Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Châpitres par pays

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

L'enquête 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a été menée dans 34 pays bénéficiaires de l'aide. Les résultats de cette enquête sont présentés en deux volumes : le premier (**Volume 1**) synthétise les résultats pour l'ensemble de ces 34 pays et le second (**Volume 2**) présente les résultats pays par pays.

Ce chapitre pays a été établi à partir des données et des résultats communiqués à l'OCDE par les gouvernements et les bailleurs de fonds. La méthodologie d'enquête et de rédaction des conclusions, ainsi que les sources d'information, sont décrites de façon détaillée dans le deuxième chapitre du Volume 1.

Les deux volumes de l'enquête 2006 du suivi de la Déclaration de Paris peuvent être téléchargés sur le site internet de l'OCDE :

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

Une deuxième enquête, prévue au premier trimestre 2008, constituera une contribution importante au troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé à Accra en Septembre 2008.

OCDE

10 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC) a un revenu national brut (RNB) par habitant de 120 USD. Environ 75 % de ses 55 millions d'habitants vivent au dessous du seuil international de pauvreté fixé à un dollar par jour. La RDC a souscrit à la Déclaration de Paris. La question de l'efficacité de l'aide dans ce pays vaste, très pauvre et en proie à des conflits, préoccupe vivement la communauté internationale. Ce chapitre a été établi à partir d'informations communiquées par le gouvernement congolais et 10 donneurs qui octroient approximativement 86 % de l'aide dont bénéficie la RDC.

En raison des conflits qui, jusqu'à ces derniers temps, ont gravement porté atteinte aux processus normaux de gestion des affaires publiques en RDC, le pays n'est pas encore familiarisé avec tous les aspects du changement visés dans la Déclaration de Paris. Les progrès accomplis seront sans aucun doute modestes pendant encore quelque temps, surtout en ce qui concerne la prise en main effective par le pays des politiques de développement et la coordination de l'action en faveur du développement.

VUE D'ENSEMBLE
Encadré 10.1
Défis et actions prioritaires

ASPECTS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Faible	Absence de stratégie nationale de développement opérationnelle.	Finalisation et traduction en actions concrètes de la stratégie nationale de développement.
Alignement	Moyen	Le budget ne rend pas compte précisément d'une bonne partie des apports d'aide.	Notification plus détaillée par les donneurs de leurs apports d'aide à l'administration du pays. Comptabilisation par l'administration du pays des apports d'aide dans le budget. Mise en place d'un système de communication des statistiques sur l'aide.
Harmonisation	Moyen	Absence d'approches fondées sur des programmes.	Établissement d'un cadre commun pour la programmation et la budgétisation. Intensification des analyses conjointes. Initiatives destinées à encourager les missions conjointes.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Absence d'un système commun de suivi des résultats.	Renforcement des capacités locales afin que la RDC puisse se doter d'un système de gestion axée sur les résultats. Mise en place d'un système de suivi et d'évaluation des progrès. Élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme.
Responsabilité mutuelle	Faible	Absence de mécanismes d'évaluation conjointe de l'efficacité de l'aide.	Réhabilitation du Comité de Coordination des Ressources Extérieures.

Les engagements pris par le pays partenaire qui sont tributaires de changements dans ses propres pratiques seront difficiles à honorer si la volonté politique fait défaut. Pour les mêmes raisons cependant, il devrait être possible de progresser rapidement dans les domaines où le manque d'expérience s'apparente à un avantage (du fait que les pratiques inefficaces sont moins enracinées) et où l'amélioration des pratiques des donneurs n'est pas subordonnée à celle des politiques et systèmes nationaux. Cela étant, les résultats de l'enquête de référence 2006 mettent en évidence un certain nombre d'avancées fondamentales, mais aussi d'obstacles majeurs à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en RDC. Ceux ci sont repris dans l'encadré 10.1.

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

LA PAIX QUE CONNAÎT ACTUELLEMENT la RDC est précaire et les moyens dont dispose l'État demeurent fragiles, ce qui obère gravement la capacité du pays de maîtriser véritablement ses politiques de développement. Ce constat s'applique en particulier à toutes les politiques publiques qui ne consistent pas uniquement à gérer des variables macroéconomiques essentielles et requièrent la présence sur le terrain d'instances gouvernementales provinciales à l'intérieur des régions. Les pouvoirs publics sont donc dans une position particulièrement inconfortable pour assurer la conduite de la coordination de l'aide dont bénéficie le pays. L'engagement pris par les donneurs de respecter le rôle de pilote du pays partenaire et de l'aider à renforcer sa capacité à exercer ce rôle doit en conséquence être compris comme un engagement à soutenir à tout prix les premiers pas de ce qui restera probablement une entreprise difficile.

Dans ce contexte, l'indicateur 1 de la Déclaration de Paris – qui porte sur la question de savoir si le pays dispose d'une stratégie de développement opérationnelle et dans quelle mesure celle-ci est élaborée selon le Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale – offre un point de départ pour évaluer la situation générale du pays au regard de l'« appropriation ». D'autres aspects sont également considérés dans la Revue de l'efficacité de l'aide qui offre donc une vue d'ensemble plus large (même si elle demeure incomplète) de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire pour que la RDC s'approprie véritablement le programme d'action en faveur du développement.

