



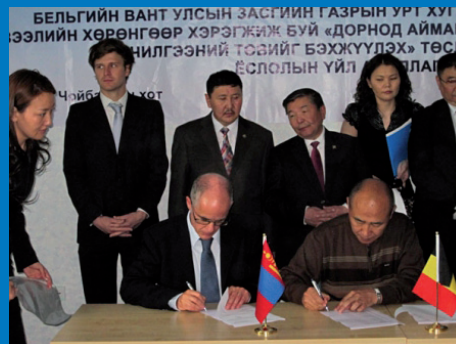
ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement

# Evaluation des instruments belges de soutien au commerce extérieur comptabilisés en Aide publique au développement (APD) – Evaluation FINEXPO

Rapport final – version publique



# **ÉVALUATION DES INSTRUMENTS BELGES DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR COMPTABILISÉS EN AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT - ÉVALUATION FINEXPO**

## **Rapport final – version publique**

Le Service de l'Évaluation Spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence. L'évaluation a bénéficié de l'appui d'un comité de pilotage à Bruxelles.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Octobre 2010

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Février 2011

Production graphique : Sandra Fernandez Bernardo, Service Communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

Les photographies utilisées en couverture sont la propriété exclusive de leurs auteurs et ont été reproduites avec l'accord de leurs ayants-droits respectifs.

**Evaluation N° S4-2009-02**

**Dépôt légal : 0218/2011/01**

Ce document est disponible en format pdf sur le site [www.diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/evaluation](http://www.diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/evaluation), ou auprès du Service de l'Évaluation Spéciale.

*Afin de respecter les règles de confidentialité de FINEXPO, la présente version publique du rapport ne contient aucun nom (entreprises bénéficiaires ou personnes contactées) Une version interne du rapport, fournissant des informations complètes sur les sources utilisées dans le cadre de l'évaluation, a été transmise au Service de l'Évaluation Spéciale.*

*Ce document est une traduction du rapport «Evaluation of the Belgian instruments in support of foreign trade eligible as ODA – FINEXPO ».*

**see**

Société d'Études et d'Évaluation sarl

241 Route de Longwy  
L1941 Luxembourg  
[www.see-policies.eu](http://www.see-policies.eu)  
[info@see-policies.eu](mailto:info@see-policies.eu)

TVA LU 21362626

# Table des matières

RESUME .....	5
SIGLES .....	11
1. MANDAT.....	13
1.1. FINEXPO: aide au développement et promotion du commerce extérieur .....	13
1.1.1. Définition .....	13
1.1.2. Instruments financiers.....	13
1.2. Contexte de l'étude.....	14
1.3. Portée et focalisation de l'évaluation – attentes du Service de l'évaluation spéciale .....	14
2. METHODOLOGIE.....	16
2.1. Approche .....	16
2.2. Sources d'informations .....	16
2.2.1. Documents.....	16
2.2.2. Entretiens .....	17
2.2.3. Missions de terrain .....	17
2.3. Limites .....	18
2.3.1. Un instrument avec deux objectifs et sans logique d'intervention spécifique	18
2.3.2. Attribution.....	18
2.3.3. Quantité et disponibilité des informations.....	18
3. CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL .....	19
3.1. Accords internationaux .....	19
3.2. Observations sur l'aide liée .....	20
3.2.1. Coût de l'aide liée pour le pays bénéficiaire .....	20
3.2.2. Coût et effets pour le pays donateur.....	22
3.2.3. Observations faites dans le pays bénéficiaire .....	23
3.3. Politique fédérale belge de commerce extérieur .....	23
3.4. Politique d'aide publique fédérale belge .....	24
3.5. Logique d'intervention de FINEXPO .....	26
3.6. Évolution de l'aide déliée belge.....	27
4. CONSTATS .....	29
4.1. Pertinence .....	29
4.1.1. Q1. Dans quelle mesure la pertinence a-t-elle constitué un critère de sélection?.....	29
4.1.2. Q2. Dans quelle mesure la durabilité potentielle des projets a-t-elle été prise en compte? .....	33
4.1.3. Q3. Dans quelle mesure la durabilité environnementale potentielle des projets a-t-elle été prise en compte?.....	34
4.1.4. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents pour le développement? .....	35
4.1.5. Q5. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents pour la promotion des exportations belges? .....	37
4.2. Approfondissement des connaissances .....	38
4.2.1. Q6. Dans quelle mesure un mécanisme de suivi et d'évaluation a-t-il été mis en place? .....	38

4.3.	Cohérence interne .....	40
4.3.1.	Q7. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents par rapport aux politiques et aux programmes d'aide au développement de la Belgique? .....	40
4.3.2.	Q8. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents avec les politiques de commerce extérieur de la Belgique? .....	41
4.4.	Coordination .....	41
4.4.1.	Q9. Dans quelle mesure les projets sont-ils coordonnés avec les politiques de développement locales et avec celles promues par les autres donateurs actifs dans le pays? .....	41
4.4.2.	Q10. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents avec les interventions régionales en matière de commerce extérieur de la Belgique? .....	42
4.5.	Efficacité.....	43
4.5.1.	Q11. Dans quelle mesure les services fournis par FINEXPO sont-ils efficaces? .....	44
4.5.2.	Q12. Dans quelle mesure les projets sont-ils efficaces?.....	51
4.6.	Efficience .....	54
4.6.1.	Q13. Dans quelle mesure les services fournis par FINEXPO sont-ils efficaces? .....	55
4.6.2.	Q14. Dans quelle mesure les projets soutenus par FINEXPO sont-ils efficaces? .....	58
4.7.	Impact .....	60
4.7.1.	Q15. Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il eu un impact sur le commerce extérieur et sur l'économie de la Belgique?.....	60
4.8.	Analyse comparative .....	62
4.8.1.	Contexte.....	62
4.8.2.	Forces et faiblesses de FINEXPO par rapport aux instruments d'autres membres européens de l'OCDE.....	63
5.	ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIFS .....	65
5.1.	FINEXPO a-t-il été efficace? .....	65
5.1.1.	Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il répondu à ses objectifs spécifiques? ....	65
5.1.2.	Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il atteint ses objectifs?.....	66
5.2.	FINEXPO est-il un instrument efficace? .....	69
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	70
6.1.	Conclusions.....	70
6.2.	Recommandations .....	71
	ANNEXE 1 – TERMES DE REFERENCE .....	74
	ANNEXE 2 – METHODOLOGIE.....	91
	ANNEXE 3 – DESIGN DE L'ÉVALUATION .....	96
	ANNEXE 4 – SÉLECTION ET ÉCHANTILLONAGE.....	106
	ANNEXE 5 – QUESTIONNAIRE .....	117
	ANNEXE 6 – ÉVOLUTION DU CONTEXTE INTERNATIONAL.....	122
	ANNEXE 7 – INSTITUTIONS BELGES DE COMMERCE EXTERIEURE ET DEVELOPPEMENT.....	128
	ANNEXE 8 – BENCHMARK .....	136
	ANNEXE 9 – PART CUMULEE DU BUDGET FINEXPO ET NOMBRE DE PROJETS PAR ENTREPRISE .....	162
	MANAGEMENT RESPONSE DU COMITE FINEXPO .....	164



## Résumé

### FINEXPO

FINEXPO est l'instrument fédéral belge qui a pour objectif de fournir une assistance financière aux entreprises belges pour l'exportation de biens d'équipement et de services. Son action repose sur cinq instruments, dont quatre sont comptabilisés en aide publique au développement (APD) en raison de leur nature concessionnelle. Ces instruments ne peuvent soutenir que les exportations belges et sont donc considérés comme des instruments d'aide liée (sauf certains prêts d'État à État qui peuvent être non liés).

- Stabilisation d'intérêt: cet instrument, de nature commerciale uniquement, n'est pas soumis à évaluation dans le cadre de la présente étude;
- Bonification d'intérêts;
- Bonification d'intérêts avec don;
- Dons;
- Prêts d'État à État concessionnels.

Depuis sa création en 1997, FINEXPO a soutenu 108 projets d'exportation comptabilisés en APD. 39 pays ont bénéficié de ces exportations, le Ghana et le Vietnam étant les pays ayant bénéficié du plus grand nombre de projets.

### Contexte de l'étude

La Belgique a commandité l'évaluation de FINEXPO après la décision prise par les membres de l'OCDE d'élargir le champ d'application de la recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide à huit nouveaux pays pauvres très endettés (PPTÉ). En effet, l'aide liée est régie par des accords internationaux résultant de consensus entre les Participants et de consultation du CAD. Le premier accord, «Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public», approuvé en 1978, définissait les limites des conditions de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. La dernière version de l'accord a été approuvée en 2009. Elle définit entre autres le taux d'intérêt minimum pour l'assistance financière officielle, les primes de risque, les délais maximums de remboursement, l'élément de don ou niveau de concessionnalité minimum et les secteurs et pays d'intervention.

Avant la mise en œuvre de ce nouvel accord dans les huit pays, la Belgique a demandé un moratoire de deux ans pour évaluer FINEXPO, la pertinence et l'impact de ses instruments.

### Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en trois phases: une étude documentaire à Bruxelles, deux missions de terrain au Vietnam et au Ghana, et une phase d'analyse à Bruxelles. La phase d'étude comprenait une analyse de la littérature internationale sur l'aide non liée, un examen des dossiers de projets au siège de FINEXPO à Bruxelles et la collecte d'informations sur les instruments mis en œuvre par la France, les Pays-Bas, l'Espagne,

le Danemark et l'Allemagne pour soutenir le commerce extérieur et comptabilisés en APD. Ces informations ont permis d'établir une analyse comparative.

Deux séries d'entretiens ont également eu lieu: l'une avec les membres de FINEXPO et l'autre avec un échantillon d'entreprises belges qui ont bénéficié du soutien de FINEXPO. Les premiers constats ont été testés au cours de deux missions sur le terrain. Enfin, après validation des constats et des conclusions avec le comité de pilotage, un atelier a été organisé afin de discuter des recommandations.

## Analyse

Le champ de l'évaluation couvre les services fournis par FINEXPO et les projets mis en œuvre avec le soutien de FINEXPO.

### *FINEXPO (comité et secrétariat)*

#### *Stratégie de FINEXPO*

La stratégie de FINEXPO n'a pas été formellement définie: FINEXPO n'est pas lié par la loi relative à la coopération de mai 1999. De plus, le commerce constitue une compétence régionale et non fédérale. Le seul cadre stratégique externe est l'accord de l'OCDE qui définit notamment des limites sectorielles et géographiques. L'absence d'un cadre stratégique n'est pas compensée par une stratégie interne.

#### *Processus de sélection de FINEXPO*

En l'absence de cadre stratégique spécifique, le comité FINEXPO ne dispose pas de lignes directrices pour évaluer la pertinence des projets sélectionnés. La pertinence par rapport aux priorités des politiques de développement des pays bénéficiaires n'est pas explicitement évaluée. L'analyse se fonde principalement sur les observations d'individus représentants d'ambassades ou de la Banque mondiale. Dans la pratique, l'approche pour garantir la pertinence par rapport aux objectifs de développement ressemble à une approche par «non-objection»<sup>1</sup>. La pertinence des projets eux-mêmes et de leur design ne fait pas non plus l'objet d'une analyse. L'évaluation de la pertinence des projets financés pour l'économie belge quant à elle est menée par le MINECO (SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie) mais les critères de jugement ne sont pas explicites.

Les dossiers de projets et les procès-verbaux des réunions du comité FINEXPO révèlent que la décision de financer ou non un projet est prise à l'unanimité. Le budget annuel étant très limité (environ 60 millions d'euros pour les quatre instruments), des compromis pour la sélection des projets sont nécessaires. Ces compromis ne sont pas construits sur base de considérations stratégiques: les projets ne sont pas mis en concurrence et aucune préférence n'est accordée à des projets répondant à des critères spécifiques. Le processus de sélection est plutôt informel et les entreprises approchent le comité avec des perceptions différentes concernant le montant maximal qu'il leur est possible de solliciter. De plus elles s'auto-limitent dans le nombre de demandes.

#### *Services fournis par FINEXPO*

Ces accords et procédures informels garantissent que le programme est géré sans heurts et de manière efficiente. Le processus de sélection est prévisible, les contacts se nouent facilement et le secrétariat est réactif. Toutefois, cette approche informelle entraîne une concentration d'informations entre les mains d'un groupe restreint d'individus. Le processus ne requiert que peu d'investissements en termes d'analyses a priori - d'où la faiblesse des études de faisabilité - ou de suivi et d'évaluation; les leçons tirées sont

<sup>1</sup> Les projets dont la pertinence pour le développement n'est pas formellement contestée par la DGCD, les banques de développement ou FINEXPO sont acceptés.

donc peu susceptibles d'influencer les futurs processus de sélection des projets. Le seul retour d'expérience que reçoit FINEXPO concerne les conditions de mise en œuvre des projets, et ne traite pas de leur pertinence, efficacité ou impact.

L'absence de mise en concurrence lors du processus de sélection se traduit par une relation relativement informelle et efficiente entre le comité FINEXPO et les entreprises soutenues. On peut toutefois se demander dans quelle mesure cette absence de concurrence n'impose pas de fait une telle dynamique. En effet, les entreprises intéressées ne peuvent accepter le manque de transparence et une relation informelle, que si elles sont convaincues des avantages d'une telle approche (qui permet par exemple d'éviter les processus d'appels d'offres coûteux).

FINEXPO est efficace dans la mesure où il produit les résultats attendus: «des biens et services connexes d'origine belge sont livrés aux pays en développement éligibles à l'aide liée et aux PMA». 108 contrats, d'un montant total de 776 millions d'euros ayant perçu 231 millions d'euros de la part de FINEXPO (soit un coefficient de multiplication de 3,37), ont été soutenus. En revanche, comme aucune cible n'a été définie, il n'existe pas de valeur de référence pour comparer les performances. L'approche adoptée par FINEXPO a conduit à une concentration de ressources qui peut difficilement être considérée comme une utilisation optimale de l'instrument. Sur une période de 10 ans, 38 entreprises ont bénéficié du soutien FINEXPO; cinq d'entre elles ont reçu 52 % du budget alloué, et les dix principales entreprises bénéficiaires en ont reçu 70 %.

FINEXPO a un impact sur le commerce extérieur et sur l'établissement de liens commerciaux. Cela ne signifie pas pour autant que les relations commerciales établies sont pérennes sans le soutien de FINEXPO. FINEXPO a également eu un effet catalyseur sur les possibilités de financement pour au moins trois entreprises. Le fait de bénéficier d'aides publiques a en effet un impact sur le niveau de confiance accordé par les banques aux projets des entreprises. L'impact sur la distorsion des échanges est difficile à évaluer du fait des caractéristiques des pays cibles (où les prêts aux conditions du marché ne sont pas autorisés par le FMI).

### *Projets cofinancés par FINEXPO*

#### *Pertinence*

Les projets sont pertinents pour le développement dans la mesure où ils répondent à des demandes et à des besoins locaux. Ils ciblent au moins deux des résultats attendus de FINEXPO: «l'augmentation du nombre d'infrastructures sociales» et «l'amélioration de l'utilisation des infrastructures de base.» Les partenaires locaux sont impliqués dans la conception et la mise en œuvre des projets. Toutefois, les projets ne semblent pas être examinés avec les bailleurs de fonds chefs de file dans les secteurs d'intervention en question et la pertinence d'un projet spécifique peut être affectée par la qualité inégale des études de faisabilité. Par conséquent, une grande partie des projets peut être considérée comme pertinente en tant qu'intervention individuelle, mais pas dans le cadre d'une stratégie cohérente.

Enfin, l'analyse des secteurs de mise en œuvre montre une forte concentration sur le transport public urbain. Environ 35 % du budget de FINEXPO pour la période 1997-2008 a financé la vente de bus. 8 % supplémentaires ont été attribués au marché des transports urbains. Étant donné cette concentration l'optimisation de l'allocation des ressources peut être interrogée.

D'après la large définition de ce qu'est un projet acceptable pour FINEXPO du point de vue de la promotion des exportations, la plupart des projets peuvent être considérés comme pertinents puisqu'ils apportent une valeur ajoutée en Belgique. De plus, dans de nombreux cas, l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas pu accéder au marché sans le soutien de financements concessionnels.

Le budget de FINEXPO se concentre sur quatre secteurs, ainsi que sur un nombre limité d'entreprises relativement grandes et orientées vers les exportations, du fait de



l'approche de « non-objection ». L'absence de concurrence formelle entre les projets implique que des préférences ne sont pas accordées aux entreprises qui ont le plus besoin du type de soutien fourni par FINEXPO pour exporter, ni aux entreprises avec le potentiel le plus élevé.

#### *Efficacité*

Le comité FINEXPO ne sait pas dans quelle mesure les projets qu'il soutient sont efficaces. Les observations sur le terrain sont mitigées en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de développement et la pérennité des effets n'est pas garantie dans de nombreux cas.

La contribution la plus efficace de FINEXPO en termes de promotion des exportations est l'ouverture des marchés aux entreprises belges qui n'auraient pas pu y accéder sans l'aide de financement à des conditions concessionnelles. Toutefois, si FINEXPO est utilisé en tant que partenaire clé pour accéder à de tels marchés, il ne peut être considéré comme instrument catalyseur permettant aux entreprises belges de pénétrer sur de nouveaux marchés et donc de développer leurs activités. En effet, les relations commerciales ne sont pas pérennes sans le soutien de FINEXPO.

Étant donné que le comité n'a pas développé de mécanisme systématique de suivi et d'évaluation, il ne peut tirer de leçons des succès potentiels des projets.

#### *Efficience*

Le secrétariat de FINEXPO ne possède ni les instruments ni les informations nécessaires pour évaluer correctement l'efficience des services et des biens exportés. Il n'est pas demandé aux entreprises candidates de fournir des preuves de la compétitivité de leurs services tant que leurs prix correspondent aux niveaux de prix internationaux. Toutefois, les surestimations de prix par des entreprises non soumises à concurrence n'est pas un problème majeur grâce aux moyens de contrôle mis en œuvre (études de prix au cas par cas pour les prêts d'État à État par exemple) et grâce au travail d'auditeurs commandités par certains gouvernements et institutions bénéficiaires. En revanche, les solutions techniques proposées par les entreprises sont beaucoup plus difficiles à contrôler ou à contester lorsqu'elles semblent trop chères. Des appels à la concurrence permettraient de comparer ces solutions techniques. Dans la pratique, la plupart (70 %) des entreprises soutenues par FINEXPO sont en concurrence les unes avec les autres. Elles sont donc sous pression pour proposer des solutions techniques efficaces, pourvu que la concurrence ne soit évidemment pas biaisée.

#### *Durabilité*

La durabilité potentielle d'un projet est principalement considérée par FINEXPO sous l'angle de la viabilité technique. Les missions sur le terrain ont mis en évidence la participation des partenaires locaux, importante lors de la phase de mise en œuvre, variable à l'étape de la conception. Toutefois, cette question n'est pas traitée par les questionnaires lors de la phase de sélection.

## **Conclusions et recommandations**

### **C1. L'absence de cadre stratégique externe n'est pas compensée par une stratégie interne**

**R1.** Le fait que les entreprises et FINEXPO doivent se mettre d'accord sur les limites en termes de nombre de demandes ou de budget semble suggérer que ce dernier n'est pas suffisant pour permettre à FINEXPO de répondre à ses objectifs, qui sont larges et peu clairs. L'absence de stratégie clairement définie et d'un mécanisme de sélection ouvert et

explicite peut exposer les décisions prises par le comité aux critiques du fait du manque de transparence lors de l'attribution de fonds publics.

Le comité devrait compenser l'absence d'orientation en établissant sa propre «lettre de mission», mise à la disposition du grand public et distribuée largement. Cette lettre de mission devrait définir les objectifs et le rôle de l'instrument FINEXPO. Un document qui présente les caractéristiques institutionnelles de FINEXPO, le rôle et les activités de ses différents organes, son budget, et une stratégie revue annuellement qui explique comment le comité compte accomplir sa mission devrait y être annexé. Cette stratégie permettrait d'établir des priorités et donc d'obtenir des critères de sélection de projets.

## C2.1 L'efficacité de FINEXPO est limitée par le manque de sélectivité des projets

**R2.1.1** Une lettre de mission et des annexes devraient fonctionner comme entonnoir lors de la sélection des projets. Il est suggéré de sélectionner les projets en fonction des critères suivants:

- Conformité à l'arrangement de l'OCDE;
- Conformité aux objectifs et au rôle de FINEXPO;
- Qualité de l'étude de faisabilité;
- Demandes successives (les nouveaux projets devraient être prioritaires).

Chacun de ces critères devrait être défini précisément dans la lettre de mission ainsi que les indicateurs qui y sont liés. Un mécanisme de suivi et d'évaluation sera nécessaire pour adapter et améliorer les critères en fonction des leçons tirées des expériences passées.

**R2.1.2.** Renforcer le niveau de sélection en appliquant des critères plus stricts implique que FINEXPO reçoive plus de demandes qu'il ne peut en traiter afin d'améliorer la qualité des projets grâce à une sélection (pertinence et efficacité des projets). Dans cette perspective, améliorer la visibilité de FINEXPO en Belgique et dans les pays bénéficiaires devient par conséquent une priorité. FINEXPO doit devenir un instrument attractif qui s'insère dans le cadre d'un plus grand nombre de stratégies de développement des marchés pour les entreprises belges. A cette fin, il est essentiel que les organes régionaux de promotion des exportations et les ambassades participent à la promotion de l'instrument.

## C2.2 L'efficacité de FINEXPO est limitée par l'efficacité des projets

**R.2.2.** Renforcer l'expérience et les connaissances au niveau du comité n'a de sens que si les membres peuvent comparer et opérer une sélection entre les projets proposés. Afin d'améliorer la précision des décisions du comité et donc l'efficacité de l'instrument FINEXPO, le comité FINEXPO devrait obtenir plus de retours d'expérience du terrain.

## C2.3 L'efficacité de FINEXPO est limitée par les contraintes budgétaires

**R2.3.** Les recommandations ci-dessus augmenteraient les coûts de gestion. L'engagement budgétaire en faveur de bonifications d'intérêt et des prêts d'État à État est considéré comme une importante contrainte qui limite les effets du programme. Toutefois, malgré les progrès récemment accomplis, le taux moyen d'engagement effectif pour cette partie du budget est relativement faible (61 % pour la bonification d'intérêts), puisque certains des projets ne sont jamais mis en œuvre. La part du budget qui est peu

susceptible d'être engagée à la fin de l'année devrait être utilisée pour effectuer un travail analytique, sous forme d'études de faisabilité notamment, et un travail de suivi et d'évaluation. Les moyens financiers issus du fonds d'étude et de BIO pourraient également être sollicités à cet effet. Les visites de terrain par les membres du comité devraient également bénéficier de plus de ressources budgétaires. Ces visites pourraient jouer un rôle important sur trois niveaux: a) sensibiliser davantage les membres du comité aux effets des projets financés; b) améliorer le dialogue avec les autorités locales, en particulier dans les pays où la coopération belge n'est pas active; c) augmenter la visibilité de l'instrument FINEXPO.

## Sigles

APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
AWEX	Agence Wallonne à l'Exportation et aux Investissements Étrangers
BAD	Banque asiatique de développement
BEU	Biomedical engineering unit (Unité de génie biomédical)
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en développement
CAD	Comité d'aide au développement
CARI	Contracto de ajuste recíproco de intereses
CE	Commission européenne
CT	Coopération technique
CTB	Coopération technique belge
DGCD	Direction générale de la coopération au développement
DFID	Department for international cooperation (Département de la coopération internationale)
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
EIA	Evaluation d'impact environnemental
EVN	Entreprise d'électricité du Vietnam
FAD	Fonds d'assistance au développement
FBS	Fonds belge de survie
FCCIAO	Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie de l'Afrique de l'Ouest
FIT	Flanders Investment and Trade
FMI	Fonds monétaire international
G-HAP	Ghana Harmonization Action Plan (Plan d'action d'harmonisation du Ghana)
G-JAS	Ghana joint assistance strategy (Stratégie conjointe de coopération avec le Ghana)
GNCC	Chambre nationale de commerce du Ghana
GRPS	Growth and Poverty Reduction Strategy (stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté)
GWCL	Ghana Water Company (Compagnie ghanéenne des eaux)
HCMC	Ho Chi Minh City
KfW	Kreditanstalt für die Wiederaufbau
LRTA	Light Rail Transit Authority (autorité de métro léger)
MDA	Ministères, département et agences de développement
MFP	Ministère de la finance et de la planification économique
MMT	Metro Mass Transit Limited
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONDD	Office national du Ducroire
ONG	Organisation non gouvernementale
PAA	Programme d'action d'Accra
PDSE	Plan de développement socio-économique
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Programme indicatif de coopération
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises

PNB	Produit national brut
PND	Plan national de développement
PTE	Pays pauvres très endettés
PSP	Plan stratégique pluriannuel
RDC	République démocratique du Congo
RSE	Responsabilité sociale et environnementale des entreprises
S&E	Suivi et évaluation
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SPF	Service public fédéral
TdR	Termes de références
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TICR	Taux d'intérêt commercial de référence
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion du projet



# 1. MANDAT

## 1.1. FINEXPO: aide au développement et promotion du commerce extérieur

### 1.1.1. Définition

FINEXPO est l'instrument fédéral belge qui a pour objectif de fournir des conseils et une aide financière aux entreprises belges pour l'**exportation de biens et services**.

FINEXPO est un comité interministériel créé en mai 1997 (arrêté royal, le 30 mai) à la suite de la fusion de deux comités indépendants:

- **Copromex** (Comité pour la promotion des exportations), rattaché au Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, responsable de la promotion des exportations à travers l'examen de demandes de stabilisation de bonification d'intérêts.
- Le **comité interministériel des prêts d'État à État**, rattaché au Ministère des finances, qui examinait les possibilités de soutien public aux crédits à l'exportation.

FINEXPO est un comité consultatif. Il conseille le ministre chargé du commerce extérieur et le Ministère des finances, ainsi que le Conseil des ministres pour les questions touchant aux prêts d'État à État.

### 1.1.2. Instruments financiers

L'action de FINEXPO repose sur cinq instruments, dont quatre sont comptabilisés en Aide publique au développement (APD) par la Direction de la coopération pour le développement (CAD<sup>2</sup>) en raison de leur nature concessionnelle:

- **Stabilisation des taux d'intérêt:** cet instrument est de nature commerciale uniquement, et par conséquent, ne fait pas partie du champ de la présente étude;
- **Bonification d'intérêts:** ces bonifications visent à réduire les taux d'intérêt des opérations liées aux crédits à l'exportation et à garantir la stabilité des taux d'intérêt pendant la durée de remboursement du crédit. L'instrument garantit un taux d'intérêt de 0 % ; la durée de remboursement est calculée de façon à respecter un élément don de 35 % sur l'ensemble du crédit comparé au taux d'actualisation différencié;
- **Bonification d'intérêts avec dons:** ces bonifications permettent de fournir un don en complément d'une bonification d'intérêt afin de réduire la période de remboursement et la prime Ducroire associée (plus la période de

---

<sup>2</sup> DAC/DAC(2007)34 : On entend par «Aide publique au développement» tous les apports de ressources qui sont fournis par les agences publiques, comprenant les gouvernements d'État et locaux, ou par leurs pouvoirs exécutifs, aux pays et territoires figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD du CAD et aux institutions de développement multilatérales. Ces transactions doivent être :

- a) administrées avec comme objectif premier la promotion du développement économique et l'intérêt des pays en développement; et
- b) de nature concessionnelle, c'est-à-dire avec un élément de libéralité d'au moins 25 % (35 % dans le cas de l'aide liée), sur la base d'un taux d'actualisation de 10%.

remboursement est longue, plus le risque est élevé, ce qui se traduit sur le montant de la prime). Le don est versé au début du projet. Le taux minimal pour la concessionnalité des dons et les bonifications est fixé à 35 % d'un projet donné, et la bonification doit garantir un taux d'intérêt de 0 %. Cet instrument est principalement utilisé dans les pays où le risque commercial est élevé;

- **Dons:** cet instrument a été utilisé pour la première fois par FINEXPO en 2006 et consiste en un don de 35 % du montant du projet sans bonification d'intérêt versée au début du projet. Il est utilisé pour de petits projets (dont la valeur de contrat ne dépasse pas 2 500 000 €);
- **Prêts d'État à État:** il s'agit de prêts concessionnels accordés par l'État belge. Le taux d'intérêt varie de 0 à 2 % en fonction du PNB du pays bénéficiaire, la période de grâce est de 10 ans et la durée de remboursement de 30 ans. Suite à l'accord de l'OCDE (janvier 2002), les pays les moins avancés (PMA) ne sont pas tenus d'acheter des biens et services dans le pays donateur (la Belgique dans le cas présent).

## 1.2. Contexte de l'étude

En mai 2008, les ministères de la coopération des pays donateurs ont convenu de délier l'aide dans huit nouveaux pays pauvres très endettés (PPTÉ): la Bolivie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guyane, le Honduras, le Nicaragua et la République du Congo. Au total, l'aide consentie aux 39 PPTÉ doit être non liée, c'est-à-dire que les donateurs n'ont plus le droit de conditionner leur aide à l'achat de biens et/ou services dans leur pays.

Préalablement à la mise en œuvre de ce nouvel accord, la Belgique a demandé un moratoire de deux ans afin d'évaluer la pertinence et l'impact des prêts d'État à État et des mécanismes de bonification d'intérêts mis en œuvre par FINEXPO. L'objectif est d'assurer l'adaptation de FINEXPO aux exigences actuelles d'une aide au développement efficace promue par la Déclaration de Paris et les travaux du CAD en général.

L'évaluation a été menée en parallèle à l'évaluation de la mise en œuvre de la recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide lancée par le CAD<sup>3</sup> et publiée en 2009.

## 1.3. Portée et focalisation de l'évaluation – attentes du Service de l'évaluation spéciale

L'objectif de l'évaluation est formatif: l'évaluation de la pertinence et de l'impact des quatre instruments FINEXPO comptabilisés en APD doit permettre de produire des recommandations sur la manière d'adapter les instruments aux nouvelles exigences d'efficacité de l'aide promues par la Déclaration de Paris et le CAD (TdR, pp. 13-14).

L'étude s'attache à évaluer tous les projets financés par FINEXPO comptabilisés comme de l'aide publique depuis la création de FINEXPO en 1997 jusqu'à 2008. Ceci comprend les prêts d'État à État, les bonifications d'intérêts avec ou sans don et les dons purs. Une attention particulière est portée aux projets mis en œuvre au Ghana (qui a reçu la majorité des prêts d'État à État, en termes de nombre de projets et de montants totaux) et au Vietnam (le pays où FINEXPO a financé le plus de projets au cours de la période 1997-2008). L'étude se focalise sur les deux objectifs principaux des interventions FINEXPO: l'aide au développement et la promotion du commerce extérieur.

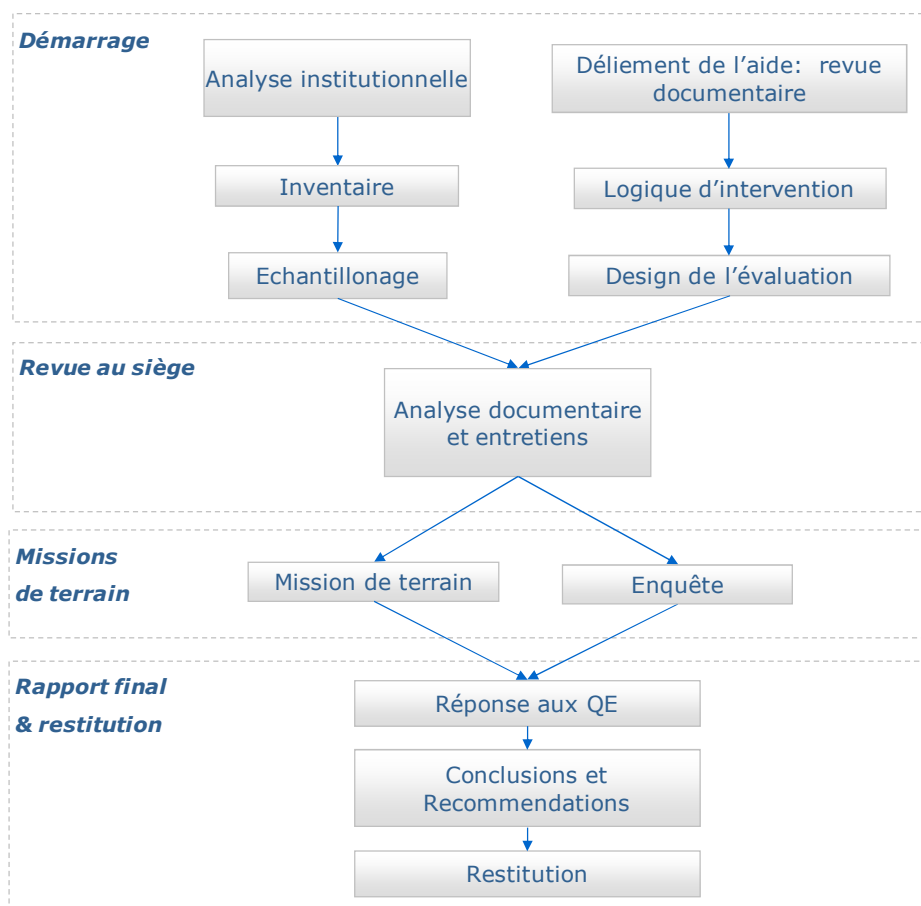
<sup>3</sup> L'efficacité de l'aide déliée en termes de développement: évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de la recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA, ODI.

Le caractère formatif de l'étude implique d'analyser la reconstruction des politiques belges en termes d'aide et de commerce, en prenant en considération l'évolution des règles et règlements belges ainsi que le contexte international. Les conclusions et recommandations devront être alignées sur les principales tendances observées aux niveaux national et international. Un exercice de comparaison d'outils similaires utilisés par d'autres pays donateurs permet de tirer des leçons pour améliorer et adapter les outils (voir section 4.8 et annexe 8).

## 2. METHODOLOGIE

### 2.1. Approche

La méthodologie adoptée se présentait comme suit (voir l'annexe 2 pour plus de détails sur chacune des étapes):



### 2.2. Sources d'informations

Trois sources d'informations principales ont été utilisées pour conduire l'évaluation:

#### 2.2.1. Documents

La présentation du contexte international a été construite sur base d'une analyse documentaire uniquement : accords conclus par le CAD, les participants et le conseil de l'OCDE, base de données de l'OCDE sur l'aide liée, ainsi qu'une analyse documentaire critique.

La réponse aux questions d'évaluation est en partie basée sur les dossiers de projets centralisés au siège de FINEXPO à Bruxelles. Ces dossiers comprenaient principalement les relevés des transactions financières entre FINEXPO, les banques belges, le fournisseur belge et le client. Dans certains cas, ils comprenaient aussi les échanges de correspondance entre FINEXPO, les ambassades de Belgique et la Banque mondiale demandant des avis (relatifs à l'APD) pour certains projets. Peu de dossiers comprenaient les copies des contrats et des études de faisabilité.

Concernant l'exercice de comparaison, toutes les informations sur les instruments mis en œuvre par les autres donateurs étaient publiquement accessibles (rapports, documents et sites internet); par conséquent, l'analyse documentaire a fourni toutes les informations et des entretiens n'ont pas été nécessaires, à l'exception du nouveau programme néerlandais ORIO qui a nécessité la conduite d'entretiens avec les agences de mise en œuvre et l'ambassade néerlandaise à Accra, le programme n'étant pas encore pleinement opérationnel.

### **2.2.2. Entretiens**

Deux séries d'entretiens ont été menées. La première a été conduite auprès des membres du comité FINEXPO afin de définir les attentes par rapport à l'évaluation, la logique d'intervention et d'avoir un premier aperçu du mode opératoire.

La seconde série a été conduite auprès d'un échantillon d'entreprises belges ayant bénéficié du soutien de FINEXPO (voir annexe 4 pour le processus de sélection). Les entretiens ont été conduits à partir d'un questionnaire commun présenté en annexe 5. Les questions, au nombre de 37, ont été envoyées aux entreprises à l'avance, afin qu'elles puissent se préparer pour l'entretien. Évidemment, il ne s'agissait pas d'aborder chacune des 37 questions, mais de mettre en évidence un certain nombre de points d'intérêt à examiner durant l'entretien, tout en permettant à l'entrepreneur de formuler ses propres commentaires et remarques.

### **2.2.3. Missions de terrain**

Enfin, des informations ont été recueillies lors de missions de terrain au Ghana et au Vietnam menée au mois de janvier 2010. Chaque mission de terrain a été conduite par un expert international, appuyé par un expert local.

L'équipe d'évaluation a utilisé les outils de collecte d'information suivants durant la mission :

- Entretiens semi-structurés (sur base d'une grille d'entretien commune aux deux missions) avec les représentants des entreprises belges, les ministères bénéficiaires, les institutions régionales de commerce extérieur, etc. (voir la liste des personnes rencontrées en annexe 10);
- Vérification "in situ" (visuelle) de l'exploitation et de l'entretien des ouvrages, des fournitures ou des services. Cette vérification a permis d'obtenir des informations sur les réalisations et – en partie – sur les résultats.
- Collecte d'informations secondaires (documentation). Pour chaque projet individuel, un formulaire d'enregistrement normalisé a été utilisé.



## 2.3. Limites

### 2.3.1. Un instrument avec deux objectifs et sans logique d'intervention spécifique

FINEXPO vise deux objectifs – la promotion du commerce extérieur et l'aide au développement – et deux groupes cibles distincts – les entreprises belges et les institutions locales dans les pays bénéficiaires. Il n'existe aucune raison spécifique pour que l'aide apportée à l'un des deux groupes profite automatiquement à l'autre. Au contraire, la poursuite de ces deux objectifs pourrait conduire à des approches contradictoires. Le principal défi sera d'évaluer la capacité de FINEXPO à répondre aux besoins d'un groupe cible sans nuire à l'autre groupe.

De plus, les critères de sélection utilisés par FINEXPO pour évaluer si un projet est pertinent pour chacun des objectifs ne sont pas très spécifiques. Le manque de clarté de ces critères rend difficile l'évaluation de la pertinence d'un projet particulier.

### 2.3.2. Attribution

La principale source d'information est l'évaluation des projets mis en œuvre avec le soutien de FINEXPO. Toutefois, le montant alloué par FINEXPO couvre en moyenne 35 % du coût total du projet. Par conséquent, si certains effets ou certaines évolutions peuvent être mis en évidence, l'équipe ne sera pas en mesure de les attribuer à FINEXPO. Tout au plus, l'équipe pourra déterminer si FINEXPO a contribué à ces effets et mettre en évidence les évolutions.

L'attribution des effets à FINEXPO se limitera aux effets commerciaux. En effet, dans de nombreux cas, les entreprises belges sont en concurrence les unes avec les autres pour exporter des biens ou des services qui auraient été fournis par d'autres sans le soutien de FINEXPO. Dans ce cas, les effets sur le développement induits par le fait qu'une entreprise belge fournisse les biens ou services sont limités.

### 2.3.3. Quantité et disponibilité des informations

Toutes les informations relatives à un projet ne sont pas centralisées au secrétariat de FINEXPO. Les évaluations faites par les membres du comité sont gardées par ces mêmes membres. Comme l'indique la section 4.6.1., les dossiers comprennent principalement des documents liés aux transactions financières entre FINEXPO, les banques belges, le fournisseur belge et le client, ainsi que des commentaires analytiques et qualitatifs. Par conséquent, l'élaboration d'un échantillon de 44 projets n'a pas apporté les informations escomptées car l'équipe n'a pas pu rassembler beaucoup plus d'informations que celles déjà collectées pour l'ensemble du portefeuille. Néanmoins, l'échantillon a été utilisé pour préparer les entretiens avec les entreprises belges.

Tous les projets n'ont pas été soumis à un suivi formel. Sans rapport de suivi sur les effets de ces projets, l'évaluation de leur efficacité et de leur impact sur le développement reste partielle.

Enfin, les informations relatives aux entreprises belges n'ont été collectées qu'auprès d'entreprises qui ont effectivement bénéficié du soutien de FINEXPO. L'équipe ne dispose pas d'informations sur les entreprises qui ont sollicité un appui de FINEXPO mais n'ont pas été retenues, ni sur celles qui ont choisi de ne pas solliciter d'appui.

## 3. CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL

### 3.1. Accords internationaux

Les programmes de financement des exportations permettent aux exportateurs et prestataires nationaux de biens et de services d'offrir leurs biens ou services, soit en bénéficiant de conditions avantageuses, soit en permettant à l'acheteur de profiter d'options de financement favorables, ce qui implique souvent des conditions de financement concessionnel (taux d'intérêt, délais de remboursement, période de remboursement). Si de telles transactions sont comptabilisées comme APD, les avantages accordés au pays bénéficiaire peuvent, dans des cas particuliers, être conditionnés au fait que les produits et services soient achetés au pays qui fournit l'aide (aide liée). Si elles ne sont pas comptabilisées en APD, il est interdit de soumettre l'aide à des conditions d'origine.

L'aide liée est régie par des accords internationaux résultant des consultations du CAD. L'objectif principal du consensus était de garantir i) une concurrence loyale sur la base de la qualité et du prix des biens et non des conditions financières accordées, ii) d'éliminer les subventions et les distorsions des échanges liées aux crédits publics à l'exportation, puis iii) de s'assurer que des enjeux internationaux tels que l'environnement ou la gouvernance sont correctement pris en compte par ce type de soutien financier. Traditionnellement, les préoccupations internationales sur les possibles effets de distorsion des échanges dûs à l'aide liée, et l'introduction de pratiques de régulation pour combattre ces effets se sont focalisées sur l'aide en nature (lorsque les biens sont achetés dans le pays donateur et sont déjà prêts à être consommés ou utilisés dans le pays bénéficiaire<sup>4</sup>), et sur les transactions qui financent directement les importations (*directly finance imports* – DFI), qui spécifient l'acquisition de biens et de services spécifiques avec des fonds de soutien<sup>5</sup>.

Le premier accord, «Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public», approuvé en 1978, définit les limites des conditions de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (par exemple les taux d'intérêt minimum<sup>6</sup> pour l'aide financière publique pour les crédits à l'exportation, les primes de risque et les délais maximums de remboursement) et de l'octroi d'aide liée. L'Arrangement inclut également des procédures de pré-notification, de consultation, d'échange d'informations et d'examen des offres de crédit à l'exportation qui sont des exceptions / dérogations à la règle, ainsi que des offres d'aide liée.

Le contenu de l'accord a évolué avec le temps et l'ensemble des décisions récentes et des améliorations acceptées par les participants ont été intégrées. La dernière version de l'accord a été approuvée en 2009.

L'annexe 6 présente l'évolution du cadre d'aide internationale.

<sup>4</sup> Traditionnellement une grande partie de l'aide d'urgence/aide humanitaire bilatérale.

<sup>5</sup> Pour une analyse plus poussée des effets de l'aide liée, voir: Clay, Edward J., Matthew Geddes and Luisa Natali (2009): *Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Copenhagen.

<sup>6</sup> Les taux d'intérêt minimums ont été présentés dans une matrice de taux comme taux d'escompte officiel. Les matrices de taux ont été calculées sur la base de la moyenne pondérée des taux d'intérêt dans un panier de devises avec une période de validité de six mois.

## 3.2. Observations sur l'aide liée

L'évolution vers un plus grand recours à l'aide déliée et la définition d'un cadre juridique plus strict pour l'aide liée a fait l'objet de plusieurs études depuis les années 80. Ces études mettent en évidence les effets de l'APD liée, et les conclusions les plus importantes sont présentées ci-dessous.

### 3.2.1. Coût de l'aide liée pour le pays bénéficiaire

#### *Conclusions des études*

L'étude du professeur Jepma<sup>7</sup> sur l'aide liée est une référence importante en la matière. Cette étude analyse l'efficacité de transfert des ressources. L'une des principales conclusions de l'étude concerne le coût de l'aide liée pour le pays bénéficiaire. Toutefois, son estimation se heurte aux limites suivantes :

- Faible disponibilité des données,
- Existence de pratiques de conditionnement à l'origine informelles,
- Questions quant au degré de fongibilité.

En gardant à l'esprit ces limites, le professeur Jepma conclut que l'aide liée conduit à une surfacturation. Une fois exclus les coûts indirects, l'aide liée entraîne une augmentation des coûts de 15 à 30 % en moyenne. Des études plus récentes<sup>8</sup> quantifient le coût de l'aide liée en comparant les prix d'achat avec une aide liée avec le coût de transactions commerciales alternatives. Elles arrivent à la même conclusion : à cause de l'aide liée, les prix d'achat sont plus élevés de plus de 20 % en moyenne. Des observations similaires ont été faites sur la base d'entretiens avec des gestionnaires de projets et d'études de cas.

D'après l'évaluation de l'efficacité de l'aide non liée en termes de développement<sup>9</sup>, les coûts indirects de l'aide liée doivent également être pris en compte<sup>10</sup> :

- Coûts récurrents,
- Frais d'expédition,
- Retards de livraison,
- Qualité des biens financés,
- Impact environnemental de certains flux d'aide sectorielle, tels que les infrastructures,
- Création de barrières à l'accès aux marchés (distorsion des échanges),
- Impact sur la dette extérieure du pays bénéficiaire,
- Allocation inefficace de ressources suite à l'achat ou à la sélection de projets inappropriés ou de priorité moindre,
- Absence d'appropriation, entrave de la responsabilité des pays partenaires en ce qui concerne le développement financé par de l'aide publique et limitation des efforts plus larges pour promouvoir leur intégration dans l'économie mondiale.

Les coûts directs et indirects tendent à réduire les avantages nets potentiels de l'aide. On appelle cet effet le «shadow grant element»<sup>11</sup> : en définitive, la valeur du prêt d'aide liée

<sup>7</sup> C.J. Jepma, *The tying of aid*, Development Centre Studies, OECD, 1991

<sup>8</sup> Osei, B, *How tied aid affects the cost of aid-funded projects in Ghana*, African Economic Research Consortium, 2003, Osei B, *The cost of aid tying to Ghana*, AERC, 2004, OECD, *The developmental effectiveness of food aid. Does tying matter?*, 2006.

<sup>9</sup> ODI, *Thematic study, The developmental effectiveness of untied aid: evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs, Phase one report, 2008 and Draft synthesis of phase 2 report, 2009.*

<sup>10</sup> Une partie de ces coûts indirects est également observée avec l'aide non liée.

est inférieure à sa valeur nominale. Morrissey et White (1996)<sup>12</sup> parviennent à la conclusion que le financement associé réduit la concessionnalité de l'aide plus que les autres crédits d'aide liés.

Toutefois, il convient de noter les effets positifs de l'aide liée dans le cas spécifique de la gouvernance financière. Une étude plus récente a démontré que l'aide liée réduit les risques d'aléa moral<sup>13</sup> dans les pays où la corruption est élevée et où les fonds peuvent être détournés des priorités de l'aide (Amegashie et al. 2007<sup>14</sup>). Le fait d'avoir recours à l'aide liée permet ainsi de réduire le risque que le soutien financier ne soit pas utilisé pour atteindre les objectifs convenus. Cette même étude montre que les donateurs réduisent la proportion d'aide liée et partiellement liée à mesure que la gouvernance dans le pays bénéficiaire s'améliore. Les agences multilatérales utilisent l'aide liée et partiellement liée pour contrôler les comportements opportunistes des bénéficiaires et récompenser les comportements adéquats en augmentant l'aide budgétaire. Toutefois, cette conclusion ne s'applique pas aux donateurs bilatéraux qui ne semblent pas utiliser l'aide liée pour contrôler les aléas moraux. Cette catégorie de donateurs peut aussi l'utiliser pour promouvoir la redistribution des revenus à des groupes d'intérêt spécifiques dans leur pays.

#### *Tentatives de FINEXPO pour pallier ces limites*

En théorie, FINEXPO examine ces coûts indirects via le questionnaire grâce auquel l'institution évalue si un projet comporte un risque élevé d'augmentation des coûts indirects.

- La qualité des biens et services fournis peut être évaluée sur base de la proposition technique du candidat,
- La nature de l'appel d'offre est connue (appel d'offre publique ou négociation directe) et des études de prix peuvent être commandées par l'Inspecteur des Finances,
- Des informations sur l'impact environnemental doivent être fournies, et une étude complète peut être demandée dans certains cas,
- En ce qui concerne les prêts d'État à État, le pays bénéficiaire doit faire preuve de son engagement dans une lettre prioritaire adressée au Ministère des finances, et le candidat doit soumettre une évaluation de capacité institutionnelle,
- La pertinence en termes de développement doit également être démontrée, bien qu'aucune étude spécifique ne soit requise.

L'équipe a évalué si les mesures théoriques étaient effectivement mises en œuvre (voir chapitre 4).

<sup>11</sup> Yassin, Aid-tying and the real value of foreign assistance: the case of Sudan, Pakistan Development review, 1991, Osei (2003) op cite, Morrissey and White, Evaluating the concessionality of tied aid, Manchester School of Economic and social studies, 1996.

<sup>12</sup> Op cite.

<sup>13</sup> L'aléa moral est un problème mandant-mandataire qui survient lorsque l'une des parties (le mandataire) agit au nom de l'autre partie (le mandant). Le mandataire a généralement plus d'informations sur ses actions ou intentions que le mandant, car le mandant ne peut généralement pas contrôler le mandataire. Le mandataire peut être incité à agir de manière inappropriée (du point de vue du mandant) si les intérêts du mandant et du mandataire ne sont pas alignés.

<sup>14</sup> Amegashie, Ouattara, Strobl, Moral Hazard and the composition of transfers: theory with an application to foreign aid, CESifo, 2007.

### 3.2.2. Coût et effets pour le pays donateur

#### Hypothèses de l'équipe sur le coût de l'aide liée

Le coût spécifique de l'aide liée pour le pays donateur peut être limité lorsque:

- Un appel d'offres public est lancé: dans ce cas, un client peut choisir entre plusieurs offres et trouver un équilibre entre qualité et prix. Si une offre soutenue par une aide liée n'est pas la meilleure selon le client, elle ne sera pas retenue. Il peut y avoir une distorsion des échanges en raison de la concurrence entre les instruments financiers concessionnels, mais le risque que le coût du projet ne soit pas approprié est faible. Un instrument tel que FINEXPO peut servir de garantie pour le projet, augmenter le niveau de transaction potentiel pour une petite entreprise, et soutenir celle-ci face à une rude concurrence.
- Le pays ne peut accéder aux prêts commerciaux en raison des restrictions du Fonds monétaire international (FMI). Dans ce cas, un crédit à l'exportation soutenu par une aide publique est obligatoire et un instrument tel que FINEXPO est nécessaire pour pénétrer sur un marché.

