cas pour le centre de développement de l'OCDE, COPROGRAM, Brussel, 15 juni 1995.

— *Advies van de overlegcommissie projecten met betrekking tot het beleid van concentratie in de medefinanciering*, COPROGRAM, Brussel, 30 september 1996.

— *Systèmes de subsidiation des ONG :* note à la commission parlementaire de suivi de l'AGCD, ADO, Association des ONG francophones et germanophones, Brussel, 26 juni 1996.

— *Les relations entre ONG et pouvoirs publics*, note à la commission parlementaire de suivi, ADO, Association des ONG francophones et germanophones, Brussel, 24 oktober 1996.

— *Exposé des motifs visant la création de propositions de loi relative à la coopération au développement et à l'action des ONG*, CNCD, Brussel, 9 oktober 1996.

— *Etude portant sur la faisabilité d'un système d'attribution d'un montant forfaitaire par ONG, pour couvrir le financement des coopérations-ONG — Notes techniques portant sur les sociétés à finalités sociales, les établissements publics, et les problèmes de transition entre deux réglementations*, CODEF (fédération francophone des

ONG d'envoi de coopérants ONG), Bruxelles, 30 octobre 1996.

— *Krachtlijnen voor de hervormingen in de ontwikkelingssamenwerking*, NCOS, Bruxelles, 3 octobre 1996.

— *Interdepartementele werkgroep ontwikkelingssamenwerking prioritaire agendapunten*, NCOS, Bruxelles, 17 novembre 1995.

— *Aide d'urgence — critères et réglementation*, Note au Ministre de la Coopération au Développement, VAN MALDER, P., Bruxelles, 14 mars 1989.

— *Nota voor de bijzondere opvolgingscommissie Abos inzake NGO's*, Bossuyt, J., EUROPEAN CENTRE OF DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), Maastricht, 22 juin 1996.

— *Hoe kan evaluatie en controle versterkt worden ?*, Bossuyt, J., EUROPEAN CENTRE OF DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), Maastricht, 22 juin 1996.

— *Le financement des ONG ou le dilemme entre l'autonomie et l'identité*, BOSSUYT, J., et DEVELTERE, P., le Courrier n° 152, juillet-août 1995, p. 77.

— *Prêts d'état à état*, lettre circulaire du ministre des Finances et ministre du Commerce extérieur Ph. Maystadt du 16 oktober 1996 adressée à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires belges suite à la décision du Conseil des ministres du 5 juillet 1996. — *Leningen van staat tot staat*, omzendbrief van minister van Financiën en minister van Buitenlandse handel Ph. Maystadt dd. 16 oktober 1996 toegestuurd aan alle Belgische diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen als gevolg van de beslissing van de Ministerraad van 5 juli 1996.

— *La réforme de l'AGCD*, Annoncer la couleur, opter pour une nouvelle coopération au développement, exposé du secrétaire d'état à la coopération au Développement R. MOREELS à la réunion générale du personnel de l'AGCD, Bruxelles, 30 janvier 1997. — *De hervorming van het ABOS*, Kleur bekennen, Kiezen voor een nieuwe ontwikkelingssamenwerking, uiteenzetting van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking R. MOREELS voor de algemene vergadering van het personeel van ABOS, Bruxelles, 30 janvier 1997.

— *Annoncer la couleur*, Plan d'avenir pour la coopération belge au développement, R. MOREELS, secrétaire d'état à la coopération au Développement, Bruxelles, 9 octobre 1996. — *Kleur bekennen*, Toekomstplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking, R. MOREELS, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, 9 oktober 1996.

— *Proposition d'améliorations des applications de la méthode de planification des interventions par objectifs (PIPO) au sein de l'AGCD*, document journée de contact de l'AGCD du 28 août 1996, SOUTH RESEARCH, Louvain.

— *Documents d'appui à la gestion intégrée du cycle d'intervention*, SOUTH RESEARCH, Leuven.

— *L'Administration générale de la coopération au développement — AUDIT EXTERNE*, rapport à la commission spéciale, COOPERS & LYBRAND, 4 octobre 1996. — *Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking — EXTERNE AUDIT*, verslag aan de Bijzondere Commissie, COOPERS & LYBRAND, 4 octobre 1996.

— *Evaluation et réorganisation de l'AGCD*, CADA CONSULT, 4 octobre 1996. — *Evaluatie van de reorganisatie van het ABOS*, CADA CONSULT, 4 octobre 1996.

— *Les entreprises : partenaires à part entières de la coopération au développement*, note de la FEB, Bruxelles, 7 octobre 1996. — *De ondernemingen : volwaardige partner*

ONG d'envoi de coopérants ONG), Brussel, 30 oktober 1996.

— *Krachtlijnen voor de hervormingen in de ontwikkelingssamenwerking*, NCOS, Brussel, 3 oktober 1996.

— *Interdepartementele werkgroep ontwikkelingssamenwerking prioritaire agendapunten*, NCOS, Brussel, 17 november 1995.

— *Aide d'urgence — critères et réglementation*, Note au Ministre de la Coopération au Développement, VAN MALDER, P., Brussel, 14 maart 1989.

— *Nota voor de bijzondere opvolgingscommissie Abos inzake NGO's*, Bossuyt, J., EUROPEAN CENTRE OF DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), Maastricht, 22 juni 1996.

— *Hoe kan evaluatie en controle versterkt worden ?*, Bossuyt, J., EUROPEAN CENTRE OF DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), Maastricht, 22 juni 1996.

— *Le financement des ONG ou le dilemme entre l'autonomie et l'identité*, BOSSUYT, J., et DEVELTERE, P., le Courrier n° 152, juli-augustus 1995, blz. 77.

— *Leningen van staat tot staat*, omzendbrief van minister van Financiën en minister van Buitenlandse handel Ph. Maystadt dd. 16 oktober 1996 toegestuurd aan alle Belgische diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen als gevolg van de beslissing van de Ministerraad van 5 juli 1996. — *Prêts d'état à état*, lettre circulaire du ministre des Finances et ministre du Commerce extérieur Ph. Maystadt du 16 oktober 1996 adressée à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires belges suite à la décision du Conseil des ministres du 5 juillet 1996.

— *De hervorming van het ABOS*, Kleur bekennen, Kiezen voor een nieuwe ontwikkelingssamenwerking, uiteenzetting van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking R. MOREELS voor de algemene vergadering van het personeel van ABOS, Brussel, 30 januari 1997. — *La réforme de l'AGCD*, Annoncer la couleur, opter pour une nouvelle coopération au développement, exposé du secrétaire d'état à la coopération au Développement R. MOREELS à la réunion générale du personnel de l'AGCD, Brussel, 30 januari 1997.

— *Kleur bekennen*, Toekomstplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking, R. MOREELS, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, 9 oktober 1996. — *Annoncer la couleur*, Plan d'avenir pour la coopération belge au développement, R. MOREELS, secrétaire d'état à la coopération au Développement, Brussel, 9 oktober 1996.

— *Proposition d'améliorations des applications de la méthode de planification des interventions par objectifs (PIPO) au sein de l'AGCD*, document journée de contact de l'AGCD du 28 augustus 1996, SOUTH RESEARCH, Leuven.

— *Documents d'appui à la gestion intégrée du cycle d'intervention*, SOUTH RESEARCH, Leuven.

— *Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking — EXTERNE AUDIT*, verslag aan de Bijzondere Commissie, COOPERS & LYBRAND, 4 oktober 1996. — *L'Administration générale de la coopération au développement — AUDIT EXTERNE*, rapport à la commission spéciale, COOPERS & LYBRAND, 4 oktober 1996.

— *Evaluatie van de reorganisatie van het ABOS*, CADA CONSULT, 4 oktober 1996. — *Evaluation et réorganisation de l'AGCD*, CADA CONSULT, 4 oktober 1996.

— *De ondernemingen : volwaardige partners van de ontwikkelingshulp*, nota VBO, Brussel, 7 oktober 1996. — *Les entreprises : partenaires à part entières de la coopéra-*

ners van de ontwikkelingshulp, nota VBO, Bruxelles, 7 octobre 1996.

— *Statement to the special commission charged with the follow up of the problems of the BADC*, JENKS, B., Director UN Office Brusseles, UNDP representative to the EU, 18 novembre 1996.

— *Efficient partnership in procurement for development and emergency relief*, SVENDSEN, J., en ADLER, P., IAPSO, Bruxelles, 18 novembre 1996.

— *Diverse nota's over de samenwerkingssecties en hun relatie tot het ABOS*, BASTIAENSEN, G., LEROY, M., en RAYEE, G., 31 mai 1996.

— *Note sur les orientations à donner aux futures réformes à opérer au niveau de la coopération bilatérale belge*, FRIX, P., Directeur général AGCD, Bruxelles, 4 mars 1996.

La commission a également utilisé diverses études, notes et contributions d'institutions internationales.

tion au développement, note de la FEB, Brussel, 7 oktober 1996.

— *Statement to the special commission charged with the follow up of the problems of the BADC*, JENKS, B., Director UN Office Brusseles, UNDP representative to the EU, 18 november 1996.

— *Efficient partnership in procurement for development and emergency relief*, SVENDSEN, J., en ADLER, P., IAPSO, Brussel, 18 november 1996.

— *Diverse nota's over de samenwerkingssecties en hun relatie tot het ABOS*, BASTIAENSEN, G., LEROY, M., en RAYEE, G., 31 mei 1996.

— *Note sur les orientations à donner aux futures réformes à opérer au niveau de la coopération bilatérale belge*, FRIX, P., Directeur général AGCD, Brussel, 4 maart 1996.

De commissie heeft eveneens gebruik gemaakt van diverse studies, nota's en bijdragen van internationale instellingen.

ANNEXE 6

Cellule Inspection des Finances et Comité supérieur de contrôle — Termes de référence

— vu, en ce qui concerne l'Inspection des Finances, les dispositions du chapitre V de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, et plus particulièrement les articles 10, 11, 12, 19 et 20 (*Moniteur belge* du 17 janvier 1995),

— vu, en ce qui concerne le service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle, la loi du 26 avril 1962 (*Moniteur belge* du 26 janvier 1963), telle que complétée par la loi du 8 juillet 1969 (*Moniteur belge* du 30 juillet 1969), conférant des attributions de police judiciaire à certains agents du Comité supérieur de contrôle, les dispositions du chapitre V de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, et plus particulièrement les articles 10, 11, 12, 19 et 20 (*Moniteur belge* du 17 janvier 1995),

— vu, en ce qui concerne le service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle, la loi du 26 avril 1962 (*Moniteur belge* du 26 janvier 1963), telle que complétée par la loi du 8 juillet 1969 (*Moniteur belge* du 30 juillet 1969) conférant des attributions de police judiciaire à certains agents du Comité supérieur de contrôle, et l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle, et plus particulièrement les articles 2, 1° et 35, § 2,

— vu le rapport d'enquête, daté du 1er mars 1995, adressé par le Comité supérieur de contrôle à M. le secrétaire d'Etat concernant les irrégularités commises dans le dossier « TASIA », nous, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, ordonnons l'institution, la composition et la dotation d'une cellule inspection de la coopération au développement (ICD).

La cellule susvisée est constituée pour une période renouvelable de six mois.

Cette cellule est chargée des missions suivantes :

1. Poursuivre l'examen du dossier TASIA.

2. Réaliser un audit discrétionnaire par coups de sonde des dossiers de la coopération au développement selon une répartition géographique équilibrée, et plus particulièrement dans les domaines suivants, énumérés de façon non limitative :

— remise de dettes assortie de la création de fonds de contrepartie;

— coopération financière (dons en espèces);

— aide à l'importation (aide à la balance des paiements);

— subventionnement de projets réalisés par des ONG et financement de programme des ONG;

— contrôle de la comptabilité et de la facturation des ONG;

— formation dans le cadre de contrats commerciaux;

— *fund in trust* (exécution d'interventions par des tiers);

— subventions-intérêts.

Il sera procédé à un coup de sonde dans chacune des régions géographiques dans lesquelles l'AGCD finance ou subventionne des projets.

3. Etre attentif à l'efficacité des mécanismes de contrôle existants et aux risques de fraude inhérents aux différen-

BIJLAGE 6

***Task Force* Inspectie van Financiën en Hoog Comité van Toezicht — Referentietermen**

— gelet, voor wat de Inspectie van Financiën betreft op de bepalingen vervat in hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole en meer in het bijzonder de artikelen 10, 11, 12, 19 en 20 (*Belgisch Staatsblad* 17 januari 1995),

— gelet, voor wat de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht betreft op de wet van 26 april 1962 (*Belgisch Staatsblad* 26 januari 1963), zoals aangevuld door de wet van 8 juli 1969 (*Belgisch Staatsblad* 30 juli 1969) tot verlening der bevoegdheden van de gerechtelijke politie aan sommige personeelsleden van het Hoog Comité van Toezicht bepalingen vervat in hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole en meer in het bijzonder de artikelen 10, 11, 12, 19 en 20 (*Belgisch Staatsblad* 17 januari 1995),

— gelet, voor wat de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht betreft op de wet van 26 april 1962 (*Belgisch Staatsblad* 26 januari 1963), zoals aangevuld door de wet van 8 juli 1969 (*Belgisch Staatsblad* 30 juli 1969) tot verlening der bevoegdheden van de gerechtelijke politie aan sommige personeelsleden van het Hoog Comité van Toezicht en het koninklijk besluit van 29 juli 1970, houdende het organiek reglement van het Hoog Comité van Toezicht, en meer bepaald de artikelen 2, 1°, en 35, § 2,

— gelet op het onderzoeksverslag dd. 1 maart 1995 van het Hoog Comité van Toezicht aan de heer Staatssecretaris, inzake de onregelmatigheden begaan inzake het dossier « TASIA », wij Minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking gelasten de oprichting, de samenstelling en de uitrusting van een Task-Force Ontwikkelingssamenwerkingsinspectie (OSI).

De opdracht van dit OSI-team wordt in de tijd beperkt tot een termijn van 6 maanden, telkenmale hernieuwbaar.

De opdracht wordt omschreven als volgt :

1. Verder onderzoek van het TASIA-dossier.

2. Een steekproefsgewijze discretionaire audit van de dossiers van de ontwikkelingssamenwerking, evenwichtig geografisch gespreid, en meer in het bijzonder op het niet-limitatieve vlak van :

— kwijtschelding van schulden met oprichting van tegenwaardefondsen;

— financiële coöperatie (giften in speciën);

— import-support (betalingsbalanshulp);

— de subsidiëring van projecten uitgevoerd door NGO's en de programmafinanciering van NGO's;

— de controle op de boekhouding en facturatie van NGO's;

— vorming in het kader van commerciële kontrakten;

— *fund in trust* (uitvoering van interventies door derden);

— rentesubsidies.