STRATEGIE DE DÉVELOPPEMENT OPERATIONNELLE

Comme 91 % des pays couverts par le Cadre de développement intégré, la RDC n'a pas de stratégie de développement opérationnelle, c'est-à-dire qu'elle n'a pas défini de projet cohérent à long terme, ni de stratégie à moyen terme pour donner corps à ce projet, qu'elle ne s'est pas fixé d'objectifs spécifiques au service d'une stratégie de développement globale, équilibrée et bien échelonnée, ni dotée des capacités et ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie. De fait, la RDC se situe dans la catégorie D d'une classification allant de A à E dans laquelle la catégorie A regroupe les éléments les mieux notés. Cette notation correspond à la position occupée en 2005. Le gouvernement a toutefois depuis lors pris des mesures pour mettre en place certaines des composantes indispensables, et notamment pour définir une stratégie à moyen terme sous la forme d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) complet.

Un *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRP*) concrétisant une vision à long terme devait être finalisé en juillet 2006. Il prend appui sur un *Programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR)*, établi avec le concours de la Banque mondiale et du PNUD, puis adopté en 2004 lors d'une réunion du groupe consultatif.

Ce document s'inspire également de stratégies élaborées par des groupes de travail sectoriels pour la santé, l'éducation et le développement rural, ainsi que de stratégies provinciales à moyen terme définies à l'issue de consultations à caractère participatif organisées dans les provinces.

En ce qui concerne la fixation d'objectifs, la stratégie de la RDC ne découle pas directement des Objectifs du millénaire pour le développement que le gouvernement juge très ambitieux pour le moyen terme. Elle est au contraire principalement axée sur le rétablissement de la stabilité macroéconomique, le maintien de la paix, la lutte contre la corruption et l'amélioration de la fourniture de services publics bénéficiant aux pauvres. À cet égard, elle s'inscrit dans le prolongement du PMPTR qui faisait une très large place à la consolidation de la réconciliation politique et à l'instauration des conditions préalables à une reprise économique durable. L'offre faite par le PNUD au gouvernement congolais de l'aider à réaliser une évaluation des besoins fondée sur les OMD pourrait contribuer à modérer quelque peu cette orientation. Le gouvernement congolais s'est toutefois engagé à utiliser le DSCRP pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement d'ici 2030.

La mise à disposition de ressources pour la mise en œuvre effective du DSCRP se révèle être un défi majeur compte tenu du rang de priorité encore élevé accordé aux dépenses militaires et aux dépenses de sécurité. Le rattachement de la stratégie au budget national s'effectue grâce à des objectifs de dépenses publiques en faveur des pauvres rapportées au produit intérieur brut ; ces objectifs n'ont pas encore été atteints. Il ressort de la Revue de l'efficacité de l'aide que le Cadre de dépenses à moyen terme et les réformes budgétaires correspondantes devraient se traduire par une augmentation des dotations et des dépenses effectives en faveur des pauvres, mais ce si, et uniquement si, il existe une volonté politique de redéployer l'ensemble des ressources.

En dehors des ministères du Plan, des Finances et du Budget et de la Banque centrale, il est indispensable de renforcer les capacités d'élaboration des politiques et de mise en œuvre des programmes à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Les groupes de travail sectoriels qui ont élaboré des stratégies se composent essentiellement de représentants des donneurs et des bénéficiaires. Comme dans d'autres pays de la région, mais d'une manière plus prononcée, les contraintes de capacité sont dues au manque d'incitations à améliorer les performances ainsi qu'à la pénurie de compétences techniques, ce que reconnaît l'administration. Ces facteurs sont aggravés par l'extrême médiocrité des infrastructures, qui entrave la mise en œuvre et pose des problèmes de sécurité.

AUTRES ASPECTS DE L'APROPRIATION

L'élaboration du DSCRP et des dispositifs de mise en œuvre et de suivi y afférents relève de la compétence d'une commission interministérielle, d'un comité technique et d'une unité technique dépendant du ministère du Plan. Comme dans d'autres pays cependant, le dispositif officiel ne permet de se faire directement une idée de la mesure dans laquelle la stratégie incarne les véritables priorités des responsables politiques du pays ou encore de l'efficacité de la coordination interministérielle. Il se révèle également difficile de déterminer l'intérêt politique porté, à haut niveau, à la question de la coordination de l'aide allouée au pays. La Revue de l'efficacité de l'aide décrit comment l'administration s'emploie actuellement à surmonter le manque d'expérience et de capacités qui l'handicape pour la conduite de la coordination de l'aide au développement. Le gouvernement de la RDC assure la coprésidence des réunions du Groupe consultatif et assume un rôle de chef de file. En revanche, le Comité de coordination des ressources extérieures du ministère du Plan ne remplit pas sa mission et les fonctionnaires sont gênés par le fait qu'ils connaissent mal les procédures des donneurs. Les groupes de travail sectoriels et thématiques sont généralement présidés par des partenaires extérieurs, des représentants de l'administration congolaise étant parfois invités à participer à leurs réunions.