L'objectif de l'aide liée est d'augmenter les échanges commerciaux. **Des études récentes ont montré que l'augmentation des exportations est proportionnelle au développement de l'aide non liée:** les flux d'aide ont un impact positif significatif sur les exportations (Zarin-Nejadan et al 2008<sup>15</sup>, Martinez-Zarzoso et al. 2008<sup>16</sup>). Les effets sur la création d'emploi n'ont pas été démontrés: l'aide liée ne permet pas la création d'un grand nombre d'emplois dans le pays donateur. Les avantages financiers semblent profiter à des entreprises et groupes spécifiques du pays donateur. L'impact de l'aide liée sur la balance des paiements est infime. Toutefois, le financement associé<sup>17</sup> semble avoir un impact proportionnellement plus positif sur la balance des paiements du donateur. D'un autre côté, des études sur le déliement de l'aide ont montré que cela n'a aucun effet négatif du côté du donateur.

Il est possible que la position du Fonds monétaire international (FMI) et de l'OCDE sur l'aide liée change dans les années à venir. En effet, selon la dernière étude sur l'efficacité de l'aide déliée en termes de développement<sup>18</sup>, la distorsion des échanges n'est pas entraînée par l'aide liée, mais par l'aide en soi. De plus, le contexte mondial de l'aide connaît des mutations en profondeur. Des pays qui ne font pas partie du CAD, tels que la Chine ou l'Inde, jouent un rôle de plus en plus important dans le financement concessionnel du développement. Leurs financements sont octroyés à très grande échelle, et le plus souvent sous forme de prêts concessionnels liés avec peu de conditions. Ils sont donc très attractifs et affectent le poids relatif de l'aide bilatérale octroyée par les membres du CAD.

<sup>15</sup> Zarin-Nejadan, Monteiro et Noormamode, The impact of ODA on donor country exports: some empirical evidence for Switzerland, University of Neuchâtel, 2008.

<sup>16</sup> Martinez-Zarzoso, Nowak-Lehmann et Klasen, Does German development aid promote German exports, Goettingen: Ibero-America institute of Economic research, 2008.

<sup>17</sup> Le financement associé est la combinaison de l'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement, afin de former des paquets de financement. Les paquets de financement associé sont soumis aux mêmes critères de concessionnalité, de pertinence en termes de développement et d'éligibilité du pays bénéficiaire que les crédits d'aide liée.

<sup>18</sup> The developmental effectiveness of untied aid: evaluation of the implementation of the Paris declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs, ODI, 2009.



### 3.2.3. Observations faites dans le pays bénéficiaire

Il est intéressant de noter que certains représentants des gouvernements, notamment au Ghana, ont une vision personnelle plus large à propos de la question de l'aide liée/dé liée puisqu'ils incluent le risque de diminution des flux dans les conséquences du déliement de l'aide, qui ne profiterait pas suffisamment aux entreprises des pays donateurs. «*Si les entreprises chinoises finissent par remporter une grande partie des appels d'offres pour des biens et services financés par les pays européens, et puisque l'aide chinoise est complètement liée, les gouvernements européens pourraient être moins enclins à fournir de l'aide au Ghana, ce qui aurait un impact sur le volume total des flux d'aide vers le pays. D'un autre côté, l'aide liée fournie par de petits pays pourrait entraîner une absence de concurrence entre les fournisseurs. Par conséquent, les politiques d'aide déliée pourraient être pratiquées entre les pays de l'UE uniquement, ou sur la base d'une réciprocité multilatérale qui supposerait que les marchés d'aide déliée ne soient ouverts qu'aux fournisseurs qui eux-mêmes accepteraient de délier leur aide*<sup>19</sup>.»

Ceci suggère que le débat sur l'aide liée/dé liée ne devrait pas seulement prendre en considération l'efficacité de l'aide, mais également l'impact probable sur la volonté du contribuable de financer une aide au développement si les avantages pour l'économie du pays donateur devenaient trop faibles.

## 3.3. Politique fédérale belge de commerce extérieur

La Belgique est un petit marché ouvert dans lequel le commerce extérieur joue un rôle de première importance. La Belgique est l'un des pays les plus ouverts au monde. L'exportation de biens et services représente environ 80 % de son Produit intérieur brut (PIB)<sup>20</sup>.

Depuis la réforme de l'État de 1988, le commerce extérieur relève de la compétence des régions. La réforme institutionnelle du 8 août 1988 stipule que les Régions sont responsables de la politique des échanges internationaux et des exportations (les trois organisations régionales chargées de promouvoir le commerce extérieur ont été établies au début des années 1990). La politique de commerce étant une compétence régionale, ceci implique qu'il n'existe *de jure* aucune politique fédérale explicite pour les échanges et les exportations. Cependant, *de facto*, la politique fédérale belge de commerce extérieur s'aligne sur la politique européenne<sup>21</sup>. Les régions mettent ensuite en œuvre la politique de commerce et fixent leurs propres stratégies dans ce cadre.

La politique de commerce extérieur belge peut se résumer ainsi<sup>22</sup>:

1. En tant que nation avec une longue tradition de commerce extérieur, la Belgique a adopté une politique d'«économie ouverte». La libéralisation des échanges est la première politique. La Belgique insiste en permanence pour que les derniers obstacles au commerce, tarifaires ou non, soient supprimés. Les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont nombreuses, dynamiques et innovantes, forment la base de la vie économique belge. Des procédures inefficaces et souvent inutiles freinent leurs activités commerciales à l'étranger.
2. Conformément aux politiques européennes, la Belgique soutient la position des pays en développement dans le système des échanges mondiaux. La Belgique contribue aux efforts de l'OMC pour aider les pays en développement à faire face aux défis de la mondialisation.
3. Le développement durable au niveau mondial est un objectif qui s'insère dans le cadre de la politique extérieure belge<sup>23</sup>. Le site internet du SPF Affaires étrangères

<sup>19</sup> Cette citation ne reflète pas la position officielle du gouvernement du Ghana mais est intéressante dans la mesure où l'idée que les Européens devraient protéger leur présence en Afrique contre des concurrents agissant selon d'autres règles a également été défendue par des représentants officiels africains dans d'autres contextes. Voir l'évaluation de la coopération de la France avec le Cameroun menée de 2001 à 2007, SEE, 2009.

<sup>20</sup> Source: Office national du Dueroire ONDD [www.ondd.be](http://www.ondd.be)

<sup>21</sup> Source: Entretien Ministère des affaires économiques.

<sup>22</sup> Source: Organisation mondiale du commerce, 1999 et entretien Ministère des affaires économiques.

souligne le caractère globalisant de cette politique: «*L'économie, la politique sociale et la protection de l'environnement doivent progresser main dans la main et se renforcer mutuellement en tant que composantes du développement durable*». Les règles commerciales belges soulignent l'importance de la relation avec les normes environnementales internationales, la sécurité alimentaire et la qualité. Les politiques belges soutiennent l'établissement de normes internationales et visent une surveillance au niveau international pour s'assurer que ces normes sont bien respectées. La Belgique soutient explicitement le programme de développement durable de l'OCDE (2001)<sup>24</sup>.

4. La Belgique soutient la relation entre commerce et normes internationales de travail telles qu'établies par l'Organisation internationale du travail.

Au vu de l'évolution constante du contexte national et international, le gouvernement belge considère certain(e)s pays/régions comme des pays/régions prioritaires pour renforcer les réseaux relationnels et économiques, en partenariat avec les Régions et le SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement. En pratique, ces «pays prioritaires» ne sont explicitement favorisés qu'en termes de coopération au développement. Il n'existe pas de secteurs ou de pays prioritaires pour les échanges et les exportations clairement identifiés au niveau fédéral<sup>25</sup>.

Les secteurs pris en compte par FINEXPO ne sont identifiés ni par le SPF Affaires étrangères ni par le SPF Affaires économiques, mais par les arrangements de l'OCDE. Dans le cadre de ces arrangements, seuls quelques secteurs sont éligibles, tels que le secteur de l'eau, du transport des personnes, de l'électrification en milieu rural, des réseaux téléphoniques en milieu rural (seulement dans certaines conditions) et du renforcement des capacités.

*Dans la pratique, la politique commerciale belge est pleinement conforme aux politiques européennes, basées sur une vision libérale des relations commerciales internationales. L'une de ces politiques consiste à soutenir les pays en développement au sein du système mondial.*

### 3.4. Politique d'aide publique fédérale belge

Les objectifs généraux de la coopération au développement international belge sont inscrits dans la loi relative à la coopération internationale belge du 25 mai 1999<sup>26</sup>.

La loi décrit l'APD belge comme étant «l'ensemble des contributions des différentes autorités belges, à la fois fédérales et décentralisées, en matière d'aide au développement, qui sont reconnues par le CAD de l'OCDE».

Au paragraphe 10, la loi souligne l'importance du développement durable comme principe directeur et en définit le concept<sup>27</sup>, tandis que le paragraphe 11 se concentre sur la participation active de tous les secteurs de la société, sans restreindre les activités au secteur public, mais en impliquant explicitement le secteur privé et la société civile<sup>28</sup>.

L'article 3 du titre III de la loi spécifie les objectifs de la coopération au développement international belge:

<sup>23</sup> Source: [www.diplomatie.belgium.be/fr/politique/index.jsp](http://www.diplomatie.belgium.be/fr/politique/index.jsp)

<sup>24</sup> Source: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>25</sup> Source: Entretien Ministère des affaires économiques.

<sup>26</sup> En néerlandais: 25 mei 1999: "Wet betreffende de Belgische internationale samenwerking".

<sup>27</sup> On a utilisé la définition internationale du développement durable: "ontwikkeling, gericht op de bevrediging van de actuele behoeften, zonder de behoeften van de komende generaties in gevaar te brengen, en waarvan de verwezenlijking een veranderingsproces vergt waarbij de aanwending van de hulpbronnen, de bestemming van de investeringen, de gerichtheid van de technologische ontwikkeling en de institutionele structuren worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften".

<sup>28</sup> Appelé «partenariat», avec une attention spécifique portée aux capacités locales, à la décentralisation et à l'appropriation par le partenaire bénéficiaire, avec participation de la société civile et du secteur privé.

*La coopération internationale belge a pour objectif prioritaire le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement.*

Ces critères de pertinence pour le développement sont définis dans l'article 4 du titre III:

- Renforcement des capacités institutionnelles et de gestion;
- Impact économique et social;
- Viabilité technique et financière;
- Efficacité de la procédure d'exécution prévue (efficacité opérationnelle);
- Attention portée à l'égalité entre hommes et femmes;
- Respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement.

La coopération internationale belge contribue aux objectifs généraux en travaillant au renforcement de la démocratie et l'état de droit à travers les principes de bonne gouvernance et de respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en se concentrant en particulier sur la lutte contre toute forme de discrimination fondée sur des motifs sociaux, ethniques ou religieux, sur une philosophie de vie ou sur le genre.

L'article 7 expose les cinq secteurs sur lesquels se concentre la coopération au développement belge:

- Les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive;
- L'enseignement et la formation;
- L'agriculture et la sécurité alimentaire;
- L'infrastructure de base;
- La prévention de conflits et la consolidation de la société, en ce compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

On trouve également cinq secteurs transversaux:

- Égalité des sexes;
- Environnement;
- Économie sociale;
- Droits de l'enfant depuis 2005;
- VIH et SIDA depuis mars 2006.

La loi de mai 1999 est sur le point d'être modifiée. La portée de l'évaluation étant limitée à 2008, l'évolution de la loi ne sera pas prise en compte dans l'évaluation.

Dans la loi de 1999, la relation entre «commerce» et «aide» est principalement formulée en termes de pré-conditions. Depuis 2004, la Belgique a formulé de manière plus précise le rôle du secteur privé dans les processus de développement. Dans la note politique d'avril 2004 «Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement»<sup>29</sup>, il est indiqué que le secteur privé doit jouer un rôle pivot dans le processus de développement. D'après la note, le rôle du secteur public est de créer un «environnement propice» pour le développement du secteur privé. Un rôle particulier est réservé aux petites et moyennes entreprises, qui sont considérées comme le moteur de toute économie. Le soutien public belge au secteur privé dans le contexte de l'aide au développement doit prendre en considération les critères suivants:

<sup>29</sup> Beleidsnota "Ondernemen tegen Armoede en voor Ontwikkeling" (Ministre Marc Verwilghen - avril 2004).

- Pertinence pour le développement, telle que définie par l'OCDE, prenant en considération les accords internationaux sur le travail tels que définis par l'Organisation internationale du travail (OIT);
- Transparence et mécanismes de soutien soumis à un contrôle et à un suivi;
- Poursuite du caractère non lié de l'aide;
- Additionalité: les interventions doivent s'ajouter au marché et non le remplacer. Les interventions doivent être conformes au marché et ne peuvent être source d'une concurrence déloyale;
- Durabilité dans le sens de résultats positifs permanents;
- Complémentarité et synergie avec d'autres sources d'appui et d'autres partenaires, tels que les organisations internationales et les banques de développement.

Lors d'une réunion de l'OMC à Hong Kong en 2005, l'Union européenne a indiqué qu'elle rendait opérationnelle la stratégie européenne «Aide pour le commerce». En parallèle aux négociations concernant les accords de partenariat économique (APE) (cinq des APE sont signés avec des pays prioritaires pour la coopération au développement belge), le Ministère belge des affaires étrangères a élaboré sa propre stratégie «Aide pour le commerce» en 2008<sup>30</sup>. Les composantes importantes de la stratégie sont la recherche d'une coordination plus forte entre les donateurs et les institutions financières, un soutien plus grand aux gouvernements des pays en développement et un soutien pour le développement des capacités des petits agriculteurs dans les pays en développement. L'importance du commerce a également été mise en évidence dans la note politique générale pour 2008: la stimulation du secteur privé, cohérente et complémentaire aux actions des autres acteurs, est l'une des interventions nécessaires pour assurer la croissance économique et améliorer les conditions de vie.

### 3.5. Logique d'intervention de FINEXPO

FINEXPO est un instrument financier public qui doit contribuer à l'aide au développement et à la promotion des exportations. La pertinence et l'efficacité de FINEXPO doivent donc être évaluées en se référant au cadre stratégique de ces deux domaines.

Toutefois, en raison de l'évolution institutionnelle de la Belgique, la promotion des exportations est désormais une responsabilité régionale et, comme il a été indiqué plus haut, aucune stratégie explicite récente n'a été formulée au niveau fédéral. De plus, FINEXPO n'est pas tenu de se conformer à la politique d'aide au développement fédérale décrite ci-dessus.

Enfin, aucun document stratégique et aucune déclaration de politique générale ne permettent de définir un «arbre des objectifs» explicite qui pourrait servir de base pour évaluer l'instrument.

Afin d'obtenir une base d'évaluation, l'équipe d'évaluation a reconstruit une logique d'intervention sur base d'une analyse documentaire et d'entretiens, présentée dans le rapport de démarrage, et discutée avec le comité de pilotage. La proposition de logique d'intervention est présentée à la page 28.

<sup>30</sup> Source [http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/strategie\\_belge\\_aide\\_au\\_commerce\\_tcm313-65234.pdf](http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/strategie_belge_aide_au_commerce_tcm313-65234.pdf)

### 3.6. Évolution de l'aide déliée belge

La Belgique fait partie des bailleurs de fonds les plus avancés en matière de déliement. D'après les différents rapports d'avancement de l'OCDE sur le sujet, l'évolution de l'aide déliée en Belgique comparée aux autres bailleurs de l'OCDE est la suivante:

Tableau 1: Ratio du déliement de l'APD bilatérale aux PMA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgique	0,857	0,49	0,97	0,99	0,99	0,99	0,97	0,99
Tous bailleurs	0,509	0,53	0,60	0,70	0,68	0,76	0,85	0,87

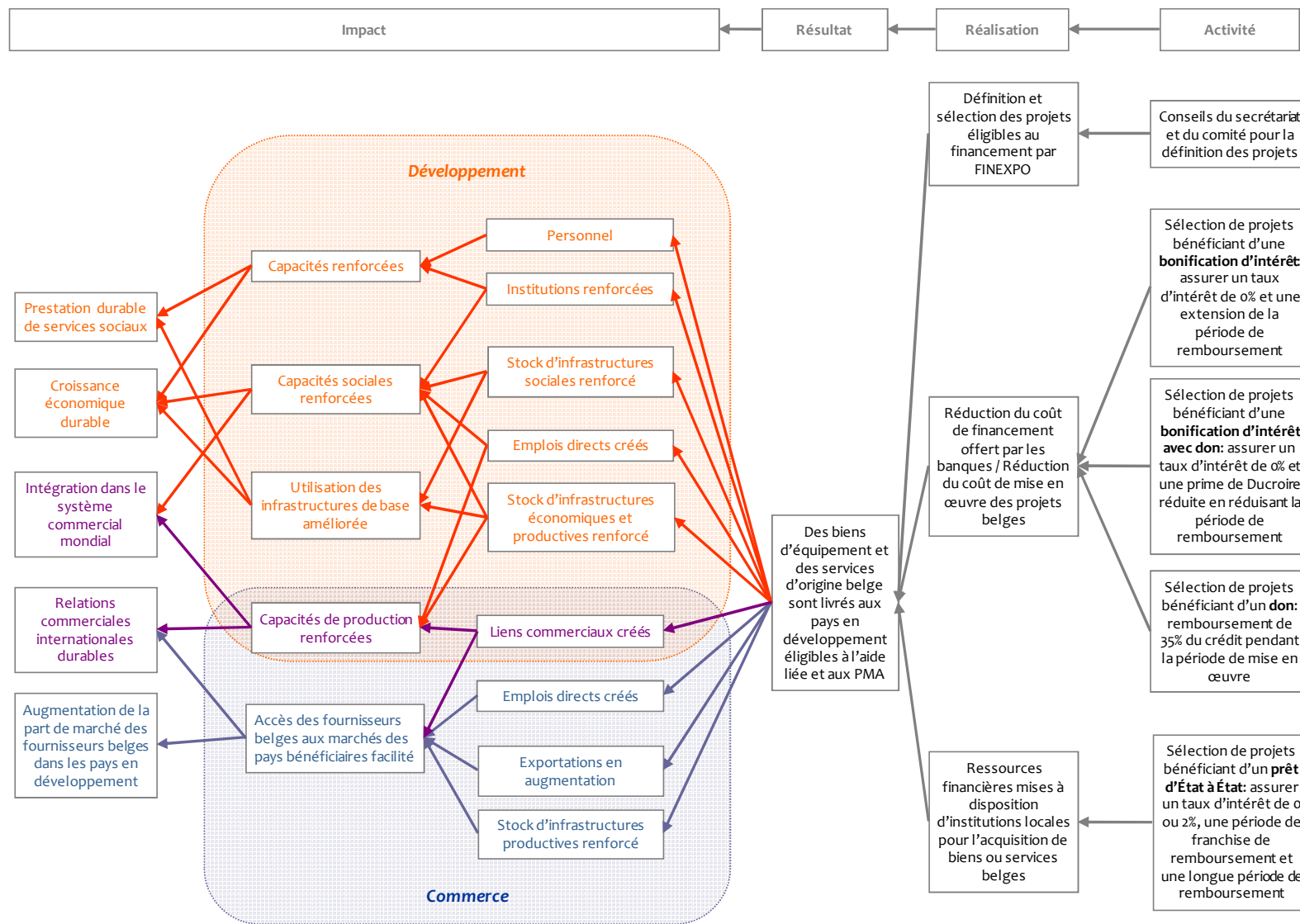
Sources: Base de données SNCP de l'OCDE concernant la mise en œuvre de la recommandation du CAD, compte-rendu 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009

Tableau 2: Système de notification du pays créancier (SNPC) et données agrégées CAD sur le caractère lié de l'aide en 2006

	APD bilatérale SNPC (M US\$)	APD bilatérale SNPC, part de l'APD bilatérale CAD (%)	Suivi du caractère lié dans le SNPC comme part de l'APD bilatérale CAD	Taux de suivi pour APD bilatérale CAD, sauf CT et frais d'administration
Belgique	1545	100	100	100
Tous bailleurs	95247	96	89	79,5

Source: Base de données SNPC, OCDE, The developmental effectiveness of untied aid, phase one report, ODI, octobre 2008

Proposition de reconstruction de la logique d'intervention



## 4. CONSTATS

### 4.1. Pertinence

*L'évaluation de la pertinence est traitée en cinq questions.*

*La première question a pour but de déterminer si la pertinence du projet par rapport aux deux objectifs de FINEXPO est recherchée dès le lancement du projet. Cela suppose que l'évaluation mette l'accent sur les procédures et les moyens mis en œuvre pour assurer la sélection.*

*Les questions 2 et 3 visent le même objectif que la question 1 mais insistent sur deux aspects de la pertinence en termes de développement, la question 3 (la durabilité environnementale) étant explicitement exigée par les principes directeurs de l'OCDE.*

*Les questions 4 et 5 évaluent la pertinence des projets eux-mêmes. La question n'est pas «De quelle manière FINEXPO évalue-t-il la pertinence?» mais «Les projets sont-ils réellement pertinents?». C'est pourquoi l'évaluation ne met pas l'accent sur les procédures mais sur l'intervention. Les consultants n'étant pas en mesure d'évaluer directement la pertinence des projets, des critères indirects ont été utilisés pour répondre à ces questions.*

#### 4.1.1. Q1. Dans quelle mesure la pertinence a-t-elle constitué un critère de sélection?

*Les critères à remplir pour un projet ne sont pas spécifiques et ne sont pas évalués sur base de critères de référence préalablement définis.*

Le comité ne fonde pas ses avis sur une liste de contrôle ou sur une liste d'indicateurs précise. En théorie<sup>31</sup>, les critères de sélection appliqués sont les suivants:

- La part des composantes nationales/étrangères des biens ou des services proposés;
- L'existence d'une concurrence avec d'autres entreprises étrangères bénéficiant aides publiques (pour assurer des conditions de concurrence équitables);
- Le nombre d'heures de main-d'œuvre générées par le projet en Belgique;
- La pertinence en matière de développement pour le pays bénéficiaire;
- La viabilité commerciale du projet;
- Le prix des biens et des services exportés;
- Le projet doit constituer une priorité pour les autorités du pays bénéficiaire;
- Les compétences locales nécessaires sont disponibles (ou fournies) pour utiliser l'équipement livré (formation, suivi, entretien, pièces détachées);
- L'impact sur l'environnement;
- Le niveau d'endettement du pays et sa capacité à rembourser l'emprunt;

<sup>31</sup> Source : documents de présentation de FINEXPO



- Les financements disponibles dans le portefeuille FINEXPO.

Aucun critère n'est précisément défini par des indicateurs ou des seuils.

Toutes les entreprises qui souhaitent recevoir une aide de FINEXPO doivent remplir un questionnaire commun. Les questionnaires sollicitent des renseignements sur 7 des 11 critères. Les entreprises doivent évaluer l'incidence économique du projet pour la Belgique ainsi que les composantes étrangères du projet. Elles doivent fournir des renseignements concernant la création d'emplois (ce critère a été retiré de la sélection dans les versions récentes du questionnaire), l'impact du projet sur l'environnement et le potentiel de développement dans le pays bénéficiaire avec notamment une évaluation de la capacité institutionnelle. Les entreprises doivent également fournir une structure des coûts détaillée.

*La pertinence du projet pour le développement du pays bénéficiaire est très peu justifiée dans les réponses fournies par les entreprises au questionnaire FINEXPO.*

Concrètement, les entreprises fournissent des renseignements généraux sur ces critères. Les dossiers ne fournissent pas de preuve d'évaluation précise ou approfondie. Ils ne mentionnent pas non plus l'existence d'analyses menées sur les entreprises par FINEXPO afin de vérifier les renseignements généraux fournis. Sur les 108 dossiers étudiés au total, cinq seulement contenaient une étude précise du contexte (quatre dossiers pour des bonifications d'intérêt et un dossier de don) et seuls trois mentionnaient de manière explicite les stratégies nationales (deux dossiers pour des prêts d'État à État et un dossier pour une bonification d'intérêt). Aucun des dossiers examinés n'évoquait la qualité de la gouvernance du pays bénéficiaire ou la stratégie de développement de la Belgique.

En ce qui concerne la pertinence du projet pour un **développement durable** sur le plan environnemental, 29 dossiers fournissent une étude environnementale. Parmi ces études, 18 étaient préparées par le demandeur lui-même. Aucune exigence spécifique ne précise que l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement doit être effectuée par un organisme externe.

*Les commentaires recueillis sur la pertinence pour le développement sont généralement positifs mais ils ne sont pas systématiques et ne reposent pas sur des études formelles.*

Les deux tiers des dossiers ont fait l'objet d'un commentaire spécifique sur la pertinence de l'intervention pour le développement durable du pays bénéficiaire. Ces commentaires sont émis par les ambassades de Belgique dans les pays bénéficiaires (44 commentaires), la Banque mondiale ou d'autres banques internationales (30 commentaires) et le SPF Commerce extérieur (16 commentaires). Certains avis ont également été émis par la CTB, la CE et l'OCDE.

Sur les 63 dossiers de prêts d'État à État sélectionnés, 65 % (dont 75 % des prêts non liés) ont reçu des commentaires, de même que 46 % des dossiers de bonification d'intérêt. Parmi ces commentaires, 87,5 % étaient positifs. Cependant, les remarques semblent davantage fondées sur l'opinion des interlocuteurs que sur une analyse formelle et systématique. En effet, les recommandations ne citent pas les stratégies ou les priorités belges ou locales et les dossiers ne font pas allusion à la mise en œuvre d'une analyse formelle.

57 % des dossiers comprenaient des observations sur la capacité institutionnelle du pays bénéficiaire. 61 % des observations n'étaient faites que par l'entreprise bénéficiaire. Les autres observations étaient fournies par la Banque mondiale et, dans certains cas exceptionnels, par l'ambassade de Belgique, la DGCD ou FINEXPO. Sur 25 recommandations, 15 étaient positives (12 étaient négatives, 2 projets ont reçu deux commentaires) et trois projets ont reçu davantage d'observations négatives au moment de la décision :

- Dragage de la rivière Pasig, Philippines, bonification d'intérêt (l'ambassade a reconnu la pertinence du projet mais d'après la Banque mondiale, ce projet n'était pas une priorité);
- Soutien d'une clinique en Mongolie, prêt d'État à État (la Banque mondiale a exigé des alternatives);
- Fourniture et installation de systèmes de surveillance au port de Douala, Cameroun, prêt d'État à État (l'ambassade a reconnu la pertinence mais d'après la Banque mondiale, le dragage et la réhabilitation du port étaient plus importants).

Une observation négative au moment de la décision ne signifie pas que la situation n'a pas évolué une fois que le projet a été mis en place. En effet, FINEXPO a reçu des commentaires positifs sur les projets après leur mise en œuvre).

L'intervention des banques de développement dans le pays et le secteur concerné par le projet peut aussi être considérée comme un proxy de la pertinence du projet pour le développement. De telles interventions sont observées dans 35 % des dossiers.

*Les entreprises fournissent des renseignements concernant l'impact économique potentiel du projet pour la Belgique...*

En ce qui concerne la pertinence pour l'**économie belge**, 97 des 108 dossiers examinés fournissent des renseignements sur la part des composantes étrangères pour la mise en œuvre des projets et 54 dossiers donnent des informations sur le nombre total d'emplois qui devraient être créés. Les taux de rentabilité internes économiques et commerciaux ne sont ni calculés ni présentés dans les dossiers.

Aucun dossier ne faisait référence à la conduite d'évaluation par l'entreprise de la pertinence pour l'économie belge, par exemple une étude quantitative menée par un organisme indépendant.

*Les commentaires recueillis concernant la pertinence des projets pour l'économie belge sont positifs.*

39 % des dossiers étudiés ont fait l'objet d'un avis concernant l'impact économique du projet sur l'entreprise ou sur l'économie belge. Les avis ont été émis par les ambassades de Belgique dans les pays bénéficiaires ou par le SPF Affaires étrangères pour 42 % des prêts d'État à État et pour 35 % des bonifications d'intérêt. 88 % des commentaires étaient positifs mais cinq projets ont reçu des commentaires contradictoires:

- Dragage des ports d'El Bluff et de Corinto, Nicaragua, bonification d'intérêt
- Construction de la gare routière Half-way-tree à Kingston, Jamaïque, bonification d'intérêt
- Livraison de 30 bus, Jamaïque, bonification d'intérêt
- Fourniture et installation de systèmes électroniques et de systèmes de télécommunication dans les bureaux du parlement, Ghana, bonification d'intérêt
- Livraison et assemblage d'un injecteur de puissance pour la centrale hydroélectrique de Sanga, RDC, prêt d'État à État

L'évaluation de la pertinence pour le commerce extérieur et pour l'économie belge est effectuée par les membres du comité. Ces évaluations ne mettent en œuvre aucune méthodologie préétablie et les projets ne sont pas comparés à une stratégie commerciale nationale prédéfinie.

- Le SPF Affaires économiques est chargé d'analyser l'impact des projets sur l'économie belge. Le SPF évalue la stratégie d'exportation de l'entreprise

sur la durée grâce à des visites semestrielles. À titre officieux, les deux principaux critères sont: (i) la base de connaissances: la proportion de recherche et de développement qui a lieu en Belgique et (ii) la confiance en la stratégie d'internationalisation de l'entreprise concernée. Aucun des critères explicites suivants n'influe sur le jugement du ministère: l'appartenance de l'entreprise à des Belges (critère considéré comme non pertinent dans une économie ouverte), la priorité relative du secteur pour l'économie belge (aucune priorité n'a été définie), l'effet positif du projet sur la balance commerciale de la Belgique (il n'existe aucune évaluation relative des recettes d'exportation), le taux absolu de création d'emplois dans l'économie belge (ce critère a été retiré du questionnaire), une proportion minimale explicite de produits d'origine belge (aucun pourcentage minimal défini).

- L'Office national du Du croire (ONDD), membre du comité FINEXPO, est chargé d'effectuer une analyse des risques pour l'organisation bénéficiaire ou l'entreprise (souscription de l'entreprise). Le secrétariat de FINEXPO ne conserve pas de trace de ces évaluations de manière organisée.

Au moment de la soumission de la proposition/de la demande, la pertinence quant au respect des politiques du pays bénéficiaire n'est pas testée de manière explicite. Cependant, dans la majorité des cas, les décisions du comité concernant la pertinence en matière de développement sont unanimes. On suppose que si un bénéficiaire demande un bien ou un service particulier, celui-ci est pertinent par définition. Il n'existe aucune définition standard de la contribution du partenaire local à la formulation du projet. Le plan de développement national, le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou les plans de développement du secteur ne sont pas systématiquement consultés. L'évaluation de la pertinence en matière de développement s'effectue en grande partie à partir des communications avec les ambassades et la Banque mondiale. Les avis de ces institutions semblent fondés sur l'opinion des interlocuteurs et non sur une analyse formelle.

S'agissant de commerce extérieur, il n'existe pas de politique nationale formalisée. Il n'existe donc pas de référence permettant d'évaluer la pertinence des transactions pour la politique commerciale belge. L'évaluation de la pertinence du projet pour l'économie belge est effectuée par le SPF Affaires économiques et se fonde principalement sur des critères subjectifs de «connaissance de l'entreprise». Dans la plupart des cas, les taux de rentabilité internes financiers et commerciaux<sup>32</sup> ne sont pas calculés. L'ONDD est chargé de l'analyse des risques pour l'institution bénéficiaire et pour l'entreprise. Sur ce critère également, les décisions du comité étaient généralement unanimes.

Il est donc possible d'affirmer que la pertinence en matière de commerce ou de développement ne constitue pas un critère de sélection puisque les principaux concepts n'ont pas été traduits en définition opérationnelle avec des indicateurs ou des critères.

<sup>32</sup> Les taux de rentabilité internes commerciaux sont calculés en ajoutant une marge acceptée (100 points de base ou plus) au rendement moyen des obligations d'État sur le marché secondaire le mois précédent. Les taux de rentabilité internes commerciaux sont valides du 15 de chaque mois au 14 du mois suivant.

#### 4.1.2. Q2. Dans quelle mesure la durabilité potentielle des projets a-t-elle été prise en compte?

*La durabilité potentielle est principalement considérée sous l'angle de la viabilité technique.*

En ce qui concerne la **durabilité potentielle** des projets, 56 % des questionnaires fournissent une évaluation de la «capacité technique» de l'institution bénéficiaire. L'évaluation du client est généralement limitée à la capacité nécessaire pour mettre en œuvre le projet. Des questions comme celles de la stabilité de l'institution bénéficiaire ou de la stabilité politique du pays sont peu abordées, voire pas du tout. Seuls trois projets ont reçu des commentaires de la part du comité sur cette question:

- Livraison de bus, Ghana: le comité a exigé une évaluation institutionnelle du client, Metro Mass Transit.
- Réhabilitation d'un réseau virtuel optique, Côte d'Ivoire: le comité a demandé des informations supplémentaires sur la stabilité politique.
- Réhabilitation du métro de Manille, phase II, Philippines: le comité a demandé des renseignements supplémentaires sur les liens avec l'un des partenaires locaux, la Light Rail Transit Authority (LRTA).

Dans certains cas, les dossiers comprennent aussi une planification d'activités de développement des capacités pour le bénéficiaire grâce, par exemple, à des séances de formation du personnel local (la formation est limitée à l'utilisation de l'équipement fourni). Dans presque tous les cas, «développement des capacités» signifie «renforcement des capacités des employés sur le plan technique». Pour deux projets (télécommunications en Tanzanie et approvisionnement en eau au Soudan), le comité a demandé l'augmentation de la part allouée à l'entretien et à la formation. Les formations ne concernent jamais les aspects institutionnels.

En outre, dans trois cas, FINEXPO a demandé à l'entreprise bénéficiaire d'adapter ses moyens technologiques au contexte local:

- Centre de déchets hospitaliers (livraison d'un incinérateur de déchets hospitaliers), Vietnam, 2004,
- CLIP (Clinical Laboratory Improvement Project, projet de réhabilitation des laboratoires cliniques: fourniture d'équipements de laboratoire aux centres de santé) II, Ghana, 2008,
- Réhabilitation, rénovation et construction de la polyclinique de Khanh Hoa, Vietnam, 2001.

La stabilité politique est en partie évaluée par l'ONDD puisque, comme indiqué à la section 4.1.1, il est chargé de l'analyse des risques pour l'organisation bénéficiaire.

*Les projets sont soutenus par les bénéficiaires mais l'implication des partenaires locaux dans la conception des projets n'est pas toujours claire.*

L'existence (ou l'absence) **d'un partenaire local n'est jamais mentionnée dans les dossiers**, sauf pour trois projets mis en œuvre par une PME (2 projets au Ghana et un en Mongolie). Cependant, les entretiens avec les représentants des entreprises bénéficiaires montrent que la plupart des projets sont mis en œuvre avec un partenaire local clairement identifié.

La participation locale à la conception du projet est variable selon le projet mais est importante au moment de sa mise en œuvre. Au Vietnam par exemple, si la participation du comité populaire ou d'un autre «client» est claire durant la mise en œuvre du projet, on ne connaît pas leur implication dans la conception du projet. Au Ghana, la participation des partenaires locaux semble plus importante. Dans tous les projets, on observe une volonté politique forte des ministères responsables. En outre,

dans la moitié des projets mis en œuvre au Ghana, les bénéficiaires participaient à la conception du projet:

- La population locale et la Ghana Water Company Limited (GWCL, compagnie des eaux ghanéenne) ont participé à la localisation des sites de distribution de l'eau dans le projet de Koforidua (approvisionnement en eau potable tirée du lac Volta de la population de Koforidua et des alentours).
- L'unité de génie biomédical (BEU) du ministère de la santé a déclaré avoir participé à la sélection de l'équipement pour le projet de réhabilitation des laboratoires cliniques. Cependant, dans ce cas précis, cela n'a pas suffi à assurer la pertinence de l'équipement pour tous les centres de santé. En effet, selon la direction de la BEU, la nouvelle structure décentralisée du système de santé a empêché la circulation des informations entre les hôpitaux locaux et la BEU.
- Deux entreprises ont proposé l'idée d'un projet mais l'ont adapté en coopération avec les bénéficiaires.

Pour les autres projets, comme au Vietnam, l'implication des partenaires locaux semble limitée à un soutien politique et à une participation lors de la phase de mise en œuvre.

*Aucune stratégie de sortie n'est établie mais les projets sont conçus pour être mis en œuvre localement*

Aucun questionnaire n'envisage de stratégies de sortie et celles-ci n'ont jamais été mentionnées au cours des entretiens ou des missions sur le terrain. Toutefois, le critère de stratégie de sortie ne s'applique pas aux projets de livraison (unique) de biens (livraison de poste de distribution, de bus, etc.). Il ne concerne que les projets qui impliquent une formation technique.

Une fois mis en œuvre, les projets sont confiés aux institutions déjà en place ou aux organismes nouvellement créés chargés de leur entretien<sup>33</sup> et de leur utilisation. Encore une fois, l'accent est mis avant tout sur la viabilité technique.

*Aucune étude sur la viabilité n'a été menée après la mise en œuvre des projets*

Ni FINEXPO, ni les entreprises concernées n'ont évalué la viabilité potentielle et réelle des projets après leur mise en œuvre.

La durabilité potentielle d'un projet est principalement considérée sous l'angle de la viabilité technique. Les missions sur le terrain ont mis en évidence la participation des partenaires locaux, importante lors de la phase de mise en œuvre, variable à l'étape de la conception. Toutefois, cette question n'est pas traitée par les questionnaires.

#### **4.1.3. Q3. Dans quelle mesure la durabilité environnementale potentielle des projets a-t-elle été prise en compte?**

Comme précédemment, les critères relatifs à l'impact sur l'environnement ne sont pas définis.

Les évaluations ne sont ni systématiques, ni proactives. D'après les principes directeurs de l'OCDE et les règles définies par les approches communes, l'évaluation de l'impact sur l'environnement n'est nécessaire que pour des projets particuliers.

<sup>33</sup> Tous les projets prévoient une formation technique pour l'entretien de base.

L'ONDD s'assure que ces règles sont suivies et est chargé des analyses nécessaires. Il n'existe aucune «prime» pour des propositions viables sur le plan environnemental. 29 dossiers contenaient une étude de l'impact sur l'environnement, 18 étaient élaborées par l'entreprise demandeuse elle-même. Sur les 79 dossiers qui ne contenaient pas d'étude de ce type, trois ont tout de même reçu une observation positive de la part du SPF Affaires étrangères. Sur les 29 dossiers contenant une étude environnementale, deux ont reçu des commentaires positifs de la part d'institutions internationales: la Banque mondiale dans un cas, l'OCDE dans l'autre. Les commentaires des ambassades de Belgique varient en longueur et en profondeur. Pratiquement aucune opinion n'était étayée par des preuves quantifiables.

Aucune évaluation ex post de l'impact sur l'environnement n'a été effectuée.

Une évaluation de l'impact sur l'environnement est obligatoire pour des projets particuliers d'après la classification de l'OCDE.

Les propositions de financement ne sont pas systématiquement testées en termes d'impacts sur l'environnement. Lorsqu'une évaluation a lieu, elle est toujours ex-ante. Aucune évaluation ex post n'a été effectuée jusqu'à ce jour.

Le respect de l'environnement ne constitue pas un critère de sélection (même s'il peut être un critère d'admissibilité si l'approche de l'OCDE sur l'environnement n'est pas respectée), ni avant, ni après la mise en œuvre des projets, puisqu'il n'existe aucune «prime» pour des propositions respectueuses de l'environnement (par exemple des projets d'énergies renouvelables).

#### **4.1.4. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents pour le développement?**

*D'après le comité, les projets sont pertinents pour le développement*

Les remarques du comité sur les dossiers sélectionnés sont en majorité unanimement positives. Seuls quatre projets ont été mis en œuvre sans décision unanime. Dans deux de ces cas, le problème avait trait à la question du développement:

- Télécommunication en zone rurale au Malawi: le procès-verbal du comité ne donne pas la raison de l'objection.
- Télécommunication en Tanzanie: le projet pourrait être utilisé à des fins militaires.

*Les projets sont soutenus par une forte volonté politique et correspondent aux stratégies nationales mais la participation des partenaires locaux à la conception des projets n'est pas toujours claire.*

La participation des partenaires locaux est importante, au moins lors de la phase de mise en œuvre (voir section 4.1.2).

La prise en compte des stratégies nationales de développement n'est pas explicite. Sur 108 dossiers, seuls cinq contiennent une étude spécifique du contexte (quatre dossiers pour des bonifications d'intérêt et un dossier de don) et trois mentionnent de manière explicite les stratégies nationales (deux dossiers pour des prêts d'État à État et un dossier pour une bonification d'intérêt). Les dossiers n'évaluent pas non plus le milieu institutionnel local. Les commentaires sur ce sujet de la Banque mondiale ou des ambassades sont rares et peu approfondis. Le cas de l'approvisionnement en eau au Soudan révèle certaines faiblesses de l'évaluation institutionnelle par le comité.

Cependant, le soutien politique du ministère de l'économie et de la planification au Ghana ainsi que du ministère des finances vietnamien peut être considéré comme un



substitut à la pertinence des projets. De manière générale, la plupart des projets sont pertinents puisqu'ils répondent à des besoins réels ou correspondent clairement aux politiques nationales.

Tous les projets correspondaient aux priorités du gouvernement vietnamien au niveau national, provincial et municipal et répondaient à des besoins locaux.

- Les postes de distribution locaux d'électricité répondent aux besoins de la population rurale en électricité. En effet, l'électricité fournie à la population est produite par des centrales hydroélectriques (37 %), des turbines à gaz (39 %) et à partir de charbon/de pétrole (24 %) <sup>34</sup>. En raison de pénuries d'eau régulières, les centrales hydroélectriques ne peuvent pas toujours produire suffisamment d'énergie.
- Le cyclotron destiné à produire des isotopes radioactifs livré à Hanoï constitue une réponse adéquate à un besoin urgent de traitement contre le cancer. Depuis le combat pour la liberté des années 1970, des maladies provoquées par l'agent orange et des affections similaires («maladies modernes») touchent de plus en plus la population.
- En raison de l'augmentation de la population dans la province de Khanh Hoa, il a été nécessaire d'augmenter le nombre de lits de la polyclinique et d'étendre ses services au public. Auparavant, pour recevoir des traitements spécifiques, les patients devaient se rendre à Ho Chi Minh ou à Hanoï. Cela entraînait des retards dans le traitement et des coûts de transport élevés pour les patients.
- Les déchets de l'hôpital d'Ho Chi Minh étaient auparavant jetés dans des décharges, avec les ordures ordinaires, ce qui causait des risques pour la santé publique, en particulier pour les éboueurs. Le seul moyen de résoudre efficacement cette situation (sur le plan de la santé et de l'environnement) était d'incinérer ce type de déchets.
- Le traitement des déchets et la pollution sont considérés comme des enjeux importants au Vietnam. Les cinq projets concernant l'évacuation des eaux, le traitement des eaux ainsi que la séparation et la valorisation du compost ciblent des villes à l'environnement pauvre, affectant la santé et les conditions de vie de la population. Les projets ont pour objectif de valoriser le compost et de conseiller la population d'une grande partie du pays qui a besoin de compost pour les cultures.

D'après le ministère des finances et de la planification économique du Ghana (MFP), les projets FINEXPO constituent une priorité pour le gouvernement et sont conformes aux programmes à moyen terme des ministères, départements et agences (MAD).

- Le projet CLIP correspondait clairement à une politique nationale et répondait aux besoins locaux en termes de sécurité des techniciens de laboratoire et d'alimentation en énergie.
- L'envasement du lagon d'Elmina créait littéralement un goulot d'étranglement qui étouffait progressivement la principale activité économique traditionnelle de la ville.
- La nécessité d'améliorer l'approvisionnement en eau de la population de la région de Koforidua était clairement identifiée comme une priorité: l'absence d'accès à de l'eau propre constituait une réelle entrave au développement de la ville. Les décisions techniques prises par l'entreprise en charge du projet montrent que celle-ci était soucieuse d'adapter les compétences et l'expérience du personnel de la GWCL <sup>35</sup>.
- Le projet MMT (livraison de bus à la ville) constituait une réponse pertinente au problème de transport à Accra: les transports en commun de la ville sont

<sup>34</sup> EIU, profil du Vietnam, p. 11.

<sup>35</sup> Voir rapport Libost Groep, op. cit. pages 11 à 19.



lents et les petits bus privés ne sont ni efficaces, ni sûrs alors qu'ils polluent beaucoup.

- L'équipement de conférence du parlement du Ghana avait plus de 12 ans. Il tombait souvent en panne et les réparations s'avéraient compliquées en raison d'un accès difficile aux pièces de rechange. Les communications, la surveillance et la transcription des débats n'étaient pas efficaces.

La pertinence de certains projets a néanmoins été affaiblie par la qualité des études de faisabilité. Au Ghana, le cas le plus frappant concerne le projet CLIP: si il est pertinent de contribuer au renouvellement de l'équipement des laboratoires des hôpitaux et des centres de santé décentralisés, l'approche nationale standardisée, qui consiste à fournir le même matériel à tous les centres, ne permet pas toujours de répondre aux besoins locaux. Au Vietnam, la question de la qualité des études de faisabilité représente l'essentiel des récriminations du ministère des finances et du ministère de la planification et des investissements. Tout comme l'ambassade de Belgique, ces institutions soulignent la nécessité d'une étude indépendante de pré-faisabilité et, par la suite d'une étude indépendante de faisabilité. Les études de faisabilité effectuées jusqu'ici fournissent un aperçu général de l'«intérêt» du projet, en termes d'exigences techniques pour le pays et de pertinence par rapport au programme de subvention FINEXPO. Elles ne présentent pas d'analyses détaillées des propositions qui permettraient une évaluation fondée de la pertinence selon différents points de vue: celui des règles de FINEXPO, celui des besoins locaux et celui des stratégies nationales.

Les projets sont pertinents pour le développement dans la mesure où ils répondent à des demandes et à des besoins locaux. Ils ciblent au moins deux des objectifs attendus définis dans la logique d'intervention (voir annexe 2): l'augmentation du nombre d'infrastructures sociales et l'amélioration de l'utilisation des infrastructures de base. Cependant, leur pertinence peut être remise en cause par la qualité des études de faisabilité.

#### 4.1.5. Q5. Dans quelle mesure les projets sont-ils pertinents pour la promotion des exportations belges?

*FINEXPO ne dispose pas de cadre formel pour effectuer la sélection des projets*

Seuls quatre projets ont été mis en œuvre **sans décision unanime**. Pour trois de ces projets, cela était dû à des questions liées au commerce. Cependant, comme indiqué à la section 4.1.1, FINEXPO conserve une trace des opinions des membres du comité mais pas des arguments et des preuves avancés pour justifier ces opinions. L'équipe n'est pas en mesure de déterminer si l'évaluation est formelle ou non.

Le calcul de la **rentabilité commerciale** se base essentiellement sur les observations de l'OCDE. En effet, tous les projets approuvés sont signalés à l'OCDE. Lorsqu'un projet est signalé, les participants peuvent remettre en cause le projet pour des raisons de concessionnalité ou de rentabilité. L'analyse de rentabilité n'est donc pas automatique mais obligatoire seulement si un participant exprime des doutes. Si le projet n'est pas remis en question, il n'est pas nécessaire de prouver sa non-viabilité commerciale. C'est pourquoi ni les entreprises ni FINEXPO n'évaluent formellement la viabilité commerciale. Ils ne fondent leur évaluation que sur le secteur et sur la nature des interventions. Seuls deux projets FINEXPO ont été rejetés par les participants à l'Arrangement et un projet (Système de télécommunications au bureau du parlement, Ghana, Siemens) a dû montrer de quelle façon il remplissait les critères de l'OCDE.

L'évaluation de l'importance du projet pour **l'économie belge** est effectuée par le SPF Affaires économiques. Cette évaluation ne met en œuvre aucune méthodologie

préétablie et les projets ne sont pas comparés à une stratégie commerciale nationale prédéfinie. Il n'existe aucune description opérationnelle de ce qui doit être considéré comme «un intérêt pour les exportations et le commerce». Le SPF Affaires économiques évalue les propositions en fonction de leur contribution potentielle à la recherche et au développement en Belgique. Bien que, dans la plupart des cas, la contribution du projet en termes d'heures de main-d'œuvre générée en Belgique soit évaluée, il n'existe aucun seuil et aucune norme à cet égard. Il n'existe aucune définition de ce qui doit être considéré comme des «produits d'origine belge» et aucun standard minimal en la matière.

Les entreprises fournissent des renseignements concernant les **sous-traitants belges** qu'ils ont l'intention d'engager et le nombre d'heures de main-d'œuvre que cela devrait créer (ces informations ont maintenant été retirées du questionnaire). Tous les projets ont été mis en œuvre avec le soutien de sous-traitants belges et étrangers. 97 dossiers précisent la part des entreprises étrangères dans la mise en œuvre des projets. Cette proportion est en moyenne de 22 %, le maximum étant 60% (Télécommunications en Tanzanie) et le minimum de 2 %. Sur 108 projets, au moins 66 ont eu besoin du soutien de sous-traitants belges. 54 dossiers fournissent des renseignements sur le nombre total d'emplois que le projet devrait créer. Le nombre d'heures moyen par an est de 105 444, le maximum étant 414 000 (Réhabilitation d'un réseau électrique en Équateur) et le minimum étant 2 825 (Télécommunications rurales au Malawi).

En l'absence de stratégie fédérale de promotion des exportations et de critères identifiés permettant d'évaluer la pertinence des projets sur ce plan, l'évaluation de la pertinence des projets s'effectue essentiellement en fonction de ce qui serait acceptable pour l'OCDE.

D'après la définition très large d'un projet acceptable pour FINEXPO du point de vue de la promotion des exportations, la plupart des projets peuvent être considérés comme pertinents puisqu'ils apportent une valeur ajoutée en Belgique. Dans quelle mesure cette valeur ajoutée justifie-t-elle l'argent du contribuable versé pour soutenir ces projets? Cela n'est pas clair et cette valeur ajoutée est probablement liée davantage au développement potentiel de l'entreprise sur le marché étranger qu'à la quantité de travail effectué par des employés en Belgique pour le projet. Le développement commercial est difficile à évaluer au préalable mais jusqu'ici, aucun effort n'a été fait pour repérer les expériences les plus réussies afin d'affiner les critères de pertinence sur le plan de la promotion des exportations.

## 4.2. Approfondissement des connaissances

*La question 6 détermine si le processus de sélection s'appuie également sur les leçons tirées des expériences précédentes. La question aborde les moyens dont dispose FINEXPO pour inclure et partager les informations sur les projets antérieurs afin d'améliorer la sélection et l'efficacité des nouvelles interventions.*

### 4.2.1. Q6. Dans quelle mesure un mécanisme de suivi et d'évaluation a-t-il été mis en place?

*Certains projets ont été évalués mais aucun mécanisme de suivi ou d'évaluation formel et normalisé n'a été mis en place.*

FINEXPO ne dispose d'aucun budget préétabli pour le suivi et l'évaluation, sauf pour les prêts d'État à État. Dans ce dernier cas, un budget *ad hoc* peut être mis à disposition à partir des allocations de base pour les services de financement et à partir

des dépenses spéciales pour les études de prix et le suivi exigés par l'Inspecteur des Finances. L'utilisation des allocations est planifiée chaque année en fonction des études de prix et des évaluations effectuées par FINEXPO. L'Inspecteur des Finances prend la décision de commanditer les études de prix et les rapports de suivi qui seront conduits par la CTB conformément à un accord-cadre. Il n'existe aucune procédure de suivi standard et aucune obligation légale de soumettre l'instrument FINEXPO à une évaluation régulière (réglementation sur la responsabilité).

Aucun mécanisme systématique et formel de suivi et d'évaluation n'a été mis en place même en cas de **demandes répétées**. En effet, des demandes de suivi ont été émises dans cinq cas. Des informations ont été transmises pour les cinq projets et toutes ont reçu une réponse quelque peu informelle. Dans la majorité des cas, un projet peut donc être approuvé sans qu'aucune information ne soit communiquée à propos des performances de la phase précédente.

Sur 108 projets, 20 ont fait l'objet d'un suivi ou d'une évaluation. Il s'agissait de rapports formels de suivi ou d'évaluation pour cinq prêts d'État à État et une bonification d'intérêt ainsi que de rapports d'activités pour deux prêts d'État à État et une bonification d'intérêt. Dans le cas du premier projet CLIP au Ghana, le suivi et l'évaluation ont été effectués par la CTB, entraînant des modifications durant la deuxième phase du projet. Dans les 11 autres cas, le suivi était constitué de courriers électroniques envoyés par l'ambassade ou l'entreprise chargée du projet et indiquant si les activités étaient ou non mises en œuvre.

D'après les entreprises interrogées, il serait possible de fournir des informations de suivi sans augmenter les coûts de transaction si le format des rapports est libre. Certaines entreprises fournissent ce genre de renseignements de manière automatique afin de tenir le ministère informé. En outre, certains projets (p. ex. CLIP) sont supposés envoyer des rapports de mise en œuvre et faire l'objet d'évaluations indépendantes d'après la BEU.

La nécessité de suivi et d'évaluation est particulièrement mise en avant au Vietnam. Le ministère des finances souligne l'importance d'un suivi et d'une évaluation régulière par FINEXPO afin de résoudre les problèmes de mise en œuvre et de fonctionnement, d'accélérer l'exécution du projet et d'identifier les problèmes (techniques) sur le site. D'après l'ambassade de Belgique au Vietnam, un tel travail d'évaluation et de suivi pourrait également être utile pour mieux voir comment sont perçues les industries belges et quelles sont les possibilités pour les entreprises à l'avenir.

FINEXPO n'investit pas suffisamment pour tirer les leçons de son expérience pourtant déjà longue. La seule rétroaction (limitée) prise en compte est liée aux problèmes de mise en œuvre des projets. D'autres éléments comme les performances et l'efficacité des entreprises recevant une aide au-delà du projet financé ne sont pas suivis de manière formelle. Un tel suivi pourrait élargir les connaissances du comité FINEXPO et ainsi l'aider à sélectionner des projets plus pertinents du point de vue du développement et de la promotion des exportations. En raison de leur longue relation avec un nombre limité d'entreprises, les membres du comité obtiennent certains renseignements mais leurs principales sources sont les entreprises elles-mêmes. Les ambassades et les banques de développements fournissent également certaines informations bien que celles-ci soient plutôt informelles et dépendent de la perception de la personne responsable.

### 4.3. Cohérence interne

*Les questions 7 et 8 évaluent la relation entre FINEXPO et les deux politiques fédérales belges y relatives. La question 7 concerne plus précisément la cohérence entre les objectifs de FINEXPO et la politique belge de développement. Cette politique a été formalisée dans trois principaux documents: la loi de mai 1999, les stratégies sectorielles et thématiques et le Programme indicatif de coopération (PIC) pour les pays partenaires de l'aide bilatérale directe (18 pays depuis la dernière réforme). D'après l'évaluation de la loi de mai 1999, les stratégies sectorielles et thématiques ne sont pas bien connues et utilisées par les intervenants. L'équipe a donc limité son évaluation à une comparaison aux deux autres documents officiels.*

*La stratégie de commerce extérieur de la Belgique n'étant pas aussi formalisée que la politique de coopération du pays, l'évaluation est limitée à la perception de la cohérence.*

#### 4.3.1. Q7. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents par rapport aux politiques et aux programmes d'aide au développement de la Belgique?

Bien que les allocations d'aide soient comptabilisées comme de l'APD, FINEXPO ne cherche pas explicitement un alignement ou une cohérence entre ces allocations et les stratégies d'aide au développement. FINEXPO n'est pas assujéti à la loi de mai 1999 relative à la coopération internationale belge. D'après une évaluation de la loi de 1999<sup>36</sup>, celle-ci concerne les actions et les contributions de l'État belge pour la coopération bilatérale et multilatérale directe ou indirecte. Elle ne concerne pas toutes les APD telles que définies par le CAD. Certaines lignes budgétaires entrant dans le cadre des APD, y compris FINEXPO, ne sont pas explicitement régies par cette loi. Cette évaluation observe que cette particularité constitue une source d'ambiguïté pour certains membres de l'administration. FINEXPO ne s'inscrit pas dans une stratégie fédérale, ni en termes de pays d'intervention (FINEXPO peut intervenir en dehors des pays de concentration), ni en termes de secteurs. Le seul cadre applicable à FINEXPO est celui défini par l'accord de l'OCDE qui est davantage un cadre réglementaire (critère de validité) qu'un cadre stratégique.

Si FINEXPO ne cherche pas à atteindre les objectifs de développement de la Belgique (seul un dossier<sup>37</sup> mentionnait explicitement une complémentarité avec les interventions fédérales pour le développement), au Vietnam, du moins, les projets FINEXPO correspondent bien à la stratégie belge de coopération. En effet, au cours des dix dernières années, les projets FINEXPO au Vietnam ont mis l'accent sur les secteurs prioritaires identifiés dans le programme indicatif de coopération avec ce pays<sup>38</sup>. Pourtant, étrangement, il n'y a que peu de coordination (voire pas de coordination du tout) entre la CTB et FINEXPO concernant les «projets FINEXPO», aucune étude de faisabilité n'est menée et aucun travail de suivi et d'évaluation n'est effectué. Certains interlocuteurs suggèrent une meilleure intégration du programme FINEXPO et de la CTB, au moins dans les pays où celle-ci est active, afin qu'il soit possible d'obtenir l'aide de la CTB pour une période limitée, par exemple en matière de fonctionnement et d'entretien.

<sup>36</sup> Évaluation de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale de la Belgique, UCL et KUL, décembre 2008.

<sup>37</sup> Réhabilitation de la polyclinique de Khanh Koa, Vietnam, 2001.

<sup>38</sup> Le PIC veut contribuer aux grands objectifs suivants du PDSE: Croissance économique durable et amélioration de la qualité, de l'efficacité et de la compétitivité associée à une équité du progrès social; développement des ressources humaines en particulier pour la gestion des ressources en eau et de la protection de l'environnement, l'amélioration de la situation sanitaire et l'augmentation de la qualité de l'éducation (mise en italique par les évaluateurs); promotion du développement durable notamment grâce au renforcement des institutions locales; amélioration de la qualité de la gouvernance et des services publics; amélioration des infrastructures de base. En outre, le PIC précise qu'il «se fondera sur les expériences de la coopération belge au Vietnam, notamment dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des déchets, de l'éducation, des réformes administratives, du soutien institutionnel et de la gouvernance» (mise en italique par les évaluateurs).

Dans les pays comme le Ghana, avec lequel aucun PIC n'a été signé puisqu'il n'est pas considéré comme un pays prioritaire pour la coopération belge, la cohérence entre FINEXPO et la coopération belge n'est pas un problème. Cependant, l'absence de programme de coopération avec ce pays peut avoir un impact négatif sur la coordination avec les autres acteurs du développement. En effet, la Belgique est souvent absente des forums de coordination des pays donateurs.

Bien que les projets soient comptabilisés comme de l'APD, FINEXPO ne cherche pas à être cohérent avec les stratégies de développement de la Belgique. En effet, FINEXPO n'est pas assujéti à la loi de mai 1999. Dans les pays pour lesquels il existe un programme indicatif, les projets sont, de fait, cohérents avec la stratégie belge de coopération bien qu'aucune coordination active ne soit recherchée.

#### **4.3.2. Q8. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents avec les politiques de commerce extérieur de la Belgique?**

Comme indiqué à la section 3.3, il n'existe pas de politique officielle en matière de commerce extérieur au niveau fédéral. Les stratégies commerciales sont énoncées au niveau régional. Toutefois, concrètement, la politique commerciale de la Belgique se fonde sur cinq principes reflétant une vision libérale des relations commerciales internationales. L'un de ces cinq principes consiste à faire en sorte que les pays en développement jouent un rôle plus important sur le marché mondial. FINEXPO a été conçu pour contribuer au renforcement de cet aspect et il donc entièrement cohérent avec ce volet de la politique belge en matière de commerce extérieur. Les quatre autres principes peuvent être considérés comme des conditions préalables à la mise en œuvre des activités FINEXPO. Cette situation fait qu'il n'existe aucune référence permettant de déterminer si les transactions sont cohérentes avec les politiques belges.

Il n'existe aucune politique nationale permanente en matière de commerce extérieur et aucun objectif qualitatif ou quantitatif n'a été défini. FINEXPO ne dispose pas des bases nécessaires pour orienter ses projets.

## **4.4. Coordination**

*Alors que les questions 7 et 8 évaluent la cohérence entre FINEXPO et deux politiques fédérales, les questions 9 et 10 examinent la coordination entre FINEXPO et les stratégies externes pouvant affecter les objectifs de FINEXPO en termes de développement (niveau de coordination avec les principaux intervenants du pays bénéficiaire - question 9) et de commerce (niveau de coordination avec les régions puisque celles-ci sont maintenant compétentes en matière de commerce).*

#### **4.4.1. Q9. Dans quelle mesure les projets sont-ils coordonnés avec les politiques de développement locales et avec celles promues par les autres donateurs actifs dans le pays?**

Comme indiqué à la section 4.1.4, seuls trois dossiers mentionnent explicitement les stratégies nationales (deux prêts d'État à État et une bonification d'intérêt). Les observations faites par le comité ou au comité (par les administrations, les ambassades) n'évoquent pas non plus ces stratégies. Cela ne veut pas dire que les projets ne correspondent pas aux stratégies nationales. Cela indique plutôt que les

entreprises estiment que la justification de cet alignement n'est pas une priorité. Quoi qu'il en soit, cette observation confirme que le comité FINEXPO n'exige aucune justification en la matière dans le dossier des projets.

Ceci peut s'expliquer par le fait que, au moins pour les prêts d'État à État, le ministère des finances du pays bénéficiaire doit soumettre une lettre de priorité avant l'approbation du projet. Cette exigence assure en effet que le projet est officiellement soutenu. Les dossiers de bonification d'intérêt ne sont pas soumis à une telle exigence et aucun autre mécanisme n'a été mis en place pour s'assurer de la pertinence ou de l'alignement du projet par rapport aux stratégies locales.

Les missions de terrain au Vietnam et au Ghana soulignent l'alignement des projets sur les stratégies nationales de développement. Au Ghana, les projets FINEXPO coïncident avec les priorités du gouvernement et sont conformes aux programmes à moyen terme des MDA. D'après des hauts fonctionnaires du ministère de l'économie et de la planification, le cabinet n'autoriserait pas un projet si celui-ci ne correspondait pas au programme à moyen terme des MDA puisque le ministre du secteur concerné doit défendre chaque projet devant le cabinet et le parlement. Dans certains cas, le projet est soumis à une analyse du rapport coûts-avantages effectuée par un organisme indépendant. Au Vietnam, les projets correspondent aux stratégies nationales et locales.

69 dossiers contiennent des renseignements sur la participation des banques de développement internationales dans le secteur d'intervention du projet. 55 % de ces projets concernaient des secteurs partiellement aidés par les banques. Cependant, l'équipe ne dispose pas d'informations suffisantes pour déterminer si une quelconque coordination avec les stratégies sectorielles des banques internationales a eu lieu. Les missions sur le terrain n'ont pas fourni de preuve de coordination non plus. Au contraire, comme précisé ci-dessus, au Ghana par exemple, on estime que la Belgique n'investit pas suffisamment dans la coordination avec d'autres pays donateurs. Ainsi, le projet CLIP a été conçu sans aucune coordination avec le Danemark, principal donateur dans le secteur de la santé, alors qu'une consultation aurait pu avoir des effets positifs sur la sélection du matériel à utiliser. L'absence de programme indicatif de coopération avec ce pays explique peut-être cette situation. En effet, dans ces pays, la Belgique est absente des forums de coordination des bailleurs.

Les projets correspondent aux stratégies nationales de développement, ne serait-ce que par nécessité. Les principaux acheteurs sont les ministères des finances et les bénéficiaires directs sont les ministères ou les institutions publiques des secteurs concernés: les projets doivent coïncider avec la stratégie nationale. Toutefois, les entreprises qui demandent un financement auprès de FINEXPO ne montrent pas toujours cet alignement. En général, il n'y a aucun contact avec les autres bailleurs actifs dans le pays, la région ou le secteur, à l'exception des commentaires personnels d'employés de la Banque mondiale. Cela n'est pas toujours nécessaire mais il se peut que certaines livraisons concernent des programmes existants ou des stratégies de développement coordonnées.

#### **4.4.2. Q10. Dans quelle mesure les projets sont-ils cohérents avec les interventions régionales en matière de commerce extérieur de la Belgique?**

Les trois institutions régionales pour le commerce ciblent les PME. À cause de cette politique et de la rareté des budgets disponibles, les moyennes et grandes entreprises ont des difficultés à obtenir des financements auprès des régions. Pour ces sociétés, les demandes au niveau fédéral semblent être l'unique moyen d'obtenir un soutien financier.



D'après les entretiens, les entreprises qui ont été soutenues par FINEXPO n'ont pas demandé de financement auprès des régions. Entre 1997 et 2008, seul un projet a été financé à la fois par FINEXPO et par au moins une région. Sur le terrain, les institutions régionales pour le commerce extérieur n'ont pas toujours connaissance des interventions de FINEXPO. Au Vietnam par exemple, elles disposent de peu d'informations et sont incapables de rediriger les entrepreneurs vers les programmes FINEXPO lorsque ceux-ci leur demandent de l'aide pour exporter des produits ou des services au Vietnam.

Les sociétés n'essaient pas non plus de créer des synergies entre les services fournis par les régions et ceux proposés par FINEXPO. Elles demandent le soutien des régions principalement pour des raisons de promotion et de prospection. Aucune n'a demandé une aide régionale afin de prospecter sur de nouveaux marchés lorsqu'elle souhaitait intervenir plus tard avec le soutien de FINEXPO. Néanmoins, pour un pays donné, on observe une bonne coordination entre les trois organismes régionaux, c.-à-d. le FIT, l'AWEX et Bruxelles Export. L'AWEX et Bruxelles Export appellent à une meilleure relation de travail entre les organismes régionaux pour le commerce et FINEXPO. Ceci est perçu comme une condition essentielle à la promotion du commerce extérieur pour les entreprises belges.

Une certaine coordination a lieu au secrétariat de FINEXPO auquel peuvent participer deux représentants de chaque région comme précisé dans les arrêtés royaux du 30 mai 1997 et du 25 février 2003. Le FIT et l'AWEX, tout au moins, sont présents à chaque réunion et peuvent intervenir dans la sélection des projets.

Cette répartition du ciblage (c.-à-d. le fait que les régions mettent l'accent sur les PME et que FINEXPO se concentre sur les moyennes et grandes entreprises) peut être considérée comme un moyen d'assurer des approches complémentaires. En outre, les trois régions sont représentées dans le comité FINEXPO.

Aucun signe de contradiction n'a été constaté.

Bien que les procédures de coordination ne soient pas explicites, en général, une coordination a bien lieu d'une manière ou d'une autre, au moins au sein du comité FINEXPO. Sur le terrain, la coordination entre les interventions fédérales et régionales pourrait être améliorée.

Les entreprises belges n'essaient pas de tirer parti de synergies potentielles en ayant recours aux services de FINEXPO et aux aides régionales disponibles. Toutefois, aucun signe de contradiction n'a été constaté, peut-être parce que les aides des régions et du gouvernement fédéral ciblent des types d'entreprises différents.

## 4.5. Efficacité

*L'équipe distingue l'efficacité des services fournis par FINEXPO (question 11) et l'efficacité des interventions (question 12).*

*La question 12 évalue la contribution de FINEXPO aux objectifs identifiés dans la logique d'intervention. L'équipe a défini des critères de jugement et des indicateurs de façon à permettre l'évaluation la plus approfondie possible. En effet, puisque les projets financés sont très dispersés, une évaluation de l'impact de ceux-ci est impossible. Certains effets ou certaines évolutions pourraient être soulignés mais ils ne peuvent pas être attribués à FINEXPO, en particulier lorsque les projets s'inscrivent dans un programme plus large.*



#### 4.5.1. Q11. Dans quelle mesure les services fournis par FINEXPO sont-ils efficaces?

*D'après les entreprises interrogées, les services de FINEXPO sont accessibles mais pas suffisamment visibles.*

Les services proposés par FINEXPO sont **facilement accessibles**. Toutes les entreprises interrogées soulignent la disponibilité du secrétariat une fois qu'elles ont entendu parler des instruments disponibles. Cependant, FINEXPO **dispose d'une visibilité faible auprès des entreprises belges comme des pays partenaires éligibles**. Les entreprises ont entendu parler de FINEXPO par bouche à oreille ou par leurs banques partenaires. L'instrument FINEXPO ne fait l'objet d'aucune promotion active sauf, exceptionnellement, par FINEXPO lui-même ou par les fédérations. Le nombre de nouvelles demandes par an est stable depuis 2003: il est de 12 en moyenne d'après le rapport annuel 2008 de FINEXPO. Le nombre d'entreprises bénéficiant d'une aide de FINEXPO n'a pas changé non plus au cours de cette période (sauf en 1998, la première année où FINEXPO a officié sur une année complète) avec une moyenne de trois par an.

Tableau 3: nombre d'entreprises bénéficiant d'une aide de FINEXPO

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre total d'entreprises par an	2	8	7	8	8	3	8	5	9	8	9	8
Nouvelles entreprises	2	7	4	5	1	1	2	2	4	2	2	2

Source: dossiers FINEXPO

Ce résultat est confirmé par les entretiens des membres des institutions commerciales régionales au Vietnam pour qui les informations disponibles sur les programmes FINEXPO sont encore insuffisantes. Les entrepreneurs belges visitant le pays connaissent eux-mêmes mal ces programmes.

L'absence de promotion active peut s'expliquer par le fait que les ressources disponibles sont limitées. La sélection des projets étant fondée sur des critères d'admissibilité (et non sur des processus d'appel d'offres), le budget actuel de FINEXPO ne permet pas de répondre à davantage de demandes. Il n'y a donc aucune raison de promouvoir l'instrument auprès d'un public plus large.

Les services de FINEXPO sont considérés comme **efficaces et de qualité**. Ils sont plutôt faciles à utiliser: FINEXPO n'est pas formel au point d'être restrictif ou d'empêcher les candidats de présenter une demande et sa petite structure organisationnelle permet une communication rapide et efficace. Les entreprises font l'éloge de l'appui du secrétariat pour compléter le questionnaire: elles peuvent facilement discuter avec le secrétariat et adapter leurs projets. D'après les sociétés, les discussions concernant les qualités et les limites de l'instrument et le budget disponible sont transparentes et ouvertes. En outre, la présélection effectuée par le secrétariat est très appréciée. Le mécanisme est prévisible et cela permet aux entreprises de gagner du temps en filtrant les projets non admissibles. Lorsqu'un projet est présélectionné par le secrétariat, l'entreprise concernée peut être sûre que sa proposition sera acceptée.

L'aide de FINEXPO est **additionnelle**, ce qui signifie qu'elle est octroyée aux entreprises qui n'auraient pas pu formuler une proposition sans FINEXPO. D'après les entreprises interrogées et comme indiqué à la section 4.7.1, dans la plupart des cas, un financement à taux préférentiel est nécessaire soit en raison des restrictions du FMI, soit parce que le client l'a demandé pendant les négociations commerciales. La

plupart des sociétés ne postulent pas auprès d'autres sources de financement car le risque de rejet de leur demande est trop élevé.

#### *Les services de FINEXPO sont différemment appréciés par les pays bénéficiaires*

Au Ghana, les possibilités de financement mixte sont appréciées car elles permettent d'obtenir un bon équilibre entre les niveaux d'emprunt et les objectifs plus larges de développement. Il en va de même pour les bonifications d'intérêt ou l'assurance souscrite par la Belgique au nom du Ghana. Ceci est particulièrement vrai si l'on compare ces instruments aux prêts d'État à État.

En revanche, au Vietnam, les programmes de facilité de crédit de FINEXPO sont perçus comme peu compétitifs par rapport aux programmes similaires d'autres pays. L'aide financière apportée par FINEXPO représente 35 % du financement d'un projet, ce qui constitue le seuil minimum pour être comptabilisé en APD. Cependant, d'après les entretiens menés auprès de l'administration vietnamienne, la majorité des programmes bilatéraux des pays donateurs financent les projets au moins à hauteur de 40 %.

#### *FINEXPO a financé 108 projets...*

Entre 1997 et 2008, 108 projets ont été sélectionnés et mis en œuvre. FINEXPO ne consigne pas le nombre et l'origine des demandes présentées au secrétariat ni les raisons des rejets ou des retraits volontaires des demandes d'aide formulées par les entreprises belges puisque la majorité de ces décisions sont prises avant la présentation officielle du projet devant le comité FINEXPO. Parmi ces 108 projets, 63 ont été soutenus par un prêt d'État à État et 45 ont bénéficié d'une bonification d'intérêt ou d'un don. Ils étaient répartis de la façon suivante:

*Tableau 4: Répartition des projets FINEXPO par instrument*

<b>Instrument</b>	<b>Portefeuille</b>	<b>%</b>
Bonifications d'intérêt	33	31
Bonifications d'intérêt avec dons	11	9
Dons	1	1
Prêts d'État à État liés	59	55
Prêts d'État à État non liés	4	4
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>

*Source: dossiers FINEXPO*

#### *La répartition géographique des interventions de FINEXPO est très large*

Les exportations sont destinées à 39 pays différents. Le nombre moyen d'interventions par pays est de 2,8. Les pays dans lesquels le plus grand nombre de projets ont été mis en œuvre sont le Vietnam et le Ghana (14 interventions dans chaque pays), suivis de l'Algérie (11 interventions) et de la Jamaïque (9 interventions). Dans ces quatre pays, la part des exportations soutenues par FINEXPO (en montant total du projet) représente respectivement 6 %, 12 %, 2 % et 22 % du total des exportations belges dans le pays entre 1999 et 2008.

#### *FINEXPO intervient principalement dans quatre secteurs*

FINEXPO soutient principalement des projets dans quatre secteurs: les transports (livraison de bus), les communications (radio-communication), l'eau et l'assainissement et l'énergie, les principaux secteurs étant le transport public (45 % du montant total des aides octroyées par FINEXPO) et l'eau et l'assainissement (19%). Aucune évolution n'a été constatée sur la période de mise en œuvre.

Tableau 5: Répartition des projets FINEXPO et budget par secteur

Secteur	% des dossiers	% du budget	Année de l'arrêté											
			97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Transport	22	45												
Communications	21	9												
Eau	19	19												
Énergie	18	10												
Infrastructures	10	10												
Santé	7	6												
Éducation	2	2												
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>												

Source: dossiers FINEXPO

*FINEXPO octroie des aides pour des projets de taille petite à moyenne mis en œuvre par des entreprises belges*

Le montant total des projets soutenus s'élève en moyenne à 27 millions d'euros et le montant moyen de chaque projet soutenu est de 5 millions d'euros (FINEXPO finance les projets à hauteur de 35 % de leur coût). Cette moyenne est relativement élevée à cause de trois cas particuliers: deux centrales électriques au Mali (dans le cadre d'un projet de la Banque mondiale de 440 millions d'euros) et un projet de dragage au Bangladesh (1,15 million d'euros). Si l'on exclut ces trois cas particuliers, le coût total moyen s'élève à 8 millions d'euros. La répartition des projets en fonction de leur coût total se présente ainsi:

Tableau 6: Répartition des projets FINEXPO par coût total

Instruments	S	M	L	XL
	5 millions d'euros	Entre 5 et 10 millions d'euros	Entre 10 et 15 millions d'euros	Plus de 15 millions d'euros
Bonifications d'intérêt avec dons	5	3	2	1
Bonifications d'intérêt	8	15	3	7
Don		1		
Prêts d'État à État liés	27	12	6	14
Prêts d'État à État non liés	4			
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>22</b>

Source: dossiers FINEXPO

40 % des projets soutenus par FINEXPO disposent d'un budget inférieur à 5 millions d'euros et 30 % ont un budget compris entre 5 et 10 millions d'euros. 70 % des transactions bénéficiant d'une aide sont d'une valeur inférieure à 10 millions d'euros.

La majorité des bonifications d'intérêt concerne des projets au budget inférieur à 5 millions d'euros tandis que les bonifications d'intérêt avec dons soutiennent des projets dont le budget est compris entre 5 et 10 millions d'euros. Le prêt d'État à État lié est l'instrument le plus utilisé pour les projets dont le coût est supérieur à 15 millions d'euros même si 46 % des projets bénéficiant d'un prêt étaient d'une valeur inférieure à 5 millions d'euros.

Dans certains cas, les projets sont mis en œuvre par un consortium d'entreprises belges ou étrangères. Seuls 80 % des dossiers contiennent ce type de renseignements. Parmi ces dossiers, 71 % étaient soumis exclusivement par des entreprises belges. 29% des projets étaient mis en œuvre par un consortium composé d'une entreprise belge et d'une société étrangère.

*...mais seul un nombre limité d'entreprises en profitent...*

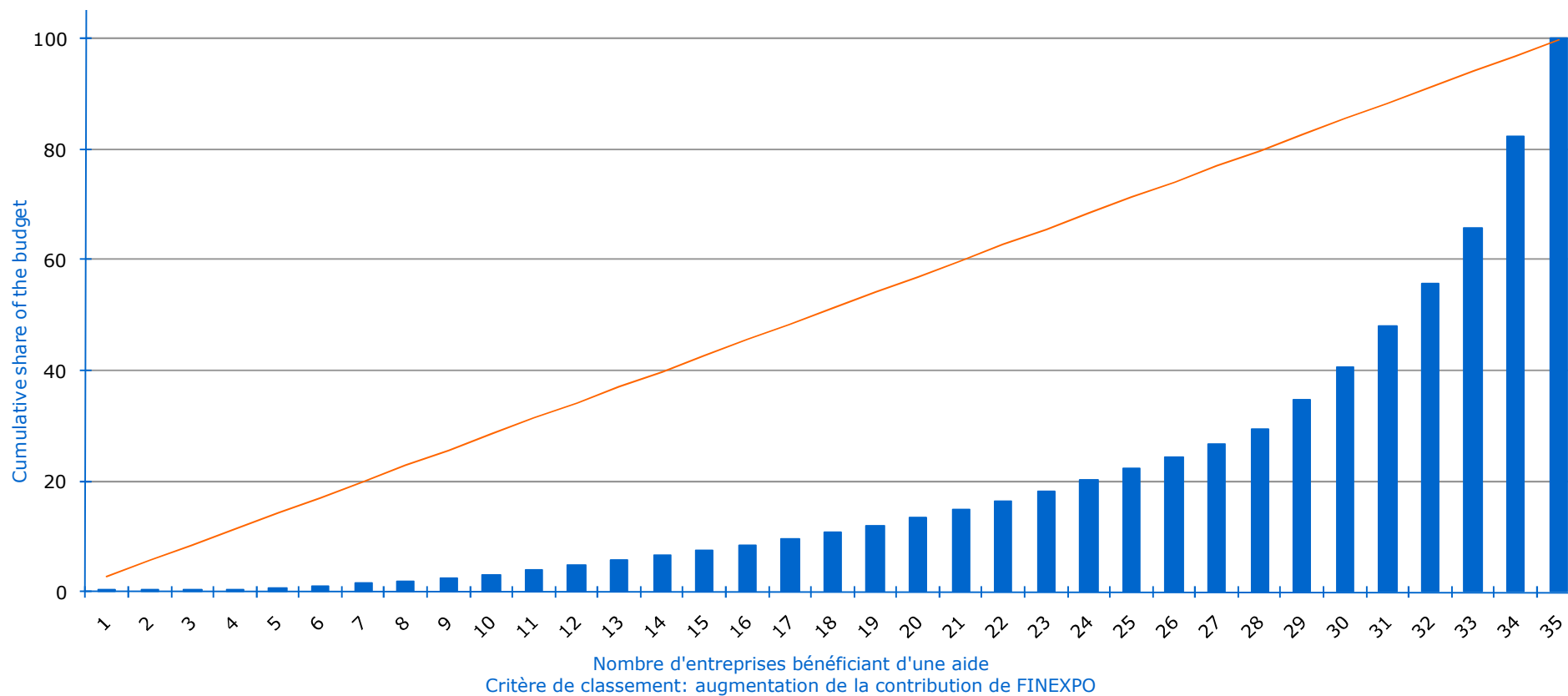
FINEXPO a octroyé des aides à 38 entreprises en 10 ans. Cependant, la répartition de ces aides est inégale. Comme le montre le graphique 1<sup>39</sup>, cinq entreprises se partagent 52 % du budget alloué par FINEXPO. Ce graphique montre également que, de 1997 à 2008, 35 % du budget de FINEXPO a été consacré à la vente de bus fournis par deux entreprises.

Le graphique 2 montre que la moitié des projets bénéficiant d'une aide ont été mis en œuvre par six entreprises dont trois figuraient parmi les cinq sociétés recevant les parts les plus importantes du budget.

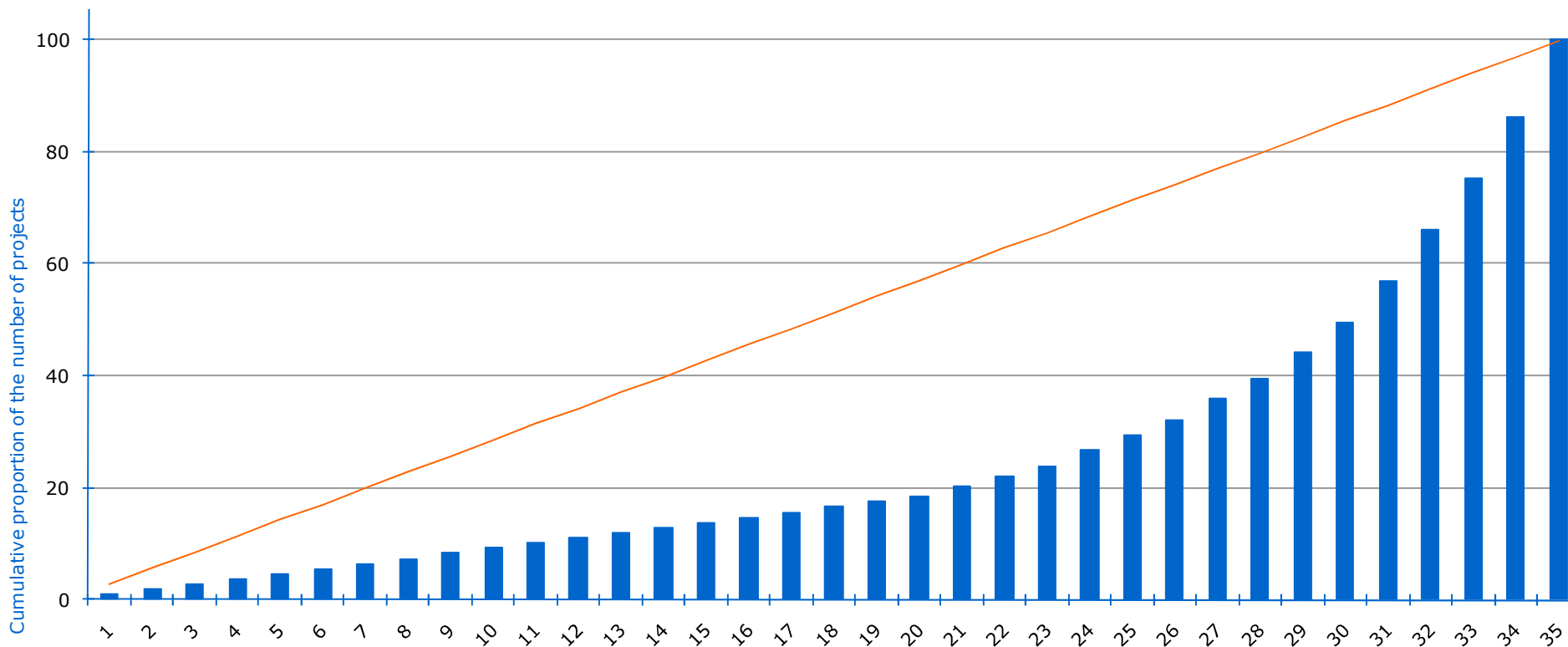
---

<sup>39</sup> Le nombre d'entreprises dans le texte est différent de celui figurant en abscisse. En effet, certaines entreprises ont été scindées en deux après la mise en place d'un (ou de plusieurs) projet(s) et certaines entreprises ont changé de nom en cours de projet. Dans ce cas, l'équipe a considéré les entreprises comme deux entités différentes dans le texte mais pour le graphique, les budgets ont été répartis entre les deux sociétés en cas de séparation ou considérés comme un seul budget en cas de changement de nom afin que la part du budget soit plus réaliste. Le même calcul a été effectué pour la part des projets.

Graphique 1: Part cumulée du budget de FINEXPO par entreprise (1997 – 2008)



Graphique 2: Part cumulée du budget des projets bénéficiant d'une aide par entreprise (1997 - 2008)



Nombre d'entreprises bénéficiant d'une aide  
 Critère de classement: augmentation du nombre de projets mis en œuvre avec le soutien de FINEXPO

*...et FINEXPO pourrait être limité par son budget et sa structure informelle*

Les entretiens révèlent des limites aux services fournis:

- **Transparence et budget disponible:** Les ressources disponibles étant limitées, les entreprises ne demandent des aides que pour des projets de petite à moyenne envergure (selon elles). Bien qu'il n'existe aucune règle officielle concernant le montant maximal que peut octroyer FINEXPO à un projet, les entreprises ont tendance à limiter leurs demandes. Dans les pays où les prêts à taux préférentiels sont obligatoires, les entreprises savent que les petits projets constituent le seul moyen pour elles de pénétrer sur le marché. Toutefois, la restriction de la demande dépend uniquement de la perception des représentants des entreprises concernant les montants maximums et varie donc d'une société à l'autre. La même chose est vraie pour le nombre de demandes par an. Certains entrepreneurs croient qu'ils doivent attendre la fin de leur projet pour demander un nouveau financement. D'autres pensent qu'ils ne peuvent déposer qu'une seule demande par an, etc. D'après les personnes interrogées, le mécanisme de FINEXPO repose principalement sur des relations individuelles. Cela permet une plus grande flexibilité mais est également source d'incertitudes par exemple quand le personnel chargé d'un projet est remplacé.
- **Initiatives.** FINEXPO limite son intervention à une aide financière. Il ne participe pas aux négociations commerciales. Il ne se charge pas d'évaluer les risques commerciaux et ne participe pas à la gestion des projets au nom des entreprises, même en cas de difficultés financières. Ainsi, deux projets soutenus par FINEXPO ont vu leurs comptes bancaires bloqués par des décisions juridiques et politiques sans aucun lien avec le projet. Les entreprises interrogées se sont plaintes que FINEXPO ne les ait pas assez aidées à trouver une solution et à négocier avec les banques en question<sup>40</sup>. Lorsqu'un projet est approuvé, FINEXPO reste à l'écart du processus de mise en œuvre et des risques.

Les services de FINEXPO sont accessibles, efficaces et de qualité. Toutefois, l'instrument n'est pas très visible et le processus n'est pas transparent, ce qui entraîne des approches et des utilisations différentes des financements de FINEXPO par les entreprises bénéficiaires.

FINEXPO ne disposant pas d'une stratégie d'intervention, la distribution géographique des projets n'est pas délibérément choisie: les exportations concernent 39 pays différents. Le nombre moyen d'interventions par pays est de 2,8. Il en est de même pour les secteurs d'intervention. Concrètement, FINEXPO intervient dans quatre secteurs mais ils ne sont pas délibérément choisis. Il s'agit de choix «passifs» résultant de règlements concernant l'admissibilité édictés par l'OCDE: le transport, les TIC (radio-communications), l'eau et l'assainissement, et l'énergie.

Avec son budget actuel, FINEXPO ne peut pas répondre à plus de demandes que les 15 à 25 dossiers ayant sollicité une aide actuellement. FINEXPO distribue donc chaque année environ 30 millions d'euros à 10 à 15 entreprises belges. Plus de la moitié (52 %) de ce budget a été utilisé pour des interventions concernant seulement cinq entreprises. La somme dont dispose FINEXPO constitue une contrainte supplémentaire pour les sociétés: seuls des petits projets peuvent être mis en place pour pénétrer de nouveaux marchés.

<sup>40</sup> D'après le secrétariat, FINEXPO a été en contact plusieurs fois avec les représentants de l'une des deux entreprises (par courrier électronique, dans des réunions, etc.) afin de trouver une solution à ses problèmes.



#### 4.5.2. Q12. Dans quelle mesure les projets sont-ils efficaces?

*Il semble que les projets aient entraîné des améliorations économiques pour les pays bénéficiaires*

Aucune information concernant l'efficacité des projets n'est disponible en Belgique. Les questionnaires ne fournissent des renseignements que sur les effets potentiels d'un projet. Comme indiqué à la section 4.2.1, FINEXPO dispose de procédures de suivi et d'évaluation peu performantes, très peu de rapports de mise en œuvre sont disponibles pour les projets concernés. En outre, les évaluations effectuées par la CTB des projets FINEXPO mettent l'accent sur la mise en œuvre et les réalisations d'un projet donné, pas sur les résultats.

D'après les entretiens menés auprès des entreprises belges, les projets ont entraîné des **améliorations économiques**. En effet, toutes les sociétés interrogées ont embauché du personnel local pour la mise en œuvre de leurs projets. Certaines ont aussi embauché du personnel local pour l'entretien.

Les projets ont également eu un impact sur les **capacités locales**, même si celui-ci était limité. Tous les projets comprenaient un volet formation et entretien à l'exception des projets de dragage en raison de leur nature. Deux projets mettaient l'accent sur l'aspect formation : en Tanzanie, un projet prévoyait la création d'un centre de formation et en Mongolie, un projet a établi un partenariat entre des hôpitaux belges et mongols. Ce dernier projet est le seul qui démontrait un soutien actif de la responsabilisation des institutions locales au-delà du simple entretien des infrastructures.

*Les projets ont permis d'augmenter le nombre d'infrastructures sociales mais tous n'ont pas été efficaces en termes d'augmentation des capacités sociales.*

Au Ghana, certains projets ont été (ou sont susceptibles d'être) efficaces car ils ont atteint ou sont sur le point d'atteindre leurs objectifs spécifiques. Le projet du lagon d'Elmina et plus encore le projet d'approvisionnement en eau de Koforidua appartiennent à cette catégorie:

- Le projet de dragage du lagon d'Elmina a permis la réouverture d'un accès sûr au lagon et la reprise de l'activité des pêcheries. Des centaines de pêcheurs qui s'étaient déplacés vers des endroits plus dangereux, parfois dans des pays voisins, sont revenus à Elmina. Le marché s'est développé de manière significative avec un impact sur l'agriculture et l'industrie agroalimentaire traditionnelle puisque les pêcheurs et les commerçants achètent des quantités importantes de gari. Les points de vente de glace, pièces détachées et services ainsi que les chantiers navals pour la confection de bateaux traditionnels en bois se sont également développés. Cependant, la pérennité de ces effets n'est pas assurée tant que la phase II du projet n'a pas été mise en œuvre.
- Le projet d'approvisionnement en eau de Koforidua a permis d'assurer un accès fiable à de l'eau propre à la ville et aux zones rurales traversées par les conduits. La plupart des observateurs estiment que grâce à un approvisionnement en eau plus fiable, Koforidua sera une ville beaucoup plus attractive puisque ce problème constituait un obstacle majeur pour les habitants et les petits entrepreneurs.
- Le projet de télécommunication destiné à aider le parlement ghanéen (amélioration de la sécurité électronique et des systèmes de télécommunication dans les locaux du parlement) est considéré comme une grande réussite par les utilisateurs finaux. Ces nouveaux systèmes facilitent la tenue de débats et de discussions organisés à l'assemblée parlementaire et dans les autres salles de conférences, un archivage et un retrait efficace des transcriptions ainsi que les communications internes et internationales. Enfin, la sécurité des intervenants, des députés et du personnel a été améliorée.

L'aide apportée à la société Metro Mass Transit Limited (MMT, contribution à la mobilité à Accra grâce à la livraison de bus) a peut-être été efficace également bien que pour ce projet, aucun objectif spécifique n'avait été défini. Si le projet CLIP a lui aussi eu des effets positifs dans quelques laboratoires (analyses plus fiables et moins dangereuses dans certains cas, allègement des contraintes empêchant la mise en œuvre de la politique nationale), son efficacité globale est limitée en raison d'une utilisation restreinte de l'équipement fourni.

Les projets mis en œuvre au Vietnam ont eu des résultats mitigés. Trois projets peuvent être considérés comme efficaces:

- La station mobile pour les provinces du Nord (distribution d'électricité à des zones rurales) a entraîné une augmentation du service pérenne au public. Il a permis d'assurer l'alimentation en énergie d'une population rurale qui augmente rapidement, améliorant ainsi ses conditions de vie. Les postes de distribution ont une durée de vie longue et peuvent être utilisés de manière flexible en cas de problèmes d'alimentation en énergie.
- La réhabilitation de la polyclinique de Khanh Hoa a permis d'augmenter le nombre de traitements, soins et analyses fournis. En outre, l'hôpital est devenu hôpital universitaire. Cela signifie que les étudiants en médecine reçoivent une formation concrète sur le terrain et que des cours de remise à niveau sont en cours d'élaboration pour le personnel médical actuellement en poste. Le projet a permis d'améliorer l'accès des patients aux services de santé locaux. Leurs maladies peuvent maintenant être diagnostiquées plus tôt. Grâce à une meilleure perception des paiements, l'hôpital peut réparer et entretenir ses équipements afin de garantir des conditions optimales aux patients.
- Le premier incinérateur de déchets à Ho Chi Minh a permis d'améliorer les conditions environnementales et sanitaires des alentours. En effet, les hôpitaux séparent sur place les déchets ordinaires des déchets hospitaliers. Ces deux types d'ordures sont ensuite ramassés à des moments différents dans des conteneurs différents. Le seul problème est la capacité de l'incinérateur installé qui est insuffisante. C'est pourquoi un autre incinérateur de déchets hospitaliers et de déchets industriels spécifiques d'une capacité de 21 tonnes a été commandé et est en cours d'installation.

La station mobile d'Ho Chi Minh n'a pas été perçue comme efficace. Les plaintes à propos de l'équipement n'ont pas été prises en compte par le fournisseur car la période de garantie avait expiré. Pourtant, l'utilisateur final n'a jamais demandé la réparation de l'équipement dans le cadre de la garantie. En outre, l'appareil avait été réparé pendant la période de garantie et n'a pas pu être utilisé du 21 juin 2001 au 26 mai 2002 (soit pendant près d'un an).

L'usine de séparation et de valorisation des composés fermentés de déchets pour le compost de Phu Ly a produit seulement 10 % de compost à partir des déchets (l'objectif était 30 %) et le compost est de qualité très médiocre, ce qui signifie que sa vente ne génère pratiquement aucun revenu. Les décharges étant beaucoup plus nombreuses que prévu, les problèmes environnementaux et sanitaires de la population se sont très peu améliorés: les décharges sont en effet presque aussi importantes qu'avant.

À Quy Nhon (projet de séparation et de valorisation des composés fermentés pour le compost), 24 tonnes de déchets par jour seulement peuvent être traitées (160 tonnes sont ramassées quotidiennement) car le tri des ordures demande beaucoup plus de temps que prévu. Seules trois tonnes de compost sont produites par jour (objectif: 84 tonnes) et le volume de déchets déposés dans les décharges est presque aussi élevé qu'avant. Il n'y a donc quasiment aucune amélioration du point de vue de la pollution. L'usine génère une perte de 77 000 € par an et, à cause de l'odeur se dégageant du gros volume de matériau et des plages de résidus, URENCO a dû compenser les habitants de 85 maisons des alentours. En ce qui concerne le système d'égouts de Hue, 8 km de

conduits seulement ont été construits sur les 88 originellement prévus (le projet a démarré en 1997) et aucun système de dragage n'est en place<sup>41</sup>.

Enfin, l'efficacité des quatre autres projets n'a pas pu être évaluée car ceux-ci sont toujours en cours de construction ou en phase de test (traitement nucléaire du cancer, traitement des déchets hospitaliers et industriels et station de traitement des eaux). Pour le projet de Cua Lo (réorganisation du traitement des eaux usées sanitaires) que le ministère de la planification et de l'investissement a divisé en deux phases, l'efficacité de la 1<sup>e</sup> phase ne pourra être évaluée qu'en 2014, lorsque l'usine de traitement des eaux usées (phase 2) aura été construite et fonctionnera.

Les résultats médiocres des projets mis en œuvre au Vietnam s'expliquent peut-être par la faiblesse des études de faisabilité (voir section 4.1.4) et la capacité limitée à agir en cas d'événements imprévus ou d'échec.

*Les projets ont permis à au moins neuf entreprises d'établir des liens commerciaux avec le pays bénéficiaire*

D'après toutes les entreprises interrogées sauf deux, les projets soutenus par FINEXPO **ont permis aux entreprises bénéficiaires d'établir des liens** dans le pays et les régions concernées et donc de pénétrer des marchés relativement fermés (où des prêts à taux préférentiels sont nécessaires) et d'améliorer l'image des sociétés belges auprès des banques et des autorités du pays bénéficiaire et leur confiance vis-à-vis de ces entreprises. Une entreprise a souligné que les prêts d'État à État étaient très utiles pour soutenir la crédibilité de l'entreprise, en particulier auprès des autorités des pays bénéficiaires.

- Six entreprises ont remporté de nouveaux contrats et augmenté leur part de marché dans le pays et trois dans des régions après la mise en œuvre du premier ou du deuxième projet financé. Même quand les entreprises étaient déjà actives dans le pays, le projet FINEXPO a augmenté leur visibilité et leur image grâce à de bonnes références.
- Grâce aux références de FINEXPO, une PME a créé de nouvelles relations commerciales avec i) une entreprise locale d'importations, ii) un agent dans le pays d'intervention, iii) une société de services après-vente, iv) un formateur en compostage et v) une entreprise belge de transport international.
- Le projet soutenu par FINEXPO a permis à une entreprise d'obtenir sa première référence dans le secteur.
- Dans un cas, le fait que l'entreprise dispose déjà d'équipements dans le pays grâce au projet FINEXPO a permis d'augmenter sa compétitivité. La société a donc pu soumettre des propositions avec des références connues et a remporté les contrats.
- Cependant, dans un autre cas, les avantages de la reprise des relations commerciales entre le pays bénéficiaire et la Belgique ont été perdus en raison de l'embargo décrété par l'ONU.

À l'inverse, à cause des difficultés rencontrées pendant les phases de négociations et de mise en œuvre du projet de distribution d'électricité au Vietnam et de la concurrence féroce, trois entreprises<sup>42</sup> ont informé l'équipe chargée de l'évaluation qu'elles avaient décidé de se retirer du marché vietnamien.

L'augmentation des liens commerciaux a eu un effet positif sur au moins deux entreprises. Pour l'une, le chiffre d'affaires à l'exportation est passé de 1,74 à 8,74 millions d'euros en 2009 (dont la moitié était financée par FINEXPO) depuis qu'elle a bénéficié de son premier prêt d'État à État. Grâce à cette augmentation du chiffre d'affaires, en grande partie due aux prêts d'État à État, l'entreprise qui employait

<sup>41</sup> Rapport n°22/BC-UB du comité populaire de la ville daté du 4 avril 2005.

<sup>42</sup> Pour l'une de ces entreprises, cette information a été contredite par un autre contact au siège confirmant que des négociations pour de nouveaux contrats étaient en cours.

trois personnes en 1998 a pu embaucher 14 personnes de manière permanente. L'autre société a créé un nouveau service spécialisé dans les exportations outre-mer et a embauché quatre personnes en contrat permanent.

*Cependant, les références de FINEXPO ne permettent pas toujours aux entreprises de remporter des contrats*

Ces affirmations sont atténuées par les observations faites sur le terrain. Peu d'entreprises sont en mesure de remporter des contrats sur une base simplement commerciale. Au Vietnam, seuls sept fournisseurs belges différents ont participé aux 14 projets mis en œuvre au cours des dix dernières années. Parmi ces fournisseurs figuraient des entreprises qui avaient déjà mis en place trois projets avec le soutien de FINEXPO.

Certaines entreprises rencontraient déjà du succès dans les pays où les projets FINEXPO ont été mis en œuvre. Ainsi, l'une des sociétés avait réussi à développer un marché pour les gros travaux publics dans le pays sans l'aide du système belge de financement à taux préférentiel. Une autre entreprise était déjà présente sur le marché avant de recevoir l'aide de FINEXPO. La part de projets de cette entreprise financés avec des taux concessionnels ne représente que 3 % à 5 % du chiffre d'affaires au maximum).

La mesure dans laquelle FINEXPO a facilité l'accès au marché ghanéen pour la société chargée de l'approvisionnement en eau dans le pays n'est pas claire puisque le secteur concerné bénéficie de ressources concessionnelles permanentes.

L'efficacité des projets (le degré d'atteinte des objectifs spécifiques) n'a pas été suivie au cours de la période évaluée. Les missions de terrain ont mis en lumière une efficacité inégale. L'augmentation des capacités est limitée car peu de projets visaient le renforcement des institutions. Toutefois, FINEXPO concerne quatre secteurs et finance en moyenne moins de trois interventions par pays qui n'ont pas (toujours) de lien. On ne peut donc pas s'attendre à ce que cet instrument ait un impact global sur les objectifs de développement.

FINEXPO est un partenaire clé pour pénétrer sur certains marchés. Il est efficace pour établir des liens commerciaux, générer des exportations supplémentaires et créer des emplois. Plus rarement, les interventions de FINEXPO ont permis la création de relations durables (p. ex. dans le cas du projet d'autobus à Alger) ou d'ouvrir des marchés. Cependant, ces ouvertures ont rarement été durables, en particulier lorsque les subventions de FINEXPO n'ont plus été disponibles.

## 4.6. Efficience

*L'analyse de l'efficience concerne les **services fournis** par FINEXPO et les **interventions financées** grâce à FINEXPO.*

*La question 13 sur **l'efficience des services fournis** met l'accent sur les procédures. Pour évaluer l'efficience, la question est de savoir si les mêmes résultats auraient pu être obtenus à moindre coût ou si de meilleurs résultats auraient pu être obtenus au même coût. Au niveau des procédures, l'évaluation analyse et compare les coûts de transaction de chacun des instruments financiers. (Combien coûtent-ils? La durée du processus de sélection est-elle acceptable? Quel est le rapport frais de gestion/dépenses?). Au vu de la portée et des limites de cette évaluation, il s'agit d'une évaluation approximative puisque le temps et les ressources dont l'équipe dispose ne permettent pas l'élaboration d'une analyse quantifiée des frais de transaction.*

La question 14 porte sur les interventions. Puisqu'il est presque impossible de vérifier que les prix étaient adéquats après le début du projet, l'équipe a limité son évaluation aux conditions d'appel d'offre. L'objectif est de déterminer si le mécanisme d'appel d'offre limite ou non le risque qu'une entreprise propose ses services à un prix supérieur à celui du marché.

#### 4.6.1. Q13. Dans quelle mesure les services fournis par FINEXPO sont-ils efficaces?

*Les entreprises estiment que les frais de transaction sont peu élevés*

Comme indiqué à la section 4.5.1, la communication entre FINEXPO et les entreprises n'est pas entravée par des obligations formelles et est fluide. Les contacts sont très bons, il est facile d'obtenir des informations, les entreprises ne sont pas obligées de fournir des études formelles, etc. Grâce au mécanisme de présélection, les sociétés sont certaines que leur projet sera approuvé. Il n'y a donc pratiquement aucun frais de transaction pour les projets qui ne seront pas approuvés. Pour les projets qui vont jusqu'au bout du processus, les frais sont perçus comme peu élevés.

*Le processus de sélection est informel et les entreprises trouvent sa durée acceptable*

La première étape du processus d'approbation de FINEXPO est l'approbation du projet par le comité. Les dates de soumission et de validation par le comité sont disponibles pour 89 dossiers, y compris des projets présentés au comité plusieurs fois. Sur ces 89 dossiers, 77 % ont reçu un avis en moins de deux mois. Pour 39 % de ces dossiers, la décision est parvenue au bout d'un à deux mois.

Tableau 7: Délai entre le moment de la soumission et la date d'approbation par le comité

	Moins de 15 jours	Moins d'1 mois	Moins de 2 mois	Moins de 3 mois	Moins de 4 mois	Plus
Nombre de dossiers	15	19	35	8	3	9
%	17	21	39	9	3	10

Source: dossiers FINEXPO, procès-verbaux des réunions du comité

105 dossiers indiquent la date de l'approbation officielle (approbation par le ministère ou par le Conseil des ministres). Ce processus d'approbation est plus rapide pour les bonifications d'intérêt et les dons que pour les prêts d'État à État. 70 % des bonifications d'intérêt sont approuvées en moins de 2 mois alors que seulement 48 % des prêts d'État à État sont traités dans le même délai.

Tableau 8: Délai entre le moment de l'approbation par le comité et la date d'approbation officielle

	Moins de 15 jours	Moins d'1 mois	Moins de 2 mois	Moins de 3 mois	Moins de 4 mois	Plus
Bonifications d'intérêt	1	15	19	9	1	5
Emprunts d'État à État	3	9	14	10	5	14
Nombre de dossiers	4	24	33	19	6	19
<b>% des bonifications d'intérêt</b>	<b>2</b>	<b>30</b>	<b>38</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>10</b>
<b>% des emprunts d'État à État</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>25</b>
<b>%</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>18</b>

Source: dossiers FINEXPO, procès-verbaux des réunions du comité

L'évaluation du délai entre l'approbation officielle et la publication de l'arrêté n'est pas pertinente. En effet, cette durée ne dépend pas de FINEXPO mais des négociations entre l'entreprise concernée et le pays bénéficiaire et de la date de signature du contrat.

D'après les entreprises interrogées jusqu'à maintenant, le processus est entièrement prévisible. Elles estiment que, lorsque les discussions avec le secrétariat commencent le projet est approuvé au bout d'un an et qu'une autre année est nécessaire avant le début de la phase de mise en œuvre.

Pour les entreprises belges, ce délai est acceptable. D'après les entreprises ayant l'expérience d'instruments similaires (ORET, RPE), le processus de FINEXPO est plus rapide et moins contraignant. Les sociétés ne voient aucune différence importante entre les procédures relatives aux différents instruments bien que la bonification d'intérêt soit plus flexible et que les banques participent davantage au processus.

*En effet, les frais de gestion sont peu élevés voir trop peu?*

FINEXPO ne dispose d'aucun budget consacré aux études de prix et aux évaluations. Ces études sont menées sur le budget du SPF Finances pour les services de financement et les dépenses diverses et ce uniquement pour les prêts d'État à État. Aucun suivi des activités des entreprises n'est effectué, il n'y a pas de budget disponible pour la promotion, pour des évaluations spécifiques comme celle de la viabilité commerciale, de la pertinence pour le développement, etc. Le budget se limite à une aide financière apportée aux entreprises et FINEXPO n'a pas les moyens de participer davantage aux projets après leur approbation ou d'investir dans des études de faisabilité qui permettraient une conception plus judicieuse des projets.

*...Toutefois, des améliorations pourraient être faites en termes de gestion des renseignements...*

Il semble qu'aucun dossier ne contienne tous les renseignements sur le projet. Si la communication semble bonne entre les membres du secrétariat, l'absence de centralisation pourrait finir par poser problème en termes de manque de transparence, de coordination, de partage et de perte des informations. Cela pourrait également avoir un impact sur l'efficacité dans le suivi d'un dossier.

*...Et de relation avec les pays bénéficiaires...*

Les représentants vietnamiens ne sont pas entièrement satisfaits de l'efficacité des procédures. Afin de faciliter les procédures du programme FINEXPO, le ministère préférerait un accord-cadre pour un certain nombre d'années (3 ou 5 ans) au lieu du



traitement actuel au cas par cas de chaque activité. D'après le ministère, ce type d'accord accélère le processus et facilite considérablement sa planification interne annuelle. Cependant, d'après eux, cela ne veut pas dire que les engagements annuels doivent nécessairement être entièrement honorés. Le gouvernement vietnamien comprend la nature du programme: les entreprises belges prennent d'abord contact avec les organisations ou les clients locaux et, si leurs négociations aboutissent, elles font appel à FINEXPO afin de bénéficier des possibilités de financement de l'APD. FINEXPO n'est donc pas en mesure de planifier son aide, ni en montant ni en nombre de projets par an.

Enfin, d'après les représentants ghanéens (ministère de l'économie et de la planification et chambre de commerce du Ghana), la communication avec FINEXPO et avec les autorités belges en général est insuffisante.

*... Ainsi que d'optimisation du budget disponible.*

De 1999 à 2008, FINEXPO a consacré 61 % du budget des engagements aux bonifications d'intérêt (et à la stabilisation des taux d'intérêt). Cependant, l'engagement réel a augmenté depuis 2003 (sauf en 2005).

*Tableau 9: Comparaison entre le budget des engagements et les engagements réels<sup>43</sup> pour les bonifications d'intérêt, les bonifications d'intérêt avec don et la stabilisation des taux d'intérêt*

	Engagements		
	Crédit (en millions d'euros)	Engagés (en millions d'euros)	Rapport (en %)
2008	37,05	26,94	73
2007	37,05	30,83	83
2006	37,05	33,38	90
2005	37,05	6,90	19
2004	25,00	22,39	90
2003	12,00	10,00	83
2002	37,18	13,42	36
2001	34,95	19,27	55
2000	37,18	24,19	65
1999	37,184	14,89	40

Source: secrétariat de FINEXPO

Le pourcentage d'engagements pour les prêts d'État à État est plus élevé (environ 83%<sup>44</sup>, 90 % si l'on exclut 2002). Cette différence entre les deux instruments s'explique par deux mécanismes différents pour les engagements. Pour les prêts d'État à État, lorsque le conseil des ministres approuve le projet, le budget est engagé. Dans le cas des bonifications d'intérêt et des dons, le budget n'est engagé qu'après la signature du contrat entre l'entreprise belge et le client.

<sup>43</sup> Chaque année, FINEXPO a deux budgets: un budget des engagements et un budget de paiement. **Le budget des engagements** indique le montant que FINEXPO peut s'engager à payer à un tiers pour un exercice déterminé. En d'autres termes, il indique le montant des subventions à accorder. **Le crédit de paiement** précise le montant des paiements que FINEXPO peut verser au cours d'un exercice déterminé. Le crédit de paiement est généralement utilisé pour payer les obligations des exercices précédents.

<sup>44</sup> Source: Rapports annuels FINEXPO.



Tableau 9 bis: Comparaison entre le budget des engagements et les engagements pour les prêts d'État à État

	Engagements		
	Crédit (en millions d'euros)	Engagés (en millions d'euros)	Rapport (en %)
2008	37,40	35,45	95
2007	37,40	35,90	96
2006	37,60	35,94	96
2005	32,29	28,40	88
2004	32,80	26,52	81
2003	19,62	13,82	70
2002	30,37	10,34	34
2001	20,68	20,20	98

Source: secrétariat de FINEXPO et rapports annuels

La différence entre le budget disponible pour les engagements et le budget réellement engagé s'explique par trois raisons:

- En ce qui concerne les bonifications d'intérêt, il y a, par définition, un délai important entre l'engagement et le paiement effectif de la bonification d'intérêt.
- 61 % du budget disponible pour les engagements a effectivement été engagé (bien qu'en 2003, la tendance se soit améliorée avec une moyenne de 70 %).
- Pour les prêts d'État à État, une partie des projets approuvés n'ont pas été mis en œuvre, notamment lorsque les entreprises ayant bénéficié d'une aide répondaient à un appel d'offres ouvert et n'ont pas été sélectionnées.

Les frais de transaction restent peu élevés, ce qui a un impact sur le service fourni aux clients belges. Le processus de sélection est informel mais sa durée est acceptable. La communication entre FINEXPO et les entreprises est surtout informelle mais les contacts sont relativement faciles grâce à des formalités administratives minimales. Cela a également des effets négatifs: FINEXPO ne dispose pas de procédures formelles pour l'évaluation des projets, la centralisation des renseignements ou le contrôle des biens et des services fournis. Il n'existe pas de suivi, d'évaluation ou de contrôle du rapport coûts-avantages. Le système est donc peu contraignant, ce qui ne veut pas dire qu'il est efficient.

#### 4.6.2. Q14. Dans quelle mesure les projets soutenus par FINEXPO sont-ils efficaces?

*La plupart des entreprises étaient en concurrence avec des sociétés étrangères bénéficiant d'une aide publique.*

Seuls 77 dossiers contenaient des informations au sujet de la passation des marchés (précisaient si l'appel d'offres était public ou était le résultat de négociations directes). Pour la moitié de ces 77 dossiers (52 %), l'appel d'offres était public (limité ou non). En outre, 75 des 108 projets ont été confrontés à la concurrence d'entreprises étrangères bénéficiant également d'aides publiques de leur pays. En effet, même si la proposition ne fait pas l'objet d'un appel d'offres public, cela ne signifie pas que le gouvernement soit en contact «informel» avec un seul fournisseur.

La plupart des dossiers ne présentent pas d'aperçu du niveau des prix internationaux. Le secrétariat de FINEXPO ne peut pas évaluer la compétitivité des offres des entreprises belges. Le niveau des prix internationaux des biens et des services exportés n'est pas justifié. Cependant, on peut supposer que les procédures d'appel d'offres ouvertes

assurent une compétitivité des fournisseurs au niveau des prix. Toutefois, on ne peut pas exclure la possibilité que parfois, FINEXPO soutienne des prix non compétitifs.

### *Les prix peuvent être évalués pour les prêts d'État à État*

Pour les prêts d'État à État, des études de prix sont nécessaires en cas de doute quant au niveau de compétitivité. La décision de conduire une telle étude est prise par l'Inspecteur des Finances et l'évaluation est effectuée par la CTB conformément à l'accord-cadre entre la CTB et l'Inspecteur des Finances pour le programme FINEXPO. La CTB est chargée de déterminer si les prix proposés par les entreprises belges correspondent aux prix du marché. La CTB analyse également la qualité et la pertinence des équipements proposés et de la gestion au niveau local.

Aucune étude de prix n'est nécessaire lorsque le projet répond à un appel d'offres public ou à un appel d'offres avec des concurrents supposés ou bien lorsqu'une telle étude a déjà été effectuée pour le même projet et l'exportation des mêmes biens. Le prix des biens et des services exportés a été évalué pour 14 dossiers concernant tous des prêts d'État à État. Les prix étaient considérés comme acceptables pour 12 projets:

- CLIP, Ghana;
- Approvisionnement en eau à Ziniaré, Burkina Faso (2004 et 2005);
- Construction du pont de la rivière Mungo, Cameroun;
- Fourniture et installation de systèmes de surveillance au port de Douala, Cameroun;
- Projet de buanderie pour un hôpital, Ghana;
- Approvisionnement en eau de Koforidua (III), Ghana;
- Livraison d'une station de pompage, RDC;
- Production de chlore liquide, RDC;
- Centrale de Tshopo, RDC;
- Livraison d'instruments biomédicaux, Mongolie;
- Livraison d'un système de chauffage central à Kananga, RDC;
- Électrification à Kinshasa, RDC;
- Radio-communication maritime, Mozambique;
- Électrification rurale, Kenya.

À l'exception des projets exigeant des technologies spécifiques (c.-à-d. les produits de haute technologie pour lesquels la Chine et l'Inde ne disposent pas des technologies adéquates), il faut noter que les produits belges ne peuvent pas concurrencer les produits chinois ou indiens. Même avec un financement à taux préférentiel, les prix belges sont plus élevés (bien qu'alignés sur les prix internationaux). Les produits belges peuvent être intéressants en raison de leur qualité mais le rapport qualité/prix n'est pas toujours favorable à la Belgique.

### *Plusieurs projets ont subi des retards lors de la phase de mise en œuvre*

Toutes les entreprises financées par FINEXPO au Ghana avaient déjà travaillé dans le pays ou dans la région et avaient donc l'expérience de la mise en œuvre de projets dans ces conditions.

Au Ghana et au Vietnam, la mise en œuvre des projets a souvent été plus lente que prévu, sauf à Koforidua où la construction était légèrement en avance sur le calendrier. Le projet de dragage du lagon d'Elmina a duré beaucoup plus longtemps que prévu: le chef de projet a dû être remplacé en raison de relations difficiles avec le personnel local et avec les représentants de la population. Toutefois, par la suite, le projet a avancé de

manière plus efficace. La livraison de pièces détachées pour le projet MMT (livraison de bus) reste un problème. Même pour les pièces détachées européennes, la chaîne de distribution est très lente. Il peut s'écouler plusieurs mois entre la commande et la livraison. Le projet de télécommunications a démarré plus tard que prévu car le gouvernement a eu des difficultés à financer la totalité du projet. La mise en œuvre a été retardée par les formalités administratives et le changement de gouvernement.

Au Vietnam, les raisons du retard pourraient être les suivantes: 1) il peut s'écouler plus de deux ans entre la signature d'un « protocole d'accord » et la signature d'un contrat (ceci est dû à des formalités administratives très lourdes, principalement du côté vietnamien); 2) les entreprises doivent faire face à toute sorte d'imprévus. En ce qui concerne la première cause de retard, il faut reconnaître que le processus de prise de décision au Vietnam est relativement lent, au point qu'un certain nombre d'entreprises belges ne font plus appel à FINEXPO pour leurs projets dans ce pays. Quant à la deuxième cause de retard, un certain nombre d'événements survenus au cours de la phase de mise en œuvre n'avaient pas été anticipés avant le début du projet car aucune étude de faisabilité adéquate n'avait été effectuée. De plus, dans certains cas, la qualité du travail des sous-traitants locaux s'est révélée inférieure aux normes acceptables. Enfin, pour certaines entreprises (y compris des UGP), il s'agissait du premier projet de grande envergure et il s'est avéré qu'elles manquaient d'expérience en matière de gestion de projets.

La plupart du temps, le secrétariat de FINEXPO ne dispose pas des outils ou des renseignements nécessaires pour évaluer correctement l'efficacité des services qui seront fournis ou de la livraison des biens qui sera effectuée. Les entreprises qui demandent une aide ne sont pas tenues de fournir la preuve de la compétitivité de leurs services ou de leurs produits si leurs prix correspondent au niveau des prix internationaux. Les auditeurs n'évaluent pas le rapport coûts-avantages après la mise en œuvre des projets.

Toutefois, lorsque des études de prix sont effectuées, elles montrent que ceux-ci correspondent aux prix du marché et les bénéficiaires estiment que le rapport coûts-avantages est correct. Si les entreprises n'ont pas intérêt à gonfler leurs prix, elles peuvent faire des propositions au contenu plus élevé que nécessaire. Ni FINEXPO ni l'équipe chargée de l'évaluation ne sont en mesure d'évaluer l'efficacité dans ces conditions.

## 4.7. Impact

*En raison de la répartition des projets financés, il est difficile d'évaluer avec précision les effets à long terme de FINEXPO et son impact sur le développement des pays partenaires. Cette analyse est donc limitée à l'impact sur le commerce extérieur.*

### 4.7.1. Q15. Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il eu un impact sur le commerce extérieur et sur l'économie de la Belgique?

*FINEXPO a permis à au moins neuf entreprises de créer des liens commerciaux dans le pays bénéficiaire*

Comme indiqué à la section 4.5.2, FINEXPO a eu un impact sur le commerce extérieur en soutenant la création de liens commerciaux. Les entreprises ont ainsi pu pénétrer de nouveaux marchés, augmenter leur part de marché dans certains pays bien que les contrats n'aient pas toujours été d'une nature purement commerciale. Au Vietnam, les

entreprises belges ne peuvent pas pénétrer le marché sans les possibilités de financement offertes par FINEXPO. Elles doivent faire face à la concurrence féroce d'autres organismes bilatéraux qui proposent des financements à des taux préférentiels, comme les instruments espagnols et danois. En outre, au Ghana, FINEXPO n'a pas atteint l'objectif de visibilité des exportations belges. Bien que le soutien financier soit important, d'après le ministère des finances et de la planification économique, la Belgique n'a pas la visibilité qu'elle mérite. A titre d'exemple, la chambre de commerce (GNCC) n'avait pas connaissance des activités de la Belgique au Ghana.

Il est difficile d'évaluer l'impact de FINEXPO sur les sous-traitants belges des entreprises bénéficiant directement d'une aide. Cinq cas de sous-traitance seulement ont été mis en évidence jusqu'à maintenant. Les partenaires belges de deux entreprises participent à présent à de nouveaux projets indépendamment de ces entreprises. Suite à l'augmentation du nombre de contrats signés au Ghana, une entreprise a soutenu l'expansion de son représentant local, une société ghanéenne qui a elle-même remporté un contrat sur le marché local. Les autres entreprises interrogées n'ont pas fourni de renseignements sur ce sujet à l'équipe.

*FINEXPO a joué un rôle de catalyseur des possibilités de financement pour au moins trois entreprises*

FINEXPO a également joué un rôle de catalyseur des possibilités de financement pour trois entreprises. Le fait de recevoir des aides publiques augmente la confiance des banques locales vis-à-vis des entreprises et des produits belges. Après avoir bénéficié d'une aide de FINEXPO, une PME a été en mesure de mieux négocier un crédit commercial avec sa banque. L'entreprise a même obtenu une somme supérieure à celle qu'elle attendait. Une grande entreprise a utilisé les aides de FINEXPO uniquement lorsque les prêts à taux réduits étaient nécessaires dans le but de réduire au minimum les sommes requises. Ainsi, le gouvernement des Philippines exigeait qu'un projet soit financé à hauteur de 25 % par des crédits à taux préférentiel mais FINEXPO, conformément aux accords de l'OCDE, n'est autorisé à financer un projet que si celui-ci contient un élément concessionnel de 35 %. L'entreprise a soumis une demande pour une partie du budget de façon à ce que la contribution de FINEXPO représentant 35 % du financement ne soit équivalente qu'à 25 % du montant total du projet.

*L'impact sur la distorsion des échanges est difficile à évaluer*

Enfin, comme le montrent les sections 4.5.2 et 4.6.2, le financement de FINEXPO constitue une aide supplémentaire accordée essentiellement aux projets qui ont des concurrents supposés et pour lesquels tous les concurrents doivent bénéficier de crédits à taux préférentiels. Les projets sont classés de telle sorte qu'une distorsion des échanges est inévitable: les entreprises qui ne peuvent pas bénéficier d'une aide publique sont automatiquement exclues.

FINEXPO a un impact sur les relations de commerce extérieur et sur la création de liens commerciaux. Cela ne veut pas dire que les relations commerciales ainsi créées sont viables sans le soutien de FINEXPO.

FINEXPO a également joué un rôle de catalyseur des possibilités de financement pour au moins 3 entreprises. En effet, le fait de recevoir des aides publiques augmente la confiance accordée par les banques aux projets des entreprises.

L'impact sur la distorsion des échanges est difficile à évaluer en raison des caractéristiques des pays ciblés (où les prêts aux conditions du marché ne sont pas autorisés par le FMI).

## 4.8. Analyse comparative

### 4.8.1. Contexte

Il n'est pas rare que les pays membres de l'UE justifient l'octroi d'aide liée pour les programmes de promotion des exportations par le fait que d'autres pays font de même. En outre, souvent, les entreprises font pression sur leurs institutions nationales responsables du commerce en invoquant l'aide beaucoup plus importante que les gouvernements des pays voisins accordent à leurs sociétés nationales créant ainsi une situation de concurrence déloyale. En 2007, le ministère des affaires économiques des Pays-Bas a évalué ces arguments à partir des renseignements fournis par l'organisation centrale de l'industrie et des employeurs néerlandais, la VNO-NCW. L'étude n'a pas montré d'exemples frappants de concurrence déloyale bien que certains membres de l'OCDE se montrent plus souples que d'autres dans l'interprétation des accords de l'organisation<sup>45</sup>. La crainte de concurrence déloyale (sans preuve manifeste de son existence) conduit les exportateurs et les gouvernements à renouveler sans cesse leurs mécanismes d'aide aux industries et aux exportateurs nationaux.

L'OCDE recense toute la palette d'instruments utilisés par ses membres pour soutenir le secteur privé (national) avec des ressources publiques, y compris le financement des exportations. Ce recensement vise à créer des conditions de concurrence équitables entre les États membres et, de manière générale, sur le marché international. Cet inventaire a également pour objectif secondaire de contrôler le respect des accords sur les APD en général et des accords de l'OCDE en particulier. Les signataires de «l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public» ont approuvé une plus grande transparence et une meilleure efficacité de l'utilisation des APD non liées et ont donc accepté le soutien administratif du Secrétariat de l'OCDE spécialisé dans les crédits à l'exportation (1<sup>er</sup> janvier 2005).

Le Secrétariat consigne les différents instruments dans les «pages jaunes» de l'OCDE et les membres informent le Secrétariat (grâce à un bulletin de notification en ligne) de toute forme d'aide publique aux activités du secteur privé national liées aux pays en développement. Cette méthode vise à obtenir une transparence ex ante et ex post concernant l'attribution d'APD liées et non liées qui financent l'exportation de biens et de services vers les pays en développement.

Bien que l'OCDE recense les divers instruments utilisés, leur comparaison est rendue difficile par la présence de nombreux obstacles notamment l'hétérogénéité des groupes ciblés, des conditions et des structures organisationnelles. En outre, la discipline des différents membres en matière de notification est variable et la complexité des mécanismes entraîne des différences entre l'interprétation en droit et en fait de l'obligation ou non de signaler une transaction.

Si l'on compare les pourcentages d'aides liées et non liées de la Belgique avec ceux de la France, des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Danemark et de l'Espagne, c'est en Belgique que le pourcentage d'aides non liées est le plus élevé.

*Tableau 10: aides liées et non liées et pourcentage de l'aide totale*

En %	non liées	partiellement liées	liées	non signalées
Belgique	92	0	4	4
France	90	0	9	1
Pays-Bas	78	0	22	0
Allemagne	73	0	20	6
Danemark	88	0	4	8
Espagne	67	0	29	4
Donateurs OCDE	66	13	16	5

Source: Base de données de l'OCDE. In: Clay, Edward J., Matthew Geddes et Luisa Natali: *Untying Aid: Is it working?* 2009.

<sup>45</sup> Source: Communication du gouvernement des Pays-Bas au parlement (2009). Tweede Kamer stuk TK 31200V-116.

En 2007, le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas a tenté de comparer les instruments néerlandais à ceux utilisés par les autres membres de l'OCDE. Il a conclu que la disparité des instruments était considérable sur le plan des conditions, de l'application et des formes de gestion<sup>46</sup>.

L'exercice d'analyse comparative présenté dans l'annexe 8 montre l'hétérogénéité importante des instruments utilisés par les différents membres de l'OCDE. Les politiques nationales de commerce et de développement, l'organisation administrative et les institutions locales ainsi que les dotations budgétaires sont des facteurs qui rendent la plupart des instruments uniques.

La majorité des instruments ont le même objectif: soutenir avec des fonds publics l'exportation de biens et de services nationaux vers les pays en développement. Avec le temps, ces instruments ont évolué (c'est le cas du fonds d'aide au développement espagnol, du crédit mixte danois ou de l'ORET-ORIO néerlandais) et à présent, seuls quelques instruments (par exemple le fonds ERP allemand ou le CARI espagnol) remplissent exclusivement leur objectif initial.

#### **4.8.2. Forces et faiblesses de FINEXPO par rapport aux instruments d'autres membres européens de l'OCDE**

L'analyse comparative de FINEXPO sur les détails de la mise en œuvre a peu d'intérêt pratique. Cette section comporte des observations plus larges qui mettent l'accent sur le fonctionnement des instruments d'aides plutôt que sur les particularités de leur mise en œuvre.

##### *Forces de FINEXPO*

Par rapport aux instruments décrits à l'annexe 8, FINEXPO présente des forces notables:

- FINEXPO dispose de sa propre dotation budgétaire annuelle. Cela permet la planification annuelle des engagements et des décaissements. Bien que les montants absolus versés soient plutôt faibles, la dotation annuelle en termes de part d'APD correspond aux budgets alloués par les autres pays.
- Les entreprises qui demandent une aide de FINEXPO peuvent recevoir des conseils personnalisés sur la présentation de leur demande qui est ensuite évaluée dans un bureau central par les mêmes (et par d'autres) membres de diverses institutions publiques. Cette évaluation est effectuée dans un délai plutôt court. Ce processus «axé sur le client» permet au demandeur de saisir rapidement les opportunités dans les pays en développement. Il est plus efficace que la longue succession d'évaluation, de recommandations et d'approbation observée par exemple en Espagne et aux Pays-Bas.
- Les exigences de FINEXPO en matière de «preuves» écrites sont «faibles» et donc souples (par exemple les preuves écrites de l'origine belge des biens et du matériel, de la viabilité non commerciale, de l'évaluation des répercussions environnementales et sociales) par rapport aux instruments utilisés dans les pays voisins.

##### *Faiblesses:*

- À cause de l'absence d'une stratégie commerciale nationale bien définie (par exemple dans les secteurs économiques «stratégiques» ou avec des «partenaires commerciaux stratégiques»), FINEXPO n'agit pas en faveur d'«intérêts commerciaux belges» spécifiques (par exemple en mettant l'accent sur des marchés émergents qui pourraient être intéressants pour les échanges

<sup>46</sup> Le rapport (interne) a conclu que, parmi les membres de l'OCDE, les aides aux exportations les plus importantes (en termes monétaires, 2007) étaient accordées par le Japon (1 765,6 millions d'euros) puis par les Pays-Bas (581,6 millions d'euros) et l'Espagne (476,0 millions d'euros).



commerciaux futurs [comme c'est le cas d'ORIO] ou en promouvant les biens et les produits du pays [comme c'est le cas de RPE et de CARI]).

- En tant qu'instrument, FINEXPO ne remplit que quelques objectifs plutôt généraux contrairement à divers instruments d'autres pays où un seul instrument doit répondre à toute une série d'objectifs précis.
- FINEXPO ne concerne pas un groupe particulier de pays en développement (par exemple les pays partenaires de la coopération belge au développement ou les pays en développement les plus pauvres [comme c'est le cas des crédits mixtes au Danemark ou du FAD en Espagne]).
- FINEXPO agit comme un instrument dont les limites sont établies par divers arrangements de l'OCDE (qui varient) mais ne fait aucun choix stratégique. En d'autres termes, FINEXPO n'est pas un instrument disposant de caractéristiques ou d'une stratégie particulières dont la mise en œuvre serait limitée par le cadre des arrangements de l'OCDE mais exactement le contraire: les arrangements de l'OCDE déterminent les contenus de l'instrument. Cela entraîne une fragmentation des aides puisque tous les pays et tous les secteurs éligibles peuvent en bénéficier de la même manière.
- Il n'existe pas de définition opérationnelle des concepts clés de FINEXPO tels que «intérêt pour les exportations et le commerce», «produits d'origine belge» (comme c'est le cas pour CARI, RPE et ORET) ou encore de la «pertinence en matière de développement (comme c'est le cas pour les crédits mixtes danois, à ORET ou à ORIO)
- L'évaluation préalable et l'évaluation des demandes sont faites «en interne» par le même groupe d'experts. On ne fait pas appel à une expertise technique ou financière externe indépendante (comme c'est le cas pour les prêts composites allemands, ORET, ORIO).
- Les demandes d'aide à FINEXPO sont traitées dans l'ordre de soumission au secrétariat de FINEXPO. Il n'y a pas de «concurrence» entre les demandes pour l'attribution des ressources disponibles (comme c'est le cas pour ORIO).
- Contrairement à la plupart des instruments des autres pays, FINEXPO ne dispose pas d'un système de suivi interne qui évalue l'efficacité et la pertinence des aides dans les pays bénéficiaires (comme c'est le cas pour les crédits mixtes danois, le FAD espagnol et ORIO).



## 5. ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIFS

### 5.1. FINEXPO a-t-il été efficace?

Pour le savoir, nous devons répondre aux questions suivantes:

1. Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il répondu à ses objectifs spécifiques?
2. Dans quelle mesure a-t-il rempli ses objectifs dans les domaines jumelés de l'aide et du commerce?

Pour répondre à cette deuxième question, nous devons évaluer dans quelle mesure:

- Les projets étaient pertinents.
  - Aide: les projets sélectionnés étaient-ils pertinents du point de vue du développement?
  - Commerce: étaient-ils pertinents du point de vue de l'effort de la Belgique pour promouvoir les exportations?
- Les projets étaient efficaces.
  - Aide: Dans quelle mesure ont-ils répondu aux objectifs de développement?
  - Commerce: dans quelle mesure ont-ils effectivement promu les exportations belges, comme escompté?

#### 5.1.1. Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il répondu à ses objectifs spécifiques?

D'après la logique d'intervention, FINEXPO peut être considéré comme efficace dans la mesure où il a livré les résultats attendus. Ce résultat<sup>47</sup> était le suivant: «des biens et services connexes d'origine belge sont livrés aux pays en développement éligibles pour l'aide liée et aux PMA».

Entre 1997 et 2008, le montant total des contrats signés soutenus par FINEXPO était de 776 millions d'euros<sup>48</sup>. Dans quelle mesure cela représente-t-il un bon résultat? Aucun objectif quantitatif n'a été fixé comme référence pour mesurer la performance.

Afin de résoudre cette question, il serait possible de se référer à l'efficacité et de se demander si cela constituait une utilisation raisonnable des ressources publiques. Le résultat peut être comparé avec l'impact budgétaire correspondant, qui était de 231 millions d'euros; l'effet multiplicateur est donc de 3,37. Ce rapport peut être comparé avec le chiffre correspondant de certains instruments concurrents, comme ORET par exemple.

Enfin, la valeur des projets d'exportation soutenus par FINEXPO pourrait être comparée au montant total des exportations belges vers les pays en question. Dans les quatre principaux pays dans lesquels intervient FINEXPO, à savoir le Ghana, l'Algérie, le Vietnam

<sup>47</sup> Voir la logique d'intervention p. 28.

<sup>48</sup> Source: FINEXPO.

et la Jamaïque, le pourcentage des exportations soutenues par FINEXPO par rapport au total des exportations est de 12 %, 2 %, 6 % et 22 % respectivement.

La principale **contrainte** citée par toutes les parties qui empêche FINEXPO d'augmenter les résultats est le budget. En effet, le budget a été limité, mais les taux de déboursement semblent bas par rapport aux engagements de crédit, à la fois pour les bonifications d'intérêt et pour les prêts d'État à État<sup>49</sup>. Trois raisons expliquent ce résultat:

- En ce qui concerne les bonifications d'intérêt, il y a, par définition, un délai important entre l'engagement et le paiement effectif de la bonification d'intérêt.
- 61 % du budget disponible pour les engagements a effectivement été engagé (bien qu'en 2003, la tendance se soit améliorée avec une moyenne de 70 %).
- Pour les prêts d'État à État, une partie des projets approuvés n'ont pas été mis en œuvre, notamment lorsque les entreprises ayant bénéficié d'une aide répondaient à un appel d'offres ouvert et n'ont pas été sélectionnées.

### 5.1.2. Dans quelle mesure FINEXPO a-t-il atteint ses objectifs?

#### *Pertinence du projet*

Afin de répondre à ses objectifs, FINEXPO doit s'assurer que les projets qu'il finance sont pertinents et efficaces par rapport aux deux domaines auxquels il contribue.

FINEXPO doit promouvoir les exportations belges et contribuer au développement des pays bénéficiaires<sup>50</sup>. Le programme a été financé à partir du budget de la coopération belge<sup>51</sup> et est en partie considéré comme APD par l'OCDE. C'est tout ce que l'on sait sur le mandat de FINEXPO puisque:

- le programme ne peut justifier ses actions par rapport à une politique fédérale de commerce extérieur puisque cette dernière relève désormais de la compétence des régions et que les régions visent surtout à promouvoir les PME tandis que FINEXPO gère principalement les entreprises plus grandes;
- La politique de développement belge se focalise sur un nombre limité de pays et est formulée à travers le PIC de chacun des pays concernés. FINEXPO n'est pas régi par ce cadre stratégique et peut intervenir dans n'importe quel pays, à condition de respecter les règlements de l'OCDE.

L'absence de cadre stratégique belge externe n'est pas compensée par des règlements internes, une vision à moyen terme ou par des principes qui pourraient potentiellement guider le comité FINEXPO. Le seul cadre de référence est celui des Arrangements de l'OCDE, qui définissent les pays et secteurs dans lesquels l'aide liée peut être fournie.

Par conséquent, le comité FINEXPO ne dispose que de peu de lignes directrices pour évaluer la pertinence des projets sélectionnés. Mais malgré l'absence de cadre stratégique national mentionnée ci-dessus, les dossiers de projets et les procès-verbaux des réunions du comité FINEXPO révèlent que l'on aboutit relativement facilement à des accords unanimes pour soutenir les projets. De plus, puisque l'instrument opère sous des contraintes budgétaires strictes, des compromis doivent être trouvés. De tels compromis ne sont pas adoptés par le biais de critères de sélection plus stricts ou grâce à un

<sup>49</sup> Voir le tableau 9, section 4.6.1.

<sup>50</sup> Pour plus de simplicité, nous appellerons ces deux champs d'intervention «commerce» et «aide» dans le présent document.

<sup>51</sup> De 1997 à 2004, le budget des prêts d'État à État ont été alloués au SPF Finances et le budget pour les bonifications d'intérêt au SPF Affaires étrangères. Depuis 2004, le budget des trois outils concessionnels a officiellement été intégré à la Direction générale de la coopération au développement (DGCD). La gestion des applications a été partagée entre les deux SPF. Avec la réforme de 2010, le budget pour les bonifications d'intérêt, les dons et les stabilisations devrait être alloué au SPF Affaires étrangères, le budget pour les prêts d'État à État devrait continuer à être financé par le budget de la DGCD et géré par le SPF Finances.

processus de concurrence entre projets. Il n'existe aucune «prime» pour des propositions spécifiques (de haute technologie ou respectueuses de l'environnement par exemple). Les compromis sont obtenus suite à une forme d'accord informel entre le comité et les entreprises pour organiser les projets par phases sur différents exercices financiers. Les entretiens avec les entreprises ont également montré que celles qui ont l'habitude de travailler avec FINEXPO «ont leur propre idée» du montant qu'elles peuvent demander au programme. Elles s'abstiennent généralement de demander plus que ce montant. Ces deux types d'accords informels<sup>52</sup> garantissent une gestion sans heurts et efficace du programme. En effet, la procédure est plutôt informelle et les entreprises considèrent les décisions du comité comme prévisibles. Ces entreprises ne perdent pas de temps à préparer des projets qui ne seront pas financés, ce qui arrive inévitablement lorsqu'il existe une concurrence entre des projets et que seuls les meilleurs projets sont financés.

Cette approche pourrait être remise en question si la concurrence entre les entreprises pour bénéficier du soutien de FINEXPO devenait plus rude. Conformément à cette approche, le comité FINEXPO n'investit pas de ressources pour augmenter la visibilité de l'instrument<sup>53</sup>.

Une telle approche ne requiert pas beaucoup d'investissements en termes d'analyses en amont, d'où la faiblesse des études de faisabilité. Ceci vaut également pour le suivi et l'évaluation des projets qui apporteraient des informations qui ne seraient pas utilisées puisque, dans ce contexte, les leçons tirées du passé sont peu susceptibles d'influencer la sélection des projets à l'avenir.

Le système est cohérent et permet d'engager (si ce n'est de dépenser) le budget dans le cadre du mandat très large de FINEXPO. Toutefois, une telle approche conduit à une concentration de ressources qui peut difficilement être considérée comme une utilisation optimale des ressources par rapport à l'objectif de l'instrument.

#### *Pertinence en termes de développement*

Comme le montrent le graphique 1 et l'annexe 9, environ 35 % du budget de FINEXPO pour la période 1997-2008 a porté sur la vente de bus. 8 % supplémentaires ont contribué au secteur des transports urbains (gare routière Half-way-tree à Kingston).

S'agit-il de l'allocation des ressources **la plus pertinente** du point de vue du développement? Peu de mesures sont prises pour vérifier les demandes des entreprises, si ce n'est en demandant des conseils informels à la Banque mondiale et à l'ambassade de Belgique. Les projets ne semblent pas avoir été discutés avec le bailleur principal dans les secteurs bénéficiant d'approches sectorielles multi-donateurs. Pour les prêts d'État à l'État, une demande formelle auprès du gouvernement est requise. L'accent n'est pas mis particulièrement sur les pays où la Belgique opère un programme de coopération. Lorsque c'est le cas, il ne semble y avoir que très peu de coordination entre les projets financés par FINEXPO et la CTB. Dans la pratique, l'approche pour garantir la pertinence par rapport aux objectifs de développement ressemble à une approche de «non-objection». Il n'y a que peu d'analyses de la pertinence du projet lui-même et de sa conception.

Cela dit, les missions sur le terrain indiquent qu'une grande partie des projets (plus au Ghana qu'au Vietnam) peut être considérée comme pertinente en tant qu'interventions individuelles, mais ne s'intègre pas clairement dans une stratégie cohérente.

#### *Pertinence pour la promotion des exportations*

Sur les 39 entreprises bénéficiaires, cinq ont bénéficié de plus de 50 % des ressources. Les dix premières entreprises ont reçu 70 % du budget. La majorité de ces entreprises (8

<sup>52</sup> Au sein du comité et entre le comité et les principales entreprises bénéficiaires.

<sup>53</sup> Ce point est confirmé par les entretiens avec les entreprises (comment avez-vous eu connaissance de l'existence de FINEXPO?), par les contacts dans les deux pays dans lesquels l'équipe s'est rendue et par le sondage auprès des entreprises organisé par le comité FINEXPO (Évaluation des instruments financiers de FINEXPO, Rapport, SPF Affaires étrangères et Finances non daté).

sur 10) sont relativement grandes et tournées vers les exportations. Ceci est encore une fois le résultat d'une approche de «non-objection» plutôt que d'une stratégie explicite pour promouvoir des groupes spécifiques de produits ou de services à fort potentiel, ou des catégories d'entreprises particulières qui sont les plus susceptibles de tirer profit du soutien de FINEXPO. FINEXPO a soutenu des projets qui impliquent tous un certain niveau de valeur ajoutée en Belgique et qui étaient susceptibles d'être acceptés par les participants. Les discussions figurant dans les procès-verbaux des réunions ne semblent pas tenir compte du potentiel de développement de marché pour une entreprise donnée dans un pays donné, si ce n'est pour s'assurer que l'activité proposée n'était pas susceptible d'être rentable, et par conséquent inacceptable pour l'OCDE.

Encre une fois, les projets peuvent être considérés comme pertinents puisque, dans de nombreux cas, l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas pu accéder au marché sans le soutien de moyens concessionnels. Toutefois, l'absence de concurrence formelle entre les projets implique qu'aucune prime n'est accordée aux entreprises qui ont le plus besoin du soutien pour exporter, ou aux entreprises avec le plus grand potentiel (par exemple celles qui sont les plus susceptibles de développer leurs affaires dans le pays sans soutien public belge). FINEXPO est utilisé en tant que partenaire clé pour accéder à des marchés pour lesquels des moyens concessionnels sont nécessaires, mais il ne peut être considéré comme un instrument catalyseur permettant aux entreprises belges de pénétrer de nouveaux marchés et d'y développer leurs activités. On observe une contradiction entre la taille moyenne des entreprises qui bénéficient de la plus grande partie du soutien de FINEXPO et la taille moyenne de la contribution de FINEXPO par projet. FINEXPO engage environ 30 millions d'euros par an sur 15 à 20 projets, soit moins de 2 millions d'euros par projet<sup>54</sup>. Cela oblige les grandes entreprises à mettre en œuvre des projets relativement petits puisque le niveau de concessionnalité doit rester au-dessus de 35 % (voir 50%) pour l'aide liée dans ces pays.

### *Efficacité des projets*

#### *Efficacité en termes de développement*

Le comité FINEXPO ne sait généralement pas dans quelle mesure les projets ont atteint leurs objectifs de développement: le comité peut savoir dans quelle mesure un projet a été mis en œuvre par rapport aux attentes initiales, mais il n'a généralement aucun moyen d'évaluer dans quelle mesure un projet a livré les résultats attendus. Les visites de terrain ont donné des résultats mitigés, mais certains projets ont semblé très efficaces. Toutefois, la pérennité des effets n'est pas garantie dans de nombreux cas.

#### *Efficacité en termes de promotion des exportations*

L'efficacité n'est pas mesurée de façon active. Le comité FINEXPO n'a aucun retour d'expérience sur l'efficacité des projets du point de vue de la promotion des exportations. La contribution la plus efficace dans ce domaine est l'ouverture des marchés aux entreprises belges qui n'auraient pas pu y accéder sans le soutien de moyens financiers à des conditions concessionnelles. L'inconvénient, c'est que les entreprises spécialisées dans des secteurs tels que l'approvisionnement en eau, les transports urbains ou le dragage dépendent de manière continue d'un tel instrument dans ces pays.

Le nombre d'entreprises qui ont pu pénétrer de nouveaux marchés grâce au financement de FINEXPO et qui ont pu par la suite développer leurs activités sans soutien supplémentaire de FINEXPO n'est pas connu du comité. On ne peut donc pas tirer de leçons de ce qui pourrait être des exemples de réussites. Certains cas ont été identifiés pendant les entretiens et les missions sur le terrain.

Le comité FINEXPO ne dispose pas de moyens financiers pour financer des évaluations en amont, surveiller l'efficacité ou se rendre sur le terrain pour rencontrer les autorités bénéficiaires et évaluer l'efficacité des projets.

---

<sup>54</sup> En termes d'impact budgétaire. Le budget moyen des projets soutenus est de 5 millions d'euros.

## 5.2. FINEXPO est-il un instrument efficace?

L'indicateur général d'efficacité est le rapport de 3,37 qui a été mentionné plus haut (valeur totale des contrats/impact budgétaire).

### *Les projets sont-ils efficaces?*

Si l'on se fonde sur les études de prix de la CTB et sur l'expérience d'ORET telle que décrite par le représentant néerlandais à Accra, les surestimations de prix par des entreprises non soumises à concurrence ne constituent pas un problème majeur. Ceci est dû non seulement aux moyens de contrôle mis en œuvre mais aussi à certains gouvernements et institutions bénéficiaires qui ont leurs propres métresseurs-vérificateurs<sup>55</sup> qui vérifient ces prix. Mais les solutions techniques proposées par les entreprises sont beaucoup plus difficiles à contrôler ou à contester lorsqu'elles semblent trop chères. Des appels à la concurrence permettraient de comparer les solutions techniques. Dans la pratique, la plupart (70 %) des entreprises soutenues par FINEXPO sont en concurrence les unes avec les autres. Elles sont donc soumises à pression pour proposer des solutions techniques efficaces, pourvu que la concurrence ne soit évidemment pas biaisée, ce qui est difficile à vérifier, si ce n'est par des audits systématiques.

### *FINEXPO utilise des procédures efficaces*

Non seulement l'absence de compétitivité lors du processus de sélection se traduit par une relation relativement informelle et efficace entre le comité FINEXPO et les entreprises, mais elle impose aussi, dans une certaine mesure, une telle dynamique. En effet, les entreprises intéressées ne peuvent accepter ce manque de transparence et des accords aussi informels que si le comité FINEXPO a su inspirer confiance et démontrer les avantages d'une approche informelle (qui permet d'éviter les processus d'appels d'offres coûteux par exemple).

Les coûts de transaction sont faibles, ce qui est apprécié par les partenaires. Toutefois, cette approche n'encourage pas à accumuler des connaissances, à tirer des leçons des expériences et à améliorer l'ensemble du processus. Dans tous les cas, le secrétariat n'est pas incité à investir dans un tel effort d'examen puisque des objectifs vagues ne permettent pas de guider le comité dans ses prises de décisions.

---

<sup>55</sup> Tels que les «Crown agents» au Ghana.

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 6.1. Conclusions

**C1.** FINEXPO opère sans référence à un cadre stratégique explicite puisque:

- La Belgique n'a pas de politique fédérale de commerce extérieur spécifique et
- La politique belge de développement ne s'applique pas à FINEXPO.

FINEXPO n'a pas compensé ce manque d'orientation stratégique en développant des stratégies internes, ou en établissant des priorités ou des règles de procédure. Le seul cadre directeur (qui est d'ailleurs contraignant) est donc celui présenté dans l'Arrangement de l'OCDE.

Même en l'absence d'une politique fédérale de commerce extérieur spécifique, le principe général de FINEXPO est que le soutien est censé contribuer aux exportations et au commerce. Toutefois, il est impossible d'évaluer si une demande individuelle de soutien est pertinente pour l'économie belge ou pour les exportations en l'absence d'une description opérationnelle de ce qui devrait être considéré comme «intérêt pour les exportations et le commerce» (pas de seuils, pas de normes, pas de définitions).

**C2.** L'efficacité générale de FINEXPO est limitée par les facteurs suivants:

- Puisque l'efficacité est définie par l'OCDE comme la mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative, l'absence d'objectifs bien définis entrave l'évaluation de l'efficacité de FINEXPO. L'interprétation par l'évaluateur des objectifs est fournie dans la section dédiée à la logique d'intervention<sup>56</sup>;
- La pertinence des projets du point de vue du développement est généralement considérée uniquement sur la base des déclarations de l'entreprise ou justifiée par la requête officielle du gouvernement. Dans de nombreux cas, les études de faisabilité (si elles ont été menées) n'étaient pas indépendantes des entreprises qui mettaient en œuvre les projets et étaient de qualité insuffisante. Ceci a eu des effets néfastes sur la pertinence en termes de développement, l'efficacité et l'efficacité du projet, et parfois pour l'image internationale de la Belgique.
- La pertinence des projets en tant que contribution à la promotion des exportations est évaluée par le SPF Affaires économiques. Cette évaluation n'est généralement pas corroborée par des études spécifiques ou des critères explicites;
- Le budget limité du programme;
- L'efficacité des projets individuels, comme l'ont montré les missions sur le terrain au Ghana et au Vietnam, est mitigée. Aucun système de suivi n'a été mis en œuvre, ni par le secrétariat de FINEXPO, ni par la coopération belge;

---

<sup>56</sup>

- Avec une moyenne de moins de trois interventions par pays qui n'ont pas (toujours) de lien, on ne peut pas s'attendre à ce que FINEXPO ait un impact sur les objectifs de développement;
- Même si FINEXPO a contribué à l'établissement de nouveaux liens entre les fournisseurs belges et les agences bénéficiaires, cela n'a débouché sur des relations durables ou une ouverture des marchés indépendamment d'un soutien supplémentaire de FINEXPO que dans peu de cas.
- Le secrétariat de FINEXPO manque de ressources financières et d'incitations à évaluer les activités dans ce domaine. Cela l'empêche de se faire sa propre idée de l'efficacité du programme, et donc d'améliorer l'allocation des ressources;
- Malgré l'expérience relativement grande de FINEXPO dans le domaine, ce dernier manque de boucles d'information et de processus d'accumulation de connaissances. Cela permettrait à FINEXPO de tirer des leçons de son expérience dans le but d'adapter les critères de sélection afin de parvenir à un plus haut niveau d'efficacité générale pour ses opérations. De telles informations ne sont actuellement pas nécessaires puisque les projets ne sont pas en concurrence les uns avec les autres; tous les projets considérés comme «éligibles» sont approuvés sur la base des critères d'éligibilité définis par l'Arrangement de l'OCDE.

**C3.** Dans ce cadre de vide stratégique, FINEXPO est géré de façon efficiente grâce aux procédures de travail quelque peu flexibles et à une compréhension mutuelle et saine entre le comité FINEXPO et un nombre limité d'entreprises moyennes et larges bénéficiaires.

**C4.** Les services proposés par FINEXPO sont facilement accessibles. Toutefois, peu d'efforts ont été déployés à ce jour pour améliorer la «visibilité» du programme, à la fois en Belgique et dans les pays bénéficiaires éligibles.

## 6.2. Recommandations

### C1. L'absence de cadre stratégique externe n'est pas compensée par une stratégie interne

**R1.** Peu de secteurs et pays couverts par la coopération belge sont également concernés par l'arrangement sur l'aide liée. C'est pourquoi FINEXPO ne peut se fonder totalement sur la loi de coopération pour définir sa stratégie de développement. De même, la compétence liée au commerce extérieur étant régionalisée, FINEXPO ne peut compter sur un statut fédéral pour définir sa stratégie commerciale.

