

14 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

INTRODUCTION

DEPUIS 2006, LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC) s'est engagée dans la mise en oeuvre du Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR). Un Programme d'actions prioritaires (PAP) pour la mise en oeuvre de ce DSCR a été réalisé en 2007 et constitue la première étape dans la marche vers la reconstruction du pays à travers les cinq chantiers de la RDC, le programme du gouvernement, le contrat de gouvernance et le cadre d'assistance pays (CAP) des partenaires au développement. La République démocratique du Congo a un revenu national brut (RNB) par habitant de 720 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA), selon le rapport World Development de 2006. Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 2.8 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est largement au dessus de la moyenne des pays à faible revenu (1.8 %).

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Finaliser et traduire en actions concrètes la stratégie nationale de développement.	Développer des cadres de dépenses à moyen terme sectoriels. Rendre opérationnels les groupes thématiques (GT).
Alignement	Faible	Augmenter l'alignement opérationnel des aides sur les priorités nationales.	Rendre l'APD plus prévisible. Adopter et mettre en oeuvre les réformes institutionnelles (code des marchés publics, gestion des finances publiques, fonction publique). Rendre opérationnelle la plateforme de gestion de l'aide extérieure.
Harmonisation	Faible	Développer les approches-programmes.	Établir un cadre commun pour la programmation et la budgétisation Intensifier les analyses conjointes.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Adapter les stratégies de développement au suivi conjoint des performances.	Renforcer les capacités dans chaque secteur. Mettre en place un cadre harmonisé de suivi et d'évaluation des progrès.
Responsabilité mutuelle	Faible	Créer un cadre d'évaluation mutuelle des progrès accomplis.	Rendre opérationnels les mécanismes de coordination de l'aide entre le gouvernement, la société civile et les donateurs.

VUE D'ENSEMBLE
ENCADRÉ 14.1 :
Défis et actions
prioritaires

Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le rapport national 2007 montre que la République démocratique du Congo serait en mesure de promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes (objectif 3), de combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies (objectif 6) et d'assurer un environnement durable (objectif 7), si quelques changements étaient opérés. La République démocratique du Congo a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La question de l'efficacité de l'aide dans ce pays, qui sort d'une longue période de guerre civile, préoccupe la communauté internationale. En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette consentie à la RDC s'est élevée à 2 056 millions USD, soit 25.2 % du RNB. Ce pourcentage très important indique une très forte dépendance à l'aide extérieure, qui ne diminue que faiblement au fil du temps (29.1 % en 2004). Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement de la RDC et par quatorze donateurs, à l'origine d'environ 96 % de l'APD octroyée au pays. ■

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs de long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B).

La République démocratique du Congo a obtenu une note D en 2007 comme en 2005. Les mesures prises par le pays sont en effet trop récentes pour se traduire par une réelle amélioration de l'appropriation. Après une décennie de conflits, la RDC est pourtant en voie de réaliser des progrès importants en matière institutionnelle, économique et sociale.

Depuis 2006, le pays s'est engagé dans la mise en oeuvre d'un Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR). L'objectif ultime visé à travers cette stratégie nationale est l'amélioration durable et effective des conditions de vie des populations des 26 provinces projetées dans la nouvelle Constitution. La stratégie adoptée par le gouvernement repose sur cinq piliers (promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix, consolider la stabilité macroéconomique et la croissance, améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité, combattre le VIH/Sida et appuyer la dynamique communautaire) recensés par la population lors de consultations participatives auprès des communautés de base, et conformes aux objectifs du Millénaire pour le développement.

En concertation avec ses partenaires du développement, le gouvernement a pris la décision d'élaborer un Programme d'actions prioritaires (PAP) pour la mise en oeuvre du DSCR sur la période initiale allant de juillet 2007 à décembre 2008. Le PAP élaboré n'est cependant pas chiffré. Les quelques chiffres présents ne reposent pas sur une analyse détaillée des besoins sectoriels mais sur des estimations incomplètes des engagements financiers des donateurs. Par conséquent le budget national n'est pas en mesure de prévoir ces investissements. Le DSCR prévoit une allocation budgétaire pour chaque secteur prioritaire, mais toutefois cela ne sert pas de base à l'élaboration des tranches annuelles du budget national. Ceci devrait être résolu par l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Afin d'établir un diagnostic commun, d'organiser la coordination des programmes d'aide et de fournir des matrices communes de suivi des résultats, un cadre d'assistance pays (CAP) a été établi par les partenaires du développement. Le CAP, permettant de construire une base solide pour l'harmonisation des approches et des programmes, doit faciliter le principe de l'appropriation. En janvier 2008, le gouvernement, en collaboration avec les donateurs, a également mis en place 15 groupes thématiques de travail conjoints, répartis sur les 5 piliers du DSCR. Enfin, un programme national de renforcement des capacités est en cours de finalisation au ministère du Plan, afin de soutenir les administrations nationales dans leurs capacités à identifier les besoins, à les hiérarchiser, à établir les programmations correspondantes et à en assurer le suivi-évaluation. Des DSCR et des PAP provinciaux sont aussi en cours d'élaboration pour certaines provinces ou en cours de finalisation pour d'autres.

Toutefois, ces réformes sont encore trop récentes pour produire déjà les résultats escomptés. Certains obstacles restent par ailleurs à surmonter, tels que la faible opérationnalité du système de suivi-évaluation du DSCR, l'insuffisante quantité et qualité des données statistiques, le caractère inachevé de la décentralisation ou encore le peu d'appropriation des stratégies nationales par les populations. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer ce degré d'alignement.

En raison des carences dans les systèmes nationaux, l'aide des donateurs apparaît comme faiblement alignée sur les priorités nationales. Les contraintes auxquelles se heurtent les donateurs pour l'utilisation du système de gestion des finances publiques et des procédures de passation de marché public les poussent à exercer eux-mêmes le contrôle des ressources et à utiliser les structures de mise en oeuvre parallèles pour la gestion des projets. Enfin, 20 % seulement de l'aide est prévisible par l'administration nationale, ce qui reflète la difficulté de cette dernière à obtenir au moment de la préparation du budget et à enregistrer dans son système comptable les versements des donateurs au titre du budget 2007.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

Dans son Évaluation de la politique et des institutions nationales de 2005 et de 2006, la Banque mondiale avait attribué à la RDC la note de 2.0 pour la qualité de ses systèmes nationaux. En 2008, la note attribuée a été de 2.5. Bien qu'en augmentation, elle reste néanmoins encore inférieure à celle (3.5) en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante, dans la Déclaration de Paris, pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs chiffrés pour 2010 quant à leur utilisation.

La RDC s'est engagée depuis 2002 dans un programme de réformes du système de GFP visant à améliorer les capacités de mobilisation des recettes, à augmenter l'efficacité de la gestion budgétaire et à rendre plus transparentes les opérations de l'État.

Du côté des recettes fiscales, quelques mesures devraient progressivement en permettre une meilleure mobilisation. On peut citer notamment la simplification des opérations de dédouanement, l'informatisation de l'immatriculation des contribuables, la poursuite de la lutte contre la fraude fiscale et l'adhésion à l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Par ailleurs, une série de procédures est destinée à augmenter le taux d'exécution du budget et la transparence des opérations. Il en est ainsi de la communication du plan de trésorerie et du plan d'engagement trimestriel pour chaque ligne budgétaire, de la publication des états de suivi budgétaire (ESB), de la diffusion du tableau des opérations financières de l'état ainsi que la production des balances des comptes au sein de la nouvelle Division de la centralisation de la comptabilité du Trésor et de la préparation d'un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Le renforcement de la Cour des comptes est enfin un élément propice à favoriser le contrôle a posteriori sur les activités budgétaires. Pour améliorer le contrôle des dépenses publiques, le gouvernement compte aussi finaliser un plan triennal de réforme des finances publiques incluant une évaluation des besoins de renforcement des capacités des principales institutions de contrôle et instaurant des mécanismes de travail entre les différents ministères.

La réforme qui, dans les années à venir, aura sans doute le plus fort impact en matière de finances publiques est la décentralisation. Celle-ci se traduira par un transfert très important aux provinces et entités territoriales décentralisées à la fois aux niveaux des ressources et des charges. Le gouvernement cèdera aux provinces 40 % de ses ressources pour qu'elles se dotent dans un premier temps de programmes de développement propres et d'infrastructures de base. Avec le concours des partenaires au développement, il compte renforcer les capacités des autorités centrales, provinciales et locales, notamment dans la planification, la gestion financière et des ressources humaines, ainsi que dans la mise en oeuvre des projets de développement.

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'OCDE a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension.