ALIGNEMENT

LA RDC ET LES DONNEURS PRÉSENTS DANS LE PAYS ont encore un long chemin à parcourir avant que l'alignement de l'aide sur les politiques et systèmes nationaux réponde aux critères auxquels satisfont déjà un certain nombre de pays voisins. Les obstacles à surmonter dans un premier temps sont notamment l'insuffisante appropriation des politiques évoquée plus haut et les lacunes correspondantes dans les systèmes nationaux, dont il sera question ci-après. Il semble toutefois que dans un certain nombre de domaines, les donneurs aient la possibilité de prendre des mesures constructives pour remédier aux imperfections des systèmes nationaux, conformément à la section de la Déclaration de Paris portant sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans les États fragiles.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

INDICATEUR 2a

Les systèmes de gestion des finances publiques de la RDC font actuellement l'objet, après des années d'incurie, d'ambitieuses réformes techniques et administratives. Ces réformes portent notamment sur une révision de la classification des dépenses destinée à la rendre conforme aux normes internationales, l'informatisation des échanges d'informations entre le ministère des Finances et la Banque centrale, et le rétablissement de la présentation en temps utile de rapports précis sur l'exécution du budget. L'instance nationale chargée de la vérification des comptes (la Cour des comptes) a été renforcée et en 2004, les rapports qu'elle a publiés ont déclenché des poursuites à l'encontre de ministres et de chefs d'entreprise pour mauvaise gestion de biens publics. Un nouveau code sur la passation des marchés devrait voir le jour d'ici la fin 2006, de même que ses principaux décrets d'application. Dans le cadre de l'EPIN (Évaluation de la performance de la politique et des institutions des pays) de la Banque mondiale, qui mesure la qualité de la gestion financière et budgétaire, la RDC obtient une note de 2,5 sur une échelle de 1 à 6, qui la situe bien au-dessous de la moyenne de 3,2 des pays emprunteurs auprès de l'IDA.

INDICATEUR 2b

Même si l'on exclut les réformes plus ambitieuses de la gestion des finances publiques (Cadre de dépenses à moyen terme, budgétisation des programmes) qui sont envisagées, ce programme de travail n'en reste pas moins une gageure. Les progrès accomplis seront suivis de près tout en sachant que les améliorations techniques et administratives de ce type ne peuvent donner de bons résultats dans les pays à faible revenu que s'il existe une détermination forte et sans faille, doublée d'un soutien politique à haut niveau, en vue d'améliorer, sur le fond, la gestion des dépenses publiques – c'est-à-dire de faire en sorte que les crédits soient de plus en plus dépensés pour réaliser des objectifs communs et donnent de moins en moins lieu à des détournements à des fins privées ou à des « déperditions de ressources ». Pour le moment, la note attribuée à la RDC est de 2,1 sur 10 pour l'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International, ce qui signifie que la corruption est perçue comme étant largement répandue.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITES NATIONALES

Une fraction minime de l'aide allouée à la RDC peut être considérée comme alignée sur les stratégies du pays partenaire. Les pouvoirs publics reconnaissent que cela s'explique en partie par le fait que les priorités nationales ne sont pas encore définies très clairement et que certains organismes publics essentiels ne remplissent pas leur fonction. Les choses pourraient changer désormais puisque la dernière main vient d'être mise à un CSLP national. La plupart des principaux donneurs affirment que leurs stratégies d'aide sont conformes au CSLP intérimaire, au PMPTR et/ou au DSCRP, et une initiative a été engagée sous la houlette de la Banque mondiale et des Nations Unies afin de mettre en place une programmation conjointe de l'aide-pays concordant avec le DSCRP.

Il est toutefois admis qu'atteindre une cohérence globale entre les stratégies d'aide-pays et un document définissant une stratégie nationale ne saurait être qu'une première étape. Du point de vue des pouvoirs publics, il n'en demeure pas moins que les acteurs nationaux ne participent pas encore suffisamment à l'élaboration, à la mise en route et à la réalisation des projets financés sur l'aide ; les informations sont fournies par les donneurs sous une forme qui n'est pas compatible avec les classifications budgétaires de la RDC ; enfin, les unités de mise en œuvre des projets sont non seulement des structures parallèles aux systèmes gouvernementaux, mais elles sont en outre avares d'informations.

La mesure de l'alignement utilisée dans l'enquête de référence est la proportion de l'aide destinée au secteur public qui est comptabilisée dans le budget national (indicateur 3). Le pourcentage minimum visé pour cet indicateur, soit 90 %, requiert beaucoup de réalisme budgétaire de la part des autorités nationales et beaucoup de bonne volonté et de compétence de la part des donneurs, appelés à fournir des informations en temps opportun et sous une forme appropriée. Le pourcentage ressortant de l'enquête pour cet indicateur est de 81 %. Or, il s'agit très probablement du résultat combiné d'une surestimation assez nette des versements probables de la part de l'administration et d'une absence de notification, en temps voulu et sous la forme requise, des versements prévus de la part de certains donneurs. Il convient de s'attaquer de front à ces deux problèmes.