Le fait que les entreprises et FINEXPO doivent se mettre d'accord sur les limites en termes de nombre de demandes ou de budget semble suggérer que ce dernier n'est pas suffisant pour permettre à FINEXPO de répondre à ses objectifs larges et peu clairs. L'absence de stratégie clairement définie et d'un mécanisme de sélection ouvert et explicite peut exposer les décisions prises par le comité aux critiques du fait du manque de transparence lors de l'allocation de fonds publics.

Le comité FINEXPO n'a aucun contrôle sur le cadre stratégique peu clair qui régit ses activités. Toutefois, le comité devrait compenser ce manque d'orientation en établissant sa propre «lettre de mission». La «lettre de mission» devrait être disponible publiquement et diffusée largement. Elle devrait présenter les objectifs et le rôle de l'instrument. Devrait y être annexé un document qui décrit également les caractéristiques institutionnelles de FINEXPO, le rôle et les activités de ses différents



organes, son budget, et d'une stratégie revue annuellement qui explique comment le comité compte accomplir sa mission. Cette stratégie permettrait d'établir des priorités et donc d'obtenir des critères de sélection de projets.

## C2.1 L'efficacité de FINEXPO est limitée par le manque de sélectivité des projets

**R2.1.1** Cette lettre de mission et ses annexes devraient fonctionner comme entonnoir lors de la sélection des projets. Il est suggéré de sélectionner les projets en fonction des critères suivants:

- Conformité à l'arrangement de l'OCDE;
- Conformité aux objectifs et au rôle de FINEXPO;
- Qualité de l'étude de faisabilité;
- Demandes successives (les nouveaux projets qui ne constituent pas des demandes successives devraient être prioritaires).

Chacun de ces critères devrait être défini précisément dans la lettre de mission. Ces définitions devraient comprendre des indicateurs partagés et publiés. La définition de ces critères exige à la fois une analyse des critères utilisés par d'autres pays et l'établissement d'un mécanisme de suivi et d'évaluation pour les adapter et les améliorer sur la base de l'expérience acquise. Enfin, dans les pays où la Belgique met en œuvre un programme de coopération et où la CTB est active, une amélioration des synergies doit être recherchée afin d'améliorer la conception, la mise en œuvre et/ou le suivi des projets FINEXPO.

**R2.1.2.** Renforcer le niveau de sélection en appliquant des critères plus stricts implique que FINEXPO reçoive plus de demandes qu'il ne peut en traiter afin d'améliorer la qualité des projets grâce à une sélection (pertinence et efficacité des projets). Ces demandes devraient provenir d'un nombre plus grand d'entreprises afin d'éviter que la plupart des ressources soient utilisées pour soutenir un petit nombre d'entreprises bénéficiaires presque permanentes. Une sélection basée sur des critères plus stricts ne peut avoir lieu que si le nombre de demandes est plus élevé que le nombre de projets sélectionnés. Dans cette perspective, améliorer la visibilité de FINEXPO en Belgique et dans les pays bénéficiaires devient par conséquent une priorité. FINEXPO doit devenir un instrument attractif qui s'insère dans le cadre d'un plus grand nombre de stratégies de développement des marchés pour les entreprises belges. A cette fin, il est essentiel que les organes régionaux de promotion des exportations et les ambassades participent à la promotion de l'instrument, en Belgique et dans les pays bénéficiaires.

## C2.2 L'efficacité de FINEXPO est limitée par l'efficacité des projets

**R.2.2.** Renforcer l'expérience et les connaissances au niveau du comité n'a de sens que si les membres peuvent comparer et opérer une sélection entre les projets proposés. Afin d'améliorer la précision des décisions du comité et donc l'efficacité de l'instrument FINEXPO pour soutenir la politique d'aide et de commerce extérieur de la Belgique et de ses régions, le comité FINEXPO devrait obtenir plus de retours d'expérience du terrain. De plus, résoudre les problèmes, ou tout du moins être conscient des problèmes de mise en œuvre pourrait réduire les risques pour les entreprises et protéger l'image des entreprises belges.

Ceci serait possible directement par le biais de visites sur le terrain et indirectement par le biais de missions de suivi et d'évaluations pour une partie des projets financés au moins. Des rapports d'activité devraient également être produits par les entreprises bénéficiaires et des indicateurs de performance critiques devraient être choisis avant d'approuver un soutien financier.

### C2.3 L'efficacité de FINEXPO est limitée par les contraintes budgétaires

**R2.3.** Les recommandations ci-dessus augmenteraient les coûts de gestion de l'instrument. En effet, de faibles coûts de gestion ne sont pas nécessairement synonymes d'efficacité. L'augmentation des coûts de gestion signifie que les ressources nécessaires doivent être trouvées parmi les budgets existants et à partir d'autres sources.

L'engagement budgétaire en faveur de bonifications d'intérêt et des prêts d'État à État est considéré comme une importante contrainte qui limite les effets du programme. Toutefois, malgré les progrès récemment accomplis, le taux moyen d'engagement effectif pour cette partie du budget a été relativement faible (61 % pour la bonification d'intérêts), puisque certains des projets ne sont jamais mis en œuvre. Les parties du budget qui sont peu susceptibles d'être engagées à la fin de l'année devraient être utilisées pour effectuer un travail analytique, sous forme d'études de faisabilité notamment, et un travail de suivi et d'évaluation. Les moyens financiers issus du fonds d'étude et de BIO devraient également être sollicités à cet effet. Les visites de terrain des membres du comité devraient également bénéficier de plus de ressources. Ces visites pourraient jouer un rôle important sur trois niveaux: a) pour sensibiliser davantage les membres du comité aux effets des projets financés; b) pour améliorer le dialogue avec les autorités locales, en particulier dans les pays où la coopération belge n'est pas active; c) pour augmenter la visibilité de l'instrument FINEXPO.

## **ANNEXE 1 – TERMES DE REFERENCE**

**Service de l'Evaluation Spéciale**  
**S.P.F. Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement**

**CAHIER SPÉCIAL DES CHARGES n°S4-2009-02**

APPEL D'OFFRE GÉNÉRAL POUR  
L'EVALUATION DES INSTRUMENTS BELGES DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR  
COMPTABILISES EN AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT – EVALUATION FINEXPO

**MOTS CLEFS** : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, COOPERATION FINANCIERE, AIDE  
DELIEE, APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR, PRÊT D'ETAT, BONIFICATION D'INTERET

Personne de contact

Dominique de Crombrughe

Téléphone : +32 (0)2 501 36 06

E-mail : dominique.decrombrughe@diplobel.fed.be

Avril 2009

## **B. PRESCRIPTIONS TECHNIQUES**

### **1. Raison d'être et portée de l'évaluation**

Le Service de l'Évaluation Spéciale est compétent pour évaluer l'ensemble des dépenses de l'État fédéral belge comptabilisées comme aide publique au développement (APD) par l'OCDE. Il évalue également les institutions ou les instruments qui contribuent à la mise en œuvre de l'APD. A ce titre, il a été sollicité pour mener une évaluation du service FINEXPO.

FINEXPO est tout d'abord un outil d'appui au commerce extérieur. C'est un Comité d'avis<sup>1</sup> qui a pour objectif de soutenir les entreprises belges dans leurs projets d'exportation de biens d'équipement et de services et de leur donner ainsi les moyens de faire face à la concurrence internationale.

Certains instruments financiers de FINEXPO sont comptabilisés auprès du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE comme APD. Il s'agit des prêts d'état à état, des bonifications d'intérêts (avec ou sans don) et des dons purs. Ces instruments correspondent en effet à la définition de l'APD telle qu'elle est formulée par le CAD<sup>2</sup>. FINEXPO est donc également un outil de coopération au développement.

L'évaluation portera spécifiquement sur les projets financés par FINEXPO via les quatre instruments ci-dessus. La période d'évaluation court de 1997 à fin 2008. Les activités concernées se déroulent dans les pays éligibles à ces types de crédits d'aide, c-à-d les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 3705 USD en 2007. Leur liste est établie dans l'« Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » de 1978 et mise à jour annuellement.

En 2007, le budget d'engagement de FINEXPO (stabilisations d'intérêt comprises) représentait un montant de 66.720.000 €. Les interventions de FINEXPO classées en APD sont de l'ordre de 3 % de l'APD belge.

En mai 2008, l'OCDE a invité ses États membres à élargir le champ d'application de la Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement<sup>3</sup> à huit pays PPTÉ<sup>4</sup>. La Belgique a demandé un moratoire de deux ans afin d'« évaluer la pertinence et l'impact du système de Prêts d'État à État et de bonifications d'intérêts pour des crédits venant en appui aux exportations, et d'en assurer l'adaptation aux exigences actuelles d'une aide au développement

<sup>1</sup> Créé par l'Arrêté Royal du 30 mai 1997<sup>1</sup> ; sa composition et son fonctionnement est fixée dans l'Arrêté Royal du 15 juillet 1997. L'Avis du Comité est soumis au Ministre du Commerce extérieur pour décision finale en ce qui concerne les stabilisations d'intérêts et les bonifications d'intérêts avec ou sans don, ainsi que les dons purs. En ce qui concerne les prêts d'état à état et les stabilisations d'intérêt de plus de 25 millions d'euros, le dossier, une fois reçu l'avis positif du Comité FINEXPO, doit passer au Conseil des Ministres.

<sup>2</sup> DCD/DAC(2007)34 : « On entend par « Aide publique au développement » tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

- i. Emaner d'organismes publics, y compris les états et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics.
- ii. Sachant que chaque opération doit en outre
  - a. Avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement.
  - b. Être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25% (sur la base d'un taux d'actualisation de 10%).

Sont exclus les subventions, prêts et crédits à des fins militaires. »

<sup>3</sup> DCD/DAC(2001)12/FINAL – Recommandation initialement élaborée pour les Pays les Moins Avancés (PMA), catégorie de pays créée en 1971 par les Nations Unies regroupant les pays les moins développés socio-économiquement de la planète.

<sup>4</sup> L'initiative en faveur des Pays Pauvres très Endettés est un système mis en place par le FMI pour maîtriser le problème de la dette extérieure de ces pays fortement endettés. Seuls 8 PPTÉ ne figurent pas dans la liste actuelle des PMA : Bolivie, Cameroun, Congo Brazzaville, Côté d'Ivoire, Ghana, Guyane, Honduras, Nicaragua.

efficace promue par la Déclaration de Paris et les travaux du CAD en général. »<sup>5</sup> L'évaluation mettra en œuvre cette décision acceptée lors du Forum de Haut niveau de Accra en septembre 2008.

L'évaluation aura deux volets distincts : d'une part, elle vérifiera la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de FINEXPO comme instrument de coopération au développement ainsi que la durabilité des financements réalisés ; d'autre part elle évaluera la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact de FINEXPO comme outil d'appui au commerce extérieur. L'évaluation examinera si des adaptations de FINEXPO sont souhaitables pour le fonctionnement de l'outil dans un contexte davantage délié.

A ce jour aucune évaluation de ce type n'a été réalisée.

## **2. Contexte international**

### **2.1. Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public**

Les activités de FINEXPO sont soumises simultanément à des règles de fonctionnement internes (cfr infra) et aux prescriptions de l'OCDE qui découlent des termes de l'« Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » (1978).

Les parties prenantes à l'Arrangement sont communément appelées « les Participants ». Il s'agit de l'Australie, le Canada, les Etats Membres de l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et la Suisse.

L'Arrangement constitue une exception aux règles générales de la concurrence. Dans des limites strictes, il autorise les Participants à accorder certaines aides publiques selon les grands principes suivants :

- L'aide octroyée doit cibler des pays en développement figurant sur la liste des pays éligibles à l'aide, établie par la Banque mondiale en se basant sur le RNB/hab<sup>6</sup>.
- L'aide publique ne peut pas être accordée pour des projets qui seraient commercialement viables s'ils étaient financés aux conditions du marché.
- Les Participants doivent assortir les crédits accordés d'un niveau minimum de concessionnalité (au moins 35 % ou 50% si c'est un PMA<sup>7</sup>).

L'Arrangement crée le cadre institutionnel dans lequel certaines aides aux exportations sont autorisées. Il vise à favoriser une concurrence fondée sur la qualité et le prix et à réguler l'aide publique aux crédits à l'exportation.

L'Arrangement s'inscrit dans le prolongement du « Consensus » sur les crédits à l'exportation conclu en 1976 par plusieurs Etats membres de l'OCDE. Avant cette date, l'absence de règles poussait les Etats dans une surenchère de subventions aux exportateurs nationaux, rivalisant pour l'acquisition de marchés étrangers.

L'Arrangement assigne des limites aux conditions et modalités des crédits à l'exportation qui bénéficient d'un soutien public, notamment des taux d'intérêt minimums, des primes de risque et des délais maximums de remboursement, et impose des restrictions à l'octroi de crédits d'aide liée. Il prévoit des procédures de notification préalable, de consultation, d'échange d'informations et d'examen pour les aides à l'exportation ainsi que pour les offres de crédits d'aide liée.

<sup>5</sup> Cfr. courrier du Ministre Charles Michel du 29/04/2008 adressé au Président du CAD, Mr. Eckhard Deutscher.

<sup>6</sup> L'éligibilité ou l'inéligibilité à l'aide concessionnelle repose donc sur les statistiques de la Banque mondiale en matière de RNB/habitant. Le principe adopté est le suivant : un pays sera ajouté à la liste des pays éligibles ou sera radié de cette liste lorsque son RNB/habitant aura été pendant 2 années consécutives inférieur ou supérieur au seuil de RNB/habitant reconnu comme critère d'éligibilité à l'aide concessionnelle.

<sup>7</sup> Il s'agit des pays dont le RNB par habitant est inférieur à 750 USD (moyenne sur 3 ans 2002-2004). Ils présentent les indices de développement humain (IDH) les plus faibles et une vulnérabilité économique importante et bénéficient à ce titre d'une attention particulière de la part de la communauté internationale.



L'Arrangement est un *gentleman's agreement* entre les Participants. Il ne constitue pas un Acte de l'OCDE mais jouit du soutien administratif du Secrétariat de l'Organisation. Cependant, l'Arrangement a valeur contraignante dans les Etats Membres de l'Union européenne. En effet, l'Arrangement est intégré dans le droit de la Communauté européenne par une décision du Conseil européen du 4 avril 1978<sup>8</sup>.

## 2.2. Le déliement de l'aide et ses évolutions

L'aide non liée ou déliée est une aide qui peut être utilisée librement par le pays qui la reçoit pour acheter des biens et services auprès de fournisseurs de tous les pays de l'OCDE et de pratiquement tous les pays en développement. A l'inverse, l'aide liée consiste à réserver les marchés à des fournisseurs du pays donneur.

Depuis trois décennies, les débats sur l'efficacité de l'aide se sont focalisés sur la question du déliement ou non de l'aide et ses implications. Les analyses ont démontré que l'aide liée coûte plus cher<sup>9</sup> et qu'elle est moins efficace que l'aide déliée. L'appropriation par les bénéficiaires de l'aide liée serait également plus difficile que celle de l'aide déliée.

En 2001, les états membres du CAD ont émis une Recommandation sur le déliement de l'aide en faveur des PMA. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Une évaluation de la mise en œuvre de cette recommandation est en cours<sup>10</sup>. Il apparaît déjà que la notification ex ante et ex post de l'aide déliée ainsi que son rapportage statistique pose des problèmes.

La question du déliement de l'aide et des progrès à réaliser en la matière a également été intégrée dans les Objectifs du Millénaire (Objectif 8 - Target 35) et dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide en 2005 (Indicateur 8).

En mai 2008, les ministres du développement des pays donateurs se sont mis d'accord pour une extension du champ d'application de la Recommandation. Cette décision vise un élargissement des conditions du déliement à tous les pays PPTe. Toute l'aide adressée à ces pays devrait être entièrement déliée à partir du 1er octobre 2008.

L'APD belge est déliée à 97%. La Belgique a néanmoins demandé à l'OCDE un moratoire de deux ans avant de mettre en œuvre la Recommandation élargie. Elle souhaite mettre à profit cette période (allant d'octobre 2008 à octobre 2010) pour mener une évaluation de FINEXPO.

En effet, on constate d'une part que les interventions subsidiées par FINEXPO sont quasi exclusivement de l'aide liée (c'est le cas de toutes les bonifications et de tous les prêts d'état à état sauf 4) et d'autre part que ces 8 pays PPTe comptent pour une part importante dans les financements octroyés ces dernières années. En effet sur la période 2004-2007 ils représentent 38,58 % en moyenne des montants accordés.

On peut s'attendre à une poursuite des discussions sur le déliement de l'aide car certains états sont favorables à un élargissement de la Recommandation 2001 à une à d'autres pays que les seuls PMA et PPTe, tandis que d'autres sont favorables à un approfondissement de la Recommandation en termes de contenu et souhaitent élargir le déliement à l'aide alimentaire et à l'assistance technique.

<sup>8</sup> Cette décision a été depuis modifiée à plusieurs reprises (97/173/CE, 97/530/CE, etc) pour intégrer les actualisations de l'Arrangement.

<sup>9</sup> Cfr. étude du Prof. Jepma (1991).

<sup>10</sup> Le rapport de la phase I est sorti en septembre 2008. Cette évaluation portait plus spécifiquement sur les résultats atteints au niveau déliement de l'aide et sur les processus de changement de comportement des donateurs suite à la Recommandation 2001 (facteurs favorisant le déliement ou non). La phase II portera sur des études de cas.



### **3. Contexte belge**

#### **3.1. Le commerce extérieur au niveau de l'état belge**

Le Commerce extérieur est une compétence qui a été défédéralisée lors de la réforme de l'Etat en 1988<sup>11</sup>.

A ce jour il s'agit d'une compétence régionalisée mais l'autorité fédérale a conservé certaines compétences résiduelles.

Certains instruments ont en effet été maintenus au niveau fédéral avec une participation significative des régions, à savoir, l'Agence pour le Commerce Extérieur, l'Office National du Ducroire (assurances crédit), FINEXPO (crédits bénéficiant d'un soutien public) ainsi que la Société Belge d'Investissement International – SBI (soutien financier aux investissements belges à l'étranger).

**En pratique**, les acteurs principaux sont :

*Le Service public fédéral des Affaires économiques, des PME, des classes moyennes et de l'Energie*

- dispose d'un service « d'accueil des investisseurs étrangers » qui diffuse un guide des investisseurs, entretient un site web « Invest in Belgium » et tient à jour les règlements européens (infodesk marché unique) ainsi que les formalités administratives pour les investisseurs ;
- coordonne la cellule interministérielle autorités fédérales (SPF Affaires économiques et SPF Affaires étrangères)/autorités régionales portant sur les investissements. Cette cellule se réunit mensuellement pour évaluer le climat d'investissement.
- dispose d'une cellule dans le service « Bestuur Economisch Potentieel » qui est chargée de défendre les intérêts économiques de la Belgique dans le domaine de l'exportation, par le biais de l'OCDE (groupe crédit à l'exportation), de Finexpo et de l'Office National du Ducroire. Elle assure également le secrétariat du "Point de contact national", organe responsable de la promotion et de la mise en œuvre des Principes directeurs des entreprises multinationales de l'OCDE. Enfin elle coordonne la politique en matière de développement durable et de responsabilité sociétale des entreprises, dans le respect de la réglementation nationale et internationale.

*Le Service public fédéral des Finances*

- élabore, avec le SPF des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, les accords bilatéraux sur la protection mutuelle des investissements et les accords visant à éviter les doubles impositions.
- assure la vice-présidence et le secrétariat du comité FINEXPO (Financement des exportations et assurance-crédit) qui examine les possibilités d'octroi d'une intervention publique en matière de crédits à l'exportation. Le Comité FINEXPO se réunit une fois par mois. Ses instruments financiers sont la stabilisation des taux d'intérêts, les bonifications d'intérêts simples, les bonifications assorties de dons complémentaires, les dons purs ainsi que les prêts d'Etat à Etat.

<sup>11</sup> Le cadre institutionnel est le suivant :

- La Loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988 déclare les Régions compétentes pour la politique en matière de débouchés et d'exportations, sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière ;
- Les organismes régionaux de promotion du commerce extérieur sont créés au début des années 90 : AWEX en février 1990, Export Vlaanderen et Bruxelles Export en 1991 (respectivement en janvier et en août) ;
- Les accords de la Saint-Michel de 1992, traduits dans la Loi spéciale du 16 juillet 1993, organisent la régionalisation du Fonds du Commerce extérieur et des attachés économiques et commerciaux ;
- La Loi spéciale du 13 juillet 2001 prévoit deux dispositions :
  - la régionalisation de la politique des débouchés et des exportations, à l'exception des domaines suivants :
    - i. l'octroi des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement (FINEXPO et Office national du Ducroire)
    - ii. la politique commerciale multilatérale
  - L'accord de coopération, conclu le 24 mai 2002, crée l'Agence pour le Commerce extérieur (ACE) qui succède à l'Office belge du Commerce extérieur (OBCE). L'ACE ne relève pas, contrairement à l'OBCE, de la compétence du Ministre fédéral chargé du Commerce extérieur.

*Le Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement*

- coordonne la politique commerciale multilatérale (OMC, OCDE) et la politique commerciale européenne. La ligne de conduite est que la Belgique continue de plaider pour une libéralisation plus poussée des échanges commerciaux internationaux, tout en prêtant une attention à certaines valeurs considérées comme indispensables dans notre société : la diversité culturelle, la protection sociale, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement ;
- assure la présidence et le secrétariat du comité FINEXPO (Financement des exportations et assurance-crédit) (cfr supra)
- préside la « commission d'avis sur l'octroi des subsides pour la promotion des exportations ». Ces subsides sont destinés aux chambres de commerce et d'industrie belges à l'étranger ou aux chambres de commerce mixtes et business clubs en Belgique ;
- sélectionne les conseillers du commerce extérieur et les consuls honoraires

*Les organismes parastataux*

- [L'Agence pour le commerce extérieur](#)

Créée en 2003, l'ACE a pour mission l'organisation des missions commerciales conjointes à l'initiative d'une ou de plusieurs régions ou sur demande de l'autorité fédérale ; ainsi que l'organisation, le développement et la diffusion d'informations, d'études et de documents concernant les marchés extérieurs.

- [L'Office national du Dueroire](#)

L'OND est un organisme autonome qui bénéficie de la garantie de l'Etat. Il a pour fonction de favoriser les relations économiques internationales, essentiellement par la couverture des risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements à l'étranger.

Le Dueroire est également habilité à couvrir les risques de change, à assurer des opérations de transit, à intervenir dans le financement des exportations et à exercer pour le compte de l'Etat toute mission que celui-ci lui conférerait en matière technique, financière ou de représentation. L'assurance du crédit s'applique principalement aux marchés hors OCDE.

- [La Société belge d'Investissement International \(SBI\)](#)

La SBI assure le co-financement à long terme d'investissements à l'étranger d'entreprises belges. Ses activités s'étendent au monde entier et sont orientées vers la création de nouvelles joint-ventures ou filiales et l'acquisition, la restructuration et le développement de sociétés existantes.

*Les entités fédérées et leurs organismes spécifiques*

- [L'Agence wallonne à l'Exportation et aux Investissements étrangers \(AWEX\)](#) est le département de la Région wallonne en charge de la promotion du commerce extérieur et de l'accueil des investisseurs étrangers. L'AWEX soutient les projets à l'exportation des entrepreneurs wallons.

- [Flanders Investment Trade \(FIT\)](#) développe le commerce international des entrepreneurs flamands et guide les investisseurs étrangers vers les opportunités d'investissement existant en Flandre.

- [Brussels Export](#) assure la promotion des entreprises bruxelloises à l'étranger et accompagne les exportateurs bruxellois dans leurs démarches à l'exportation.

### 3.2. FINEXPO

#### 3.2.1 Structure

Avant la création de FINEXPO, il existait deux comités indépendants avec chacun des compétences propres :

- Copromex (Comité pour la promotion des exportations) était rattaché au Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ; il examinait les demandes de stabilisation de taux d'intérêt et les demandes de supersubsides (maintenant bonifications d'intérêt)
- Le Comité interdépartemental des prêts d'Etat à Etat était rattaché au Ministère des Finances et examinait uniquement les demandes de prêts d'Etat.

En 1997, il a été décidé de fusionner les deux Comités et d'en donner la présidence au Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement et la vice-présidence au Ministère des Finances. Les procédures en vigueur ont été simplifiées et continuent à relever de la compétence des deux administrations précitées.

### 3.2.2. Instruments

Pour soutenir les exportations, FINEXPO dispose de cinq types d'instruments financiers. L'un est purement commercial (stabilisations d'intérêts) et les autres sont à caractère concessionnel. Pour rappel seuls ces derniers feront l'objet de l'évaluation. Il s'agit des :

a/ **Bonifications d'intérêts** : il s'agit d'interventions qui ont pour effet de réduire considérablement les taux d'intérêt liés aux crédits à l'exportation et d'assurer la stabilité de ces taux pendant toute la durée du remboursement. L'intervention de FINEXPO au moyen d'une bonification d'intérêt a pour conséquence de ramener le taux d'intérêt garanti à 0%.

Les bonifications d'intérêt comportent nécessairement un élément de « don » de 35%.

#### b/ Bonifications d'intérêt avec don

Une bonification peut être combinée avec un don. Le but de cet instrument est de réduire, par le moyen du don, tant la période de remboursement du crédit d'aide que la prime Ducroire y afférente (celle-ci est particulièrement élevée pour certains pays). Cet instrument est dès lors utilisé principalement pour des projets dans les pays en développement classés par l'Office national du Ducroire dans les catégories de prime 5 et 6 (risque commercial élevé). Le don et la bonification doivent ensemble respecter un élément concessionnel d'au moins 35%. Dans la partie bonification on garantit un taux d'intérêt de 0% comme chez la bonification normale.

#### c/ Dons purs

Cet instrument consiste en un don de 35% sans bonification d'intérêt. L'instrument est utilisé pour des petits projets avec un montant de contrat de maximum 2.500.000€. Le don pur s'adresse davantage aux PME et sociétés de services.

#### d/ Prêts d'Etat à Etat

Ce système, institué en 1964, autorise le Ministre des Finances et le Ministre compétent pour le Commerce extérieur à octroyer conjointement une assistance financière à des pays en voie de développement afin de leur permettre d'acquérir en Belgique, à des conditions de crédit très favorables, des biens d'équipements et des services indispensables pour leur développement économique et social. C'est ce qu'on appelle l'aide liée. Pour les pays les moins avancés l'aide est déliée depuis le 01 janvier 2002 ; cela signifie que le prêt ne doit pas nécessairement être utilisé pour des achats de biens ou de services en Belgique.

Les prêts d'Etat sont accordés à des conditions très favorables : le délai de remboursement est de 30 ans avec une période de grâce de 10 ans. L'intérêt est de 0 ou 2 % en fonction du PNB/hab du pays bénéficiaire.

Les prêts d'Etat sont presque toujours combinés à des prêts commerciaux. Il s'agit donc dans la plupart des cas, d'un « financement mixte ». Pour satisfaire aux critères de l'Arrangement OCDE, ces financements mixtes doivent comporter un élément « don » de 50 % minimum pour les PMA et de 35 % pour les autres pays en développement.

### 3.2.3. Procédure

Les projets soumis à un financement FINEXPO sont examinés sur leurs mérites intrinsèques et doivent répondre aux critères suivants :

- la transaction doit porter sur l'exportation de biens d'équipements ou de services belges ;
- la concurrence étrangère doit être de telle nature qu'une aide financière est indispensable pour pénétrer sur le marché concerné ;
- le projet doit avoir une pertinence pour le développement (DGD) ;
- le projet ne doit pas être commercialement viable et doit comporter un élément de concessionnalité de 35 % minimum ;
- le taux de participation belge doit être suffisant ;

Lors de l'appréciation des projets, le Comité FINEXPO se fonde par ailleurs également sur les éléments suivants en fonction du projet présenté :

- il y a un intérêt du projet pour l'économie belge (MINECO) ;
- le contrôle du prix par rapport aux prix du marché (MINECO, + CTB pour certains prêts d'état) ;

- l'importance du projet et de sa réalisation pour les autorités du pays bénéficiaires (Ambassade) ;
- les compétences locales pour utiliser les équipements fournis, formation, suivi, entretien, pièces détachées,.... ;
- l'impact environnemental du projet (Ducroire) ;
- l'analyse de l'état d'endettement du pays et sa capacité à rembourser le crédit octroyé (sur base de données de la Banque mondiale) ;
- les disponibilités financières (FINEXPO).

rem : les organismes chargés du suivi des critères respectifs sont mentionnés entre parenthèses

La loi du 25 mai 1999 sur la coopération internationale ne s'applique pas aux instruments FINEXPO. Ils ne sont donc pas soumis à la politique de concentration sectorielle et thématique de la DGCD.

### 3.2.4. APD

Les prêts d'Etat à état, les bonifications d'intérêt (avec ou sans don) et les dons purs sont des crédits d'aide et sont par conséquent soumis aux règles stipulées dans l'Arrangement OCDE. Ils comportent nécessairement un élément « don » de 35 % au moins (et de 50% dans le cas d'un prêt d'Etat à un PMA). De ce fait ils rentrent dans la définition de l'APD utilisée par le CAD (cfr supra) et sont comptabilisés statistiquement comme Aide publique belge.

### 3.2.5. Concentration géographique et volume d'activités

Entre 1997 et 2008 ont été octroyés :

- 63 prêts d'Etat dans 31 pays différents et 4 d'entre eux étaient des prêts déliés ;
- 34 bonifications dans 12 pays différents ;
- 11 bonifications + don dans 5 pays différents ;
- 1 don pur.

Au total les financements concessionnels de FINEXPO sur la période à évaluer ont 38 pays destinataires différents.<sup>12</sup>

En termes de volume d'activités, les tableaux ci-dessous éclairent la répartition des financements octroyés aux principaux pays bénéficiaires.

#### Tête du classement des Prêts d'Etat à Etat en fonction des montants octroyés sur la période 1997-2008

	PEE	Montant	Nombre de dossiers
1	Ghana	33.564.119,52 €	7
2	Algérie	25.127.405,87 €	4
3	Tunisie	22.222.556,64 €	4

#### Tête du classement des Prêts d'Etat à Etat en fonction du nombre de dossiers octroyés sur la période 1997-2008

	PEE	Montant	Nombre de dossiers
1	Ghana	33.564.119,52 €	7
2	Mozambique	4.106.360,00 €	5

mais représente seulement 2,3% des budgets octroyés

<sup>12</sup> Algérie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Chine, Congo RDC, Côté d'Ivoire, Croatie, Equateur, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée (Conakry), Honduras, Jamaïque, Jordanie, Kenya, Malawi, Maldives, Mali, Mongolie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Ouzbékistan, Philippines, République dominicaine, Sao Tome, Sénégal, Soudan, Tanzanie, Tunisie, Turquie, Vietnam, Zambie, Zimbabwe.



**Tête du classement des bonifications en fonction des montants octroyés sur la période 1997-2008**

Bonifications	Montant	Nombre de dossiers
1 Jamaïque	86.203.358,95 €	7
2 Algérie	69.393.722,58 €	7
3 Ghana	62.778.676,68 €	6
4 Vietnam	50.984.126,45 €	13

**Tête du classement des bonifications en fonction du nombre de dossiers octroyés sur la période 1997-**

Bonifications	Montant	Nombre de dossiers
1 Vietnam	50.984.126,45 €	13
2 Algérie	69.393.722,58 €	7
2 Jamaïque	86.203.358,95 €	7
3 Ghana	62.778.676,68 €	6

**3.2.6. Gestion courante et budgets**

Depuis 2004 le budget affecté au travers de ces outils concessionnels de FINEXPO est intégré officiellement dans celui de la DGCD (division 14 54)<sup>13</sup>. La gestion courante des dossiers reste toutefois partagée entre le SPF AE et le SPF Finances. La Direction des Affaires bilatérales du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement assure la gestion des bonifications d'intérêts (avec ou sans don) et des dons purs via son Service d'Aide financière à l'exportation. Les prêts d'état quant à eux sont gérés au quotidien par le SPF Finances et plus particulièrement l'administration de la Trésorerie et son service Questions financières internationales et européennes.

**4. Les objectifs de l'évaluation**

L'évaluation s'articule autour de deux volets principaux :

- **FINEXPO comme instrument de l'aide au développement**  
Les financements concessionnels de FINEXPO étant comptabilisés en APD, l'évaluation devra apprécier la plus value de FINEXPO du point de vue de la coopération au développement. Elle examinera la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des investissements réalisés du point de vue du développement économique et social des pays bénéficiaires.
- **FINEXPO en tant qu'instrument de promotion du commerce extérieur**  
La finalité première de FINEXPO est d'être un instrument de promotion du commerce extérieur. L'évaluation appréciera la qualité de l'instrument en fonction de cette finalité.

L'évaluation tiendra compte du changement de contexte de la coopération au développement qui impose davantage d'aide déliée qu'auparavant. Elle procédera également à un examen des instruments poursuivant des finalités similaires à celles de FINEXPO dans d'autres pays européens (structures de gestion, instruments et produits utilisés).

**5. Champ de l'évaluation**

L'évaluation examinera l'ensemble des prêts d'Etat, des bonifications d'intérêt (avec ou sans don) et dons purs sur la période 1997-2008. La période sous évaluation débutera donc avec la mise en vigueur de l'AR de 1997 et courra jusqu'au 2ème semestre 2008 inclus. Elle devra tenir compte des changements intervenus dans la réglementation belge pendant cette période et éventuellement de ceux intervenus dans le cadre réglementaire international applicable.

<sup>13</sup> Auparavant les bonifications étaient imputées sur un budget des Affaires étrangères hors DGCD et les prêts d'Etat à Etat sur un budget du Ministère des Finances. Les dépenses étant néanmoins déjà comptabilisées comme APD dans la notification auprès du CAD.

## **6. Les questions d'évaluation**

Les questions et points d'attention mentionnés ci-dessous devront être complétés et développés par les consultants.

### **6.1. FINEXPO comme instrument de l'aide au développement**

#### **Pertinence pour le développement**

- Dans quelle mesure FINEXPO trouve-t-il un équilibre entre les aspects de soutien commercial aux entreprises belges d'une part et la pertinence de ses interventions pour le développement d'autre part ?
- Les projets soutenus sont-ils pertinents pour le développement ? quel est la qualité des avis demandés à cet égard et dans quelle mesure sont-ils pris en compte ?
- FINEXPO assure-t-il un suivi ou une évaluation des projets en cours ou terminés, notamment du point de vue de la pertinence pour le développement ?

#### **Cohérence**

- Dans quelle mesure FINEXPO aligne-t-il ses efforts sur les priorités des autorités locales et se coordonne-t-il avec d'autres partenaires (Banques de développement, autres pays, entités fédérées belges,...)
- L'appréciation des projets soutenus par FINEXPO découle d'une analyse des différents critères mentionnés ci-dessus sous 3.2.3, et notamment celui du développement. Quel est le poids réel de chacun des critères ?

#### **Efficacité**

- Dans quelle mesure les projets soutenus ont-ils atteint leurs objectifs ? Ont-ils un effet (direct ou indirect) sur le développement ?
- Y-a-t-il un système de suivi (M&E) qui rende possible l'analyse des résultats ?
- Dans quelle mesure FINEXPO tient-il compte dans la sélection des projets de la qualité de la gouvernance du pays concerné ?

#### **Efficience**

- A qualité égale, l'aide liée entraîne-t-elle un surcoût par rapport aux prix du marché ? FINEXPO dispose-t-il d'outils pour le vérifier ?
- Les moyens affectés au soutien aux exportations l'ont-ils été de manière efficiente ? les procédures sont-elles optimales ? le choix de l'outil était-il le plus opportun ? quel est le ratio coûts de gestion/dépenses ?
- Dans quelle mesure le mode d'administration du budget FINEXPO (réparti entre plusieurs services publics) a-t-il une influence sur le poids accordé à la dimension du développement ?

#### **Impact**

- L'aspect de durabilité (technique, sociale et environnementale) entre-t-il en ligne de compte pour le choix des projets à soutenir ? Si oui, quelles sont les garanties recherchées et/ou apportées ?
- Quel est l'impact des projets soutenus (sur l'emploi, les ressources naturelles, etc) ? Apportent-ils une contribution réelle au développement du pays ?

### **6.2. FINEXPO en tant qu'instrument de promotion du commerce extérieur**

Au regard de cette finalité, l'évaluation examinera notamment les points suivants :

#### **Pertinence**

- Les procédures de FINEXPO, notamment la procédure préalable ;
- La complémentarité des instruments de FINEXPO et ceux des services spécialisés des entités fédérées ;
- La clarté et le détail des critères de choix des projets ;
- Le portefeuille d'entreprises de FINEXPO et son évolution.

- Quelle part représente les exportations soutenues par FINEXPO dans les exportations de la Belgique vers les pays ciblés par l'Arrangement? Comment évolue-t-elle ?
- Efficacité**
- La visibilité de FINEXPO auprès de ses clients potentiels et la facilité d'accès aux services de FINEXPO ?
  - L'efficacité de l'outil FINEXPO et de ses différents instruments pour la promotion du commerce extérieur belge : ont-ils permis aux entreprises concernées d'obtenir le marché convoité? Dans quelle mesure d'autres pays sont plus ou moins efficaces dans leur aide ?
  - Les services prestés par FINEXPO, notamment l'aide apportée à la préparation de dossiers
  - L'utilité et l'adéquation des procédures, des ressources disponibles et des instruments mis en place aux besoins de la clientèle ?
  - Les actions, notamment de promotion, entreprises par FINEXPO vers les entreprises, les pays bénéficiaires, les ambassades, les chambres de commerce et autres services publics belges, européens ou étrangers
  - L'existence de mécanismes de suivi et d'évaluation des projets ?
  - Dans quelle mesure FINEXPO et le Ducroire présentent-ils des tendances similaires au niveau du taux de remboursement?
- Efficiences**
- quel est le ratio coûts de gestion/dépenses ?
- Impact**
- Dans quelle mesure les entreprises ont-elles conquis une part de marché dans les pays concernés? Y-a-t-il un effet multiplicateur pour l'entreprise elle-même ainsi que ses sous-traitants dans le pays concerné et dans les pays voisins?

### 6.3. Etude comparée (Benchmarks)

Pour compléter son jugement, l'évaluation examinera les structures de gestion et les instruments mis en place dans d'autres pays européens (Allemagne, Danemark, France, Pays-Bas, Espagne) dont les activités rentrent dans le champ d'application de l'arrangement de l'OCDE. Le cas échéant, l'évaluation rendra compte de l'évolution de ces instruments, notamment au regard du déliement de l'aide financière.

## 7. Méthode et approche

Les évaluateurs respecteront les normes et standards du Comité d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE et utiliseront les définitions formulées par celui-ci<sup>14</sup>.

Les évaluateurs expliciteront dans leur offre les méthodes et l'approche envisagées pour l'évaluation et les détailleront dans la note méthodologique. La méthodologie utilisée devra produire des informations fiables tant quantitatives que qualitatives.

## 8. Déroulement de l'évaluation

L'évaluation a plusieurs étapes : une réunion de démarrage, une note méthodologique, une phase d'étude documentaire, une phase de terrain et une phase d'analyse. L'échéancier pour les rapports et les dates pour les réunions du comité de pilotage seront déterminés lors de la réunion de démarrage.

### 8.1. Réunion de démarrage

Lors de cette réunion le chef d'équipe présente son approche de l'évaluation afin de donner l'occasion au comité de pilotage de réagir et de donner des conseils, si nécessaire. Le chef d'équipe y

<sup>14</sup> Voir notamment « Normes du CAD pour une évaluation de qualité » et « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats », [www.ocde.org/CAD](http://www.ocde.org/CAD).



présentera également les processus qu'il a sélectionnés pour définir les questions d'évaluation complémentaires.

Cette réunion fournit l'occasion de régler certains aspects pratiques : première rencontre avec les consultants, remise aux consultants de documents et de données de contact, calendrier, organisation des missions, etc.

## 8.2. Note méthodologique

Sur la base des dispositions techniques et de l'offre, les évaluateurs rédigeront une note méthodologique comprenant notamment :

- une analyse des parties prenantes (stakeholders' analysis) de façon à identifier l'ensemble des acteurs impliqués
- les questions d'évaluation ;
- les critères de jugement pour chaque question d'évaluation ;
- les indicateurs par critère de jugement (au moins 2) ; les évaluateurs consulteront la littérature spécialisée afin d'identifier des indicateurs pertinents ;
- les méthodes de collecte et la structuration de l'information pour la phase documentaire ;
- les méthodes de collecte et la structuration de l'information pour la phase de terrain avec une attention particulière à la collecte d'informations auprès des bénéficiaires finaux ;
- une méthode de sélection d'un échantillon équilibré et représentatif des projets mis en œuvre par les entreprises belges au Ghana et au Vietnam. En vue d'établir cet échantillon, les évaluateurs prendront en compte notamment les critères suivants :
  - projets de grandes et de petites entreprises ;
  - les secteurs d'activités les plus importants ;
  - base géographique (ville / campagne)
 Les évaluateurs établiront une grille de sélection à partir de ces critères et d'autres s'ils l'estiment utile.
- un chronogramme indicatif des visites de terrain (pour lequel il sera tenu compte le cas échéant de périodes sensibles pour des motifs culturels, politique ou religieux).

Cette note sera rédigée en français, néerlandais ou anglais.

## 8.3. La phase d'étude documentaire

La phase d'étude est divisée en 2 parties distinctes mais qui peuvent se chevaucher dans le temps :

- Lecture et analyse des textes de référence, notamment :
  - le cadre réglementaire belge et international (essentiellement OCDE) portant d'une part sur la coopération au développement et d'autre part sur le soutien public aux exportations ;
  - la littérature belge et étrangère relative notamment au déliement de l'aide, à la coopération financière et aux instruments d'appui au commerce extérieur ;
  - les documents et rapports relatifs à la préparation, à la mise en œuvre, au suivi et, le cas échéant, à l'évaluation des projets à évaluer ;
  - le rapport de l'évaluation interne des instruments FINEXPO ;
- Entrevues avec, notamment :
  - le Président et les membres du comité FINEXPO ;
  - les représentants des cellules stratégiques concernées ;
  - l'administration en charge des dossiers au sein des différents ministères ;
  - le Ducroire ;
  - l'Inspecteur des Finances ;
  - les services des entités fédérées en charge du commerce extérieur ;
  - le CAD et le Comité des échanges de l'OCDE ;

## Cahier spécial des charges pour l'évaluation FINEXPO

- les représentants des structures d'appui au commerce extérieur et à la coopération financière (allemandes, danoises, françaises, néerlandaises et espagnoles);
- des institutions financières et des entreprises concernées.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être élargie en fonction de l'analyse des parties prenantes.

La phase d'étude se clôturera par un rapport d'étude documentaire en néerlandais, français ou anglais qui contiendra les éléments suivants :

- les conclusions de la phase d'étude
- les éventuelles lacunes d'information identifiées
- les hypothèses à vérifier sur le terrain
- la structure du rapport final

Le rapport d'étude sera présenté lors d'une réunion du comité de pilotage où le rapport fera sujet d'une discussion.

#### 8.4. La phase des missions de terrain

Les missions de terrain seront effectuées dans les pays suivants : Ghana (9 projets) et Vietnam (13 projets). Pour l'accomplissement des visites de terrain, les évaluateurs impliqueront des consultants locaux et travailleront en binôme avec ceux-ci. La méthodologie proposée devra assurer la collecte d'une information nécessaire et suffisante, vérifiée auprès des partenaires contractuels et dans la mesure du possible des bénéficiaires finaux.

Chaque mission de terrain fera l'objet d'entrevues avec notamment :

- les entreprises concernées
- le cas échéant l'Ambassade de Belgique et le Représentant Résident de la CTB;
- le(s) ministère(s) locaux concerné(s) ;
- les autorités locales concernées ;
- les partenaires techniques locaux concernés ;
- des bénéficiaires.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être élargie en fonction de l'analyse des parties prenantes.

Les missions de terrain donneront lieu à une présentation à la fin de la mission afin de communiquer les principales constatations. Le but en est que les parties prenantes aient la possibilité de réagir et que les consultants puissent tenir compte des remarques. Les consultants feront une proposition de personnes à inviter pour cette réunion. Les consultants sont responsables de l'organisation de cette présentation.

Les constatations faites sur le terrain feront l'objet d'une note par pays, qui sera rédigée en français, néerlandais ou anglais. Les notes seront présentées au comité de pilotage. Les consultants donneront les principales conclusions issues des missions de terrain. Si possible, une première analyse sera faite.

Les commentaires et remarques reçus par les consultants seront repris dans une annexe à la fin du rapport pays (voir Annexe 1). Au cas où les consultants ne seraient pas d'accord avec certaines remarques, il leur est demandé d'expliquer pourquoi.

#### 8.5. Phase d'analyse et rapport final

Dans la phase d'analyse toutes les informations des phases précédentes seront analysées dans le cadre des enjeux principaux de cette évaluation : la qualité des prestations de FINEXPO en tant qu'outil de développement d'une part et comme outil de commerce extérieur d'autre part.

Etape 1 :

Les consultants remettront au pouvoir adjudicateur un **rapport provisoire** établi selon le schéma suivant :

- Introduction
  - Table des matières
  - Table des tableaux
  - Table des graphiques
  - 1. Synthèse
  - 2. Méthodologie
  - 3. Constats
  - 4. Analyses et facteurs explicatifs
  - 5. Conclusions et enseignements
  - 6. Améliorations souhaitables (recommandations), structurées en fonction de leurs destinataires
- Les annexes contiendront notamment
- 1. les termes de référence
  - 2. la liste des personnes interviewées
  - 3. la liste des documents consultés

La partie narrative du rapport ne pourra dépasser 60 pages. Ce rapport ne reprend pas le détail de la note méthodologique ni du rapport de l'étude documentaire. Tout matériel important sera joint en annexe.

Ce rapport provisoire sera discuté au comité de pilotage. Les commentaires seront ensuite communiqués par écrit aux consultants.

Les consultants se positionneront par rapport à ces commentaires et indiqueront quelles actions ils entreprendront par rapport à ceux-ci. Une grille destinée à cet usage se trouve en pièce jointe.

Etape 2 :

Sur base de ces échanges, les consultants produiront un **projet de rapport final** (sur le même modèle que le rapport provisoire).

Les consultants rédigeront également une synthèse reprenant, en 6 pages max, les éléments essentiels du rapport d'évaluation et les principales améliorations proposées. Cette synthèse doit pouvoir être lue et comprise indépendamment du rapport principal.

Le projet de rapport final sera soumis au comité de pilotage pour discussion.

Les commentaires et remarques reçus seront repris par les consultants dans une annexe à la fin du rapport. Au cas où les consultants ne seraient pas d'accord avec certaines remarques, ils s'en expliqueront.

Etape 3 :

Le rapport final définitif est à fournir en 5 exemplaires dans chaque langue (néerlandais, français et anglais). Un résumé de l'évaluation sera également rédigé dans les trois langues par le soumissionnaire. Enfin une copie électronique sur CD-ROM sera également remise (incluant les annexes).

Nous attirons votre attention sur le fait que :

- les consultants devront suivre strictement les instructions du SES pour la mise en page du rapport final et veilleront à la qualité de la traduction (conformité, cohérence, lisibilité).
- les conclusions devront indiquer sur quels numéros de paragraphe (dans les constats et analyses) elles sont fondées.
- toute recommandation devra correspondre à une ou plusieurs conclusions et visera à améliorer le cas échéant le fonctionnement de FINEXPO.

**Il est expressément demandé que les conclusions et les recommandations soient formulées de manière précise de telle sorte qu'elles soient opérationnelles.**

## 8.6. Restitution

Le rapport final sera présenté et commenté par l'équipe d'évaluation lors de séances de restitution avec les acteurs associés.

## 9. Exigences relatives aux offres des bureaux d'études

- Il est demandé aux soumissionnaires de faire une offre brève. Il n'est pas nécessaire d'expliquer les concepts généraux de la théorie de l'évaluation.

- La terminologie utilisée dans le présent cahier spécial des charges est celle du CAD de l'OCDE. Si la terminologie et/ou les définitions utilisées dans l'offre ne correspondent pas à celles du CAD, il est demandé d'indiquer clairement quelle terminologie est utilisée et/ou comment elle est définie.

- L'équipe d'évaluation devra remplir les conditions suivantes :

- expérience et connaissance de la coopération internationale au développement ;
- expérience et connaissance de la coopération belge au développement;
- expérience et connaissance dans le domaine de la coopération financière et du commerce extérieur ;
- expérience en matière d'évaluation et connaissance des méthodes d'évaluation et de collecte d'information sur le terrain ;
- connaissance des langues française et néerlandaise ainsi que de la langue officielle des pays visités.

Les membres de l'équipe d'évaluation doivent être indépendants quant aux organisations et aux interventions évaluées. Dans l'offre technique, le chef de l'équipe et le rédacteur du rapport final doivent être clairement identifiés.

- Les points maximaux attribués par critère sont indiqués au point 12.3 de la Partie A. La manière dont les offres seront cotées pour ces critères est expliquée ci-dessous:

### 1. Compréhension de l'objet du marché (5%)

Il est important pour les soumissionnaires de démontrer qu'ils ont bien compris le but de l'évaluation et qu'ils sont capables d'en synthétiser et reformuler les enjeux.

### 2. Méthodologie (15%)

L'offre des soumissionnaires doit détailler les processus prévus pour atteindre les résultats, çàd les méthodes de collecte et d'analyse de l'information.

### 3. Approche (10%)

Ce critère prend en compte l'examen des aspects pratiques proposés pour l'organisation de cette évaluation, en fonction de ce qui est demandé dans le cahier spécial des charges.

Quelques aspects importants :

- le phasage de l'évaluation (incluant le nombre de h x jours par consultant et par phase de l'évaluation, qui a la responsabilité de chacune des phases, quels sont les réunions avant, pendant et à l'issue de chaque phase, et quels sont les livrables à l'issue de chaque phase)
- la durée des missions de terrain tenant compte de la nature du projet et du contexte du pays où se situent les projets
- la cohérence de l'approche (rôle chef d'équipe, rôle autres consultants, co-ordination entre consultants, support logistique, contrôle de qualité, etc)
- rôle des consultants locaux
- disponibilité à Bruxelles pour entretiens, comités de pilotage, etc.
- l'équilibre linguistique (NL/FR) au sein de l'équipe
- l'équilibre genre au sein de l'équipe

### 4. Chef d'équipe (10%)

Le rôle et la disponibilité du chef d'équipe sont importants afin de veiller à la cohérence du travail des autres consultants et en vue de la synthèse qui sera faite. Les éléments suivants

## Cahier spécial des charges pour l'évaluation FINEXPO

seront cotés positivement : la connaissance de la théorie et de la pratique de l'évaluation, la connaissance de la coopération belge, l'expérience comme chef d'équipe.

5. Connaissance et expérience de l'équipe en matière d'évaluation de la coopération au développement (20%)

L'expérience prouvée des consultants dans la théorie et la pratique de l'évaluation sera cotée positivement et en particulier dans le domaine de la coopération au développement.

6. Connaissance et expérience de l'équipe dans le domaine de la coopération financière et des outils de commerce extérieur (10%)

L'expérience professionnelle dans ces secteurs sera cotée positivement.

- Il est expressément demandé de prévoir dans l'équipe un expert/consultant local pour chaque mission dans chaque pays. L'expérience du consultant local doit être complémentaire à l'expérience du consultant international. Le consultant local doit être recruté par le soumissionnaire de l'offre. Les frais (salaire inclus) des consultants locaux sont entièrement à la charge du soumissionnaire. Les critères ci-dessus seront également appliqués sur les consultants locaux. Leurs CVs doivent donc faire partie de l'offre.

### **10. Calendrier indicatif**

29/06/2009	Ouverture des offres
08/07/2009	Sélection de l'offre
31/07/2009	Signature du contrat et réunion de démarrage
04/09/2008	Remise de la note méthodologique
16/09/2009	Discussion de la note méthodologique
30/10/2009	Remise du rapport d'étude documentaire
18/11/2009	Discussion du rapport d'étude documentaire
Fin novembre/Début décembre	Missions de terrain
04/01/2010	Remise des rapports de terrain
13/01/2010	Discussion des rapports de terrain
12/02/2010	Remise du rapport provisoire
24/02/2010	Discussion du rapport provisoire
20/03/2010	Remise du projet de rapport final
31/03/2010	Commentaires sur le projet de rapport final
05/04/2010 au 26/04/2010	Traduction du rapport final
30/04/2010	Remise du rapport final
A fixer fin mai	Séance de restitution

### **11. Gestion de l'évaluation**

Le Service de l'Evaluation spéciale de la coopération au développement (SES) est le service de la chargé de la mise sur le marché de l'évaluation et du pilotage administratif du contrat. Il assurera la supervision générale de l'évaluation et est responsable de l'acceptation du rapport final d'évaluation.

Un comité de pilotage est constitué pour donner des commentaires et des conseils sur la manière de travailler proposée par les consultants. Il assurera un suivi des travaux selon le calendrier indicatif proposé et exprimera un avis sur la qualité des rapports qui seront produits. Il sera consulté sur le contenu des analyses, sur les conclusions et les recommandations. L'équipe d'évaluation prendra en compte les remarques et les commentaires faits par le Comité de pilotage.

Le Comité de pilotage sera composé de représentants des différentes parties prenantes : cellules stratégiques et administration des différents ministères en charge de la question, le Du croire, la CTB et FEB/Febeffin.



## **ANNEXE 2 – METHODOLOGIE**

## A - Untying ODA at stake

The first step of this study, before data collection and analysis, was a literature review on the challenge of untying ODA. FINEXPO interventions are part of an international context Belgium is willing to fit in. Therefore understanding this context and its evolution is central for the relevance of the analysis.

## B - Construction of an evaluative design

### *Reconstruction of the intervention rationale and logic*

The evaluation team reconstructed the **intervention logic of FINEXPO**. The team precised the objectives in terms of foreign trade and development assistance based on a document analysis and interviews.

The main difficulty lied in the fact that the strategy of FINEXPO is not formally defined. There is no federal Foreign trade policy and the law of May 25 1999 on international cooperation does not apply to FINEXPO instruments, they are therefore not subjected to the sectoral concentration and thematic policy of the DGDC. Projects are not selected on the basis of a specific strategy but according to the requests formulated by the Belgian companies. Therefore the logic has been reconstructed a-posteriori through interviews with the committee.

### *Evaluative Design*

The intervention logic was the reference for the construction of the evaluative design, structured as follows:

- 15 evaluative questions (EQ) were defined. They operationally and exhaustively cover the scope and focus presented in the ToR.
- For each EQ, judgment criteria were defined.
- Quantitative and qualitative indicators, collected during the desk and field phases informed each judgement criterion.

The evaluative design is presented in appendix 3.

### *Inventory of the portfolio*

The first source of information for the findings was the inventory of the portfolio based on the files available at the FINEXPO secretariat. Projects have been classified by the following criteria:

- instruments,
- countries of intervention,
- the Belgian company in charge,
- the budget (commitment and disbursement), and
- the service / good provided,
- the date of intervention and implementation.

For each project, the team also informed, when the information was available, the following criteria: beneficiary of the project, Belgian bank involved, amount supported by FINEXPO, total budget of the project, decision period (dates of submission, committee approval and their comments on the project, ministries approval, promise, decree), envisaged period of implementation, interest rate, repayment made up to date, share of the Belgian component, availability and observations on the economic impact assessment, availability and observations on the environmental impact assessment,



availability and observations on the sustainable development assessment, employment generation, institutional capacity needs assessment, repeat order, existence of monitoring and evaluation, procurement, competition with aid, intervention of Development Banks and other observations.

The inventory enabled the team to **list the beneficiaries in Belgium**. The purpose was to:

- identify a representative cluster of beneficiaries for a complementary survey (conducted based on a semi-open questionnaire see appendix 5),
- underline the diversity or homogeneity of the beneficiaries, useful for the analysis of the FINEXPO effectiveness in terms of promotion of Foreign trade.

### *Portfolio sample analysis*

This portfolio analysis guided the team for selecting two groups of projects.

- The first selective sample included the projects selected for an **in-depth documentary analysis**. 44 projects have been selected against the previous criteria in order to be representative of the portfolio. All the projects implemented in Ghana and Vietnam were included (see appendix 4).
- The second one included all the projects implemented in Vietnam and Ghana. The objective of these case studies was to illustrate the analysis and refine the judgement on relevance, coherence, effectiveness and impact.

## **C - Analysis: findings**

As presented in chapter 1, the evaluation must assess the two objectives of FINEXPO: the promotion of foreign trade and development assistance.

In order to face this challenge and to be as accurate as possible, the team aimed at addressing the evaluation criteria through three level of analysis: the whole FINEXPO portfolio, the sample and the case studies. In practice, the analysis has been conducted through two levels, FINEXPO and case studies.

<b>Analysis level</b>	<b>FINEXPO (excluding stabilization)</b>	<b>Sample</b>	<b>Case studies</b>
<b>Evaluation criterion</b>			
<b>Relevance</b>	✓	✓	✓
<b>Coherence</b>	✓	✓	✓
<b>Effectiveness</b>		✓	✓
<b>Efficiency</b>	✓		✓
<b>Impact</b>		✓	✓

Each evaluative criterion has been addressed through the answer to the evaluative questions based on the judgement criteria and indicators validated by the steering committee. The answers were provided by interviews and the study of files (see section 2.2).

## D - Analysis: benchmarking

The analysis has been completed by benchmarking similar tools used by Denmark, France, Germany, Netherlands and Spain. This concerns the range of highly concessional (at least 35%) export subsidy activities to least developed countries and HIPC countries, subject to the corresponding OECD-DAC Arrangements. The main objective of this benchmarking is to draw lessons and provide arguments for the elaboration of conclusions and recommendations.

The Desk Report (November 2009, chapter 5) provided a list of programmes that potentially could serve as benchmark for FINEXPO. That gross range of programmes has been further specified based on the following selection criteria<sup>57</sup>:

1. The export support programme should receive funding from either the national / federal budget or –in absence thereof – from the public budget at regional (or state) level.
2. (Part of) the export support should be classified as ODA.
3. The programme (or at least one component) should be used for the export of or supply of equipment from (in part) national origin.

Application of these criteria leads to the following inventory of programmes:

*Table 11: Inventory of programmes that fulfil the selection criteria*

Country	Name of programme	Comments and public references
France	Réserve Pays Emergents (RPE)	Matches all criteria. Case by case appraisal for subsidy on export of goods and services Reference: <a href="http://www.exporter.gouv.fr/exporter/">http://www.exporter.gouv.fr/exporter/</a>
Germany	KfW / ERP Export Fund	Matches all criteria Reference: <a href="http://www.kfw-ipexbank.de/EN_Home/Conditions/KfWERP_Export_Fund">http://www.kfw-ipexbank.de/EN_Home/Conditions/KfWERP_Export_Fund</a>
	Financial Cooperation Composite loan	Matches most criteria, but can be used for export of goods in exceptional cases only (if and when related to investment projects). Reference: <a href="http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Service_und_Dokumentation/Online_Bibliothek/PDF-Dokumente_Finanzprodukte_/Verbundfinanzierung_E.pdf">http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Service_und_Dokumentation/Online_Bibliothek/PDF-Dokumente_Finanzprodukte_/Verbundfinanzierung_E.pdf</a> <a href="http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN_Home/Service/Online_Library/Discriptio.jsp">http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN_Home/Service/Online_Library/Discriptio.jsp</a>
Denmark	Mixed credit programme	Matches all criteria. Reference: <a href="http://www.um.dk/NR/rdonlyres/">www.um.dk/NR/rdonlyres/</a>
Spain	Fondo de Ayuda al Desarrollo	Matches all criteria <a href="http://www.ico.es/web/contenidos/0/1167/index.html">http://www.ico.es/web/contenidos/0/1167/index.html</a>
	El Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI)	Compares to the FINEXPO interest stabilisation component. This component is outside the ToR for the evaluation. Reference: <a href="http://www.ico.es/web/contenidos/0/1073/index.html">http://www.ico.es/web/contenidos/0/1073/index.html</a>
Netherlands	ORET	Matches the criteria, but programme is not

<sup>57</sup> Criteria indicated by the Evaluation Reference Group (*comité de pilotage*) during its meeting December 14<sup>th</sup>, 2009.

	Facility Transition countries	operative anymore. Facility Transition countries was a separate branch open to India and China only. Is not operative anymore. Included at the request of the steering group of the FINEXPO evaluation
	ORIO	Is a new programme (2009) hardly operative yet. Matches the criteria in part only. Can be used for export of goods, but only under specific conditions.

## E - Conclusions and recommendations

The conclusions drafted in the draft report were discussed with the steering committee. A focus group was organised with its member in order to draw practical recommendations based on the conclusions.

## **ANNEXE 3 – DESIGN DE L'ÉVALUATION**

## Relevance:

### 1. To what extent has relevance been a selection criterion?

The objective of this first question is to assess whether the relevance of the project is sought from the beginning of the process in relation with the two FINEXPO's goals. This implies that the assessment focuses on the procedures and the means implemented to ensure the selection.

#### 1.1. Relevance for development is positively assessed

- 1.1.1. Number of files / number of files observed taking into consideration the national / sectoral development strategies
- 1.1.2. Number of files / total taking into consideration the Belgian development strategies
- 1.1.3. Number of files / total taking into consideration the quality of the governance
- 1.1.4. Number of files / total including environmental impact assessment
- 1.1.5. Number of files / total including an assessment of the local capacities
- 1.1.6. List of other criteria used by the committee to assess relevance
- 1.1.7. Person / institution in charge of the assessment of relevance for development in Belgium
- 1.1.8. Person / institution in charge of the assessment of relevance for development in the recipient country
- 1.1.9. Number of projects modified on the basis of the advice by the committee
- 1.1.10. Number of projects selected despite a negative advice on relevance

*Sources: FINEXPO files, interviews in Brussels - Methods: desk research, semi-structured interviews Belgian administration*

#### 1.2. Relevance for foreign trade is positively assessed

- 1.2.1. Number of files / total including an assessment of the relative importance of client to the Belgian economy
- 1.2.2. Number of files/total including an assessment of the direct employment generation in Belgium
- 1.2.3. Person / institution in charge of the assessment of relevance for Belgian economy in Belgium
- 1.2.4. Person / institution in charge of the assessment of relevance for Belgian economic relations in the recipient country
- 1.2.5. Number of projects modified on the basis of the advice from the committee
- 1.2.6. Number of projects selected despite a negative advice on trade aspects

*Sources: FINEXPO files, interviews in Brussels - Methods: desk research, semi-structured interviews Belgian administration*

### 2. To what extent is the potential sustainability of the projects taken into account?

Question 2 and 3 follow the same objective as question 1 being more specific on two aspects of the relevance for development, the second one – environmental sustainability – being explicitly required by the OECD guidelines.

- 2.1. The sustainability of the project is part of the selection process
  - 2.1.1. Number of files / total observed including an assessment of technical sustainability
  - 2.1.2. Number of files / total observed including an assessment of the financial sustainability
  - 2.1.3. Number of files / total observed including an assessment of the institutional sustainability
  - 2.1.4. Number of projects / total observed planning capacity development

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

- 2.2. The project has local counterparts

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

- 2.3. The local counterparts have been actively involved in the design of the projects
  - 2.3.1. Explicit reference made to the counterpart participation
  - 2.3.2. Number of meetings
  - 2.3.3. Opinion of the beneficiary parties (companies)

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

- 2.4. An exit strategy is defined

- 2.4.1. Reference to an exit strategy in the files

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

### **3. To what extent has the potential environmental sustainability of the projects been taken into account?**

- 3.1. The environmental sustainability of the project is part of the selection process
  - 3.1.1. Number of files / total observed including an environmental impact assessment

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

- 3.2. The committee advice regarding environmental sustainability is always positive
  - 3.2.1. Number of implemented projects with positive advice / number of implemented projects with negative advice

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

### **4. To what extent are the projects relevant for development?**

The first 3 questions dealt with the importance of relevance into the selection process. Questions 4 and 5 assess the relevance of the project themselves. The question is not "how did FINEXPO assess relevance" but "Are the project really relevant?" therefore the assessment does not focus on the procedures but on the intervention. Since the consultants were not in a position to directly assess the relevance of the projects, indirect criteria have been used in order to answer the questions.

- 4.1. The committee advice regarding development is always positive before implementing the project
  - 4.1.1. Number of implemented projects with a unanimous positive advice / number of implemented projects with negative advice by members of the committee or without advice of the committee on that matter

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

4.2. The project presents an analysis of the context and challenges

- 4.2.1. Presence of an analysis of the context and challenges conducted by the company

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

4.3. The project refers to an analysis of the context

- 4.3.1. Reference to an analysis of the context and challenges in the files conducted by an external institution

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

4.4. Local counterparts contributed to the formulation of the project

- 4.4.1. Specific references to their participation in the files  
4.4.2. Number of meetings  
4.4.3. Opinion from the beneficiary (company)

*Sources: FINEXPO files, company survey, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

4.5. The local institutional environment is positively assessed

- 4.5.1. Number of implemented projects with positive advice / number of implemented projects with negative advice

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

4.6. National development strategies are taken into consideration

- 4.6.1. References to the national development strategies in the project files  
4.6.2. References to the national development strategies in the advice made by FINEXPO

*Sources: FINEXPO files, field mission – Methods: desk research*

**5. To what extent are the projects implemented relevant regarding foreign trade?**

5.1. The committee advice regarding economic prospects is always positive before implementing the project

- 5.1.1. Number of implemented projects with positive advice / number of implemented projects with negative advice

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

5.2. The project is not commercially viable

- 5.2.1. Evidence of a negative analysis of the commercial viability provided by the company  
5.2.2. Nature of the analysis  
5.2.3. Evidence of a negative analysis of the commercial viability provided by FINEXPO

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

5.3. The importance of the beneficiary company for the Belgian economy is assessed

- 5.3.1. Presence of a positive assessment

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research*



## Knowledge development:

Question 6 assesses whether the selection process is also based on lessons learnt from the past experience. The question addresses the means available to FINEXPO to include and share information on previous projects to improve the selection and effectiveness of new interventions.

### 6. To what extent has a monitoring and evaluation mechanism been implemented?

#### 6.1. Resources are available for monitoring

6.1.1. Part of FINEXPO budget allocated to monitoring

6.1.2. Part of project budget allocated to monitoring (business plan)

*Sources: FINEXPO files, company survey, interviews in Brussels – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers and FINEXPO secretariat and committee*

#### 6.2. Project is monitored

6.2.1. Presence of monitoring report in the project files

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

#### 6.3. Closed project is evaluated

6.3.1. Presence of an evaluation report in the project files

*Sources: FINEXPO files– Methods: desk research*

## Internal coherence:

Questions 7 and 8 assess the relation between FINEXPO and the two related Federal Belgian Policies.

Question 7 is specific to the coherence between FINEXPO objectives and the Belgian Development policy. This policy has been formalised by three main documents: the law of May 1999, the sectoral and thematic strategies, and the PIC for the partner countries of direct bilateral aid (18 countries since the last reform). According to the evaluation of the law of May 1999, the sectoral and thematic strategies are not well known and used by the stakeholders; therefore the team will limit its assessment against the two other formal documents. As the Belgian foreign trade strategy is not as formalised as the Belgian cooperation policy, the assessment will be limited to the perception of the coherence.

### 7. To what extent are the projects coherent with Belgian development policies?

#### 7.1. The projects are in line with the Belgian development strategy / activities in the country

7.1.1. Explicit references to the Belgian development strategy

7.1.2. Explicit reference to the PIC

7.1.3. Sign of complementarities

7.1.4. Sign of contradictions

*Sources: FINEXPO files, interviews in Brussels, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with policy makers*

**8. To what extent are the projects coherent with Belgian foreign trade policies?**

8.1. The project is in line with Belgian foreign trade policies and commercial objectives

8.1.1. Perception of federal representatives on the field

8.1.2. Sign of complementarities

8.1.3. Sign of contradictions

*Sources: FINEXPO files, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with policy makers*

## Coordination

When questions 7 and 8 assess the coherence between FINEXPO and two federal policies, questions 9 and 10 assess the coordination between FINEXPO and external strategies that can have an effect on FINEXPO objectives in terms of development (the level of coordination with the main stakeholders in the recipient country – question 9) and trade (the level of coordination with the regions, as trade competency has been regionalised).

**9. To what extent are the projects coordinated with development policies from the local institutions and the other active donors in the country?**

9.1. The projects are in line with the local priorities

9.1.1. Explicit reference to the local priorities

9.1.2. Sign of complementarity

9.1.3. Sign of contradictions

*Sources: FINEXPO files, field missions – Methods: desk research, semi-structured interviews during field mission*

9.2. The projects are coordinated with the other donors' activities in a specific country

9.2.1. Existence of coordination bodies

9.2.2. Participation to coordination meeting

9.2.3. Participation to round table / fora

9.2.4. Sign of complementarities

9.2.5. Sign of contradictions

*Sources: field missions – Methods: desk research, semi-structured interviews during field mission*

**10. To what extent are the projects coherent with Belgian regional foreign trade interventions?**

10.1. The project is coherent with the instruments of the federate entities

10.1.1. Perception of federate entities representatives

10.1.2. Sign of complementarity

10.1.3. Sign of contradictions

*Sources: FINEXPO files, interviews in Brussels, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with policy makers*

## Effectiveness

The team differentiated between the effectiveness of the services provided by FINEXPO (question 11) and the effectiveness of the interventions (question 12).

Question 12 assesses the contribution of FINEXPO to the objectives identified in the intervention logic. The team defined judgement criteria and indicators in a way that allows the deepest assessment possible. Indeed, given the dispersion of the projects financed, an impact assessment is not possible. Some effects or evolution might be highlighted but can't be attributed to FINEXPO, especially when the projects are part of a broader programme.

### 11. To what extent are the services provided by FINEXPO effective?

11.1. The services provided are visible and accessible

- 11.1.1. Evolution of the number of beneficiaries (Belgian companies)
- 11.1.2. Perception of the accessibility by the beneficiaries or their representatives (BEF)
- 11.1.3. Information is accessible / available in Embassies
- 11.1.4. Information is accessible / available in chamber of commerce
- 11.1.5. Information is accessible / available in public services
- 11.1.6. Information is accessible / available in banks

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

11.2. The beneficiaries perceive the services as effective and of quality

*Sources: field mission – Methods: semi-structured interviews*

11.3. FINEXPO provided additional export

- 11.3.1. Number of companies who would not have been able to formulate a proposal without FINEXPO
- 11.3.2. Number of companies who had access to alternative concessional lending from other financiers

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

### 12. To what extent are the projects effective?

*Aid effectiveness*

12.1. The project induced social improvement

12.2. The project induced economic improvement

12.3. The project induced environmental improvement

12.4. Sign of social negative effects of the projects / Extend to which the position of women and poor are not harmed, directly or indirectly

12.5. Sign of economic negative effects of the projects

12.6. Sign of environmental negative effects of the projects / Extend to which is not damaged directly or indirectly

*Sources: FINEXPO files, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with client, local stakeholder, Belgian Embassy, challenge technique (client will be informed prior to the mission to put together and produce evidence on outcome/results, leading role of local consultant), collection of secondary documentation*

*Trade effectiveness*

12.7. The project created business linkage

- 12.7.1. Number of maintenance contract between supplier and client after a project
- 12.7.2. Number of deals between the same partners
- 12.7.3. Image of Belgian products/services in the sector

*Sources: FINEXPO files, company survey, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers and clients*

12.8. Extent to which client's capability to serve end-users has improved

*Sources: company survey, field mission – Methods: semi-structured interviews with suppliers*

12.9. The project generated direct employment

- 12.9.1. Number of temporary (direct) employment created

*Sources: company survey – Methods: semi-structured interviews with suppliers*

12.10. The project has an effect on institutional capacities

- 12.10.1. Number of maintenance contract between supplier and client after a project
- 12.10.2. Number of project designing user manuals
- 12.10.3. Number of training session organised by the beneficiary companies for their personnel
- 12.10.4. Number of institutional management training session organised by the beneficiary companies for the local institutions

*Sources: FINEXPO files, company survey, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers, challenge technique, collection of secondary documents*

## Efficiency

The analysis of efficiency relates to the **services provided** by FINEXPO and the **interventions financed** through FINEXPO.

Question 13, **efficiency of the services provided**, focuses on the procedures. The basic question of efficiency is whether the same could have been done at a lower cost or whether more could have been done at the same cost. At the procedural level, the evaluation tried to analyze and compare the transaction costs of each of the financial instruments. (What is their cost? Is the duration of the selection process acceptable? What is the ratio between management costs and expenses?). Given the scope and limitations of this evaluation this was an approximate assessment, since time and resources available do not allow elaborating a quantified transaction cost analysis.

Question 14 focuses on the **interventions**. As it is almost impossible to check whereas the prices were adequate after the beginning of a project, the team limited its assessment to the condition of procurements. The objective is to assess whether the procurement mechanism limits or not the risk that a company offers its services to price higher than the market price.

### **13. To what extent are the services provided by FINEXPO efficient?**

13.1. The transaction costs are kept at a low level to the beneficiaries

*Sources: FINEXPO files, company survey, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers and clients*

13.2. The duration of the selection process is acceptable and predictable

- 13.2.1. Perception of the beneficiaries
- 13.2.2. Perception of the local counterpart
- 13.2.3. Perception of the administration

*Sources: FINEXPO files, company survey, interviews in Brussels, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers, client and Belgian administration*

13.3. The management cost is acceptable

- 13.3.1. Ratio between management costs (full time staff) and expenses (FINEXPO budget)

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

#### **14. To what extent are the projects supported by FINEXPO efficient?**

14.1. The selection of the project minimize the risk that its cost is higher than the market price

- 14.1.1. Proportion of projects answering to a public tender
- 14.1.2. Proportion of project answering to a direct invitation
- 14.1.3. Proportion of project dealing directly with local institutions without external control

*Sources: FINEXPO files – Methods: desk research*

14.2. The cost of the intervention is acceptable compared to the market price

- 14.2.1. Number of projects for which FINEXPO compensated a price difference between the beneficiary and its main competitor

14.3. The cost of the intervention is assessed by FINEXPO

*Sources: FINEXPO files, interview in Brussels – Methods: desk research, semi-structured interviews with FINEXPO secretariat*

## **Impact**

Given the dispersion of the projects financed, it is hard to assess precisely the long term effects resulting from FINEXPO and the impact on the development of the partner country. Therefore the impact analysis is limited to the impact of foreign trade.

#### **15. To what extent has FINEXPO an impact on foreign trade?**

15.1. Belgian companies were able to access new markets or extend their share at the market / FINEXPO enhanced productive capacity

- 15.1.1. Frequency of deals between the same traders
- 15.1.2. Number and volume of additional or repeated orders for the same or related Belgian companies
- 15.1.3. Number of new contracts signed within the country without the support of FINEXPO
- 15.1.4. Number of new contracts signed within the region by the same Belgian company
- 15.1.5. Signs of replication of projects by other Belgian or foreign companies

*Sources: FINEXPO files, company survey, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

15.2. Belgian Subcontractors of Belgian companies were able to conquer market share

15.2.1. Number of new contracts signed within the country

15.2.2. Number of new contracts signed within the region

*Sources: company survey – Methods: semi-structured interviews with suppliers*

15.3. The Belgian market share increase in the beneficiary countries / FINEXPO contributed to sustained international trade relation

15.3.1. Trade volume in the country

15.3.2. Signs of spin-off

15.3.3. Evolution of direct investments by Belgian companies in the country

15.3.4. Evolution of the market share in the 8 countries targeted by the agreement

*Sources: field mission – Methods: desk research, collection of secondary documents*

15.4. FINEXPO induces a catalytic impact on financing opportunities

15.4.1. Number of projects that included other financiers

*Sources: FINEXPO files, company survey – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers*

15.5. FINEXPO does not induce trade distortion

15.5.1. Number of projects answering to direct invitation / total

15.5.2. The cost of the intervention is acceptable compared to the market price

15.5.3. The cost of the project, excluding the financial mechanism isn't higher than the one offered by the competitors

15.5.4. The cost of the intervention is assessed by FINEXPO

15.5.5. Signs of side effects on employment and business climate

15.5.6. Signs of side effects on trade relations

15.5.7. Complaints of Belgian competitors for unfair competition

*Sources: FINEXPO files, company survey, interviews in Brussels, field mission – Methods: desk research, semi-structured interviews with suppliers and clients and FINEXPO secretariat*

## **ANNEXE 4 – SELECTION ET ECHANTILLONAGE**



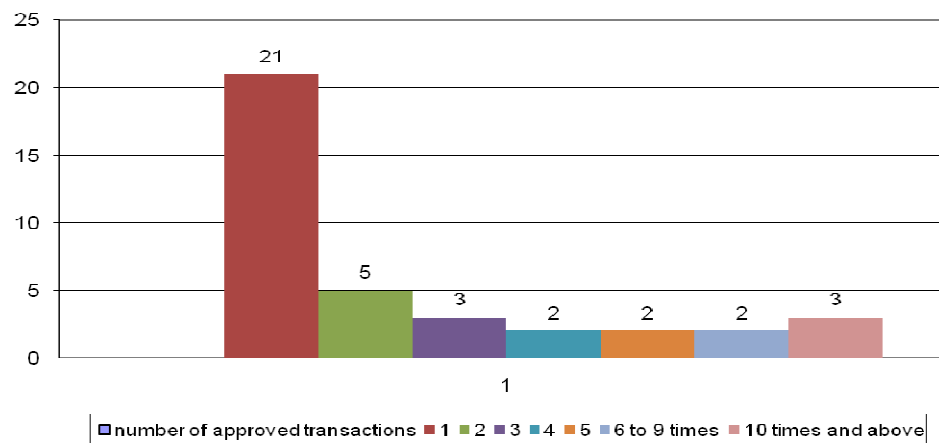
## Selection of the companies for interviews

The FINEXPO system consists of several steps, from application to implementation. The Belgian companies and exporters that apply for FINEXPO support from the Belgian government and finally implement the commercial activities are key stakeholder in all those stages.

### *Characteristics of Belgian companies with clients benefiting from FINEXPO loans and interest relief*

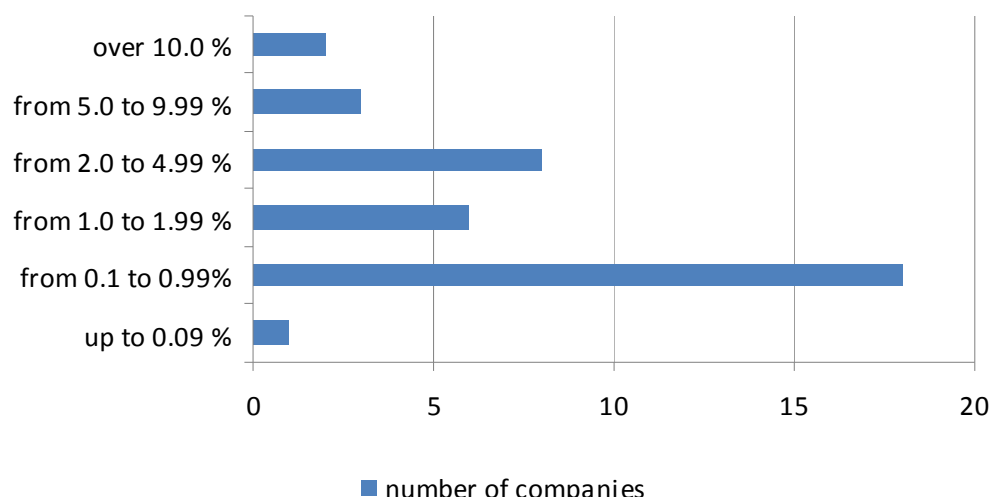
The evaluation team lacks data about the total number (approximately 415) and frequency of applications for FINEXPO support in terms of loans and interest relief. The data available concern the approvals that became active. Among the 38 Belgian companies, 21 (55 %) companies counted only once with an active FINEXPO loan or interest relief service, while only 5 companies (13 %) counted with FINEXPO subsidies over 5 times during the period 1997-2008. The data available do not allow knowing whether these companies applied for FINEXPO support more frequently.

*Graph 3: Number of contract per companies*



The total credit sum involved in the transactions subject to evaluation reaches € 550.3 million over the period 1997-2008. The loan / interest relief is related to the credit sum. The credit sum per Belgian company in benefit of their clients is the product of the number of applications that became active and the resources requested in benefit of their clients. To almost half of all Belgian companies (18 out of 38) the credit in terms of interest relief and loans to their clients represents less than 1% of the total credit authorized. On the other hand, FINEXPO benefit the clients of 5 companies in particular, each allocated a share of over 5 % of the total credit sum. It is worth mentioning the use of the FINEXPO loan and interest relief instrument for the delivery of buses (and related services and spare parts). The clients of the bus construction and trade companies benefit with well over a third (34.3 %) of the total credit involved. Graph shows the number of Belgian companies by share in the total credit.

Graph 4: Share of total credit



The activities of the 38 companies involved can be classified by sector. There are different internationally recognized systems of sector classification (amongst other the Global Industry Classification Standard) which is close to (but not precisely the same) the classification used in the FINEXPO application form.

The 38 companies are active in an array of sectors, as shown in the following table based on the FINEXPO classification:

Table 12: Number of companies by sectors

Sector	Number of companies
Industrial hardware	2
ICT hardware and software	6
Services	4
Contracting works (incl dredging)	7
Transport equipment	2
Energy generation and supply	5
Mineral resources & mining	0
Water purification and supply	5
Health	4
Education	0
Public transport	2
Other sectors	1
<b>Total number of companies</b>	<b>38</b>

This classification is based on the FINEXPO classification and on the services provided by the companies. A classification based on the sector of intervention will be build up during the next stages for the analysis of the projects.

#### *Evaluation among Belgian companies*

For an evaluation of the FINEXPO instrument, research among the Belgian companies is a fundamental component in order to assess the appropriateness of the instrument to one of its main objectives: the promotion of international trade and exports. In theory, one could image different layers in such a research:

- a survey among all internationally trading and exporting companies of Belgium in order to assess the appropriateness of the FINEXPO instrument to its potential users;
- a survey among all Belgian companies that have ever applied for any kind of FINEXPO support;

- a survey among the 38 Belgian companies with clients that have made use of the State-to-State loans and interest relief instruments of FINEXPO;
- a sample out of those 38 companies.

A broad survey among all international Belgian companies would be beyond the Terms of Reference of this evaluation, while a survey among firms that applied for FINEXPO support would have the characteristics of a client satisfaction survey. A client satisfaction survey has been implemented by FINEXPO in July 2008.

In adherence to the Terms of Reference the two last options are relevant.

As shown in graphs 1 and 2 and table 2, the population of Belgian firms with clients that have made use of the loans and interest relief instruments of FINEXPO is heterogeneous in sectors concerned, but more homogeneous as far as it concerns the use of the instrument (55% of the companies only once) and amount of credit involved (50 % less than 1 %). This characteristic calls for a sample rather than for a survey (statistical representativeness depends on the variance per variable).

#### *Sampling for the survey among Belgian companies*

The Terms of Reference indicate field studies in Ghana and Vietnam. That implies that the companies involved in transactions with these two countries will be subject to an interview anyhow.

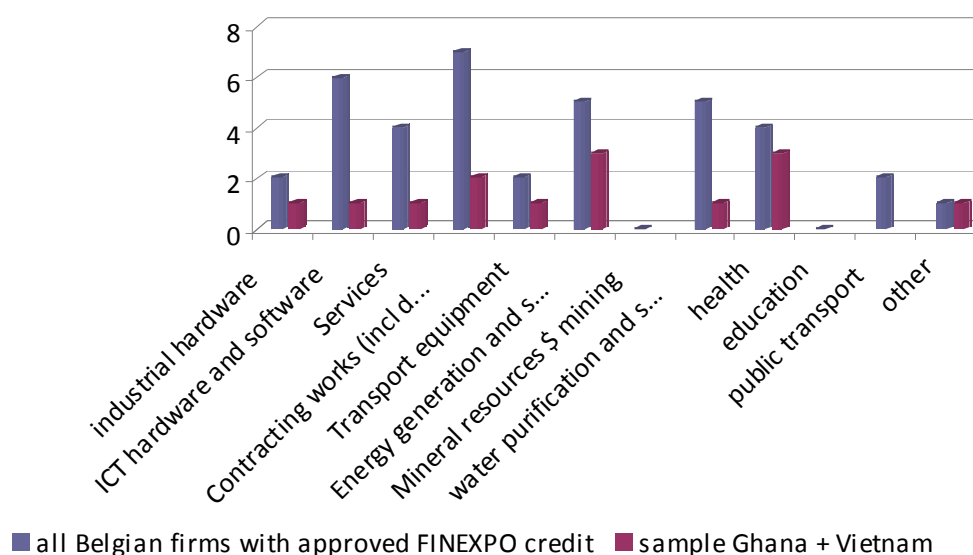
A closer analysis of the transactions in these two countries shows a fairly good representation (in terms of number of contract per company, share of total credit and services provided) of the entire population (the 38 companies), while this can be increased substantially taking into consideration all FINEXPO transactions of the same Belgian company, but not restricted to Ghana and Vietnam.

The number of Belgian companies with clients in Ghana and Vietnam that make use of FINEXPO is of 14, i.e. 37% of all Belgian companies with clients making use of FINEXPO. The total credit invested in Vietnam and Ghana is € 149.2 million, being 27.1 % of the total € 550.3 million credit. For Vietnam alone this is 9.8% and for Ghana 17.3%.

The total number of interventions counting with FINEXPO State-to-State loans and interest relief is 27, being 25% of the 108 interventions.

Compared to the distribution of Belgian companies over the various sectors as distinguished by FINEXPO, the companies with activities in Ghana and Vietnam happen to be rather representative, with the exception of the following sectors: ICT hardware and software; contracting works (including construction) and water purification and supply or distribution. The relation between the total population and the activities in Ghana and Vietnam is shown in graph 5.

Graph 5: Total population vs activities in Ghana and Vietnam by sectors



The quality of the representation increases substantially if we do not restrict the sample to the Ghana and Vietnam activities, but take into consideration all transactions of the same Belgian company. The same 14 companies are responsible for 54 transactions (50% of the total portfolio) implying 45% of the total credit involved.

In terms of size-categories (in terms of percentage share in total credit portfolio), these 14 firms are fairly representative as well, except in the categories between 0.1 and 0.99% and between 2 and 4.99 %

Table 13: All activities in terms of percentage share in total credit portfolio

User categories	Total population	Sample	%
smaller 0.1 %	1	0	
between 0.1 and 0.99 %	18	5	28%
between 1 and 1.99 %	6	3	50%
between 2 and 4.99 %	8	3	37.5%
between 5 and 9.99 %	3	2	66.7%
above 10 %	2	1	50%
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>36%</b>

The overall representativeness of the sample can be enhanced substantially by adding projects in the sectors ICT hardware and software; contracting works (including construction) and water purification and supply or distribution. The companies that provide equipment or services in these sectors should be within the categories between 0.1 and 0.99% and between 2 and 4.99 % of the total credit amount.

Three companies qualify on the basis of these characteristics (meet the three criteria at the same time). With these three additions, the 17 companies selected for the sample will represent 39% of all interventions in the category between 0.1 and 0.99% of the total credit amount and 50% of the category between 2 and 4.99 %. It encompasses 53% of all 108 activities and 48% of the total credit.

## Sample of files

The core of the documentary analysis is based on a sample representative of the entire portfolio of 108 activities. Next to the "review" of the 108 files, the analysis focuses on the sample in order to draw specific lessons. The objective of this sample is to reduce as much as possible the number of files to be analysed while being representative of all the files. The selection process must be systematic. If one of the selected files doesn't match one selection criterion, the sample is no longer representative and none of the selected files are justified. Four criteria drive the selection:

- Visited countries,
- FINEXPO instruments used,
- Beneficiary companies,
- Amount of the credit.

### *First criterion: Visited countries*

The sample encompasses all the projects implemented in Ghana and Vietnam (27 files). Then, the quality of the sample selected against this first criterion is checked against the other criteria and projects are added in order to improve the quality of the selected projects list. The files of other activities should cover features not covered by these 27 files.

### *Second criterion: Instruments*

The second selection criterion is the subdivision of instruments. For each instrument, the projects carried out in Vietnam and Ghana represent the following share of the portfolio:

*Table 14: Distribution of instruments in the portfolio and in Vietnam and Ghana*

Instrument	Portfolio	Vietnam Ghana	%
IS <sup>58</sup>	36	14	39
ISD <sup>59</sup>	8	5	63
D <sup>60</sup>	1	0	0
Tied StS <sup>61</sup>	59	8	14
Untied StS <sup>62</sup>	4	0	0
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>27</b>	<b>25</b>

This criterion shows that a sample made up only of activities in Vietnam and Ghana would not be representative for the entire portfolio, since:

- Donation and untied State-to-State loans are not represented in Vietnam and Ghana
- As far as it concerns donations, only one donation has been implemented since 1997. That was in Ivory Coast (N°8145 – Rehabilitation of the OTN ring between 13 jurisdictions in Abidjan). **This donation has been added to the sample, disregarding other selection criteria.**
- During the period 2002-2008, only 4 untied State-to-State loans have been implemented. These State-to-State loans represent 4% of the portfolio. The sample should include at least one of these loans. The 4 untied state-to-state loans are:
  - Burkina Faso – Water supply – concessionality: 68%, 2004

<sup>58</sup> IS : Interest subsidies

<sup>59</sup> ISD : Interest subsidies with donation

<sup>60</sup> D : donation

<sup>61</sup> Tied StS : tied State-to-State loans

<sup>62</sup> Untied StS : untied State-to-to loans

- Burkina Faso – Water supply – concessionality: 67%, 2005
- Croatia – Gas network – concessionality: 72,73%, 1998
- Sao Tome – Telecom network – concessionality: 70,65 %, 2008

*Third criterion: company' representation (companies selected for the survey)*

The Belgian companies that receive support from FINEXPO are the key stakeholders and its first beneficiaries. The representation of their portfolio in the sample is critical.

This portfolio was defined in the previous section. The 17 companies selected are representative of the 38 being supported by FINEXPO. If the files sample include all the companies selected and only these companies it will correctly represent their portfolio. If one of the 17 selected companies is withdrawn from the sample or one company which is not part of the companies' survey is included in the sample the representativeness of their portfolio will be unbalanced.

64 files, including the donation and the projects implemented in Ghana and Vietnam, were implemented by the 17 selected companies.

The distribution by instruments of this second sample is the following:

*Table 15: Distribution of instruments in the portfolio and the first sample*

<b>Instrument</b>	<b>Total</b>	<b>% total</b>	<b>Sample</b>	<b>% in sample</b>
IS	36	<b>33</b>	22	<b>34</b>
ISD	8	<b>7</b>	6	<b>9</b>
D	1	<b>1</b>	1	<b>2</b>
Tied StS	59	<b>55</b>	34	<b>53</b>
Untied StS	4	<b>4</b>	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

Only one untied State-to-State loan has been awarded to support a project presented by a company which belongs to the survey list: this file is therefore part of sample without further selection.

8 companies are represented only once in this sample. At the end of the selection process, the sample has to encompass at least one file per selected company: the 8 corresponding files are therefore included in the sample without further selection.

*Fourth criterion: credit amount*

The distribution of files by credit amount in the portfolio and in the actual sample is as follows:

Table 16: Distribution of instruments in the portfolio and the first sample

Budget € Million	Total	% total	Sample	% in sample
< 5	65	<b>60</b>	42	<b>66</b>
5<x<10	30	<b>28</b>	16	<b>25</b>
10<x<15	10	<b>9</b>	6	<b>9</b>
>15	3	<b>3</b>	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

Based on the two last tables, we can conclude that interest credit with donation and without donation with a budget included between 0 and €5 million are over represented.

One interest subsidy with donation is not automatically selected (not in Vietnam nor Ghana and not implemented by any of the companies represented only once), this file is withdrawn from the sample.

Two interest subsidies pre-selected and with a budget range from 0 to €5 M are not implemented neither in Ghana nor in Vietnam or by any of the companies represented only once. These two files are withdrawn from the sample.

The result of the criteria used is representative for the portfolio in terms of instruments and credit amount. However among the activities represented in this sample, various files have rather similar characteristics in terms of sector and credit amount. In other words, the variance is small. This enables to add more variables, such as the distribution of activities by sector.

#### *Fifth criterion: sectors and instrument and credit amount dispersion*

The fifth selection criterion used is the distribution of activities by sector. Two sectors are over-represented here: the health sector (11% of the sample, 6% of the portfolio) and energy supply (28% of the sample, 18% of the portfolio).

Table 17: Distribution of sectors in the portfolio and the second sample

Sector	Total	%	Sample	% in sample
IH	2	<b>2</b>	2	<b>3</b>
ICT	23	<b>21</b>	13	<b>21</b>
Services	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
Contracting works	15	<b>14</b>	4	<b>7</b>
Transport	27	<b>25</b>	10	<b>16</b>
Energy	19	<b>18</b>	17	<b>28</b>
Mineral resources	1	<b>1</b>	0	<b>0</b>
Water	14	<b>13</b>	8	<b>13</b>
Health	7	<b>6</b>	7	<b>11</b>
Education	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
Other	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

#### *Other factors taken into consideration: phasing of the project and date of signature of the credit*

Keeping in mind the distribution by credit amount and instruments, files were withdrawn based on **the phasing of the project**. Some projects were financed over several successive loans. To do so, the projects were divided into several stages or groups of activities, one group of activity being financed by one loan. One phase of a project



equate with one loan and its corresponding group of activity. The first phase of a project is the first loan or interest subsidy awarded by FINEXPO. First phase and successive phase are priority for the sample. For example if the project in the last sample was in phase 2 (or more) and the phase 1 wasn't pre-selected the project was withdrawn. On the contrary, if the project had various phases pre-selected then the file was considered as priority. If a selection is necessary within these phases the first phase is a priority.

If this indicator was not clear, the indicator taken was the date of the signature of the loans or decree. Documents signed in 2008 were removed in order to be sure that the project has started and did produce some output.

The final sample is made up of 44 files (40% of the portfolio) with the following distribution:

*Table 18: Distribution by instrument*

Instrument	Total	% total	Sample	% in sample
IS	36	<b>33</b>	15	<b>34</b>
ISD	8	<b>7</b>	5	<b>11</b>
D	1	<b>1</b>	1	<b>2</b>
Tied StS	59	<b>55</b>	22	<b>50</b>
Untied StS	4	<b>4</b>	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

*Table 19: Distribution by credit amount*

Budget € Million	Total	% total	Sample	% in sample
< 5	65	<b>60</b>	26	<b>59</b>
5<x<10	30	<b>28</b>	13	<b>30</b>
10<x<15	10	<b>9</b>	5	<b>11</b>
>15	3	<b>3</b>	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

*Table 20: Distribution by sector*

Sector	Total	%	Sample	% in sample
IH	2	<b>2</b>	2	<b>5</b>
ICT	23	<b>21</b>	9	<b>20</b>
Services	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
Contracting works	15	<b>14</b>	4	<b>9</b>
Transport	27	<b>25</b>	7	<b>16</b>
Energy	19	<b>18</b>	8	<b>18</b>
Mineral resources	1	<b>1</b>	0	<b>0</b>
Water	14	<b>13</b>	8	<b>18</b>
Health	7	<b>6</b>	6	<b>14</b>
Education	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
Other	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

The final selection is the following:

Country	Date of signature	Credit amount M€	Object	Instruments
CAMEROON	30/05/2005	4,80	Supply and installation of surveillance systems for Douala harbour	STS
CAPE VERDE	25/10/2004	7,49	Installation of a maritime radio	STS
CAPE VERDE	14/09/2005	7,28	Maritime radio system phase 2	STS
ETHIOPIA	11/07/2000	5,52	Purchase of urban buses	STS
GHANA	10/03/1999	0,25	Rehabilitation of two maritime radio stations	STS
GHANA	17/12/2004	1,32	Upgrading laboratory equipment	STS
GHANA	08/05/2006	9,96	Delivery of 63 buses and spare parts for the further development of public transport in Ghana	IS
GHANA	11/05/2006	6,31	Elmina Bay cleaning up	STS
GHANA	07/09/2006	6,42	Water supply for Koforidua (1st phase)	STS
GHANA	20/09/2006	6,12	Water supply Koforidua (raw water intake)	IS
GHANA	02/10/2006	5,88	Supply and installation of electronic telecommunications systems in Parliament	ISG
GHANA	24/11/2006	14,42	Delivery of 75 buses and spare parts for the further development of public transport in Ghana	STS
GHANA	07/05/2007	14,42	Delivery of 75 buses and spare parts for the further development of public transport in Ghana	STS
GHANA	15/06/2007	8,79	Water supply for Koforidua (2nd phase)	STS
GHANA	27/06/2008	2,67	Upgrading laboratory equipment (2nd phase)	STS
GHANA	08/07/2008	7,80	Water supply for Koforidua (3rd phase)	STS
GHANA	01/10/2008	10,94	Supply of 50 coaches including 2 training buses and driving training, the spare line + AVL systems in 740 buses	IS
IVORY COAST	08/09/2008	2,08	Rehabilitation of the optical Virtual Network (VPN) to connect 13 public buildings	G
JAMAICA	21/11/1997	6,44	Upgrading the Kingston bus fleet	IS
KENYA	26/11/2007	11,31	Delivery and installation of wind turbines at Ngong	IS
MALDIVES	02/08/2001	3,60	Dredging project	STS
MOZAMBIQUE	10/06/2002	1,02	Draft power split in 2 programs (2001 and 2002)	STS
MOZAMBIQUE	23/08/2002	6,78	Draft power split in 2 programs (2001 and 2002)	STS
SAO TOME	11/08/2008	0,98	Installation of a telecommunications network type GMDSS and AIS to improve the security of maritime transport (untied aid)	Untied STS
SENEGAL	30/06/2003	0,80	Completion of a radio system for coastal distress and sea rescue	STS

Country	Date of signature	Credit amount M€	Object	Instruments
SENEGAL	02/12/2005	0,83	Maritime radio	STS
SUDAN	26/03/2007	0,63	Water supply in Gézira	STS
TUNISIA	10/03/1998	2,39	Sanitation of South Lake and its surroundings - 1st project	STS
TUNISIA	06/04/1999	2,39	Sanitation of South Lake and its surroundings - 2 <sup>nd</sup> project	STS
TUNISIA	17/09/1999	2,40	Sanitation of South Lake and its surroundings - 3 <sup>rd</sup> project	STS
VIETNAM	29/05/1998	7,98	Construction of a sewerage network in Hue (Danang province)	IS
VIETNAM	12/10/1998	1,36	Delivery of hospital waste incinerator with exhaust treatment	IS
VIETNAM	20/08/1999	4,86	Construction of 1 mobile electric substation	STS
VIETNAM	15/12/1999	1,47	Supply 1 mobile substation for electricity stability in Northern Provinces	IS
VIETNAM	15/12/1999	1,49	Supply 1 mobile substation for electricity stability in Southern Provinces	IS
VIETNAM	24/07/2001	6,55	Rehabilitation, renovation and construction of policlinic in Khanh Hoa.	IS
VIETNAM	13/10/2001	2,63	Reorganisation of black water treatment in Cua Lo	IS
VIETNAM	01/12/2003	1,36	Delivery 1 mobile power transformator 250 MVA for Southern Provinces	IS
VIETNAM	01/12/2003	1,36	Delivery 1 mobile power transformator 250 MVA for Hanoi	IS
VIETNAM	24/10/2005	1,91	Separation and upgrading of the fermentable components of garbage for compost in Quy Nhon (Binh Dinh Province)	ISG
VIETNAM	03/04/2006	13,50	Study and delivery of a Cyclotron of 30 MeV for the production of radio-isotopes for the Central Military Hospital no.108 in Hanoi	ISG
VIETNAM	12/07/2006	2,47	Establishment of hospital waste treatment and industrial waste treatment (incinerator)	ISG
VIETNAM	09/02/2007	2,27	Separation and upgrading of the fermentable components of garbage for compost in Phu Ly (Ha Nam Province))	ISG
VIETNAM	09/02/2007	4,54	Water evacuation and black water treatment for Phu Ly (Ha Nam province)	ISG

Following the discussions with the steering committee, one project in Jamaica has been replaced with a project in Algeria:

ALGERIA	18/05/2006	7,80	Delivery of 30 buses and spare-parts	IS
---------	------------	------	--------------------------------------	----

## **ANNEXE 5 – QUESTIONNAIRE**

## FINEXPO – Questionnaire

Name of the company:

Person (s) interviewed:

Tel / e-mail:

Date interview:

### Company presentation:

Sector(s) of company's activities:

Total number of employees worldwide and in Belgium: ...../.....

Total number of applications made to FINEXPO 1997-2008:

Number of projects implemented with support by FINEXPO:

Company's main trading partners in countries outside Europe:

Company's turnover and value of exports in most recent year known (2007 or 2008)<sup>63</sup>:  
...../...

### Input to transaction

1. Prior to the application for FINEXPO support, what was the relationship between your company and this client / these clients? Was this a first transaction with this client or a follow -up of an existing commercial relation?
2. Was this project for supplies / services / works announced by means of a public tender procedure (international competitive bidding) or by direct invitation?
3. What activities did your company undertake to ensure the funding of the supplies / services / works? Did you apply for FINEXPO since you knew or assumed that the client would not procure your product in absence of favourable financing conditions? Or did you know or assume unfair competition by competitors (non Belgian) in the market?
4. In absence of FINEXPO support, would your company have formulated a proposal / bid at all?
5. Did your company offer a suppliers' credit on top of the FINEXPO buyers financing? If positive, could you explain the financial engineering of the total package?
6. How 'additional' was the FINEXPO financing arrangement? In other words, did the client have access to alternative concessional lending from other financiers, for example multilateral or bilateral investment funds?

<sup>63</sup> Part of this information could be obtained beforehand by downloading Annual Reports of the firm.

7. If you worked with local counterparts, did you include them during the project definition? For state-to-state loans, how did you include local institutions during the project definition and for the financial engineering?

### **Input by FINEXPO**

8. How did you know FINEXPO? Did you have easy access to the FINEXPO services?
9. Was the FINEXPO secretariat useful to answer the questionnaire (kind and quality of support)? Did FINEXPO provide advice in order to choose the financial instrument and its modalities?
10. During the application period, did you receive support or guidance from the Belgian Embassy? And by one of the regional (Walloon, Flanders, Brussels) investment and trading promotion offices?

### **Output of transaction**

11. In this FINEXPO supported transaction, what is the nationality of your main competitors? Can you compete on price? Does FINEXPO compensate for a price difference between you and your main competitors? (*market conformity*)
12. FINEXPO sets conditions on development relevance, environmental aspects, labour and cultural heritage. What kind of technical guarantees were included in your bid to ensure the technical adherence to these conditions? Did you (or the client) conduct an environmental impact assessment? (*technical quality*)
13. During implementation, did you provide information on the realisation of the activities to the client (progress reports) and did you provide a copy to FINEXPO?
14. After completion of the transaction, did you receive any critical comment on the FINEXPO conditions?
15. Did the FINEXPO supported transaction enable the establishment of new positions in Belgium in order to implement the project (temporary / permanent employment)?
16. For this project, did you elaborate a user's manual (or translations of existing manuals) or did you train personnel / staff in operational skills, maintenance or management? (*institutional strengthening*)
17. Do you know how much temporary employment was created during implementation? [In the case of construction works] do you consider the construction techniques used as labour intensive and adapted to the local labour supply? (*employment generation*)

### **Output of FINEXPO**

18. Was the duration of the FINEXPO application process predictable? And was this acceptable to your company and to the client?
19. Did the conditions or procedures lead to undesirable delays? What could be improved?
20. Did your client receive the FINEXPO support in time to pay for your supplies / services / works?

21. Your company's response to the FINEXPO conditions imply transaction costs. Do you consider the higher transaction costs justified as compared to the benefit of having obtained the foreign order?

### **Outcome of transaction**

In addition to the supply / services / construction, was there any long term maintenance contract or agreement on the supply of spare parts? In other words, did the FINEXPO supported transaction lead to direct additional sales or services? (*trade effect*)

22. What means have been deployed by your company to ensure the sustainability of the transaction (for example by provision of management training or technical skills training or post delivery service contracts)? (*sustainability*)
23. Did this transaction form part of a larger programme or plan? (i.e. a electricity transformer as component of a rural electrification programme). How critical was this supply to the success of the larger plan / programme? (*development effect*)?
24. Is there any relation between your supplies / services / works and end-users performance (i.e harbour facilities) or access to services (i.e. water supply)? Do you have documented evidence? (*development effect*)
25. After completion of the transaction, what positive or negative effects on the environment have been observed? Do you know of any ex-post environmental study? Are environmental control procedures in place by the competent authority? Do you have documented evidence? (*environmental effects*)
26. Were any direct permanent jobs created as a result of the transaction? How many? Do you have documented evidence? (*employment generation*)

### **Outcome / effectiveness of FINEXPO**

27. How would you grade the quality and effectiveness of the services provided by FINEXPO?
28. Did you consider the first FINEXPO supported transaction effective? Did you apply for other support afterwards?
29. Did you receive support from other (regional) foreign trade institutions? If positive, how would you compare this support to FINEXPO?
30. Do you know about complaints or accusations by Belgian (or foreign) competitors about unfair competition as a result of FINEXPO support?
31. Would a change in the FINEXPO criteria to LDCs (untying aid) harm your company? Why and in which countries?

### **Impact of the intervention**

32. Do you think FINEXPO supported your entry to a new market to your company? After the FINEXPO supported transaction, did you obtain other contracts within the same country or new market (could be regional)? Do you consider yourself a permanent player at this market?
33. As a result of your presence in this market, did you increase your direct investments in the country? Or do you know of any Belgian company that made investment in this country as a result of your presence and activities?



34. What kind of lasting trading relations were established that can be attributed to the FINEXPO supported transaction?
35. Any replication of your supply / works by other (national) companies in the country or region? (i.e. replication of sewerage systems)
36. Do you perceive any impact on the image of Belgian products / services in the sector, or country?
37. Any indication of macro-economic impacts, for example, extended imports-exports as a result of harbour activities; savings in energy import, etc. Any impact on the position of women and /or marginalised groups? Do you have documented evidence on impacts?

#### **Practical suggestions for field visits**

- Do you have practical suggestions for the field visit?
- Whom to contact?
- What do you recommend to check (technical issues, environmental issues)?

## **ANNEXE 6 – EVOLUTION DU CONTEXTE INTERNATIONAL**



Participants: Australia, Canada, EC, Japan, Korea (Republic of), New Zealand, Norway, Switzerland, USA	Increase of the minimum interest rate for providing official financing support to 11,25% for medium-term loan rates with a minimum of 10-year loan to Least Developed Countries (LDCs) at an annual rate of 10%.	1981
Participants: (see previous)	Introduction of the Commercial Interest Rate of Reference (CIRR), calculated monthly and based on government bonds issued in a country's domestic market under a country's own currency, and new increase of the minimum interest rate for providing official financial support.	1983
Participants (see previous)	<p><b>The Wallen Package</b> (current Helsinki arrangement)– Guiding principles for associated financing, and tied and partially untied ODA:</p> <p>The Package amended the formula for calculating the grant element - or concessionality level - allowing it to better reflect market interest rates. The Package also increased the minimum permissible concessionality level of tied aid credits to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 50% for LDCs;</li> <li>– 35% for other countries.</li> </ul> <p>The increase of concessionality levels came from the observation that a low grant element is more likely to be extended to improve commercial competitiveness / to be "competition motivated", whereas tied aid credits with a large grant element are more likely to be "aid motivated" (Toye 1986).</p>	1987
Participants: Australia, Austria, Canada, Finland, Japan, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland, USA, EC.	<p><b>The Helsinki package</b></p> <p>The Agreement introduced the criterion of additionality: "OECD members export credit and tied aid policies would be complementary: those for export credits should be based on open competition and the free play of market forces; those for tied aid credits should provide needed external resources to countries, sectors or projects with little or no access to market financing, ensure the best value for money, minimize trade distortion and contribute to the effective developmental use of these resources<sup>65</sup>."</p> <p>In order to respect this criterion, the Package prohibits tied and partially untied credits for richer developing countries and commercially viable projects. The Package also introduces monitoring procedures.</p>	1992
Participants	<b>The Schaerer Package<sup>66</sup></b>	1994

<sup>65</sup> DAC's Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, OECD, Paris, May, 1991

<sup>66</sup> Export credit financing systems in OECD Member countries and non-member economies, OECD, 2001

(see previous)	<p>Key features of the Package include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Progressive abolition of remaining subsidised rates so that market-based CIRR are used as the minimum interest rate in all markets;</li> <li>- Introduction of an automatic system of country classification based on per capita GNP to determine the maximum repayment period;</li> <li>- Adjustment of the discount rate for calculating the concessionality level of aid loans.</li> </ul>	
Participants (see previous)	Orientation of tied aid according the Helsinki rules (commercially viable projects cannot receive tied aid e.g.)	1996
Participants (see previous)	Re-wording of the arrangement(s) in order to include all the modifications made since 1976	1997
Participants (see previous)	<p><b>The Knaepen Package</b> - Minimum Premium Benchmarks</p> <p>The package sets the minimum risk premium rates meant to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensure that risk premium rates are not inadequate to cover long-term operating costs and losses;</li> <li>- Eliminate distortions to competition and create a level playing field.</li> </ul>	1999
DAC	<p><b>Recommendation to untie ODA to LDCs</b></p> <p>The Recommendation also invites DAC members to provide untied aid in areas not covered by the Recommendation. 'The Guiding Principles' include an agreement to report to the OECD on the tying status of aid<sup>67</sup>. This Creditor Reporting System (CRS) on a project level contains information about the tying status of most ODA, although the reporting on Technical Cooperation (TC) and administrative costs was specifically made voluntary. Apart from technical problems of ensuring consistent reporting, some donors initially chose not to report on the tying status of their bilateral aid, and did not report fully on their TC or administrative costs. Over time the reporting system has improved but the extent to which all tying of aid is being reported is still unknown<sup>68</sup>.</p>	2001
DAC	<p><b>Paris Declaration</b></p> <p>The Declaration commits signatories to follow 5</p>	2005

<sup>67</sup> Note that there are three exceptions to the general agreement: i) if the recipient country is considered by the World Bank as Least Developed Country and the concessionality level is at least 50%. ii) if the total concession is over 80% (the credit is than considered to be a grant); iii) if the project has a value of less than 2 million SDR.

<sup>68</sup> The OECD Working Party on Aid Effectiveness and the DAC Network on Development Evaluation asked for a study of the extent to which development partners have untied their assistance and the key factors promoting or impeding progress on fully untying development assistance. This request produced the following report: Clay, Edward J., Matthew Geddes and Luisa Natali (2009): Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs, Copenhagen.

	principles: ownership, alignment, harmonisation, results-based monitoring, and mutual accountability. One of the indicators (n°8) used to follow the implementation of the alignment principle monitors the level of aid that is untied	
Participants (see previous)	Abolition of coverage thresholds and ex-ante notifications.	2006
OECD Council	<p><b>Recommendation on bribery and officially supported export credits</b></p> <p>The OECD recommends deterring bribery in international business transactions benefiting from official export credit support, by:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informing parties on the legal consequences of bribery, and encouraging the development and documentation of appropriate management control systems.</li> <li>- Minimising the risk that bribery occurs.</li> <li>- Taking appropriate action when there is credible evidence that bribery has occurred.</li> </ul>	2006
OECD council	<p><b>Recommendation on common approaches to the environment and officially supported export credits</b></p> <p>The DAC recommends its members to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Foster transparency, predictability, and responsibility in decision-making by encouraging disclosure of relevant environmental information;</li> <li>- Encourage the prevention and the mitigation of adverse environmental impacts of new projects and the environmental risks associated with existing operations, taking into account the benefits of any new project and existing operations supported;</li> <li>- Enhance financial risk assessment of new projects and existing operations by considering environmental aspects.</li> </ul> <p>The latter recommendation should be implemented by screening and classifying projects against their environmental impact before agreeing on any kind of financial support.</p>	2007
DAC	Extension of the 2001 recommendation to HPICs	2008
Participants (see previous)	<p><b>Principles and guidelines to promote sustainable lending practices in the provision of official export credits to low-income countries</b></p> <p>Lending activities must respect sustainable development and generate net positive economic returns. They must foster sustainable development by avoiding unproductive expenditures. They must</p>	2008

	<p>preserve debt sustainability and support good governance and transparency.</p> <p>DAC Members shall:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- observe any applicable minimum concessionality requirements of Low Income Countries to the IMF and to IDA,</li> <li>- consider the results of IMF/World Bank country-specific debt sustainability analyses for other countries,</li> <li>- require good governance from government authorities in a buyer country.</li> </ul>	
	<p><b>The 2008 Accra Agenda for Action (AAA) on aid effectiveness</b></p> <p>It reaffirmed the commitment on untying aid, and called upon DAC members to elaborate individual plans by 2010 to untie their aid to the maximum extent and to improve reporting on the 2001 Recommendation.</p>	2008
Participants (see previous)	<p><b>Revised arrangement for officially supported export credits</b></p> <p>The revised Arrangement incorporates all recent decisions and enhancements agreed by the participants, including the new Sector Understanding on Export Credits for Civil Aircraft and the adjusted Local Costs rules (extension of the amount of Local Costs that may be supported from 15% to 30% of the export contract value - 2007).</p>	2009



## **ANNEXE 7 – INSTITUTIONS BELGES DE COMMERCE EXTERIEURE ET DEVELOPPEMENT**

## A - Federal Belgian foreign trade institutions

Belgium counts on three federal players to support exports: the Agency for Foreign Trade, the FINEXPO committee and the National Delcredere Office.

### *The Agency for Foreign Trade*

The **Agency for Foreign Trade**, which supersedes the Belgian Foreign Trade Office (OBCE/BDBH), has been running since March 2003. The Agency is defined as a "service centre" for regional institutions promoting foreign trade, and it serves these institutions directly. The Agency is responsible for: a) deciding on and organising joint trade missions on the initiative of one or more Regions or at the request of the federal authorities; b) organising, compiling and disseminating information, studies and documentation on foreign markets for regional services responsible for foreign trade; c) tasks of common interest decided unanimously by the Board of Directors.

### *FINEXPO*

The **FINEXPO** Committee (with regional representation) aims, through its notices, to provide financial assistance to Belgian exporters who wish to launch projects in the fields of infrastructure and associated services. To this end, FINEXPO has five instruments: mechanisms to stabilize interest rates (a purely commercial instrument), state-to-state loans and interest credits (instruments granting concessional assistance and subject to OECD regulations on export credits with or without a grant component), and pure donation.

From 1997 to 2004, the State-to-State loans budget was allocated to the FPS finance and the budget for interest subsidies to the FPS Foreign Affairs. Since 2004, the budget of the three concessional tools has been officially integrated into the Directorate General for Development Cooperation (DGDC) budget. The management of applications is still shared between the two FPS. A new reform of the budget allocation will take place in 2010; the FINEXPO budget for interest subsidies, grants, and stabilisations should be allocated to the SPF Foreign Affairs budget, the budget for State-to-State loans should remain on the DGCG budget and managed by the SPF Finance.

### *The National Delcredere Office*

The National Delcredere Office (ONDD) is the Belgian public credit insurance company with a mission to promote international economic relations. The ONDD performs this task as an autonomous government institution enjoying state guarantee.

The ONDD insures companies and banks against risks related to international commercial transactions, mainly with respect to capital goods, industrial projects, and contracted works and services. To cover these risks, the ONDD also works alongside with banks under risk-sharing schemes. Two major types of risks exist: the political risk (upheaval, revolution, war, but also natural disasters), and commercial risks (the inability or unwillingness of the buyer to comply with its obligations). The ONDD also covers foreign exchange risks and participates in export financing arrangements. To a large extent, activities focus on non-OECD countries since these markets bear a higher risk to Belgian exporters and traders (the ONDD does not insure against export risks in all countries in the world).

The commitments assumed by the ONDD are guaranteed by the State, while part of the political and the commercial risks assumed around the globe is reinsured internationally. For that reason, the ONDD is active in credit insurance working groups within the European Union, the OECD, as well as the Berne Union (International Union of Credit and Investment Insurers). In addition, the ONDD forms part of the Belgian representation in the Paris Club, where it considers the export related private sector credit component of the debt portfolio. The ONDD has set up an array of insurance instruments that can be

used according to specific needs. As far as FINEXPO transactions are concerned, it should be noted that:

- State-to-State loans do not count with a financing insurance to the Bank. It is in fact the State itself that provides the insurance. The exporter insures the export transaction (goods or services, and with or without State guarantee) of which the premium payment forms part of the value of the transaction.
- Interest subsidies: the ONDD insures the financing risk to the commercial bank in Belgium. The ONDD sets the premium based on the political risk and the company underwriting. The premium is part of the total transaction cost.

## **B - Regional Belgian foreign trade institutions**

The law of 13 July 2001 enables the Regions to pursue their own policy on commercial outlets and exports. Such a regional approach to trade has made export funding more readily available to individual companies.

### *Wallonia Foreign trade and Investment agency – AWEX*

The Wallonia foreign trade and investment agency was created on the 1<sup>st</sup> of April 2004 after a fusion between the Walloon agency for exportation and the Office for Foreign Investors (OFI). The AWEX is in charge of promoting Walloon foreign trade and it deals with foreign investors in the Region. The board of Directors of this public interest organisation is composed of 16 voting members representing equally the Walloon government, employer organisations, and unions. As part of the reconciliation initiated in 1998 between the various departments in charge of international matters of the Walloon Region and French Community, the Director General of the Agency is also responsible for Wallonia-Brussels International (WBI).

The main mission of AWEX is to:

- Increase international visibility and improve the attractiveness of Wallonia;
- Strengthen the professionalism of exporting companies;
- Contribute to the annual increase of Walloon exportations, outperforming European rival regions;
- Broaden the geographic and sectoral ranges of the markets;
- Ensure an after-sales service.

The AWEX acts with two kinds of instruments through the SOFINEX<sup>69</sup>:

- banking instruments: credit guarantee up to 75% and credit for investment operation (joint-venture, creation of subsidiary company);
- tied aid instruments:
  - feasibility study to promote Walloon expertise;
  - bilateral agreements with Tunisia, Morocco, Senegal, Congo: a 35% grant for Walloon goods and services ;
  - Emerging countries fund (60 countries): 35% tied grant.

Their support targets Walloon small and medium enterprises (SMEs - a company is considered as Walloon when its productive headquarters are located in Wallonia, the AWEX does not select the companies based on a percentage of Walloon component) that

<sup>69</sup> The Société de Financement de l'Exportation et de l'Internationalisation des Entreprises Wallonnes (SOFINEX) is a joint-stock company created in September 2003 at the instigation of the Walloon regional government in Belgium and resulting from an operational collaboration between the AWEX and the SOWALFIN. Generally, SOFINEX can offer assistance to Walloon businesses in any project of an international nature.

are neither in financial difficulty nor acting in the bank or insurance sectors or trading activities without added-value for the Walloon region.

### *Flanders Investment Trade – FIT*

Flanders Investment & Trade was created in July 2005 following the merger of the former Flanders Foreign Investment Office (FFIO - Flemish foreign investment) and Export Vlaanderen. This organisation aims at promoting sustainable international business both in the interest of companies in Flanders and to foreign companies through synergies and the expansion of networks and expertise achieved by the merger.

Flemish policy supports sustainable and ethically responsible entrepreneurship. Since three quarters of Flemish exports are directed to European partners, it has become a Flemish policy to become an active global player and to look for partners in emerging markets and developing countries. The development component of FIT's activities has recently become more important as the agency is now involved in emerging markets and markets in developing countries. Some of the FIT instruments are especially focused on "non traditional" markets and, today, about half of all FIT subsidies are granted to activities with (or within) ODA eligible countries. This figure is even higher when capital goods are concerned.

In order to promote exports, FIT recurses to eight subsidy instruments<sup>70</sup>. One of these subsidy programmes has objectives comparable to those of FINEXPO: the Flemish Arrangement for the promotion of goods and supplies ("Regeling aangaande de terbeschikkingstelling van Vlaamse uitrustingsgoederen ter bevordering van de export" of March 2000<sup>71</sup>).

This Flemish arrangement is particularly aimed at SMEs for the export of high value equipment as used in industry and other capital goods to developing countries (as defined by the OECD lists). The subsidy levels are equal to the OECD Arrangements (50% for LDCs and 35% for middle income and transition countries). Although most conditions adhere to the corresponding OECD Arrangements, no notification is required since the total transaction value remains below the threshold value for notification.

FIT's targets are small and medium-sized companies which provide products of which 70% are of Flemish origin.

### *Brussels Export*

Brussels Export is a partnership between the Foreign Trade Department of the Ministry of the Brussels Capital Region and BECI, Brussels Enterprises Commerce and Industry. BECI was established in 2007 and encompasses the services of the Brussels Chamber of Commerce (KHNb) and of the Union of Brussels enterprises (VOB), as well as over 150 professional associations and inter-professional organisations.

Unlike FINEXPO at the federal level, Brussels Export does not provide financial facilities for the transactions themselves, but supports the facilitation of an enabling environment for exports, so that commercial transactions can take place in the best way possible. The government of the Brussels Capital Region supports export promotion through an array of services, amongst which:

- Customized assistance for exporters, either in Brussels or abroad, using a network of 88 economic and commercial attachés all over the world.
- Financial incentives offered to SMEs, in particular to conduct individual business trips, participate in international fairs and seminars, develop promotional documents (in particular for markets outside the European

<sup>70</sup> <http://www.flanderstrade.be/site/wwwnl.nsf/subsidiesCategorie?readform>

<sup>71</sup> Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelingen aangaande de terbeschikkingstelling van Vlaamse uitrustingsgoederen ter bevordering van de export. BS pagina 8642, publicatie 18 maart 2000. This Arrangement was amended in 2006.

Union), contract external foreign trade consultants, etc. Also, the opening of a representative office outside the European Union can be financially supported.

- Collective actions: economic missions, contact days, international fairs, invitations of foreign buyers.
- Supply of information on foreign markets via its website, the Trade Point Brussels, the Brussels Export News, and the monthly digital newsletter.

As the Flanders and Walloon Regional Trade organisation, the main focus of Brussels Export is on small and medium enterprises. The eligible companies must have their head office or productive headquarters located in the Brussels Capital region as well as at least 1/3 of the staff occupied in the same headquarters. The empowerment of SMEs in export is sought through collaboration and association, also at the European level. Brussels Export provides assistance and advice with regard to European issues and a network for European SMEs via the Enterprise Europe Brussels (EEB), a joint initiative of BECI and the Brussels Enterprise Agency (BEA).

## C - Federal Belgian aid institutions

The main institutions in charge of ODA or ODA/trade related are the following:

### *Directorate-General for Development Cooperation - DGDC*

The DGDC is the Belgian federal administrative body for development aid. The DGDC is a DG of the FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation and reports directly to the Minister of Development Cooperation. The DGDC is responsible for managing 55 to 65% of Belgian official development assistance.

The execution of the cooperation programmes is entrusted with the DGDC, which is part of the federal Department of Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation. Cooperation between governments is prepared and financed by the DGDC, but it is implemented by the Belgian Technical Cooperation (BTC) organisation. In addition to governmental cooperation, the DGDC co-finances and coordinates other types of cooperation.

Since its reorganisation in 2003, the DGDC is structured into five directorates dealing with various forms of development cooperation. The role of the DGDC is to prepare the policy. The DGDC is supported since 2003 by four departments (General Affairs and Secretariat D0.0, policy support D0.1, D0.2 database, preparation of budgets D0.3, and D0.4 monitoring and evaluation).

### *Belgian Technical Cooperation - BTC*

The BTC is the Belgian agency for development cooperation. The Belgian Technical Cooperation was established in 1998 as a public-law company with social purposes. Its relations with the Belgian State are specified in a management contract. On behalf of the Belgian government, the BTC supports developing countries in their fight against poverty. In addition to this public service, the BTC executes contracts on behalf of other national and international organisations that work towards sustainable human development. In this function, the BTC has signed a framework contract with the Inspectorate for Finance concerning price studies related to FINEXPO transactions. In particular cases, FINEXPO contracts the BTC to conduct field appraisals, reviews, or ex-post evaluations of FINEXPO transactions.

The BTC also manages scholarships and traineeships granted by the Directorate-general for Development Cooperation (1,000 per year), the General Information Cycle of Belgian development cooperation (900 participants per year), and one awareness campaign aimed at young people: "Annoncer la couleur". The BTC is also charged with the implementation of Trade for Development Centre programme for the promotion of fair

trade in Belgium and since 2006, of the Voluntary Service for Development Cooperation programme (VSDC).

### *Belgian Investment Company for Developing Countries - BIO*

BIO was incorporated by the law of 3 November 2001, on the initiative of the Minister for Development Cooperation. BIO is a private company whose capital is equally shared between the Belgian State (DGDC) and SBI/BMI (Société Belge d'Investissement International S.A. – Belgian Corporation for International Investments). BIO's early stage capital amounts to € 5.000.000. Additional investments are funded with additional equity granted by the Ministry for Development Cooperation in the form of profit shares with voting rights.

BIO's mission is to promote the creation of a strong private sector in developing and/or emerging countries, to enable them to gain access to sustainable development and lasting social prosperity, ultimately reducing poverty. BIO invests directly in private sector projects and thus makes a structural contribution to the socio-economic growth of these host countries.

Initially, BIO financed regional or local intermediary structures (banks, investment funds, etc.) to support SMEs and microfinance institutions. These indirect investments allowed BIO to reduce its risks and to benefit from the experience of more mature institutions. It then broadened its mission with the creation of the SME Fund, a tool that aims at directly financing local SMEs.

BIO invests by means of equity, quasi-equity, and medium and long-term loans. It also grants subsidies for feasibility studies and technical assistance programmes, and it provides for guarantees. BIO's interventions are built around three cornerstones:

- Intermediary financial structures: BIO can support microfinance institutions, commercial banks, non-bank financial institutions, SME and microfinance investment funds for amounts up to a maximum of 5% of BIO's means per project. These operations can be executed in Euros, Dollars, or local currencies.
- Enterprises: BIO can invest directly in local SMEs and larger corporations with a maximum amount of € 1.000.000 and € 5.000.000 per project respectively, in Euros, Dollars, or local currencies.
- Capacity Building Fund: This Fund provides grants to co-finance feasibility studies, up to a maximum of 50% of their total cost. The maximum grant available is € 100.000 and the subsidies are non-refundable. BIO can also provide subsidies for technical assistance programmes (training, technology transfer, etc.) upon request from its investee companies, to help them achieve their objectives.

### *Belgian Survival Fund - BSF*

The Belgian Survival Fund is a Belgian Parliament initiative established under the law of 9 February 1999. It follows the same lines as the Belgian Survival Fund for the Third World established in the same manner in 1983.

The programme of the Belgian Survival Fund (BSF) focuses on food security, in partnership with the BTC, Non-governmental organisations (NGOs), and multilateral institutions. The BSF approach is the following:

- emphasis on agriculture,
- integrated approach to the food issue with other social services,
- capacity-building in grassroots organisations and decentralised authorities,
- focus on the problem of individual capacity of persons, and defensive strategies against external shocks.

In addition, projects within the BSF are often test cases, laboratories for an innovative approach by means of which relatively scant resources can still tackle a complex issue.

The Fund's resources come from an extra-budgetary allocation from the National Lottery. The 1999 Fund, which was added to the remainder of the 1983 Fund, makes up a total budget of almost €300 million for this ten-year period. Expenditures have increased since 1999 from around €10 million a year to more than €30 million p.a. A new "Belgian Fund for Food Security" is being developed and the related law was scheduled to be submitted to parliament in 2009.

#### *Other institutions*

According to the DGDC statistics on Belgian ODA<sup>72</sup>, ODA is also delivered by the FPS Foreign Affairs excluding the DGDC (humanitarian relief, conflict prevention and contribution to international institutions), the FPS Finance (State-to-State loans, debt cancellation, e.g.), other FPS (including Defence), the Delcredere office (debt cancellation), the FEDASIL, the regions, the commune, and the decentralised public services.

## **D – Institutions involved in FINEXPO**

The presidency of the committee is ensured by the General Director of bilateral affairs from the FPS of Foreign affairs. He is supported by:

- a vice-president – the Director of Administration of the Treasury from the FPS Finance,
- and a secretariat – the First Attaché of the Administration of the Treasury from the FPS Finance and the Counselor at the International Financial Policy. The secretariat is in charge of the follow-up of the files related to interest subsidies, donation, stabilization and outline agreement submitted to the committee.

Since the Royal Decree of February 25, 2003, the committee has been made up of the following:

- 2 representatives of the Federal Ministry of Foreign affairs (the managing director of the Bilateral Affairs);
- 2 representatives of the Federal Ministry of Finance (including Administration of the Treasury);
- 1 representative of the member of the Federal government who has the Foreign trade under its attribution;
- 1 representative of the FPS Economic affairs in charge of analysis of the impact of the projects on the Belgian economy.
- 1 representative of the member of the Federal government who has development cooperation under its attribution in charge of the assessment of the relevance for development of the projects;
- 1 representative of the Federal budget;
- 1 representative of the member of the Federal government who is in charge of Budget and Small and Medium Enterprises;
- 1 representative of the National Delcredere Office, in charge of the risk analysis of the recipient organization or the company as well as the environmental impact assessment of the relevant projects;
- 2 representatives of each of the 3 regions.

<sup>72</sup> [http://www.dgci.be/documents/fr/statistiques/apd\\_belge\\_2008.pdf](http://www.dgci.be/documents/fr/statistiques/apd_belge_2008.pdf), Aide publique belge au développement 2004-2008



FINEXPO also seeks the World Bank support for advice on the relevance for development of the projects and the Embassies support for advice on the relevance for trade and development.

When required by the Inspector of Finance, the BTC is contracted to provide either a pricing study or an evaluation of State-to-State loans projects.

Some banks advise their client companies regarding the FINEXPO instruments.

## **ANNEXE 8 – BENCHMARK**

The programmes listed in table 11 have been studied and analyzed on various components, being the eligibility conditions; the envisaged target group(s), the organization of the implementation, the magnitude of the portfolio, the appraisal and approval process, and the way trade relevance is balanced against development relevance.

The corresponding questions have been summarized in the following table:

*Table 21: Elements of comparison among export support programmes*

<b>Elements for comparison</b>	<b>Corresponding questions</b>	<b>Refer to</b>
Brief description of instrument	What are the objectives? Is the programme applicable to the delivery of both goods and services? Is the programme open to all countries, or ODA countries only?	Table 21.1
Special conditions for funding?	Is the programme open to all products, or restricted to certain products, services or sectors (like infrastructural works)? Is the combination with other instruments (like TA) compulsory? Is the programme restricted to specific countries? Any restriction on tied aid?	Table 21.2
Target group of the instrument	What are the final and intermediary beneficiaries? Is it a buyers or suppliers credit?	Table 21.3
Implementing Agency	Who implements the programme? Has it been out-sourced to a (development) bank or agency?	Table 21.4
Magnitude of portfolio and budget	What is the duration of the instrument? Is the budget allocated annually and how much is the annual allocation?	Table 21.5
Identification, application and approval	Who identifies the intervention? What is the application procedure (passive or active promotion) of the instrument? What is the approval procedure and who approves? Is the appraisal centralised or decentralised? Is the technical and financial appraisal out-sourced?	Table 21.6
Special requirements for approval	What are the requirements for approval, for example with respect to national origin of products and services; country ceilings; additionality criteria? Any special condition on export insurance, transaction restrictions? Ex-ante assessment of price distortion?	Table 21.7
Trade relevance	What criteria are used to determine the trade relevance of a transaction to the national economy, or exports?	Table 21.8
Development relevance	What criteria are used to determine whether a transaction is relevant for development of the partner country?	Table 21.9

As result of the methodological constraint not for all programmes all questions could be properly addressed, but the following tables present the available information.

Table 21.1: Description of the instrument

Description of instrument	
France: RPE	<p>The objective of RPE is twofold: 1) to provide development assistance and 2) to promote French <b>technology</b> and support French companies. <b>The programme provides exclusively tied aid.</b></p> <p>The RPE is an instrument for intergovernmental loans carrying a sovereign guarantee. It is the product of the reform of financial protocols that took place in 1998 aimed at simplifying the procedures for granting and managing soft loans and enhancing their effectiveness.</p>
Germany: KfW / ERP Export Fund	<p>Objective: to enhance exports of <b>capital goods and services</b> from Germany (tied aid) to developing countries according to the List of ODA Recipients of the OECD DAC valid at the time.</p> <p>In the case of export financing transactions for existing enterprises (corporate risks), and in the case of sovereign risk transactions that fulfil the following criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a repayment period of not more than 7 years, or</li> <li>▪ a loan amount of not more than € 15 million or a financing share from KfW IPEX-Bank of less than 20% in the overall financing, or</li> <li>▪ use of goods/services financed predominantly for replacement investments.</li> </ul> <p>The interest rate is fixed in conformity with the minimum interest regulation of the OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits.</p> <p>Depending on the available funds, the loan amount is determined as follows: loan amount:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ up to € 25 M: 85 % of the order value;</li> <li>▪ up to € 50 M, the max loan amount is € 21.25 M</li> <li>▪ above € 50 M: 85 % of half the order value, with an upper limit of € 85 M</li> </ul>
Germany: Financial Cooperation Composite loan Germany	<p>Objective: reduction of interest rates on loans for development projects.</p> <p>These development projects <b>may (or may not)</b> encompass a component of export of products and services from German origin (untied aid).</p> <p>KfW adds from its own resources funds to development loans (composite loans, mixed finance loans and reduced-interest loans) provided by the German Federal Government. KfW also offers promotional loans, which are financed exclusively with KfW funds obtained in the capital market.</p> <p>Untied Composite Loans must contain a grant element of at least 25% to qualify as ODA. Owing to the OECD Consensus rules, tied Composite Loans are available only for projects that are commercially non-viable. The grant element required in this case is at least 35%.</p>

Denmark: Mixed credit programme	<p>The overall objective of the mixed credit programme is to contribute to poverty reduction in selected developing countries through the involvement of the Danish private sector in implementing development projects.</p> <p>The operative objectives are 1) to support activities contributing to create viable economic growth in the recipient countries, including activities within infrastructure, 2) improve the social sectors in the recipient countries and thereby improving living conditions of the respective populations, 3) increase the production of sustainable energy in the recipient countries, and 4) improve the environmental situation and the working environment of the recipient countries.</p> <p>The Danish mixed credit is an interest-free or low-interest loan, typically with 10 years' maturity aimed at financing supplies of equipment and related services for development projects.</p> <p>Tied credits are the starting point for any project under this programme, but conditions have been differentiated. Untied mixed credit facilities are available to Danida's Programme Countries and South Africa. A tied credit facility is made available to relatively creditworthy countries being a lower or upper middle income country (tied and untied depending on the country of intervention). The subsidy of a Danish Mixed Credit consists of up to three elements:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Payment of interest – fully or partly</li> <li>▪ Payment of the export credit premium and other financial costs</li> <li>▪ Up-front grant to reduce the principal of the loan (only for projects in least developed countries).</li> </ul>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	<p>The Development Assistance Fund (Fondo de Ayuda al Desarrollo – FAD) was established in 1976. FAD's objective is to transfer financial resources to developing countries and international development institutes. Up to the 1990s, FAD was almost exclusively dedicated to the export of goods and services by Spanish companies, hence is was an instrument of official export support. Nowadays, and in adherence to the various OECD Arrangements, FAD combines the objectives of internationalisation of the Spanish private sector with development assistance and is composed of three main modalities:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FAD for internationalisation;</li> <li>▪ Contributions to multilateral organisations and fiduciary funds established by international organisations, like the World Bank;</li> <li>▪ Contributions to special funds, like those for Palestinian Refugees, or the climate change.</li> </ul> <p>For comparison with FINEXPO, only FAD Internationalisation is of relevance. And among the instruments put in place for FAD Internationalisation, only the grants and loans for exports will be considered and CARI (see below)<sup>73</sup>.</p>

<sup>73</sup> FAD Internationalisation has another instrument that indirectly supports the export of Spanish goods and services: the FEV-instrument grants the costs for feasibility studies in developing countries up to an amount of € 300,000. Next to FEV, FAD counts with special support instruments for micro-credits and for the water and sanitation sector.

	<p>The FAD Internationalisation “grants and loans for export” has as objective to grant financial support on concessionary basis to start or consolidate development relevant projects in developing countries, in the sectors education, sanitation, electrification. These projects may –or may not- encompass the export of goods of Spanish origin (tied and untied aid). Within the “grants and loans for export” there are two operational forms:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specific grant/loan for a specific transaction</li> <li>▪ Credit line for a package of linked activities (for example a long-term programme for railway rehabilitation)</li> </ul> <p>Only all countries identified by the OECD as developing countries are eligible for this support<sup>74</sup>.</p>
Spain : CARI	<p>Objective: to provide financial back up support for the export of Spanish goods and services.</p> <p>The Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI) or Interest Make-Up System is a support to Spanish export of goods and services, whereby for long-term transactions (over 2 years) the interests are being fixed (tied aid). CARI is one of the sub-components of the FAD for internationalisation<sup>75</sup>. In line with the FAD system, there are three different groups of clients:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spanish exporters and foreign importers</li> <li>▪ Financial entities, like banks, credit cooperatives and savings banks</li> <li>▪ Spanish (international) public entities and agencies</li> </ul> <p>The operation is comparable to the FINEXPO interest stabilisation modality (excluded from the present evaluation): the “Consensus” interest rate<sup>76</sup> of each CARI-supported loan is compared every 6 month with the interest rate that the financial institution would have obtained at market conditions. In the case the lender would have obtained a higher rate in the market, the difference plus a small administration fee is compensated by CARI.</p>
Netherlands: ORET	<p>The ORET programme was established in 1979 as a mixed credit programme and its objectives changed over time. The objectives formulated in 1998 remained unaltered until its finalisation in 2007. Those objectives were threefold: 1) to promote export of Dutch goods and services 2) to promote employment in developing countries by facilitating investment in the economic and social infrastructure and 3) to improve the business climate in developing countries (tied aid).</p> <p>In 1983, the Development Related Export Transactions (ORET) programme was launched in a joint effort of the ministries of Foreign Affairs and Economic Affairs. In 1987, the mixed credits were replaced by a programme of less concessional loans, which were not only provided for exports of capital goods, but also included service contracts that were linked to civil engineering and/or institutional building. In 1991, the Netherlands development co-operation abandoned the provision of loans and ORET (renamed into Development Relevant Export Transactions)</p>

<sup>74</sup> For current OECD list, see: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>. FAD –in accordance to OECD guidelines- does not provide concessional credit to countries of which the GDP per capita exceeds USD 3,035 per annum (2009).

<sup>75</sup> See: <http://www.ico.es/web/contenidos/5/4/1604/index>

<sup>76</sup> The minimum rates, known as Consensus rates, are regulated by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

	<p>replaced loan-based financing by the award of grants (in fact to the supplier, enabling suppliers to offer either lower prices for goods and services, or suppliers credit). The Industry and Environment programme MILIEV was set up in 1993 and was comparable to ORET, but with a higher grant percentage (up to 53%). In 1998, the programmes merged into ORET/MILIEV under a single set of procedural guidelines.</p> <p>After the untying of aid agreement in OECD, several modification were introduced, such as the establishment (2002) of the Least Developed Infrastructure Fund<sup>77</sup> within FMO, with a budget of approximately € 49 million per year, in part subtracted from the ORET/MILIEV budget. More changes took place in 2006 and 2007, such as the separation of MILIEV from ORET. After an evaluation<sup>78</sup> that concluded that the development objectives were not reached in full, the ORET programme was closed per 1st August 2007<sup>79</sup>.</p>
Netherlands: ORIO	<p>ORIO means "Development Relevant Infrastructure Incentive"<sup>80</sup>. Its objectives<sup>81</sup> are: (1) the development, implementation (construction/ renovation/ extension) and exploitation of public infrastructure in developing countries. (2) contribution to the Millennium Development Goals, (3) provide benefits to the poorer strata of the society, and (4) promoting the involvement of the private sector in the development, technology and knowledge concerning public infrastructure in developing countries.</p> <p>The successor programme of ORET was developed as a joint concept by the ministries of Foreign and Economic Affairs and the Dutch umbrella organization for employers, the VNO/NCW. The programme was launched in March 2009 with an annual budget of € 190 millions. By February 2010, however, the implementation arrangements had not been completed, so the programme had a slow start and is/was not fully operated yet.</p> <p>As compared to ORET, ORIO<sup>82</sup> enhances the importance of the development impact and sustainability and add the striving for long-lasting relations and twinning embedded in strong institutions (capacity building). ORIO is not in particular aimed at supporting the export of Dutch goods and supplies (tied and untied aid). The programme is more a chain-approach than an approach in benefit of an individual company. In this approach export of capital goods may be financed as a component, but hardly as a stand-alone activity. ORIO assumes to provide better connectivity with SME's in recipient countries.</p> <p>ORIO is open to two categories of countries: ORIO A for the LDCs</p>

<sup>77</sup> In October 2001, the members of the OECD/DAC committee decided to untie Official Development Assistance to the Least Developed Countries as from the 1<sup>st</sup> of January 2002 onwards. It was agreed that total volume of aid would not decrease as a result of this agreement. As a result of this decision, the Ministry of Foreign Affairs decided to close the ORET/MILIEV programme for LDCs. In order to compensate LDC countries and to open up new opportunities to Dutch companies a new programme was created, called the LDC Fund. The regulations of 2005 introduced a change of policy of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. As from the 1<sup>st</sup> of January 2005 onwards the ORET programme became untied for LDCs and the objectives of the programme were amended to that end. See: Investing in infrastructure. Evaluation of the LDC Infrastructure Fund. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. IOB Evaluations no 324, July 2009.

<sup>78</sup> Berenschot, SEOR, Ecolas. (2006) ORET/MILIEV Evaluation 1999-2004. Rotterdam.

<sup>79</sup> For the benchmarking use has been made of the ORET/MILIEV arrangement as per 21 March 2002, a regulation applied up to late 2006. Where necessary reference is made to later modifications.

<sup>80</sup> Source: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). Directie Duurzame Economische Ontwikkeling. Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO). See also: Tweede Kamer (2009), kamerstuk nummer 31200V-116.

<sup>81</sup> Source: Beleidsregels Schenkingsfaciliteit ORIO. EVD; Ministerie van Buitenlandse Zaken. 2009.

<sup>82</sup> The grants are registered as Official Development Assistance (ODA) as defined by the DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Aid (April 1987) of the OESO. Hence, the grants are not considered as "subsidies" in terms of public finance. The concessionary element of ORIO for the non LDCs will be at least the percentage agreed upon with OECD: 35%; for LDCs this is at least 50%; while for fragile states the grant element might be as high as 80%.



	and ORIO-B for a predetermined list of other countries. The procedures are different. For ORIO A the OECD-DAC Guidelines for untied aid are strictly adhered to. Since no international competitive bidding is required for the ORIO-B activities, in accordance to the OECD arrangement ORIO-B will be considered as de jure tied aid.
--	---

Table 21.2: Conditions for funding

Special conditions for funding	
France: RPE	<p>The following sectors are eligible to the programme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ urban transport for persons;</li> <li>▪ infrastructure for drinking water supply;</li> <li>▪ collection and treatment of waste water and solid waste;</li> <li>▪ energy (in particular clean energy), and</li> <li>▪ projects entering the mechanisms envisaged by the Kyoto protocol.</li> </ul> <p>The programme looks for active (financial) <b>relations with international financing institutes</b>, or for linking the programme with national infrastructure development programmes supported by multilateral financiers.</p> <p>RPE is restricted to <b>emerging countries with high potential</b>. Eligible countries are Algeria, Azerbaijan, China, Egypt, Indonesia, Morocco, the Philippines, Pakistan, Tunisia, Vietnam, Sri Lanka, while on a case by case basis other countries are eligible as well: Albania, Armenia, Mongolia, and Thailand. If co-financing is obtained with an International Financing Institute, also Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Uzbekistan and Peru are eligible.</p>
Germany: KfW / ERP Export Fund	<p>The German ERP Export Fund adheres to the eligible sector mentioned in the OECD Arrangements.</p> <p>Also for the eligibility of countries, ERP adheres to the List of ODA recipients of the OECD DAC valid at the time.</p> <p>Eligible sectors are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ energy and environmental technology;</li> <li>▪ telecommunications/media;</li> <li>▪ shipping;</li> <li>▪ aerospace and airports;</li> <li>▪ land-based transport, seaports; and</li> <li>▪ construction.</li> </ul>
Germany: Financial Cooperation Composite loan Germany	<p>Composite Loans are available for financing projects that are eligible for promotion according to development-policy criteria in the fields of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ infrastructure: (telecommunications, energy supply, transport, water supply and waste management),</li> <li>▪ industry and</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ environmental technology.</li> </ul> <p>The loans are open to developing countries, according to the OECD-DAC list categories "other low income, lower middle income and upper middle income".</p>
Denmark: Mixed credit programme	<p>Subsidies are granted for development projects in a number of developing countries (up to upper middle income). The supplier must be a company registered in Denmark, and sufficient Danish interest in the project must also be proved. Minimum 25% Danish interest is required for projects in China.</p> <p>In principle all kind of projects can be taken into consideration, but in practice the arrangement is applied in accordance to the sectors considered by the OECD:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ water supply and sanitation,</li> <li>▪ renewable energy,</li> <li>▪ infrastructure,</li> <li>▪ environment,</li> <li>▪ health, and</li> <li>▪ education.</li> </ul> <p>The minimum contract amount to be financed is € 1 million, while the maturity is normally 10 years.</p> <p>Special requirement is that the financing should not affect negatively the country' balance of payments, neither its public debt sustainability. Therefore, recipient countries should be creditworthy, i.e. categorised in premium groups 1 to 6 out of 7 possible by the Danish Export Credit Fund (EKF) (except for Denmark's Programme Countries).</p> <p>Support to individual projects that require a subsidy of more than DKK 100 million are not approved, except for projects in Danida's Programme Countries</p>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	<p>In accordance to the OECD Arrangement, the project should not be commercially viable.</p> <p>The value of the component of Spanish origin (minimum 15%) encompasses the transport and insurance costs of exports, if the exporter is a Spanish company, the costs of credit insurance and all local costs (max 15% of total value) made by Spanish exporters or trading companies.</p> <p>FAD may provide grants and loans for between 35% and 100%.</p> <p>In most cases there is no 100% financing, so the remaining financing should be on commercial grounds. This commercial component should be covered by the Spanish export credit insurance company CESCE for political and commercial risks against an interest rate used by ICO for its CARI system.</p>
Spain : CARI	<p>The <b>Spanish origin</b>, or value added of the products or services to be exported should be proven by certificates.</p> <p>A cash payment equivalent to at least 15 % of the amount involved in the goods and services exported is required. Hence, the credit will finance up to 85 % of the Spanish goods and services exported (this may include freight, transport insurance and the insurance premium on the export credit if these services</p>

	<p>are provided by a Spanish company). Only the Spanish export credit insurance company CESCE may provide coverage on the state's part and should cover political and extraordinary risks in non-OECD countries.</p> <p>In compliance to the OECD's <b>new anti-corruption regulations, a sworn statement</b> will be required as to the non-existence of illicit payments in the assignment of the export contract.</p>
Netherlands: ORET	<p>The ORET eligible sectors<sup>83</sup> were:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Energy and transportation</li> <li>▪ Environmental protection and waste management</li> <li>▪ Medical equipment and supplies</li> <li>▪ Education</li> <li>▪ Water treatment and sanitation</li> <li>▪ Agriculture and water conservation.</li> </ul> <p>A special condition was that the projects were not allowed to cause any damage whatsoever to the environment in the recipient country.</p> <p>In order to qualify for a grant, proposals had to meet the following criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projects must be commercially non-viable, i.e. Financing on market considerations was not feasible;</li> <li>▪ Project should tie in with the Dutch development policy and should not thwart any existing agreement between the Dutch government and the recipient;</li> <li>▪ The project must not harm the interests of the poor or have a negative impact on disadvantaged groups, incl. women;</li> <li>▪ Investments should stimulate sustainable economic, ecological and social development;</li> <li>▪ The end user must be sufficiently capable, in all respects, of ensuring (long-term) sustainable management of the project;</li> <li>▪ The share of the Dutch origin in the transaction has to be at least 60% of the total transaction amount (or at least 10% from the developing country);</li> <li>▪ The price quality ratio of the transaction had to be in line with markets standards.</li> </ul> <p>After 2006, the projects in LDCs (ORET A) had to respond to international competitive bidding in accordance to OECD Guidelines<sup>84</sup></p> <p>In 1995, China was granted to so-called "Kok package", implying that approximately 40-50% of all approved ORET/MILIEV funds had to be used for establishing trade relations with China. Late</p>

<sup>83</sup> The kind and characteristics of the ORET transactions make it impossible to classify the support to specific sectors. Many transactions would qualify as multi-sectoral. In 2002 the most important sectors were the environment, construction works, including dredging, social infrastructure and equipment and transport. In 2004 energy and environment happened to be the most important sectors, while in 2006 this were social infrastructure and health. Over the period 1999-2007 most ORET-projects were attending the sectors transport, health, water infrastructure (incl. harbour infrastructure) and drinking water.

<sup>84</sup> DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries, DCD/DAC (2001) 12/FINAL, amended on 15 March 2006 n- DCD/DAC (2006)25.

	<p>2003, this percentage was reduced to 20%, (similar to the maximum used for each single country).<sup>85</sup></p> <p>Out of the OECD-DAC list<sup>86</sup>, the ORET A for LDCs comprised the following 44 countries: Albania, Algeria, Armenia, Azerbeidzjan, Belize, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, China, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Fiji, Philippines, Georgia, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, Iran, Ivory Coast, Jamaica, Jordan, Cameroon, Kazakhstan, Kenya, Macedonia, Namibia, Nicaragua, Pakistan, Palestine Territories, Peru, Serbia-Montenegro, Sri Lanka, Surinam, Syria, Thailand, Tunisia, Vietnam.</p> <p>ORET B countries per July, 31st 2007 were: Afghanistan, Angola, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Central African Rep., Comoro Islands, Congo Dem. Rep., Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haiti, Yemen, Cape Verde, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauretania, Mozambique, Nepal, Niger, Eastern-Timor, Rwanda, Salomon Islands, Samoa, Sao Tomé &amp; Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Chad, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia (Myanmar was excluded as a result of ILO observation on child labour).</p> <p>In the early years ORET offered a (minimum) grant of 40 %, while the costs of the commercial loan were often subsidised up to a maximum of 5 %. In special cases (like the MILIEV) the grant could be higher, to be decided on a case-by-case basis. Or particular components could be granted, like the environmental component could be subsidised up to 100 %. However, on average the programmes adhered to the OECD minimum of 35 %, and 50 % for LDCs.</p>
Netherlands: ORIO	<p>ORIO is restricted to <b>two to three sectors per country</b>. These sectors are determined by the Netherlands embassies, the Ministry of Economic Affairs and the Dutch enterprises and will be based on the National Development Plans or Poverty Reduction Strategy Papers. <b>Sector are chosen, where Dutch entrepreneurs and companies may have comparative advantages, such as the water management sector, transport and energy</b><sup>87</sup>.</p> <p>Although the elaboration of the project proposal can be subject to a first subsidy<sup>88</sup>, for the LDCs proposals elaborated have to be appraised once more against ORIO criteria and have to be subject to international competitive bidding. The winning company will be contracted by the local government in adherence to OECD-DAC criteria for untied aid.</p> <p>For non – LDC countries, the subsidy for the pre-feasibility and feasibility stages might be as high as 50%; the remainder should be at the cost of the (consortium) of the proposing company (ies). There is no guarantee to the proposing consortium that they will be chosen for the implementation of the project. But for ORIO-B countries no international competitive bidding is required. According to the OECD arrangement this ORIO-B will be</p>

<sup>85</sup> Apart from China (that benefitted eight years of a preferential treatment), Ghana received a considerable share of the ORET funds (in 2007 China and Ghana together counted for 43,4% of the ORET-portfolio). Other frequent recipients were Vietnam (as an important LDC and emerging market), Indonesia and Tanzania.

<sup>86</sup> See for the actual list: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>

<sup>87</sup> The Ministry of Foreign Affairs refers to contributions to almost all Millennium Development Goals. See: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008) Directie Duurzame Economische Ontwikkeling. Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO) p.5

<sup>88</sup> This is comparable to World Bank – IFC facilities and instruments developed by the European Commission.

	<p>considered as <i>de jure</i> tied aid. The selection of the implementing company is determined by the price-quality relation, and not by price alone.</p> <p>All provision of goods and services should respect the laws on procurement of the recipient country, as well as the principles of good procurement of the OECD<sup>89</sup>. For the LDCs and HIPC (ORIO A list) apply the 2001 Arrangement on Untying ODA to the LDCs and the 2008 extension to HIPCs. For the non LDCs (ORIO B list) projects may be implemented based on limited international bidding (LIB) or national competitive bidding. For all countries ORIO adheres to the OECD principles on sustainable lending<sup>90</sup>.</p> <p>In 2009, the ORIO-A list (the LDCs) comprised 29 countries: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Congo Dem. Rep., Ethiopia, Gambia, Yemen, Cape Verde, Kiribati, Malawi, Maldives, Mali, Mozambique, Niger, Eastern-Timor, Rwanda, Samoa, Sao Tomé &amp; Príncipe, Senegal, Sudan, Tanzania, Tuvalu, Uganda, Vanuatu and Zambia<sup>91</sup>, while special arrangements exist for non LDC partner countries like Bolivia, Ghana, Nicaragua and South Africa (up to 2014). The ORIO-B list contains 24 countries: Albania, Algiers, Armenia, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Egypt, Philippines, Georgia, Guatemala, Indonesia, Kenya, Kosovo, Macedonia, Morocco, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Pakistan, Palestinian Territories, Peru, Serbia, Surinam, Thailand, Vietnam<sup>92</sup>.</p> <p>The grant percentage for ORIO A will be determined by sector, taking into consideration the minimum concessional level indicated by IMF and World Bank for that particular country (varies between 35% and 60%)<sup>93</sup>. The rest financing is supposed to come from the recipient country, also as a sign of commitment. For ORIO-B two annual subsidy tenders will be organised and the appraisal agent selects the most innovative and solid projects. Although no ICB is required, there is untying of aid, since the process is open to companies from all nationalities worldwide.</p>
--	--

Table 21.3: The target group(s) of the instrument

Target group	
France: RPE	Predominantly state-to-state loans that are provided at concessional terms for procurement of French products. It is a buyer's credit. Target groups are the governments (and public entities) of the recipient country and French manufacturers and exporters.
Germany: KfW / ERP Export Fund	Either private companies can apply, or banks of the contracting party can apply for credit. Predominantly state-to-state loans that are provided at concessional terms for procurement of German products. A second option is the bank-to-bank loan. Target groups

<sup>89</sup> Good Procurement Practices for Official Development Assistance, OECD/DAC.

<sup>90</sup> OECD/DAC (2008). Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries.

<sup>91</sup> This list contains less countries than the comparable ORET-A list, since various countries were removed due to a high-risk profile excluding them from Atradius export credit insurance. After 2011 Cape Verde will be eliminated as well, since the Dutch development relation will come to its end.

<sup>92</sup> After 2011 Albania, Armenia, Bosnia-Herzegovina and Macedonia will be eliminated from the ORIO-B list, due to a change in their relation to the European Union, while also Algiers, Philippines, Morocco, Montenegro, Peru, Serbia and Thailand will be eliminated, while Iran, Ivory Coast and Jamaica might be added. Egypt, Georgia, Indonesia, Moldavia, Vietnam and Surinam will be eliminated after 2014.

<sup>93</sup> This percentage is determined on the base of the Debt Sustainability Framework (DSF) for a particular country. This is in accordance with the Principles for Sustainable Lending as agreed upon among OECD member countries. For fragile states, like Afghanistan, Burundi, the Democratic Republic Congo, Sudan and the Palestinian Territories, the concessional finance may reach 80 %. In such a case, the agreements for OECD participants do not apply anymore and international competitive bidding is not required.

	are public entities in the recipient country, national (development) banks and German manufacturers and exporters.
Germany: Financial Cooperation Composite loan Germany	Buyers benefit in the first place. The borrowers may be either public entities or project-executing agencies benefitting from a state guarantee. Target groups are the public sector in developing countries and German manufacturers and exporters.
Denmark: Mixed credit programme	Predominantly loans that are provided to public entities at concessional terms for procurement of Danish products. It is a buyer's credit system. Target groups are the public entities in recipient country and the Danish manufacturers and exporters.
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	Target groups are the governments (and public entities) of the recipient country or companies officially registered as residents of the recipient country. In the case the credit-taker or the recipient of the grant were a public agency or company or a company with residence in the beneficiary country, it should count with approval or guarantee by government.
Spain : CARI	<p>The target groups are, according to each specific case:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spanish exporters;</li> <li>▪ Foreign importers;</li> <li>▪ Financial entities, like commercial banks, development banks, and saving co-operatives;</li> <li>▪ Spanish (international) organisations and public entities.</li> </ul> <p>The system is both a support to suppliers and a support to buyers. It enables both suppliers of goods and services as well as their banks to provide suppliers' credit over a longer period of time. The following distinction can be made:</p> <p><b>Foreign buyer credit:</b> The financial entity grants the credit to the foreign buyer who thereby becomes a borrower; the supplier or exporter receives the amount of the credit directly, as payment for the sale made.</p> <p><b>Domestic supplier credit:</b> In this case, it is the exporter who assumes the role of borrower. The only obligation existing between the foreign buyer and the supplier or exporter is that established under the commercial contract.</p> <p><b>Credit facility:</b> This is a variation of the buyer credit. The financial entity places an overall amount from which various commercial contracts may be financed at the disposal of the borrower, usually a bank in the buyer country.</p>
Netherlands: ORET	Basically a support to suppliers. The financing enables the supplier to offer goods and services at a lower financial cost to the buyer. Target groups are the governments (and public entities) of the recipient country and the Dutch manufacturers and exporters.
Netherlands: ORIO	The first target group is composed by the governments of eligible countries. The second target group is composed by –not necessarily Dutch- enterprises that have distinctive qualities to contribute to infrastructural development in the eligible countries. ORIO has a special focus on small and medium enterprises in developing countries, that can be considered as a third target group. The benefit to the Dutch manufacturers and exporters is indirect: specific sectors in an eligible country are chosen in such a way that Dutch companies may have distinctive qualities and knowledge. This is enhanced by the 'right of initiative' for companies, although there is no guarantee that good ideas will be implemented by the companies that proposed them.



Table 21.4: The implementing organisation or agency

Implementing Agency	
France: RPE	The Ministry for the Economy, Industry and Employment administers two private sector support instruments, of which RPE is one. The management is the responsibility of the Directorate General for Treasury and Economic Policy (DGTPE).
Germany: KfW / ERP Export Fund	The implementing agency is KfW IPEX-Bank GmbH
Germany: Financial Cooperation Composite loan Germany	Within the Federal Government the Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) bears the political responsibility for steering and monitoring the support programme. The projects are selected in dialogue with the partners in the developing countries. The financial aspects are implemented by KfW on behalf of BMZ.
Denmark: Mixed credit programme	<p>On behalf of the Danish Ministry of Foreign Affairs, the Danish International Development Agency (DANIDA) administers the programme.</p> <p>The Department for Business Cooperation &amp; Technical Assistance is the entry-point for companies to Danish development assistance.</p> <p>In financial terms, the programme is administered by the Secretariat for Mixed Credits of the Ministry of Finance. The Committee for Mixed Credits has the function of a board and meets once a month where it approves projects, screens potential new projects and enacts new policies. Its members are chosen from the business community, the civil society and government ministries.</p>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	<p>Like the other funds of the FAD, the FAD Internationalisation is financially administered by the Instituto de Crédito Oficial (ICO).</p> <p>The promotion, appraisal and monitoring of the FAD Internationalisation is done by the Directorate General for Trade and Investment of the Department for Tourism and Trade (Secretaría del Estado de Turismo y Comercio) of the Ministry for Industry, Tourism and Commerce. The Directorate General appraises all in-coming proposals and submits the approved proposals through the Secretary and Ministry to an Inter-ministerial Commission of the Cabinet. This Inter-ministerial Commission approves formally the responsibilities of the state.</p> <p>Once approved by the Commission, ICO acts as the official financial agent of the Government of the Nation and hence negotiates, signs and manages the funds of the state. ICO is responsible for all administrative procedures related to the financing. ICO negotiates with the recipient country regarding the conditions and specifications of the International Agreement (Convenio), looks for all necessary approvals and budget endorsements. It also monitors the financial implementation. ICO is also represented in the Paris Club meetings and advises with respect to debt restructuring and reduction of the loan portfolio.</p>
Spain : CARI	The promotion of the CARI programme and the appraisal of the applications are responsibility of the Directorate General for Trade and Investment. This Directorate authorizes the financial administration by ICO. All procedural and financial management is done by ICO (and where applicable, the export insurance



	company: Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación, S.A. (CESCE). ICO takes care for the liquidation of the interest adjustments and monitors the repayment obligations.
Netherlands: ORET	Up to 2002, the Directorate General for International Cooperation (DGIS) of the Netherlands' Ministry of Foreign Affairs was responsible for the management and administration of the ORET/MILIEV programme, supported by the Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Finance. In March 2002, the administration of the Fund was transferred to the Netherlands Bank for Developing Countries (NIO-bank), a subsidiary of the Netherlands Development Finance Company (FMO). NIO-bank was supposed to coordinate permanently with the Ministry of Economic Affairs. The pre-appraisal of applications was out-sourced to a private consultancy company (Ecorys). The NIO-bank was largely dismantled in 2006 and in January 2007, the appraisal of proposals, the management and the financial banking services were out-sourced to a consortium led by an international accountancy company with a banking licence. This consortium was labelled ORET.nl.
Netherlands: ORIO	The Ministry of Foreign Affairs has assigned the International Department for Economic Publicity (EVD), part of AgentschapNL as the administrative responsible agency. The selection of initiatives / projects that might be supported by ORIO resources takes place on the basis of half-yearly competition rounds for the best proposal. The assessment of the proposals, and hence the selection of the projects will be outsourced to specialised consultants. <sup>94</sup> The appraisal agent has to collaborate with the government of the recipient country in order to ensure that activities will be fully supported by the recipient. The subsidy itself will be provided by the Ministry of Foreign Affairs.

*Table 21.5: Magnitude of the portfolio and the budget*

<b>Magnitude of portfolio and budget</b>	
France: RPE	<p>The programme started in 1998, hence to date; it has operated for 12 years.</p> <p>The budget distinguishes between expenditures based on existing commitments and a budget for new commitments. In 2009 € 180 million was available for expenditures and € 700 M for new commitments. The budget for 2010 allocates € 300 M for existing and € 400 M for new commitments. The real expenditure over the period 1998 – 2008 has reached approximately € 1.9 billion, or on average € 190 M per year.</p>
Germany: KfW / ERP Export Fund	The budget for the ERP fund forms integral part of a general allocation to KfW. In 2008, the total amount of commitments by KfW IPEX Bank GmbH (of which ERP forms part) reached € 63.7 billion. (no financial data could be found about budget and commitments for ERP)
Germany: Financial Cooperation	The composite loans form part of the federal development loans; the annual allocation to composite loans is not available.
Denmark: Mixed credit programme	The programme started in 1993, hence to date, it has operated for 17 years. The annual budget allocation is DKK 350 M (approx. € 47 M) including the administrative and financial costs.

<sup>94</sup> As per February 2010, an European tender had been launched for the selection of these consultants.

Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	FAD Internationalisation "grants and loans" component is used for larger projects mainly. Up to approximately 20 projects per year are being approved. In 2007, € 470 M was disbursed to the implementation of 14 projects. This equals about one fifth of the total FAD budget over a year (in 2008: € 2,500 M approximately).
Spain : CARI	Information not available
Netherlands: ORET	ORET started in 1979, but comparable forms of operation existed since 1992. The programme was closed for new proposals in 2007. Hence, it was operational for 15 years. ORET/MILIEV programme expenditures have fluctuated over the years. The initial budget in 1992 was €39 million, which grew to €143 million in 1998, corresponding to the merging of ORET and MILIEV. The budget was reduced in 2002 following the exclusion of LDCs from the programme <sup>95</sup> . Since 2002 the budget allocation was more or less fixed at €104 million per annum, being approximately 135% of the real expenditures that fluctuated between € 60 and 90 M between 2002 and 2006. Expenditures became much higher when it became known that the programme would close and new commitments tripled. The budgets for 2007 (€ 119 M), 2008 (€ 218 M) and 2009 (€ 194 M) reveal these new commitments.
Netherlands: ORIO	ORIO has started in 2009 and only some pilots have started. For the period 2009-2011 € 120 million will be made available for commitments, while after 2010 it is expected that this may imply real expenditure in the magnitude of € 90 million per year, approximately equal to the ORET programme between 2002 and 2006.

*Table 21.6: The process of identification, application procedure and approval*

<b>Identification, application and approval - process</b>	
France: RPE	<p>The activity or project is identified by French companies. They submit the proposal to the Directorate General for Treasury and Economic Policy General Directorate (DGTPE) of the Ministry for the Economy, Industry and Employment.</p> <p>In order to obtain the financial support, an intergovernmental protocol with the authorities of the beneficiary country has to be signed, for a particular project. A framework convention with the borrowing country can act as an umbrella for various individual loans.</p> <p>The projects are appraised on a case by case basis.</p> <p>Once approved and the protocol in place, the Natexis Banques Populaires acts on behalf of the French State in the administration of the financial transactions.</p>
Germany: KfW / ERP Export Fund	<p>Either private companies can apply, or banks of the contracting party can apply for credit. These applications are submitted to KfW IPEX-Bank as early as possible (prior to conclusion of an export contract), with no specific form required. However, the application should indicate:</p>

<sup>95</sup> OECD Member States decided on the 1<sup>st</sup> of January 2002 that tied aid was no longer allowed for LDCs. Since the ORET/MILIEV programme was closed to LDCs 2002, it received less application from Dutch companies. In consequence, few projects were approved and the available budget was no longer exhausted. The total disbursement diminished from € 95 million in 2000 to € 74 million in 2003. Contrary to what was expected, the new LDC Infrastructure Fund, established to compensate for the change in policy, did not compensate for the difference since this programme had different features (mainly investment and not export) and was open to a limited number of countries only.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The particulars of the envisaged export transaction;</li> <li>▪ Copy of the provisional Euler Hermes insurance coverage note;</li> <li>▪ The exporter's current annual statements of account or annual reports;</li> <li>▪ Information about the foreign borrower (buyer/bank) and guarantor, if any, incl. its annual statements of account, if available.</li> </ul> <p>KfW IPEX appraises and takes a decision over the application.</p>
<p>Germany: Financial Cooperation Composite loan Germany</p>	<p>An agreement reached between the government of a partner country and the German Government during intergovernmental negotiations (held about every two years) serves as the basis for bilateral cooperation. The governments of the partner countries propose the projects or programmes within the framework of these agreements. The governments are responsible for both preparation and implementation.</p> <p>After receipt of the request for funding, a consultant gathers the necessary information on site, which is either in –or added to– the feasibility study. The consultant’s findings are submitted to both the agency that will become responsible for the implementation and to KfW Entwicklungsbank. After endorsement by KfW, the proposal is submitted to BMZ.</p> <p>If BMZ takes a positive decision, KfW Entwicklungsbank is allowed to start negotiations with the government of the partner country and the project-executing agency about the financing arrangement. This financing arrangement not only states the details of the financing (repayment, grace, interest) but also specifies the implementation time path. The design of such an agreement has aspects of “alignment”, enabling the public authorities in the partner country to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ make budget provisions in the national budget in line with the time path of the agreement;</li> <li>▪ to adjust tariffs and fees in order to cover future operating costs if necessary.</li> </ul> <p>Three to five years after the start of operation each project is subject to ex-post evaluation, assessing whether 1) the expected development impacts have been achieved, 2) the capacities have been established for a proper use of the infrastructure 3) the operations will be efficient and sustainable.</p>
<p>Denmark: Mixed credit programme</p>	<p>The mixed credit programme is promoted through the embassies worldwide. Both potential buyers (for example a government agency) and end users (for example an electricity company) may apply for financial support for a transaction. After submission of the Project proposal, the request is screened by Danida’s Committee for Mixed Credits. <b>The Committee checks whether a feasibility study has been carried out</b>, whether the project has been given priority by the authorities in the recipient country and whether there is no objection in relation to the OECD Arrangements. If in principle approved, the proposal is notified to OECD.</p> <p>The project proposal (feasibility study, environmental impact assessment, quantity surveillance, etc.) and procurement are</p>

	<p>responsibilities of the buyer or end user and can be outsourced.</p> <p>Once eligible for the Mixed Credit Programme and approved by the Committee, the tender procedure should start and the committee submits a declaration of no objection to the tender procedure (if the tender respects transparent competitiveness). Usually, Danida will provide technical assistance for the tender procedure.</p> <p>After the buyer fulfils its conditions for commercial funding, the loan agreement negotiations start. After approval of the lending bank, a first down payment is required, as well as the necessary guarantees. The Ministry of Finance or a solid bank in the recipient country is required to act as borrower/guarantor.</p> <p>All projects are being monitored, as well as the total portfolio in order to ensure that the portfolio responds to the programme objectives, while project monitoring ensures the quality of the aid and the sustainability of the projects. This monitoring is done by Danida and by contracted consultants. Follow-up missions and review of one or several projects are carried out. All projects are included in an indicator system that allows detecting features at programme level.</p>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	<p>Either a Spanish exporter, a foreign importer, or a public or bank entity may identify a project or programme and request for FAD support.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The request is presented to the Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Next to the application form, certain certificates have to be issued, such as on the use of foreign materials, local expenses, commercial fees; and the institutional relationship between exporter and buyer (shares; holdings; common interests).</li> <li>▪ After pre-appraisal, the technical content is further assessed by different multi-disciplinary groups, according to the subject matter of the request.</li> <li>▪ If endorsed, the Secretary for Tourism and Trade passes it on to the ministries for Industry, Tourism and Trade and for Foreign Affairs. If endorsed, the proposal is submitted to the Inter-ministerial commission</li> <li>▪ This Inter-ministerial Commission is chaired by the State Secretary for Tourism and Trade, with as vice-presidents the Ministries for Foreign Affairs and Industry, Tourism and Commerce. Members are representatives of a variety of ministerial departments and agencies.</li> <li>▪ If approved, the recipient government is invited to accept explicitly the conditions for the grant and loan, as well as the purpose of the credit.</li> <li>▪ Once received, approval follows by Cabinet (Consejo de Ministros Español).</li> <li>▪ Once formally approved, the specific terms of the Credit Agreement are negotiated with the financial agent of the recipient country. Signing of Agreement follows.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The budget commitment is made by the Directorate General for Trade and Investment.</li> <li>▪ Funds are made available to the exporter or the intermediary bank for the first instalment. This will be in line with the terms agreed upon in the corresponding commercial contract.</li> <li>▪ The subsequent payments will be managed by a financial entity ("the paying bank"), which is responsible for fulfilling all requirements to ICO. The "paying bank" can be chosen by the applicant for FAD support, but should count with ICO's approval.</li> </ul>
Spain : CARI	<p>Contrary to FAD, the credit entity financing the export operation submits the application directly to ICO. So not the exporter applies, but the financial institution. The application form will be presented together with certain certificates to be issued by the exporter as to foreign materials, local expenses, commercial fees, any relationship with the buyer in the form of shares and holdings and the new production of the goods exported. At the same time (or at a later moment in time in the process) the following documents are to be presented: the commercial contract, the current CESCE offer, (or that of another firm of underwriters should the credit need to be underwritten) and the credit agreement executed by the financial entity and the borrower.</p> <p>CARI applications require the authorisation of the Directorate General for Trade and Investment. If the operation complies with general CARI standards, then it is considered to be authorised generically and ICO will automatically issue an offer of terms in the directorate's name.</p> <p>ICO makes an offer to the financial entity ("Letter of Intent"), detailing the terms and conditions to be included in the credit agreement (maximum amount, interest rate, repayment term). Once the commercial contract is signed, the offer can be formalised between ICO and the financial entity.</p>
Netherlands: ORET	<p>Up to 2002, proposals for support could be submitted to the Ministry of Foreign Affairs, where a unit judged the requests on the basis of legal, administrative and financial requirements. For larger projects, the ministry contracted the services of specialised consultants. After 2002, this function was outsourced and any submission was pre-appraised on a 'first in, first out' principle. The appraisal implied compliance to administrative, legal and financial conditions and a "quick scan" of the technical and financial feasibility of the proposal. In exceptional cases external consultants could be contracted for short periods to carry out a short desk-study. Usually there were no "in situ" visits anymore, but the support of the embassy could be requested to make a site visit. Once the pre-appraisal resulted positive, either the proposal was submitted to the ORET committee for approval, or further study was required. Also the legal documents (for example an official request from the recipient government) and the assurance of a commercial for the non-subsidised part could take considerable time. Final approval only if all requirements were fulfilled.</p>
Netherlands: ORIO	<p>Companies (and not only Dutch ones) submit proposals either individually or as a consortium for infrastructure works in developing countries. Contrary to ORET, where proposals were</p>

	<p>dealt with on date of presentation, ORIO launches half annual competitive "rounds".</p> <p>The promotion of the programme, the information about the programme and the support to the elaboration of proposals (the elaboration can be subject to subsidy as well) is done by AgentschapNL. This public agency submits the proposals to a permanent consultant<sup>96</sup> or consortium of consultant for the pre-appraisal on the criteria mentioned above. After every 'round' the consultant submits the score-lists to AgentschapNL. AgentschapNL judges whether the proposals with the highest scores matches all the policies of the Ministry of Foreign Affairs, Economic Affairs and Finance and may adjust the ranking accordingly. The final ranking will be submitted to the Ministry of Foreign Affairs for their consideration for funding.</p>
--	---

*Table 21.7: Requirements for approval of applications*

Special requirements for approval	
France: RPE	<p>The loans of the RPE are aimed at financing French goods and services. The <b>French share of the loan must exceed 70% of the amount of the loan.</b></p> <p>The financing conditions of the loan are negotiated on a case-by-case basis between the DGTPE and the Ministry for Finance of the beneficiary country. For example, in 2009 when commercial interest rates were low, a possible loan could have the following features: 20 years of maturity, 5 years of grace during which only the interests are payable, and 1.9% annual interest.</p> <p>All loan agreements must adhere to the Helsinki principles and subsequent OECD Arrangements on Officially Supported Export Credits. These arrangements also establish the minimum levels of concessionality.</p>
Germany: KfW / ERP Export Fund	<p>Special requirements are in force concerning the various risk coverage for exports to foreign countries, finance insurance and others. These should be covered by KfW IPEX-Bank and Euler Hermes (insurance) and may count with Federal Government backing in the case of transactions of long duration (over 4 years).</p>
Germany: Financial Cooperation Composite loan	<p>KfW Entwicklungsbank assumes the country risk and is in turn protected by Hermes coverage or foreign insurer.</p>
Denmark: Mixed credit programme	<p>The requirements for approval of the Mixed Credit Programme are that projects should be in Danida Programme Countries and other relatively creditworthy countries with a GNI per capita of less than USD 2,964 (2008/09). For both the tied and the untied mixed credit facility, the administrative <b>focus will be on those countries where an extensive co-operation already exists or is anticipated. In general, priority is therefore given to projects in Danida's Programme Countries.</b> In these countries <b>the instrument is actively promoted.</b> In Danida's Programme Countries emphasis will be put on relating mixed credits to Danish-supported sector programmes and development programmes or to e.g. parallel financing with other bilateral or multilateral donors.</p>

<sup>96</sup> Consultant not known yet as per February 2010.



	<p>Works financed under Danish tied mixed credits shall be tendered and contracted as one contract with a Danish contractor/supplier or joint venture. The <b>contractor shall be chosen through competitive tendering among Danish contractors</b>. Pre-qualification is used to select and invite prospective tenderers among those eligible and qualified.</p> <p>An export credit guarantee required and is issued by the Export Credit Fund (EKF).</p>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	Each recipient country should indicate –and be responsible for– its own agent (bank, financial intermediary) responsible for the financial handling in the recipient country. ICO should approve this agent. All specific requirements are being detailed in the Credit Agreement, which does not only refer to all financial management aspects, but also to aspects like the respect for international agreements on i.e. labour, environment and others.
Spain : CARI	See FAD
Netherlands: ORET	<p>All applications for ORET were (pre-) appraised against three main conditions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The project should be <b>development-relevant; assessed on the basis of national development plans, sector plans and/or poverty reduction strategy paper</b></li> <li>▪ The transaction should be <b>beneficial to the Dutch economy; assessed on standardised criteria of produce from Dutch origin (usually minimum of 50-60 %); and employment generation</b></li> <li>▪ The project should <b>not be commercially viable, assessed by means of three standard calculations: the Financial Internal Rate of Return, the Economic Internal Rate of Return and the Commercial Internal Rate of Return</b>. The Ministry had developed standard calculation sheets to that end. The non-commercial viability of the transaction (and broader project) is determined by either a low Commercial Internal Rate of Return or the fact that no commercial financing (on market terms) can be obtained<sup>97</sup>.</li> <li>▪ Country “ceilings” has to be respected; that implies that no single country could receive more than 20% of the annual budget allocation (apart from China).</li> <li>▪ In principle and additionality requirement, implying that the ORET grant had the function of ‘resources of last resort’ and could only be used if no other funding arrangement against comparable conditions could be found.</li> <li>▪ Preference was given to applications that could prove that they would result into lasting trading relations, for example by long-term contracts or twinning relations.</li> </ul>
Netherlands: ORIO	Proposals submitted are being <b>“scored” on three main criteria:</b>

<sup>97</sup> A project is regarded as non-financial viable if within 10 years it fails to generate sufficient income (cash flow) under free market conditions to recover the initial capital investment and to cover both operating and financing costs. This cash flow analysis should be calculated for the entire project, not just for the transaction. If a project is financially viable but could not obtain financing on commercial terms it is also deemed to be non-commercially viable.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>the development relevance</b></li> <li>▪ <b>the relevance to the SMEs in the recipient country</b></li> <li>▪ <b>price-quality relation.</b></li> </ul> <p>In order to make the policies of local government involvement and “chain approach” operational, all elements of such an approach are required, like local government involvement in the design of the project or programme (and not only in the implementation); the inclusion of maintenance and after sales services; the training of local staff in operation and maintenance; the enabling conditions for sustainability and durability, like tariff structure for services (like water supply). In addition there is a preference for the establishment of lasting ties (twinning or other durable forms of collaboration).</p>
--	---

*Table 21.8: Assessment of the trade relevance*

Trade relevance	
France: RPE	The programme is directed at financing French goods and services. The French part of the loans must exceed 70 %. The focus of this programme is less on trade, but more on the promotion of French products and services –or even more in general “French presence”.
Germany: KfW / ERP Export Fund	The projects should deal with the export of capital goods and services from Germany to developing countries. There is no pre-established minimum percentage, but in practice it is aimed at a minimum of 50 %;
Germany: Financial Cooperation	Not relevant.  Composite Loans are not exclusively linked to German supplies.
Denmark: Mixed credit programme	<p>Works financed under Danish Tied Mixed Credits shall be tendered and contracted as one contract with a Danish contractor/supplier or joint venture</p> <p>For Danish Tied Mixed Credits to China it is a requirement that the Danish contents of works, supply of goods and provision of services is at least 25 % of the quoted contract. For other countries such a requirement is not explicit.</p> <p>The tied mixed credit facility is open to eligible Danish firms or joint ventures, i.e.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Danish firm is main contractor or in the event of a joint venture, the consortium leader.</li> <li>▪ The Danish main contractor or leader shall have a substantial turnover in Denmark and proof hereof shall be provided in the form of annual accounts over the past three years.</li> <li>▪ The <b>Danish main Contractor or leader (together with its sub-contractors) is responsible for undertaking a minimum of 60 % of the Contract Value.</b></li> </ul>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	The FAD Internationalisation relevance for trade is found in the fact that it provides financial support to either a specific transaction or a broader package of linked activities. The Spanish origin is of importance, but the requirements are modest

	<p>(minimum of 15%). The flexibility in “counting” the Spanish origin are ample (includes freight, export handling, local activities). There are no explicit requirements as far as it concerns the creation of employment in Spain.</p> <p>The option for a “package” stresses the importance of counting with long lasting trade relations.</p>
Spain : CARI	<p>CARI opens opportunities to three different groups of clients: Spanish exporters and foreign importers; financial entities, like banks, credit cooperatives and savings banks; Spanish (international) public entities and agencies.</p> <p>Regarding the origin of the products, the requirements are low (minimum 15%), but the interest stabilisation refers only to the Spanish component and may reach 85% of the Spanish share in the total product. There is no specific indicator as far as it concerns the creation of employment in Spain.</p>
Netherlands: ORET	<p>All applications for ORET were (pre-) appraised against the relevance to the Dutch economy.</p> <p>Up to 2002, a first criterion was that at least <b>60 % of the production of the supplies should be of Dutch origin</b> (after 2002, this was reduced to 50 %). As far as it concerns services, at least 60 % should either be carried out in the Netherlands or by personnel from the Netherlands posted in the recipient country. A second criterion was the quality of the exporting company. The exporter should hold the organisational, financial and technical means and qualifications to successfully implement the transaction and subsequently able to establish a structural relationship with the (partner in the) recipient country. The main appraisal yardsticks to that end were are a solid balance sheet, as well as the reputation of the company and its products. A third criterion was the establishment of a sustainable economic relationship in the sense that the envisaged investment would contribute to a lasting relationship with companies in the recipient country with opportunities for spill-over effects to both other Dutch and local companies. The transactions should have a catalysing effect for eventual repeat orders and/or investments by the company or other Dutch companies. This latter criterion was not mentioned anymore in the 2006 ORET regulations.</p>
Netherlands: ORIO	<p>ORIO is not an export promotion programme.<sup>98</sup></p> <p>The ORET requirement that 50% of the goods and services had to be from Dutch origin (ORET) has been eliminated.</p> <p>Nevertheless, in the selection of eligible countries, current and future trade relations played an important role. The primary focus of ORIO is at the poorer developing countries, <b>but the trade interest of Dutch enterprises played a role as well.</b> While ORET gave a preferential treat to China, nowadays the Ministry of Economic Affairs had put in place a special facility for transition countries like China and India, not using ODA resources.</p> <p>ORIO, using ODA, is aimed at interesting markets for the Dutch private sector, and at the same time partner countries, like Vietnam, Egypt, Indonesia and South Africa. But also non – partner countries like the emerging markets of the Philippines, Morocco, Peru, and future European Union member states</p>

<sup>98</sup> Explicitly mentioned in Letter to Parliament by the Netherlands Government, 31200V-116, request 18

	<p>Montenegro and Serbia. The Ministry of Economic Affairs has put in place programmes complementary to ORIO that provide better access of these same countries to the Dutch market.</p> <p>ORIO will have an active approach to involving SMEs both in the recipient countries and in the Netherlands to the activities supported with ORIO funds. So far the role of Dutch SMEs has been mainly as supplier of goods, but ORIO challenges SMEs in contributing to innovation in developing countries, and in the establishment of long lasting trading ties. In the applications for ORIO support, preference will be given to Dutch SMEs and to activities involving SMEs in developing countries.</p> <p>If use is made of ORIO and the applicant wants to make use of export credit insurance (Atradius), the rules will be applied in a flexible manner. Applications by SMEs making use of ORIO will get a preferential treatment. <b>The extent of the preferential treatment by Atradius depends on the contribution to the Dutch economy in terms of employment generation, knowledge and innovation.</b></p>
--	---

Table 21.9: Assessment of the development relevance

Development relevance	
France: RPE	<p>The condition is that projects applying for RPE have to contribute to the development of the beneficiary country or to contribute to sustainable development in an emerging market. Projects are appraised on a case by case basis, <b>but there are no explicit appraisal criteria for the development relevance.</b></p> <p>These activities to be supported strive for being coherent with the strategies and the interventions of the multilateral development banks in the countries concerned, as well as with the Millennium Development Goals.</p>
Germany: KfW / ERP Export Fund	<p><b>KfW has no specific criteria to determine the development relevance.</b> However, all projects need to comply with the "Sustainability Guideline". Project appraisal is on a case by case basis.</p> <p>Usually, <b>an in-depth assessment of environmental or social aspects is not required</b>, unless the first screening has revealed evidence of particular negative impacts. The impacts of a project do not need to be analysed if the investment is made in a country possessing and enforcing an advanced system of environmental and social legislation. This applies to EU countries and usually to all other OECD countries. In case of doubt, the sustainability officer of KfW IPEX-Bank and the Central Sustainability Unit of KfW Bankengruppe ascertain to what extent the relevant legal norms and institutional framework meet international requirements.</p> <p>For financings in all countries outside the OECD, the bank distinguishes between three project categories - "A", "B" and "C", whereby category A projects have the potential to severely affect the environment and/or the social conditions; category B projects for which an impact assessment must be defined on a case-by-case basis and category C where this is not necessary.</p> <p>New projects fall in category A and here an analysis of the</p>

	<p>ecological and social impacts is compulsory. The necessary information must be provided by an environmental and social impact assessment study. The environmental and social action plan –to be elaborated by the client- is to show the measures which are necessary to prevent, mitigate, correct and monitor the negative impacts identified in the environmental and social impact assessment study; it also must show who is responsible for implementing the measures and for their costs.</p>
<p>Germany: Financial Cooperation Composite loan Germany</p>	<p>The actual project appraisal is carried out on-site on the basis of the available information. Among others, it examines the macroeconomic conditions, the developmental objectives and indicators; the impacts on poverty reduction, the social and cultural setting, conflict relevance, environmental protection and gender equality.</p> <p><b>KfW appraises the economic, socioeconomic, socio-cultural, and ecological impacts of the project, including inevitable side-effects that might occur. In this economic analysis, a calculation of the project's profitability in the form of a cost-benefit analysis, and its expected effects on the developing country's foreign exchange situation and public finance play a key role.</b> Socioeconomic considerations encompass the effects of the project on employment, income and income distribution, and especially on satisfying the needs of the target group. Socio-cultural aspects, like as the traditional gender aspects in the work process, or religious taboos, are taken into consideration. Also the environmental impacts are assessed.</p>
<p>Denmark: Mixed credit programme</p>	<p>The overall objective of the programme is to contribute to poverty reduction in selected developing countries, so objectives are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ To support activities contributing to viable economic growth in the recipient countries;</li> <li>▪ To improve the social sectors in the recipient countries and thereby improving living conditions of the respective populations;</li> <li>▪ To increase the production of sustainable energy in the recipient countries, and</li> <li>▪ To improve the environment of the recipient countries.</li> </ul> <p>All projects supported under the programme are supposed to contribute to poverty reduction, either directly or indirectly (economic growth, human development, promoting the establishment of an enabling environment to the private sector). In addition, the appraisal document should contain an assessment of the projects relation to Danida's overall and cross-cutting objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poverty reduction/social and economic development: target group(s); living conditions; employment; economic growth; income distribution; geography (development area).</li> <li>▪ Gender: equality; women's rights; women in employment.</li> <li>▪ Environment: sustainable development; environmental protection; working environment.</li> <li>▪ Democracy: human rights; good governance; anti corruption; HIV/AIDS control.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Works and supply of goods and provision of services financed under Danish Mixed Credits must contain a degree of know-how and technology transfer to the contracting party.</li> </ul>
Spain: Fondo de Ayuda al Desarrollo	The FAD Internationalisation 'grants and loans for export' has as objective to grant financial support on concessionary basis to start or consolidate development relevant projects in developing countries, in the sectors education, sanitation, and electrification. Only all countries identified by the OECD as developing countries are eligible for this support.
Spain : CARI	CARI is an instrument for international trade; it is not specifically development focused.
Netherlands: ORET	<p><b>All applications for ORET were (pre-) appraised against the development relevance.</b> Development relevance was initially (up to 1998) assessed in terms of</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Contribution to employment in the recipient country, determined by the number of direct temporary and permanent jobs created; the indirect effects on employment were assumed to be implicit in the case of a positive economic return on the investment (the Economic Internal Rate of Return). After 1998, this was reformulated in "projects should have sustainable positive effects on employment and the business climate and the environment of development countries"<sup>99</sup>.</li> <li>Congruence with the development policy; Projects should be -as much as possible- in the interests of the poor (either as employees, consumers of the end product, or local residents). Projects should not harm the interests of women neither and, where possible, enhance the position of women. The negative formulation was chosen to attend the environmental projects</li> <li>Projects should be technically, financially and institutionally sustainable (for the institutional capacity, an certain assessment of the management capacity was required)</li> </ul> <p>In the regulation of 2002, the interpretation of development relevance was amended to: "a positive contribution to a sustainable (i) economic, (ii) environmental and (iii) social development"<sup>100</sup>. In the regulation of 2005, the overall objective of the programme was formulated in a different way. No longer the employment criterion prevailed, but the focus shifted towards "sustainable economic development" and "improvement of the business climate". However, the regulations did not specify specific appraisal criteria for the improvement of the business climate.</p>
Netherlands: ORIO	The development relevance criteria are linked to the Millennium Development Goals, as well as to the indicators used by the recipient country itself.

<sup>99</sup> Description ORET/MILIEV programme 1999

<sup>100</sup> Description ORET/MILIEV programme 2002

	<p>During the pre-appraisal the consultants are supposed to assess whether the proposal is either not commercially feasible or cannot obtain commercial financing<sup>101</sup></p> <p>For ORIO-B countries, the development relevance and sustainability of the activities are the main selection criteria. By February 2010, the specific criteria were not yet available.</p>
--	--

---

<sup>101</sup> Even if a project happens to be financially viable, financing might be problematic due to the high risk profile of some LDCs. To the Dutch companies there is the additional problem that for this category of countries the export credit insurance company Atradius does not provide the necessary coverage against political instability risk.

## **ANNEXE 9 – PART CUMULEE DU BUDGET FINEXPO ET NOMBRE DE PROJETS PAR ENTREPRISE**



company	activity	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Budget	% budget	nb project	% project
1	Autobuses idem + spares					15669		7280 15000		6884 11662	6400 14306	4563 10410		92173,9	16,75	10	9,17
2	Equipment		2479											2478,9	0,45	1	0,92
3	Drinking water distribution								2225	500				2724,7	0,50	2	1,83
4	port surveillance equipment									4800				4800	0,87	1	0,92
5	bridge construction									4320				4320	0,79	1	0,92
6	radio comunication			247,9		1821		799,2	748,8	1555	561,9		1728	7462,2	1,36	10	9,17
7	water treatment		4958											4957,9	0,90	1	0,92
8	power equipm. Hidroelectricity telecomunication											423,6	2086	8388,1	1,52	3	2,75
9	gas network		743,7											743,7	0,14	1	0,92
10	electricity supply and distribution idem	1029	1211		3960	4463	1700	942	849	820	810			39645,6	7,20	15	13,76
11	Autobuses, busstation Idem + opleidingen	6445			5518									96800,4	17,59	12	11,01
12	laboratory equipment	1413			9817	7757	6328				24382	14417	20723	8582	1,56	3	2,75
13	dredging idem		2387 4721	4790		3599					6312			32725,5	5,95	8	7,34
14	water supply, distribution idem										6419 6196	8790	7802	29206,6	5,31	4	3,67
15	water supply, distribution												802,2	802,2	0,15	1	0,92
16	rural telecomunication		2155	2155		3038	1689	2155						11191,1	2,03	6	5,50
17	telecommunication			2124	2454	2479		1440						8496,8	1,54	4	3,67
18	metro								6297					6296,8	1,14	1	0,92
19	water supply, distribution											632		632	0,11	1	0,92
20	dredging idem						6612		14497	8604	15045		9399	54157,7	9,84	5	4,59
21	health				52									52	0,01	1	0,92
22	school buildings				3718									3718,4	0,68	1	0,92
23	multimedia laboratory							8000						8000	1,45	1	0,92
24	electric substation			4859										4858,6	0,88	1	0,92
25	airport security				5100									5100	0,93	1	0,92
26	airport lighting system idem			909,9				1682						2591,9	0,47	2	1,83
27	river management												11351	11351,4	2,06	1	0,92
28	busterminal									43500				43500	7,90	1	0,92
29	windterminal											11315		11314,7	2,06	1	0,92
30	hospital and industrial waste treatment										2475			2475	0,45	1	0,92
31	Cyclotron							13500						13500	2,45	1	0,92
32	waste separation for compost									1916		2276		4191,6	0,76	2	1,83
33	hospital waste incineration		1358											1358,4	0,25	1	0,92
34	black water treatment		7983			2634								15154,8	2,75	3	2,75
35	construction policlinic				6554									6554,3	1,19	1	0,92

See footnote n°37 for the number of companies.

## **MANAGEMENT RESPONSE DU COMITE FINEXPO**

*see*

## Management Response du Comité FINEXPO

Le Directeur Général des Affaires Bilatérales et le Secrétariat de Finexpo remercient le Service de l'Evaluation Spéciale pour l'évaluation des instruments Finexpo et lui transmettent ci-joint leur *management response*.

Il convient toutefois de faire remarquer que la *Note De Wever* prévoit la régionalisation de Finexpo. La présente *management response* s'entend donc sous réserve du maintien de Finexpo comme matière fédérale.

La plupart des recommandations nous agréent. Nous sommes par exemple favorables à la rédaction d'une lettre de mission qui doit être mise à la disposition du grand public. Cette lettre de mission contiendra des précisions concernant les instruments et leur fonctionnement et fixera par ailleurs des critères qui guideront la sélection de projets.

Nous sommes également d'accord sur la nécessité de disposer d'un plus grand nombre d'études de faisabilité afin de pouvoir mieux analyser les projets au niveau de leur priorité, de leur valeur ajoutée pour l'économie belge et de leur pertinence en matière de développement pour le pays en développement concerné.

Certaines recommandations font l'objet de commentaires. Les réactions intégrales aux recommandations figurent dans le tableau ci-après.

Par contre, nous ne souscrivons pas à certaines critiques des évaluateurs.

L'affirmation selon laquelle la pertinence des projets pour l'exportation n'est pas étayée par des études ou ne repose pas sur des critères est inexacte : la pertinence pour l'exportation est bel et bien examinée mais les documents y relatifs sont conservés par le représentant du SPF Economie et non par le Secrétariat de Finexpo. Cet état de choses a déjà été rappelé à plusieurs reprises aux évaluateurs au cours des réunions avec le comité de pilotage.

Les évaluateurs sont d'avis qu'il y a trop peu d'interventions par pays pour que l'impact soit effectif et qu'ils aimeraient que soit réduit le nombre de pays pour lequel une demande d'aide peut être introduite. Le fait est, au contraire, qu'à l'heure actuelle, il y a trop peu de projets qui sont effectivement signés et réalisés par rapport au budget disponible. Si la décision est prise de réduire le nombre de pays, le nombre de projets que Finexpo pourra réaliser diminuera encore. En outre, l'Inspecteur des finances, rattaché à la Trésorerie, soulève d'ores et déjà des questions quant aux risques éventuels d'une trop forte concentration, par ex. de prêts d'Etat à Etat, sur certains pays. C'est ainsi que l'Inspecteur des Finances, en tout cas dans le cadre des affaires courantes, a bloqué temporairement des dossiers au bénéfice du Ghana.

Il est dit par ailleurs que le fait que Finexpo et les entreprises doivent s'entendre sur des limitations du budget prouve que le budget est insuffisant. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. Il arrive que pour des entreprises de petite taille, nouvellement créées, un projet de moindre envergure soit d'abord accordé afin de vérifier si elles sont à même de le mener à bien.

Le rapport indique également qu'une correspondance a été échangée avec l'ambassade et avec la Banque mondiale dans un nombre limité de cas seulement. Précisons que pour chaque projet, un avis est bel et bien demandé à l'ambassade, l'avis étant stocké dans les archives électroniques mais ne figurant pas systématiquement dans le dossier papier.

26.11.2010

Management response - commentaires								
Recommandations	Augmentation du budget nécessaire	Réaction du Management			Commentaire sur la Recommandation	Action à entreprendre		
		Accepté	Accepté partiellement	Rejeté		Action	Timing	Responsable
<b>Recommandation 1</b> Augmenter le budget	Non			X	Le budget n'est pas épuisé pour l'instant. Il ne nous semble dès lors pas logique de demander une augmentation du budget.			
<b>Recommandation 2</b> L'absence de cadre stratégique externe devrait être compensée par la formulation d'une lettre de mission.	Non	X			Accord quant à la rédaction d'une lettre de mission précisant le rôle et les objectifs de l'instrument, les membres de Finexpo, le budget et une stratégie revue annuellement expliquant comment le Comité compte accomplir sa mission.	Rédaction d'une lettre de mission	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + SPF Economie
<b>Recommandation 3</b> La lettre de mission et ses annexes doivent guider la sélection des projets, selon les critères suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformité à l'arrangement de l'OCDE</li> <li>- Conformité aux objectifs et au rôle de Finexpo</li> <li>- Qualité de l'étude de faisabilité</li> <li>- Demandes successives (<i>repeat orders</i>) ou non</li> </ul>	Oui	X			Accord sur les critères 1, 2 et 4. Le critère 3 dépendra de l'octroi d'un budget pour des études de faisabilité. Ce budget a été demandé dans le cadre de la proposition de budget pour 2011 mais vu l'absence de gouvernement, il n'y a pas encore d'accord. Finexpo voudrait se réserver le droit de déterminer la portée de l'étude de faisabilité. Par rapport aux projets totalement nouveaux, les demandes successives ou projets similaires nécessitent une étude moins poussée. Les entreprises doivent fournir une étude de pré-faisabilité. On examinera alors si celle-ci suffit ou si une étude supplémentaire est nécessaire. La CTB devrait	Un article budgétaire et un budget pour des études ont déjà été demandés. Négocier avec la CTB sur une convention-cadre pour les études	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + SPF Economie

					être le partenaire privilégié pour la réalisation des études de faisabilité mais les conclusions devraient faire l'objet d'une concertation entre la CTB et le Secrétariat Finexpo.			
<b>Recommandation 4</b> Recommandation : développer une synergie avec la DGD et la CTB dans les pays partenaires	Non		X		Il nous semble difficile de développer une synergie avec des projets de la DGD et de la CTB car elles travaillent dans d'autres secteurs. Nous voudrions plutôt parler de complémentarité avec ces projets.			
<b>Recommandation 5</b> Finexpo doit recevoir davantage de demandes d'entreprises afin de pouvoir effectuer une sélection plus sévère et choisir des projets de qualité plus élevée. Davantage d'entreprises doivent introduire des demandes, ce qui doit permettre à Finexpo de gagner en visibilité. Les régions et les ambassades doivent également contribuer à la promotion des instruments Finexpo	Non	X			Accord quant à l'accroissement de la visibilité mais le nombre d'entreprises susceptibles de faire appel aux instruments de Finexpo en Belgique n'est pas illimité. On ne pourra pas escompter que 100 nouvelles entreprises viennent s'ajouter par exemple. Les très petites entreprises ne se lancent pas dans la grande exportation ou ont des projets trop limités. Par ailleurs, une aide ne peut être accordée que pour un certain nombre de secteurs et de pays. La collaboration avec les régions peut être accrue. Pour un certain nombre de projets, cela a déjà été le cas récemment mais la collaboration peut encore être améliorée. On pourrait également prévoir l'obligation pour l'entreprise	Augmenter la visibilité au moyen de sessions d'information. Accroître la collaboration avec les régions.	Début 2011	Secrétariat Finexpo + ONDD + régions

					<p>et/ou le partenaire local de donner une certaine publicité à l'origine du financement.</p> <p>Il faut enfin réfléchir à un système qui permet le développement de la concurrence entre entreprises tout en veillant à ce que les coûts (par ex. études de marché,..) ne soient pas tous pris en charge par la première entreprise, les autres entreprises qui reprendraient ultérieurement le projet en étant dispensées.</p>		
<p><b>Recommandation 6</b></p> <p>Développement de la connaissance et de l'expérience grâce au renforcement du feedback sur les projets via des rapports d'avancement des firmes et des missions de suivi et d'évaluation</p>	Oui	X		<p>Accord sur cette recommandation. Renforcer le feedback est effectivement important. Une des options possibles consiste à indiquer dans la lettre de conditions à signer par les entreprises qu'elles s'engagent à transmettre à des intervalles précisés un rapport d'avancement. Pour certains projets, ce rapport peut être complété par une mission de suivi et d'évaluation. Il peut par ailleurs être demandé à l'Ambassade de visiter et d'évaluer des projets.</p> <p>Lorsque cela est possible, Finexpo pourrait également demander un rapport d'avancement au partenaire local. A cet effet, il sera utile d'adapter/de compléter le formulaire de demande et la</p>	<p>Modification du formulaire de demande d'aide. Lettres aux ambassades et aux entreprises.</p>	<p>Début 2011</p>	<p>Secrétariat Finexpo + ONDD + SPF Economie</p>

					convention de prêt d'Etat à Etat.			
<p><b>Recommandation 7</b> Les évaluateurs proposent d'utiliser le budget non utilisé de Finexpo pour la réalisation de missions d'évaluation par exemple. Les membres de Finexpo devraient effectuer davantage de visites sur le terrain de manière à mieux comprendre les effets des projets, de stimuler le dialogue avec les pays bénéficiaires et d'accroître la visibilité de FINEXPO.</p>	Oui			X	Le budget non utilisé de Finexpo ne peut être utilisé à cette fin. Premièrement, un problème se pose sur le plan budgétaire: l'article budgétaire considéré ne permet pas d'effectuer par ex. des missions sur le terrain sur le budget de Finexpo. Deuxièmement, des études ou des missions doivent pouvoir être réalisées tout au long de l'année et pas seulement à la fin de l'année, s'il devait s'avérer à ce moment qu'il reste une partie du budget.	Il a déjà été demandé de pouvoir disposer d'un article budgétaire et d'un budget distincts pour réaliser des missions sur le terrain.	Début 2011	Secrétariat Finexpo





**ROYAUME DE BELGIQUE**

Service public fédéral  
**Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement**

Service de l'évaluation spéciale de la Coopération internationale

Egmont • rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles • + 32 2 (0)2 501 38 34 • [www.diplomatie.belgium.be](http://www.diplomatie.belgium.be) • [www.dg-d.be](http://www.dg-d.be) • [ses-dbe@diplobel.fed.be](mailto:ses-dbe@diplobel.fed.be)