De steekproef zal geschieden in elk van de geografische regio's waar ABOS projekten financiert of subsidieert.

3. Oog hebben voor de efficiëntie van de voorhanden zijnde controlemechanismen, de fraudegevoeligheid van de

tes formes de coopération au développement et, éventuellement, rechercher les faits punissables commis dans de tels dossiers par des fonctionnaires ou des tiers.

4. Formuler, en fonction des constatations effectuées, des propositions en vue de l'élaboration d'une réglementation précise et cohérente et de directives relatives au déroulement de la procédure de traitement des dossiers; formuler par ailleurs des propositions en vue d'améliorer les procédures de contrôle et les mécanismes sur le terrain.

5. Formuler des propositions en ce qui concerne la création d'une cellule permanente de l'AGCD pour les marchés publics (actuellement, c'est la commission des marchés qui est compétente en la matière), placée sous la direction d'un juriste compétent en la matière.

6. Présenter des propositions visant à développer des instances et des mécanismes permanents d'audit et ce, par analogie avec ce qui existe déjà en la matière chez nos voisins.

Ces différentes missions ne portent nullement atteinte aux compétences des enquêteurs du Comité supérieur de contrôle.

L'équipe d'inspection en question se compose d'un membre de l'Inspection des Finances, à savoir l'inspecteur général des Finances accrédité auprès du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement et, vu l'accord du président du Comité supérieur de contrôle, d'enquêteurs de ce Comité, à désigner par leur président.

Le membre de l'Inspection des Finances est l'autorité chargée d'assurer la coordination en ce qui concerne l'accomplissement de la mission actuelle, sans préjudice des compétences du président du Comité supérieur de contrôle à l'égard des enquêteurs de ce Comité.

Les frais afférents aux missions ou déplacements, nécessaires à l'accomplissement de cette mission, sont à charge du budget de l'Administration générale de la Coopération au développement.

Addenda à la définition de la mission de la cellule antifraude de l'Inspection des finances et du Comité supérieur de contrôle

Se référant à la mission confiée, lors de sa création, à la cellule antifraude de l'Inspection des finances et du Comité supérieur de contrôle;

compte tenu de l'expérience acquise et des résultats positifs engrangés au cours des six premiers mois de la mission de la cellule antifraude;

le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement a décidé, d'un commun accord avec le chef de corps des inspecteurs des Finances et le président du Comité supérieur de contrôle, de prolonger de six mois la mission de la cellule antifraude, avec obligation pour celle-ci de présenter les propositions visées aux articles 3 à 6 de la définition de sa mission au secrétaire d'Etat à la Coopération au développement pour la fin février au plus tard.

La mission des différents membres de la cellule est précisée de la manière suivante, en accord avec le chef de corps des inspecteurs des Finances et le président du Comité supérieur de contrôle, chacun d'eux agissant dans les limites de ses compétences :

— indépendamment de l'examen des dossiers, l'inspecteur des Finances mettra surtout l'accent sur le contrôle de l'efficacité et sur l'amélioration des modalités de traitement des dossiers d'aide, afin d'exclure les risques de fraude et d'irrégularité, ainsi que sur la formulation de propositie modaliteiten van ontwikkelingssamenwerking, eventueel het opsporen van strafbare feiten in dergelijke dossiers gepleegd door ambtenaren of derden.

4. Op basis van de gedane vaststellingen, voorstellen formuleren voor het op punt stellen van een precieze en coherente reglementering en van richtlijnen aangaande het procedure-verloop bij de afwikkeling van de dossiers; verder voorstellen doen ter verbetering van controleprocedures en mechanismen te velde.

5. Voorstellen formuleren met betrekking tot de oprichting van een permanente ABOS-cel voor Overheidsopdrachten (thans - Opdrachtencommissie), onder de leiding van een ter zake gekwalificeerd jurist.

6. Voorstellen indienen tot het uitbouwen van permanente audit-mechanismen en -instanties en dit in correlatie met en in vergelijkend perspectief tot reeds bestaande equivalenten in de ons omringende buurlanden.

Deze onderscheiden opdrachten doen geen afbreuk aan de bevoegdheden waarmede de enquêteurs van het Hoog Comité van Toezicht bekleed zijn.

De samenstelling van bedoeld inspectie-team bestaat uit een lid van de Inspectie van Financiën, zijnde de Inspecteur-generaal van Financiën geaccrediteerd bij de Minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, en, gezien het akkoord van de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, enquêteurs van dit Comité, aan te duiden door hun Voorzitter.

Het gezag en de coördinatie voor wat de uitvoering van huidige opdracht betreft, berust in handen van het lid van de Inspectie van Financiën, onverminderd de bevoegdheden van de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht ten aanzien van de enquêteurs van dit Comité.

De verplaatsingskosten of zendingen, nodig voor het uitvoeren van deze opdracht worden ten laste genomen van het budget van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking.

Addendum bij de referentietermen van de Task-Force Inspectie van Financiën — Hoog Comité van Toezicht

Verwijzend naar de referentietermen waarbij de Task-Force Inspectie van Financiën — Hoog Comité van Toezicht werd opgericht;

rekening houdend met de ervaring opgedaan en de positieve resultaten geboekt tijdens de eerste zes maanden van de opdracht van het OSI-team;

heeft de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking in overleg met de korpschef van de Inspecteurs van Financiën en de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht besloten de opdracht van het OSI-team met een termijn van zes maanden te verlengen, met de verplichting voor dit team de in artikelen 3 tot 6 van de referentietermen gevraagde voorstellen ten laatste tegen eind februari aan de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking voor te leggen.

De zending van de respectieve leden van het team wordt, in overleg met de korpschef van de Inspecteurs van Financiën en de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, ieder van hen binnen zijn bevoegdheid, als volgt nader bepaald :

— behalve het onderzoek van de dossiers, zal de Inspecteur van Financiën vooral het accent leggen op de controle inzake de doelmatigheid en de verbetering van de modaliteiten bij de behandeling van hulpverleningsdossiers, teneinde het risico op fraude en onregelmatigheden te vermij-

tions concrètes en matière d'organisation et de fonctionnement des services;

— la recherche de fraudes et d'irrégularités éventuelles et les suites à y donner relèvent de la compétence du Comité supérieur de contrôle.

Il est demandé à la cellule antifraude de remettre, toutes les deux semaines, un rapport d'activité détaillé au secrétaire d'Etat et aux chefs hiérarchiques respectifs. Ce rapport fera ressortir autant que possible la nécessaire coordination des activités des membres de la cellule.

den, en op de formulering van concrete voorstellen met betrekking tot de organisatie en de werking van de diensten;

— het onderzoek naar eventuele fraude en onregelmatigheden en het gevolg dat eraan dient gegeven te worden valt onder de bevoegdheid van het Hoog Comité van Toezicht.

Aan het OSI-team wordt gevraagd om de twee weken een gedetailleerd activiteitenverslag aan de staatssecretaris en de respectieve hiërarchische chefs voor te leggen. Dit verslag zal zoveel mogelijk de aangewezen coördinatie van de activiteiten van de leden van het team in het licht stellen.

ANNEXE 7

TABLEAU 1

Contributions des différents ministères à l'aide officielle belge au développement (APD)

(En millions de francs)

BIJLAGE 7

TABEL 1

Bijdragen van de verschillende ministeries aan de officiële Belgische ontwikkelingshulp (ODA)

(In miljoen frank)

	1992	1993	1994	1995	1996
AGCD. — *ABOS*	19 191	21 246	15 645	16 988	16 823
Finances. — *Financiën*	7 419	5 291	6 022	10 831	8 541
Défense. — *Defensie*	195	186	94	0	0*
Affaires étrangères et Commerce extérieur. — *Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel*	593	725	451	616	616*
Autres ministères. — *Andere ministeries*	13	29	201	168	168*
Décentralisé (communautés, régions, pouvoirs subordonnés). — *Gedecentraliseerd (Gemeenschappen, gewesten, ondergeschikte besturen)*	601	619	689	767	767*
Office national du Ducroire. — *Nationale Delcredederedienst*	1 701	733	1 266	1 128	2 216
TOTAL. — *TOTAAL*	**29 713**	**28 829**	**24 368**	**30 498**	**29 131**
PNB (en milliards de francs). — *BNP (in miljarden frank)*	7 047	7 291	7 660	7 964	8 260**
Pourcentage du PNB. — *Percentage BNP*	0,42 %	0,40 %	0,32 %	0,38 %	0,35 %

Jusque et y compris l'année 1995, les chiffres ont été établis, chaque fois que possible, sur base des statistiques de l'AGCD.

* Chiffres provisoires basés sur les dépenses de 1995.

** Estimation du bureau du plan.

Source : NCOS, « *De Belgische ontwikkelingssamenwerking in 1996* », Bruxelles, juillet 1997.

De cijfers tot en met 1995 werden waar mogelijk bijgewerkt op basis van ABOS-statistieken.

* Voorlopige gegevens, gebaseerd op de uitgaven in 1995.

** Raming van het Planbureau.

Bron : NCOS, « De Belgische ontwikkelingssamenwerking in 1996 », Brussel, juli 1997.

TABLEAU 2

DEPENSES DE L'AGCD

(En millions de francs)

TABEL 2

ABOS-UITGAVEN

(In miljoen frank)

Canal ou forme de coopération — *Kanaal of samenwerkingsvorm*	1992	1993	1994	1995	1996
Frais d'administration. — *Administratiekosten*	**953**	**1 131**	**1 117**	**1 073**	**1 243**
Coopération bilatérale directe. — *Directe bilaterale samenwerking*	**8 048**	**5 681**	**5 435**	**4 115**	**4 512**
dont : — *waarvan :*					
Coopération technique. — *Technische samenwerking*	4 240	3 795	2 632	2 437	2 262
Coopération financière. — *Financiële samenwerking*	3 808	1 886	2 803	1 678	2 250
dont : — *waarvan :*					
Investissements. — *Investeringen*	1 819	839	943	654	570
Programmes sectoriels. — *Sectorale programma's*	1 978	923	1 856	1 013	1 678
Participations au capital. — *Kapitaalparticipaties*	2	124	4	11	2
Coopération bilatérale indirecte. — *Indirecte bilaterale samenwerking*	**6 523**	**7 392**	**5 258**	**7 830**	**7 933**
dont : — *waarvan :*					
ONG. — *NGO's*	2 848	3 131	2 209	3 209	2 932
Bi-multi. — *Bi-multi's*	1 347	1 940	1 459	2 220	3 012
(dont fonds de survie). — (*waarvan Overlevingsfonds*)	(120)	(477)	(450)	(563)	(667)
Ecoles belges. — *Belgische scholen*	138	130	96	57	37
VVOB/APEFE. — *VVOB/APEFE*	598	380	391	393	365
Coopération universitaire. — *Universitaire samenwerking*	1 060	966	537	1 481	1 008
Divers. — *Diversen*	531	845	566	470	579
(dont aide d'urgence). — (*waarvan noodhulp*)	(423)	(557)	(469)	(320)	
Coopération multilatérale. — *Multilaterale samenwerking*	**3 668**	**7 042**	**3 836**	**3 970**	**3 135**
(dont Fonds européen de développement, FED). — (*waarvan Europees Ontwikkelingsfonds, EOF*)	(2 732)	(2 813)	(2 900)	(2 479)	(2 257)
TOTAL AGCD. — *TOTAAL ABOS*	**19 191**	**21 246**	**15 645**	**16 988**	**16 823**

Source : voir p. 251.

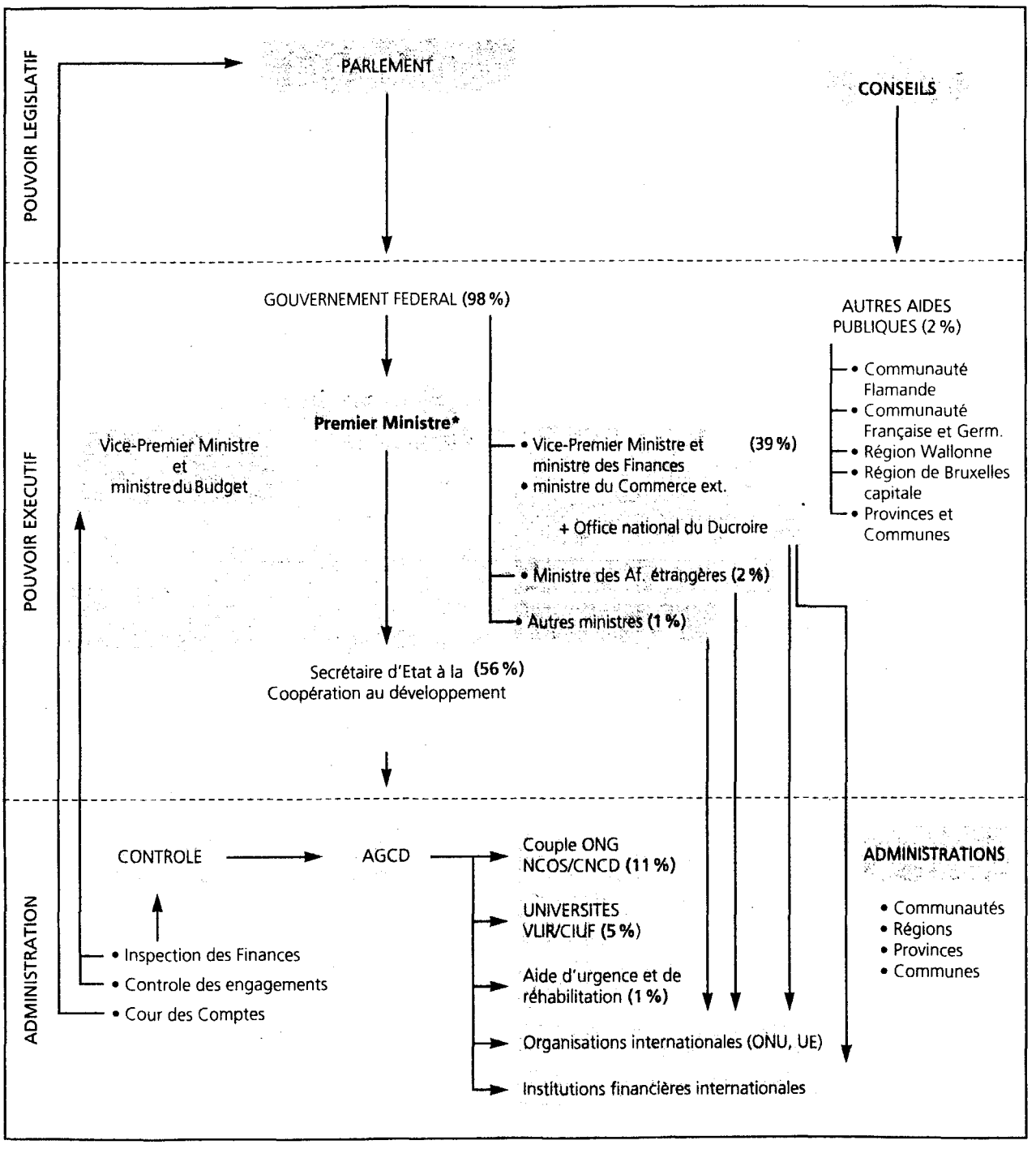
Bron : zie blz. 251.

ANNEXE 8

BIJLAGE 8

LE PROCESSUS DECISIONNEL DE L'AIDE BELGE AU DEVELOPPEMENT

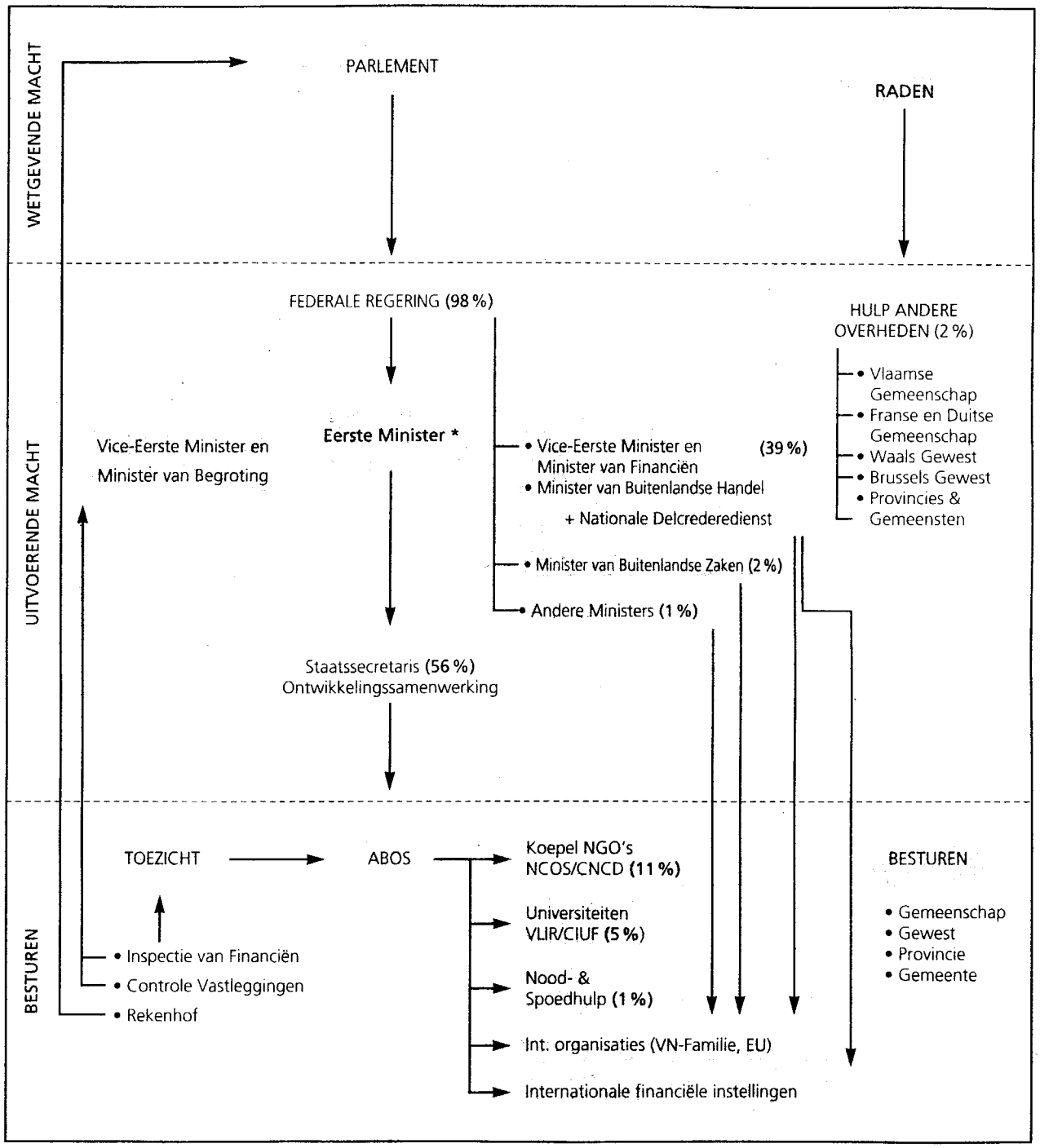
30,4 milliards FB en 95 (0,38 % du PNB)



* Le Conseil des Ministres est composé des ministres du gouvernement fédéral. Présidé par le Premier Ministre, ses décisions sont collégiales. Les sécrétaires d'Etat peuvent uniquement y présenter les dossiers qui concernent les matières qui leur ont été déléguées.

BESLUITVORMINGSPROCES VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSHULP

30,4 miljard BF in 95 (0,38 % PNB)



* Eerste Minister als voorzitter, samen met de andere ministers, zijn verenigd in de Ministerraad, die collegiaal beslissen. Staatssecretarissen zijn enkel toegelaten hun dossier voor te stellen voor de materies waarvoor zij delegatie ontvingen.

ANNEXE 9

TABLEAU 1

Montant global des apports nets de ressources à long terme aux pays en développement, 1990-1996 (en milliards d'USD)

Type d'apport / *Soort inbreng*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Apports nets, montant global. — *Netto-inbreng, totaal bedrag*	100,6	122,5	146,0	212,0	207,0	237,2	284,6
Aide publique au développement. — *Overheidshulp aan ontwikkelingslanden*	56,3	65,6	55,4	55,0	45,7	53,0	40,8
Dons. — *Giften*	29,2	37,3	31,6	29,3	32,4	32,6	31,3
Prêts. — *Leningen*	27,1	28,3	23,9	25,7	13,2	20,4	9,5
Bilatéraux. — *Bilateraal*	11,6	13,3	11,3	10,3	2,9	9,4	- 5,6
Multilatéraux. — *Multilateraal*	15,5	15,0	12,5	15,4	10,3	11,1	15,0
Apports privés, total. — *Privé-inbreng, totaal*	44,4	56,9	90,6	157,1	161,3	184,2	243,8
Apports privés générateurs de dette. — *Privé-inbreng die een schuld doet ontstaan*	16,6	16,2	35,9	44,9	44,9	56,6	88,6
Banques commerciales. — *Commerciële banken*	3,0	2,8	12,5	- 0,3	11,0	26,5	34,2
Obligations. — *Obligaties*	2,3	10,1	9,9	35,9	29,3	28,5	46,1
Divers. — *Varia*	11,3	3,3	13,5	9,2	4,6	1,7	8,3
Investissements étrangers directs. — *Directe buitenlandse investeringen*	24,5	33,5	43,6	67,2	83,7	95,5	109,5
Investissements de portefeuille. — *Beleggingen in effecten*	3,2	7,2	11,0	45,0	32,7	32,1	45,7

Note : Les pays en développement sont les pays à revenu faible ou intermédiaire dont le revenu par habitant était en 1995 inférieur à 765 dollars (pays à faible revenu) et à 9 385 dollars (pays à revenu intermédiaire).

(1) Chiffres préliminaires.

Source : Système de notification de la dette à la Banque mondiale.

BIJLAGE 9

TABEL 1

Totaal bedrag van de netto-inbreng van middelen op lange termijn voor de ontwikkelingslanden, 1990-1996 (in miljard USD)

Noot : Ontwikkelingslanden zijn landen met een laag of middelhoog inkomen, waar het inkomen per inwoner in 1995 minder dan 765 dollar (land met een laag inkomen) of minder dan 9 385 dollar (land met een middelhoog inkomen) bedroeg.

(1) Preliminaire cijfers.

Bron : Notificatie van de schuld bij de Wereldbank.

TABLEAU 2

Montant global des apports nets de capitaux privés aux pays en développement, 1990-1996 (en milliards d'USD)

Type d'apport / *Soort inbreng*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Apports privés, total. — *Totale privé-inbreng*	44,4	56,9	90,6	157,1	161,3	184,2	243,8
Investissements de portefeuille. — *Beleggingen in effecten*	5,5	17,3	20,9	80,9	62,0	60,6	91,8
Obligations. — *Obligaties*	2,3	10,1	9,9	35,9	29,3	28,5	46,1
Prises de participation. — *Verwerving van deelnemingen*	3,2	7,2	11,0	45,0	32,7	32,1	45,7
Investissements étrangers directs. — *Directe buitenlandse investeringen*	24,5	33,5	43,6	67,2	83,7	95,5	109,5
Banques commerciales. — *Commerciële banken*	3,0	2,8	12,5	- 0,3	11,0	26,5	34,2
Divers. — *Varia*	11,3	3,3	13,5	9,2	4,6	1,7	8,3
Pour mémoire. — *Pro memorie*							
Apports nets, montant global. — *Totaal bedrag van de netto-inbreng*	100,6	122,5	146,0	212,0	207,0	237,2	284,6
Pourcentage d'apports privés. — *Percentage van de privé-inbreng*	44,1	46,4	62,1	74,1	77,9	77,7	85,7

(1) Données préliminaires.

Source : Système de notification de la dette à la Banque mondiale.

(1) Preliminaire gegevens.

Bron : Notificatie van de schuld bij de Wereldbank.

TABLEAU 3

Apports nets de capitaux privés aux pays en développement par groupe de pays, 1990-1996 (en milliards d'USD)

TABEL 3

Netto-inbreng van privé-kapitaal in de ontwikkelingslanden per landengroep, 1990-1996 (in miljard USD)

Groupe de pays ou pays / *Landengroep of land*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Tous pays en développement confondus. — *Alle ontwikkelingslanden samen*	44,4	56,9	90,6	157,1	161,3	184,2	243,8
Afrique subsaharienne. — *Afrika beneden de Sahara*	0,3	0,8	– 0,3	– 0,5	5,2	9,1	11,8
Asie de l'Est et Pacifique. — *Oost-Azië en Stille Oceaan*	19,3	20,8	36,9	62,4	71,0	84,1	108,7
Asie du Sud. — *Zuid-Azië*	2,2	1,9	2,9	6,0	8,5	5,2	10,7
Europe et Asie centrale. — *Europa en Centraal-Azië*	9,5	7,9	21,8	25,6	17,2	30,1	31,2
Amérique latine et Caraïbes. — *Latijns-Amerika en Caraïben*	12,5	22,9	28,7	59,8	53,6	54,3	74,3
Moyen-Orient et Afrique du Nord. — *Midden-Oosten en Noord-Afrika*	0,6	2,2	0,5	3,9	5,8	1,4	6,9
Groupe de revenus. — *Inkomstengroepen*							
Pays à faible revenu. — *Landen met een laag inkomen*	11,4	12,1	25,4	50,0	57,1	53,4	67,1
Pays à revenu intermédiaire. — *Landen met een gemiddeld inkomen*	32,0	44,0	64,8	107,1	104,2	130,7	176,7
Principaux pays bénéficiaires (2). — *Voornaamste begunstigde landen (2)*							
Chine. — *China*	8,1	7,5	21,3	39,6	44,4	44,3	52,0
Mexique. — *Mexico*	8,2	12,0	9,2	21,2	20,7	13,1	28,1
Brésil. — *Brazilië*	0,5	3,6	9,8	16,1	12,2	19,1	14,7
Malaisie. — *Maleisië*	1,8	4,2	6,0	11,3	8,9	11,9	16,0
Indonésie. — *Indonesië*	3,2	3,4	4,6	1,1	7,7	11,6	17,9
Thaïlande. — *Thailand*	4,5	5,0	4,3	6,8	4,8	9,1	13,3
Argentine. — *Argentinië*	– 0,2	2,9	4,2	13,8	7,6	7,2	11,3
Inde. — *India*	1,9	1,6	1,7	4,6	6,4	3,6	8,0
Russie. — *Rusland*	5,6	0,2	10,8	3,1	0,3	1,1	3,6
Turquie. — *Turkije*	1,7	1,1	4,5	7,6	1,6	2,0	4,7
Chili. — *Chili*	2,1	1,2	1,6	2,2	4,3	4,2	4,6
Hongrie. — *Hongarije*	– 0,3	1,0	1,2	4,7	2,8	7,8	2,5
Pourcentage revenant aux 12 principaux bénéficiaires. — *Percentage dat de 12 voornaamste begunstigde landen toekomt*	83,6	76,8	87,4	84,1	75,4	73,3	72,5

Note : Les apports privés englobent les prêts des banques commerciales garantis par les organismes de crédit à l'exportation.

(1) Données préliminaires.

(2) Le classement des pays est effectué sur la base des apports cumulés de capitaux privés pour la période 1990-1995. Les apports privés recouvrent les prêts des banques commerciales garantis par les organismes de crédit à l'exportation.

Source : Système de notification de la dette à la Banque mondiale et estimations de la Banque mondiale.

Noot : De privé-inbreng omvat de door de instellingen voor exportkredieten gewaarborgde leningen van de commerciële banken.

(1) Preliminaire gegevens.

(2) De landen zijn gerangschikt op basis van de gecumuleerde inbreng in privé-kapitaal voor de periode 1990-1995. De privé-inbreng omvat de door de instellingen voor exportkredieten gewaarborgde leningen van de commerciële banken.

Bron : Notificatiesysteem van de schuld bij de Wereldbank en ramingen van de Wereldbank.

ANNEXE 10

Inventaire des dossiers

I. — SOS-FAIM

• Lettre de M. Moreels au secrétaire général de SOS-FAIM (choix de 3 ONG).
• Rapport d'enquête CSC.
• Un dossier de la CNCD concernant « Alterfin » (5 documents).
• Note avec annexes de M. Slagmulder (Cour des comptes) relative à une décision du gouvernement flamand en la matière.
• La note demandée à M. Van Malder (AGCD) concernant l'affectation de fonds de crédit et de garantie, note accompagnée d'un certain nombre d'annexes (à consulter au secrétariat).

II. — MALAWI RAILWAYS

• Rapport d'enquête du Comité supérieur de contrôle (2 parties).
• Note de l'inspecteur général des Finances, M. R. Druyts (24 août 1995).
• Réaction de l'AGCD (25 septembre 1995, M. Roger Lenaerts).
• Lettre du secrétaire d'Etat + annexes concernant Malawi (de l'AGCD).
• Trois notes de M. Markus Leroy, chef de section à Harare (lettre Moreels du 5 juin 1996).
• Documents complémentaires avec lettre de M. Moreels du 18 juin 1996 en réponse à la lettre de la commission du 6 juin 1996.
• Note de M. Slagmulder (Cour des comptes) concernant le dossier.

III. — « BUKOBA »

• Les trois rapports d'enquête officiels :

1. Enquête relative à la stabilisation prévue du bateau « Bukoba » (Comité supérieur de contrôle).
2. Rapport de l'enquête administrative de l'AGCD (juin 1996).
3. Rapport en langue anglaise de la commission d'enquête internationale : « *Report of the Commission of formal investigation into the casualty involving Ms Bukoba on 21st May 1996* » (Dar Es-Salaam, 15 août 1996).

• Historique du dossier Bukoba (transmis par M. Frix).

• Texte de l'exposé de 2 enquêteurs du Comité supérieur de contrôle le 25 novembre 1996.
• Texte de l'exposé du professeur Cuypers le 29 novembre 1996.
• Exposé de Mme Voogt, le 9 novembre 1996.
• Texte intégral de l'arrangement particulier (3 pages).
• Questions de M. Moreels à l'AGCD.

• Le rapport provisoire (en langue anglaise) de l'expert belge, M. Cuypers, à l'intention du secrétaire d'Etat au

BIJLAGE 10

Inventaris dossiers

I. — SOS-FAIM

• Schrijven van de heer Moreels aan secretaris-generaal SOS-FAIM (keuze 3 NGO's).
• Onderzoeksverslag HCT.
• Een dossier van NCOS betreffende « Alterfin » (5 documenten).
• Nota met bijlagen van de heer Slagmulder (Rekenhof) inzake een Besluit van de Vlaamse Regering ter zake.

• De aan de heer Van Malder (ABOS) gevraagde nota over de aanwending van krediet- en waarborgfondsen; met een aantal bijlagen.

II. — MALAWI RAILWAYS

• Onderzoeksverslag Hoog Comité van Toezicht (2 delen).
• Nota van de Inspecteur-generaal van Financiën, de heer R. Druyts (dd. 24 augustus 1995).
• Reactie ABOS (dd. 25 september 1995, de heer Roger Lenaerts).
• Brief van de Staatssecretaris + Bijlagen met betrekking tot Malawi (vanwege ABOS).
• Drie nota's van de heer Markus Leroy, hoofd sectie Harare (brief Moreels 5 juni 1996).
• Aanvullende documenten met brief van de heer Moreels dd. 18 juni 1996 als antwoord op het schrijven van de commissie van 6 juni 1996.
• Nota van de heer Slagmulder (Rekenhof) met betrekking tot het dossier.

III. — « BUKOBA »

• De 3 officiële onderzoeksverslagen :

1. Onderzoek met betrekking tot de geplande stabilisatie van het schip « Bukoba » (Hoog Comité van Toezicht).
2. Verslag van het administratief onderzoek door het ABOS (juni 1996).
3. Het engelstalig verslag van de internationale onderzoekscommissie : « *Report of the Commission of formal investigation into the casualty involving Ms Bukoba on 21st May 1996* » (Dar Es-Salaam, 15 augustus 1996).

• Historiek Bukoba-dossier (overhandigd door de heer Frix).
• Tekst exposé 2 enquêteurs Hoog Comité van Toezicht op 25 november 1996.
• Tekst exposé Prof. Cuypers op 29 november 1996.

• Uiteenzetting mevrouw Voogt op 9 november 1996.
• Volledige tekst Bijzonder Vergelijk (3 blz.).
• De vragen van de heer Moreels ten aanzien van het ABOS.
• Het voorlopig verslag (engelstalig) van de Belgische deskundige, de h. Cuypers, ten aanzien van de Staatsse-

sujet du dossier BUKOBA (avec lettre d'accompagnement de M. Moreels).

• Un texte de M. Ciselet, ancien fonctionnaire de l'AGCD.

• Une lettre du président du Comité supérieur de contrôle concernant une étude du BUKOBA par le Loyds Register.

• Un texte de M. Defloor, capitaine au long cours à la retraite.

• Demande d'explication adressée à Mme Voogt (AGCD) et au prof. Renard (RUCA).

• Lettre ouverte du professeur Marchal du bureau d'études Anast.

• Réponses de Mme Voogt et du professeur Renard à la demande d'explication.

IV. — CILEGON

• Dossier du Comité supérieur de contrôle.

• Complément d'information concernant le dossier Cilegon (fourni par l'AGCD en réponse à la lettre de la commission du 14 février 1996).

• Note avec annexes de M. Slagmulder (Cour des comptes).

• Une lettre de M. van Horenbeeck concernant le dossier.

• Une note de M. Lenaerts en réaction au rapport du Comité supérieur de contrôle (du 25 novembre 1996).

• 2 lettres de M. Clemmens (13 et 24 janvier 1997).

V. — COMARTRANS

• Note de M. Peetermans.

• Note de M. Druyts.

• Lettre de M. Lelièvre-Damit (5 annexes au secrétariat).

• Cinq lettres transmises par M. Lelièvre-Damit.

• Correspondance entre la Cour des comptes et des membres du gouvernement qui se sont succédé au département.

• Traduction des considérations du CSC.

• Dossier du CSC.

• Recommandations de l'inspecteur général des Finances, M. Pirard (pp. 13-14).

• Dossier Peetermans (remis le 17 février 1997 en commission).

• Lettre du 18 février 1997 au ministre de la Justice.

• Fax de M. André Geens du 27 février 1997 + réponse de la commission du 6 mars 1997.

• Dossier transmis par M. A. Geens.

VI. — COOPIBO

• Rapport du Comité supérieur de contrôle (3 parties).

• La réponse de COOPIBO au rapport du Comité supérieur de contrôle et aux commentaires de l'inspecteur des Finances.

• Le projet d'arrêté royal relatif aux ONG approuvé par le conseil des ministres du 28 mars 1997.

cretaris over het dossier BUKOBA (met begeleidende brief Moreels).

• Een tekst van de heer Ciselet, voormalig ABOS-ambtenaar.

• Een schrijven van de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht met betrekking tot een studie van de BUKOBA door Loyds Register.

• Een tekst van de heer Defloor, gepensioneerd scheepskapitein.

• Vraag om uitleg ten aanzien van mevr. Voogt (ABOS) en prof. Renard (RUCA).

• Open brief van prof. Marchal van studiebureau Anast.

• Antwoorden van prof. Renard en mevr. Voogt op vraag om uitleg.

IV. — CILEGON

• Dossier van het Hoog Comité van Toezicht.

• Aanvullende info betreffende het dossier Cilegon (vanwege ABOS) als antwoord op het schrijven van de commissie van 14 februari 1996.

• Nota met bijlagen van de heer Slagmulder (Rekenhof).

• Een schrijven van de heer van Horenbeek over het dossier.

• Een nota van de heer Lenaerts bij wijze van reactie op het verslag van het Hoog Comité van Toezicht (dd. 25 november 1996).

• 2 brieven van de heer Clemmens (13 en 24 januari 1997).

V. — COMARTRANS

• Nota van de heer Peetermans.

• Nota van de heer Druyts.

• Brief van de heer Lelièvre-Damit (5 bijlagen : op secretariaat).

• 5 brieven overhandigd door de heer Lelièvre-Damit.

• Briefwisseling tussen Rekenhof en opeenvolgende regeringsleden.

• Vertaling beschouwingen HCT.

• Dossier HCT.

• Aanbevelingen van de Inspecteur-generaal van Financiën, de heer Pirard (blz. 13-14).

• Dossier Peetermans (overhandigd op 17 februari 1997 in Commissie).

• Brief 18 februari 1997 aan de minister van Justitie.

• Fax van de heer André Geens dd. 27 februari 1997 + antwoord van de commissie dd. 6 maart 1997.

• Dossier overhandigd door de heer A. Geens.

VI. — COOPIBO

• Verslag van het Hoog comité van Toezicht (3 delen).

• Het antwoord van COOPIBO op het verslag van het Hoog Comité van Toezicht en op de commentaren van de Inspecteur van Financiën.

• Het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de NGO's goedgekeurd door de ministerraad van 28 maart 1997.

VII. — MODULMED-BENIN

• Dossier du Comité supérieur de contrôle.
• Une lettre de M. Stas de Richelle.
• Une lettre de M. Vellut.
• Une note de la Cour des comptes concernant les interventions « Copromex » dans le dossier.
• Deux lettres de Mme Lelièvre-Damit concernant le même dossier (le rapport de mission de 1987 rédigé par le même fonctionnaire peut être consulté au secrétariat).

• Une note du vice-premier ministre et ministre des Finances et du Commerce extérieur concernant les prêts d'Etat à Etat (directives en la matière à l'usage des ambassades de Belgique à l'étranger).
• Un dossier remis par M. Monin, ancien consul honoraire de Belgique à Cotonou, au Bénin.
• Un récapitulatif des principaux contrats de fourniture de la SA Modulmed (transmis par le Comité supérieur de contrôle).

VIII. — MEDECINS SANS FRONTIERES (MSF)

• Rapport d'enquête CSC.
• Texte de l'intervention du secrétaire d'Etat concernant le dossier MSF (réunion de la commission du 15 juillet 1996).
• Lettre du 13 septembre 1996 du président adressée au ministre de la Justice concernant le procès-verbal relatif au dossier MSF.
• Note juridique des services de la Chambre concernant l'impact éventuel sur une instruction judiciaire des déclarations faites par le secrétaire d'Etat Moreels au sein de la commission AGCD.
• Courrier du 2 octobre 1996 du ministre de la Justice concernant le dossier MSF.
• Note juridique des services de la Chambre concernant le concours d'une enquête parlementaire et d'une instruction judiciaire.
• Dans le cadre de l'audition du 17 mars 1997 :

— le texte de Mme Boelaert,
— le texte de M. Goemaere,
— un « droit de réponse » de MSF, avec annexes.

• Une note de M. Slagmulder (Cour des comptes) relative au dossier « MSF ».
• Lettre du professeur Geens concernant les caractéristiques d'une société coopérative.
• Article 15 des conditions générales de l'accord-cadre entre ECHO (UE) et MSF concernant les centrales d'achat.

• Texte de l'exposé concernant le dossier MSF, fait le 21 avril 1997 par les enquêteurs au Comité supérieur de contrôle.

IX. — MODULMED-KENYA

• Rapport de M. Pirard, inspecteur général des Finances, sur le contrat conclu entre la société belge « Modulmed » et l'Etat kényan, en date du 18 juillet 1996.
• Etude de M. Pirard, inspecteur général des Finances, sur un dossier « Modulmed-Botswana ».
• Le rapport du Comité supérieur de contrôle sur le dossier « Modulmed-Kenya » ainsi qu'une note de l'Inspection des finances.

VII. — MODULMED-BENIN

• Dossier van het Hoog Comité van Toezicht.
• Een brief van de heer Stas de Richelle.
• Een brief van de heer Vellut.
• Een nota van het Rekenhof betreffende de « Copromex »-tussenkomsten in het dossier.
• Twee brieven van de heer Lelièvre-Damit betreffende hetzelfde dossier (het zendingsverslag uit 1987 van dezelfde ambtenaar kan worden geraadpleegd op het secretariaat).
• Een nota van de vice-eerste minister en minister van Financiën en Buitenlandse Handel met betrekking tot de leningen van Staat tot Staat (richtlijnen terzake aan de Belgische ambassades in het buitenland).
• Een dossier, overhandigd door de heer Monin, gewezen Belgisch ereconsul te Cotonou, aan Benin.
• Een overzicht van de belangrijkste leveringscontracten van de NV Modulmed (overgezonden door het Hoog Comité van Toezicht).

VIII. — ARTSEN ZONDER GRENZEN (AZG)

• Onderzoeksverslag HCT.
• Tekst van de tussenkomst van de staatssecretaris in verband met het dossier AZG (commissievergadering dd. 15 juli 1996).
• Brief dd. 13 september 1996 van de voorzitter aan de minister van Justitie in verband met het proces-verbaal van het dossier AZG.
• Een juridische nota van de diensten van de Kamer over de mogelijke impact op een gerechtelijk onderzoek van verklaringen afgelegd door staatssecretaris Moreels in de ABOS-Commissie.
• Een schrijven dd. 2 oktober 1996 van de minister van Justitie betreffende het dossier AZG.
• Een juridische nota van de diensten van de Kamer over de samenloop van een parlementair en gerechtelijk onderzoek.
• Naar aanleiding van de hoorzitting dd. 17 maart 1997 :
— de tekst van mevrouw Boelaert,
— de tekst van de heer Goemaere,
— een « recht van antwoord » van AZG, met bijlage.
• Een nota van de heer Slagmulder (Rekenhof) betreffende het dossier « AZG ».
• Brief Prof. Geens betreffende de kenmerken van een coöperatieve vennootschap.
• Artikel 15 van de algemene voorwaarden van de kaderovereenkomst tussen ECHO (EU) en AZG, betreffende aankoopcentrales.
• De tekst van de uiteenzetting van de enquêteurs bij het Hoog Comité van Toezicht, over het dossier « AZG » op 21 april 1997.

IX. — MODULMED-KENIA

• Verslag van de heer Pirard, Inspecteur-Generaal van Financiën, over het contract tussen de Belgische firma « Modulmed » en de Keniaanse Staat, dd. 18 juli 1996.
• Studie van de heer Pirard, Inspecteur-Generaal van Financiën, over een dossier « Modulmed-Botswana ».
• Het verslag van het Hoog Comité van Toezicht over het dossier « Modulmed-Kenia », evenals een nota van de Inspectie van Financiën.

X. — MINDELO

• Lettre du secrétaire d'Etat à la coopération au développement concernant le dossier Mindelo Cap-Vert (15 mars 1996).

• Lettre du Secrétaire d'Etat à la coopération au développement concernant informations à propos du dossier Mindelo Cap-Vert (22 avril 1996).

• Transmis de pièces du dossier (rapport CSC).

• Note de M. Hendrix, inspecteur général des Finances concernant Mindelo.

• Texte de Tractabel concernant Mindelo.

X. — MINDELO

• Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking betreffende het dossier Mindelo Kaapverdië (15 maart 1996).

• Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking betreffende aanvullende info inzake het dossier Mindelo Kaapverdië (22 april 1996).

• Overzending van stukken van het dossier (verslag HCT).

• Nota van de heer Hendrix, inspecteur-generaal van Financiën over Mindelo.

• Tekst van Tractabel over Mindelo.

Drukk.-Impr. SCHAUBROECK, Nazareth – (09) 389 02 11 - (02) 219 00 41