De façon générale, ce surplus peut être dû à des écarts de taux de change, sachant que les droits de tirage spéciaux sont calculés en dollars des États-Unis, au fait que de nombreux pays n'ont pas intégré les fonds spéciaux constitués pour les élections, au fait que certains donneurs n'ont peut-être pas défini convenablement le champ couvert par le secteur public, ou encore au fait que les donneurs ont souvent des exercices budgétaires qui ne coïncident pas (à l'instar de la Banque africaine de développement).

INDICATEUR 3
Tableau 10.1

Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour l'exercice 2005 Notifié par le gouvernement. (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant l'exercice 2005 Notifié par les donneurs (en millions USD) b	le ratio de référence * (%) c=a/b	c=b/a
Allemagne	8	34	25%	
Alliance GAVI	0	8	0%	
Banque africaine de développement	57	23		41%
Banque Mondiale	529	420		79%
Belgique	12	24	51%	
Canada	9	7		80%
Commission européenne	162	74		46%
États-Unis	0	0		
Fonds mondiaux	--	0		
Fonds monétaire international	0	--		
France	19	14		76%
Italie	1	6	10%	
Japon	0	22	0%	
Nations unies, Total	0	6	0%	
Royaume-Uni	9	1		10%
Suède	0	12	0%	
Total	**804**	**651**	**81%**	

* Note : le ratio de référence est le suivant : c=a/b sauf lorsque l'aide comptabilisée dans le budget sont supérieurs aux aide versée au secteur public (c=b/a)

INDICATEUR 4
Tableau 10.2

Quel pourcentage de la coopération technique est coordonnée avec des programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	ratio de référence (%) c=a/b
Allemagne	0	7	0%
Alliance GAVI	0	0	--
Banque africaine de développement	2	2	82%
Banque Mondiale	0	0	--
Belgique	0	24	0%
Canada	0	14	0%
Commission européenne	0	18	2%
États-Unis	0	0	--
Fonds mondiaux	0	0	--
Fonds monétaire international	0	1	0%
France	3	3	100%
Italie	0	4	11%
Japon	0	19	0%
Nations unies, Total	4	6	61%
Royaume-Uni	3	5	53%
Suède	0	5	0%
Total	**12**	**109**	**11%**

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Il ressort de l'enquête que 11 % seulement de l'aide au renforcement des capacités sont acheminés au moyen de programmes coordonnés. On dénombre un seul programme général coordonné par le Secrétariat national pour le renforcement des capacités (SENAREC) (avec l'appui du PNUD, de la Banque africaine de développement et de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique) visant à renforcer la coordination des initiatives des donneurs en faveur du renforcement des capacités. En dehors du soutien apporté conjointement à des activités spécifiques s'articulant autour de la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'aide au renforcement des capacités est, en règle générale, fragmentée. Le gouvernement et les donneurs devront déployer un effort intense et concerté pour permettre à la RDC d'atteindre d'ici à 2010 l'objectif-cible retenu pour l'Indicateur 4, soit 50 % des apports de coopération technique mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes à la stratégie nationale de développement.

UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

L'indicateur 5a mesure l'utilisation par les donneurs de trois des composantes des systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Le pourcentage correspondant à l'utilisation moyenne des trois composantes est de 13%.

Certaines des initiatives engagées dans les secteurs sociaux peuvent se traduire à terme par une utilisation accrue des systèmes nationaux. Des obstacles majeurs doivent toutefois être surmontés par les deux parties entre lesquelles s'inscrit la relation d'aide. En ce qui concerne l'exécution du budget, les améliorations sont lentes, ce qui justifie dans une certaine mesure le recours fréquent des donneurs à des organismes d'exécution parallèles possédant des comptes bancaires spéciaux et habilités à effectuer directement des versements au profit des bénéficiaires. Au mieux, et cela ne vaut en fait que pour quelques-uns des grands organismes d'exécution, les données relatives à l'aide-projet sont intégrées a posteriori dans les états financiers du pays. Bien qu'un effort de consolidation du système national de contrôle financier ait été engagé, il porte pour le moment avant tout sur l'utilisation des ressources internes. Le contrôle des ressources externes est assuré par les donneurs eux-mêmes.

INDICATEUR 5
Tableau 10.3

Quel pourcentage de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget	Système de reddition de comptes	Système de contrôle financier	ratio de référence	Systèmes de passation des marchés	ratio de référence
	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)	(en millions USD)	(%)
	a	b	c	d	avg (b,c,d) / a	e	e /a
Allemagne	34	0	0	0	0%	0	0%
Alliance GAVI	8	0	0	8	33%	0	0%
Banque africaine de développement	23	21	21	21	90%	21	90%
Banque Mondiale	420	178	0	0	14%	178	42%
Belgique	24	0	0	0	0%	0	0%
Canada	7	0	0	0	0%	0	0%
Commission européenne	74	0	0	0	0%	0	0%
États-Unis	0	0	0	0	--	0	--
Fonds mondiaux	0	--	--	--	--	--	--
Fonds monétaire international	--	0	0	0	--	0	--
France	14	0	0	0	0%	0	0%
Italie	6	0	0	0	0%	0	0%
Japon	22	1	1	1	5%	1	5%
Nations unies, Total	6	0	0	0	0%	0	0%
Royaume-Uni	1	0	0	0	0%	0	0%
Suède	12	0	0	0	0%	0	0%
Total	**651**	**200**	**22**	**30**	**13%**	**200**	**31%**

La Banque africaine de développement et plusieurs autres donneurs signalent qu'ils utilisent dans une certaine mesure les systèmes nationaux de passation des marchés. Au total, cela concerne, d'après les résultats de l'enquête, 31 % de l'aide allouée au secteur public. Comme indiqué précédemment, des réformes sont en cours dans le domaine de la passation des marchés. Cependant, les pouvoirs publics estiment, à ce stade, qu'ils sont très peu associés aux décisions intéressant la passation de marchés.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

L'enquête de référence donne une liste de 36 unités parallèles de mise en œuvre des projets (PIU), soit plusieurs fois le chiffre avancé par l'administration. Tous les partenaires reconnaissent que des structures parallèles sont utilisées pour remédier aux insuffisances constatées dans les ministères et services de l'administration tant sur le plan des capacités que sur celui des méthodes de travail. C'est pourquoi une réduction notable

INDICATEUR 6
Tableau 10.4

Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	Unités parallèles de mise en œuvre des projets (en nombre)
Allemagne	0
Alliance GAVI	0
Banque africaine de développement	0
Banque Mondiale	9
Belgique	11
Canada	8
Commission européenne	5
États-Unis	0
Fonds mondiaux	1
Fonds monétaire international	0
France	0
Italie	0
Japon	0
Nations unies, Total	0
Royaume-Uni	0
Suède	0
Total	**34**

du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre à vocation spécialisée risque de ne pas être possible à court terme. En revanche, des mesures sont actuellement prises par certains donneurs pour faire reculer le nombre d'unités qui fonctionnent en parallèle au sens où elles sont complètement extérieures aux structures institutionnelles du pays, les décisions en matière de nomination et la gestion des relations comptables incombant uniquement au donneur. L'implantation au sein du minitère du Plan d'une petite unité chargée de gérer le Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale, financé par la Banque mondiale, en est un exemple.

Les mesures prises par d'autres donneurs pour supprimer progressivement les unités parallèles et mettre petit à petit en place des unités intégrées devraient se traduire au cours des années à venir par une réduction graduelle du nombre total d'unités parallèles de mise en œuvre des projets. Une petite unité composée de quatre consultants (dont deux consultants internationaux) a été créée au sein du ministère du Plan pour superviser le Projet d'appui institutionnel multisectoriel, financé par la Banque africaine de développement. C'est là une excellente illustration de la manière dont les relations entre l'unité de mise en œuvre et le ministère ou l'organisme du pays partenaire peuvent être améliorées, singulièrement dans les domaines des relations humaines et de la formation.

Cependant, il est admis que l'intégration totale de structures de cette nature au sein d'administrations employant des fonctionnaires mal rémunérés et peu motivés se heurte à des obstacles considérables liés notamment aux avantages matériels et autres dont jouissent les salariés des unités parallèles de mise en œuvre des projets.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUÉ DES APPORTS D'AIDE

L'amélioration de la prévisibilité de l'aide est un véritable défi, de même que la mesure des résultats obtenus sur ce front. L'indicateur 7 met l'accent sur la capacité de l'administration d'enregistrer dans son système comptable les versements effectués au titre de l'exercice budgétaire concerné (voir tableau ci-après).

INDICATEUR 7
Tableau 10.5

Quel est le rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration ?

	Données notifiées par l'administration (en millions USD) a	Versements programmés au titre de l'exercice budgétaire 2005 (en millions USD) b	Données notifiées par les donneurs (en millions USD) POUR RÉFÉRENCE	ratio de référence* (%) c=a/b	c=b/a
Allemagne	8	4	34		51%
Alliance GAVI	0	9	8	0%	
Banque africaine de développement	31	30	23		95%
Banque Mondiale	333	500	420	67%	
Belgique	12	30	24	40%	
Canada	9	7	7		80%
Commission européenne	108	0	74		0%
États-Unis	0	0	0		
Fonds mondiaux	--	--	0		
Fonds monétaire international	0	0	--		
France	5	13	14	36%	
Italie	1	0	6		0%
Japon	0	22	22	0%	
Nations unies, Total	0	7	6	0%	
Royaume-Uni	10	1	1		9%
Suède	0	0	12		
Total	**516**	**622**	**651**	**83%**	

* Note : le ratio de référence est le suivant : c=a/b, sauf lorsque les versements comptabilisés par l'administration sont supérieurs aux versements programmés (c=b/a).

Les écarts constatés s'expliquent par diverses insuffisances : l'absence de stratégie nationale de développement cohérente pour les bailleurs de fonds, une méconnaissance des priorités nationales, l'insuffisante participation de la partie nationale à la définition et la mise en œuvre des projets, le manque de coordination de l'action engagée par les donneurs (le Comité de coordination des ressources extérieures ne remplissait pas sa fonction et la partie nationale connaissait mal les procédures des donneurs), l'incompatibilité de l'information communiquée par les donneurs avec la terminologie budgétaire de la RDC (d'où la difficulté de faire la part de l'aide allouée au secteur public dans l'aide totale), et la mauvaise circulation de l'information émanant des unités parallèles (d'où la difficulté d'adapter les données à des fins budgétaires). Autant de problèmes encore compliqués par le décalage entre les données communiquées par les donneurs et celles qui figurent dans le budget, comme indiqué précédemment.

Le tableau précédent envisage la prévisibilité de l'aide sous deux angles différents. Il l'envisage tout d'abord sous l'angle de la capacité combinée des donneurs et de l'administration d'effectuer les versements conformément aux prévisions. En RDC, les donneurs prévoyaient des versements ressortant à 622 millions USD en 2005 et ils ont effectivement versé, selon leur propre comptabilité, légèrement plus que la somme initialement prévue, soit 651 millions USD. L'écart varie considérablement selon les donneurs et s'explique principalement par des reports de versements sur 2005 et par des retards dans l'exécution des programmes. Le tableau appréhende aussi la prévisibilité de l'aide sous l'angle de la capacité des donneurs et de l'administration d'enregistrer la totalité des versements effectués par les donneurs au profit du secteur public. En RDC, les versements enregistrés dans les systèmes nationaux s'élèvent à 516 millions USD, soit seulement 79 % des sommes notifiées par les donneurs au titre des versements, qui ressortent à 651 millions USD, ce qui donne à penser qu'une fraction non négligeable des versements n'a pas été comptabilisée, soit faute d'une notification appropriée de la part des donneurs, soit en raison d'une comptabilisation inexacte du côté de l'administration congolaise.

L'indicateur 7 sur la prévisibilité de l'aide a été mis au point de façon à encourager des progrès sur ces deux fronts en vue de réduire progressivement l'écart de moitié d'ici 2010. Autrement dit, l'objectif est d'améliorer non seulement la prévisibilité des versements effectués, mais aussi l'exactitude des données correspondantes comptabilisées dans les systèmes nationaux, qui constitue un paramètre important pour l'appropriation, la reddition de comptes et la transparence. Au Congo, l'écart combiné ressort à 106 millions USD (soit 17 % des apports d'aide dont le versement est programmé). Pour le combler, il faudra que les donneurs et l'administration œuvrent davantage de concert sur ces différents fronts en même temps. Ils pourraient notamment s'efforcer d'améliorer :

- le réalisme des prévisions relatives au volume et à l'échelonnement des versements attendus,
- les modalités selon lesquelles les donneurs notifient les versements à l'administration,
- l'exhaustivité des données comptabilisées par l'administration sur les versements effectués par les donneurs

Il ressort de la Revue de l'efficacité de l'aide que les donneurs qui octroient un soutien budgétaire (et apportent environ 13 % du budget) s'efforcent d'aligner leurs décisions sur le cycle budgétaire annuel et partant, d'améliorer la prévisibilité. C'est un effort louable qui ne permettra toutefois pas de surmonter les causes d'imprévisibilité résultant du fait que certaines actions préalables n'ont pas été menées à bien.

DÉLIÉMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Selon les données de l'OCDE relatives aux engagements pour 2004, l'aide octroyée à la RDC est à 90 % non liée, à moins de 1 % comptabilisée comme aide liée, 9 % des apports d'aide à la RDC n'étant pas comptabilisés. Ce pourcentage est relativement encourageant, a fortiori du fait que la Revue de l'efficacité de l'aide considère l'aide non liée allant à la RDC comme « négligeable ». L'enjeu à l'avenir consistera au moins à maintenir ce degré de déliement.

HARMONISATION

A UN CERTAIN NOMBRE D'ÉGARDS, la situation en RDC offre de vastes possibilités d'harmonisation, éventuellement appelées à se multiplier, en dépit d'un alignement très limité résultant pour partie du fait que le gouvernement n'a pas vraiment fait sien un programme en faveur du développement. Ce constat vaut à tout le moins pour les approches fondées sur des programmes et la réalisation conjointe de missions et de travaux d'analyse. Si ces observations sont exactes, il devrait être possible d'organiser une plate-forme d'action de façon à réduire la fragmentation de l'aide grâce à la spécialisation et à la délégation, et à améliorer les dispositifs internes favorisant la collaboration, sachant que l'étude ne porte pas directement sur ces deux engagements importants qui figurent dans la Déclaration de Paris.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

Sachant que pas moins de 54 % des apports d'aide notifiés servent à soutenir des initiatives reposant sur des programmes et qu'une proportion non négligeable de ces apports prend la forme d'un soutien budgétaire direct, il apparaît que l'utilisation de procédures communes aux différents donneurs est relativement répandue. Comme indiqué précédemment, les groupes de travail sectoriels ont permis de réaliser des avancées notables. Ni les procédures, ni les groupes de travail ne bénéficient cependant d'un soutien de poids de la part du gouvernement.

RÉALISATION DE MISSIONS CONJOINTES ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

La Revue de l'efficacité de l'aide indique que certaines missions sont effectuées conjointement, mais estime cependant que la décentralisation des bureaux des donneurs dans le pays n'est pas encore suffisante pour contribuer à réduire sensiblement le nombre de missions. La Banque mondiale et la Commission européenne affichent des pourcentages particulièrement élevés.

Le raisonnement est le même pour les travaux analytiques réalisés conjointement. L'indicateur de 35 % est encourageant même si le gouvernement fait observer qu'il signifie qu'une majorité de donneurs semblent tenir à travailler seuls.

INDICATEUR 9
Tableau 10.6

Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés	ratio de référence
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)
	a	b	c=a+b	d	e=c/d
Allemagne	0	10	10	42	24%
Alliance GAVI	0	4	4	8	51%
Banque africaine de développement	21	2	23	23	100%
Banque Mondiale	178	242	420	420	100%
Belgique	0	0	0	26	0%
Canada	0	0	0	14	0%
Commission européenne	0	0	0	104	0%
États-Unis	0	3	3	112	2%
Fonds mondiaux	--	--	--	38	--
Fonds monétaire international	0	0	0	0	--
France	6	6	13	16	78%
Italie	0	0	0	7	0%
Japon	0	0	0	22	0%
Nations unies, Total	0	5	5	15	32%
Royaume-Uni	0	25	25	75	34%
Suède	0	0	0	12	0%
Total	**206**	**297**	**503**	**934**	**54%**

Combien de missions de donneurs sont coordonnées ?

INDICATEUR 10a
Tableau 10.7

	Missions effectuées par des donneurs		ratio de référence
	Missions coordonnées (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	(%) c=a/b
Allemagne	1	1	100%
Alliance GAVI	0	0	--
Banque africaine de développement	2	7	29%
Banque Mondiale	40	55	73%
Belgique	0	7	0%
Canada	0	13	0%
Commission européenne	75	88	85%
États-Unis	0	6	0%
Fonds mondiaux	0	2	0%
Fonds monétaire international	0	14	0%
France	0	0	--
Italie	1	1	100%
Japon	0	1	0%
Nations unies, Total	1	3	33%
Royaume-Uni	3	10	30%
Suède	0	0	--
Total (minoré*)	**80**	**208**	**38%**

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

Combien d'analyses par pays sont coordonnées ?

INDICATEUR 10b
Tableau 10.8

	Travaux d'analyse par pays		ratio de référence
	Travaux coordonnés (en nombre) a	Total travaux d' analyse (en nombre) b	(%) c=a/b
Allemagne	1	1	100%
Alliance GAVI	0	0	--
Banque africaine de développement	1	2	50%
Banque Mondiale	8	8	100%
Belgique	1	7	14%
Canada	0	6	0%
Commission européenne	40	100	40%
États-Unis	0	1	0%
France	15	15	100%
Fonds mondiaux	0	0	--
Fonds monétaire international	0	4	0%
Italie	0	0	--
Japon	0	0	--
Nations unies, Total	2	3	67%
Royaume-Uni	2	2	100%
Suède	0	0	--
Total (minoré*)	**53**	**149**	**35%**

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

LA DÉCLARATION DE PARIS invite les pays partenaires et les donneurs à œuvrer ensemble à la gestion des ressources en fonction des résultats souhaités et à utiliser les informations disponibles en vue d'améliorer le processus de décision, ce qui suppose non seulement un renforcement de leurs capacités d'instaurer une gestion axée sur les résultats, mais aussi une action contribuant à susciter une demande plus forte à cet effet. L'indicateur 11 met l'accent sur l'une des composantes de l'effort à accomplir, à savoir la mise en place par les pays de systèmes d'évaluation et de notification orientés vers les résultats efficaces par rapport à leur coût.

La RDC ne fait pas partie des très rares pays dont la Revue de l'efficacité de l'aide a estimé qu'ils possédaient un système de suivi des résultats très au point conformément au Cadre de développement intégré. De fait, elle relève de la catégorie D, de même que 54 % des pays de l'échantillon qui ne présentent que les caractéristiques les plus rudimentaires d'un tel système.

Ce classement est imputable en particulier à l'inadéquation des données tirées d'études visant à mesurer l'impact sur la pauvreté et les résultats connexes. La RDC commence à présent à s'attaquer au problème : des enquêtes auprès des ménages sont organisées depuis 2004 dans les régions du pays dans lesquelles peuvent se rendre des représentants de l'Institut national de la statistique, une première évaluation de la pauvreté a été réalisée en 2005 et un recensement a été entrepris avec l'appui de l'Afrique du Sud. La Revue de l'efficacité de l'aide met l'accent sur les enquêtes et les recensements bien que le DSCRP comporte un choix d'indicateurs intermédiaires des progrès accomplis. Force est de supposer que les données notifiées par l'administration pour les indicateurs intermédiaires de suivi de la mise en œuvre ne sont guère satisfaisantes, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la médiocrité des données relatives à l'exécution du budget qui sont notifiées.

L'accès des parties prenantes aux données disponibles et l'intérêt qu'elles leur portent peut influer jusqu'à un certain point sur l'exigence de résultats. Le processus d'élaboration du CSLP a été ouvert, il a donné lieu à des campagnes d'affichage et à des campagnes d'information dans les médias, et la presse se montre de plus en plus intéressée par les questions budgétaires depuis que la diffusion de données sur l'exécution du budget commence à se mettre en place. Depuis 2005, les pouvoirs publics s'efforcent de diffuser jusque dans les provinces des informations sur l'enveloppe budgétaire affectée au secteur de la santé afin que la population locale en sache davantage sur les ressources disponibles.

Sur ce plan, ainsi que sur d'autres, rares sont les éléments déjà en place d'un système coordonné de suivi et d'évaluation au niveau du pays. A en juger par le rythme des progrès observés dans d'autres pays de la région, les acteurs concernés doivent se préparer à un processus long et lent qui couvre la mise en place de capacités permettant de produire et d'analyser les données requises et l'émergence simultanée d'une demande à l'échelon local. Il faudra pour cela privilégier, au moins à moyen terme, des mesures efficaces par rapport à leur coût et s'attacher à obtenir des avancées rapides dans une optique axée sur les résultats.

RÉSPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

LA DÉCLARATION DE PARIS invite les donneurs et les pays partenaires à se rendre compte mutuellement de l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement, et à le faire d'une manière qui tende à renforcer l'adhésion de l'opinion publique aux stratégies nationales et à l'aide au développement. Ce faisant, elle appelle les gouvernements des pays partenaires à prendre des mesures pour améliorer leurs systèmes de reddition de comptes et les donneurs à les aider en faisant toute la transparence sur leurs propres contributions.L'indicateur spécifique vise à déterminer s'il existe un mécanisme, à l'échelon du pays, permettant de procéder à une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, et notamment des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris.

Il n'existe pas encore de mécanisme de cette nature en RDC. Le rapport d'enquête insiste sur la faible participation du gouvernement aux évaluations de projets et aux examens, ce qui est un problème différent de celui qui nous occupe, mais à l'évidence lié à celui-ci. La situation est peut-être toutefois en passe de changer. Le ministère du Plan a eu des discussions ouvertes avec un groupe de donneurs, au nombre desquels la Banque mondiale et le PNUD, sur l'élaboration d'un Plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement. L'atelier organisé par le coordinateur national de l'enquête de référence 2006 marque une étape d'un processus qui devrait finalement conduire à une certaine forme de suivi conjoint prenant appui sur une version adaptée à la situation locale des engagements et des objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris.

NIVEAUX DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS-CIBLES

LE TABLEAU CI-APRÈS présente les niveaux de référence de 2005 et les objectifs-cibles assignés à la RDC pour 2010. Les valeurs de référence ont été établies à partir des analyses évoquées précédemment, qui s'appuient sur diverses sources d'information dont la principale est l'enquête de référence consacrée à la RDC sous la houlette du coordinateur national (M. Benjamin Bonge Gibende).

Tableau 10.9 Niveaux de référence et objectifs-cibles

INDICATEURS		NIVEAUX DE RÉFÉRENCE 2005	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Appropriation – SLP opérationnelles	D	B ou A
2a	Qualité des systèmes de gestion des finances publiques	2.5	3.0
2b	Qualité des systèmes de passation des marchés	Non disponible	Non applicable
3	Aide comptabilisée dans les budgets nationaux	81%	90%
4	Soutien coordonné au renforcement des capacités	11%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (apports d'aide)	13%	Pas d'objectif
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés (apports d'aide)	31%	non applicable
6	Unités parallèles de mise en œuvre des projets	34	11
7	Prévisibilité des apports pour l'exercice en cours	83%	91%
8	Déliement de l'aide	90%	More than 90%
9	Utilisation d'approches fondées sur des programmes	54%	66%
10a	Missions conjointes	38%	40%
10b	Travaux analytiques par pays effectués conjointement	35%	66%
11	Cadres rigoureux d'évaluation des performances	D	B ou A
12	Examens de la responsabilité mutuelle	Non	Oui

SIGLES

CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSCRP	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
IDA	Association internationale de développement
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
PMPTR	Progamme minimum de partenariat pour la transition et la relance
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut