

DOC 50 **0328/001** (Kamer)
2-264/1 (Senaat)

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

20 december 1999

VERSLAG
aan het Parlement van de Dienst Inspectie en Controle — 1998

Hoofddoelstelling van de dienst Controle en Inspectie is een
doorlichting van de bedrijfsvoering van de ontwikkelingssamenwerking

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
Lijst der afkortingen	4
Inleiding Opdracht en doelstellingen van de dienst « Inspectie en Controle »	5
0.1. Opdracht	5
0.2. Doelstellingen	6
1. Doorlichtingproces van een onderzoek	9
2. Ervaringen	11
2.1. Voorbereiding van het programma	11
2.2. Doorlichting	14
2.3. Opvolging	14
3. Onderzoeken	16
3.1. Ivoorkust	16
3.2. Filippijnen	22
3.3. Gabon	26
3.4. Kenia	27
3.5. Zaïre/Congo	27
3.6. Suriname	28
3.7. Midden-Amerika	31
4. Besluit en aanbevelingen	33
Bijlagen	
1. Plaats van de dienst Controle en Inspectie in het ABOS-organigram	35
2. Organisatie en werking van de dienst Controle en Inspectie	36

Ter vervanging van bladzijde 1 van het vroeger rondgedeelde stuk.

AGALEV-ECOLO	:	<i>Anders Gaan Leven / Écologistes Confédérés pour l'Organisation de luttes originales</i>
CVP	:	<i>Christelijke Volkspartij</i>
FN	:	<i>Front national</i>
PRL FDF MCC	:	<i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i>
PS	:	<i>Parti socialiste</i>
PSC	:	<i>Parti social-chrétien</i>
SP	:	<i>Socialistische Partij</i>
VLAAMS BLOK	:	<i>Vlaams Blok</i>
VLD	:	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>
VU&ID	:	<i>Volksunie&ID21</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000	:	<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer</i>
QRVA	:	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
HA	:	<i>Handelingen (Integraal Verslag)</i>
BV	:	<i>Beknopt Verslag</i>
PLEN	:	<i>Plenum</i>
COM	:	<i>Commissievergadering</i>

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :

Natieplein 2

1008 Brussel

Tel. : 02/ 549 81 60

Fax : 02/549 82 74

www.deKamer.be

e-mail : alg.zaken@deKamer.be

LIJST DER AFKORTINGEN

ABOS	Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking
AsDB	Asian Development Bank (Mailla)
BAfD	Banque Africaine de Développement (Abidjan)
BARSP	Belgian Agrarian Reform Support Project (Filippijnen)
BEF	Belgische frank
BIARSP	Belgian Integrated Agrarian Reform Support Project (Filippijnen)
NBB	Nationale Bank van België
BTS	Belgische Technische Samenwerking
CIRES	Centre Ivoirien de Recherches Economiques et Sociales
CIUF	Conseil Interuniversitaire de la Communauté française
DISOP	Desenvolvimento Integral Sud-Oest do Parana (NGO)
FOS	Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking (NGO)
HIV	human immunodeficiency virus
IDESSA	Institut des Savannes (Ivoorkust)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
INIBAP	International Network for the Improvement of Banana and Plantain
INSP	Institut National de Santé Publique (Abidjan)
IRRI	International Rice Research Institute
ITG	Instituut voor Tropische Geneeskunde
IVA	Ieder Voor Allen (NGO)
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LIVOS	Liberalen voor Ontwikkelingssamenwerking
MIP	micro-interventie programma
MIS	Management Information System
NGO	niet-gouvernementele organisatie
OB	ondersteuningsbureau (Suriname)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	ontwikkelingssamenwerking
SADC	Southern African Development Community
SOA	seksueel overdraagbare ziekten
TTMI	Terre Tiers-Monde et Information (NGO)
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USD	United States Dollar
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand

Inleiding

OPDRACHT EN DOELSTELLING VAN DE DIENST "INSPECTIE EN CONTROLE"

1. OPDRACHT

De dienst Inspectie en Controle werd in het leven geroepen ter gelegenheid van de hervorming van het ABOS door de Staatssecretaris dhr. Réginald Moreels én aangekondigd op de personeels- en persconferentie van 30 januari 1997. Op 3 maart 1997 werd deze hervorming van het ABOS officieel van kracht dixit de begrotingswet 1998, goedgekeurd op 19 december 1997, én op basis van het Ministerieel Besluit van 27 februari 1997. Op 10 maart 1997 werd het diensthoofd aangesteld van de dienst Inspectie-Controle. Op 13 maart 1997 werd het basisdocument neergelegd m.b.t. de doelstelling en werking van voornoemde dienst.

Dezelfde Wet van 19 december 1997 m.b.t. de begroting 1998 vermeldt : *"De permanente interne en externe controle is een derde belangrijke opdracht van de administratie. De interne controle moet erop gericht zijn de vastgelegde procedures en de naleving ervan voortdurend te verifiëren, zonder dat dit leidt tot bijkomende bureaucratische regelgeving. De externe controle is erop gericht de aanwending van de Belgische hulp te controleren bij de uitvoerders van de samenwerkingsprogramma's, zowel nationale, regionale als lokale overheden, NGO's, universiteiten, enz."*

Verder staat n.a.v. de Basisallocatie 15 54 02 1227 wat volgt : *"Het ABOS zal zich verder concentreren op de controle van de bedrijfsvoering van de samenwerkingsinterventies, waaronder de permanente begeleiding en de inspecties te velde. Controle omvat een waaier van activiteiten waaronder de financiële, de technische, de monitoring, het management review en de inspectie te velde die er integraal deel van uitmaken volgens de door het Ontwikkelingshulpcomité van de OESO uitgewerkte begrippen"*.

Volgens de Parlementaire Opvolgingscommissie ABOS moeten *"controle en evaluatie de belangrijkste opdrachten zijn van het departement Ontwikkelingssamenwerking"*¹.

De opvolgingscommissie maakt een duidelijk onderscheid tussen beide begrippen :

¹ Verslag namens de Bijzondere Commissie belast met de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (derde zitting van de 49° zittingsperiode) ref. 000/1 - 96/97 - GINA - DP 10201/192-223/BP4, d.d. 8 juli 1997, p. 204 e.v., Hoofdstuk IV - Controle en evaluatie.

- *Evaluatie* gaat na of de objectieven van de samenwerking werden gerealiseerd en maakt daarbij aanbevelingen voor toekomstige acties (terugkoppeling).
- *Controle* daarentegen 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.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, de universiteiten, de nationale regionale en lokale overheden, enzovoort.

IV.43 - 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*".

2. DOELSTELLINGEN

Hoofddoelstelling van de dienst Controle en Inspectie is een samenhangende doorlichting van de bedrijfsvoering van de ontwikkelingssamenwerking tijdens de uitvoering met de bedoeling tijdig bij te sturen.

Dit betekent niet alleen versterkte aandacht voor activiteiten die kunnen ontplooid worden op het gebied van de financiële controle (betrouwbaarheid van de verantwoording van de rekeningen) maar ook op het gebied van :

- de bestuurlijke, technische en fysieke controle (zijn de "juridische" spelregels gevolgd ?),
- de opvolging (verlopen de werkzaamheden volgens plan ?),
- de werkbaarheid van werkprocessen en verbintenissen ?
- het management (vooral de samenwerkingssecties), en tenslotte
- de overdracht en terugkoppeling van kennis en van toegepaste technologie¹.

Immers in ontwikkelingssamenwerking –omwille van de partnerrelatie meer dan in andere sectoren van de overheid– is een belangrijk managementprobleem ontstaan door de moeilijke beheersing van de veelheid van soms uiterst gecompliceerde taakvelden van de overheid.

De kerntaken van de overheid zijn niet beperkt tot bestedingsgerichte

¹ "Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide - un recueil des pratiques et expériences des donateurs", Paris, 1986, 85 p.

taken, maar omvatten bovenal het doen van keuzes bij de aanwending van een beperkte hoeveelheid beschikbaar komende middelen door elkaar concurrentie aandoende samenwerkingsvormen (directe-, indirecte- of multilaterale samenwerking). Die toegenomen aandacht gaat niet enkel naar "*hoe goed doen we het ?*" of "*performance*" d.w.z. doeltreffendheid en doelmatigheid (prijs / kwaliteitsverhouding) maar ook naar conformiteit of "*compliance*" d.w.z. rechtsgeldigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Deze dubbele benadering is niet alleen een gevolg van de schaarste van de middelen maar evenzeer van een meer algemeen toegenomen kwaliteitsbesef bij de belastingbetaler zowel als bij de beneficiaris (cf. het Handvest van de Gebruiker van Overheidsdiensten - Wet van 4 december 1992) en de kwaliteitseisen rondom de duurzaamheid én goed beheer van het optreden van de overheid.

In het kader van de versterking van het beleids- en beheersproces is het belang van de financiële functie onderkend en geleidelijk geëvolueerd tot een "controllership" van de bedrijfsvoering in haar geheel. Bovendien moet de besluitvorming interactief met de verre partner gebeuren. Terecht wordt aangegeven dat de controller-functie niet beoogt te controleren maar te beheersen.

Controle is een verlengstuk van de strategische planning en tegelijkertijd een aanknopingspunt van de operationele planning. Controle betekent maar iets als de uitdrukkelijke wil aanwezig is om systematisch te sturen op producten en effecten. Duidelijke en samenhangende doelen zijn noodzakelijk om deze effecten te bepalen. De te verwachten doelen moeten ook gecommuniceerd worden en gekend zijn in termen van meetbaarheid en klantvoldoening.

Van de controller wordt een duidelijk veredelend en signalerend oordeel verwacht over de kwaliteit en doeltreffendheid van de geleverde of te leveren prestaties.

Zijn geloofwaardigheid is trouwens sterk afhankelijk van de gepercipiëerde objectiviteit van zijn onafhankelijkheid én van de professionele bekwaamheid waarmee de opdrachten worden uitgevoerd. Deze onafhankelijkheid is zelf functie van een aantal randvoorwaarden, die nog steeds moeten ingevuld worden, m.n. van :

- het *bereik* : de controller moet vrij zijn om het even welk onderdeel van de activiteiten te onderzoeken, nodig om zijn oordeel te vellen. Eens het land en onderwerp bepaald zijn krijgt de controller de vrije baan op weg naar zijn onderzoek en inspectie ter plekke.
- de *toegang tot gegevens en personen* : de controller krijgt volledige toegang tot alle informatie, noodzakelijk voor zijn onderzoek. Deze toegang wordt niet belemmerd door vormvereisten, noch inzake communicatiekanalen, onderzoeken of bevragingen.
- de *houding* (attitude) die onafhankelijkheid belichaamt is een doorslaggevende factor naar geloofwaardigheid, die structureel kan ondersteund worden door een strategische positionering ten opzichte van de organisatie.

- het *personeel* : de controller(s) zijn zowel hiërarchisch als naar activiteiten onafhankelijk van de organisatie, de activiteiten, of de procedures die onderzocht worden.

Hoofdstuk 1

DOORLICHTINGPROCES VAN EEN ONDERZOEK

Een aantal vragen wordt beantwoord zodat geweten wordt op welke manier, en volgens welke regels het doorlichtingproces van een onderzochte activiteit uitgevoerd wordt.

Wie ? Wat ?

Een onderzoek naar de werkbaarheid, de naleving en het functioneren (wat wel ? resp. niet ? waarom ?) van overeenkomsten, procedures, processen, regels, afspraken, praktijk. De bestudering van de onderlinge relaties binnen de organisatiestructuren.

Hoe ?

Door doorlichting (controle en nazicht) van de genegotieerde akkoorden tussen de respectievelijke partners en "de visu" inspecties ten velde.

Wanneer ? Waar ?

Dit wordt opgesteld op basis van de analyse van de jaarrapporten, tussentijdse verslagen en einde-opdrachtrapporten. Het inspectieprogramma wordt zo evenwichtig mogelijk verdeeld over :

- alle landen waarmee wordt samengewerkt onder voorbehoud dat uit veiligheidsoverwegingen sommige landen niet onmiddellijk in aanmerking komen voor inspectie;
- de 25 instrumenten van de ontwikkelingssamenwerking onderverdeeld onder gouvernementele, indirecte en multilaterale samenwerking;
- de onderscheiden actoren, d.w.z. uitgevoerd door ABOS in eigen beheer, door NGO'S, universiteiten, internationale instellingen...

Bovendien wordt rekening gehouden met interne of externe klachten. De Staatssecretaris keurt dit programma goed en wijzigt de volgorde en de timing in hoofde van zijn beleidsprioriteiten.

Rechtsgrond en regelgeving

De overeenkomsten zelf hebben bepalingen die de controle toelaten. Bovendien is er sinds 1991 een uitgebreid wettelijk kader gecreëerd met de wetten op :

- de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (29 juli 1991);
- het handvest van de gebruiker van de openbare diensten (4 december 1992);
- de overheidsopdrachten (24 december 1993);
- de openbaarheid van de bestuurshandeling (11 april 1994);

- de verklaringen m.b.t. subsidies, vergoedingen en toelagen die geheel of gedeeltelijk ten laste zijn van de Staat (7 juni 1994).

Verhouding tot de anderen

De terugkoppeling gebeurt na goedkeuring door de Bijzondere Commissaris onder de vorm van een aangepaste rapportage naar de betrokken diensten. Het is evident dat door de vele gesprekken en vergaderingen al onmiddellijk na de zending gevoelige verbeteringen ongemerkt worden ingebracht, zowel op het terrein, de samenwerkingssectie als bij de betrokken ABOS-diensten. Momenteel is het vooruitzicht van een inspectieopdracht al voldoende aanleiding om orde op zaken te stellen zodat het bestaan op zich van de dienst al veel positiefs heeft opgeleverd.

Rapportering

Een rapport wordt opgesteld dat een beeld weergeeft van de ervaren werkelijkheid, gestaafd door de gevonden documentatie.

Aanbevelingen

In de mate van het mogelijke worden onmiddellijke aanbevelingen opgesteld. Andere worden naar de bevoegde diensten verstuurd voor het opmaken, vereenvoudigen, wijzigen van bestaande regelgeving of de creatie van nieuwe teksten.

Discretie en deontologie

Een absolute discretieplicht geldt tijdens het onderzoek. Enkel de Staatssecretaris beslist tot het opheffen ervan, evenals voor wie en wanneer.

Profiel en statuut

De deskundigheid en ervaring zijn van essentieel belang om de toegevoegde waarde door de aanvaarding van de aanbevelingen te verzekeren.

Dit vereist een gedegen kennis van de ontwikkelingswereld, zijn begrippen en omgevingsfactoren ("business"-inzicht) maar ook de nodige creativiteit en analytisch beoordelende ingesteldheid van de institutionele en organisatorische omgeving zowel op het terrein als in België, als van de internationale organisaties.

Daarnaast vergt dit de nodige vaardigheden inzake communicatie en overtuigingskracht om de betrokkenen tot verandering te bewegen, naast alle klassieke vaardigheden inzake burocratie, talen, onderhandelen en attitudes (houdingen).

Bovenal moet de beoordelaar blijk geven van objectiviteit en integriteit om onafhankelijk de kwaliteit van de vaststellingen te kunnen weergeven.

Inzake statuut is duidelijk dat dit zoveel mogelijk autonoom moet kunnen gebeuren, zonder invloed op loopbaan van de beoordelaar of de keuze van de te onderzoeken onderwerpen.

Hoofdstuk 2

ERVARINGEN

2.1. VOORBEREIDING VAN HET PROGRAMMA

Deze geschiedt aan de hand van enerzijds de analyse van de jaarverslagen en anderzijds de opdrachten van de heer Staatssecretaris en de ontvangen individuele klachten.

Stand van zaken van de jaarrapportage 1997

De secties hebben de formele verplichting een jaarverslag op te maken. Dit verslag dient ten laatste op 31 januari 1998 op het ABOS toe te komen. 33 secties en 5 permanente vertegenwoordigingen moeten aan deze regelgeving voldoen.

Van deze 38 zijn er 27 (72%) éénmanssecties. De elf overige secties (28%) totaliseren 64 personeelsleden (71% van het sectiepersoneel).

- Volgende 7 secties voldeden hieraan binnen de opgelegde termijn :
 - ¹ Vietnam, Burundi, Zuid -Afrika
 - Tunesië
 - Thailand, Brazilië
 - Uganda
- 28 secties of permanente vertegenwoordigingen stuurden hun jaarverslag laatijdig, waarvan sommigen pas na herhaalde aanmaningen :
 - SADC-landen, Filippijnen, Bolivia, Rwanda, Congo, Kenia
 - Ecuador, Marokko, Ivoorkust, Burkina-Faso
 - Guatemala, Senegal
 - Chili, Angola, Kameroen, Niger, Peru, Palestina, de permanente vertegenwoordigingen in Genève, Rome en New York, Tanzania
 - Haïti, Suriname , Cambodja, Laos, Benin, Mali
- Eén sectie en twee permanente vertegenwoordigingen stuurden tot op heden geen jaarverslag op.

Er is geen oorzakelijk verband tussen de snelheid waarmee het rapport wordt ingediend en de bestaffing of de status van partnerland.

¹ De onderlijnde secties behoren niet tot de partnerlanden

- secties met sectoriële ondersteuning en Ambassadeur
- tweemanssectie met Ambassadeur of sectie met sectoriële ondersteuning zonder Ambassadeur
- éénmanssectie met Ambassadeur en lokale boekhouder of een tweemanssectie zonder Ambassadeur
- éénmanssectie met Ambassadeur
- éénmanssectie zonder residerend Ambassadeur resp. Consul-generaal

Commentaar

Onze bedenkingen en eventuele verbeteringen (cf. omzendbrief van 10/09/1997) werden naar 20 secties verstuurd. Een kopie van dit schrijven werd telkens gericht aan de bevoegde G-dienst en het Kabinet.

De nadruk werd gelegd op :

- Het duidelijker weergeven door het sectiehoofd van een *kritische, gefundeerde, coherente en analytische visie* over het ontwikkelingsgebeuren van het desbetreffende land of regio.
- Het *verhogen van de leesbaarheid, de bruikbaarheid* (gebruiksvriendelijkheid) en de *impact* van het jaarverslag ondermeer door het inlassen van (i) een synthese, van (ii) kaarten met aanduiding van de interventies, van (iii) een lijst van de gebruikte afkortingen en (iv) van de boordtabellen.
- Het *beleidsvoorbereidend* belang van het verslag bestemd voor de diverse actoren, in de eerste plaats voor de geograaf, de indirecte actoren, het kabinet, de dienst evaluatie en de dienst inspectie. De dienst Controle en Inspectie laat zich door die verslagen leiden ter opstelling van haar programma.
- Het *belang van de monitoring van al de projecten gefinancierd door België én de effectieve begeleiding op het terrein* is en blijft de zwakke schakel van de opdracht van de samenwerkingssecties. Teveel secties zijn te intens intern en middelpuntvliedend bezig in plaats van klantgericht (lokale bevolking) te werken aan de dienstverlening naar betere prestaties van de door ABOS ondernomen activiteiten. Dit laatste kan slechts als de secties zowel het land, de sectoren en de bedrijfsvoering van de diverse instrumenten kennen. Bij de jaarverslagen is een sterke vooruitgang inzake gegevensgaring en beeldvorming merkbaar. Het verwerken van deze gegevens tot nuttige informatie is duidelijk voor verbetering vatbaar. Ook de adviesverstrekking dient verbeterd te worden.
- Vele leemtes werden vastgesteld inzake de beantwoording door de bevoegde ABOS-diensten van de door de secties gestelde vragen of verzoeken. Dit is niet alleen een basisvereiste sinds het handvest van de gebruiker (Wet 04/12/1992) maar het hindert ook de efficiëntie van onze coöperatie op het terrein.
- Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling moet afdoende aandacht besteden aan een *gendersensitief armoedebestrijdingsbeleid*, twee prioriteiten van de Belgische Samenwerking¹. Te weinig wordt hierover gerapporteerd door de secties in de jaarverslagen. Veel projecten en programma's in partnerlanden doen effectief aan armoedebestrijding maar het wordt niet onder deze rubriek weergegeven. Het is essentieel om de nodige aandacht te verlenen aan de beleidsprioriteiten van het partnerland en hun nationaal programma of actieplan hieromtrent².

¹ Zie "Gelijkheid tussen vrouwen en mannen", een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, transsectorale beleidsnota, augustus 1998, ABOS.

² Zie eveneens "Armoedebestrijdingsbeleid- Eindrapport", Véronique Staes, ADE-ABOS en "Gender en Armoede : achtergrond en beleidsaanbevelingen", Ingrid Robeyns, mei 1998.

- Het is voor secties onmogelijk om de NGO-projecten op te volgen als deze niet bekend zijn bij de secties. De secties zijn de mening toegedaan dat ze onvoldoende ingelicht worden door de bevoegde ABOS-diensten in verband met deze projecten. De aanwezigheid van NGO-coöperanten op het terrein wordt niet systematisch gemeld aan de secties door de bevoegde ABOS-diensten, noch door de betrokken NGO-organisatie.
- Vele éénmanssecties zijn de mening toegedaan dat de werkdruk in hun sectie te hoog ligt om afdoende werk te leveren. Te beperkte bestaffing leidt noodgedwongen tot passieve deelname aan de vergaderingen van de donors. De hun toegezonden documenten en rapporten kunnen niet afdoende gelezen en verwerkt worden.

Tussentijds verslag

De secties hebben eveneens de verplichting om een tussentijds verslag op te sturen dat bondiger is dan het jaarverslag maar dat toch hetzelfde schema volgt. Dit tussentijds verslag moet op ABOS toekomen ten laatste op 1 september.

Volgende secties stuurden een tussentijds verslag 1998 op : Angola, Palestina, Rwanda, Genève, Zuid Afrika, Tunesië, Senegal, Peru, Suriname, Harare, Angola, Tanzania.

Beoordeling jaarverslagen 1995-96

Voor wat het jaarverslag 1996 aanging kunnen we volgend cijfermateriaal in herinnering brengen. Op 26 secties kregen 12 verslagen de vermelding "goed", 8 de vermelding "vatbaar voor verbetering", 3 de vermelding "onvoldoende".

Eén sectie heeft geen jaarverslag 1996 gemaakt en twee secties werden vrijgesteld omwille van de onveilige en specifieke situatie in het land.

Voor 1997 kon deze beoordeling niet gerealiseerd worden.

Besluiten

- De kwaliteit, de lay-out en de éénvormigheid van de rapportage verbeterd. Dit leidt tot prestatieverhoging, beter inzicht en "sterker" engagement. Hierdoor breidt het lezerspubliek uit en is er een grotere impact.
- Kritische visie ontbreekt veelal. Een eigen visie wordt zelden vooruitgeschoven meestal blijft het hemelkijken.
- Een verbetering van de terugkoppeling vooral naar de ABOS-geograaf toe is merkbaar. Dit wordt sterk in de hand gewerkt door de inspectiezendingen.
- De nieuwe sectieleden (54 in 1997) werden tijdens hun opleiding beter geïnformeerd over het belang van hun rapportage. Alle nieuwelingen werden gevraagd om jaarlijks hun te behalen doelstellingen neer te schrijven en deze te laten goedkeuren door hun hiërarchisch hoofd en door het geografisch diensthoofd.

2.2. DOORLICHTING

Sinds 15 mei 1997 wordt het controle- en inspectieprogramma op een ad hoc basis uitgevoerd, tenzij andere prioriteiten worden opgelegd, met telkenmale de volgende stappen :

- Een aanvraag tot de uitvoering van een zendingsopdracht met opgave van de te bezoeken organisaties en de kostenraming.
- Een voorbereidend aftasten in samenspraak met de samenwerkingssectie rond de haalbaarheid van een specifiek programma.
- Het opstellen van de definitieve zendingsopdracht met toestemming voor het organiseren van de zending. Nadien worden de sectie en de te bezoeken partners verwittigd. Gelijktijdig ontvangt de sectie de juridische basis voor de motivering van de inspectie bij de partners én de leden van de samenwerkingssectie het controleformulier m.b.t. haar interne werking.
- Het rapporteren per zending van de meest markante bevindingen aan de Bijzondere Commissaris. In geval van vermoeden van wanbedrijven wordt een rapport ter ondertekening van dhr. Staatssecretaris opgesteld voor doorverzending naar het Parket van Brussel.
- Het terugkoppelen van de meest frappante vaststellingen door opstelling van een apart document voor de beherende dienst, weliswaar zonder verwijzing naar de strafrechtelijke problemen.

De aangewende methodiek is die der informatievergaring, het luisteren naar de actoren *buiten* ABOS (in mindere mate op ABOS omdat er eigen mechanismen werken, zoals de Inspectie van Financiën, de controleur van de vastleggingen, een interne controle evenals het Rekenhof, m.b.t. het verifiëren van de ontvangen gegevens).

De controle- en inspectiedienst heeft als toegevoegde waarde de "de visu" confrontaties op de reële werkelijkheid én de conformiteit op de al vaak vastgestelde schijnwerkelijkheid. De kennis en ervaring met de omgeving van het werken in het Zuiden geldt daarbij als belangrijk pluspunt.

Bijzondere aandacht gaat daarom naar de ondertekende juridische teksten en de wijze van het managen van het Belgisch geld.

2.3. OPVOLGING

Al vrij vroeg werd de dienst geconfronteerd met het probleem van de opvolging van de vastgestelde tekortkomingen evenals de manier waarop en door wie de aanbevelingen kunnen geïmplementeerd worden.

Eén der problemen was de gebrekkige communicatie met de "directieraad" van ABOS, wiens leden ongelukkig waren met de vastgestelde tekortkomingen. Een oplossing zou geweest zijn om het hoofd van de dienst te bekleden met een rang 15 (adviseur-generaal), zodat hij automatisch kon deel nemen aan het overleg binnen de directieraad van

ABOS, tot heden zonder succes.

Zoals al gesteld in het rapport van de Parlementaire Opvolgingscommissie, en in de actualiteit rond de Europese Commissie en andere instellingen, verzetten organisaties en beleidsverantwoordelijken zich tegen het blootleggen van fouten en leemten. Zo hebben ze de grootste moeite om hiermee om te gaan of adequate oplossingen te zoeken buiten het toedekken van de fouten.

Deze dienst doet noodgedwongen al het voorbereidend werk, inclusief de volledige samenstelling van het dossier hetgeen soms bijkomende langdurig onderzoek heeft genoodzaakt, vooraleer zijn rapport m.b.t. de inspecties in Kenia, Tanzania, Peru en Gabon naar de bevoegde gerechtelijke instanties kon verzonden worden.

De administratieve tekortkomingen m.b.t. de werking van de samenwerkingssecties, de logistiek, de financiële verrekening en controle, de betrokken diensten van de NGO's, de universiteiten, de ontwikkelingsbanken, de directe bilaterale samenwerking werden op een zeer informele manier verbeterd en gevoelig veranderd.

Ingevolge de hervorming van ABOS heeft de dienst "audit en methoden" geen tijd kunnen investeren in de formele verbetering van de werkprocessen of het opstellen van de handleidingen terzake. Wel heeft de financiële dienst de handleiding over de verrekening van de lokale uitgaven af- en uitgewerkt.

Door die ervaringen gebruikt de dienst een nieuwe rapportagewijze waarbij per samenwerkingsvorm (gouvernementele samenwerking, NGO's, universitaire samenwerking, multilaterale samenwerking) een rapport wordt opgesteld –zonder eventuele mogelijke strafrechtelijke vermoedens– dat rechtstreeks aan de betrokken dienst gericht wordt. Het voordeel is een betere terugkoppeling, het nadeel is dat op een minder directe en vrije wijze kan worden gerapporteerd.

Hoofdstuk 3

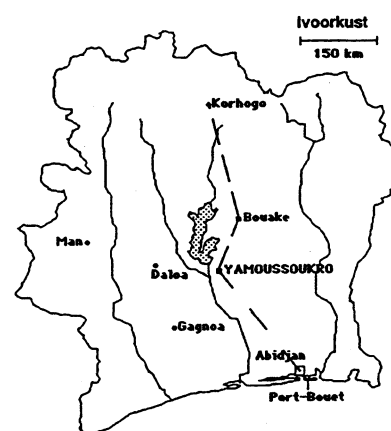
ONDERZOEKEN

3.1. IVOORKUST

Opdracht

De zendingsopdracht (10-22/03/98) betrof de controle en de inspectie van het gebruik van de ABOS-gelden via :

- onze bijdrage aan de "Banque Africaine de Développement", enerzijds door het ter beschikking stellen van coöperanten als "task managers", en anderzijds het financieren van pré-investeringsstudies via het Belgisch Studiefonds;
- de eigen initiatieven van de universiteiten en de wetenschappelijke instellingen;
- de werking van de samenwerkingssectie en de gedecentraliseerde MIP's.



Banque Africaine de Développement

Sinds de start in 1975 bedraagt de totale ABOS-contributie ongeveer 987.000.000 BEF aan het Studiefonds + 55 manjaren Technische Bijstand.

Na 1993 werden de jaarlijkse stortingen aan het Studiefonds opgeschort gedeeltelijk wegens de interne crisis in de bank, maar vooral omdat de uitgaven geen gelijke tred hielden met de verkregen fondsen. Sinds de herstructurering van 1995 –waarbij talloze stafleden werden afgedankt– groeit het vertrouwen van de donors in de BAfD langzaam. De Wereldbank wordt daarbij als –te betrachten– nieuwe norm gehanteerd. De té grote concentratie van leningen (60%) op Centraal Afrika (vnl. Zaïre) en het débâcle aldaar gaf recentelijk een bijkomende ferme deuk aan de kredietwaardigheid van de bank met als gevolg het terugvallen op een dubbele A-rating i.p.v. de vroegere "AAA".

Naast gesprekken met verantwoordelijken van de bank werden 10 willekeurig gekozen dossiers gefinancierd door het **studiefonds** in detail bestudeerd teneinde na te gaan of de afgesproken procedures werden gerespecteerd door de verschillende partijen.

Dit leidde tot de volgende vaststellingen en suggesties :

Voor alles...

- is er nood aan volledige transparantie...
- en respect van de (te verbeteren) procedures.

Adviezen

- De rol van de (adjunct van de) administrateur, de sectie en de ABOS-dienst is onduidelijk. Adviezen worden zelden of nooit gegeven, indien dit sporadisch gebeurd zijn ze weinig verhelderend. Irrelevante studies zouden eerder moeten afgeketst worden.
- Minstens moet men nagaan of de financieringsaanvragen beantwoorden aan de Belgische criteria.
- Het ABOS-appreciatiecomité gaf met argumenten gestaafde adviezen. Meestal werden die in de wind geslagen. Later nog werd voornoemd comité opgedoekt.

Opvolging

- De opvolging beperkt zich meestal tot het doorsluizen van documenten zonder commentaar. Minstens moet men nagaan of de overeengekomen procedures worden gerespecteerd, wat dikwijls niet het geval is.
- In veel –zoniet alle onderzochte dossiers– ontbraken essentiële documenten vereist door het Bijzonder Vergelijk (gunningsrapport, eindverslag...).
- In bepaalde gevallen werd een studie op aanvraag van de diplomatieke kant van de Ambassade ter financiering vooropgesteld, met soms bij voorbaat de instructie aan welk bedrijf het contract moest toegewezen worden. Dit doet twijfels rijzen rond de ernst van het naleven van de wet op de overheidsopdrachten, die door alle OESO-leden strikt moet worden gevolgd.
- In vele gevallen gebeurde de besluitvorming rond de identificatie én de gunning, resp. toewijzing van de opdracht op last van de onderscheiden kabinetten van buitenlandse zaken, buitenlandse handel, en vermoedelijk financiën i.p.v. dat van ontwikkelingssamenwerking.
- Eens de uitvoerder gekend lijkt niemand nog geïnteresseerd in het verdere verloop van de studie.
- Meestal zijn de dossiers zowel op de sectie als op het ABOS verre van compleet.
- De sectie houdt verschillende lijsten bij van de studies : (i) een chrono van de voorstellen, (ii) een lijst van afgewerkte (en betaalde) studies, (iii) een lijst van lopende studies, (iv) een lijst van studies ter beoordeling bij ABOS, (v) een lijst van door ABOS geweigerde studies en (vi) een lijst van studies ingetrokken door BAfD. Deze lijsten worden onbegrijpelijkerwijze door de bank als voorbeeld aangetrokken bij andere donors. Het zijn nochtans louter "tekstverwerkende" documenten, waarbij het voortdurend "knippen en plakken" van lijst tot lijst aanleiding geeft tot fouten, dezelfde interventies verschillende namen dragen en het geheel niet exploiteerbaar is. Het samenvoegen van deze lijsten (die alleen verschillen in de "status" van de studie) in één overzichtelijke (kleine) database (MIS) is het minste dat men een

goed beheerder kan vragen. Zo'n eenvoudige gegevensbank kan een onmiddellijk overzicht geven van geëngageerde, geordonnanceerde en beschikbare fondsen, de status van elke studie (met aantallen), de totalen per studiebureau, per land, per sector, per jaar...

- De opvolging door de BAfD lijkt op papier goed verzorgd. Er bestaan duidelijke richtlijnen bij elke stap en op alle niveaus van de dossierbehandeling (procurement, Belgian desk / cooperation unit, boekhouding, interne audit...). In deze organisatie is het niet mogelijk een volledig dossier voor inzage op te vragen en is men volledig afhankelijk van hun goodwill.

Keuze van de studies - ontwikkelingsrelevantie

- De BAfD speelt alle studietoelagen door naar de donoren zonder onderscheid. Beter zou zijn de bank te verplichten een eigen eerste oordeel toe te voegen.
- ABOS lijkt vnl. geïnteresseerd in wie de studie uiteindelijk krijgt; eens dit geweten houdt de dossieropvolging op. De ontwikkelingsrelevantie is –zeker sinds het ontbinden van het beoordelingscomité– slechts bijkomstig.
- Alhoewel ABOS verkondigt dat de bank vrij is in haar keuze, blijkt in sommige gevallen deze keuze opgedrongen.

De uitvoerders

- Een aantal studies werd geïnitieerd door de studiebureaus zelf. België versterkt dit door specifieke budgetten toe te wijzen aan bepaalde zeer gespecialiseerde sectoren.
- De lobbying van de studiebureaus via de kabinetten en / of via de bank is duidelijk en komt tot uiting in de correspondentie of in gesprekken.
- Het klein aantal Belgische studiebureaus met naam, en de dikwijls beperkte mededinging pleiten voor een ontbinding van de hulp ten einde meer concurrentie te bekomen.

De finaliteit

- De studies zijn geen finaliteit op zich, nochtans lijkt niemand geïnteresseerd of deze studies al dan niet uitmonden in een werkelijke projectrealisatie.
- Er is geen feedback betreffende de kwaliteit van het gerealiseerde project dat uiteindelijk functie is van de kwaliteit van de voorafgaande studie.

De boekhouding

- Op de speciale rekening bij de NBB wordt enerzijds de jaarlijkse ABOS-subsidie gestort, anderzijds wordt bij het goedkeuren van een nieuwe studie de totale kostprijs gedebiteerd en overgeschreven naar de normale rekening. Deze rekening geeft geen zicht op de werkelijke uitgaven.
- Van de normale rekening krijgt ABOS geen uittreksels. Op deze rekening gebeuren de werkelijke uitgaven i.c. de betalingen per schijf door de BAfD volgens het vooraf goedgekeurde betalingsplan.

Procedures

- ...worden dikwijls niet automatisch uitgevoerd maar na aandringen;
- ...worden duidelijk regelmatig met de voeten getreden.

Sinds 1976 werkten in het totaal 12 Belgische coöperanten (meer dan 55 manjaren) bij de bank als dossierbeheerder in het kader van de **Technische Bijstand**.

Het coöperantenteam bestaat momenteel uit een landbouwkundig ingenieur, een burgerlijk ingenieur, een milieudeskundige, een architect, allen onder BTS-statuuut en een dokter rechtstreeks betaald op het Studiefonds. Twee eenheden –een genderspecialist en een veearts– zijn nog te rekruteren. De rekrutering van deze laatste twee bleef uit omdat men het oneens was over het feit of zij een BTS-statuuut, dan wel een "studiefonds"-statuuut zouden krijgen. Door de truc met de aanwerving op het studiefonds werden eertijds andere kandidaten geweerd, die via de normale BTS-procedure de aanstelling van de candidate hadden kunnen aanvechten.

De directeur (a.i.) van de Coöperatie-eenheid, laat zich ambigu uit over deze technische bijstand. Enerzijds substitueren die zich aan de normale stafleden "task managers" en is er bijgevolg geen enkele kennisoverdracht; anderzijds wil men er meer...

Sinds 1996 moet elke deskundige een summier jaarrapport (i.p.v. kwartaalverslagen) opmaken ten behoeve van het ABOS. Dit belet dat ze in de anonimiteit verdwijnen en laat anderzijds toe na te gaan of ze de taken uitvoeren voorzien in de functiebeschrijving. Deze rapporten worden niet door de bank gevisieerd, noch becommentarieerd en kunnen een onvolledig of vertekend beeld geven.

Er is geen feedback van de bank, noch beoordeling van het werk van de coöperanten door wie dan ook. De bank is wel zinnens er in de nabije toekomst iets aan te doen (7-punten actieplan). Voor ABOS misschien een ideale gelegenheid om een grondige evaluatie en een heroriëntering van dit luik te starten.

Eigen initiatieven van de universiteiten en de wetenschappelijke instellingen

Vier VLIR-projecten en één ITG-project gesubsidieerd door ABOS werden doorgelicht : (i) Renforcement des études agronomiques (KUL / IDESSA - ± 20 mio BEF), (ii) Soutien au programme de Doctorat en économie rural (KUL / CIRES - ± 9 mio BEF), (iii) Evolution de la biodiversité des poissons après construction d'un barrage (KUL / Université Nationale - ± 12 mio BEF) en (iv) Ontwikkeling en evaluatie van strategieën van SOA en HIV (ITG / INSP - 19 mio BEF). Eén project (Optimalisatie van regeneratie en transformatie van katoen – KUL / Swennen - ± 11 mio BEF) werd omwille van onenigheid tussen de partners stopgezet.

Het zendingsteam kwam tot de volgende vaststellingen en suggesties :

Transparantie en "medebeheer"

De lokale partner die met de promotor een contract aangaat weet meestal niets over het contract Promotor-ABOS, noch qua inhoud (activiteiten),

noch qua budget (-posten en -bedragen), noch qua verplichtingen. Meestal wordt hij niet geassocieerd met het (mede-)beheer, tenzij uitzonderlijk voor het lokale gedeelte. Het in België gespendeerde gedeelte wordt angstvallig verborgen gehouden.

Plaatselijk zijn (worden) de uitgaven beperkt en is er meestal geen boekhouding. De verwerking ervan gebeurt in België door de resp. Belgische instellingen. In zoverre kon worden nagegaan gebeuren er nogal wat budgettaire verschuivingen ten voordele van de post werkingskosten.

In de toekomst moet de lokale partner voor 100 % geassocieerd worden bij het beheer en volledig op de hoogte worden gebracht van de overeenkomst tussen ABOS en de VLIR / promotor.

Richtlijnen

Naast het Koninklijk Besluit van 03/06/86 (subsiëring van eigen initiatieven) en in mindere mate de algemene overeenkomst tussen België en de VLIR / CIUF (van resp. 18 en 19/05/95) is er weinig houvast wat betreft de reglementering van de eigen initiatieven op het vlak van de bedrijfsvoering. Er bestaat niets dergelijks als het "vademecum". Het is zodoende onduidelijk of sommige uitgavencategorieën kunnen geweigerd worden.

Controle en inspectie kunnen pas gebeuren op basis van duidelijke akkoorden betreffende de wijze van bedrijfsvoering. Het contract ABOS / promotor en het contract promotor / partner moet verduidelijkt worden en aangevuld worden met een vademecum (boekhouding, inventaris...).

Opvolging

Het is niet toevallig dat de interventies die regelmatig opgevolgd worden en waar voortdurend overleg gebeurt met de partner zowel qua programma, als qua juridische implicaties en logistieke steun het meest succesrijk zijn. Het is evident dat een regelmatige opvolging door de sectie vroegtijdig problemen kan detecteren vooraleer deze onoplosbaar worden. Opvallend is dat te weinig bemande secties meestal onvoldoende tijd hebben voor deze opvolging.

Opleiding

Coöperanten moeten een opleidingscyclus ter voorbereiding van hun tewerkstelling in het buitenland volgen. Is het toeval dat de twee uitgezonden wetenschappelijke medewerkers die voortijdig zijn teruggekeerd deze voorbereiding niet gevolgd hebben ?

De samenwerkingssectie

Het derde deel van de opdracht beperkte zich tot enkele aspecten van het management van de sectie : MIP-beheer, archivering, personeelsbeheer, huurcontracten, aankopen, controle van de inventarissen, informaticagebruik en vaststelling van de dispariteitscoëfficiënt.

Het MIP-programma is geen onverdeeld succes (stof voor evaluatie), maar wordt wel (administratief) degelijk opgevolgd door de sectie.

Het beheer ervan ligt volledig in de handen van de sectieleider, terwijl dit de zaak van de hele sectie zou moeten zijn, deels omwille van de verschillende kennisdomeinen, deels omwille van de transparantie, de ob-

jectiviteit en de sociale controle.

Deze discretionaire bevoegdheid mag niet misbruikt worden om genoeg te doen, te plezieren of goodwill te kweken. De grens tussen sociaal werk en een gunst geven is vaag.

Een centraal overzichtelijk klassement is (recentelijk ?) ingericht en er is een aparte documenten- en bibliotheekruimte. Het contrast met de BAFD-dossiers is verwonderlijk : hier geen specifiek opvolgingsformulier, onvolledige dossiers, het voortijdig doorsturen van documenten naar het archief in België.

Personeelsleden van de sectie hebben een taakbeschrijving. Hun huidige opdrachten stemmen niet met de werkelijkheid overeen.

Huurprijzen voor logementen worden redelijk gehouden. Relatief lang na de devaluatie komt nu de prijsstijging op gang. Aankopen worden gecentraliseerd bij dezelfde firma's. De inventarissen zijn onvolledig en niet geactualiseerd. De sectie beschikt niet over een brandkast zodat baar geld in een (houten) kantoormeubel moet worden bewaard.

Door het vertrek van de vorige rekenplichtige verwaterde het gebruik van het up-to-date informaticagereedschap. Op technisch vlak viel het netwerk in onbruik, wacht uit onkunde ongebruikt gesofisticeerd materieel zoals scanner en laserprinter, een duocomputer... tot het outdated is en is elkeen teruggekeerd naar de individuele werkpost met home printer.

De opvolgingstaak in een sectie noodzaakt nochtans het vlot kunnen gebruiken van "spreadsheets" (excel) en liefst zelf database-programma's.

De dispariteitscoëfficiënt is gebaseerd op een verouderde samenstelling van de basisproducten of een totaal irrationele samenstelling ervan. Rubrieken voor kosten van scholing, logement, verzekeringen, enz... moeten worden aangepast.

In tegenstelling tot vroeger ontbreken in de secties eerder de mensen dan de middelen; onderbemande secties negligeren een deel van het werk wat nog verergerd wordt door het leggen van de verkeerde prioriteiten; omwille van de grote turnover is het terugvallen op "lokaal" (= meestal "Europees") hulppersoneel niet dé oplossing.

Verworvenheden gaan soms verloren bij de wisseling van het personeel dat niet altijd gelijkaardige bekwaamheden heeft; een degelijke informaticakennis en management skills zijn blijkbaar nog steeds geen wervingscriteria voor een toekomstig sectielid.

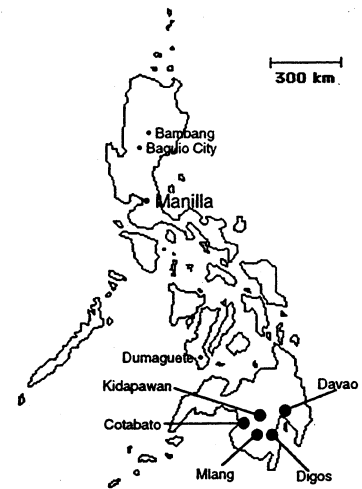
Soms worden bepaalde toepassingen zo degelijk uitgewerkt dat ze navolging verdienen, meestal gaan deze inspanningen bij het weggaan van het sectielid verloren. Om dit te vermijden is er nood aan een goed functionerende dienst audit en methoden voor de verdere uitwerking en standaardisering naar de andere secties toe.

3.2. FILIPPIJNEN

Deze zending ging door van 3 tot 22 mei 1998. De doorlichting betrof één of meerdere van de volgende beleidsaspecten : het financieel beheer, de fysieke en technische uitvoering, de bedrijfsvoering m.b.t. de vooropgestelde doelstellingen en planning en het gevoerde management

Asian Development Bank

In vergelijking met de BAfd werden relatief minieme bijdragen gestort. De ABOS-bijdrage bestaat uit 100 miljoen BEF, genegotieerd in twee akkoorden die telkenmale tot nu toe eenmaal verlengd werden. Een eerste bijdrage van 25 miljoen BEF –volgens overeenkomst d.d. 15/03/72– voorzag te storten als volgt : 7 mio BEF bij ondertekening en vervolgens in drie jaarlijkse schijven van 6 mio BEF aan het “Technical Assistance Special Fund (TASF)”. Dit werd pas globaal gestort in 1974 na de verkondiging bij Wet van 17/07/74 van de goedkeuring van de internationale akte van 15/03/72 (B.S. 18/09/74). Een tweede bijdrage van 25 mio BEF aan het TASF werd gestort in 1982. Het tweede akkoord werd getekend op 24 januari 1997. In een “side letter” van 20/06/97 aanvaardt de AsDB dat de beneficiarissen de landen Cambodja, Laos, Filippijnen en Vietnam zijn, in de exclusieve sectoren van onderwijs, volksgezondheid en watervoorziening. Prioriteit wordt vaag verleend aan de promotie en ontwikkeling van de privé-sector. De tweede schijf van 20 miljoen BEF werd door AsDB aanvaard op 03/10/97 (begroting 1997) in het “Belgian Technical Assistance Grant Fund” (BTAGF) vooraleer de aangekondigde “joint evaluation” plaats vond. De administratieve procedure die gevolgd werd is niet volgens de regels en voorschriften. Dit werd vastgesteld op basis van de documenten die D9 werden getoond. Ook wordt vastgesteld –zoals voor de BAfd– dat de voorwaarden in het tweede akkoord m.b.t. de Belgische Technische Bijstand (studiefonds) tussen ABOS en AsDB werden versoepeld zonder dat enige motivering is te vinden over falen / lacunes der “wettelijke” regels.



Het overzicht van de 24 dossiers uit het verleden toont dezelfde kwalen als deze vastgesteld bij de BAfd, m.n. het ontbreken van strategische planning of homogene dienstverlening en al evenmin openheid, transparantie, opvolging en controle op de naleving der akkoorden. “Pacta sunt servanda” of het naleven van de regels en de voorschriften die zijn overeengekomen blijft zwak. De opmaak van de akkoorden is rechtskundig slordig.

Uit de ter plaatse geraadpleegde briefwisseling blijkt dat de samenwerkingssectie feitelijk is gebruikt om het lobbywerk ten voordele van Belgische studie bureaus te vergemakkelijken. De onduidelijke relatie tussen de vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën, de ambassade,

resp. de samenwerkingssectie geeft problemen. De vertegenwoordiger van Financiën is de hoofdrolspeler maar dit wordt niet steeds gewaarborgd door een gemotiveerde besluitvorming (Wet 27/07/91).

Onder de huidige Staatssecretaris is dit instrument revolutionair verbeterd, in die zin dat de beschikbare Belgische gelden ongebonden moeten gebruikt worden in de Belgische concentratielanden en -sectoren. Dit beleid komt de doeltreffendheid van de AsDB en haar doelgroepen ten goede. Dit zal verder moeten blijken uit de afgeleverde studie. Zo wordt een studie voor de onderwijssector in de Mindanao-regio toevertrouwd aan GTZ en zal kortelings een studie voor het beroepsonderwijs in Vietnam worden gegund.

De AsDB geeft vergeleken met de BAfD een meer dan professionele indruk. Nochtans werd opnieuw vastgesteld dat de rapportageclausules van de specifieke overeenkomst niet nageleefd worden.

De eigen initiatieven van de universiteiten

Drie door ABOS gesubsidieerde programma's werden bezocht : (i) "Strengthening of the cattle industry" (Central Mindanao University te Musuan / Universiteit Gent - ± 10 mio BEF), (ii) "Strengthening of the Benguet Agricultural State University-staff" (La Trinidad / Universiteit Gent - ± 16 mio BEF) en (iii) "Master of Science in applied computer science" (Saint Louis University te Baguio / KUL - ± 5 mio BEF).

Het gebrek aan transparantie tussen de lokale en de Belgische universiteit is een bijna constant gegeven bij de eigen initiatieven van de universiteiten. Zo wordt het bij ABOS ingediende technisch en financieel dossier hen meestal niet ter inzage gegeven (als het al vertaald wordt). Zodoende hebben ze geen of weinig notie van hun rechten en plichten, van de projectinhoud, van de budgetgrootte, noch van de respectievelijke budgettaire posten, noch van de verdeling lokale uitgaven / uitgaven in België, noch van latere eventuele budgettaire aanpassingen. Het memorandum of understanding tussen beide universiteiten is meestal het enige (vage) document dat de samenwerking bezegeld. De overeenkomst tussen de Belgische Staat (ABOS) en de betrokken Belgische universiteit, of deze tussen de Belgische universiteit en de VLIR worden hen niet, of niet vertaald overgemaakt.

Een lokale boekhouding beperkt zich in het beste geval tot een lijstje van uitgaven, zonder dat er sprake is van een chronologisch kas- en bankboek.

In deze context is het niet te verwonderen dat de lokale universiteit geen beheerscapaciteit aankweekt en de duurzaamheid bij voorbaat gehypothecerd wordt. Plaatselijke opvolging en controle, zij het door de sectie of door de dienst Controle en Inspectie, is in deze omstandigheden moeilijk, zometeen onmogelijk.

Lokale universiteiten engageren zich bewust of onbewust vaak tot verplichtingen (o.a. logement, terugkerende kosten) die ze niet kunnen nakomen, louter en alleen om de financiering niet te ontlopen.

Regelmatig zijn er problemen met de gestuurde Belgische deskundigen :

International Rice Research Institute (IRRI)

belangrijke turnover, logement, niet beantwoorden aan het gevraagde profiel.

Naast een (minieme) Belgisch bijdrage aan het algemene budget van IRRI (unrestricted core) van gemiddeld 4 mio BEF / jaar wordt er ook bijgedragen via specifieke projecten uitgevoerd in samenwerking met de Belgische universiteiten. Het is in dit laatste kader dat het project "Managing rice diseases through seed health and rice seed associated antagonistic bacteria" werd doorgelicht. Het wordt uitgevoerd door de Universiteit van Gent. De kost over de periode 11/94 tot 10/99 werd begroot op $\pm$ 58 mio BEF.

Er is een gebrek aan dialoog op wetenschappelijk gebied tussen de Universiteit Gent en de onderzoeker en op financieel / boekhoudkundig gebied tussen de lokale projectleider en IRRI enerzijds en de onderzoeker anderzijds. De communicatie met de sectie is louter ceremonieel. Van ABOS kwam er geen reactie op de activiteits- of jaarverslagen van de onderzoeker.

De NGO-samenwerking

Op het programma stond ook de controle en inspectie van een aantal NGO's :

projecttitel	lokalisatie	ABOS-subsidie (mio BEF)	NGO
1. Kleine rijstboeren	North Cotabato Mindanao	17,7	DISOP
2. Michel Lenzen	Kidapawan, Mindanao	aangevraagd	NGO-coöperant
3. Landbouwontwikkeling	Kabankalan City, Negros Occidental	15,4	TTMI
4. Landbouwontwikkeling Cordillera	Baguio City, Luzon	-	Bevrijde Wereld
5. Community health volunteers, Antipolo	Rizal, Luzon	-	Bevrijde Wereld
6. Cooperative marketing and trading Center	Bambang, Nueva Vizcaya, Luzon	16,9	IVA
7. Uitbouw van de spaar- en kre- dietcoöperatieven	Bambang, Nueva Vizcaya, Luzon	9,6	IVA

Men stelt vast dat de tussenkomst van de plaatselijke sectie zich beperkt tot een occasionele ceremoniële of adviesgevende rol. Van opvolging, evaluatie of controle is geen sprake. Nu de sectie voldoende bemand is zou dit zeker moeten gebeuren.

De rapportage naar ABOS toe behandelt uitsluitend de tijdens de periode gerealiseerde activiteiten en de financiële verantwoording. Nooit spreekt men over het effect van de activiteiten, noch over het al of niet bereiken van de gestelde doelstellingen, noch over de duurzaamheid. Blijkbaar is de betreffende ABOS-dienst tevreden met deze gang van zaken.

Algemeen is de realisatie van de infrastructuur, de aankoop van uitrustingsgoederen en de installatie ervan het gemakkelijkste en (visueel) meest spectaculaire deel. Het is pas nadien dat men merkt dat de voorgeschotelde formule niet aanslaat bij de boer en hem niet de beloofde inkomensstijging brengt.

De rol van bemiddelaar en katalysator zou uiteraard door de samenwerkingssectie moeten uitgeoefend worden.

**De directe bilaterale
samenwerking : BARSP**

Het "Belgian Agrarian Reform Support Project (BARSP)" is een steun-project aan het landhervormingsbeleid van de Filippijnse overheid die beoogt 16.000 ha te herverdelen onder 10.000 landloze boeren en deze te vormen tot zelfstandige productieve landeigenaars. De Belgische bilaterale interventie heeft daarbij als taak het inkomen van de nieuwe landeigenaars te verhogen via het organiseren van de gemeenschappen en het aanzwengelen van de productie.

Het Bijzonder Vergelijk werd getekend op 27 maart 1995. De voorziene duur was 3 jaar tot en met juli 1998 en de kostprijs 210 mio BEF, waarvan 140 ten laste van ABOS. In augustus 1995 startte de coöperant de uitbouw van "Project Management Office (PMO)" en de voorbereidende organisatie van het project. In januari 1997 –16 maanden later– ging de interventie effectief van start.

In november 1997 werd dit project én sectoraal (integratie van basisonderwijs, basisgezondheidszorg, drinkwater, hygiëne en sanering), én geografisch uitgebreid door toevoeging van een tweede regio bij de reeds bestaande. Daarbij werd het budget opgetrokken tot 900 mio BEF ABOS-subsidie, plus 340 mio van de Filippijnse regering over een periode van 4 jaar. Aan de naam werd "integrated" toegevoegd, vandaar voortaan BIARSP.

De inspectie- en controlezending beperkte zich tot BARSP, daar BIARSP amper van start was gegaan. Nochtans werd opgemerkt dat de achterstand tot de gefaseerde projectdoelstellingen aan het oplopen was, en nergens formeel werd vastgelegd.

Het project steunt op het nationaal landhervormingsprogramma en de daaruit voortvloeiende twee voornaamste pijlers : (i) de herverdeling van het land en de registratie ervan ("land tenure improvement"), én (ii) het stimuleren van de landontvangende boeren om dit land optimaal te bewerken en hun opbrengsten beter te commercialiseren. Terwijl de eerste doelstelling vnl. de bezigheid is van de overheid (het project limiteert zich bijna uitsluitend tot het voorzien in topografisch materieel en de personeelskosten van de NGO-medewerkers), is het tweede, de (om)vorming tot zelfstandige productieve landeigenaars de taak van de Belgische interventie. Dit tweede luik vertaalt zich in "Productivity System Development", m.n. : (i) het opvoeren van de zaadkwaliteit, (ii) het voorzien in waterpompen voor irrigatie, (iii) het voorzien in landbouwmaterieel, (iv) het verspreiden van meststoffen en (v) "Social Infrastructure Building and Strengthening" nl. het rehabiliteren van de productieverwerking of zelfs het voorzien in enkele nieuwe installaties. Daarnaast is er (vi) het vormingswerk en organisatieweefsel via de daarvoor aangetrokken NGO's en (vii) de wegenrehabilitering.

Een eerste vaststelling is de omvang van het BARSP-project zowel geografisch als financieel. Te groot te oordelen naar de gevoelige achterstand die werd opgelopen op het tot juli 1998 voorziene programma.

Een tweede vaststelling betreft het meten van de impact van het project. Men claimt in één jaar tijd de productie van maïs en rijst verdubbeld zelfs verdriedubbeld te hebben.

Deze interventie is grotendeels gebaseerd op de uitbesteding van activiteiten aan NGO's en gaf de indruk zich te beperken tot een uitbetalings-organisme en een registratiekantoor van activiteiten zonder voldoende leiding te geven aan de productieve activiteiten en zonder deze voldoende na te gaan op geleverde kwaliteit.

Andermaal werd vastgesteld dat de stimulerende hefboomfunctie, buiten het louter administratieve en financiële onderdeel, onvoldoende wordt opgevolgd door de sectie.

De Samenwerkingssectie

Tot en met 1997 was het een tweemanssectie. Nadat de Filippijnen bevorderd werd tot concentratiepartner is er een gevoelige versterking gekomen met vier sectorspecialisten. Dit vergt een nieuwe werkwijze, o.m. een doorgedreven overdracht van bevoegdheden en opvolging.

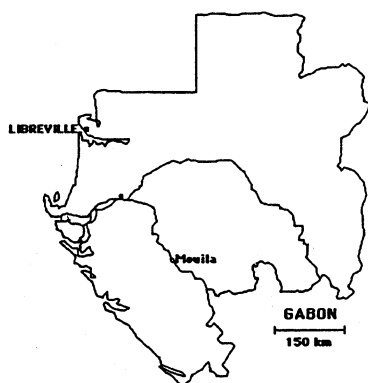
Er was en is geen informatie over de NGO's voorhanden niettegenstaande het sectiehoofd er persoonlijk zeer goede contacten mee onderhield. Er was ook geen opvolging na het initiële contact, noch enige terugkoppeling.

Administratief-organisatorisch (inventarissen, boekhouding, chrono's...) bleek deze sectie in orde, alhoewel hier en daar voor verbetering vatbaar teneinde de bedrijfsvoering te optimaliseren.

De sectie is goed voorzien in hardware. Qua software is het echter een amalgaam van verschillende talen en verschillende versies met de nodige moeilijkheden tot gevolg.

3.3. GABON

"Fonds de partenariat"



Een inspectie- en controlezending werd uitgevoerd naar Gabon van 21 tot en met 29 mei 1998 met als onderwerp het partnerschaftsfonds (50 miljoen BEF) waarvan het Bijzonder Vergelijk ondertekend werd te Brussel op 12/08/1993.

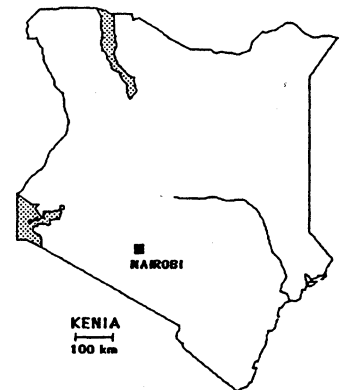
Twee lokale projecten waarin Belgen participeerden werden gefinancierd door voornoemd fonds. Het eerste project "Compagnie Africaine de Transports" betreft de overname van 45% van de aandelen van een inlands vervoerbedrijf. Het tweede project "Géant 421" behelst het uitbaten van een garage in Libreville en de vertegenwoordiging van een bekend automerk voor Gabon.

30 miljoen BEF werd geïnvesteerd. Het onderzoek van de dienst controle en inspectie werd afgesloten en de bevindingen werden overgemaakt aan de bevoegde autoriteiten.

3.5. KENIA - UNOPS

Opdracht

Deze zending –19 tot 27 augustus 1998– moest uitsluitel geven betreffende (i) het vermoeden van dubbele terugbetaling (door de sectie én door UNOPS) van de zendingskosten in het kader van het Belgisch Overlevingsfonds (BOF) en (ii) meer algemeen een onderzoek naar de gegrondheid van de talrijke zendingen van de sectie en (iii) de rapportage ervan wegens een vermoeden van tijddiefstal (periode vóór 1994).



Kostenverrekening

Alhoewel de zending geen bewijzen van dubbele betaling kon aanbren- gen en alles volgens UNOPS bij één zending bleef, stellen zich bij dit nadere onderzoek nieuwe vragen naar de ontwijkende houding van UNOPS, het voorschieten van fondsen door UNOPS en de terugbetaling ervan door de BOF-cel in Rome.

Zendingsverslagen

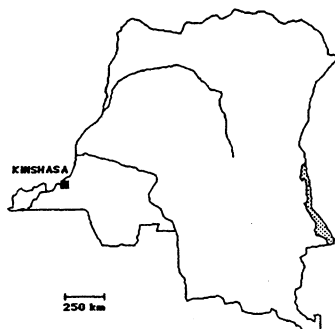
Er werden administratieve en boekhoudkundige fouten vastgesteld in het dossier van de zendingen. In vele gevallen wordt geen motivering voor de zending opgegeven wat vragen oproept i.v.m. de noodzakelijkheid van de opdracht. Ook de verslaggeving is ondermaats en weinig kritisch. Er is te weinig terugkoppeling naar IFAD toe, zodat alles bij het oude blijft.

Administratieve opvolging oneigenlijke kosten

In de rand van de opdracht werd een steekproef gedaan naar de subsidie- diefstal d.m.v. ontoelaatbare privé telefoongesprekken en de betaling van andere persoonlijke onkosten (huurrisicoverzekering, vuilnisophaling...) door de samenwerkingssectie. Deze kosten moeten door alle betrokkenen worden terugbetaald na vaststelling der rechten.

3.5. ZAÏRE / CONGO

Transfertenfonds



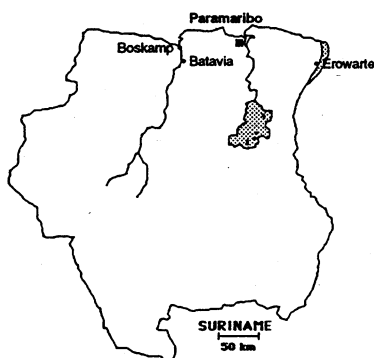
Het Bijzonder Vergelijk van het transfertenfonds dateert van 21 januari 1980. Dit werd opgericht om de BEF die noodzakelijk was voor de uit- betaling van de lokale wedde van de Belgische coöperanten ter beschik- king te houden van *"Belgische fabrikanten, die normaal geen of onvol- doende toegang hadden tot de deviezenvoorraad van de Zaïrese "Banque Nationale"*. Bijakten werden ondertekend op 07/05/1981 en op 11/11/1982. Een uitwisseling van brieven vond plaats op 04/06/1983. Op 31/07/1990 was een saldo beschikbaar van 65.419.099 BEF. In 1990 werd 132 miljoen BEF toegekend aan de privé-sector en een goede 34

miljoen BEF aan projecten en verenigingen zonder winstoogmerk.

Naar aanleiding van een schriftelijke klacht werd een diepgaand onderzoek gevraagd van het transfertenfonds en naar de aanwending ervan vanaf 1980. Een zending naar Kinshasa vond plaats van 09/10/1998 tot en met 23/10/1998. Dit onderzoek is lopend.

3.6. SURINAME

Opdracht



Aanleiding tot deze zending (17 tot 30 november 1998) waren de opmerkingen van de financiële dienst i.v.m. de eerste afrekening van de boekhouding over de periode januari - april 1998 van het pas op 15/12/98 gecreëerde "ondersteuningsbureau" van Paramaribo. Daarnaast ervoer de geografische dienst problemen met de werking van het ondersteuningsbureau en het beheer van de projecten.

De voornaamste klachten kunnen als volgt geresumeerd worden :

- Gebruik van de parallelle zwarte-marktkoers.
- Het niet ontvangen van intresten op banktegoeden
- Onvoldoende bescherming van de beschikbare budgetten tegen de munterosie.
- Fouten en onwil van het ondersteuningsbureau. en slecht beheer bij de uitvoering van de projecten.

Wisselkoers(beleid)

De regel stelt dat alle betalingen door een sectie dienen te gebeuren aan de officiële wisselkoers ofwel vanuit de deviezenrekening als het een factuur in deviezen betreft, ofwel vanuit de lokale muntrekening. Dit om te vermijden dat in landen waar een grote discrepantie bestaat tussen enerzijds de officiële koers en anderzijds de straatkoers of de "zwarte markt"-koers frauduleuze winsten zouden gerealiseerd worden uit wisseloperaties. De financiële dienst stelde vast dat de betaling van een aantal facturen in Surinaamse gulden gebeurde via overschrijving, of via cheques aan toonder, vanuit de dollarrekening.

Suriname is een bijzonder geval daar de officiële koers geen verplichte koers maar een richtkoers is, die gebruikt wordt door de Centrale Bank en de privé-banken. Daarnaast bestaan sinds anderhalf jaar de (legale) "cambio's" (wisselkantoren) die momenteel¹ tot 60 % meer bieden voor de aangeboden deviezen. De economie wordt dan ook "gedollariseerd" wat betekent dat meer en meer handelaars betaling eisen in deviezen t.g.v. de ongunstige wisselkoersen. De zending heeft kunnen vaststellen dat de uitgevoerde betalingen als "goede huisvader" gebeurden, dat ook de andere donors deze praktijk aanhielden en dat deze handelswijze onmiddellijk werd gestopt na klacht van de financiële dienst.

¹ Sinds december 1997 is er een alsmaar groter wordende kloof (hyperinflatie) tussen de cambiokoers en de richtkoers

Sinds oktober 1998 is het probleem volledig van de baan omdat nu ook de banken een interessantere koers aanbieden –de interventiekoers– die de cambiokoers benaderd. Voor betalingen van meer dan 1.000 USD kan na (telefonische) onderhandeling een nog hogere “treasurykoers” worden verkregen. In de nabije toekomst wordt verwacht dat de regering zal overgaan tot de totale liberalisering van de koers.

Intresten op banktegoeden

De financiële dienst had vastgesteld dat weinig of geen intrest werd uitbetaald op de banktegoeden.

Het onderzoek wees uit dat voor de eerste maal een intrest van 3,7 % werd vereffend op de USD-rekening op 8 januari 1998 voor het jaar 1997. Voor de drie voorgaande jaren dient het ondersteuningsbureau de rekeninguittreksels in te dienen voor regularisatie. Op de SRG-zichtrekeningen kan alleen intrest worden vergoed indien het saldotegoed meer dan 100 miljoen SRG bedraagt.

Zoals bij het voorgaande blijkt dat de onwetendheid van het ondersteuningsbureau aan de basis lag. Vandaar de noodzakelijkheid te voorzien in goed gevormd sectiepersoneel mét voldoende ervaring. Het ondersteuningsbureau waarvan de taken onduidelijk omschreven werden, geleid door een halftijdse mankracht, kan dit moeilijk ten kwade geduid worden.

Bescherming tegen munterosie

Men verwacht belangrijke tegenwaardefondsen uit de schulddelgingsoperatie (20,6 mio BEF¹) en het tweede importprogramma van geneesmiddelen (120 mio BEF). Het ABOS-bestuur vreest dat gezien de hyperinflatie deze bedragen aan hevige ontwaarding zullen onderhevig zijn.

Het onderzoek wees uit dat de ontwaarding reeds een “ingebakken” feit is doordat het ABOS in de bijzondere vergelijken de door de Centrale Bank gehanteerde richtkoers aanvaardde (± 400 Surinaamse Gulden voor één USD), terwijl de huidige vrije koers reeds 60 % hoger ligt (± 700). Mocht de Surinaamse overheid overgaan tot de aanpassing van de officiële richtkoersen alleen nog in gebruik bij de import / export –wat vroeg of laat moet gebeuren– dan zal er heel wat meer tegenwaarde moeten betaald worden. Of Suriname daartoe bereid zal zijn is een andere vraag. Een traag uitgaveritme –doordat de financieel-technische dossiers niet tijdig klaarkomen– gepaard met een eventueel aanhoudende hyperinflatie kan de fondsen verder eroderen. Anderzijds bestaat de hoop dat gezien de recente de facto devaluatie de Surinaamse munt haar reële koers heeft bereikt die nog weinig gaat fluctueren.

De zending dringt aan op een vlugge besteding volgens het principe “first asked – first served” door de twee voorziene én gescheiden tegenwaardefondsen (met elk een aparte bestedingslijst) als één fonds te beschouwen. Verder bestaat sinds kort de mogelijkheid een “superspaarrekening” te openen die 12 % intrest opbrengt. Het spreekt vanzelf dat deze materie

¹ De tegenwaarde had reeds op 14 november moeten vereffend zijn. Suriname dient dus in gebreke gesteld te worden conform het Bijzonder Vergelijk.

**Klachten i.v.m. de
werking van het onder-
steuningsbureau en het
beheer van de projecten**

–in volle evolutie– verder dient uitgediept op het gepaste moment en dat de verschillende banken moeten bevraagd worden.

ABOS formuleerde een hele reeks klachten i.v.m. de vermeende slechte werking van het ondersteuningsbureau gaande van “brievenbus zonder meerwaarde”, “onbetrouwbaar”, “onder één hoedje met de Surinaamse Overheid”, “slechte relatie met de coöperanten” tot “mogelijk gesjoemel”.

In 1997 werd in het kader van de nieuwe geografische concentratiepolitiek de politieke beslissing genomen de samenwerking met Suriname stop te zetten op 31/12/99. Het lopende programma (± 350 mio BEF) zou echter volledig afgewerkt worden, zij het op een versnelde manier. Tezeldertijd werd besloten de sectie te sluiten (effectief op 15/12/97). In de plaats kwam een ondersteuningsbureau belast met de verdere uitvoering van het programma.

De politieke beslissing de samenwerking met Suriname te laten uitdoven wordt niet in vraag gesteld. Suriname heeft het potentieel en de middelen om zelf in te staan voor zijn ontwikkeling (grond, grondstoffen, visserijgronden...) en heeft voor alles "good governance" nodig.

De ondoordachte beslissing de sectie te sluiten en te vervangen door een ondersteuningsbureau –een tot nu toe ongekend concept– is echter de oorzaak van fouten en misvattingen doordat

- de hiërarchie niet eenduidig is,
- de taken niet goed gedefinieerd werden,
- er onervaren personen werden aangesteld,
- het werkvolume werd onderschat.

Deze fouten gaven aanleiding tot het wantrouwen van de geografische desk en tot relationele moeilijkheden met enkele (nieuw aangekomen) coöperanten.

Besluit

Er zijn inderdaad fouten gemaakt, maar deze dienen eerder gecatalogeerd te worden onder de noemer "menselijke tekortkomingen" dan onder fraude met bedrieglijk inzicht.

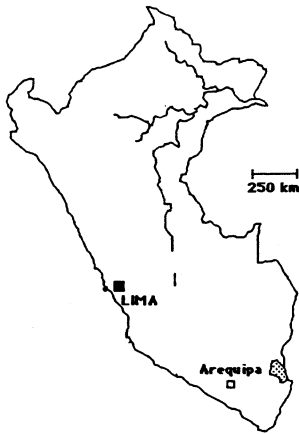
De boekhoudkundige opmerkingen (en geen beschuldigingen) waren nuchtere en terechte vaststellingen van een nieuwe ABOS-dossierbeheerder die het dossier in de eerste periode van 1998 had overgenomen, over fouten die vóór zijn overname ook en zelfs veel frequenter voorkwamen onder vorige sectieleiders, maar zonder opmerkingen van ABOS of het Rekenhof bleven. Dit is op zich een belangrijke vaststelling.

Betreffende het projectbeheer moet men de inzet en de werkkraft van zowel de mensen op het terrein, de Surinaamse Partner, het OB, de ordonnateur, en last but not least de dossierbeheerder(s) van ABOS gemeend prijzen. Zelden zijn zoveel projecten –vaak met een aanslepende voorgeschiedenis– in zo'n korte tijd op de rails gezet.

De menselijke fouten dienen gereduceerd te worden tot onervarenheid van het OB / sectie in Suriname, de achterdochtige opstelling van ABOS en de gebrekkige communicatie tussen beide.

3.7. MIDDEN-AMERIKA

Opvolging van de dossiers uit Peru



De controle en inspectiezending in Peru werd uitgevoerd in 1997. Uitvoerig verslag werd gemaakt met voorstellen voor de verdere opvolging in 1998. Voor de delicate gevallen werd een speciaal dossier opgemaakt dat, indien nodig kan overgemaakt worden aan de bevoegde gerechtelijke overheid.

Vanwege de sectie in Lima werd aangedrongen op een opheldering rond de klachtendossiers die lopend zijn rond de NGO's LIVOS / ADELPA in Arequipa en TTI in San Marcos (Cajamarca). De hangende klachten vanwege en tegenover een aantal NGO-coöperanten in Arequipa zullen verder behandeld worden. Om uit deze impasse te geraken zal een plaatselijk consultantsbureau een eerste juridische audit uitvoeren.

Vanwege de Peruviaanse overheid (SECTI - "Secretaría de la Cooperación Técnica Internacional" van het "Ministerio de la Presidencia") werd gevraagd om klaarheid te brengen in de hangende gerechtelijke klachten en de onregelmatige situatie van een aantal NGO-coöperanten.

Vorbereiding van de zending naar Midden - Amerika

Deze zending –oorspronkelijk voorzien in 1997– werd opgenomen in het jaarprogramma van 1998, maar door omstandigheden tot vijfmaal toe uitgesteld. Wegens de ramptoestand die afgekondigd werd na de doortocht van de orkaan Mitch in Centraal Amerika moest deze zending –laatst gepland van 3 tot 28 november– nogmaals uitgesteld worden en werd opnieuw geprogrammeerd voor de periode van 22 februari tot 18 maart 1999.

Oorspronkelijk was een klacht i.v.m. de dossiers Bevrijde Wereld - Chilam (gefinancierde NGO) Balam (commercieel vennootschap) de drijfveer om deze zending uit te voeren. Een zekere vorm van interessevermenging met commerciële doeleinden werd gesuggereerd. Ten einde over alle informatie te beschikken werd een bezoek gebracht aan de Belgische aandeelhouders van de naamloze vennootschap Balam, die opgericht werd in functie van het ontwikkelingsproject Chilam in Quetzaltenango.

Verder zullen in de landen van Midden-Amerika met de hoogste NGO-concentratie bij wijze van steekproef de NGO-projecten bezocht worden. Voor Guatemala wordt de aandacht gevestigd op de projecten van ACT en DISOP, in El Salvador op Caritas, Broederlijk Delen en ACT en in Nicaragua op OXFAM, COOPIBO en FOS.

Om de diplomatieke missie, verantwoordelijk voor Midden Amerika te ontmoeten, is er een oponthoud voorzien in Costa Rica. Daar zal tevens het project van INIBAP, onderdeel van het internationaal gefinancierd landbouwonderzoek op het onderzoekscentrum van CATIE in Turrialba bezocht worden.

Bovendien is voorzien om gedurende het verblijf in Nicaragua de efficiëntie van de organisatie van de noodhulp met de Belgische fondsen na

te trekken. Zonder de goede intenties van de organisaties in twijfel te trekken die met de noodhulp belast waren, zal op terrein een opvolging gebeuren rond de realisatie, kostprijs en efficiëntie van de hulpacties die op touw gezet werden.

Hoofdstuk 4

BESLUIT EN AANBEVELINGEN

Na anderhalf jaar werking is het bestaan van de dienst controle en inspectie voor het ABOS duidelijk nuttig geweest.

Eenzijds wordt geanticipeerd op mogelijke controles zodat de activiteiten beter voorbereid en onderbouwd worden en ook aanleiding hebben gegeven tot het zelf in handen nemen van de controleopdracht. Nochtans kan de opvolging van de activiteiten nog gevoelig opgedreven en verbeterd worden.

Zoals vorig jaar al gemeld is de rapportageverplichting verbeterd, maar moet deze nog versterken naar kwaliteit en samenhang naar beleidsdoelen toe.

Het ABOS-management is zich terdege bewust geworden van de beoordeling van haar werking, evenzo de samenwerkingssecties. De eerste Controle en Inspectieopdracht in Kenia heeft als een lopend vuur gewerkt, zowel in alle individuele secties als bij de betrokken diensten op ABOS.

Steeds moeten dezelfde klemtonen herhaald worden, zo bvb. :

- de nadruk op meer klantgerichtheid naar bevolkingen en doelgroepen binnen de landen;
- de noodzaak voor beantwoording van briefwisseling binnen een redelijke termijn is misschien evident, maar moet toch voortdurend worden aangepord om minstens een antwoord te geven en tot meer spoed worden aangespoord m.b.t. opvolging van het gestelde probleem;
- het belang van de opvolging op het terrein i.p.v. het kantoorwerk;
- de nadruk op juiste en volledige informatie i.p.v. de aandacht die gegeven wordt aan de boodschapper of de informatiedrager;
- de wettelijkheid en de deontologie die een ambtenaar moet naleven en nastreven;
- economisch staat voor de schaarsheid van middelen die moeten beheerd worden, hetgeen impliceert dat voortdurend de kostenafslanking moet trachten bereikt te worden.

Vanuit deze vaststellingen zijn de nieuw benoemde sectieleden (75% van het totaal) terdege gebriefd geworden ter gelegenheid van hun voorbereidingsstage op ABOS.

Merkwaardig is de weerstand, die ontstaan is rond het recht om controles uit te oefenen. Vooral omdat van bij het begin gesteld werd dat controle wordt opgevat als een leerproces van de werkelijkheid van de bedrijfsvoering en evenzeer positief kan uitvallen, hetgeen absoluut wordt nagestreefd. Het schieten op de boodschapper getuigt van faalangst. Deze

weerstand blijft evenmin beperkt tot het ABOS, zoals wordt aangetoond door het herhaaldelijk uitstellen van de inspectieopdracht naar Midden-Amerika.

Anderzijds hebben de inspecties bijgedragen tot een betere kennis van het ontwikkelingsgebeuren en dwingen ze tot bescheidenheid inzake successen. Ongetwijfeld heeft de één of andere vorm van ontwikkelingssamenwerking meer prestatiedrang, maar niet noodzakelijk daarom beter de doelstellingen bereikt.

Het blijft een uitdaging meer professionaliteit te verenigen met voldoende engagement om deze doelstellingen te realiseren.

Belangrijk is het herstel van de geloofwaardigheid van de ontwikkelingssamenwerking bij de publieke opinie onafgezien van wie ? wat ? waar ? en hoe ? het doet. Het wanneer ? is nooit te vroeg.

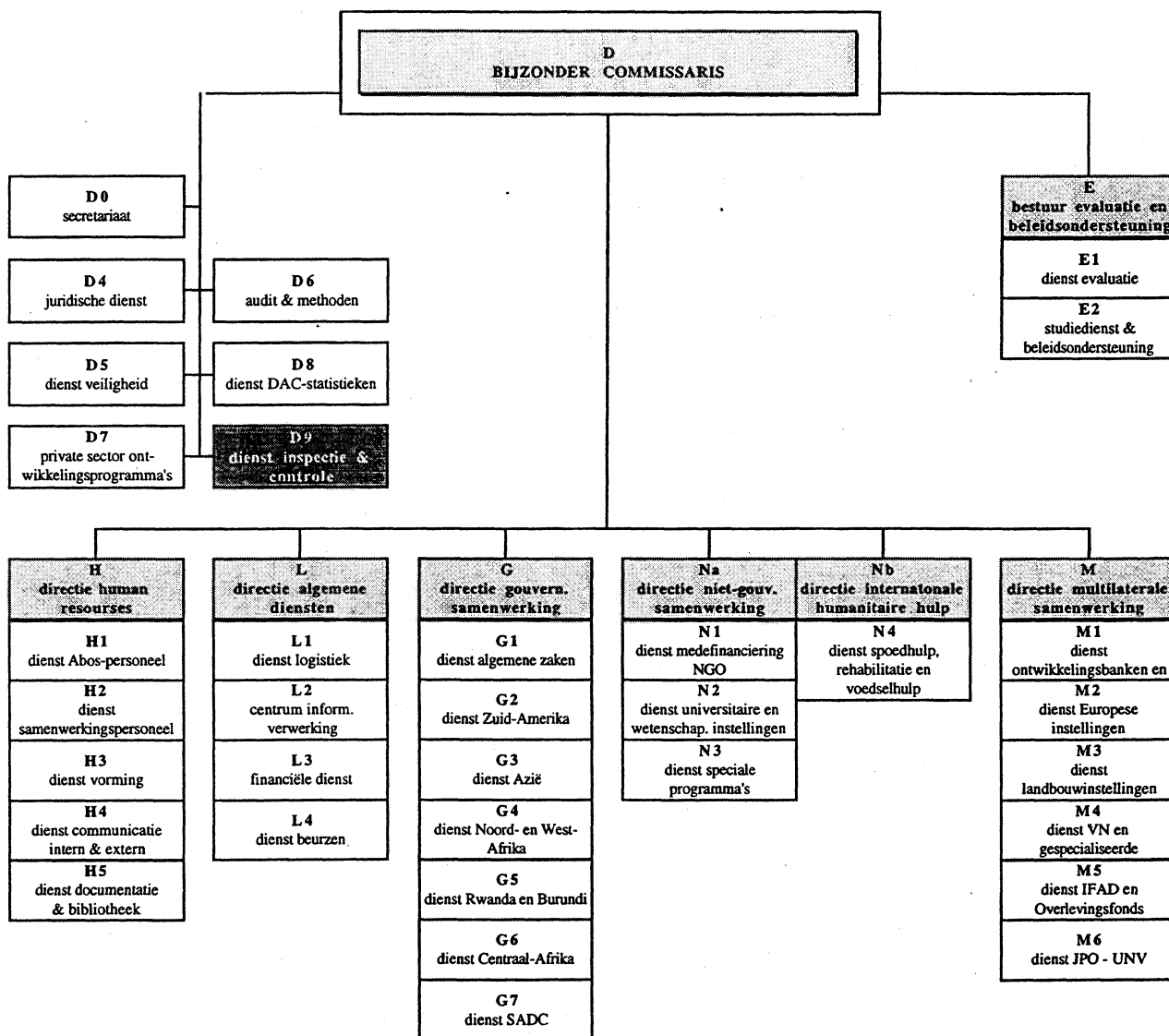
De randvoorwaarden die gesteld worden, en moeten worden nageleefd, zijn:

- de registratie van economische en financiële gegevens (*accountability*),
- de conformiteit met de teksten en de (spel)regels (*compliance*), en
- de managementprestatie en -capaciteit (*performance*).

Tot slot wordt nogmaals gepleit voor de nodige autonomie van de dienst, wars van enige inmenging inzake selectie, werkwijze, communicatie én rapportage om de objectiviteit en integriteit van het gebeuren kritisch te beoordelen, en de overeenstemming te bepalen tussen doelen en het beeld van de werkelijkheid, dat wordt opgesteld en gerapporteerd.

Bijlagen

1. Plaats van de dienst Controle en Inspectie in het organigram van het ABOS



2. Organisatie en werkwijze van de dienst Controle en Inspectie

BEOORDELING (extern) van de bedrijfsvoering door tussentijdse Inspectie en Controle ten velde	
van inhoud (wat ?) → vergelijken van de hulpbronnen en activiteiten (inputs) → de 23 instrumenten van de OS (graad van complexiteit) → de relatie organisatie van de OS (direct-indirect-multi) en de institutionele ontwikkeling → de beleidsvoering door de OS-secties → natrekken bedoelingen (purpose) → finaliteit (goal) → resultaten - outputs (ROM) → terugkoppeling	van vormgeving (waar willen we zijn) → klantgerichtheid (doelgroep en overdrachtswijze) → integrale kwaliteitszorg (financieel, technisch, monitoring, management review, inspectie-observatie) → (be)sturing naar doelen en probleemoplossing en leersituaties → administratieve en financiële procedures en voorschriften → klachtenopvolging → investering en mobilisering
METHODIEK informatievergaring op	
de hulpmiddelen (tools) → jaarrapporten OS-secties → stage- en zendingsverslagen → einde-opdracht rapporten → juridische akten → boekhouding en balansen → checklijsten (leefmilieu / vrouw) → methodieken (PCM / LOGframe)	methodische verzameling van gegevens (data) → inventarissen materiaal (technische controle) → bestel- en betalingsopdrachten → facturen en betalingen → vergelijking prijs / kwaliteit → controle standaardnormen en voorafgaandelijke criteria → kaarten, kalenders, vragenlijsten, venn-diagram voor doelgroepenanalyse
het personeel → professionalisering ↔ engagement (selectie, vorming, backstopping, beoordeling) → diploma, vaardigheden en houdingen	de invulling (tijd en sequentie) → begrippen, strategie, implementatie (uitvoering) → vertaalt het werkplan het (de) doel(en) (eventueel sub-) ? → stemmen de activiteiten overeen met het werkplan ?

2. Organisation et méthode de travail du service IC

APPRECIATION (externe) de l'examen de gestion par des contrôles et inspections intermédiaires sur le terrain	
→ du contenu (quoi ?)	→ comparaison des ressources et activités (inputs)
	→ les 23 instruments de la Coopération (le degré de complexité)
	→ la relation entre l'organisation de la Coopération (direct-indirect-multi) et le développement institutionnel
	→ examen de la gestion des sections de coopération
→ contrôler les intentions (purpose)	→ la finalité (goal)
	→ les résultats - outputs (ROM)
	→ la rétro-action
→ à l'écoute du client (ou voulons-nous en venir)	
→ (groupe-cible et mode de transfert)	
→ le souci de la qualité (financière, technique, le monitoring, le management review, inspection-observation)	
→ l'orientation vers des buts, vers la solution des problèmes et vers des situations d'apprentissage	
→ procédures et directives administratives et financières	
→ le suivi des plaintes	
→ investissement et mobilisation	
METHODOLOGIE recherche d'information sur	
→ les moyens (tools)	→ les rapports annuels des sections
	→ rapports de fin de stage et de mission
	→ les rapports de fin de mission
	→ les actes juridiques
	→ la comptabilité et les balances
	→ les check-lists (environnement/ferme)
	→ la méthodologie (PCM/LOGframe)
→ le personnel	→ professionnalisme ↔ engagement (sélection, formation, backstopping, appréciation)
	→ diplôme, aptitudes et attitudes
→ l'exécution (le temps et la séquence)	→ les concepts, la stratégie, la mise en oeuvre (l'exécution)
→ le plan de travail correspond-il au(x) but(s) (ou buts annexe éventuellement) ?	→ les activités correspondent-ils au plan de travail ?
→ le rassemblement méthodologique des données (data)	→ les inventaires du matériel (contrôle techn.)
	→ bons de commande et ordres de paiement
	→ les factures et paiements
	→ la comparaison prix/qualité
	→ le contrôle des normes standards et des critères préalables
	→ cartes, calendriers, questionnaires, graphiques pour l'analyse des groupes-cibles

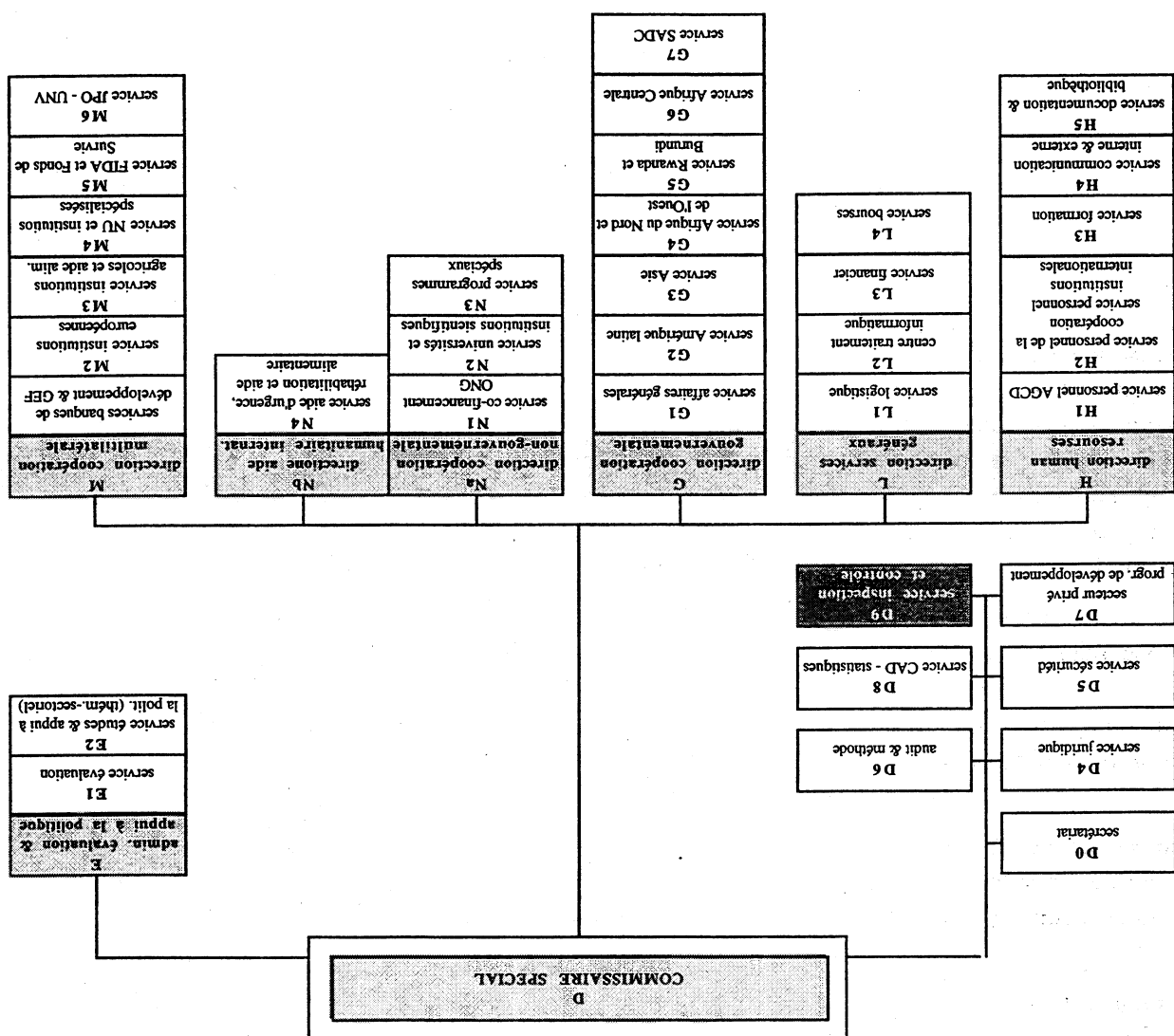
Drukkerij-Imprimerie SCHAUROECK — 9810 NAZARETH

1999 2000

CHAMBRE • 2e SESSION DE LA 50e LÉGISLATURE

Annexes

1. Place du service IC dans l'organigramme de l'AGCD



Cette résistance se limite toutefois à l'AGCD comme on a pu le remarquer par le report répété de la mission d'inspection en Amérique centrale. Les inspections ont, d'autre part, contribué à une meilleure connaissance de la coopération en tant qu'événement. Elles forcent à plus de modestie quant aux succès. L'une ou l'autre forme de coopération au développement atteint certainement un degré élevé de réussite, mais cela ne veut pas dire qu'elle a atteint ses objectifs de la même façon. Unir plus de professionnalisme à un engagement suffisant reste le défi pour réaliser ces objectifs.

Il est important de rétablir la crédibilité de la coopération au développement auprès de l'opinion publique, sans tenir compte de qui l'a réalisé ? de quoi elle est faite ? où elle est réalisée ? et comment elle est réalisée ? Quand ? n'est jamais trop tôt.

Les conditions indispensables qui sont fixées et qu'il faut observer, sont :

- l'enregistrement des données économiques et financières (accountability),
- la conformité avec les textes et les règles (du jeu) (compliance), et
- la capacité et l'accomplissement de la gestion (performance).

Il faut enfin, une fois de plus, tenir un plaidoyer pour garantir l'autonomie suffisante du service, en dehors de toute intrusion, que ce soit dans le domaine de la sélection, de la façon de travailler, de la communication ou de la façon de rédiger des rapports. Ceci est nécessaire pour acquérir une capacité critique afin de pouvoir développer l'objectivité et l'intégrité des diverses réalités et afin de pouvoir définir la correspondance entre les objectifs et l'image de la réalité qui est décrite et dont on fait le rapport.

Chapitre 4

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après un an et demi d'activité, le service contrôle et inspection a clairement démontré l'utilité de son existence.

On constate d'une part qu'il y a une certaine anticipation d'un contrôle éventuel si bien que les activités sont mieux préparées et mieux aménagées et qu'elles ont en plus donné lieu à une prise en charge personnelle de la mission de contrôle. Le suivi des activités peut cependant encore être sensiblement renforcé et amélioré.

Comme on l'a déjà annoncé l'année passée, on a constaté une amélioration dans la rédaction des rapports. Ces derniers doivent cependant encore être améliorés quant à leur qualité et leur orientation vers des objectifs de gestion.

Les gestionnaires de l'AGCD comme ceux des sections se sont rendus compte que leur gestion était évaluée. La première mission de contrôle et d'inspection au Kenya a déclenché une réaction au chaîne à partir de toutes les sections individuelles jusqu'aux services concernés à l'AGCD.

Les mêmes accents doivent constamment être rappelés, ainsi par exemples :

- l'importance de rester plus à l'écoute du client, et de garder cette attitude envers la population et les groupes cible dans les pays;
- la nécessité de répondre aux lettres dans un délai raisonnable; ceci semble évident, mais on constate qu'il faut insister constamment pour qu'on réponde au moins une fois et qu'on suive plus rapidement et de près les problèmes posés;
- l'importance du suivi sur le terrain plutôt que le travail de bureau;
- l'importance d'une information juste et complète plutôt que l'attention donnée au messageur ou au porteur d'information;
- la légalité et la déontologie qu'un fonctionnaire doit observer et poursuivre;
- être économe, vu la précarité des moyens qu'il faut gérer; ceci implique la nécessité d'un effort permanent pour réduire les dépenses.

Ces constatations ont permis de former solidement les membres des sections nouvellement nommés (75 % du total) à l'occasion de leur stage préparatoire à l'AGCD.

Il est frappant de constater l'apparition d'une résistance au droit d'effectuer des contrôles. Ceci parce que dès le début, on avait clairement fait savoir que le contrôle doit être considéré comme un processus d'apprentissage de la réalité de la gestion et qu'il peut donc aboutir à des constatations positives. Ceci a toujours été le but poursuivi. Tirer sur le messageur est le résultat de la crainte de commettre une erreur.

**Préparation de la
mission pour
l'Amérique centrale**

Cette mission –initialement prévue pour 1997– était retenue dans le programme pour l'année 1998, mais fut ajournée cinq fois à cause de diverses circonstances. La mission fut reportée une nouvelle fois à cause de la reconnaissance de la région comme zone sinistrée après le passage de l'ouragan Mitch en Amérique centrale. Elle avait été programmée ensuite pour la période du 22 février au 18 mars 1999.

Le mobile initial pour l'exécution de cette mission était une plainte au sujet des dossiers Bevrjide Wereld-Chilam (une ONG subsidisée) - Balam (une société commerciale). La plainte suggérait qu'il existait une certaine forme de mélange d'intérêt avec but commercial dans ce projet. Afin de disposer de toutes l'information nécessaire, une visite fut rendue aux actionnaires belges de la société anonyme Balam, créée en fonction du projet de développement Chilam à Quetzaltenango.

On visitera également dans les pays d'Amérique centrale, où la concentration des ONG est la plus forte, une série de projet ONG sous forme d'un échantillonnage. On retiendra pour le Guatemala les projets ACT et DISOP, au El Salvador, Caritas, Broederlijk Delen et ACT, et au Nicaragua, OXFAM, COOPBO et FOS.

Afin de rencontrer la mission diplomatique, responsable de l'Amérique centrale, un arrêt est prévu au Costa Rica. On y visitera également le projet d'INIBAP qui fait partie de la recherche internationale agricole subsidisée dans le centre de recherche de CATTI à Turtialba.

On prévoit également l'examen de l'efficacité de l'organisation de l'aide d'urgence réalisée grâce aux fonds belges, lors de la visite au Nicaragua. Sans mettre en doute les bonnes intentions des différentes organisations qui s'occupaient de l'aide d'urgence, on examinera sur place la réalisation des aides, leur prix de revient et leur efficacité.

- que le volume de travail a été sous-estimé.
- Ces erreurs ont favorisé le climat de suspicion de la part du service géographique et donné lieu à des problèmes relationnels avec quelques (nouveaux) coopérants.

Conclusion

Il est évident que des fautes ont été commises, mais celles-ci doivent être cataloguées comme des "défaillances humaines" plutôt que comme des fraudes avec l'intention de tromper. Les remarques (et non les accusations) au sujet de la comptabilité étaient des constatations correctes et de bon sens d'un nouveau gestionnaire des dossiers à l'AGCD qui avait repris le dossier dans la première période de 1998. Celui-ci avait constaté des erreurs qui étaient même plus fréquentes encore sous les chefs de section précédents, sans que cela provoque des observations de la part de l'AGCD ou de la Cour des Comptes. Ceci est déjà une importante constatation en soi.

Concernant la gestion des projets, il est même important de reconnaître l'engagement et l'ardeur au travail aussi bien des personnes sur le terrain que le partenaire surinamien, le bureau d'appui, l'ordonnateur et en fin de compte le ou les gestionnaire(s) des dossiers de l'AGCD. On a rarement vu tant de projets mis en place en si peu de temps, malgré le fait qu'ils avaient souvent des antécédents déjà anciens.

Les erreurs humaines doivent être ramenées au niveau de l'inexpérience du bureau d'appui de la section au Suriname, à l'attitude soupçonneuse de l'AGCD et d'une mauvaise communication entre les deux.

3.7. L'AMÉRIQUE CENTRALE

Le suivi des dossiers Pérou

La mission de contrôle et d'inspection au Pérou se déroula en 1997. Un rapport circonstancié fut rédigé proposant des missions de suivi pour 1998. Un dossier spécial pour les cas délicats fut rédigé; il pourra éventuellement, si nécessaire, être transmis aux autorités compétentes.

La section de Lima insistait pour qu'on clarifie un dossier de plaintes qui concerne les ONG LIVOS/ADELPA à Arequipa et TTI à San Marcos (Cajamarca). Les plaintes de la part et contre une série de coopérants-ONG à Arequipa seront traitées ultérieurement. Pour sortir de l'impasse, un bureau local de consultants fera un premier audit juridique.

Les autorités péruviennes (SECTI – "Secretaría de la Cooperación Técnica Internacional" du "Ministerio de la Presidencia") ont demandé de clarifier les plaintes judiciaires en cours et la situation irrégulière d'une série de coopérants ONG.

de l'AGCD craint que, vu l'hyperinflation, ces montants ne soient soumis à une forte dévaluation.

L'inspection a montré que la dévaluation est déjà un fait accompli, du fait que l'AGCD a accepté dans les Arrangements Particuliers le cours d'orientation utilisé par la Banque Centrale (± 400 SRG pour 1 USD), tandis que le cours libre actuel se situe déjà 60 % plus haut (± 700).

Si les autorités du Suriname décident d'ajuster le cours d'orientation officiel, uniquement utilisé actuellement dans l'import/export – ce qui devra se faire un jour ou l'autre – il faudra payer un montant beaucoup plus élevé de contreparties. Le Suriname sera-t-il prêt à le faire ? Voilà une autre question. Un rythme lent des dépenses – à cause du fait que les dosiers financiers et techniques ne sont pas prêts à temps – ainsi qu'une hyperinflation éventuelle qui perdure, peuvent encore éroder davantage les différents fonds. D'autre part subsiste l'espoir que, vu la récente dévaluation de fait, la monnaie de Suriname ait trouvé son cours réel et qu'elle ne subisse plus de fluctuations importantes.

La mission insiste sur la nécessité d'une utilisation rapide d'après le principe "first asked – first served" en considérant les deux Fonds de Contreparties prévus et séparés (avec chacun une liste d'utilisation séparée) comme un seul Fonds. Il existe également depuis peu la possibilité d'ouvrir un compte de "super-épargne" qui rapporte 12 %. Il est évident qu'il s'agit là de matière à réflexion – elle est en pleine évolution – à approfondir au moment opportun et qui nécessite la consultation des différentes banques.

Les plaintes concernant le fonctionnement du bureau d'appui et de la gestion des projets

L'AGCD a formulé une série de plaintes en rapport avec le soupçon d'un mauvais fonctionnement du bureau d'appui. Il s'agissait d'une "boîte aux lettres sans plus-value", "aux allures douteuses", "liés totalement aux Autorités du Suriname", "aux mauvaises relations avec les coopérateurs" et de même "soupçonné de fraude éventuelle".

En 1997, dans le cadre d'une nouvelle politique de concentration géographique, on prenait la décision politique d'arrêter la coopération avec le Suriname le 31/12/99. Le programme en cours (± 350 millions BEF) serait totalement achevé, mais d'une façon plus rapide. On décidait en même temps de fermer la section (effectivement le 15/12/97). À la place de la section on créa un bureau d'appui chargé de l'exécution du reste du programme.

La décision politique d'arrêter la coopération avec le Suriname n'est pas à remettre en question. Le Suriname a le potentiel et dispose des moyens pour s'occuper lui-même de son développement (la terre, les matières premières, la pêche etc. ...). Il a surtout besoin de "good governance".

La décision inconsidérée de fermer la section et de la remplacer par un bureau d'appui – un concept jusqu'à présent inconnu – est cependant la cause d'erreurs et d'incompréhensions causées par le fait :

- que la hiérarchie n'est pas univoque,
- que les tâches n'ont pas été clairement définies,
- qu'on a nommé des personnes sans expérience

d'un compte en monnaie locale. Ceci afin d'empêcher que, dans des pays où il y a une grande différence entre d'une part le cours officiel et d'autre part le cours de rue ou le cours du marché noir, des gains frauduleux soient réalisés à travers des opérations de change. Le service financier avait constaté que le paiement d'une série de factures en florins surinamiens s'était fait par virement ou par chèques au porteur à partir d'un compte en dollars.

Le Suriname est un cas à part puisque le cours officiel n'est pas un cours obligatoirement mais un cours indicatif, utilisé par la Banque Centrale et par les banques privées. À côté de cela, existent depuis un an et demi des "Cambios" ou agences de change (légal) qui proposent actuellement jusqu'à 60 % de plus pour les devises proposées.¹

L'économie s'est « dollarisée », ce qui signifie que de plus en plus de commerçants demandent à être payé en devises suite aux cours du change défavorable. La mission a pu constater que les paiements qui avaient été faits, l'avaient été "en bon père de famille", que les autres donateurs agissaient de la même façon et que cette façon de faire fut immédiatement arrêtée après la plainte du service financier.

Le problème est complètement résolu depuis octobre 1998 puisque actuellement les banques proposent eux aussi un cours du change intéressant – le cours d'intervention – qui s'approche du cours-Cambio. Pour des paiements de plus de 1.000 USD, on peut après des pourparlers (téléphoniques) obtenir un cours ("treasury koers") encore plus élevé. On s'attend à ce que dans un proche avenir le gouvernement passera à une libéralisation totale des cours.

Le service financier avait remarqué que sur les biens bancaires peu ou pas d'intérêt n'était payé.

Les intérêts sur les placements bancaires

L'inspection a démontré qu'un premier intérêt de 3,7 % avait été payé sur le compte USD, le 8 janvier 1998 pour l'année 1997. Pour les 3 années précédentes, le bureau d'appui doit introduire les extraits de compte pour obtenir une régularisation. Sur le compte à vue SRG, seul un compte de plus de 100 millions SRG peut donner un intérêt.

Comme pour le cas précédent, c'est l'ignorance du bureau d'appui qui se trouve à la base de cet inconvenient. D'où la nécessité de prévoir du personnel de section bien formé et expérimenté. On peut donc difficilement accuser le bureau d'appui dont les tâches furent décrites d'une façon fort peu claire et qui ne disposait que d'un personnel à mi-temps.

Protection contre l'érosion monétaire

On s'attend à d'importants Fonds de Contrepartie suite aux opérations d'amortissement de la dette (20,6 millions BHF²) et aux deuxième programme d'importation de médicaments (120 millions BHF). La direction

¹ Depuis décembre 1997 la différence entre le cours-Cambio et le cours indicatif ne fait que s'agrandir.

² La contre-valeur aurait déjà du être réglée depuis le 14 novembre. Le Suriname doit être mis en demeure selon l'Arrangement Particulier.

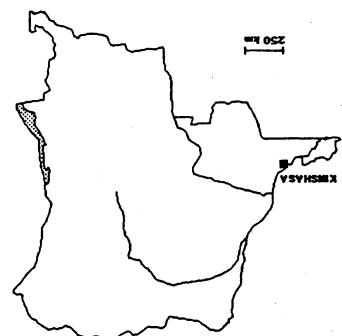
Le suivi administratif des dépenses non-conformes

En marge de la mission, un sondage fut effectué afin de dépister les vols budgétaires, par des conversations téléphoniques privées interdites, ainsi que le paiement d'autres frais personnels, (assurances, évacuation des ordres ...) par la section de coopération. Ces frais doivent être remboursés par tous les concernés après constatation des droits.

3.5. ZAÏRE / CONGO

L'Arrangement Particulier du Fonds de transfert date du 21 janvier 1980. Ce Fonds fut créé afin de garder à la disposition des fabricants belges, qui normalement n'ont pas ou pas assez d'accès à la réserve de devises de la "Banque Nationale" du Zaïre, les BFF nécessaires au paiement du salaire local des coopérateurs belges. Des avenants furent signés le 07/05/1981 et le 11/11/1982. Un échange de lettres eut lieu le 04/06/1983. Le 31/07/1990, le solde disponible s'élevait à 65.419.000 BFF. En 1990, 132 millions BFF furent attribués au secteur privé et environ 34 millions BFF à des projets et des associations sans but lucratif.

Suite à une plainte écrite, une inspection approfondie du Fonds de transfert fut demandée, ainsi que de son utilisation depuis 1980. Une mission d'inspection se rendit à Kinshasa du 09/10/1998 jusqu'au 23/10/1998 inclus. Cette instruction est en cours.



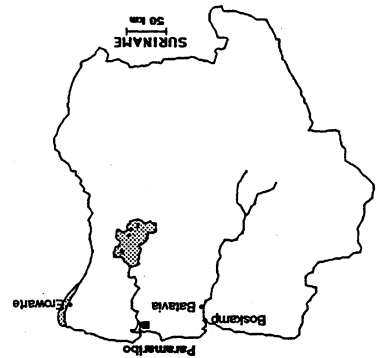
Fonds de transfert

3.6. SURINAME

Cette mission (du 17 au 30 novembre 1998) s'est déroulée suite aux remarques du service financier au sujet de la première clôture comptable pour la période janvier-avril 1998 du "bureau d'appui" de Paramaribo, récemment créé le 15/12/1998. Le service géographique éprouvait quelques problèmes avec le fonctionnement de ce bureau et avec la gestion des projets.

Les principales plaintes peuvent être résumées comme suit :

- L'utilisation des cours du marché noir parallèle
- La non-perception des intérêts de dépôts bancaires
- La protection insuffisante des budgets disponibles face à l'érosion monétaire
- Erreurs et mauvaise volonté du "bureau d'appui" et mauvaise gestion dans l'exécution des projets.



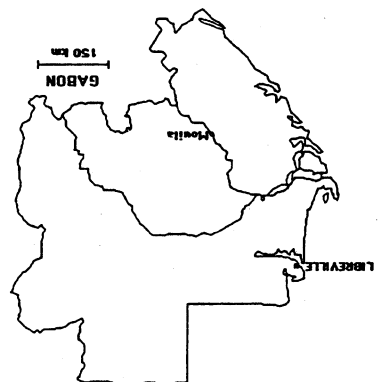
L'objectif de la mission

La gestion du cours du change

Le règlement stipule que tous les paiements effectués par une section, doivent se faire en suivant le cours du change officiel, soit à partir d'un compte en devises quand il s'agit d'une facture en devises, soit à partir

3.3. GABON

"Fonds de partenariat"



Une mission d'inspection et de contrôle se rendit au Gabon du 21 au 29 mai (inclus) 1998, avec comme tâche d'examiner le Fonds de partenariat (50 millions BEF) dont l'Arrangement Particulier avait été signé à Bruxelles, le 12/08/1993.

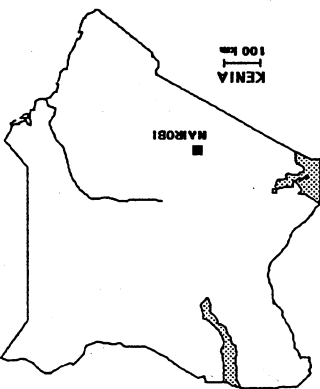
Deux projets locaux auxquels participaient des Belges furent financés par le Fonds prénommé. Le premier projet "Compagnie Africaine de Transports" concerne la reprise de 45 % des actions d'une entreprise locale de transport. Le deuxième projet "Géant 421" concerne l'exploitation d'un garage à Libreville et la représentation d'une marque de voitures connue pour le Gabon.

30 millions BEF furent investis. L'examen du service Contrôle et Inspection fut clôturé et les constatations furent transmises aux autorités compétentes.

3.4. KENYA - UNOPS

La mission

Cette mission - du 19 au 27 août 1998 - devait donner une réponse définitive concernant (i) le soupçon d'un double remboursement (par la section et par l'UNOPS) des frais de mission dans le cadre du Fonds Belge de Survie, et (ii) plus en général, la mission devait examiner le bien fondé des nombreuses missions organisées par la section, et (iii) des rapports de ceux-ci à cause d'un soupçon d'abus dans l'emploi du temps (période d'avant 1994).



Calcul des frais

Quoique la mission n'ait pas pu trouver de preuve d'un double remboursement et que selon l'UNOPS il ne s'agissait que d'une seule mission, on se pose quand même, à l'occasion de cette mission, de nouvelles questions concernant l'attitude évasive de l'UNOPS, les avances de fonds par l'UNOPS et leur remboursement par la cellule Fonds de Survie à Rome.

Les rapports de mission

On a constaté des fautes administratives et comptables dans le dossier des missions. Dans beaucoup de cas, aucun motif n'est mentionné pour justifier la mission, ce qui amène à se poser des questions quant à l'opportunité de la mission. Les rapports de ces missions sont, en plus, de piètre qualité et peu critique. Il y a trop peu de rétroaction vers l'IFAD si bien que tout reste comme avant.

que et au salaire du collaborateur ONG), le deuxième objectif revient à l'intervention belge, c'est-à-dire la formation (ou transformation) des propriétaires terriens indépendants et productifs.

Ce deuxième aspect du projet se nomme : "Productivity system Development" et propose : (i) l'amélioration de la qualité des semences, (ii) l'aménagement de pompes pour l'irrigation, (iii) l'apport de matériel agricole, (iv) la diffusion d'engrais et (v) le "Social Infrastructure Building and Strengthening", c'est-à-dire la réhabilitation de la transformation de la production ou même la prévision d'aménagement de certaines nouvelles installations. A côté de cela, (vi) il y a un travail de formation à entreprendre; il faut également créer un ensemble d'organisations via les ONG qui peuvent s'y intéresser et enfin (vii) réhabiliter le réseau routier.

Une première constatation concerne l'ampleur du projet BARSP tant sur le plan géographique que sur le plan financier. Il nous semble trop vaste vu l'important retard accumulé dans le programme prévu pour juillet 1998.

Une deuxième constatation concerne la mesure de l'impact de ce projet. On prétend qu'en un an on a doublé et même triplé la production du maïs et du riz.

Cette intervention consiste en grande partie en un transfert des activités vers des ONG. Elle donne l'impression de se limiter à un organisme de paiement ou un bureau d'enregistrement d'activités diverses; elle ne donne pas suffisamment de directives aux activités productrices et ne contrôlent pas assez la qualité des produits livrés.

Une fois encore, on a pu constater que la section n'exerçait pas sa fonction de levier stimulante et encourageante et qu'elle se limitait trop aux aspects administratifs et financiers.

La section de coopération

Jusqu'en 1997, il s'agissait d'une section de deux personnes. Lorsque les Philippines furent promues au rang de pays partenaire (concentration géographique), quatre spécialistes de secteur vinrent renforcer la section. Ce qui a comme conséquence une nouvelle façon de travailler, e.a., un transfert important de compétence et de suivi.

Il n'y avait, et il n'y a aucune information sur les ONG, malgré le fait que le chef de section entretenait de très bons contacts avec eux. Il n'y avait cependant aucun suivi après le contact initial, ni aucune retroaction. Sur le plan administratif et organisationnel (inventaires, comptabilité, chronos...), cette section semblait en ordre; il y a cependant encore moyen d'améliorer certains domaines afin d'optimiser la gestion de la section.

La section est bien fournie en hardware. Pour le software toutefois, on est en face d'un amalgame de plusieurs langues et de plusieurs versions; ce qui entraîne nécessairement de sérieuses difficultés.

samment de personnel, ceci devrait certainement se faire.

Dans les rapports à l'AGCD, on ne parle exclusivement que des activités réalisées durant la période concernée et du compte rendu financier. Ja-mais on ne parle des conséquences des activités, ni de la réussite ou de l'échec des objectifs prévus ni de la durabilité. Le service concerné à l'AGCD semble d'accord avec cet état des choses.

La réalisation des infrastructures, l'achat des biens d'équipement et leur installation sont en général la partie la plus facile et la plus spectaculaire des activités. C'est seulement par après qu'on remarque que la formule proposée ne convient pas au paysan et qu'elle ne lui apporte pas le sur-plus de revenu qu'on lui avait promis.

Le rôle de l'intermédiaire et de catalyseur devrait se faire par la section de coopération.

La coopération bilatérale directe : BARSP

Le "Belgian Agrarian Reform Support Project (BARSP)" est un projet de soutien au projet de réforme agraire des autorités philippines qui envisa-gent de redistribuer 16.000 ha parmi 10.000 paysans sans terre et d'en faire des propriétaires terriens indépendants et productifs. L'intervention bilatérale belge dans ce cadre consiste à relever le revenu de ces nou-veaux propriétaires terriens via l'organisation des communautés et l'augmentation de la production.

L'Arrangement Particulier a été signé le 27 mars 1995. La durée prévue était de 3 ans jusqu'en juillet 1998 et le coût de 210 millions BEF, dont 140 millions à charge de l'AGCD. Au mois d'août 1995 le coopérant lançait la création du "Project Management Office (PMO)" et l'organisation préparatoire du projet. En janvier 1997-16 mois plus tard-l'intervention démarra effectivement. En novembre 1997, ce projet fut développé et sur le plan sectoriel (intégration de l'enseignement de base, des soins de santé de base, de l'eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement), et sur le plan géographique par l'extension vers une deuxième région qui vint s'ajouter à la première. En même temps, le budget fut augmenté jusqu'à 900 millions BEF pour la contribution-AGCD et 300 millions pour le gouvernement philippin, pour une période de 4 ans. On ajouta le mot "integrated" au nom, d'où la dénomination actuelle BARSP.

La mission de contrôle et d'inspection se limita au BARSP puisque le BIARSP venait à peine d'être créé. On remarqua toutefois que le retard dans les différentes phases des objectifs du projet s'accumulait et que celui-ci n'était mentionné nulle part formellement.

Le projet rejoint le programme national de réforme agraire et les deux pôles principaux qui en découlent : (i) la redistribution des terres et leur enregistrement ("land tenure improvement"), et (ii) la création de stimu-lants pour les paysans receveurs de terre afin de la cultiver d'une façon optimale et de mieux en commercialiser les produits.

Tandis que le premier objectif incombe principalement aux autorités (le projet se limite presque exclusivement à l'apport de matériel topographi-

d'un document bancaire.

Il n'est donc pas étonnant de constater dans ce contexte que l'université locale n'acquiert aucune compétence de gestion et que la durabilité est hypothéquée dès le départ. Le suivi local ou le contrôle, que ce soit par la section ou par le service Contrôle et Inspection, sont dans ces circonstances difficiles si non impossibles.

Des universités locales s'engagent souvent consciemment ou inconsciemment à tenir des engagements (e.a. logement ou frais récurrents) qu'elles ne peuvent pas assumer, uniquement pour ne pas rater le financement.

Il y a régulièrement des problèmes avec les experts belges arrivés sur place : un important "turnover", le logement, la non-correspondance au profil demandé.

A côté d'une contribution belge (minime) au budget de l'IRRI (unrestricted core) d'environ 4 millions BEF par an, d'autres contributions s'y ajoutent via des projets spécifiques en collaboration avec les universités belges. C'est dans ce cadre que le projet "Managing rice diseases through seed health and rice seed associated antagonistic bacteria" a été radiographié. Il est réalisé par l'Université de Gand. Le coût pour la période 11/94 à 10/99 s'élève à ± 58 millions BEF.

Il y a un manque de dialogue sur le plan scientifique entre l'Université de Gand et le chercheur et sur le plan financier/comptable entre le chef de projet local et l'IRRI d'une part et le chercheur d'autre part. La communication avec la section est purement cérémoniale. De la part de l'AGCD aucune réaction vint en réponse aux rapports d'activité ou aux rapports annuels du chercheur.

La coopération-ONG

International Rice
Research Institute
(IRRI)

série d'ONG :

Au programme était également prévu le contrôle et l'inspection d'une

1.	Petits cultivateurs de riz	localisation	subside AGCD (mio BEF)	17,7	DISOP	ONG
2.	Michel Lenzén	Kidapawan, Mindanao	demande intro-coopérante ONG			
3.	Développement rural	Kabankalan City, Negros Occidental		15,4	TTMI	
4.	Développement rural	Baguio City, Luzon		-	Bevrijde Wereld	
5.	Community health volunteers, Antipolo	Rizal, Luzon		-	Bevrijde Wereld	
6.	Cooperative marketing and Trading Center	Bambang, Nueva Vizcaya, Luzon		16,9	IVA	
7.	Développement de coopératives d'épargne et de crédit	Bambang, Nueva Vizcaya, Luzon		9,6	IVA	

On constate que l'intervention de la section locale se limite à un rôle occasionnel de cérémonie ou de conseil. On ne parle jamais de suivi, d'évaluation ou de contrôle. Maintenant que la section compte suffi-

d'ouverture, de transparence, de suivi et de contrôle sur l'observation des accords.
"Pacta sunt servanda" ou l'observance des règles et des accords conclus restent faibles. La rédaction des accords laisse à désirer sur le plan juridique.

A partir de la correspondance locale, on a pu constater que la section de coopération a été utilisée pour faciliter le travail d'influence en faveur de bureaux d'étude belges. La relation imprécise entre le représentant du Ministère des Finances, de l'Ambassade par rapport à la section de coopération pose problème. Le représentant des Finances est le personnage de premier plan, mais cela n'est pas toujours garanti par une décision motivée (loi du 29/07/91).

Sous le Secrétaire d'Etat actuel, cet instrument s'est amélioré d'une façon révolutionnaire dans ce sens que les contributions belges disponibles doivent être utilisées librement dans les secteurs et pays (privilegés) par la coopération belge.
Cette façon de gérer favorise l'efficacité de l'AsdB et ses groupes cibles. Ceci devra ressortir de l'étude réalisée à cet effet. Une étude pour le secteur de l'enseignement est, en effet, attribuée au GTZ dans la région de Mindanao. Une autre étude concernant l'enseignement professionnel au Vietnam, sera également et dans un très bref délai attribuée.

L'AsdB en comparaison avec la BAFD donne une impression d'un plus grand professionnalisme. On constate cependant une fois encore que la clause concernant l'obligation de faire des rapports de l'arrangement particulier n'est pas respectée.

Les initiatives propres des universités

Trois programmes subventionnés par l'AGCD ont été visités : (i) "Strengthening of the cattle industry" (Central Mindanao University à Musuan/Université Gent - ± 10 millions BEF), (ii) "Strengthening of the Benguet Agricultural State University - staff" (La Trinidad/Université Gent - ± 16 millions BEF) et (iii) "Master of Science in applied computer science" (Saint Louis University à Baguio/KUL - ± 5 millions BEF).
Le manque de transparence entre les universités locales et les universités belges est presque une donnée constante dans le cadre des initiatives propres des universités. Le dossier technique et financier présenté à l'AGCD ne leur est, par exemple, pas transmis pour consultation (s'il a été tra-duit). C'est ainsi qu'ils n'ont aucune ou pas de notion de leurs droits ou devoirs, du contenu du projet, de l'importance du budget ni des postes budgétaires respectifs, ni du partage des dépenses locales et dépenses en Belgique ni des accommodements budgétaires ultérieurs éventuels.
Le "Memorandum of understanding" entre les deux universités est en général le seul (et vague) document qui scelle la coopération. L'accord entre l'Etat belge (AGCD) et l'université belge concerné ou l'accord entre l'université belge et le VLIR ne leur sont pas communiqués ou sont transmis non traduits.

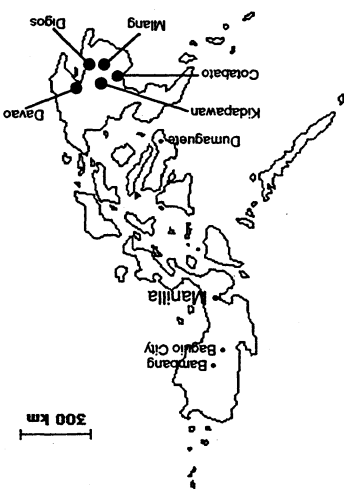
Une comptabilité locale se limite dans le meilleur des cas à une petite liste de dépenses, sans qu'on parle d'un livre de caisse chronologique ou

départ du membre de la section. Afin d'empêcher cela, il est nécessaire d'avoir un service "audit et méthodes" qui fonctionne bien afin de maintenir un développement ultérieur et une standardisation pour les autres section.

3.2. LES PHILIPPINES

Cette mission s'est déroulée du 3 au 22 mai 1998. La radioscopie concernait un ou plusieurs aspects de la gestion suivante : la gestion financière, l'exécution physique et technique, l'examen de la gestion en rapport avec les objectifs et le planning prévus ainsi qu'avec le « management » en cours.

En comparaison avec la BAFD, les subside des accords furent relativement réduits. La contribution AGCD comprend 100 millions BFF, négociée en deux accords qui chaque fois jusqu'à présent furent prolongée une fois. Une première contribution de 25 millions BFF – suite à l'accord du 15/03/72 – devait être versée de la façon suivante : 7 millions BFF au moment de la signature et ensuite en trois tranches annuelles de 6 millions BFF au "Technical Assistance Special Fund" (TASF). Cette contribution fut entièrement versée en 1974 après la publication de la loi du 17/07/74 de l'approbation de l'acte international du 15/03/72 (M.B. 18/09/74). Une deuxième contribution de 25 millions BFF à la TASF fut versée en 1982. Le deuxième accord fut signé le 24 janvier 1997. Dans une "side letter" du 20/06/97, l'AsDB accepte que les bénéficiaires sont les pays suivants : Cambodge, Laos, Philippines et Vietnam, et exclusivement pour les secteurs éducation, santé publique et approvisionnement en eau. Une priorité est va-



gueusement accordée à la promotion et au développement du secteur privé. La deuxième tranche de 20 millions BFF fut acceptée par la AsDB, le 03/10/97 (budget 1997) pour le "Belgian Technical Assistance Grant Fund" (BTAGF) avant que la "joint evaluation" annoncée eut lieu. La procédure administrative qui fut suivie, n'est pas conforme aux règles et aux prescriptions. Ceci fut constaté sur base des documents présentés à D9. On a également constaté – comme pour la BAFD – que, dans le deuxième accord, les conditions qui concernent la coopération technique belge (Fonds d'étude entre l'AGCD et la AsDB ont été assouplies sans aucune constatation d'éventuelles erreurs ou lacunes dans les règlements "légaux").

L'analyse rapide des 24 dossiers du passé dévoile les mêmes manques-ments que ceux constatés auprès de la BAFD, notamment un manque de planning stratégique ou d'aide homogène, ainsi qu'un manque

Asian Development
Bank

de disparité.

Le programme PMI n'est pas un succès complet (il y a ici matière à évaluer), mais il est très bien suivi (administrativement) par la section. La gestion de ce programme se fait entièrement par le chef de section. Ceci devrait cependant concerner l'ensemble de la section, d'abord à cause des différents domaines de connaissance, puis aussi à cause de la transparence, de l'objectivité et du contrôle social. Cette compétence discrétionnaire ne peut pas être mal utilisée simplement pour faire plaisir ou pour créer un climat de sympathie. La frontière entre un travail social et une faveur reste vague.

Un classement central et accessible vient d'être créé (récemment ?); il y a un espace pour les documents et pour la bibliothèque. Le contraste avec les dossiers-BAFD est étonnant : ici il n'y a pas de formulaire de suivi, certains dossiers sont incomplets, des documents sont envoyés prématurément aux archives en Belgique.

Il existe une description des tâches pour le personnel de la section. Leurs missions actuelles ne correspondent pas à la réalité. Les prix de location pour les logements sont raisonnables. C'est actuellement, relativement longtemps après la dévaluation, qu'on constate une augmentation des prix. Les achats sont centralisés chez les mêmes firmes. Les inventaires sont incomplets et ne sont pas actualisés. La section ne possède pas de coffre-fort; elle conserve donc son argent liquide dans un meuble de bureau (en bois).

Le départ du comptable précédent amena l'arrêt de l'usage du matériel informatique "up to date". Le réseau (sur le plan technique) n'est plus utilisé; du matériel sophistiqué comme un scanner et une imprimante laser, un ordinateur duo n'est pas utilisé par manque de connaissance et attend d'être dépassé (outdated). Chacun est retourné vers son matériel ancien.

L'utilisation parfaite des tableaux (Excel) et mieux encore des programmes de base de données est nécessaire pour assurer le travail de suivi dans une section.

Le coefficient de disparité est basé sur un ensemble vieilli de produits de base ou un ensemble totalement irréaliste. Les rubriques pour les frais d'école, de logement, d'assurances, etc.... doivent être adaptées.

A l'inverse des situations antérieures, ce sont plutôt les hommes qui manquent et non les moyens; les sections avec peu de personnel négligent une partie du travail. Ceci est encore aggravé par un choix de mauvaises priorités. Les changements multiples orientent le choix vers du personnel auxiliaire local (= presque toujours européens). Ceci n'est pas la meilleure solution.

Des acquis se perdent quelquefois lors du changement du personnel qui n'a pas toujours les mêmes compétences : une bonne connaissance en informatique et en gestion ("management skills") ne sont pas encore devenus des critères de recrutement pour un futur membre d'une section. Il arrive que certaines applications soient tellement bien développées qu'elles demandent un suivi; mais souvent ces efforts se perdent lors du

La transparence et la "cogestion"

Le partenaire local qui conclut un accord avec un promoteur ignore en général tout du contrat qui lie le promoteur à l'AGCD aussi bien pour ce qui concerne le contenu (les activités) que pour le budget (les postes, les montants) et les obligations. Le plus souvent, il n'est pas associé à la (co-)gestion, sauf exceptionnellement pour la partie locale. La partie à dépenser en Belgique est gardée soigneusement secrète. Les dépenses locales sont restreintes, et, il n'y a généralement pas de comptabilité. Cette dernière se fait en Belgique par les institutions belges respectives. Pour autant qu'on a pu le constater, il y a pas mal de glissements budgétaires en faveur du poste : frais de fonctionnement. Dans l'avenir, le partenaire local doit être associé à 100 % dans la gestion du projet et il doit être entièrement mis au courant de l'arrangement entre l'AGCD et le VLIR/promoteur.

Directives

A côté de l'Arrêté Royal du 03/06/86 (Subvention des initiatives propres) et dans une moindre mesure, la Convention générale entre la Belgique et le VLIR/CIUF (resp. des 18 et 19/05/95), il y a peu de précisions concernant la réglementation au sujet de la gestion des initiatives propres. Il n'existe aucune sorte de "vade-mecum". C'est ainsi qu'il n'est pas très clair si certaines catégories de dépenses peuvent être refusées. Un contrôle et une inspection ne peuvent se faire que sur base d'accords précis concernant la façon de gérer les interventions. Le contrat AGCD/promoteur et le contrat partenaire doit être clarifié et complété par un vade-mecum (comptabilité, inventaire,)

Le suivi

Ce n'est pas un hasard de constater que les interventions qui sont suivies régulièrement et dans lesquelles les concertations sont fréquentes entre partenaires, que ce soit sur le programme, ou sur les implications juridiques, ou sur l'appui logistique, soient les plus réussies. Il est évident qu'un suivi régulier par la section peut détecter les problèmes à temps, avant qu'ils ne deviennent insolubles. On remarque que les sections qui manquent de personnel, n'ont en général pas le temps pour s'occuper de ce suivi.

La formation

Les coopérants doivent suivre un cycle de formation, préparatoire à leur travail à l'étranger. Est-ce un hasard si les deux collaborateurs scientifiques partis en mission et qui sont rentrés prématurément, n'avaient pas suivi cette formation préparatoire ?

La section de coopération

La troisième partie de la mission concernait quelques aspects seulement du "management" de la section : la gestion des PML, les archives, la gestion du personnel, les contrats de location, les achats, le contrôle des inventaires, l'utilisation de l'informatique et la constatation du coefficient

approuvé.

Les procédures

- ... ne sont souvent pas exécutés automatiquement, mais seulement après insistance.
- ... sont régulièrement clairement ignorés.

Depuis 1976, dans le cadre de la **Coopération Technique**, 12 coopérateurs belges au total travaillaient à la banque (plus de 55 années-hommes) comme gestionnaires de dossiers.

Le groupe de coopérateurs comprend actuellement un ingénieur agricole, un ingénieur civil, un expert de l'environnement, un architecte, tous sous statut-CTB; il y a également un médecin, payé directement sur le Fonds d'Etude. Deux unités – un spécialiste- "gender" et un vétérinaire – doivent encore être recrutés. Le recrutement de ces deux derniers a tardé parce qu'on n'était pas d'accord sur le fait du statut de ceux-ci : recevraient-ils un statut CTB ou un statut Fonds d'Etude. Par le moyen du recrutement sur le Fonds d'Etude, d'autres candidats ont été refusés autrefois. Ceux-ci auraient pu contester la nomination des candidats via la procédure CTB normale.

Le directeur (a.i.) de l'unité de Coopération parle d'une façon ambiguë de l'assistance technique. Ceux-ci se substituent d'une part aux membres normaux de l'équipe "task managers", ce qui a comme conséquence qu'aucun transfert de connaissance s'opère; mais, d'autre part, on en de-

mande plus ...

Depuis 1996, chaque expert doit rédiger un bref rapport annuel (à la place de rapports trimestriels) à destination de l'AGCD. Ceci empêche leur disparition dans l'anonymat et permet d'autre part, d'examiner s'ils accomplissent les tâches prévues par la description de leurs fonctions. Ces rapports ne sont ni examinés, ni commentés par la banque et peuvent donc donner une image incomplète ou erronée.

Il n'y a pas de réel suivi ("feed back") de la banque; personne n'émet d'appréciation sur le travail des coopérateurs. La banque a cependant l'intention de remédier à cela dans un proche avenir (plan d'action en 7 points). Ce serait peut-être une occasion idéale pour l'AGCD pour entre-

mer une évaluation approfondie de cette coopération et de la réorienter.

Les initiatives propres des universités et des institutions scientifiques

Quatre projets-VLIR et un projet ITM subsideés par l'AGCD ont été examinés : (i) Renforcement des études agronomiques (KUL/IDESSA - ± 20 millions BFF), (ii) Soutien au programme de Doctorat en économie rurale (KUL/CIRES - ± 9 millions BFF), (iii) Evolution de la biodiversité des poissons après Construction d'un barrage (KUL/Université Nationale - ± 12 millions BFF) et (iv) "Ontwikkeling en evaluatie van strategieën van SOA en HIV" (ITM/INSP - 19 millions BFF). Un projet (Optimalisatie van regeneratie en transformatie van katoen" (KUL/Swennen - ± 11 millions BFF) a été arrêté suite aux désaccords entre partenaires. La mission est arrivée aux constatations et suggestions qui suivent :

- Le suivi par la BAFD semble, sur papier, très bien soigné. Il y a des directives précises pour chaque étape et à chaque niveau du traitement des dossiers (procédure d'acquisition, Belgian desk/à l'Unité de Coopération, comptabilité, audit interne ...). Dans cette organisation, il n'est pas possible de demander pour consultation la totalité d'un dossier. On est complètement dépendant de leur bon vouloir.

Choix des études et leur apport à la coopération

- La BAFD transmet toutes les demandes d'étude aux donateurs sans aucune distinction. Il vaudrait mieux obliger la banque à y joindre d'abord son propre avis.
- L'AGCD semble surtout intéressé de savoir qui obtient finalement l'étude; dès qu'on le sait, il n'y a plus de suivi du dossier. L'apport à la coopération n'est qu'accessoire, surtout depuis la dissolution du Comité d'appréciation.
- Bien que l'AGCD proclame que la banque est libre de son choix, il semble bien que dans certains cas, ce choix ne soit imposé.

Les exécutants

- Une série d'études ont été initiées par le bureau d'étude lui-même. La Belgique renforce cet état de choses en accordant des budgets spécifiques à des secteurs très spécialisés.
- Les interventions (lobbying) des bureaux d'étude via les cabinets et/ou via la banque sont manifestes et apparaissent dans la correspondance ou dans les pourparlers.
- Le petit nombre de bureaux d'étude belge renommés, ainsi que la concurrence souvent très réduite plaident pour une dissolution de l'aide afin d'obtenir plus de concurrence.

La finalité

- Les études ne sont pas une finalité en soi. Il est cependant frappant de constater que personne n'est vraiment intéressé de savoir si ces études aboutissent ou non dans une véritable réalisation d'un projet.
- Il n'y a pas de rétroaction concernant la qualité du projet réalisé, qui est finalement dépendant de la qualité de l'étude préalable.

La comptabilité

- Sur le compte spécial à la BNB est versé annuellement, d'une part le subsidé AGCD; d'autre part, lors de l'approbation d'une nouvelle étude, le prix de revient total en est débité et transféré vers le compte normal. Ce compte ne permet pas de se rendre compte des dépenses réelles.
- L'AGCD ne reçoit pas d'extraits du compte normal. C'est sur ce compte que s'effectuent les véritables dépenses, notamment, les dépenses par tranche de la BAFD suivant l'échéancier, préalablement

Ceci a conduit aux conclusions et suggestions suivantes :

Pour l'ensemble :

- il y a un réel besoin d'une plus grande et totale transparence ...
- et de respecter les procédures (améliorables).

Avis

- Le rôle respectif de (l'adjoint de) l'administrateur, de la section et du service-AGCD n'est pas clair. On ne donne rarement ou jamais d'avis et si cela se produit sporadiquement, ces avis sont peu éclairants. Des études peu sérieuses devraient être refusées immédiatement.
- On doit au moins examiner si les demandes de financement correspondent aux critères belges.
- Le Comité d'appréciation de l'AGCD a donné des avis appuyés par des arguments solides. La plupart du temps ceux-ci furent ignorés. Plus tard, ce Comité fut supprimé.

Suivi

- Le suivi se réduit presque toujours à transmettre les documents sans aucun commentaire. On doit au moins examiner si les procédures prévues sont respectées, ce qui n'est souvent pas le cas.
- Dans beaucoup – si pas tous les dossiers examinés – des documents essentiels prévus par l'Arrangement Particulier (rapport d'adjudication, rapport final ...) manquaient ...
- Dans certains cas, une étude était proposée pour financer par le côté diplomatique de l'Ambassade, accompagnée quelquefois à l'avance d'une instruction concernant l'entreprise qui devait recevoir le contrat. Ceci éveille inévitablement des soupçons concernant le sérieux quant à l'observation de la loi sur les marchés publics; loi qui doit être observée strictement par tous les pays membres de l'OCDE.
- Dans beaucoup de cas, des décisions concernant l'identification et l'adjudication, c'est-à-dire concernant l'attribution de la mission, ont été prises sur ordre des différents cabinets, soit des Affaires Étrangères, soit du Commerce Extérieur, soit probablement aussi des Finances, à la place du Cabinet de la Coopération au Développement.
- Dès que l'exécutant est connu, plus personne ne semble intéressé par le déroulement ultérieur de l'étude.
- Les dossiers sont rarement complets, que ce soit à la section ou à l'AGCD.

- La section garde différentes listes des études : (i) une chronologie des propositions, (ii) une liste des études terminées (et payées), (iii) une liste des études en cours, (iv) une liste des études envoyées pour avis à l'AGCD, (v) une liste des études refusées, (vi) une liste des études retirées par la BAFD. Ces listes sont proposées, d'une façon tout à fait incompréhensible, par la banque comme modèles à d'autres donateurs. Il s'agit cependant ici de documents qu'on peut tout simplement qualifier de "traitements de textes". Les remaniements multiples de ces différentes listes produisent inévitablement des erreurs, donnent des normes différents aux mêmes interventions et sont donc finalement inexploitable. Le moins qu'on puisse demander à un bon

Chapitre 3

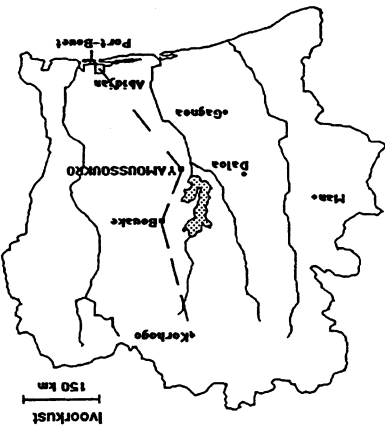
LES INSPECTIONS

3.1. La Côte d'Ivoire

Objectif

La mission (10-22/03/98) avait comme objectif le contrôle et l'inspection de l'utilisation des financements-AGCD via :

- notre contribution à la "Banque Africaine de Développement", d'une part en mettant à la disposition de la banque, des coopérateurs comme "task managers" et d'autre part le financement d'études préparatoires d'investissement via le Fonds d'Etude belge.
- les initiatives propres des universités et des institutions scientifiques.
- le fonctionnement de la section de coopération, et des PMI-décentralisées



Banque Africaine de Développement

Depuis sa création en 1975, la contribution totale de l'AGCD s'élève à environ 987.000.000 BEF au Fonds d'Etude + 55 années-hommes de Coopération Technique.

Après 1993, les versements annuels au Fonds d'Etude furent suspendus, en partie à cause de la crise interne de la banque, mais surtout parce que les dépenses ne suivaient pas le même rythme que les fonds versés. Depuis la restructuration de 1995 – à l'occasion de laquelle plusieurs membres de la direction furent remerciés – la confiance des donateurs dans le BAFD se rétablit lentement. La Banque Mondiale sert dorénavant comme la nouvelle norme ou le nouveau but à atteindre. La trop grande concentration de prêts (60 %) vers l'Afrique centrale (surtout vers le Zaïre) et la situation catastrophique de cette région, ont porté récemment un nouveau et sérieux coup à la crédibilité de la banque, ce qui eut comme conséquence un retour vers un classement "AA" à la place du "AAA" antérieur.

A côté de pourparlers avec les responsables de la banque, 10 dossiers, financés par le Fonds d'Etude, furent choisis au hasard et étudiés en détail afin d'examiner si les procédures prévues avaient été respectées par les différents partenaires.

2.3. LE SUIVI

Le service fut confronté rapidement avec le problème du suivi des man-
quements constatés ainsi que de la manière dont et par qui les recomman-
dations pouvaient être mis en œuvre.

Un des problèmes était la communication défectueuse avec le "Comité de
direction" de l'AGCD, dont les membres étaient malheureux en prenant
connaissance des manquements constatés. Une solution aurait été de
nommer le chef du service au rang 15 (conseiller général), si bien qu'il
pouvait automatiquement participer aux discussions à l'intérieur du
Conseil de direction de l'AGCD. Jusqu'à présent cette proposition reste
lettre morte.

Comme cela a déjà été observé par le rapport de la Commission parle-
mentaire de suivi, et dans l'actualité concernant la Commission europ-
éenne et d'autres institutions, les organisations comme les responsables
de la gestion s'opposent à la mise à nu des manquements et des lacunes.
Ils ont ainsi les plus grandes difficultés à s'occuper de ces problèmes ou
de leur trouver des solutions adéquates, en dehors de la tentation de les
enterrer.

Ce service fait nécessairement tout le travail préparatoire, y compris la
composition complète du dossier, ce qui peut quelquefois entraîner des
compléments d'inspection de longue durée, comme les inspections au
Kenya, en Tanzanie, au Pérou et au Gabon qui ont connu des retards im-
portants avant d'avoir pu être envoyés aux instances judiciaires concern-
ées.

Les fautes administratives qui concernent le fonctionnement des sections
de coopération, de la logistique, du contrôle financier, des services
concernés des ONG, des Universités, des banques de développement, de
la coopération bilatérale directe, ont été améliorées d'une façon infor-
melle et considérablement transformées.

Suite à la réforme de l'AGCD, le service "Audit et méthodes" n'a pas pu
consacrer le temps nécessaire à l'amélioration formelle des processus de
travail ni à la rédaction de manuels les concernant. Seul le service finan-

cier a rédigé et publié un manuel de gestion des dépenses locales.
Riche de ses expériences, le service utilise une nouvelle façon de rédiger
des rapports : par forme de coopération (coopération gouvernementale,
ONG, coopération universitaire, coopération multilatérale) un rapport est
rédigé—sans d'éventuels soupçons de fautes pénales—et adressé directe-
ment au service concerné. Ceci a comme avantage une meilleure
rétroaction, mais comme désavantage que le rapport est moins direct et
moins libre.

ment leurs objectifs à atteindre et de les faire approuver ensuite par leur chef hiérarchique et par le chef du service géographique.

2.2. LA RADIOSCOPIE

Depuis le 15 mai 1997, le programme du service Contrôle et Inspection est élaboré sur une base "ad hoc", sauf si d'autres priorités se présentent. Les différentes démarches sont les suivantes :

- Une demande pour exécuter une mission d'inspection avec l'indication des organismes à visiter et l'estimation du coût.
- Une démarche préparatoire de concert avec la section de coopération au sujet des possibilités d'un programme spécifique.
- La rédaction définitive du programme de la mission avec l'accord pour l'organisation de celle-ci. Ensuite, sont avertis la section et les partenaires à visiter. La section reçoit en même temps la base juridique de la mission avec les motivations de cette dernière auprès des partenaires. Le formulaire de contrôle qui concerne le fonctionnement interne de la section est également transmis au membres de la section.
- La rédaction d'un rapport par mission contenant les constatations les plus marquantes est adressé au Commissaire spécial. Lorsqu'on soupçonne l'existence de délits, un rapport soumis à la signature du Secrétaire d'Etat est rédigé et transmis au Parquet de Bruxelles.
- La rétroaction des constatations les plus significatives se fait par la confection d'un document séparé pour le service concerné, sans toutefois faire allusion aux problèmes judiciaires.

La méthodologie utilisée est celle du rassemblement de l'information et de l'écoute des acteurs hors AGCD (dans une moindre mesure à l'intérieur de l'AGCD, vu qu'ici des mécanismes propres à l'AGCD sont actifs, comme l'inspection des finances, le contrôleur des engagements, le contrôle interne et la Cour des Comptes pour ce qui concerne la vérification des données reçues).

Le service Contrôle et Inspection a comme valeur ajoutée la confrontation "de visu" avec la réalité et la conformité avec la réalité apparente si souvent constatée. La connaissance et l'expérience avec l'environnement des activités dans le Sud peuvent être considérées ici comme une importante qualité.

Une attention particulière va pour cela vers les textes juridiques signés et la façon dont l'argent belge est géré.

saire des priorités de gestion concernant ce sujet¹, du partenaire et de son programme national ou d'action.

- Il est impossible pour les sections de suivre les projets-ONG si ceux-ci ne sont pas connus de la section. Les sections estiment qu'elles ne sont pas suffisamment informées par les services-AGCD concernés pour tout ce qui concerne ces projets. La présence sur le terrain de coopérateurs-ONG n'est pas systématiquement annoncée aux sections par les services-AGCD, ni par les organisations-ONG concernées.
- Beaucoup de sections d'une personne estiment que la quantité de travail est trop élevée pour réaliser un travail bien fait. Un personnel trop peu nombreux conduit inévitablement vers une participation passive aux réunions des donateurs. Les documents et rapports qui leur sont envoyés ne peuvent pas être suffisamment lus et étudiés.

Rapport intermédiaire

Les sections ont également l'obligation d'envoyer un rapport intermédiaire plus concis que le rapport annuel mais suivant le même schéma. Ce rapport intermédiaire doit parvenir à l'AGCD pour le 1^{er} septembre au plus tard.

Les sections suivantes ont envoyé ce type de rapport 1998 : Angola, Palestine, Rwanda, Genève, Afrique du Sud, Tunisie, Sénégal, Pérou, Suriname, Harare, Tanzanie.

Appréciation des Rapports Annuels 1995-96

Rappelons pour l'année 1996, les chiffres qui suivent : sur les 26 sections, 12 rapports ont reçu la mention "bien", 8 la mention "perfectibles" et 3 la mention "insuffisant".

Une seule section n'a pas rédigé de rapport annuel, et deux autres sections ont été dispensé d'en rédiger. Un, vu la situation d'insécurité et particulière du pays.

Pour 1997 cette appréciation n'a pas pu se réaliser.

Conclusions

- La qualité, la mise en page (lay-out) et l'uniformité des rapports s'améliorent. Ceci amène une augmentation des prestations, une meilleure compréhension des situations et un engagement plus intense. Ainsi le réseau des lecteurs s'étend et l'impact devient plus important.
- Ce qui manque souvent c'est une vision critique. Une vision personnelle des choses est rare, en général la vision reste attentive.
- Une amélioration de la réaction surtout vers le géographe-AGCD est perceptible. Ceci est influencé favorablement par les missions d'inspection.
- Les nouveaux membres des sections (54 en 1997) ont été mieux informés durant leur formation de l'importance des rapports. On a demandé à tous les nouveaux membres du personnel de noter annuelle-

¹ Voir également « Armocedebestrijdingsbeleid-Eindrapport », Véronique Staes, ADE-ABOS et « Gender en Armocede : achtergrond en beleidsaanbevelingen », Ingrid Robeyns,

du statut du pays partenaire.

Commentaire

Nos considérations et améliorations éventuelles (cfr. Lettre circulaire du 10/09/1997) furent envoyées à 20 sections. Une copie de cet écrit fut chaque fois adressée au service-G concerné et au Cabinet.

L'accent fut mis sur :

- Une meilleure présentation par le Chef de section d'une vision critique, fondée, cohérente et analytique du phénomène de développement du pays ou de la région concernée.
- Une amélioration de la lisibilité, de la convivialité et de l'impact du rapport annuel, e.a., par l'introduction (i) d'une synthèse, (ii) de cartes avec l'indication des interventions, (iii) d'une liste des abréviations utilisées et (iv) des tableaux de bord.
- L'importance du caractère de politique préparatoire du rapport des-tinés aux différents acteurs, en premier lieu, le géographe, les acteurs indirects, le cabinet, le service évaluation et le service inspection. Le service Contrôle et Inspection utilise les rapports pour préparer son programme.
- L'importance du suivi (monitoring) de tous les projets financés par la Belgique et leur accompagnement effectif sur le terrain est et reste le point faible de la mission des sections de coopération. Trop de sections restent trop repliées sur elles-mêmes, travaillant d'une façon centrifuge, à la place de travailler en étant à l'écoute du client (orientée vers la population locale) et de développer un meilleur service à travers de meilleures réalisations des activités entreprises par l'AGCD. Cette attitude n'est possible que si les sections connaissent aussi bien le pays concerné que les secteurs et la gestion des divers instruments. On constate cependant dans les Rapports Annuels une nette amélioration dans le rassemblement et la présentation des données. Le traitement de ces données pour en extraire des informations utiles reste néanmoins encore nettement améliorable. La transmission des opinions et avis doit également encore être améliorée.

- On a constaté plusieurs lacunes dans le domaine de la correspondance entre les services-AGCD concernés et les sections : plusieurs demandes ou questions de ces dernières restèrent sans réponses. Ceci n'est pas seulement une exigence de base depuis l'existence de la charte de l'utilisateur (Loi 04/12/1992), mais handicape aussi l'efficacité de notre coopération sur le terrain.
- Une gestion orientée vers un développement durable doit s'intéresser activement à l'effort de lutte contre la pauvreté liée à la problématique de l'égalité homme-femme (gender), deux priorités de la coopération belge. Les sections en parlent vraiment trop peu dans leurs rapports annuels. De nombreux projets et programmes dans les pays partenaires s'occupent d'une façon effective de la lutte contre la pauvreté, mais les rapports ne le mentionnent pas sous cette rubrique. Or, ceci demeure essentiel cependant, afin d'attirer l'attention nécessaire.

1 Voir "Egalité entre Femmes et Hommes", une politique axée sur le développement durable, Note de politique transsectorielle, août 1998, AGCD.

LES EXPERIENCES

Chapitre 2

2.1. PREPARATION DU PROGRAMME

Celle-ci se fait d'une part par l'analyse des rapports annuels et d'autre part par les recommandations de Monsieur le Secrétaire d'Etat et à l'occasion de la réception de plaintes individuelles.

Situation des rapports annuels 1997

Les sections ont l'obligation formelle de rédiger un rapport annuel. Ce rapport doit arriver au plus tard à l'AGCD le 31 janvier 1998. 33 sections et 5 représentations permanentes doivent observer cette réglementation.

De ces 38 sections, il y a 27 (72 %) sections d'une personne. Les onze autres sections (28 %) totalisent 64 membres du personnel (71 % du personnel de section).

- Les 7 sections suivantes ont rédigé leur rapport dans le délai prévu :

- Vietnam, Burundi, Afrique du Sud
- Tunisie
- Thaïlande, Brésil
- Uganda

- 28 sections ou représentations permanentes ont envoyés leur rapport en retard, certain après de nombreux rappels :

- Pays SADC, Philippines, Bolivie, Rwanda, Congo, Kenya
- Equateur, Maroc, Côte d'Ivoire, Burkina Faso
- Guatemala, Sénégal
- Chili, Angola, Cameroun, Niger, Pérou, Palestine, les représentations permanentes à Genève, Rome et New-York, Tanzanie

- Une seule section et deux représentations permanentes n'ont jusqu'à présent envoyé aucun rapport.

Il n'y a aucune relation de cause à effet entre la rapidité avec laquelle le rapport est envoyé et le nombre de personnes actives dans la section ou

¹ Les sections soulignées n'appartiennent pas aux pays partenaires

- sections avec un appui sectoriel et un ambassadeur
- sections de 2 personnes avec ambassadeur ou section avec appui sectoriel sans ambassadeur
- section d'une personne avec ambassadeur et un comptable local ou section de 2 personnes sans ambassadeur
- section d'une personne avec ambassadeur
- section d'une personne sans ambassadeur
- section d'une personne sans ambassadeur ou consul général résident.

**Relation avec les
autres**

La rétroaction se fait, après approbation par le Commissaire Spécial, sous la forme d'un rapport approprié destiné aux services concernés. Il est évident que par les nombreuses rencontres et réunions, on constate que, directement après la mission, d'importantes améliorations s'opèrent directement aussi bien sur le terrain, et dans la section de coopération que chez le service-AGCD concerné. Actuellement, la perspective d'une mission d'inspection est déjà suffisante pour déclencher une remise en ordre des choses, si bien qu'on peut dire que l'existence même du service a déjà produit un important résultat positif.

Le rapport

Un rapport est rédigé qui brosse l'image de la réalité expérimentée, confirmée par des documents récoltés.

Recommandations

On rédige, dans la mesure du possible, immédiatement des recommandations. D'autres recommandations sont adressées aux services concernés afin de rédiger, simplifier ou transformer des réglementations, ou encore afin de créer de nouveaux textes.

Discretion et déontologie

Une obligation de discrétion absolue est indispensable pendant l'inspection. Seul le Secrétaire d'Etat décide s'il convient de lever celle-ci, ainsi que de la personne concernée ou du moment.

Profil et statut

La compétence et l'expérience sont d'une importance essentielle pour assurer la valeur ajoutée par l'acceptation des recommandations. Ceci requiert non seulement une connaissance approfondie de l'univers de la coopération, ses concepts et ses facteurs environnementaux (une vision d'entrepreneur), mais aussi la créativité nécessaire ainsi qu'une attitude analytique et critique de l'environnement institutionnel et organisationnel sur le terrain, en Belgique et relatif aux organisations internationales. Tout ceci demande encore des qualités indispensables de communication et de pouvoir de persuasion en vue de pousser les intéressés au changement. A côté de cela, sont encore indispensables toutes les qualités habituelles, classiques, tels que : la bureautique, les langues, les qualités de négociateur et les attitudes.

L'examinateur doit par-dessus tout faire preuve d'objectivité et d'intégrité afin de pouvoir transmettre la qualité de ses constatations d'une façon indépendante. En ce qui concerne le statut, il est évident que ceci doit pouvoir se faire autant que possible d'une façon autonome, sans influencer la carrière de l'examinateur ni orienter le choix des sujets à examiner.

Chapitre 1

RADIOSCOPIE D'UNE INSPECTION

Il s'agit de répondre à une série de questions qui doit nous permettre de savoir de quelle manière et suivant quelles règles la radioscopie d'une activité inspectée se déroule.

Qui ? Quoi ?

Une inspection de faisabilité, de l'observance et du fonctionnement (qu'est-ce qui marche ? ne marche pas ? pourquoi ?) d'accords, de procédures, de processus, de règles, de conventions et de pratiques. L'étude approfondie des relations internes à l'intérieur des structures de l'organisation.

Comment ?

Par la radioscopie (contrôle et inspection) des accords négociés entre les partenaires respectifs et une inspection "de visu" sur place.

Quand ? Où ?

Ceci se fait sur base de l'analyse des rapports annuels, des rapports intermédiaires, et des rapports de fin de mission. Le programme d'inspection se divise de la façon la plus équilibrée.

Il concerne :

- tous les pays avec lesquels nous coopérons; la seule restriction provient du fait que pour des raisons de sécurité certains pays ne sont pas repris pour une inspection dans l'immédiat;
- les 25 instruments de la coopération au développement divisés entre la coopération gouvernementale, indirecte et multilatérale;
- les différents acteurs, c'est-à-dire exécutés par l'AGCD en régie, par les ONG, les universités, les institutions internationales...

On tient compte également des plaintes internes ou externes. Le Secrétaire d'Etat donne son accord au programme et en modifie l'ordre et le timing en fonction des priorités de sa politique.

Base juridique et directives

Les arrangements disposent eux-mêmes de stipulations qui permettent le contrôle. Il a en outre été créé depuis 1991 un vaste cadre légal qui comprend les lois suivantes :

- loi relative à la motivation des actes administratifs (29 juillet 1991);
- charte de l'utilisateur des services publics (4 décembre 1992);
- marchés publics (24 décembre 1993);
- loi relative à la publicité de l'administration (11 avril 1994);
- les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat (7 juin 1994).

- l'attitude qui personifie l'indépendance est un facteur déterminant de crédibilité qui peut être soutenue structurellement par un positionnement stratégique envers l'organisation.
- le personnel : le ou les contrôleur(s) sont indépendants, que ce soit sur le plan hiérarchique ou dans le domaine des activités, de l'organisation, des activités ou des procédures qui sont examinés.

Les tâches principales de l'administration ne se limitent pas à des tâches de dépenses, mais elles comportent surtout la tâche d'opérer des choix parmi les moyens d'action disponibles. Ces moyens restent souvent limités à cause de différentes formes concurrentielles de coopération (coopération directe, indirecte et multilatérale). Cette attention croissante ne s'oriente pas seulement vers la question "le travail est-il bien fait" ou la "performance", (c'est-à-dire l'efficacité et l'efficience (rapport prix / qualité), mais aussi vers la conformité ou "compliance" c'est-à-dire la validité devant la loi, la garantie légale et l'égalité devant la loi.

Cette double approche est non seulement la conséquence de la pauvreté des moyens mais fait également suite à une prise de conscience qualitative aussi bien chez le contribuable que chez le bénéficiaire (cfr. Charte de l'utilisateur des services publics – Loi du 4 décembre 1992); elle fait suite aussi aux exigences qualitatives à propos de la durabilité et de la bonne gestion des services de l'autorité.

Dans le cadre d'un renforcement de processus de gestion et de direction, l'importance de la fonction financière a évolué progressivement vers un "Controlership" de la gestion dans son ensemble. La conclusion finale doit en outre se faire d'une façon interactive en collaboration avec le partenaire lointain. Il est donc normal d'affirmer que la fonction de contrôle ne doit pas se limiter à un simple contrôle, mais doit consister en une maîtrise continue.

Le contrôle est le prolongement d'un planning stratégique et est en même temps un point de départ pour le planning opérationnel. Le contrôle n'a de signification que si la volonté implicite est présente d'intervenir systématiquement sur les produits et les effets.

Des objectifs clairs et cohérents sont nécessaires pour définir ces effets. Les objectifs à atteindre doivent aussi être connus et communiqués en termes mesurables et satisfaisants pour les clients.

On attend du contrôleur un jugement précis, orienté vers le signallement et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des activités terminées ou à terminer.

Sa crédibilité est, en effet, en grande partie dépendante de la perception objective de son indépendance et de la capacité professionnelle avec laquelle il accomplit ses missions. Cette indépendance est elle-même fonction d'une série d'autres conditions qui doivent encore être remplies, e.a. :

- l'approche : le contrôleur doit avoir la liberté d'examiner n'importe quelle partie des activités, nécessaire à la formulation de son jugement. Dès que le pays et le sujet sont désignés, le contrôleur reçoit la liberté totale pour effectuer son inspection et son investigation sur place.
- l'accès aux données et aux personnes : le contrôleur obtient l'accès complet à toutes les informations, nécessaires à son investigation. Cet accès n'est pas limité par des exigences de formes, ni pour ce qui concerne les canaux de communication, les investigations ou les interrogatoires.

- Le *contrôle* au contraire vérifie l'observation des procédures et l'utilisation correcte des dépenses.

Il est nécessaire qu'il y ait entre les deux services une interaction afin de promouvoir leurs activités respectives.

IV.37 – Le Contrôle doit s'orienter aussi bien vers sa propre administration que vers la coopération de cette dernière avec des tiers. Le contrôle de la propre administration examine l'observation des différentes procédures financières et administratives, aussi bien dans l'administration centrale que dans les bureaux de coopération. Le contrôle des tiers examine l'utilisation de l'argent de la coopération belge par les exécutants de ces programmes de coopération : l'organe exécutant, les ONG, les universités, les autorités régionales et locales, etc.

IV.43 – L'autonomie des services de contrôle et d'évaluation doit être garantie aussi bien dans la conception que dans l'exécution de leur tâche : *"aucune organisation n'est, en effet, prête à dévoiler ses propres fautes"*.

2. LES OBJECTIFS

L'objectif principal du service Contrôle et Inspection consiste en une ra-dioscopie cohérente de l'examen de la gestion de la coopération au développement durant son exécution, avec l'intention de la redresser à temps.

Ceci ne signifie pas seulement une attention renforcée pour des activités qui peuvent se développer sur le plan du contrôle financier (fiabilité de la justification des comptes ?), mais aussi sur le plan :

- du contrôle administratif, technique et physique (a-t-on suivi les règles juridiques ?),
- du suivi (les activités se déroulent-elles selon les plans ?),
- du fonctionnement effectif des processus de travail et des accords ?
- de la gestion (management)(surtout des sections de coopération) et enfin,
- du transfert et de rétroaction des connaissances et de la technologie appliquée¹.

En effet, dans la coopération au développement – surtout à cause du problème des relations entre partenaires, plus que dans d'autres secteurs de l'administration – un problème important de gestion (management) existe, causé par la difficile maîtrise des nombreuses et quelquefois très complexes tâches à réaliser par l'administration.

¹ "Méthodes et procédures d'évaluation de l'aide – Un recueil des pratiques et expériences des donneurs", Paris, 1986, 85 p.

Introduction

MISSION ET OBJET DU SERVICE "INSPECTION ET CONTRÔLE"

DOC 50 0328/001 (Chambre)
2-0264/001 (Sénat)

1. MISSION

Le Service Inspection et Contrôle a été créé à l'occasion de la réforme de l'AGCD par le Secrétaire d'Etat, Monsieur Réginald Moreels, et présentée lors de la conférence de presse et la réunion du personnel du 30 janvier 1997. Le 3 mars 1997, cette réforme devint opérationnelle suite à la loi budgétaire 1998, approuvée le 19 décembre 1997 et sur base du décret ministériel du 27 février 1997. Le 10 mars 1997, le chef de service du service Inspection et Contrôle fut désigné. Le 13 mars 1997 fut déposé le document de base qui définit l'objectif et la mission du service prénommé.

La même loi du 19 décembre 1997 concernant le budget 1998 cite : "Le contrôle permanent interne est une troisième mission importante de l'administration. Le contrôle interne doit se concentrer sur la vérification des procédures établies et leur utilisation, sans que cela ne crée une réglementation bureaucratique supplémentaire.

Le contrôle externe s'oriente vers le contrôle de l'utilisation de l'aide belge chez les exécutants des programmes de la coopération, qu'il s'agisse des autorités nationales, régionales et locales, chez les ONG, les universités, etc....".

Plus loin, à l'occasion de l'allocation de base 15 54 02 1227, on peut lire : "L'AGCD devra se concentrer sur le contrôle de la gestion des interventions de la coopération, par un accompagnement permanent et des inspections sur le terrain. Le contrôle englobe un vaste éventail d'activités parmi lesquelles on retient l'aspect financier et technique, le monitoring, le « management review » et l'inspection sur place. Toutes ces démarches en font partie intégrante, selon les concepts développés par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE".

Selon la Commission parlementaire du suivi AGCD "le contrôle et l'évaluation doivent être des missions importantes du département "Coopération au développement".

La Commission du suivi distingue nettement les deux concepts :
• l'évaluation cherche à savoir si les objectifs de la coopération ont été atteints et y ajoute des conseils pour des actions futures (la rétroac-

¹ Rapport fait au nom de la Commission Spéciale chargée du suivi des problèmes de l'Administration générale de la Coopération au Développement (troisième session de la 49e législature) réf. 000/1-96/97-GINA-DP10201/192-223/B/P4, date du 8 juillet 1997, p. 204 et sv., Chapitre IV – Contrôle et Evaluation.

LISTE DES ABBREVIATIONS

AGCD	Administration Générale de la Coopération au Développement
ASDB	Asian Development Bank (Manille)
BAD	Banque Africaine de Développement (Abidjan)
BARSP	Belgian Agrarian Reform Support Project (Philippines)
BEEF	franc belge
BIARSP	Belgian Integrated Agrarian Reform Support Project (Philippines)
BNB	Banque Nationale de Belgique
CIRES	Centre Ivoirien de Recherches Economiques et Sociales
CIUF	Conseil Interuniversitaire de la Communauté française
CTB	Coopération Technique belge
DISOP	Desenvolvimento Integral Sud-Oest do Parana (NGO)
FOS	Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking (NGO)
HIV	human immunodeficiency virus
IDESSA	Institut des Savannes (Côte d'Ivoire)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
INIBAP	International Network for the Improvement of Banana and Plantain
INSP	Institut National de Santé Publique (Abidjan)
IRRI	International Rice Research Institute
ITM	Institut Tropical Médical
IYA	Ieder Voor Allen (NGO)
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LIVOS	Liberalen voor Ontwikkelingssamenwerking
MIS	Management Information System
MST	maladies sexuelles transmissibles
OCDE	Organisation pour la Coopération au Développement et Economique
ONG	organisation non gouvernementale
PMI	programme des micro-interventions
SADC	Southern African Development Community
TTMI	Terre Tiers-Monde et Information (NGO)
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USD	United States Dollar
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand

AGALEV-ECOLO	:	Anders Gaan Leven / Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de luites originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front national
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRA : Questions et Réponses écrites

HA : Annales (Compte Rendu Intégral)

CRA : Compte Rendu Analytique

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

20 décembre 1999

RAPPORT

au Parlement du Service Inspection et Contrôle — 1998

L'objectif principal du service Contrôle et Inspection consiste à réaliser une radioscopie cohérente de l'examen de la gestion de la coopération au développement

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	3
Liste des abréviations	4
Introduction Mission et objectif du service « Inspection et Contrôle »	5
0.1. Mission	5
0.2. Les objectifs	6
1. Radioscopie d'une inspection	9
2. Les expériences	11
2.1. Préparation du programme	11
2.2. La radioscopie	14
2.3. Le suivi	15
3. Les inspections	16
3.1. La Côte-d'Ivoire	16
3.2. Les Philippines	22
3.3. Le Gabon	27
3.4. Kenya-UNOPS	27
3.5. Zaïre/Congo	28
3.6. Surinam	28
3.7. L'Amérique centrale	31
4. Conclusions et recommandations	33
Annexes	
1. Place du service IC dans l'organigramme de l'AGCD	35
2. Organisation et méthode de travail du service IC	36

En remplacement de la page 1 du document distribué précédemment.