Depuis plusieurs années, le gouvernement a initié, avec l'appui des donateurs, une réflexion sur la réforme des marchés publics, qui a débouché sur un projet de loi relatif au code des marchés publics en RDC. La procédure d'adoption et de promulgation de la nouvelle loi est prévue en 2008. Le système de passation des marchés publics en RDC est en effet essentiellement régi par des textes de 1969, obsolètes et ne permettant pas la transparence, l'économie et l'efficacité qui caractérisent les systèmes modernes de passation des marchés publics. Le projet prévoit aussi la mise en place d'institutions indépendantes de régulation et de contrôle et de gestion des marchés publics.

La corruption est un problème préoccupant en RDC. L'Indice de perception de la corruption (IPC) établi par Transparency International pour l'année 2007 est en effet très bas puisqu'il s'établit à 1.9, sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui classe la RDC à la 168^{ème} place sur 179.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de passation des marchés ?

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

INDICATEUR 3

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour la RDC ressort à 58 %, ce qui est nettement inférieur à ce qui avait été enregistré en 2005 (81 %). Cependant, le rapport de 2006 sur l'évaluation des objectifs de la Déclaration de Paris indiquait que l'indicateur 3 pouvait être surévalué. La valeur de l'indicateur en 2007 pourrait donc être plus réaliste compte tenu des problèmes d'alignement et d'harmonisation. De plus, quand on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide décaissée par les donateurs mais la moyenne de ces rapports par pays, le taux apparaît beaucoup plus faible puisqu'il ne s'élève qu'à 7 %. De fait, le taux précédent de 32 % est artificiellement gonflé par un enregistrement de l'aide de la Banque mondiale dans les comptes publics (410 millions USD) bien supérieur au montant effectivement versé (260 millions USD).

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer la sous-évaluation notable de l'aide dans le budget. Ceux-ci sont liés à la fois aux comportements des donateurs et aux dysfonctionnements des systèmes nationaux. Du côté des donateurs, d'une part leurs interventions ne prennent pas suffisamment en compte les priorités nationales, de l'autre les informations qu'ils transmettent sont parfois incompatibles avec la nomenclature budgétaire nationale, rendant notamment difficile la démarcation entre l'APD au secteur public et la totalité de l'aide extérieure. Du côté des systèmes nationaux, l'absence de politiques et stratégies sectorielles limite l'alignement de l'aide sur les priorités nationales. Des facteurs techniques empêchent également l'inscription des aides décaissées dans le budget : faiblesse des capacités, implication insuffisante dans le processus d'identification, de préparation et de mise en oeuvre des projets voire même difficultés à arrêter les comptes chaque année en raison de l'état du réseau des comptables publics, etc.

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2005 (référence)	2007*	
	a	b		c = a / b	c = b / a
Allemagne	1	11	25%	8%	
Alliance GAVI	0	7	0%	0%	
Banque africaine de développement	36	123	41%	29%	
Banque mondiale	410	260	79%	63%	
Belgique	1	79	51%	1%	
Canada	0	2	80%	0%	
Commission européenne	19	100	46%	19%	
Espagne	0	--	--	--	
États-Unis	0	70	--	0%	
Fonds mondiaux	0	0	--	--	
Fonds monétaire international	0	1	--	0%	
France	0	8	76%	0%	
Grèce	0	4	--	0%	
Italie	0	6	10%	0%	
Japon	0	6	0%	0%	
Nations Unies	0	104	0%	0%	
Pays-Bas	0	21	--	0%	
Pologne	0	0	--	--	
Royaume-Uni	0	1	10%	0%	
Suède	0	0	0%	0%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	32%	7%	
Total	467	802	81%	58%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

TABLEAU 14.1 :
Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

Mieux aligner l'aide au secteur public sur les priorités nationales nécessite donc que soient prises un certain nombre de mesures. Outre l'amélioration de l'efficacité des systèmes nationaux, une définition claire des priorités nationales pourrait faciliter les interventions des donateurs. À cet égard, le PAP est déjà un début de solution. Par ailleurs, l'harmonisation des procédures des bailleurs et la mise en conformité avec la nomenclature budgétaire nationale pourrait aussi faciliter l'intégration de l'aide dans le budget national.

Enfin, en matière d'alignement, si la gestion des finances publiques demeure primordiale, il n'en reste pas moins qu'elle doit reposer sur des stratégies générales et sectorielles solides (DSCR, santé, enseignement primaire). L'alignement des politiques sectorielles est une amorce incontournable dans la construction d'une approche par secteur.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

INDICATEUR 4

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

TABEAU 14.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence) c = a / b	2007
Allemagne	7	13	0%	56%
Alliance GAVI	0	0	--	100%
Banque africaine de développement	4	4	82%	100%
Banque mondiale	44	44	--	100%
Belgique	--	46	0%	--
Canada	0	0	0%	0%
Commission européenne	3	8	2%	42%
Espagne	--	--	--	--
États-Unis	0	21	--	0%
Fonds mondiaux	0	0	--	--
Fonds monétaire international	0	1	0%	0%
France	2	2	100%	100%
Grèce	0	2	--	0%
Italie	0	--	11%	--
Japon	3	3	0%	100%
Nations Unies	11	38	61%	30%
Pays-Bas	0	18	--	0%
Pologne	0	0	--	--
Royaume-Uni	7	14	53%	53%
Suède	0	0	0%	100%
Total	81	213	11%	38%

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en oeuvre dans le cadre de programmes coordonnés.

L'enquête de 2006 sur la RDC avait révélé que seulement 11 % de l'aide au renforcement des capacités avait été acheminée au moyen de programmes coordonnés. Avec un taux de 38%, l'enquête 2008 montre une amélioration de la coopération technique coordonnée, signe de la volonté des donateurs de renforcer leur coordination en faveur du renforcement des capacités de l'administration nationale. Au niveau du DSCR, un groupe thématique de renforcement des capacités réunissant les représentants des bailleurs de fonds a été créé sous la coordination du PNUD, pour améliorer l'identification des besoins et faciliter l'harmonisation des interventions.

Ces efforts devraient s'intensifier dans les prochaines années. La mise en place d'un Programme national de renforcement des capacités (PRONAREC), portant sur la période de 2008-12 et prenant en compte les secteurs public, privé et la société civile, tant au niveau central que provincial, est en effet à l'ordre du jour. La discussion de ce programme avec les donateurs et sa finalisation permettrait de coordonner les interventions de ces derniers dans ce domaine en les canalisant vers un cadre unique de renforcement des capacités.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

D'après les données relevées en 2007 pour la RDC, aucun donneur n'utilise les trois catégories de procédures nationales du système de gestion des finances publiques (GFP). En 2005 le taux d'utilisation de ces catégories était de 13 %. Cette tendance est cohérente avec l'évaluation de l'insuffisante fiabilité des systèmes nationaux (indicateur 2a). De nombreuses contraintes et difficultés dissuadent en effet les bailleurs d'utiliser le système de GFP du pays et les incitent à passer par des unités parallèles d'exécution : les procédures nationales d'exécution du Budget constituent un obstacle majeur à leur utilisation du fait de l'obsolescence des textes légaux et réglementaires, de l'absence de la comptabilité en partie double et de la faiblesse de la coordination entre le ministère des Finances, le ministère du Budget et la Banque centrale ; les rapports financiers sont souvent lacunaires et établis tardivement. Quant au contrôle financier, le dépôt tardif des informations et des comptes le rend en partie inopérant.

INDICATEUR 5

TABLEAU 14.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques					Systèmes de passation des marchés		
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2005 (référence)	2007	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005 (référence)	2007
Allemagne	11	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Alliance GAVI	7	0	0	0	33%	0%	7	0%	100%
Banque africaine de développement	123	0	0	0	90%	0%	0	90%	0%
Banque mondiale	260	0	0	0	14%	0%	0	42%	0%
Belgique	79	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Canada	2	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Commission européenne	100	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Espagne	--	0	0	0	--	--	0	--	--
États-Unis	70	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Fonds monétaire international	1	0	0	0	--	0%	0	--	0%
France	8	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Grèce	4	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Italie	6	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Japon	6	0	0	0	5%	0%	0	5%	0%
Nations Unies	104	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Pays-Bas	21	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Pologne	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Royaume-Uni	1	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Suède	0	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Total	802	0	0	0	13%	0%	7	31%	1%

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donneurs. Compte tenu de l'insuffisante fiabilité des systèmes nationaux (indicateur 2a), aucun objectif chiffré ne peut être fixé pour la RDC quant au taux d'utilisation du système national de passation des marchés publics par les bailleurs. Le système national de passation des marchés qui était utilisé par les donneurs en 2005 pour 31 % du montant de l'aide (indicateur 5b) a été en revanche utilisé pour seulement 1 % en 2007, ce qui est un indicateur de la défiance des donneurs à l'égard de ce système. Celui-ci est, comme indiqué plus haut à propos de l'indicateur 2b, totalement obsolète et ne répond pas aux critères d'un bon système de passation des marchés. De plus, les risques de corruption incitent les donneurs à procéder à leurs propres appels d'offre.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

INDICATEUR 6

Dans la Déclaration de Paris, les donneurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en oeuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en oeuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

TABLEAU 14.4 :
Combien y a-t-il d'unités
parallèles de mise en œuvre
des projets en dehors
des structures existant
dans le pays ?

	2005 (référence)	2007 (en nombre)
Allemagne	0	10
Alliance GAVI	0	0
Banque africaine de développement	0	1
Banque mondiale	9	8
Belgique	11	79
Canada	8	1
Commission européenne	5	4
Espagne	--	--
États-Unis	0	33
Fonds mondiaux	1	0
Fonds monétaire international	0	0
France	0	1
Grèce	--	1
Italie	0	5
Japon	0	0
Nations Unies	0	3
Pays-Bas	--	0
Pologne	--	0
Royaume-Uni	0	0
Suède	0	0
Total	34	146

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

L'enquête 2008 aboutit pour la RDC à un nombre de 146 unités parallèles de mise en oeuvre des projets, soit plus de quatre fois le chiffre de l'enquête 2006. Cela ne signifie pas pour autant que leur nombre réel a été multiplié par quatre, mais plutôt que la définition plus concise de 2008 a conduit les bailleurs à identifier plus de structures comme étant parallèles.

Cette importance des structures parallèles a une explication historique. Avec la reprise en 2001 de l'aide

extérieure qui avait été stoppée dans les années 1990, beaucoup de donneurs, face à la faiblesse des institutions administratives, ont fait le choix des agences d'exécution pour gérer leurs projets. Ces agences ont d'ailleurs été largement initiées par la Banque mondiale qui a joué un rôle prépondérant en acheminant des sommes importantes à la RDC dans l'intention de soutenir le processus de paix et de reconstruction. Ces agences d'exécution sont juridiquement sous la tutelle d'un ministère. Cependant, concernant le reporting, le ministère du Budget n'obtient des informations de façon quasi régulière que de deux ou trois agences d'exécution, telles que le BECECO (Bureau central de coordination), l'UCOP (Unité de coordination des projets) ou le BCMI (Bureau central des marchés d'infrastructures) par exemple.

L'enquête 2008 a permis de mettre en évidence la multiplicité de ces unités parallèles. Il apparaît indispensable de les réduire, si ce n'est les supprimer, au bénéfice du renforcement des capacités de gestion de projets et programmes des agents et cadres de l'administration publique. Ce processus ne pourra cependant qu'être progressif et suivra probablement le rythme des mesures d'assainissement et de renforcement de la GFP. La suppression des unités parallèles nécessite en effet que des conditions minimales de gestion, de conduite des programmes et projets, et de passation des marchés soient établies dans l'administration publique. Ces conditions sont tributaires des réformes actuellement en cours et de la volonté de les appliquer.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

INDICATEUR 7

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

En RDC, les donateurs avaient programmé de verser 798 millions USD en 2007, mais seulement 20 % de cette somme, soit 156 millions USD ont été enregistrés comme décaissement par le gouvernement. On peut ainsi noter une dégradation apparente de la prévisibilité de l'aide depuis 2005 où la part des engagements enregistrés par le gouvernement était de 83 %. Il est cependant fort probable que le taux de prévisibilité de 2005 ait été surestimé, en raison probablement d'un montant très élevé de l'APD inscrite alors dans les comptes de l'exercice budgétaire 2005 et/ou d'une faible programmation des versements des donateurs. Il reste que l'alignement de l'aide est, de ce point de vue, extrêmement faible. Seules les aides de la Banque mondiale sont en réalité en bonne partie retranscrites dans le budget national, les apports des autres donateurs n'apparaissant dans les comptes publics que de façon tout à fait marginale. Ainsi, en moyenne par donneur, seul 5 % de l'aide programmée est correctement enregistré. Les écarts entre l'aide programmée et l'aide enregistrée dans les comptes publics résultent pour une bonne part de la faiblesse de la comptabilité publique. En effet, les donateurs ont décaissés 802 millions USD mais seuls 156 millions apparaissent dans les comptes publics.

Ces carences dans l'enregistrement peuvent être en partie liées aux donateurs qui s'abstiennent de livrer les informations sur les versements effectués dans les comptes de certaines agences d'exécution et sur les paiements directs effectués au profit des bénéficiaires. Les écarts résultent aussi d'une différence réelle entre aide programmée et aide effectivement versée. L'aide octroyée par les donateurs est en effet conditionnée par le respect de plusieurs procédures. Ainsi, les écarts constatés entre notifications

et décaissements réels résultent notamment de la multiplicité et de la complexité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds (chacun appliquant ses propres méthodes et procédures), de la lenteur des administrations locales dans le traitement des dossiers mais aussi de la faiblesse des capacités nationales à répondre aux appels d'offre de marchés publics.

Un certain nombre de réformes devraient à l'avenir rendre l'aide plus prévisible tels que la réforme de la passation des marchés, la mise en oeuvre du programme national de renforcement des capacités (PRONAREC) et la mise en place au ministère du Plan d'un système de gestion et de suivi des données des ressources extérieures, dénommé Plateforme de gestion de l'aide (PGA). Par ailleurs, la mise en place de la Division de la centralisation de la comptabilité du Trésor au ministère des Finances devrait également permettre une amélioration quant à l'inscription exacte des versements effectués dans le système comptable du pays.

TABLEAU 14.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2007	Versements programmés par les donateurs en 2007	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2005 (référence)	2007*
	(en millions USD) a	(en millions USD) b			c = a / b c = b / a
Allemagne	0	18	11	51%	0%
Alliance GAVI	0	9	7	0%	0%
Banque africaine de développement	3	16	123	95%	21%
Banque mondiale	152	254	260	67%	60%
Belgique	0	88	79	40%	0%
Canada	0	2	2	80%	0%
Commission européenne	0	208	100	0%	0%
Espagne	0	0	--	--	--
États-Unis	0	57	70	--	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	--	--
Fonds monétaire international	0	0	1	--	--
France	0	8	8	36%	1%
Grèce	0	0	4	--	--
Italie	0	7	6	0%	0%
Japon	0	6	6	0%	0%
Nations Unies	0	98	104	0%	0%
Pays-Bas	0	24	21	--	0%
Pologne	0	1	0	--	0%
Royaume-Uni	0	1	1	9%	0%
Suède	0	0	0	--	--
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	32%	5%
Total	156	798	802	83%	20%

* Le ratio de référence est c = a/b, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés (c = b/a).

DÉLIEMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide
non liée ?

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. En 2005, 88 % de l'aide apportée à la RDC n'était liée à aucune contrepartie. En 2006, c'est le cas de 94 % de l'aide. ■

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

En RDC, 21 % des donateurs soutiennent des approches-programmes pour une infime proportion de l'aide globale. Le caractère plus stricte et précis de la définition des approches-programmes dans l'enquête de 2008 a permis de révéler que le taux relevé pour celle de 2006 (54 %) était en fait nettement surévalué.

INDICATEUR 9

TABLEAU 14.6 :
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 (en millions USD) d	2005 (référence)	2007 e = c / d
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total			
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b			
Allemagne	0	2	2	18	24%	9%
Alliance GAVI	0	7	7	9	51%	75%
Banque africaine de développement	0	0	0	123	100%	0%
Banque mondiale	200	0	200	260	100%	77%
Belgique	0	0	0	82	0%	0%
Canada	0	0	0	22	0%	0%
Commission européenne	0	3	3	106	0%	3%
Espagne	--	0	0	18	--	0%
États-Unis	0	0	0	76	2%	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	28	--	0%
Fonds monétaire international	0	0	0	1	--	0%
France	0	0	0	10	78%	0%
Grèce	0	0	0	5	--	0%
Italie	0	0	0	6	0%	0%
Japon	0	0	0	6	0%	0%
Nations Unies	0	0	0	152	32%	0%
Pays-Bas	0	1	1	22	--	5%
Pologne	0	0	0	0	--	0%
Royaume-Uni	0	0	0	44	34%	0%
Suède	0	0	0	32	0%	0%
Total	200	12	212	1 019	54%	21%

Il n'existe pas en RDC de cadre unique et intégré de programmation et de budgétisation de l'APD. En l'absence d'un programme fédérateur, chaque donneur élabore son programme et en assure le suivi-évaluation. Il en résulte que le gouvernement n'exerce pas le leadership dans la conduite des opérations relatives aux programmes financés par les bailleurs, et cela malgré la mise sur pied de nombreux comités de pilotage incluant l'administration nationale.

Conscient de ces difficultés, le gouvernement a entrepris une réflexion visant à élaborer un guide de négociation et de gestion des ressources extérieures. Il a proposé un manuel harmonisé de suivi et d'évaluation des projets et programmes de développement.

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

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour la RDC relatif à la coordination des missions effectuées par des donneurs est de 21 %, un chiffre inférieur à celui de 2006, l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %.

INDICATEUR 10a

TABLEAU 14.7 :
Combien de missions de donneurs sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	3	13	100%	23%
Alliance GAVI	1	1	--	100%
Banque africaine de développement	0	8	29%	0%
Banque mondiale	16	40	73%	40%
Belgique	0	--	0%	--
Canada	0	10	0%	0%
Commission européenne	17	37	85%	46%
Espagne	2	2	--	100%
États-Unis	0	6	0%	0%
Fonds mondiaux	0	5	0%	0%
Fonds monétaire international	0	20	0%	0%
France	6	10	--	60%
Grèce	0	6	--	0%
Italie	1	2	100%	50%
Japon	0	7	0%	0%
Nations Unies	51	136	33%	38%
Pays-Bas	0	0	--	--
Pologne	0	0	--	--
Royaume-Uni	7	13	30%	54%
Suède	0	2	--	0%
Total	78	318	38%	21%

* 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.

Dans certains secteurs, tels que la santé, des progrès importants ont été réalisés dans le sens d'un montage progressif d'une approche sectorielle. Il y a eu ainsi début 2008 et ceci pour la première fois, des visites conjointes bailleurs-ministère de la Santé pour apprécier les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la Stratégie de renforcement du système de santé, en préparation de la Revue annuelle du secteur qui s'est tenue en avril 2008.

23 % des travaux d'analyse sont réalisés conjointement, ce qui représente moins de la moitié de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 (66 %). Il n'existe pas dans le pays de mécanismes formels pour rationaliser et coordonner les travaux analytiques menés, que cela concerne des études de diagnostic, des études thématiques ou des évaluations par secteur par exemple.

INDICATEUR 10b

TABLEAU 14.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

	Travaux coordonnés* (en nombre)	Total travaux d'analyse (en nombre)	2005 (référence)	2007
	a	b		c = a / b
Allemagne	2	7	100%	29%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Banque africaine de développement	0	2	50%	0%
Banque mondiale	2	2	100%	100%
Belgique	1	1	14%	100%
Canada	0	12	0%	0%
Commission européenne	2	3	40%	67%
Espagne	2	2	--	100%
États-Unis	1	1	0%	100%
Fonds mondiaux	0	3	--	0%
Fonds monétaire international	0	15	0%	0%
France	4	4	100%	100%
Grèce	0	7	--	0%
Italie	0	1	--	0%
Japon	0	2	--	0%
Nations Unies	6	11	67%	55%
Pays-Bas	3	4	--	75%
Pologne	0	0	--	--
Royaume-Uni	1	4	100%	25%
Suède	1	1	--	100%
Total	19	82	35%	23%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

Le cadre d'assistance pays (CAP) des donateurs de la RDC et les groupes thématiques conjoints en cours d'opérationnalisation devraient à l'avenir permettre de promouvoir la pratique des évaluations conjointes et d'impliquer les structures pérennes de l'administration nationale. ■

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés de cadres d'évaluation des performances se prêtant à un suivi ?

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en oeuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en oeuvre de bonnes pratiques).

La RDC a obtenu la note de D en 2007 comme en 2005. Le pays a connu peu de progrès dans l'utilisation des cadres d'évaluation des performances permettant d'effectuer le suivi des programmes et projets. Le dispositif de suivi-évaluation et les cadres d'évaluation, prévu par le DSCR, ne sont pas encore opérationnels. Des initiatives sont cependant prises pour inverser ce constat avec la réactivation de la Commission interministérielle de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (CI-SNLP) et la mise en place de 15 groupes thématiques en janvier 2008, articulés autour des piliers du DSCR et associant donateurs et administrations nationales. Leur objectif est de créer un cadre formel de concertation et de dialogue continu entre les ministères sectoriels, les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé et les partenaires au développement dans la recherche d'un consensus et des voies et moyens pour un développement concerté et durable en RDC.

Parallèlement des efforts sont menés par le gouvernement pour améliorer les capacités statistiques du pays : la Stratégie nationale de développement de la statistique est en cours d'élaboration au niveau de l'Institut national de la statistique (INS) et des enquêtes et études sont réalisées de manière ponctuelle pour évaluer les résultats. Ceux de l'enquête statistique 1-2-3 ont par exemple permis la constitution de bases de données sur la pauvreté aux niveaux national et provincial et ont généré des analyses sectorielles relativement complètes.

Par ailleurs, l'Observatoire congolais de la pauvreté et des inégalités (OCPI) a été créé en juin 2007 et a pour principales missions de :

- créer un cadre de coordination et de partenariat avec les producteurs de statistiques, les Directions des études et planification des ministères sectoriels impliqués dans la mise en oeuvre du DSCRП et les partenaires au développement en vue d'observer l'évolution de la pauvreté en RDC ;
- évaluer les indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement ;
- évaluer l'évolution de la pauvreté en rapport avec l'exécution des programmes et projets mis en oeuvre dans le cadre du DSCRП ;
- formuler des stratégies et actions opérationnelles de suivi et évaluation de la pauvreté ;
- faire la synthèse des informations relatives aux aspects de la pauvreté et les diffuser ;
- produire des analyses descriptives et explicatives de l'impact des politiques, des stratégies et programmes de réduction de la pauvreté, etc. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Dans la mesure où il n'existe en RDC aucun cadre harmonisé de concertation mutuelle, aucune évaluation mutuelle des progrès accomplis n'a été réalisée en 2007. Le rapport de l'enquête 2006 insistait sur la faible implication du gouvernement dans les évaluations des projets et l'examen des progrès réalisés et recommandait aux donateurs et aux pays bénéficiaires de l'aide de se rendre compte mutuellement de l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. Ce constat reste valable pour la présente enquête. Seuls les programmes financés par les bailleurs multilatéraux donnent actuellement lieu à une véritable évaluation mutuelle lors de revues à mi-parcours et annuelles.

Il est ainsi nécessaire de mettre en place un cadre harmonisé et mutuel d'évaluation des progrès accomplis et d'en informer davantage les populations. La mise en oeuvre du Programme d'actions prioritaires (PAP) du gouvernement, lancé en juin 2007, devrait contribuer à la construction d'un tel cadre. ■

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

LA RDC EST UN ÉTAT FRAGILE qui sort à peine d'une longue période de guerre. Cela signifie que l'atteinte des objectifs-cibles pour 2010 par la RDC sera plus difficile que pour un « État non fragile » et qu'elle ira probablement au-delà du terme globalement fixé pour tous les pays signataires.

RESUMÉ

TABLEAU 14.9

INDICATEUR	RÉFÉRENCE 2005	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1 Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	D	D	B ou A
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	2,5	2,5	3,0
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Pas disponible	Non applicable
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	81%	58%	90%
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné	11%	38%	50%
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	13%	0%	Pas d'objectif
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	31%	1%	Non applicable
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	34	146	11
7 L'aide est davantage prévisible	83%	20%	91%
8 L'aide est non liée	88%	94%	Plus de 88%
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	54%	21%	66%
10a Missions sur le terrain.	38%	21%	40%
10b Travaux analytiques par pays	35%	23%	66%
11 Cadres axés sur les résultats	D	D	B ou A
12 Responsabilité mutuelle	Non	Non	Oui

Bien que des mesures très appréciables aient été prises entre les deux enquêtes de la Déclaration de Paris (notamment en matière d'appropriation), d'importants défis restent encore à relever au niveau de l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Dans le domaine de l'alignement, les résultats obtenus indiquent que s'il y a globalement alignement politique des donateurs sur le DSCR et sur quelques stratégies sectorielles (santé, enseignement primaire), celui-ci est en réalité encore peu opérationnel du fait des carences des systèmes nationaux. Du point de vue de l'harmonisation, le faible développement des approches-programmes empêche le gouvernement d'exercer le leadership dans la conduite des opérations relatives aux programmes financés par les donateurs.

Enfin, en dépit des efforts pour améliorer les capacités statistiques des pays, il n'existe pas encore de véritable cadre d'évaluation des performances permettant d'effectuer le suivi des programmes et projets. ■

CONTRIBUTEURS

Coordinateur national : Benjamin Bonge

Correspondant donneur : Martinus Desmet (Belgique)

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CAP	Cadre d'assistance pays
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
DSCR	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
GFP	Gestion des finances publiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAP	Programme d'actions prioritaires
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut

