

AIDE EXTÉRIEURE, CONDITIONNALITÉ ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS : QUEL DEGRÉ D'APPROPRIATION ET DE COORDINATION EN RDC ?

par François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye

Abstract

A topic of much debate within the development community is how to effectively increase aid to poor countries. The prevailing view is that official donors' assistance should be given selectively to highly performing poor countries. This paper posits that post-conflict countries should constitute an important exception to the policy. The DRC e.g. with its rich natural resources is a country the aid for which should not be reduced because of its weak performance. Increased help will enable it to acquire efficient institutions and implement better policies; moreover, it will also create a climate conducive to higher growth rates and to a reduction of the poverty rate.

According to the « new aid paradigm », three other major challenges thus arise in the DRC with respect to the mobilization of a substantial ODA: 1) the translation of the newly adopted PRSP in a coherent action plan; 2) the alignment of donors' policies with the priorities of the above mentioned PRSP; and 3) a better coordination of the various donors and an improved management of the external resources. Good governance, in a broad sense, remains essential here. The international financial community should not hold back its aid.

1. INTRODUCTION

L'aide publique au développement (APD), en constante baisse dans les années 1980, puis quasiment suspendue en République Démocratique du Congo durant toute la décennie 1990, a connu une certaine reprise depuis l'année 2002. On se serait attendu ici à ce que le regain du flux d'aide extérieure soit significatif en raison précisément du contexte de « pays post-conflit » et de l'ampleur de la crise économique ambiante. Bien que se trouvant – comme le Burundi et le Rwanda – dans une situation de dépendance grandissante de l'aide, le Congo est l'un des deux « orphelins de l'aide dans la région des Grands Lacs »¹. Figurant sur la liste des 35 « Etats fragiles »², il s'est retrouvé systématiquement, jusqu'en 2002, à la troisième place des pays ayant reçu l'APD par habitant la moins élevée³.

Les défis d'une augmentation efficace de l'aide vers les pays à faibles revenus sont au cœur des débats au sein de la communauté du développement. Les avis sont partagés entre d'une part la nécessité d'accroître l'aide en leur faveur et, d'autre part, l'intérêt d'en limiter le volume pour une certaine

¹ Voir MARYSSE, S., ANSOMS, A., CASSIMON, D., «Les 'Chouchous' et les 'Orphelins' de l'aide dans la région des Grands Lacs : la géopolitique des flux financiers», *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 120.

² OECD, *Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2005 Report*, Fragile State Group (FSG), June 2006.

³ L'APD nette par habitant en RDC est cependant passée progressivement de 2,7 dollars en 1999 à 3,8 dollars en 2000 ; 5,2 dollars en 2001 ainsi que 22,7 dollars et 101,2 dollars respectivement en 2002 et 2003.

catégorie de pays. Si traditionnellement ce sont des considérations d'influences politiques et diplomatiques ou de positionnement stratégique qui ont dominé l'octroi de l'aide⁴, on note aujourd'hui que, depuis la remise en question de l'aide pour cause d'inefficacité⁵, sa finalité et ses modalités ont été revues.

L'argument principal en faveur de l'aide – appuyé par les travaux respectifs de Burnside et Dollar⁶ ainsi que de Collier et Dollar⁷ – est que l'aide conduit à une croissance additionnelle permettant ainsi de favoriser la réduction de la pauvreté. Désormais, le principe prôné est celui d'allouer l'aide de façon sélective aux pays pauvres performants et dotés de bonnes institutions et politiques⁸. Un nouveau cadre d'intervention est défini par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la transcription de ceux-ci au plan national dans les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ce « nouveau paradigme » de l'APD, dont la cohérence est questionnable⁹, constitue pourtant une conditionnalité procédurale imposée désormais aux éventuels pays bénéficiaires. *A posteriori*, ce paradigme est censé répondre aux nouveaux principes d'appropriation nationale des objectifs en matière de réduction de la pauvreté, d'harmonisation et d'alignement des politiques des donateurs, confirmés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide¹⁰.

L'argumentation pour la limitation de l'aide est généralement bâtie autour de la faible capacité d'absorption de l'aide dans les pays du Sud. Passé un certain niveau d'aide¹¹, pense-t-on, celle-ci présente des rendements marginaux décroissants, à cause principalement du « syndrome hollandais » – phénomène selon lequel des niveaux élevés d'aide peuvent avoir une influence négative sur la compétitivité de l'économie et sur les perspectives de

⁴ Voir SEVERINO, J.-M., CHARNOZ, O., “Les ‘mutations imprévues’. Etat des lieux de l'aide publique au développement”, *Afrique contemporaine*, n° 213, 2005-1.

⁵ WORLD BANK, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, 1998.

⁶ BURNSIDE, C., DOLLAR, D., “Aid Policies and Growth”, *American Economic Review*, 90, 2000.

⁷ COLLIER, P., DOLLAR, D., “Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals”, *World Development*, 29 (11), 2001 ; COLLIER, P., DOLLAR, D., “Aid Allocation and Poverty Reduction”, *European Economic Review* 46(8), 2002.

⁸ Ce principe de « sélectivité » serait à la base par exemple du fait que le Rwanda – présenté souvent comme un ‘bon élève’ des institutions de Bretton Woods – a bénéficié d'une APD par tête plus importante que le Burundi et la RDC. Les aspects technocratiques de la gouvernance semblent l'avoir emporté sur ceux politiques plus sensibles, comme l'ont argumenté MARYSSE, S., ANSOMS, A. CASSIMON, D., *op. cit.*

⁹ Voir par exemple RENARD, R., “The Cracks in the New Aid Paradigm”, *Discussion Paper/2006.01*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, January 2006. Et aussi, DIJKSTRA, G., “PRS processes and harmonization & alignment: Reflections on aid effectiveness”, Paper presented at the International IOB Conference on *Challenging the Poverty Reduction Paradigm*, Antwerp, 16 and 17 November 2006.

¹⁰ OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, CAD, 2005.

¹¹ Ce point de saturation n'est pas absolu. Des études le chiffrent à environ 30% du PIB chez les pays solides et 6% chez les pays fragiles.

croissance.¹² Une aide extérieure massive susciterait en outre une éviction à court terme des recettes fiscales, amollissant ainsi la volonté des gouvernants de mettre en place de solides institutions. Perçue comme une « rente », à l'instar de certaines ressources naturelles, l'aide est susceptible d'être capturée par l'élite au pouvoir, au détriment des actions porteuses de développement.¹³ Ceci rejoint, du côté négatif, le jugement porté sur le rôle néfaste des institutions dans des « Etats faillis ».

Mais il y a comme un « paradoxe » dans les liens entretenus par l'aide et les institutions.¹⁴ Traditionnellement, l'aide était mise par les donateurs au service de la consolidation des institutions, dans les pays jugés mal gérés. Ce qui explique, même aujourd'hui, la popularité jamais démentie, auprès des bailleurs de fonds, des programmes dits de « renforcement des capacités ». Visiblement, la nouvelle approche de l'APD fondée sur la sélectivité prend le contrepied du courant antérieur. Il est un fait que des pays ayant de bonnes institutions ont aussi connu de bonnes performances économiques avec l'aide reçue. Il est par ailleurs possible que certains pays demeurent peu performants, non pas seulement du fait de leurs faibles institutions, mais aussi parce que cette même situation les écarte précisément de toute possibilité d'aide au développement.

Une étude de Chauvet et Guillaumont¹⁵ suggère que l'efficacité de l'aide est déterminée plus par les perspectives d'amélioration des politiques économiques que par la qualité présente de ces politiques. Autrement dit, l'effet positif de l'aide serait d'autant plus important que la qualité des politiques économiques est initialement faible. Dans ce cas, si l'on admet que l'aide agit sur la croissance, sa contribution marginale est donc susceptible d'être d'autant plus importante que les politiques économiques sont initialement mauvaises. Ce qui justifierait une certaine aide même aux pays pauvres peu performants.

Face à cette catégorie de pays, la Banque mondiale préconise aux donateurs de se concentrer sur le dialogue sans un soutien budgétaire important, aussi longtemps que les pays assistés ne s'engagent pas dans un processus de réformes soutenu. « *If commitment, money – if not, ideas* »¹⁶. Encore une fois, il s'agit là d'une conditionnalité procédurale qui exige la mise en place des actions déterminantes pour les résultats souhaités, notamment à travers le renforcement institutionnel. La démarche elle-même est conçue pour concilier

¹² AMPROU, J. et L. CHAUVET, "Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats", *Notes et Documents*, N° 6, Agence Française de Développement, 2004, p. 78.

¹³ MOSS, T., PETTERSSON, G., VAN DE WALLE, N., "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa", forthcoming in EASTERLY, W. (ed.), *Reinventing Foreign Aid*, MIT Press, 2007.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ CHAUVET, L., GUILLAUMONT, P., "Aid Effectiveness in an Unstable Environment", *mimeo*, Université d'Auvergne, CERDI, 2004.

¹⁶ WORLD BANK, *op. cit.*, p. 58.

appropriation et conditionnalité. Ce qui suppose un engagement réciproque des parties prenantes¹⁷.

Le point de vue soutenu dans cet article est que les pays en situation d'après-guerre constituent, comme le pensent Collier et Hoeffler¹⁸, une exception importante à la proposition selon laquelle l'aide devrait être moins importante dans les pays ayant de mauvaises politiques. En situation post-conflit, la nécessité de reconstruire, conjuguée à l'effondrement de l'économie, laisse présager que l'aide peut y être particulièrement utile et efficace, sous réserve naturellement que la corruption et la faiblesse des administrations au sortir des guerres civiles ne minent l'efficacité même de l'aide. S'agissant du Congo, son statut de pays post-conflit prend encore plus de relief au regard de ses vastes potentialités dormantes. Les enjeux perçus ne sont pas que de se doter de bonnes institutions et politiques pour échapper à la sélectivité de l'aide et de recréer un climat propice à la relance, mais surtout de s'assurer que l'aide dispensée en sa faveur fait l'objet d'une coordination efficace.

Les quatre sections suivantes sont consacrées successivement (i) à l'examen de la nature et l'importance de l'APD mobilisée en 2002-2005 au titre de la stratégie de sortie de crise ; (ii) à la problématique de la conditionnalité procédurale et la qualité des institutions ; (iii) à l'aide extérieure et le renforcement des capacités ; et (iv) aux défis et perspectives de la coordination de l'aide en RDC. Le renforcement des capacités étant déterminant pour l'efficacité de l'aide, nous nous appuyerons sur le bilan dressé par le Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités (SENAREC) pour étayer la nécessité de coordonner les actions des bailleurs de fonds impliqués dans l'exécution du Programme National d'Urgence pour le Renforcement des Capacités (PNURC).

2. AIDE ET STRATÉGIE DE SORTIE DE CRISE EN RDC : UN DIALOGUE SANS APPUI FINANCIER CONSÉQUENT

2.1. Le contexte

A la veille de la reprise de la coopération structurelle en 2002, la crise congolaise était loin d'être résorbée au regard de son caractère multidimensionnel. Il s'agissait en effet d'une triple crise : (i) une crise de légitimité politique attestée par la longue transition initiée au pays depuis avril 1990 ; (ii) une crise économique que des programmes d'ajustement classique, souvent interrompus en cours d'exécution, n'ont réussi à maîtriser ; (iii) et une crise humanitaire aggravée par la pauvreté rampante et par les retombées des deux guerres, éclatées en 1996 et 1998. Sortir rapidement de cette situation

¹⁷ Voir CONTAMIN, B., MILANESI, J., MONTAUD, J.-M., "Vers une aide plurielle au développement ? Entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles", *Document de travail DT/127/2006*, IFRéDE-GRES, Université Bordeaux IV, p. 5.

¹⁸ COLLIER, P., HOEFFLER, A., "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies", *Policy research working paper no. 2902*, The World Bank, 2002.

apparemment inextricable revêtait donc des enjeux majeurs, tant pour la stabilité politique de la RDC et des autres pays de la sous-région que pour la création des conditions propices à la reprise de l'économie nationale.

Le schéma de sortie de crise en trois phases, concocté avec la communauté internationale¹⁹ et centré sur trois objectifs essentiels²⁰, a comporté des engagements réciproques. En l'occurrence, le gouvernement congolais s'est engagé, au plan économique, à mettre en œuvre une gamme étendue de mesures économiques et de réformes structurelles et, au plan politique, à faire aboutir le processus démocratique au bout d'une période de transition initialement fixée à trois ans. La communauté internationale s'est engagée à fournir une assistance technique, à apporter un soutien financier à la fois conséquent et à propos, ainsi qu'à assurer la coordination de l'ensemble de l'aide extérieure.

Le processus de normalisation de la vie politique, entamé en juin 2003 et prévu pour s'achever en juin 2005, n'a atteint son point culminant qu'en 2006 avec l'organisation des élections générales, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles institutions politiques et à des dirigeants passablement 'légitimés'. Il subsiste cependant deux pans importants de l'échafaudage à parachever : la formation d'une armée intégrée et disciplinée, ainsi que la réforme définitive de l'administration publique. Au plan économique, les résultats obtenus en matière d'inflation, de taux de change et de taux de croissance du PIB réel en 2002-2005 risquent de vite s'estomper si la gouvernance économique n'est pas redressée et solidement encadrée.

2.2. Ressources extérieures décaissées en 2002-2005

Face aux objectifs et au regard de l'ampleur des besoins, une aide diversifiée s'est mise en place avec comme principaux bailleurs :

- au plan multilatéral : les agences des Nations Unies (OCHA, UNFPA, FAO, UNICEF, HCR, HCDH, UNESCO, OIT, OMS, PAM, PNUD), la Banque Africaine de Développement, la Banque mondiale, la Commission Européenne, le Fonds monétaire international et la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique ;
- au plan bilatéral : les pays de l'Union Européenne (Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne, Suède) et les autres pays (Afrique du Sud, Canada, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Japon, Suisse).

Comme on peut le constater sur la figure 1 ci-après, grâce à la reprise de la coopération structurelle en 2002, l'APD totale chiffrée à quelque 352,3 millions de dollars en 1999 est passée à 2,8 milliards de dollars en 2005. Elle est majoritairement

¹⁹ Voir GONS, J., "Structural and Sectoral Policies and Their Sequencing", in CLEMENT, J. A. P. (ed.), *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa. Lessons from the Democratic Republic of the Congo*, International Monetary Fund, 2004, pp. 281-302. Et aussi, THE WORLD BANK, "Transitional Support Strategy for The Democratic Republic of the Congo", *Report no. 27751*, January 26, 2004.

²⁰ Les objectifs visés ont consisté en (i) la stabilisation économique et politique ; (ii) la réhabilitation des infrastructures et la relance de l'économie ; (iii) la normalisation de la vie politique et la consolidation du processus de développement.

d'origine multilatérale (74,6%) contre 25,4% provenant des donateurs bilatéraux, en 2002-2005. Sur la figure 2, la décomposition de l'APD par sous-groupes de contributeurs fait ressortir la part grandissante des débours provenant des institutions financières internationales (Banque africaine de Développement, Banque mondiale, Commission Européenne et Fonds monétaire international), identifiées ici sous l'étiquette « Autres Multilatéraux », par opposition à la catégorie « Agences des Nations Unies ». Du côté des bailleurs bilatéraux, les pays de l'Union Européenne surclassent, comme on devait s'y attendre, du fait des liens historiques et de proximité, les autres partenaires au développement non européens (Afrique du Sud, Canada, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Japon et Suisse).

S'agissant de l'importance de chacun des bailleurs au sein de leurs sous-groupes respectifs, l'Union Européenne s'adjuge 44%, puis viennent la Banque mondiale et le FMI avec respectivement 40% et 14%, chez les « Autres Multilatéraux ». Quant aux Agences des Nations Unies, c'est le PNUD qui se place en tête avec 40%, suivi du PAM (24%) et de l'UNICEF (17%). Se posent comme les plus grands bailleurs de l'Union Européenne : la Grande-Bretagne (33%), les Pays-Bas (26%) et la Belgique (21%).

Figure 1. Décaissements des ressources extérieures par catégories de bailleurs
(en milliers de USD)

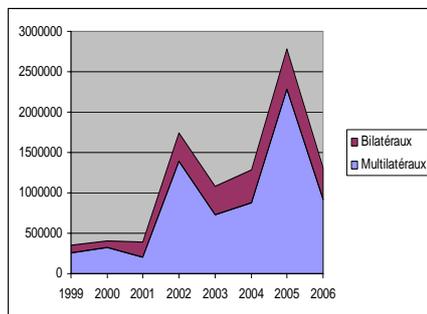


Figure 2. Décomposition de l'APD par sous-groupes de bailleurs
(en milliers de USD)

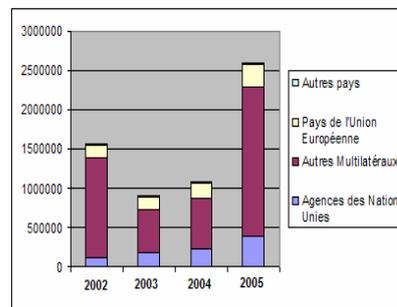
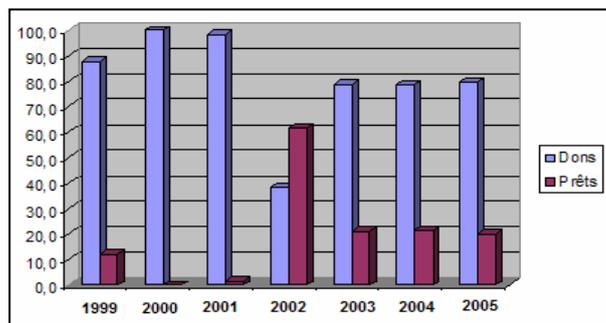


Figure 3. Evolution de l'APD par instruments en 1999-2005 (en %)



Source : RDC, Comité de Coordination des Ressources Extérieures.

Les données des figures 1 à 3 proviennent sans doute d'une source statistique nationale. Mais la définition d'APD est très différente de celle utilisée ailleurs dans le texte (CAD/OECD). Par exemple le CAD donne les volumes suivants pour l'APD : 5,416 milliards (2003), 1,824 milliards (2004), et 1,828 milliards (2005). Ce qui est très différent de la figure 2. Une source possible de divergence est le traitement des remises de dettes, une autre que la source congolaise pour 2005 semble être basée sur des promesses des bailleurs plutôt que sur des décaissements effectifs.

L'APD tend à être véhiculée au Congo essentiellement à travers les dons, comme on peut constater sur la figure 3 ci-dessus. Hormis en 2002, la part relative des dons s'est élevée en moyenne à 79% contre 21% pour les prêts. Il importe cependant de signaler que les prêts – accordés essentiellement par la Banque africaine de Développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international – se sont exceptionnellement élevés à 61,7% en 2002 pour ainsi permettre à la RDC, après une longue période de non assistance, de normaliser ses relations auprès de ces mêmes institutions financières internationales.

Le Congo – pays certes doté de riches ressources naturelles, mais pauvre et post-conflit – a bénéficié d'environ 6,9 milliards de dollars américains en 2002-2005, contre par exemple 1,1 milliard de dollars en 1999-2001. Bien que très diversifiée, cette APD s'est fortement modifiée dans sa structure au cours des dernières années, comme l'indique le tableau 1 ci-dessus. Durant la période de gel de la coopération au développement, l'essentiel de l'aide extérieure s'était limitée à l'aide humanitaire (31,3%), à l'assistance technique (13%) et à quelques projets de développement (11,1%). Quoique toujours significative, la rubrique « Aide humanitaire » semble avoir cédé en 2002-2005 une partie de son poids antérieur au profit des rubriques telles que « Aide budgétaire ou financière » (26%), « Appui à la démocratie et Etat de droit » (14,3%) et « Équipements et infrastructures » (11,6%).

Cette orientation de l'APD est en partie conforme aux objectifs visés par la stratégie de sortie de crise mise en place. Toutefois, s'agissant d'un pays classé comme peu performant, à cause précisément de ses faibles institutions et politiques, il est surprenant qu'une portion incongrue de ressources extérieures soit consacrée à l'« Assistance technique », aux « Projets de développement » et au « Renforcement des capacités ». Cette orientation de la politique d'aide au développement mérite d'être cernée de plus près.

Tableau 1. Décaissements de l'APD par nature

Rubriques d'aide	Cumul 1999-2001		Cumul 2002-2005	
	Milliers de USD	%	Milliers de USD	%
Aide alimentaire	67513	5,9	279735	4,1
Aide budgétaire ou financière	3809	0,3	1825326	26,5
Aide d'urgence	112632	9,8	70836	1,0
Aide humanitaire	360046	31,3	1728247	25,1
Appui à la démocratie et Etat de droit	126173	11,0	988953	14,3
Assistance technique	149498	13,0	208552	3,0
Equipement et infrastructures	63646	5,5	717007	11,6
Indéterminé	0	0,0	91	0,0
Microprojets	7867	0,7	39207	0,6
Multinature	30444	2,6	77586	1,1
Projets de développement	127511	11,1	437250	6,3
Renforcement des capacités	100988	8,8	442184	6,4
Total	1150127	100,0	6894924	100,0

Source : RDC, Comité de Coordination des Ressources Extérieures.

Même remarque : données non compatibles avec celles du CAD.

3. LA PROBLÉMATIQUE DE LA CONDITIONNALITÉ ET LA QUALITÉ DES INSTITUTIONS

Comme rappelé dans l'introduction de cet article, pour une bonne partie de la communauté du développement, l'aide n'est efficace que dans un bon environnement institutionnel. Ce qui fonde le critère de sélectivité de l'aide en faveur des pays pauvres performants. Rompant avec la logique ancienne de l'aide centrée uniquement sur l'offre, la communauté des bailleurs est aussi acquise à l'idée que l'aide est d'autant plus efficace qu'elle répond aux attentes des pays receveurs eux-mêmes. Cette prise en compte de l'appropriation a influé sur les formes de la conditionnalité de l'aide. A la conditionnalité *ex-ante*, basée sur les moyens à mettre en œuvre par les pays bénéficiaires, on tend en effet à substituer une conditionnalité de type *ex-post*, centré sur les résultats. En même temps, il y a renforcement de la conditionnalité *procédurale*, qui consiste à mettre en place certaines actions considérées comme déterminantes pour l'atteinte des résultats escomptés. Le cadre du DSRP est une illustration type de la conditionnalité procédurale, qui est implicitement contenue dans l'exigence même de soumettre ce document d'abord à un processus interne de consultations participatives, puis à l'approbation des instances gouvernementales, ainsi qu'aux conseils d'administration respectifs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Il en est de même du mécanisme d'accès à l'Initiative PPTE.

Bien que les institutions de Bretton Woods parlent maintenant d'une conditionnalité « rationalisée » ou plus allégée de l'aide (*streamed*

conditionality)²¹, il apparaît que les marges de manœuvre concédées aux pays receveurs sont bien étroites, dès lors que l'accès à une APD conséquente est tributaire de la disponibilité d'un bon DSRP et de l'accès aux points de décision et d'achèvement de l'Initiative PPTE. Il s'agit là, comme l'atteste l'expérience congolaise, de deux exercices difficiles à mener. Il faut d'une part disposer d'une expertise confirmée pour faire aboutir le DSRP dans les délais et, d'autre part, faire des progrès substantiels en matière de gestion macroéconomique et de réformes structurelles pour prétendre au mécanisme d'allègement de la dette extérieure.

Démarré en novembre 2003, le processus de l'élaboration du DSRP n'a abouti qu'en juillet 2006, alors que la réussite du Programme Economique du Gouvernement – l'un des préalables pour accéder au point d'achèvement de l'initiative PPTE – était déjà très compromise. Ce qui relance, encore une fois, la problématique de la faiblesse des institutions et des politiques. Sélectivité et conditionnalité de l'aide doivent ainsi avoir agi négativement sur le volume d'APD accordée à la RDC en 2002-2005.

4. AIDE EXTÉRIEURE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Pour être efficace, l'aide doit atteindre une certaine masse critique. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'inefficacité de l'aide : forte conditionnalité imposée par les bailleurs de fonds, mauvaise affectation de l'aide, faibles capacités d'absorption. A défaut de réformes institutionnelles suffisantes par les pays récipiendaires ou efficaces pour absorber l'aide, les pays développés peuvent directement ou indirectement fournir une assistance afin de créer un environnement économique et institutionnel propice à la croissance de l'aide. Dans cette section, il s'agit d'appréhender la qualité, la pertinence ainsi que l'efficacité des apports extérieurs au Programme National d'Urgence de Renforcement des Capacités (PNURC).

En application des recommandations des partenaires au développement, la RDC a défini en 1999 son programme d'urgence pour le renforcement institutionnel et des capacités humaines articulé sur les quatre domaines suivants : (i) le pilotage de l'économie et des secteurs (formulation et coordination des politiques, réglementation, collecte et analyse des données) ; (ii) la mobilisation, l'allocation et le contrôle des ressources financières ; (iii) la livraison des biens et services publics de base ; (iv) la gouvernance administrative et judiciaire.

Les partenaires au développement ont en même temps adhéré au principe de la mise en place d'une structure gouvernementale – le Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités « SENAREC » – comme cadre institutionnel de coordination unique de leurs actions.

²¹ THE WORLD BANK, *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences, and Lessons*, Washington D.C.

Tableau 3. Interventions des bailleurs dans le processus de renforcement des capacités (en millions de USD)

	Financement prévu	Cumul décaissements 2001-2004	Solde à décaisser	Taux d'exécution (en %)
Activités passant par le PNURC	430,36	140,94	289,42	32,7
Multilatéraux	358,59	109,94	248,65	30,7
<i>Agences des Nations Unies</i>	30,49	22,01	8,48	72,2
PNUD	24,31	15,99	8,32	65,8
UNICEF	1,16	1,12	0,04	96,5
UNFPA	3,39	3,27	0,12	96,5
FAO	1,62	1,62	0,00	100,0
OMS	0,01	0,01	0,00	100,0
<i>Autres Multilatéraux</i>	328,10	87,93	240,17	26,8
Banque mondiale	236,35	62,84	173,51	26,6
Union Européenne	46,96	18,47	28,45	39,4
BAD	38,00	2,43	35,57	6,4
ACBF	3,15	0,86	2,29	37,5
FMI	3,33	3,33	0,00	100,0
BADEA	0,35	-	0,35	0,0
Bilatéraux	71,64	30,90	40,74	43,1
Belgique	14,15	1,61	12,54	11,6
France	34,07	20,64	13,43	60,6
Canada	3,26	3,26	0,00	100,0
Afrique du Sud	13,00	-	13,00	0,0
Pays-Bas	1,12	0,27	0,85	24,1
DFID (Grande-Bretagne)	1,83	0,91	0,92	49,7
Chine	3,61	3,61	0,00	100,0
<i>Gouvernement congolais</i>	0,60	0,60	0,00	100,0
<i>ONG internationales</i>	0,13	0,10	0,03	76,9
Activités hors domaines	81,63	67,42	14,21	82,6
<i>Dans le cadre du PNURC</i>	25,60	18,00	7,60	70,3
<i>En dehors du PNURC</i>	56,03	49,42	6,61	88,6
TOTAL GENERAL	511,99	208,36	303,63	40,7

Source : SENAREC, *Bilan et perspectives du processus de renforcement des capacités en RDC (2001-2004)*

Arrêté à 16,27 millions de dollars, le coût initial du programme s'est avéré au démarrage nettement en deçà des réalités. Les engagements des partenaires extérieurs impliqués dans le processus ont atteint un montant de USD 511,99 millions dont USD 430,23 millions affectés aux activités qualifiées de renforcement des capacités institutionnelles et humaines. Sur cette somme, les décaissements sont évalués à USD 140,94 millions, soit un taux d'exécution de 32,7%. Plusieurs activités de renforcement des capacités ont été réalisées par les partenaires en dehors du PNURC. Celles-ci représentent 73,17% des engagements contre 26,83% dans le cadre du PNURC.

Le bilan effectué par le SENAREC permet de faire un certain nombre de constats intéressants. Les interventions des bailleurs en matière de renforcement des capacités ont connu une certaine lenteur dans leur mise en œuvre du fait de la complexité des procédures. Une majeure partie des interventions liées aux activités de renforcement des capacités semble cadrer avec les grands axes prioritaires du PNURC ciblés par le gouvernement. De nouveaux axes – tels que la réforme de la fonction publique, l'élaboration du DSRP et la mise en place des institutions politiques de la transition – ont été introduits par les bailleurs, reflétant en cela les mutations intervenues dans le programme à la suite de la reprise de la coopération structurelle. D'autres bailleurs non traditionnels se sont impliqués dans le programme, à savoir : les Pays-Bas, le DFID, l'ACBF et la BADEA. Quoique chargé de la coordination, le SENAREC n'assure à ce jour le suivi que d'un nombre limité d'activités de renforcement des capacités des bailleurs de fonds. Des unités décentralisées et des agences d'exécution ont été mises en place par certains bailleurs pour assurer l'encadrement de leurs activités de renforcement des capacités. Une telle multiplication des structures est loin de garantir la pertinence des activités menées, ni de faciliter leur coordination et une allocation efficiente des ressources.

Ainsi, il a manqué une cohésion dans les actions menées en rapport avec l'appui matériel apporté aux services publics. La fourniture des équipements informatiques a été faite dans certains cas en faveur des structures disposant des capacités matérielles suffisantes. *« Dans le domaine du renforcement des capacités humaines, le manque de cohésion résultant de la dispersion des interventions a abouti à ce que certains agents et cadres de l'administration publique ont été formés plusieurs fois sur les mêmes matières, et ce, grâce au financement de différents bailleurs. A la longue, ces séminaristes n'ont pu avoir comme seule motivation que de bénéficier des indemnités de transport qui leur étaient allouées. »*²² Comme quoi, on est ici en présence d'un genre nouveau de « capture de l'aide », qui bénéficie directement aux agents et fonctionnaires de l'Etat !

La présence de nombreux donneurs tend généralement à générer un ensemble complexe de problèmes liés à leur coordination. Dans le cas du PNURC, la multitude des bailleurs avec leurs programmes particuliers a quelque peu desservi l'appropriation des objectifs nationaux. En outre, les différents bailleurs, étant concernés essentiellement par la visibilité des résultats pouvant justifier leurs budgets respectifs d'aide, n'ont pas hésité, dans certains cas, à pratiquer le « braconnage » du personnel compétent des services de l'Etat ; ce qui pourrait rendre encore plus aigu le problème de l'absorption de l'aide.

²² SENAREC, *op. cit.*, p. 30.

5. DÉFIS DE LA COORDINATION DE L'AIDE ET PERSPECTIVES

Ce qui manque ici est une discussion de l'importance majeure accordée par les bailleurs aux DSRP. C'est pour eux la clé magique qui permet d'ouvrir la porte aux nouvelles modalités de l'aide et un autre rapport entre la communauté des bailleurs et le gouvernement. Par ailleurs, fin 2006 les bailleurs ont conjointement produit un Country Assistance Framework qui est l'expression de cette volonté. Ce document et ce qu'il implique comme amorcement d'un dialogue politique avec le nouveau gouvernement me semble être beaucoup plus important que tout ce qui est discuté ici!

Innovant par rapport au modèle traditionnel de l'aide, la communauté internationale des bailleurs a opté désormais pour une meilleure prise en compte de la demande. Pour une efficacité renforcée de l'APD, elle a placé au centre de l'architecture actuelle – bâtie autour des OMD et du cadre du DSRP – les principes clés d'appropriation nationale des objectifs, d'harmonisation et d'alignement des politiques des donateurs. Ce faisant, malgré son allègement, la conditionnalité de l'aide est devenue plus procédurale et centrée sur les résultats plutôt que sur les moyens exigés des pays receveurs. Dans ce nouvel environnement, comme l'analyse précédente a tenté de le montrer, les enjeux pour la RDC – pays pauvre, post-conflit et peu performant – ne sont pas que de se doter de bonnes institutions et politiques pour pouvoir accéder à davantage d'aide, mais surtout de s'assurer que l'aide dispensée en sa faveur fait l'objet d'une coordination à même d'en accroître l'efficacité.

D'une manière générale, le problème de coordination aurait été plus simple si l'on était en face d'un seul bailleur, comme ce fut le cas avec le Plan Marshall de reconstruction de l'Europe d'après-guerre, pris totalement en charge par les Etats-Unis. Ces derniers ont également pourvu à la majeure partie des besoins économiques de base et à la sécurité d'Israël et de l'Egypte, signataires des accords de paix de Camp David, en leur allouant chaque année une aide respective de 2 milliards et 3 milliards de dollars. Aujourd'hui, avec la fréquence des conflits dans le monde et l'implication d'une large panoplie d'intervenants, on voit se multiplier le nombre d'acteurs intéressés à la fourniture de l'aide pour des raisons différentes. Dans le cas de la Cisjordanie et de Gaza, ce sont 50 donateurs bilatéraux et multilatéraux qui étaient intervenus, tandis qu'ils étaient au nombre de 60 en Bosnie-Herzégovine²³.

Face à une multitude des bailleurs, on ne peut que s'attendre à une diversité de finalités de l'APD elle-même et à des approches différentes pour la dispenser. En RDC, malgré l'existence de plusieurs bailleurs impliqués notamment dans le programme de renforcement des capacités, une analyse de leurs pratiques a révélé trois choses très importantes. Primo, plusieurs activités de renforcement des capacités ont été lancées et menées par des bailleurs en

²³ BANQUE MONDIALE, "Coordination et reconstruction post-conflit : la Cisjordanie et Gaza", *Précis*, n° 185, printemps 1999.

dehors du PNURC. Secundo, la plupart de ces actions ne sont pas bien définies et se trouvent diluées dans un programme global de chacun des bailleurs, sans que les objectifs poursuivis concourent nécessairement au renforcement effectif des capacités institutionnelles et humaines. Tertio, plusieurs bailleurs ont mis en place des unités décentralisées de coordination ou des agences d'exécution de leurs activités de renforcement des capacités. Ce qui implique que l'aide budgétaire est loin de servir d'instrument privilégié de l'APD, comme le recommande les institutions du financement du développement, pour permettre un meilleur suivi des actions entreprises. Ce dernier constat s'applique aussi aux autres domaines d'intervention des bailleurs de fonds en RDC.

Améliorer l'efficacité de l'aide, au Congo, passe notamment par : (1) une plus grande intégration de l'aide budgétaire dans les pratiques actuelles des bailleurs de fonds tant bilatéraux que multilatéraux ; (2) le renforcement des capacités institutionnelles et humaines ; (3) l'amélioration de la capacité d'absorption nationale de l'aide. Ces trois actions ont des interrelations et concourent à l'efficacité même de l'aide. En effet, la première action permettrait une meilleure coordination et suivi de la gestion de l'aide. Mais, sans de solides institutions et des compétences humaines aguerries, la gestion efficace de l'aide budgétaire poserait problème. De même la capacité d'absorption de l'aide gagnerait beaucoup d'un bon renforcement des capacités institutions et humaines.

Anvers, décembre 2006