

**République démocratique du
Congo: Rapport de mise en
œuvre de la stratégie de
croissance et de réduction de la
pauvreté — Note consultative
conjointe**

République démocratique du Congo : Rapport de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté — Note consultative conjointe

Cette note consultative conjointe sur le rapport de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté de la République démocratique du Congo a été élaborée par une équipe des services du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale comme document de référence pour les consultations qui ont lieu périodiquement avec le pays membre. Elle a été établie à partir des informations disponibles au 16 juin 2010, date à laquelle elle a été achevée. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités congolaises ni celles du Conseil d'administration du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents autorise la suppression d'informations délicates.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet: <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars EU l'exemplaire

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Note consultative conjointe sur le Rapport de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté

Préparé par les services du Fonds monétaire international
et de l'Association internationale de développement

Approuvé par Mark Plant et Christian Mumssen (FMI)
et Obiageli K. Ezekwesili (IDA)

15 juin 2010

I. APERÇU GÉNÉRAL

1. **La présente note consultative conjointe des services de l'AID et du FMI (JSAN) passe en revue le Rapport de mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) d'avril 2010 de la République démocratique du Congo (RDC).** Les autorités de la RDC ont achevé leur premier document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté couvrant la période 2006–08 en juillet 2006 ; ce document a été examiné par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en mai et septembre 2007, respectivement. Dès sa prise de fonction en avril 2007, le nouveau gouvernement élu a confirmé sa détermination à mettre en œuvre la stratégie et a élaboré un Plan d'actions prioritaires (PAP) pour la période de juillet 2007 à décembre 2008 afin d'orienter la mise en œuvre de la SCRP. À l'issue d'une revue de la SCRP sur la période d'avril 2007 à décembre 2008, le gouvernement a conclu que la mise en œuvre devait être renforcée afin de pouvoir atteindre les objectifs. De manière plus précise, il fallait mieux aligner les dépenses budgétaires sur les priorités du gouvernement et accroître l'efficacité des interventions de l'État. Les autorités ont donc décidé de prolonger la période de mise en œuvre de la SCRP jusqu'à fin 2010 afin d'accorder suffisamment de temps pour atteindre les objectifs et de préparer une SCRP de deuxième génération.

2. **La première SCRP complète de la RDC a servi de fondement à la politique économique des autorités durant une période de transition particulièrement délicate.** Une nouvelle constitution a été adoptée en 2005 et les premières élections démocratiques en 40 ans ont eu lieu en 2006. Les politiques et les réformes visées par la SCRP ont été appuyées par la communauté internationale. Cependant, comme le note le Rapport de mise en œuvre, l'exécution de ces politiques a été compliquée par l'absence d'un programme formel appuyé par le Fonds monétaire international (FMI), attribuable aux difficultés de mise en œuvre des politiques macroéconomiques durant une période d'instabilité et de rapides changements institutionnels.

3. **Le Rapport de mise en œuvre note les difficultés d'exécution de la SCRP dans un environnement institutionnel en rapide évolution.** La Constitution de 2006 reconnaît aux autorités provinciales un rôle fondamental dans l'acheminement des services de santé, d'éducation et d'agriculture (à savoir la décentralisation budgétaire). Durant la période examinée, la décentralisation des services a été inégale d'une province à l'autre du fait des différences de capacité institutionnelle. Les moyens à la disposition des autorités provinciales augmentent progressivement et représentaient environ 2 % du PIB en 2009, compte non tenu des fonctionnaires provinciaux directement rémunérés par l'État. Les services de l'AID et du FMI signalent que dans ce contexte il importe d'insister de plus en plus sur le renforcement de la gestion des finances publiques et la fourniture de services sociaux prioritaires au niveau des provinces.

4. La présente JSAN passe en revue le Rapport de mise en œuvre et présente l'avis des services des deux institutions sur la mise en œuvre et les améliorations durant la période à venir. La section II examine les données disponibles sur le diagnostic de la pauvreté, et la section III rend compte de la mise en œuvre de la stratégie des autorités et des perspectives de réforme. Le suivi et l'évaluation font l'objet de la section IV. La section V présente des conclusions et questions à débattre.

II. DIAGNOSTIC DE LA PAUVRETÉ

5. **La SCRP de 2006-2010 offre une base solide pour le renforcement et la diversification de l'économie et pour la lutte contre la pauvreté.** La solidité de cette stratégie tient pour beaucoup au vaste processus participatif qui a présidé à sa préparation ; celle-ci a fait intervenir de nombreuses consultations avec les parties prenantes dans différentes provinces du pays. Des enquêtes ont été menées sur l'ensemble du territoire et de vastes consultations avec les populations sur le terrain ont permis de tenir compte de la réalité et des vues des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie.

6. **Malgré le travail de renforcement des capacités de l'Institut national de statistique (INS), le suivi de la pauvreté reste très difficile.** Les données statistiques sur les causes et la répartition de la pauvreté s'appuient sur l'évaluation la plus récente publiée en 2006, et qui s'inspirait de l'enquête 1-2-3 achevée en 2005. Il en ressort que plus de 71 % des ménages congolais vivent en dessous du seuil de pauvreté. Compte tenu de l'évolution du développement

depuis le lancement de la SCRP et du PAP en 2006 et 2007, les services de l'AID et du FMI encouragent le gouvernement à actualiser et renforcer le suivi de la pauvreté en réalisant une nouvelle enquête auprès des ménages. Cela devra aller de pair avec un travail plus intense d'analyse des données recueillies à la faveur d'enquêtes de moindre envergure. Les services des deux institutions notent que par-delà la priorité accordée aujourd'hui à la croissance économique, le SCRP de la prochaine génération pourrait reconnaître explicitement les stratégies gouvernementales destinées à atténuer les vulnérabilités et à assurer une croissance inclusive.

III. AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE ET PERSPECTIVES DE RÉFORME

A. Bonne gouvernance et consolidation de la paix grâce au renforcement des institutions

7. **Le gouvernement de la RDC a entrepris des réformes structurelles et administratives pour améliorer la gouvernance et exécuter la décentralisation énoncée dans la Constitution de 2006.** Au titre des progrès en matière de décentralisation on citera l'adoption de la Loi sur la libre administration des provinces et la plus grande participation des autorités provinciales au processus décisionnel de l'État. Bien que les rôles des autorités centrale et provinciales aient été clairement définis, la mise en œuvre a été lente vu la faiblesse des institutions provinciales. Les services de l'IDA et du FMI saluent les efforts consentis par le gouvernement pour entreprendre un recensement de la fonction publique, mettre en application les départs en retraite obligatoires, mettre en œuvre la réforme du système de la solde et revoir le dispositif légal de l'administration publique.

8. **La SCRP présente les réformes du secteur sécuritaire comme une priorité absolue pour consolider la paix et le développement.** Ces réformes dans les secteurs de la défense, de la police et de la justice sont particulièrement importantes pour surmonter le conflit dans les provinces de l'est. Les services des deux institutions notent certains progrès, tels que la mise en place de deux comités pour la réforme de la police et de la justice : le Comité du suivi de la réforme de la police, établi en 2007 et le Comité mixte de la justice, créé en 2004. On citera parmi les premières mesures vers une amélioration de la gestion des ressources humaines au sein de l'armée la réalisation d'un recensement biométrique qui a permis de détecter et de supprimer les «travailleurs fantômes» puis d'augmenter les traitements. Compte tenu de l'instabilité de la situation, les réformes sécuritaires doivent se poursuivre, y compris en faisant face à la violence de genre. Dans cette perspective, les services des deux institutions encouragent les autorités à adopter le plus rapidement possible les lois organiques et générales pour la police et l'armée, qui sont à l'examen au parlement depuis 2007 et 2009 et qui visent à améliorer la situation des droits de l'homme.

9. **En dépit des efforts consentis jusqu'à présent par les autorités, le manque de responsabilisation et de transparence reste un problème fondamental.** Les services des deux institutions notent qu'un manque apparent ou réel de responsabilisation publique mine le soutien à l'action gouvernementale. L'État est perçu comme absent dans de nombreuses parties du pays et les populations se méfient souvent des services de sécurité. Les services de l'AID et du FMI

engagent les autorités à recourir davantage aux mécanismes de responsabilisation sociale dans la fourniture des services publics afin d'être plus à l'écoute des usagers et d'améliorer la qualité des services. L'enquête de 2010 auprès des usagers fournit des informations utiles pour formuler des mesures dans ce domaine.

B. Résultats macroéconomiques

10. **La gestion macroéconomique s'est considérablement améliorée dans une conjoncture très difficile.** Comme le souligne le Rapport de mise en œuvre, la crise financière mondiale et le conflit dans les provinces de l'est ont pesé sur les résultats macroéconomiques et compliqué l'exécution des politiques macroéconomiques. Le net repli des prix à l'exportation et la compression de la demande extérieure, elle-même imputable à la crise financière mondiale, ont fait reculer la croissance économique, de 6,2 % en 2008 à 2,8 % en 2009. Par ailleurs, l'inflation, qui se situait en moyenne à 14,5 % en 2003–08, s'est propulsée à plus de 100 % en avril 2009 (sur une base annualisée) suite à une forte dépréciation du franc par rapport au dollar EU comme conséquence de l'effondrement des recettes d'exportation et une augmentation du crédit de la banque centrale à l'État à la fin 2008 pour financer des dépenses sécuritaires. L'inflation est par la suite redescendue à 15 % à la fin avril 2010, grâce à la mise en œuvre de politiques monétaire et budgétaire prudentes. Les réserves officielles ont augmenté à sept semaines d'importations à fin 2009, contre une semaine fin 2008, portées par le soutien officiel à la balance des paiements, notamment sous la forme des allocations générale et spéciale de DTS.

11. **La mise en œuvre des politiques macroéconomiques a été globalement satisfaisante.** Les progrès enregistrés sur le front des réformes budgétaires ont renforcé la résilience des recettes suite à la crise financière mondiale. Les recettes de l'État ont augmenté de 7,7 % du PIB en 2003 à environ 16 % en 2009. Les efforts de maîtrise des dépenses — notamment par une meilleure gestion des engagements et un meilleur suivi — ont également atténué l'impact du net ralentissement de l'activité économique sur le déficit budgétaire. Bien que la mise en œuvre de la politique budgétaire ait souffert des difficultés de prévision des liquidités en 2009, ces faiblesses ont ensuite été corrigées. Compte tenu par ailleurs du relèvement des taux directeurs de la banque centrale et de l'absorption de l'excédent de liquidités, les autorités ont été en mesure d'enrayer une croissance monétaire excessive. L'action des pouvoirs publics durant le premier semestre de 2010 a été globalement satisfaisante et les objectifs et cibles du programme pour la fin juin seront vraisemblablement atteints.

12. **Les services des deux institutions jugent approprié le cadre macroéconomique à moyen terme énoncé dans le Rapport de mise en œuvre. Ce cadre est par ailleurs conforme au programme appuyé par la facilité élargie de crédit (FEC), mais ils soulignent qu'il importe de mettre résolument en œuvre des politiques macroéconomiques prudentes afin de renforcer la stabilité macroéconomique.** L'objectif prioritaire de la politique budgétaire est d'éviter de recourir au financement de la banque centrale. Il doit aller de pair avec des mesures de mobilisations des recettes — notamment grâce à des réformes ambitieuses de l'administration fiscal-douanière — et une gestion prudente des dépenses. D'autres réformes sont aussi

nécessaires pour renforcer la discipline budgétaire. Il faudra notamment renforcer le processus de planification et d'exécution budgétaire, en veillant à la concordance des plans budgétaires, des engagements de dépenses et des paiements. Il sera essentiel d'accélérer les réformes en cours afin de recapitaliser la banque centrale et d'asseoir son indépendance pour pouvoir accroître l'efficacité globale de la politique monétaire.

13. La RDC a accompli des progrès notables dans le renforcement de ses finances publiques, mais d'autres mesures s'imposent. Les autorités ont mis en place et consolidé la cellule des gros contribuables à la direction des impôts sur le revenu, grâce à un travail d'informatisation et une amélioration des procédures de recouvrement. Les recettes pourraient être davantage accrues en rationalisant les impôts à faire rendement et en renforçant le recouvrement des recettes provenant du secteur minier. S'agissant de l'administration douanière, un guichet unique a été établi à deux postes frontières clés et l'évaluation des importations a été renforcée. Malheureusement, l'impact de ces mesures a été réduit par le maintien, en parallèle, d'un traitement des dossiers papier. Les services des deux institutions encouragent les autorités à améliorer la facilitation des échanges pour réduire les délais de transit à la frontière et les coûts encourus. En ce qui concerne la gestion des finances publiques (GFP), les autorités ont mis en place des procédures transparentes pour le paiement des demandes de dépenses urgentes et progressé dans la modernisation du cadre légal et réglementaire du système de GFP. Elles ont aussi conçu et adopté une stratégie de réforme de la GFP à moyen terme. Elles ont en outre récemment adopté une loi des marchés publics moderne et ont commencé à constituer les institutions pertinentes. Les services des deux institutions notent que les autorités devront redoubler d'efforts pour améliorer la concordance des plans d'engagement et de trésorerie et du plan budgétaire en devises et procéder à une décentralisation effective. De manière plus générale, un cadre de dépenses à moyen terme doublé de rapports réguliers sur l'exécution budgétaire pourrait contribuer à responsabiliser davantage les ministères dépensiers.

14. Bien qu'elles ne soient pas traitées dans le Rapport de mise en œuvre, les réformes du secteur financier avancent, certes à un rythme lent. S'agissant des réformes bancaires, la Banque Centrale du Congo (BCC) a été restructurée et réorganisée comme première étape vers la recapitalisation et l'indépendance financière. Le contrôle bancaire est également renforcé, de même que la capacité de la banque centrale à mener la politique monétaire. Cependant, plusieurs faiblesses dans la pratique de la supervision doivent être corrigées, dont : i) la réglementation de la classification et du provisionnement des prêts improductifs; ii) les inspections sur pièces au regard de l'adoption et du déploiement de modèles d'alerte précoce; et iii) les inspections sur site, notamment en ce qui a trait à l'analyse approfondie des dossiers de prêt. Les services des deux institutions encouragent les autorités à renforcer la capacité de la banque centrale en matière de contrôle bancaire pour lui permettre de réagir au moment opportun aux problèmes de stabilité du secteur financier, en étroite concertation avec le Ministère des Finances.

15. La viabilité de la dette doit passer par des politiques prudentes de gestion de la dette. À cet égard, les autorités congolaises ont géré attentivement la négociation de l'accord de coopération sino-congolais, qui a été amendé pour assurer la viabilité de la dette à long terme

après l'allègement. Compte tenu des importantes perspectives qu'ouvre l'échange de ressources naturelles contre des investissements en infrastructure et de la nécessité de faire en sorte que la RDC tire pleinement profit de cet échange, les autorités doivent renforcer leur planification pour choisir les projets d'investissement les plus porteurs et veiller à assurer dans le budget des dépenses courantes un financement durable pour l'entretien des infrastructures.

16. La gestion de la dette s'est considérablement améliorée, notamment en ce qui a trait à l'enregistrement et à la communication des données. Le gouvernement a pris des mesures pour centraliser toutes les statistiques d'endettement sous la houlette de la Direction générale de la dette publique (DGDP). Cette dernière a mis en service un système informatisé d'enregistrement de la dette, capable de consigner les décaissements de prêt et les paiements du service de la dette, et de produire des projections mensuelles du service. Les progrès ont certes été considérables mais d'autres mesures s'imposent pour renforcer les pratiques de gestion de la dette, dont : i) le renforcement des capacités techniques et l'acquisition de matériel afin de faire face au considérable risque opérationnel pouvant peser sur la capacité de la RDC à respecter ses engagements en temps et en heure; ii) le maintien d'une base de données sur la dette, à la fois exacte et actualisée, en améliorant les processus et les flux de données entre les diverses institutions impliquées; et iii) l'approbation d'un manuel officiel de gestion de la dette.

C. Diversification de l'économie et développement du secteur privé

17. Le Rapport de mise en œuvre évalue les progrès réalisés pour lever les principales contraintes qui pèsent sur la croissance dans les secteurs prioritaires. Les services des deux institutions saluent la volonté des autorités d'améliorer le climat des affaires, notamment en s'associant à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), et les efforts qu'elles consentent pour améliorer le classement de la RDC dans les indicateurs de *Doing Business*. Pour étendre leur champ, ces réformes doivent également s'appliquer aux organismes et entreprises publics, et notamment couvrir leurs lourds engagements sociaux, tels qu'arriérés de salaires et paiement des indemnités de retraite. La mise en œuvre de ces réformes est cruciale pour corriger les goulots d'étranglement à la croissance.

18. Le Rapport de mise en œuvre signale les principaux obstacles à la croissance de l'agriculture — infrastructure, intrants, technologie et accès aux capitaux. Les services des deux institutions s'associent à ce diagnostic et félicitent les autorités des récents progrès qu'elles ont accomplis dans l'expansion de l'infrastructure, notamment sur le plan des réseaux de transport intégrés. À cet égard, il est particulièrement encourageant de constater qu'elles ont pu construire ou remettre en état près du double de kilomètres de pistes rurales qui avaient été projetés (tableau 1, page 36). Pour faciliter l'écoulement des produits agricoles il est nécessaire de corriger les dysfonctionnements du financement rural, notamment en ce qui a trait à l'accès aux capitaux. Les autorités devraient également envisager de faciliter les échanges en permettant les mouvements transfrontaliers d'intrants et de services essentiels et d'améliorer l'accès aux marchés.

19. **Les services des deux institutions saluent l'adoption par le gouvernement d'une stratégie de secteur agricole, compte tenu du rôle crucial que joue ce secteur pour la croissance et la lutte contre la pauvreté.** Cette nouvelle stratégie offre des perspectives claires, notamment en i) améliorant l'efficacité de la commercialisation; ii) renforçant la productivité de l'agriculture traditionnelle basée sur les petits paysans; iii) recapitalisant la production de l'agriculture et de l'élevage par le biais d'investissements dans les exploitations; et iv) offrant des services décentralisés et déconcentrés à un large éventail d'initiatives communautaires. En dépit d'un énorme potentiel, la contribution de l'agriculture au PIB a diminué entre 1990 et 2001 et de ce fait, le secteur a un énorme besoin en ressources et investissements additionnels, ainsi que le signale la stratégie.

20. **Une coordination plus rapprochée entre les différents ministères qui interviennent dans le développement rural et les niveaux central et décentralisés donnerait plus d'efficacité aux interventions publiques en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté dans les régions rurales.** Les services des deux institutions encouragent les autorités à élaborer une stratégie harmonisée pour l'agriculture et le développement rural aux échelons plus bas de l'administration publique ; elle viendrait s'ajouter aux stratégies de niveau ministériel dans ces domaines. Cette stratégie offrirait des bases solides pour une meilleure coordination entre bailleurs de fonds. En outre, afin de mieux cibler les priorités et de mieux orienter les services publics vers les collectivités défavorisées, il faut promouvoir la décentralisation des processus décisionnels, y compris en ce qui a trait à l'exécution budgétaire dans l'agriculture et le développement rural.

21. **Les services des deux institutions reconnaissent le rôle que jouent la forêt et les produits forestiers dans la croissance économique, mais ils encouragent les autorités à améliorer l'affectation et la juste répartition des recettes fiscales issues de ces activités avec les provinces et territoires, conformément à ce que prescrit la loi.** Le cadre politique et légal à l'appui d'une gestion durable des ressources forestières s'est sensiblement amélioré durant la période à l'examen. Les droits des communautés locales et des populations vivant dans les concessions forestières ou à proximité ont également été renforcés. Les services des deux institutions rappellent qu'il est important que les populations rurales pauvres puissent tirer les fruits d'une meilleure gestion des ressources forestières, comme par exemple au moyen des recettes fiscales tirées des concessions forestières et de la création d'infrastructures sociales (écoles, centres de santé et pistes pour acheminer les produits vers les marchés) par les concessionnaires. Les services des deux institutions sont sensibles aux progrès réalisés en matière de déclarations fiscales des entreprises forestières, mais ils insistent sur la nécessité d'un meilleur contrôle des exportations illégales de bois scié «informel». La RDC est à l'avant-garde de la mitigation du changement climatique et a officiellement adopté un «plan de préparation» à la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD). Un programme de mise en œuvre devrait être appuyé par la prochaine Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique.

22. **Les services des deux institutions s’associent à l’évaluation du Rapport de mise en œuvre selon laquelle la gouvernance dans le secteur minier est cruciale pour attirer les investisseurs étrangers, mais s’interrogent sur l’application de ce principe.** Ils saluent la référence que fait le rapport à la détermination des autorités à obtenir une validation dans le cadre de l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI) et à leurs efforts pour élaborer une stratégie utilisant le cadre EITI++ afin d’améliorer la gestion du secteur. De manière plus générale, les services des deux institutions ont noté que la RDC se heurte à de fortes contraintes pour attirer des investisseurs du fait d’une faible gouvernance. Afin d’étendre le champ des investisseurs potentiels par-delà ceux qui sont disposés à prendre de gros risques en échange de rendements élevés, les autorités devraient renforcer la gouvernance et veiller à la stabilité des contrats dans ce secteur.

23. **Le Rapport de mise en œuvre voit avec optimisme le rôle du développement industriel dans la croissance économique et la lutte contre la pauvreté.** Les services des deux institutions conviennent que ce développement contribuerait à la croissance et à l’emploi dans la durée. Cependant, dans l’avenir immédiat d’autres secteurs, tels que l’agriculture, les mines, le bâtiment et le commerce, ont plus de chances de contribuer sensiblement à la croissance.

24. **Le Rapport de mise en œuvre souligne les retombées positives que pourraient avoir l’électricité, les transports, les télécommunications et les autres secteurs d’infrastructure sur la croissance économique et la lutte contre la pauvreté.** Le manque d’infrastructure représente une lourde contrainte pour la croissance, et les grands principes énoncés dans le Rapport de mise en œuvre pour promouvoir la croissance économique dans ce secteur sont raisonnables. Cependant de graves contraintes de capacité sur le plan institutionnel et celui de la gouvernance compliquent l’application de ces principes. Le rapport note à juste titre que ce secteur a besoin d’un volume considérable d’investissements, mais il aurait pu mentionner la plus grande attention qu’il convient d’accorder à la maintenance pour éviter de neutraliser les retombées positives de l’investissement. L’analyse macroéconomique ci-dessus souligne le manque de ressources publiques pour ce type d’investissement, d’où la nécessité d’attirer des capitaux privés. Les autorités pourraient envisager d’explorer de manière plus active d’autres formules institutionnelles, dont les partenariats public-privé, pour conférer au secteur privé la sécurité lui permettant de contribuer à la construction et à l’entretien des infrastructures nécessaires.

D. Fourniture de services sociaux et réduction des vulnérabilités

25. **Le Rapport de mise en œuvre met en lumière les progrès enregistrés dans l’acheminement des services sociaux, et reconnaît dûment le rôle joué par les partenaires au développement.** La coordination avec les partenaires au développement s’est améliorée suite à l’adoption du Programme de Kinshasa, au même titre que les groupes thématiques utilisés pour organiser le dialogue et l’harmonisation des politiques dans divers secteurs. Les services des deux institutions notent que les autorités pourraient envisager d’utiliser activement le cadre de dépenses à moyen terme mis au point en étroite collaboration avec les ministères de la santé, de l’éducation et de l’agriculture pour accroître davantage l’efficacité des diverses sources de financement (budget,

ménages et partenaires au développement). De manière plus générale, les services des deux institutions souhaitent encourager le gouvernement à jouer un rôle plus actif d'initiative dans la mise en œuvre du Programme de Kinshasa, avec une plus grande implication des ministères dépen­siers.

26. **Le Rapport de mise en œuvre note la persistance de grandes disparités entre provinces dans la qualité de la fourniture des services.** Ces disparités pourraient s'accroître avec la décentralisation des services publics, laquelle se poursuit dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'agriculture. Les services des deux institutions ont recommandé que cette question soit traitée de façon explicite dans la SCRP de deuxième génération.

E. Éducation

27. **Le Rapport de mise en œuvre fait état, à juste titre, de l'augmentation de l'accès à l'éducation de base.** Si des problèmes d'ordre statistique empêchent de faire une évaluation précise, il ressort de divers facteurs que les possibilités de scolarisation pour les jeunes Congolais se sont multipliées durant ces dernières années. D'après les données disponibles, la scolarisation totale (enseignements primaire-supérieur) a augmenté de 12 millions en 2006/07 à 13 millions en 2007/08. Cette augmentation est corroborée par les visites sur le terrain. Les estimations de dépenses à moyen terme pour 2006–09 font état d'une augmentation des ressources publiques affectées à l'éducation et d'importantes contributions financières de la part des communautés locales et des parents. La demande croissante d'éducation a abouti à la création d'écoles par les communautés (avec le soutien d'organisations confessionnelles) et au recrutement de professeurs communautaires. Le gouvernement a convenu de faire passer environ 40.000 d'entre eux dans le giron de la fonction publique afin de réduire la charge pour les collectivités. Les services des deux institutions appuient le principe de cette politique mais encouragent les autorités à la mettre en œuvre de façon transparente à partir d'une enquête auprès de la fonction publique et de critères objectifs.

28. **Le Rapport de mise en œuvre fait référence aux kits scolaires essentiels mis à la disposition des élèves et qui devraient améliorer leur formation.** Plus de 21 millions de manuels (mathématiques et lecture) et de guides pédagogiques du maître ont été distribués dans toutes les écoles primaires (publiques et privées). De même, une plus grande attention a été accordée à la formation sur le tas et à la supervision des activités des enseignants, celles-ci restaient cependant globalement insuffisantes et de faible qualité. Bien qu'une récente enquête de l'État auprès des bénéficiaires ait fait apparaître que la majorité des personnes consultées avaient émis un avis positif sur la qualité de l'éducation, il ressort des évaluations des résultats scolaires que les aptitudes acquises sont relativement faibles et que la pertinence des qualifications demeurait un problème.

29. **Le Rapport de mise en œuvre aurait pu traiter plus en détail de l'expansion de l'enseignement primaire et secondaire.** Les autorités ont déployé d'intenses efforts pour élaborer progressivement une stratégie intégrée en la matière dans la perspective d'une expansion équilibrée et viable à long terme. Dans un premier temps, en mars 2010 le gouvernement a adopté une stratégie d'éducation fondamentale, parallèlement au plan d'action prioritaire. Cette stratégie vise trois objectifs : i) améliorer l'accès à l'éducation de base et la

réention; ii) améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation de base; et iii) renforcer la gestion et la gouvernance du système. Les services des deux institutions s'associent aux objectifs de cette stratégie mais, vu les contraintes financières et les problèmes logistiques, mettent en garde contre une mise en œuvre hâtive d'une politique d'enseignement primaire gratuit.

F. Santé

30. **Le Rapport de mise en œuvre rend compte des considérables progrès réalisés au regard de certains indicateurs fondamentaux tels que la mortalité infantile et juvénile chez les moins de cinq ans.** La mortalité maternelle est difficile à évaluer mais les tendances laissent apparaître des améliorations en matière de santé maternelle. Ces progrès sont sans doute attribuables à la forte expansion de la couverture en moustiquaires imprégnées durables, à un meilleur fonctionnement du programme national de vaccination et à un meilleur accès aux médicaments essentiels dans les centres sanitaires publics.

31. **Le Rapport de mise en œuvre souligne que l'accès aux fournitures médicales et au personnel qualifié continue de poser un problème.** Les cadres des provinces et des districts sont aujourd'hui mieux équipés pour gérer la fourniture de services de santé et des outils ont été mis au point et diffusés pour aider à la planification décentralisée. Cependant, la couverture de vaccination reste incomplète et souffre parfois des conséquences des pénuries récurrentes. Des progrès considérables sont à signaler quant à l'achat et la distribution de produits pharmaceutiques, encore que le secteur reste très fragmenté. Le nombre d'agents de santé a augmenté de façon soutenue, mais il reste mal réparti et des déséquilibres persistent entre Kinshasa et les autres centres urbains et le reste du pays. Les services des deux institutions saluent l'intention des autorités de corriger ces problèmes par la mise en œuvre d'une stratégie nationale de santé révisée qui pourrait mettre en valeur l'expérience positive de la distribution à grande échelle de moustiquaires à Kinshasa et dans les autres provinces.

32. **Les autorités ont revu leur stratégie nationale de santé à partir d'un travail d'analyse et de consultation.** Le processus de consultation a fait intervenir la société civile, les bailleurs de fonds ainsi que les agents des provinces, districts et zones sanitaires. Les services des deux institutions saluent la nouvelle stratégie mais notent que d'importantes questions subsistent quant à la gestion du personnel sanitaire, qu'il faut continuer de renforcer les capacités à la périphérie et qu'il y a un manque d'investissement dans les centres de soins primaires. Ils notent par ailleurs que le financement du secteur est fortement régressif et qu'il est en grande partie assuré par les dépenses des ménages et l'aide des bailleurs de fonds.

G. Lutte contre le VIH/SIDA

33. **Le Rapport de mise en œuvre signale que l'exécution de la stratégie nationale de lutte contre le VIH/SIDA enregistre des progrès certes réels mais lents.** Les transfusions sanguines deviennent progressivement de plus en plus sûres et d'importants progrès ont été réalisés dans la diffusion de messages et dans la mobilisation communautaire. Cependant, sur le terrain la capacité d'expansion des tests volontaires et du travail de conseil demeure limitée et moins de 10 % des patients éligibles reçoivent des traitements aux ARV. Les services des deux institutions saluent les efforts visant à renforcer les capacités nécessaires pour fournir des

services de lutte contre le VIH au niveau communautaire. Ce travail doit passer par une formation des équipes, le développement de chaînes opérationnelles d'acheminement des ARV et la mise à disposition de services adéquats de laboratoire.

H. Promouvoir la dynamique communautaire

34. **Les rares références du Rapport de mise en œuvre à la dynamique communautaire témoignent des progrès limités en la matière.** La dynamique communautaire doit être prise en considération comme thème transversal dans l'élaboration de l'éventail complet d'activités. Les services des deux institutions encouragent les autorités de la RDC à promouvoir les activités d'inspiration locale et communautaire et à mettre au point des outils pour impliquer les communautés dans leurs initiatives de développement. Les services saluent l'initiative du gouvernement de la RDC pour mettre sur pied une commission en faveur du renforcement des capacités de la société civile, et le félicitent pour l'organisation de consultations nationales et provinciales en 2008-2009. Ils recommandent un travail plus intense pour doter la société civile de plus de moyens, notamment sur le plan de la gouvernance, des activités économiques (comme l'agriculture) et des secteurs sociaux (notamment santé, VIH/SIDA et éducation).

IV. SUIVI ET ÉVALUATION

35. **Le Rapport de mise en œuvre signale le manque persistant de données pour évaluer l'impact des politiques économiques.** Les services des deux institutions reconnaissent qu'il est très difficile d'obtenir des informations exactes sur l'évolution de la situation économique, en général, et sur les indicateurs de pauvreté en particulier. En l'absence d'un cadre de partage des données entre organismes, ministères et bailleurs de fonds, il est toujours difficile d'assurer la publication et la diffusion effective d'informations. Vu la faiblesse apparente des bases statistiques pour l'analyse des politiques, les services des deux institutions encouragent les autorités et les bailleurs de fonds à demander à l'INS de coordonner la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie de recueil et de diffusion de données afin de sous-tendre le suivi et l'évaluation de la SCRP.

36. **Il existe des mécanismes de mise en œuvre et de suivi du SCRP, mais il faut les revoir et des interventions devraient être budgétisées comme recommandé par la JSAN de 2007.** Les services des deux institutions saluent la réduction de 45 à 10 du nombre de groupes et sous-groupes thématiques mais notent que les autorités pourraient davantage alléger les mécanismes proprement dits et définir avec plus de clarté les tâches et les responsabilités. Ils encouragent le gouvernement à promouvoir un rôle plus volontariste de la part des ministères sectoriels et un suivi interministériel par le *Comité* de suivi des dépenses pro-pauvres. En outre, malgré l'existence de mécanismes de suivi interministériels tels que l'Unité de pilotage du processus DSRP (UPPE) et le Comité technique de suivi des réformes (CTR), ils notent une absence générale de système d'évaluation structuré au sein du gouvernement, ce qui a fait obstacle à une évaluation appropriée du PAP 2008. Les services des deux institutions

recommandent au gouvernement, et en particulier au Ministère du Plan, de renforcer les capacités d'évaluation et la budgétisation des initiatives de réduction de la pauvreté.

V. CONCLUSIONS ET QUESTIONS À DÉBATTRE

37. **L'évolution de la situation durant ces dernières années, et en particulier l'an dernier, témoigne de la capacité de la RDC à promouvoir la croissance et à combattre la pauvreté si les bonnes incitations sont en place.** Ces incitations comprennent la sécurité et un climat des affaires gérable permettant aux investisseurs de recueillir les fruits de leurs investissements. Cela concerne non seulement l'investissement physique dans tous les secteurs, mais aussi l'investissement dans le capital humain. La population de la RDC, tous niveaux de revenu confondus, a démontré qu'elle est disposée à consentir de gros sacrifices financiers pour faire en sorte que ses besoins en matière de santé et d'éducation soient pris en charge. Cette capacité à avoir une perspective à long terme des investissements donne la certitude que la RDC avancera sur le front de la croissance soutenue et de la lutte contre la pauvreté une fois que les questions de sécurité et de gouvernance auront trouvé une solution adéquate.

38. **L'année écoulée a également montré combien les autorités étaient déterminées à s'attaquer aux grandes questions, même quand elles doivent faire face à de redoutables enjeux politiques.** La paix avec le Rwanda ouvre des perspectives de renforcement de l'intégration régionale dans la région des Grands Lacs, comme moteur de croissance pour tous les partenaires. La renégociation de l'accord de coopération sino-congolais est un autre exemple où les autorités congolaises ont pris une décision difficile qui contribuera à évoluer vers un endettement extérieur viable. Les services des deux institutions notent que la coopération avec tous les partenaires internationaux aidera les autorités à mobiliser des financements pour répondre à leurs considérables besoins en matière de développement. Cette coopération peut en outre contribuer à répartir les fruits de l'exploitation des ressources naturelles à l'ensemble du pays et à faire face à la distribution géographique de la pauvreté et de l'exclusion.

39. **La riposte des autorités aux problèmes à court terme s'appuie sur une ferme vision à long terme du développement.** Les autorités restent profondément attachées à une vision à long terme de la décentralisation des services publics, notamment en ce qui a trait à l'éducation, à la santé et à l'agriculture, ainsi que le démontrent les récents efforts vers l'utilisation d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour la préparation du SCRP de la prochaine génération. Les services des deux institutions notent les impressionnants progrès réalisés depuis les accords de paix de 2002 et applaudissent l'inlassable détermination des autorités en faveur des réformes économiques, des élections démocratiques, de la décentralisation et de la mise en œuvre énergique du programme de Kinshasa, lequel définit les bases d'une poursuite de la coordination avec tous les bailleurs de fonds. Les autorités vont devoir i) trouver la cadence appropriée pour le programme de décentralisation, ii) mener de façon sélective les réformes structurelles pour doper le développement économique, notamment en modernisant l'administration publique, rétablir la compétitivité des services essentiels de transports et d'utilité publique et améliorer le climat des affaires, et iii) mettre en œuvre un plan d'infrastructures

progressif afin de briser le cercle vicieux du conflit et d'engager un cercle vertueux de développement, afin d'évoluer vers une croissance inclusive. Cette démarche n'est pas dénuée de risques mais elle offre le meilleur espoir de s'attaquer aux problèmes à la base du conflit qui n'a fait qu'aggraver le manque de sécurité, en particulier pour les femmes.

40. **À l'issue de l'examen du Rapport de mise en œuvre, les services des deux institutions souhaitent consulter l'avis des administrateurs et savoir s'ils s'associent à la présente note consultative conjointe, notamment en ce qui concerne :** i) leurs avis sur la mise en œuvre de la SCRP durant la période de 12 mois de juillet 2009 à juin 2010, et ii) toute suggestion sur les mesures prioritaires qui permettraient d'affiner davantage la SCRP et de renforcer sa mise en œuvre.