



RAPPORT ANNUEL 2008

FINANCEMENT D'APPUI EN EXPERTISE A L'ETAT CONGOLAIS

RDC0302011

Table des matières

1. Fiche projet.....	4
1.1 <i>Fonds d'expertise.....</i>	4
1.2 Objectif global	4
1.3 Objectifs spécifiques	4
1.4 Bénéficiaires	4
1.5 Principaux résultats.....	4
2. Situation actuelle en bref.....	6
3. Bilan des activités par expertise.....	7
3.1 Alain HUART, Conseiller Technique Principal au Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture.....	7
3.1.1 Début de l'expertise, décembre 2004	7
3.1.2 Ministère de l'Agriculture de la RDC	7
3.1.3 Termes de références et réalisations	7
3.1.4 Cadre de Gouvernance en RDC	11
3.1.5 L'appui belge à la gouvernance, aux appuis institutionnels.....	12
3.1.6 Perspectives, opportunités et recommandations	13
3.2 Yves GALVEZ, expert en gestion des ports.....	16
3.2.1 Début de l'expertise, février 2006	16
3.2.2 Expert en gestion portuaire auprès de l'ONATRA	16
3.2.3 Rappel des termes de références :	16
3.2.4 Réalisation des termes de références	16
3.2.5 Appréciation.....	21
3.2.6 Mesures et dysfonctionnement	21
3.3 Grégory DARCIS, Expert Transport, Ministère Transports et Voies de Communication.....	22
3.3.1 Début de l'expertise, 05/01/2005	22
3.3.2 Ministère des Transports et Voies de Communications	22
3.3.3 Termes de références :	22
3.3.4 Comparaison entre les TDR et la réalisation	23
3.3.5 Analyse de la planification des activités	28
3.3.6 Appréciation des critères de suivi par expertise.....	28
3.3.7 Mesures et recommandations par expertise.....	29
3.4 Charles OUATTARA LONA, expert au Ministère des Transports, pour l'aviation civile.....	30
3.4.1 Début de l'expertise, mars 2006.....	30
3.4.2 Ministère des Transports et Communications.....	30
3.4.3 Termes de référence et exécution	30
3.4.4 Comparaison entre les TDR et la réalisation	32
3.4.5 Analyse de la planification des activités	36
3.4.6 Appréciation des critères de suivi par expertise.....	37
3.5 Fatima KEKO/Ministère du Plan (Direction de la Coordination des Ressources Extérieures).....	37

3.5.1	Date d'entrée en service :1er juillet 2007	37
3.5.2	Ministère de service concerné	37
3.5.3	Termes de références (TDR).....	37
3.5.4	Comparaison entre les TDR et les réalisations	38
3.5.5	Analyse de la planification des activités	58
3.5.6	Appréciation des critères de suivi	58
3.5.7	Mesures et recommandations.....	60
3.6	<i>Paul LAMBERS, Ministère du Plan, Direction de la planification régionale.....</i>	<i>61</i>
3.6.1	Date d'entrée en service Début: le 16 octobre 2007.....	61
3.6.2	Ministère de service concerné	61
3.6.3	Termes de références	61
3.6.4	Comparaison entre les TDR et les réalisations	62
3.6.5	Auto-appréciation des critères de suivi.....	70
3.6.6	Analyse de la planification des activités.....	71
3.6.7	Appréciation des critères de suivi par expertise	72
3.6.8	Recommandations.....	72
3.7	<i>Bourel Toure, Expert Macro-économiste Ministère du Plan.....</i>	<i>73</i>
3.7.1	Début de l'expertise, 3 janvier 2008.	73
3.7.2	Ministère du Plan	73
3.7.3	Termes de références	73
3.7.4	Comparaison entre les TDR et la réalisation	74
4.	Bilan des finances.....	77
	<i>Aperçu des plannings financiers annuels à chaque trimestre</i>	<i>77</i>
	<i>Aperçu des dépenses par rapport au planning financier annuel en Q1</i>	<i>78</i>
	<i>Aperçu des dépenses par rapport au planning financier annuel en Q4</i>	<i>79</i>
	<i>Aperçu trimestriel des dépenses par rapport aux plannings financiers</i>	<i>80</i>
5.	Nouveau planning	81
	<i>5.1 Planning des activités de l'année 2009</i>	<i>81</i>
	<i>5.2 Planning financier de l'année 2009.....</i>	<i>82</i>
6.	Conclusions.....	83
	<i>6.1 Activités et Finances</i>	<i>83</i>
	<i>6.2 Critères de suivi</i>	<i>83</i>
	<i>6.2.1 Efficience</i>	<i>83</i>
	<i>6.2.2 Efficacité</i>	<i>83</i>
	<i>6.2.3 Durabilité</i>	<i>84</i>
	<i>6.3 Recommandations</i>	<i>84</i>

1. FICHE PROJET

1.1 Fonds d'expertise

Code Navision	RDC030211
Numéro d'intervention	19776/11
Nom abrégé	FEX
Date de signature de la Convention Spécifique	06/10/03
Date de signature de la CMO	10/12/03
Date de démarrage	01/11/2004
Date initiale de clôture	09/12/2006
Date envisagée de clôture	06/10/2009
Source de financement	DGD (art.5)
Mode de gestion	Régie
Secteur d'intervention	Appui institutionnel : Multisectoriel
Ministère de tutelle	Ministère du Plan
Localisation	Kinshasa
Budget (EUR)	10.000.000 €
Déboursement au 31 Décembre 2008	4 906 253 € 51 %

1.2 Objectif global

Financer la présence d'une expertise et d'un appui logistique adéquat auprès des structures administratives de l'Etat Congolais.

1.3 Objectifs spécifiques

Financer intégralement ou partiellement des services d'expertises.

1.4 Bénéficiaires

Structures administratives

1.5 Principaux résultats

- 7 experts internationaux à long terme (pour une période de 3 ans chacun) pour un appui au Ministère de l'agriculture, Ministère de transport, l'Office national de transport, la Régie des voies aériennes, Ministère du Plan (Direction CRE, Direction Planification Régionale et Direction d'Etudes Macro-économiques);
- Recrutement d'un expert international faisant des missions perlées pour une durée totale de 6 mois sur deux ans (Haute Autorité des Média) ;
- Réalisation de quatre missions de courte durée (15 jours et moins) auprès du Ministère du Plan pour l'appui à l'élaboration du DSCR ;

- Appui à la cellule d'infrastructure : un expatrié international et 6 experts congolais pendant 15 mois (6 mois initial + 9 mois de prolongation) en complément d'un financement de DFID pour le fonctionnement de la cellule. Clôturé en juillet 2007.
- Financement des études (3 études et un appui à la stratégie de renforcement du système de la santé : cofinancement Consultant national/ Audit Institutionnel des Structures de coordination de la lutte contre le SIDA, Financement Consultant national pour l'appui au Ministère du Plan en matière de l'efficacité de l'aide au développement, Etats des lieux des ITEMS et ISTEMS, Appui à la Ville de Lubumbashi à travers le comité Provincial de pilotage de la Stratégie de renforcement du Système de la Santé)

2. SITUATION ACTUELLE EN BREF

Le Fonds d'expertise constitue un appui institutionnel sans actions décentralisées vers le terrain.

Le projet a consisté en la mise à disposition des experts de très haut niveau mais aussi au financement des études, des séminaires, des ateliers, colloques, conférences, symposium etc.. au profit des Ministères et autres organismes publics de la partie congolaise. Depuis 2008, cette dernière fonctionnalité révolue au fond d'études a été intégrée au Fonds d'expertise.

- Au cours de l'année Sept experts internationaux à long terme (3 ans) étaient en fonctions dans les Ministères ci-après :
 - Mr A. Huart, auprès du Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage depuis novembre 2004 jusqu'en avril 2008,
 - Mr Y Galvez conseiller auprès de l'ONATRA, chargé spécifiquement pour la gestion des ports est rentré en fonction en février 2006.
 - M G. Darcis, au cabinet du Ministère des Transports, depuis janvier 2005,
 - Mr Ch Ouatarra expert auprès du DG de la RVA (régie des voies aériennes),
 - Madame Fatima Keko/Ministère du Plan, Direction de la Coordination des Ressources Extérieures
 - Mr. Paul Lambers, Ministère du Plan, Direction de la planification régionale jusqu'en 2008
 - Mr Boulel Toure, Ministère du Plan, Direction des études Macro-économiques, depuis janvier 2008

La plupart de ces experts ont démarré leurs missions dans un contexte de remaniement ministériel ou institutionnel .Au cours de l'année 2008, un autre remaniement ministériel est intervenu. Les entités dépendantes de chaque ministère ont également subi des modifications en termes de personnel en charge, désigné par les ministres respectifs.

De manière générale, les mises à disposition d'experts ont tendance, au sein de l'institution hôte, à évoluer vers des mini-projets focalisés sur des objectifs plus spécifiques.

Pour pallier aux inconvénients liés au gonflement du rôle d'expert une série de projets d'appui institutionnels ont été initiés à la faveur du PIC : Appui au Minagri ; à l'EPSP, au ministère du développement Rural... Ces projets permettront d'aller plus loin dans l'appui institutionnel et sont la suite logique de l'intervention réussie d'un expert. En prévision de cela des IOCA ont été réalisées.

3. BILAN DES ACTIVITES PAR EXPERTISE

3.1 Alain HUART, Conseiller Technique Principal au Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture

3.1.1 Début de l'expertise, décembre 2004

3.1.2 Ministère de l'Agriculture de la RDC

3.1.3 Termes de références et réalisations

Au cours de cette période, l'expert a assumé simultanément les tâches de Conseiller Technique Principal auprès du Ministère de l'Agriculture de la RDC .

1. En tant que Conseiller Technique Principal du Ministère de l'Agriculture

Il s'agissait de clôturer une expertise de 3 ans et d'effectuer la transition pour permettre le démarrage rapide du Projet d'Appui à la Restructuration du Ministère.

Appui institutionnel du Ministère de l'Agriculture
 Axes stratégiques de la restructuration
 Réalisation selon les termes de référence propres à l'exercice

Appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture de la R.D. Congo

Le développement de l'Agriculture est le moteur de la relance de l'économie de la République Démocratique du Congo et de la lutte contre la pauvreté, objectif N° 1 du Millénaire pour le Développement. Mais pour relancer l'agriculture, il faut restaurer un cadre institutionnel cohérent.

La restructuration du Ministère de l'Agriculture en RD Congo est un préalable qui doit permettre la mise en place d'une politique agricole décentralisée et efficace avec pour acteurs, l'administration publique, les élus, la Société civile. Cela passe par la participation des entités et communautés de base en vue de leur développement intégral et en capitalisant l'éclosion des énergies de la gouvernance locale.

En effet, la constitution attribue aux provinces les compétences d'aménagement de l'espace, des programmes agricoles et forestiers ... ; il faut donc appuyer les processus provinciaux de cette planification avec la place qui revient à l'administration.

Les axes stratégiques de la restructuration de la Fonction Publique, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

Ces dernières années, outre des tâches de contrôle et certification, le Ministère s'est occupé aussi de mécanisation agricole, fournitures d'intrants et autres, et ce avec très peu d'efficacité. Il est donc nécessaire d'effectuer un recentrage du Ministère sur les fonctions régaliennes pour une meilleure efficacité. Il est donc tout aussi nécessaire d'effectuer le transfert des activités de production, de commercialisation et de vente d'intrants... avec le secteur privé et les organisations professionnelles agricoles.

L'appui à la décentralisation est un enjeu essentiel et cet appui à la bonne gouvernance se fera par l'installation de conseils agricoles et ruraux de gestion en provinces, cadre de collaboration pour les activités à réaliser dans le cadre d'un partenariat entre opérateurs public, privé, organisations professionnelles agricoles...

Dans l'organisation proprement dite du ministère, il faudra rendre effective la décentralisation par transfert de responsabilités aux organes représentatifs locaux et organisations professionnelles de base ; et se fera aussi une déconcentration des services administratifs au niveau provincial. Pour répondre aux enjeux posés par les objectifs du millénaire pour le développement, il est prévu de renforcer à tous les niveaux de la capacité d'analyse, de prévision, de suivi évaluation des programmes, filières, projets.

Enfin, il est prévu d'étudier les modalités de reconversion des fonctionnaires par l'étude de modules agricoles expérimentaux pour la promotion de l'entrepreneuriat agricole avec les fonctionnaires reconvertis (et retraités).

Les difficultés à mener une telle restructuration, sont liées à la taille du pays, au nombre d'agents concerné (16.000), au nombre de provinces, de 11 à 26. L'intervention de la coopération technique belge constitue un début est qu'il faudra forcément renforcer avec d'autres moyens, humains et financiers, dans une optique multi-bailleurs.

Une dernière composante concerne l'éducation, et l'enseignement : les jeunes diplômés congolais ne s'intéressent pas à la Fonction Publique car les salaires sont dérisoires, et pourtant le rajeunissement des cadres et encadreurs est un enjeu important.

Le partenariat avec les Universités pour une refondation des formations liées au métier de l'agriculture et de l'élevage, est un autre élément essentiel pour bâtir le futur.

Résumé des termes de références de l'expertise du Dr Huart au sein du Ministère de l'Agriculture et niveau de réalisation atteint

- *Améliorer et renforcer les capacités techniques des animateurs (Directeurs et Coordonnateurs Nationaux) de tous les services du Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage.*

Huit groupes de travail (semences, pêche, élevage et maraîchage, fiscalité et code agricole, cultures pérennes et palmier à huile, biocarburants) se réunissent régulièrement et produisent des documents, projets de lois et plans d'actions. Les différents services du Ministère de l'Agriculture travaillent activement dans ces commissions. Les secteurs privés et la société civile, sont largement associés. Ce dynamisme permet une large ouverture du Ministère vers l'extérieur : les coopérations s'impliquent aussi dans ces groupes de travail. La Coopération Néerlandaise (SNV) anime les filières palmier à huile et biocarburant. Des réunions fiscalité et code agricole se déroulent à l'agence de promotion des investissements, et aussi à la Fédération des Entreprises du Congo.

Le nouvel organigramme du ministère restructuré, a été fixé et est présenté dans le DTF d'appui à la Fonction Publique et précise les futurs renforcements de capacités de ces animateurs du Ministère pour restaurer les fonctions régaliennes, privatiser celles qui sont du ressort de l'activité privée.

- *Mettre en place, au niveau du secrétariat Général, un dispositif susceptible d'améliorer la circulation de l'information au sein de l'Administration du Ministère, tant à l'échelon central qu'à l'échelon provincial.*

Les Directions et Services du Ministère à Kinshasa (8) et en province (6), ont été dotés de matériel informatique et d'une connexion Internet. Un journal d'information « la Voix du Congo Profond » est édité et sert de liaison entre toutes les provinces et d'outil d'information majeur des agents du Ministère, le site Internet du Ministère est en chantier.

- *Contribuer à rechercher d'autres sources de financement pour couvrir les domaines non encore touchés par des actions en cours de réalisation, et cela dans une optique de complémentarité entre bailleurs de fonds.*

Tous les bailleurs de fonds sont associés ; l'Ambassade de Belgique joue un rôle de premier plan ; la Communauté européenne finance les études et le processus Table Ronde Agricole du Bandundu ; le FIDA fait de même en Equateur, le fonds belge de survie, au Kasai Occidental la FAO au Katanga. Les bailleurs s'impliquent de manière de plus en plus concertée sur la politique nationale avec les comités provinciaux et dans les filières (cacao, huile de palme, manioc). Un document de synthèse décrivant les actions des bailleurs et la politique agricole en RDC est publié dans la collection « Troupeaux et Cultures des Tropiques ».

- *Contribuer à l'élaboration et à la formulation de la politique agricole ainsi qu'à la définition des stratégies de développement durable, en fonction des orientations du Gouvernement.*
La note de politique agricole (ex plan directeur), a été validée au cours d'un forum national en Mai 06 ; sur la table du Ministre d'Etat, ce texte devrait être promulgué de façon imminente. Des Tables Rondes Agricoles Provinciales sont organisées avec la mise en place de plans de relance agricole provinciaux.
- *Approfondir, avec les experts nationaux, les différents volets agricoles des programmes nationaux, sous nationaux et régionaux de développement.*
La note de politique agricole est un document détaillé qui reprend l'essentiel des programmes internationaux, comme la revue du secteur agricole de la Banque Mondiale, le DSCRP.
- *Contribuer à la mise en place du plan de restructuration des services du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage (FAO et la Coopération Belge).*
Le plan détaillé de restructuration du Ministère est prêt ; la Belgique a formulé une intervention à hauteur de 2,5 millions d'euro. La Banque Mondiale identifie pour compléter ce financement ; elle a prévu un volet de renforcement institutionnel de l'administration du Minagri à hauteur de \$ 8 millions.
- *Assister l'Administration du Ministère dans l'élaboration des études de faisabilité des programmes et projets relatifs aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage, en collaboration avec les services techniques concernés.*
Ce point se réalise principalement au cours des réunions des groupes thématiques de travail. La FAO finance diverses études nationales ; le tout doit déboucher sur des plans nationaux de l'aquaculture, la fourniture de boutures saines de manioc Les projets belges d'appui au secteur semence et pêche ont été identifiés, formulés et lancés avec la collaboration étroite des groupes de contact.
- *Assister l'administration du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage dans la planification des activités.*
Les groupes de contacts et leurs rapports de réunion ont permis de reconnecter les cadres du Ministère aux réalités ; ces groupes de contacts évoluent progressivement en « plans filières ». Le projet d'appui à la Fonction Publique est de grande utilité pour les fonctions transversales. Ces actions seront consolidées et mieux structurées par le projet d'appui à la restructuration de la Fonction Publique.
- *Elaborer, en concertation avec le Secrétaire Général du Ministère, les rapports d'avancement des appuis et interventions au Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage.*

Le comité de stratégie de la réforme (restructuration) a été créé et se réunit régulièrement pour tracer les axes et démarches de financement de la décentralisation et les privatisations de l'encadrement agricole.

Points des TDR qui sont encore perfectibles :

1. *Aider le Secrétariat Général à coordonner les activités des conseillers techniques expatriés (Coopérants) qui seront éventuellement affectés dans les différents services du Secrétariat Général du Ministère.*
L'Ambassade et la Coopération belge ont plutôt opté pour des expertises spécifiques sur des sujets qui ne sont pas de la compétence du CTP (seul expatrié associé au Ministère).
Le statut de seul expatrié persistera puisqu'un seul AT est prévu dans le projet belge d'appui et parce que le fond d'expertise ne peut être sollicité désormais (nouvelle procédure) en appui à un projet existant.
2. *Elaborer et mettre en œuvre un programme de formation dans les domaines de la gestion du cycle de projets, de la planification, de la programmation des investissements publics et mettre en œuvre des politiques et stratégies de développement du secteur agricole.*
Le planning et le contenu sont prêts, la phase effective de formation est à réaliser en collaboration avec le Ministère du Plan, qui a des éléments du dossier; l'expertise externe pour cette matière est au-delà des budgets actuel; le volet est à refondre dans la cellule qui va préparer les opportunités en terme de la reconversion du personnel partant.
3. *Concevoir et mettre en place un canevas de suivi évaluation des projets et programmes du Ministère.*
La cohésion entre Cabinet et Secrétariat Général permet désormais d'évoluer sur ce point. Le nouvel organigramme du Ministère prévoit un net renforcement des capacités de suivi évaluation, organisation et méthode ainsi que pour l'audit interne.

3.1.4 Cadre de Gouvernance en RDC

Les principes de l'État central décentralisé ont été précisés comme fil conducteur pour le fonctionnement des institutions. Les élections provinciales de 2007, suivies par l'élection des gouverneurs et la mise en place des Assemblées et des Gouvernements provinciaux ont permis l'émergence des pouvoirs provinciaux issus du suffrage universel. La nouvelle constitution prévoit un nouveau découpage provincial, soit 26 provinces à partir de 2009.

Étant donné la taille du pays, l'état actuel des infrastructures, cette décentralisation est nécessaire pour ouvrir la porte à un développement régional basé sur les potentialités et les spécificités de chaque province. Or à l'heure actuelle, compte tenu de la modicité des budgets de fonctionnement et des salaires, l'administration congolaise s'est muée en percepteur de taxes sans contrepartie de services.

Dans un pays où la majorité de la population vit en milieu rural, avec comme activités principales l'agriculture, la pêche et l'élevage, la mise en place d'un cadre institutionnel cohérent apparaît comme une condition indispensable à la lutte contre la faim et la pauvreté, objectif N° 1 des OMD. Le fait que plus de 70% le pourcentage de la population soit affectée par l'insécurité alimentaire ne lui permet pas de s'assurer les « services sociaux de base » pour son développement, et notamment la scolarisation des enfants.

La planification de l'exécution de la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le DSCR, soit le grand chantier du Gouvernement et de ses partenaires bailleurs de fonds, induit une collaboration intense entre le « pilote », soit le ministère du Plan et les ministères techniques, entre le niveau central et le niveau décentralisé (les provinces) et enfin entre les élus et la société civile ; les bailleurs de fonds harmonisent désormais leur action aux côtés du Gouvernement, autour de 15 groupes thématiques.

3.1.5 L'appui belge à la gouvernance, aux appuis institutionnels

Réforme de la Fonction Publique :

L'action de la CTB en RDC se caractérise par l'importance qu'elle attache à renforcer l'État congolais, tout en assistant directement les populations et bénéficiaires directs. Le renforcement institutionnel s'exerce à différents niveaux et présente des difficultés spécifiques dans chaque type de prestation.

La CTB offre un appui transversal à la réforme de l'administration publique congolaise ainsi que dans des secteurs spécifiques par des projets d'appui institutionnels. Une part de cet appui est prise en charge par des fonctionnaires belges dans le cadre d'une relation d'administration à administration.

29 structures de réforme (cellules opérationnelles et comités de stratégie), ont été établies au sein des différents ministères à Kinshasa avec une coordination basée au sein du ministère de la Fonction Publique, responsable du pilotage de la réforme dans son ensemble. L'appui belge était prévu jusqu'en 2011. Ce projet est primordial pour piloter administrativement les réformes prévues dans les autres ministères.

Un des appuis concerne directement le **Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage**

Renforcement et recentrage des tâches de l'Etat ; amélioration de la sécurité alimentaire et réduction de la pauvreté, en adéquation avec les objectifs du DSCR. L'appui à la décentralisation et à la bonne gouvernance, par l'installation d'un cadre de collaboration pour les activités à réaliser dans le cadre d'un partenariat public, privé, renforcera l'efficacité des organisations professionnelles agricoles, de même qu'à tous les niveaux la capacité d'analyse, de prévision, de suivi évaluation des programmes, filières, projets. En entrant dans le circuit économique, en ayant accès à des marchés de consommation, les agriculteurs vont contribuer à la reconstruction et à la croissance de la RDC.

3.1.6 Perspectives, opportunités et recommandations

Le programme d'appui à la Gouvernance en RDC de la CTB en est encore à ses débuts, et la majorité des projets étaient à formuler en 2008. Le projet d'appui au ministère de l'agriculture l'a été en 2007 et a été initié en 2008. La mise en œuvre de ce nouveau projet s'est faite en parallèle avec l'arrêt de la mise à disposition d'expertise au niveau de ce ministère.

Compte tenu de la nécessité d'impliquer tous les acteurs au processus de développement local, dans le contexte de décentralisation, les interventions des programmes de la CTB devront se donner pour mission d'accroître les capacités des populations à mieux gérer leur territoire sur le plan économique, environnemental et social. C'est aussi dans ce cadre que s'inscrit l'expertise ponctuelle mise à disposition du ministère.

D'ailleurs, la CTB fait évoluer progressivement ses programmes de développement communautaire vers le développement local adapté à la décentralisation, pour accompagner les Entités Administratives Décentralisées, (E.A.D) à améliorer leur capacité d'analyse, de planification et d'harmonisation des outils de gestion des collectivités locales et l'appui institutionnel au niveau central.

Groupes thématiques, stratégies de croissance et lutte contre la pauvreté

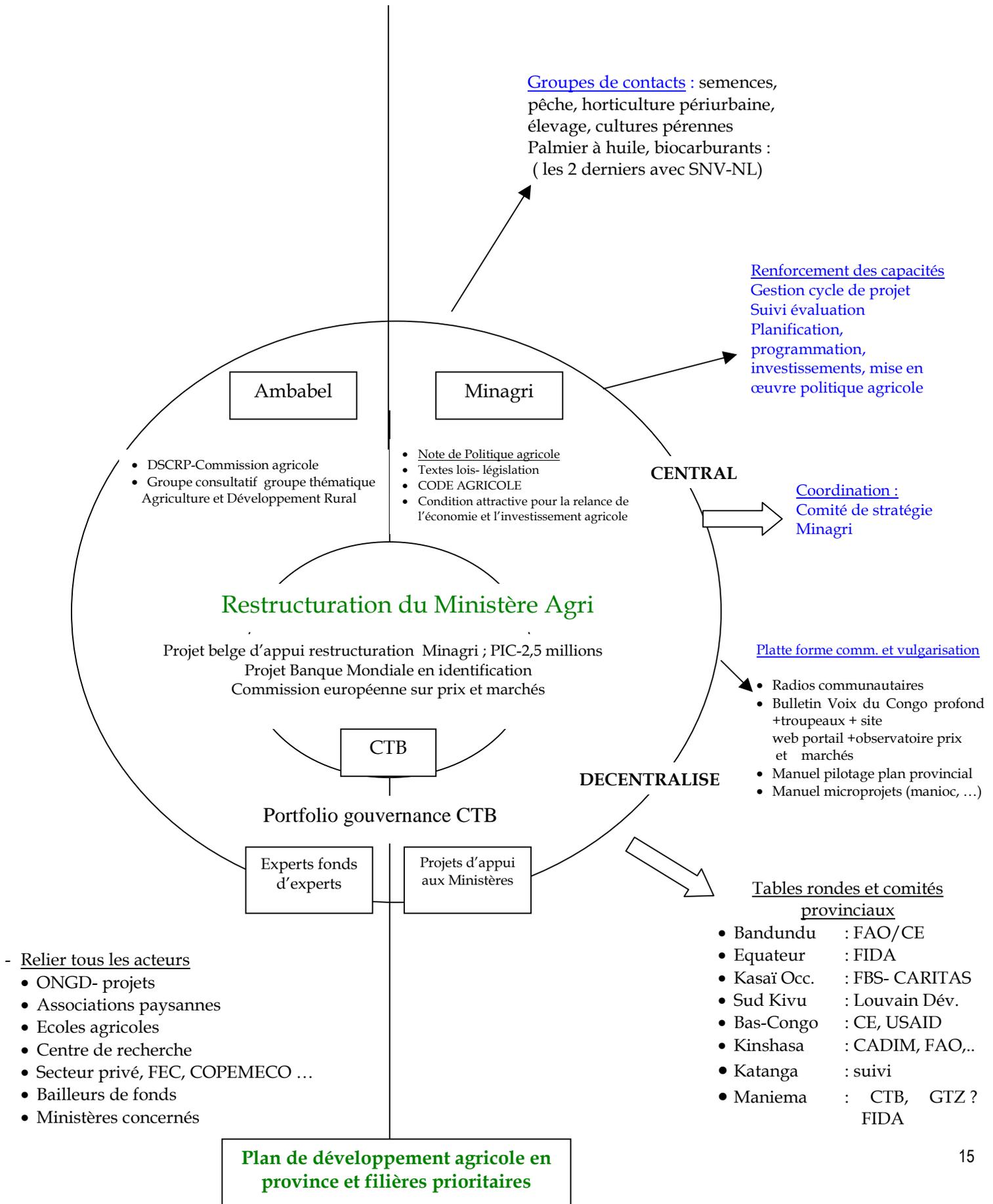
Dans le contexte du Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la pauvreté (DSCR), les besoins de coordination entre les administrations nationales et les bailleurs de fonds ont ainsi trouvé leur justification dans l'instauration de 15 groupes thématiques conjoints articulés autour des 5 piliers du DSCR, qui ont pour but :

1. Le suivi et l'évaluation du DSCRП et de ses plans d'action, en vue de maximiser l'impact des actions sur la réduction de la pauvreté.
2. La recherche d'un consensus et des voies et moyens pour un développement concerté et durable.
3. La création d'un cadre formel de concertation et de dialogue continu.
4. Le renforcement des capacités des différents ministères et entités de l'Exécutif - au niveau tant national que provincial -et améliorer la qualité et la performance de leurs services techniques.

La CTB devra accélérer le renforcement de sa participation aux Groupes de Travail ou sous-groupes des Groupes thématiques, afin de garantir le transfert des leçons tirées de ses efforts de capitalisation. Ceci sera favorisé par la mise en place du Portfolio Management.

Résumé appui expertise A. Huart
Ministère de l'agriculture RDC
Fonds expert
Premier trimestre

Janvier-Avril 08



3.2 Yves GALVEZ, expert en gestion des ports

3.2.1 Début de l'expertise, février 2006

Présent en République Démocratique du Congo depuis le 14 février 2006, l'aspect opérationnel de la mission a dominé et l'année 2008 a vu un accroissement des activités liées au poste, avec des missions régulières dans le Bas-Congo, et une participation accrue aux décisions prises par l'échelon de tutelle, l'ONATRA et ce, jusqu'à l'arrivée de l'équipe de Gestionnaires décidée par le gouvernement. (Pour mémoire, société espagnole : PROGOSA)

3.2.2 Expert en gestion portuaire auprès de l'ONATRA

3.2.3 Rappel des termes de références :

Appuyer la direction portuaire dans la préparation des programmes dans le cadre de la nouvelle politique-stratégique de transport, développée par le ministre de tutelle.

Les faits notables suivants sont survenus en 3 ans et ont un impact par rapport à ce que prévoyait les TDR:

- 4ème ministre des transports
- 4ème comité de gestion ONATRA
- pas de politique nationale de transports
- cumul dans mes fonctions en tant qu'expert conseiller général de l'ONATRA qui n'a pas été mis en place.

3.2.4 Réalisation des termes de références

Plusieurs volets vont être synthétisés :

- activités spécifiques ONATRA
- activités port de KINSHASA
- activités ports du Bas-Congo
- mise en place d'une équipe de gestion. (Progosa)

A - ONATRA

Dés le mois de janvier 2008, le comité de gestion BIKINDU a été remercié et remplacé par un ADGA, Monsieur BASAULA, chargé de préparer la restructuration profonde de l'entreprise.

Le contact a été soutenu et les actions initiées, maintenues.

- tableaux de bords
- mouvements de personnels

- planification des activités
- préparation de la venue d'une équipe dirigeante.

B - PORT DE KINSHASA

Ce port a maintenu les objectifs fixés : développement du trafic, principalement dans le domaine des grumes et du trafic fluvial intérieur et transfrontalier. La mise à niveau du cadre environnemental a été poursuivie et actuellement, ce port peut être considéré comme opérationnel à 50% de ses possibilités (dégagement des quais à peaufiner).

Les chiffres étant parlants, il convient de noter :

Exploitation portuaire, bilan simplifié : 2006 : 170000 tonnes 2007 : 250000 tonnes (prévisions : 215000) 2008 : 271000 tonnes. Les conseils et suggestions de l'expertise ont contribué à ce résultat, mais : - il y a 30 ans, trafic de plus de 700000 tonnes -capacité du port : 1500000 tonnes bien sur, c'est encore très en deçà des capacités et il faut compter avec l'évolution prévisible du trafic dans les 5 ans à venir. Dans le cadre du jumelage avec le port de Bruxelles, l'effort financier (reliquat 2007), s'est concrétisé par le début d'enlèvement des épaves au regard des quais et en fin de mission (.3 épaves sur 11 ont été traitées, dans des conditions particulièrement difficiles, impliquant une présence quasi quotidienne de l'expert. Sur le plan matériel, la disponibilité des grues de quai a été de 43%.



C – ACTIVITES PORTS DU BAS-CONGO



Vue du port de MATADI, à droite, quai de VENISE. Une mission mensuelle de 4 jours, à mon initiative ou demandée par l'autorité de tutelle (passage d'une délégation, Anvers,) a permis de suivre dans leurs activités et d'orienter et conseiller les Directeurs des ports. MATADI, siège de l'autorité portuaire du Bas-Congo est sous la direction de M.UMBA, ancien responsable de BOMA) BOMA-BANANA, bief maritime, est sous l'autorité de M.DIKENDA, venant des finances ONATRA. J'ai été consulté pour la mise en place des différentes directions. Cette année a vu la consolidation des mesures préconisées en 2006, à savoir : - trafic essentiel des grumes et véhicules à BOMA - reprise de la liaison fluviale MATADI BOMA BANANA grâce à la remise en état d'un transport rapide de l'ONATRA -renforcement des mesures de sécurité liées aux directives ISPS - accroissement de la fluidité du guichet unique (j'estime son fonctionnement à moins de 50% des possibilités, délais trop longs et gestion du guichet confiée à l'OFIDA) - achèvement à MATADI du quai de Venise (partenariat ANVERS) mais exploitation ralentie par l'absence de dragage (RVM) -stockage décentralisé sur ce quai de conteneurs , dont un parc froid/MAERSK - bétonnage à BOMA du quai 1 (Anvers), d'où possibilité de réception de 4 navires (+25%) - achat sur fonds propres d'une trentaine d'engins de manutention et levage, de 3 véhicules de lutte contre l'incendie, mais hélas, la maintenance n'est pas totalement assurée. - maintien de l'activité du chantier naval de BOMA, qui tourne à 30% de ses possibilités.

Sur un plan plus « politique », les instances gouvernementales Belges, ont pris la décision de geler toute poursuite de financement d'infrastructure, suite à de graves différends entre les 2 pays. Cette décision a entraîné une

profonde dégradation des quais de Boma, et l'abandon de la poursuite nécessaire du quai ; Le port d'Anvers a été tenu de s'incliner quant aux décisions prises.



Vues du quai de Venise.

Mise en place d'une équipe dirigeante. : début juin 2008, conformément aux appels d'offres émis par la RDC, une société espagnole, PROGOSA, a été désignée pour stabiliser l'ONATRA, sur une durée de deux années. Cette équipe, composée de professionnels portuaires et rail, a beaucoup de difficultés à s'implanter, et dans un premier temps a coupé court aux initiatives de jumelage, comme de la présence d'un expert dans ses murs ; suite à l'intervention du RR/CTB, le contact a été repris, mais il est difficile pour des professionnels de reconnaître avoir besoin d'aide extérieure, sous peine de se voir taxer d'immobilisme. Actuellement, en fin de mission, les relations de travail étaient au beau fixe, et l'expert CTB bien intégré. Il est notable d'insister sur la présence d'une expertise au sein du Ministère des transports, pour permettre aux autorités de bénéficier d'un apport considérable dans les domaines de : - Gestion - Conception et création d'un plan directeur des transports et, pour la

Belgique, avoir sur place une personne a même d'orienter en fonction des souhaits politiques Belges, mais aussi en mesure d'informer sur tout aspect de l'évolution en RDC.

Le trafic maritime. BOMA, avant BOMA, actuel



3.2.5 **Appréciation**

Le rôle de l'expert dans une certaine mesure aussi été un relais essentiel entre les autorités belges et congolaises, et une présence permanente appréciée au sein de certains ministères.

L'évolution des mentalités, la non ouverture vers le secteur privé, la vétusté des infrastructures et équipements, etc nombreux sont les facteurs notables qui freinent l'évolution des structures étatiques concernées par l'expertise.

3.2.6 **Mesures et dysfonctionnement**

3.2.6.1 **Dysfonctionnements**

- Instabilité au niveau institutionnel congolais
- 3ème ministre des transports depuis le début de l'expertise
- 3ème comité de gestion ONATRA depuis le début de l'expertise
- Cumul de tâches exercées par l'expert conseiller.

3.2.6.2 **Recommandations**

- Mettre en place une politique nationale des transports
- Confirmer de la part des autorités congolaises, la volonté d'aller vers une forme de privatisation de ces services

3.3 Grégory DARCIS, Expert Transport, Ministère Transports et Voies de Communication

3.3.1 Début de l'expertise, 05/01/2005

3.3.2 Ministère des Transports et Voies de Communications

3.3.3 Termes de références :

Suivant une demande de prolongation de la mission, consécutive à l'appréciation du travail fourni par l'expert, les nouveaux termes de référence de l'expert furent libellés comme suit :

- Développer les relations du Cabinet Transports et Voies de Communications avec les bailleurs de fonds, afin de mettre en place les instruments de financement de la vision de mobilité nationale que le Ministère des Transports définit ;
- Développer et mettre en place le Groupe Thématique Transports et Infrastructures, outil permettant de travailler de façon coordonnée avec les bailleurs de fonds sur la problématique des transports ;
- Assister le Ministre dans la conception d'une politique sectorielle des transports ;
- Assister le Ministre dans la définition et l'organisation du Plan National de Mobilité ;
- Assister le Ministre dans la définition d'une stratégie permettant la mise en chantier d'une structure portuaire autonome, englobant les ports maritimes de Matadi, Boma et Banana, avec toutes les parties intéressées, ainsi que de définir les modalités d'inclusion du port de Kinshasa comme prolongement naturel des ports maritimes.

Par ailleurs, l'expert devait poursuivre la mission qui lui avait été initialement assignée, suivant les Termes de Références suivants :

L'expert est chargé de conseiller le ministre des transports et voies de communications en matière de transport et gestion des entreprises d'Etat. Pour ce faire, il exercera sous le contrôle du Ministre, les tâches suivantes :

- développement d'une stratégie et politique nationale sur le transport, dans toutes ses facettes ;
- coordination des audits prévus dans les différentes entreprises parastatales dépendant du ministère des transports ;
- élaboration de propositions pour améliorer la gestion de ces entreprises ;

- coordonner la mise en place de nouveaux systèmes de gestion pour ces entreprises ;
- élaboration de propositions pour la mise sur pied d'un système de transport multimodal.

3.3.4 Comparaison entre les TDR et la réalisation

Réforme des entreprises publiques

Dans l'exécution des questions relatives à l'audit des entreprises publiques sous tutelle technique du Ministère des Transports et Voies de Communication (TVC), l'expert a participé à l'élaboration des termes de références pour le projet d'audit des activités de l'Office National des Transports. Cette activité a été exécutée en vue de participer au mécanisme de stabilisation des activités des entreprises publiques en difficulté, cela dans le cadre de la politique de réforme des entreprises publiques telle qu'initiée par le Gouvernement de la République.

Cette entreprise intermodale couvre l'ensemble du territoire. Elle a pour vocation le transport de marchandises à l'import, à l'export et au sein des frontières territoriales. Les instruments que cette entreprise emploie vont de la facilitation portuaire maritime (manutention, magasinage, entreposage), à l'exploitation du trafic fluvial (tant de marchandises que de personnes)/ L'ONATRA réalise également de l'exploitation ferroviaire marchandise (Matadi - Kinshasa) et de personne (y compris chemin de fer urbain de Kinshasa). La dernière activité qui est de son ressort est celle de chantier naval (construction et réparation d'unités fluviales) avec 3 chantiers (Boma, Mbandaka-Boyera et Kinshasa-Ndolo).

Les termes de références mentionnés ont été remis au Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP), organe identifié et mandaté par le Gouvernement pour encadrer et accompagner la réforme, notamment des entreprises publiques de transport.

Dans le cadre de la réforme de la société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC), l'expert a participé à plusieurs réunions avec le COPIREP. L'objet des réunions fut d'amender les termes de références présentées pour l'ONATRA, et de les adapter au cas spécifique de la SNCC.

Lors des réunions relatives au cas de la SNCC, l'expert a contribué à la relecture du rapport diagnostic de cette société de chemin de fer, et a suggéré un certain nombre d'options pour assurer une stabilisation qui devait combiner, à son avis, une répartition d'activités entre les missions de consultance et un partenariat avec le secteur privé. Cette proposition fut faite, mais restée sans suite. La situation actuelle de l'entreprise, telle qu'elle avait été décrite et présentée à l'autorité politique, avant l'adjudication de la consultance visant à stabiliser les activités de l'entreprise SNCC, confirme que la solution présentée par l'expert était la plus opportune. En effet, l'autorité politique actuelle s'interroge sur la manière dont elle va pouvoir relancer les activités de l'entreprise, et

comment elle va pouvoir s'accommoder du cadre juridique posé par le ministre précédent. Une nouvelle note a été adressée au ministre actuel des transports, visant à lui circonscrire le cadre de son intervention, et à lui proposer des actions immédiates afin de redresser les hypothèques qui pèsent sur l'activité ferroviaire, de par la présence du consultant stabilisateur.

En ce qui concerne la troisième et dernière entreprise publique majeure de transport, la Régie des Voies Aériennes, le dossier fut traité par un expert qualifié en aéronautique. Aux fins d'information, le rapport diagnostic établi par le COPIREP est joint au présent rapport.

Le Ministère des Transport est également doté de deux régies de transport, d'importance moindre, la Régie des Voies Maritimes et la Régie des Voies Fluviales. Leur réforme dépend de l'application du principe de mise en œuvre d'une Autorité Portuaire Autonome, qui intégrerait les activités spécifiques de balisage, pilotage et dragage, ainsi que les études hydrographiques que ces entreprises réalisent pour assurer la navigabilité du fleuve Congo, que ce soit le Haut Fleuve (Kisangani - Kinshasa) ou le Bas Fleuve (Matadi - Banana). Des études spécifiques ont été réalisées par un Consultant allemand, Hamburg Port Consult (HPC), dont les conclusions ont été validées par les entreprises mêmes, mais qui sont à nouveau contestées, cela pour des raisons de pression sur le gouvernement pour que ce dernier règle le passif social de ces deux régies.

L'expert a régulièrement discuté avec ces deux régies, notamment dans le cadre des jumelages que la Belgique a signé avec l'Office National des Transports, les questions de navigabilité étant très intimement liées à celle de manutention portuaire, soit le métier de l'ONATRA. A nouveau, les principes de réforme des régies, par l'intégration des métiers de base à une autorité portuaire autonome ne semblent pas contestés, mais nécessitent un travail de communication de la part du Gouvernement afin d'apaiser les inquiétudes des travailleurs et de leurs représentants syndicaux.

Dans le cadre spécifique des réformes, l'expert a donc pu être associé étroitement aux initiatives que le Ministère des Transports a pu prendre, avec comme matérialisation les contrats de consultance pour stabiliser les activités des 3 plus grosses entreprises du secteur. Toutefois, les conseils prodigués n'ont pas tous été acceptés, en particulier pour le cas de la SNCC, qui se confronte aujourd'hui à des difficultés insurmontables.

Il convient de noter que le Gouvernement de la République Démocratique du Congo a mandaté le Ministère du Portefeuille, et son bras technique, le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP), pour concevoir et mener les réformes. Le Ministère des Transports, qui dispose pourtant de la primauté technique, n'a pas été suffisamment associé aux décisions de base, les motivations politiques du moment

n'ayant pas permis à l'expert de pouvoir intégrer ce débat, sa position restant essentiellement technique.

Globalement, la mission sur la question de la réforme est donc satisfaisante, même si des améliorations furent, et sont encore, possibles. Ce débat est toutefois résolument politique.

Il convient de noter que les Termes de Références initiaux étaient difficilement réalisables dès lors que le Gouvernement de la République dépouilla le Ministère des Transports de sa primauté dans la définition et la conduite de la réforme de son propre secteur. L'action de l'expert s'en est donc trouvée réduite à un conseil technique auprès du COPIREP, ainsi que des conseillers du Ministre des Transports, et du Ministre lui-même.

Mise en place d'une vision multimodale des transports

L'expert a réalisé une étude relative à la compilation des différents financements qui étaient disponibles dans le secteur du transport. Le document de référence, répertorie à la fois les financements au bénéfice du Ministère des Transports, mais également ceux au bénéfice du Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction (ITPR). L'objectif était de donner une vision de la masse budgétaire globale mise à disposition de la République pour améliorer ses infrastructures de transport, y compris routières.

L'objectif que l'expert s'était assigné était celui de créer une plateforme commune « Transports - ITPR », afin d'élaborer un plan national de transport.

La Conférence de Paris de Décembre 2007, instituant des Groupes Thématiques de travail, formalisa la création d'un groupe spécifiquement dédié à la mobilité. Ce Groupe Thématique Infrastructure et Transport, devait être une plateforme qui allait permettre de définir non seulement les besoins financiers du secteur, mais aussi (en sous groupe sectoriel transport) une politique et une stratégie sectorielle. Les termes de références du Ministère furent rédigés par l'expert puis coulés dans des termes de références génériques combinant ceux du Transport et de l'ITPR.

La Conférence de Paris insiste sur la nécessité de l'appropriation de cette activité par les autorités politiques nationales, diverses réunions avec l'espace politique furent tenues au sein du cabinet des transports, mais sans parvenir à mettre en œuvre ce dossier. Le Directeur Général du Groupe d'Etudes des Transports est l'instrument que le ministre avait désigné pour matérialiser la participation du Ministère des Transport dans ce Groupe Thématique. L'insuffisance dans la concertation a rendu difficile pour l'expert la mise en œuvre la stratégie qui avait été envisagée.

L'arrivée du nouveau ministre des transports (fin novembre 2008), permet d'entrevoir une relance pour les activités du Groupe Thématique. C'est

ainsi que l'expert a pu faire signer par le ministre, une instruction auprès des entreprises publiques afin de désigner un point focal pour mettre en place le sous-groupe sectoriel 'transport'. Partant, la réunion de ce groupe pourra permettre la mise en œuvre de la stratégie envisagée un an plus tôt. Il est recommandé de pouvoir piloter activement ce sous-groupe thématique au sein du cabinet du ministre.

Il a également été sollicité auprès du Représentant Résident de la Coopération Technique Belge, un support financier pour mettre en place un cadre approprié pour le fonctionnement de ce groupe.

Cette demande reste en attente vu qu'elle doit être avalisée au niveau du « Comité des Partenaires » qui n'a pas pu se réunir au cours des derniers mois de l'année 2008.

Mise en place d'une autorité portuaire autonome

La création d'une Autorité Portuaire Autonome (APA) est un défi que le ministère des transports doit impérativement relever, et cela dans les meilleurs délais.

La désorganisation des activités de manutention, de dragage, de balisage et d'accessibilité tant nautique que routière et ferroviaire, compliquent les prestations des chargeurs et transporteurs. Les coûts associés à cette désorganisation ne font que croître, avec les répercussions sur les prix de consommation courante.

Comme signalé ci-dessus, le processus de réforme est maîtrisé par le ministère du portefeuille, secondé par son bras technique, le COPIREP, et maintenant, par le consultant qui a été mis en place à la tête de l'ONATRA, ce dernier étant le premier concerné par la mise en place d'une Autorité Portuaire Autonome (APA). Dans le contexte qui a prévalu précédemment, qui a vu le ministre des transports souscrire intégralement à la vision du ministère du portefeuille, il a été impossible de réaliser une quelconque activité probante et productive sur le dossier de l'APA. Une initiative fut toutefois entreprise afin de pouvoir contourner cet écueil. En effet, une proposition de 'Feuille de Route' fut soumise à l'appréciation du ministre des transports, dont le financement aurait pu être assuré (après approbation des autorités concernées) par la Belgique. Cette feuille de route aurait été mise en œuvre par les experts des entreprises du Port d'Anvers et du Port de Bruxelles, toutes deux déjà impliquées dans la réflexion portuaire grâce aux jumelages les liant à l'ONATRA.

Toutefois, une initiative parallèle fut prise par le ministre sortant des transports et a eu comme résultat de ne pas poursuivre l'initiative de 'feuille de route', ni celle prise par le ministre.

L'arrivée du nouveau ministre a permis de remettre à l'ordre du jour le thème de la 'feuille de route'. Un courrier est en gestation, à l'adresse du ministre belge de la coopération, afin de solliciter un support à

matérialiser cette consultance pour dresser ladite feuille de route. Est inscrite au programme de l'expertise, la mise en chantier de l'identification des mécanismes de transformation de l'ONATRA, de la RVM et de la RVF, en autorité portuaire autonome, ainsi que les coûts qui y sont associés.

Dans cadre, la demande du ministère de poursuivre l'expertise fournie c'est-à-dire détachée au cabinet du ministre afin de poursuivre sa mission pour pouvoir conduire et piloter la mise en œuvre de ce projet semble pertinente. Cette mise en œuvre complétera les activités qui seront réalisées dans le cadre du Groupe Thématique (qui voit des représentants de ces 3 entreprises publiques, étroitement associées à la définition du plan national des transports ainsi qu'à la politique et stratégie sectorielle). Il faudra probablement réviser les TDR de cette expertise à rechercher afin de répondre aux besoins actuels.

Poursuite du dossier de relance du chemin de fer urbain de Kinshasa

L'arrivée du ministre sortant, coïncida avec la signature de la Convention Spécifique relative à la mise en œuvre du dossier du chemin de fer urbain de Kinshasa et au plan de mobilité pour cette dernière.

Après explication du dossier auprès du ministre, les instructions furent formulées et adressées au bénéficiaire du dossier, l'Office National des Transports, pour mise en exécution. Ce dossier n'a pas subi de progrès depuis lors, l'ONATRA ayant fait l'objet de plusieurs bouleversements de son équipe dirigeante, voyant des directeurs généraux remplacés par des directeurs intérimaires, en l'attente de l'arrivée d'une équipe de consultants extérieurs, ce qui fut fait dans le courant du mois de mai 2008. Ces entrefaites n'ont malheureusement pas permis d'avoir un interlocuteur solide, capable d'imposer des décisions au sein de l'entreprise, cela malgré les directives provenant du cabinet.

Par ailleurs, il est à souligner que la direction du département du chemin de fer était, et est toujours, assurée par une personne cumulant une autre fonction. Le projet semble avoir des difficultés à démarrer.

L'expert estime, qu'à son niveau, le nécessaire a été fait pour responsabiliser le bénéficiaire du dossier, à mettre en œuvre le Document Technique et Financier. Cela s'est matérialisé par la désignation d'un chef de projet de l'ONATRA. L'expert s'en est remis à son collègue, détaché au sein de l'ONATRA.

Il est également à noter que, lors de la nomination de l'actuel ministre des transports, des initiatives ont été reprises par l'expert, afin de relancer le dossier. C'est ainsi que l'Administrateur Délégué Général de l'Office, a fait le point au Ministre sur les actions qu'il avait entreprises, ou qu'il comptait entreprendre pour enclencher le dossier.

Plan mobilité urbaine

L'expert a présenté un schéma de travail pour la définition d'un plan de mobilité urbaine pour la Ville de Kinshasa.

La mise en exécution de ce plan eut permis de créer des passerelles de travail avec le ministère des travaux publics, le gouvernorat ainsi que de relancer des pôles d'activités du ministère des transports que sont ses institutions spécialisées dans la sécurité routière, l'administration du transport terrestre et enfin le groupe d'études des transports.

Ce plan de mobilité envisagé par l'expert allait être une activité focale du ministère, le transport urbain étant une des épines majeures dans les activités socio-économiques de la Ville.

Dans son approche, l'expert vise à intégrer le dossier du chemin de fer urbain dans une vision intermodale, le chemin de fer étant la colonne vertébrale de l'ensemble du transport de la capitale.

A ce stade, l'expert n'a pu qu'obtenir un consentement verbal du ministre en place, pour mettre en œuvre ce chantier.

3.3.5 Analyse de la planification des activités

La rotation fréquente du personnel politique ainsi que des directions générales dans les entreprises publiques, n'ont pu permettre à l'expert de 'planifier' les activités du cabinet. Une moyenne de moins d'un an de prestation effective au sein du ministère, n'a en général permis que de se focaliser sur de la gestion au quotidien, sans véritablement entreprendre sur les refondations du ministère.

Dans ses contacts préliminaires, l'expert remit au ministre un canevas de travail, identifiant quelques piliers d'activités mais n'a pas été utilisé comme base.

3.3.6 Appréciation des critères de suivi par expertise

Deux éléments sont à distinguer : l'efficacité de la fonction et l'efficacité de l'expertise menée.

Il est certain que le support institutionnel est indispensable à ce secteur majeur de l'économie congolaise. Sans les transports, rien d'ambitieux ni de durable ne pourra se réaliser. Un accompagnement permanent se révèle ici indispensable pour faire de ce secteur l'épine dorsale de la relance et de la reconstruction. L'ensemble des thèmes transversaux de coopération sont touchés par la réalité du transport. Ce secteur est capital et il ne peut être abandonné. Ce système est à prendre en compte comme un facteur de croissance pour tous les secteurs, en particulier l'agriculture et le secteur minier.

En ce qui concerne l'expertise, le bilan mitigé. Certaines avancées sont indubitables mais ont été limitées par rapport aux résultats vu le cadre de coopération institutionnelle. La venue d'un nouveau ministre en novembre 2008 semble ouvrir des perspectives encourageantes par rapport à l'utilisation d'une telle expertise et des apports qu'il pourrait fournir si elle devait être prolongée (avec une redéfinition des TDR comme déjà mentionné précédemment).

3.3.7 Mesures et recommandations par expertise

3.3.7.1 Dysfonctionnements

Les dysfonctionnements tiennent à la nature même du poste car les avancées proposées sont dépendantes de l'entité bénéficiaire.

Le positionnement de l'expertise est bon et justifié car c'est seulement à ce niveau de pouvoir que l'on peut effectivement modifier une situation administrative et/ou technique dans le secteur. Nous en prendrons pour exemple le dossier du chemin de fer urbain ou de la mobilité en générale, ou encore de l'accroissement de la sûreté aéronautique.

Il peut être également signalé que l'expertise est rendue difficile (voire non attractive pour la partie locale) du fait de l'absence de budget alloué par la Belgique pour matérialiser certains projets dans le secteur concerné. En cela, le cadre légal de l'intervention de l'expert est celui de la loi de coopération, qui ne permet pas d'intervenir dans les « infrastructures lourdes ».

Un autre dysfonctionnement, qui a trait à l'organisation même du ministère, est celle de la dépendance financière du cabinet ministériel, de ses entreprises publiques. Ce manque d'indépendance financière du cabinet, due à l'absence de budget suffisant de l'Etat, n'est cependant pas un facteur trop perturbateur pour l'imposition de décisions. En général, le respect de la hiérarchie est accepté, pour autant que l'espace politique soit suffisamment catégorique dans ses décisions.

3.3.7.2 Recommandations

Il est recommandé de poursuivre l'expertise, en assignant peut-être une démarche de passerelle avec l'échelon politique supérieur, à savoir la Primature. Des suggestions dans ce sens ont été faites à l'autorité ministérielle, qui dispose aujourd'hui d'une relation directe avec la Primature. Cela pourrait prendre la forme d'une association plus fréquente du conseiller en infrastructure de la Primature, aux réunions du Groupe Thématique par exemple.

3.4 Charles OUATTARA LONA, expert au Ministère des Transports, pour l'aviation civile

3.4.1 Début de l'expertise, mars 2006

3.4.2 Ministère des Transports et Communications

Suite aux difficultés à trouver un bureau de travail à la RVA, les termes de référence de l'expert en aéronautique, à la demande du cabinet, sont passés du conseil à la restructuration de la RVA, au contrôle et à la surveillance de l'application stricte des Normes et Pratiques Recommandées de l'OACI applicables à l'aviation civile en RDC.

Sous l'autorité directe du Ministre des Transports et Voies de Communication depuis juin 2007.

3.4.3 Termes de référence et exécution

Placé sous l'autorité de l'Administrateur Délégué Général de la Régie des Voies Aériennes (RVA) et en étroite collaboration avec le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP), l'expert en aéronautique est chargé de ce qui suit:

- appuyer l'ADG dans la préparation des programmes dans le cadre de la nouvelle politique/stratégie de transport, développée par le ministre de tutelle;
- préparer des propositions de restructuration de l'entreprise (dans le cadre de la politique/stratégie nationale du ministre);
- conseiller l'ADG en matière de gestion financière, approvisionnement, gestion des différentes filières de l'entreprise;
- coordonner la mise en place et la supervision de nouveaux systèmes de gestion; élaborer un programme pour l'informatisation de la gestion;
- préparer des dossiers de financement pour améliorer la gestion;
- préparer les termes de référence pour des études ou des experts à court terme pour appuyer la restructuration et la modernisation de l'entreprise;
- Obtenir de la Belgique des stages de formation et de familiarisation de 3 à 4 semaines des cadres de la Direction de l'aéronautique civile (DAC) en vue de la stricte application des Normes et Pratiques Recommandées de l'Organisation de l'Aviation Civile (OACI);
- Préparer les termes de références d'Experts belges se rendant à Kinshasa pour un mois et chargés de l'animation d'un module de

formation et de l'encadrement des agents de la DAC pour l'exécution des Annexes 1, 6 et 8;

- Veillez à l'exécution du programme de coopération entre la Direction de l'aviation civile belge et la Direction de l'aéronautique civile congolaise.
- A la demande du Ministre des transports et Voies de Communication, l'inspection des aéroports de Kananga, Gbadolite, Mbandaka, Tshikapa, Bunia et Kindu est prévue pour être exécutée dans les prochaines semaines.

En 2009, de nouveaux termes de référence sont venus remplacer les termes de référence initiaux comme suit:

Le Ministère après avoir apprécié les accomplissements passés de l'Expert Aéronautique CTB, décide de lui assigner les termes de référence suivants:

- En accord avec le Ministre, préparer les termes de référence pour des études ou des expertises à court terme pour appuyer la modernisation du secteur aéronautique congolais;
- En conformité avec la politique de réforme engagée par le gouvernement congolais, suggérer les cahiers de charges type des concessions aéroportuaires dans le cadre des partenariats public privé
- Sensibiliser les bailleurs de fonds au financement des stages de formation et de familiarisation de 3 à 4 semaines des cadres de l'Autorité de l'Aviation Civile et de la Régie des Voies Aériennes en Navigation Aérienne et en Gestion Aéroportuaire
- Sensibiliser les bailleurs de fonds au financement des stages de formation et de qualification des contrôleurs aériens de la Régie des Voies Aériennes en anglais aéronautique
- Poursuivre les inspections systématiques des aéroports de la RDC en vue d'identifier des projets susceptibles d'être présentés au financement des bailleurs de fonds;
- Aider à l'établissement du plan directeur des aéroports de la RDC
- Entreprendre une inspection des Centres de Contrôle Régionaux (CCR) et faire des propositions en vue de la mise en place effective du contrôle en route.
- Présenter une proposition technique et financière aux bailleurs de fonds visant la modernisation des équipements de communications des tours de contrôle
- Veiller au bon emploi de l'argent du produit de la vente de la publication aéronautique financée par la CTB

- Veiller au suivi de la mise à jour de l'AIP et de sa publication selon les recommandations de l'OACI
- Participer à titre d'observateur aux enquêtes accidents des aéronefs
- Au sein du groupe thématique, assister le délégué du Ministre dans l'élaboration à l'application de la vision du secteur aérien du Ministre des Transports

3.4.4 Comparaison entre les TDR et la réalisation

- Obtention du financement de la publication de l'AIP; suite à un manque de financement interne consécutif à une méconnaissance du rôle de l'AIP par la Direction de la RVA. Cette information qui est essentielle pour la sécurité et la sûreté des vols n'avait pas été publiée par la RVA depuis 13 ans et cela contrairement aux Normes et Pratiques Recommandées de l'OACI pour lesquelles la publication est annuelle. La sécurité et la sûreté aérienne de l'ensemble de l'espace aérien et de l'exploitation des aéronefs ont donc été reléguées volontairement ou inconsciemment au second plan. Pour autant, ces deux éléments constituent les éléments prioritaires indispensables à l'établissement de tout système d'aviation civile. Sous l'impulsion de son Expert Aéronautique, le financement de l'AIP sera jugé par la communauté aéronautique internationale comme un acte majeur de coopération.
- Décalage du seuil de piste 24 à l'aéroport international de N'Ndjili. La piste de Ndjili était fortement dégradée sur les premiers 1400 mètres à partir du seuil 24. De plus, le marquage et les balisages n'existaient plus. Face à cette situation catastrophique pour la sécurité des vols au départ et au décollage (risques de cassures des atterrisseurs, risques de sorties de pistes, etc.) en piste 24, et sous l'impulsion de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), et de l'Association Internationale des Compagnies Aériennes (IATA), à travers leurs audits de supervision de la sécurité aérienne, la RVA a conclu un contrat en février 2006 avec la société française EDS en vue d'effectuer des travaux d'urgence de décalage du seuil de piste 24, pour permettre l'utilisation de celle-ci selon les normes aéronautiques en vigueur en attendant la réalisation à moyen terme, des travaux lourds de réhabilitation de l'ensemble de la piste. Malheureusement après le versement du premier acompte, la RVA a été incapable d'honorer le reste des paiements, hypothéquant du même coup le démarrage desdits travaux.

Face au blocage de cette situation, les compagnies aériennes sous l'impulsion de l'Expert Aéronautique, ont proposé au Ministère des Transports, le déblocage par préfinancement des travaux d'urgence

sur les redevances aéronautiques. En accord donc avec le Ministère, un nouveau montage financier a été conclu avec une banque française afin qu'enfin les travaux d'urgence, puissent commencer dans la deuxième quinzaine du mois de Juillet, pour être exécutés par la suite.

- Au terme desdits travaux d'urgence, la piste de Ndjili longue désormais de 3100 m contre 4700 est actuellement remise aux normes internationales. Un nouveau balisage nocturne, des marquages de seuils de piste, d'axe de piste, de points d'arrêt et de lignes de convergences ont été réalisés rendant les atterrissages/décollages en pistes 24 et 06 plus sûrs qu'ils ne l'étaient avant l'exécution des travaux d'urgence. Un PAPI neuf a été introduit au seuil 24 et l'ancien PAPI du seuil 24 a été déplacé et calibré au seuil 06. La nouvelle piste de Ndjili fonctionne donc désormais avec deux (2) PAPI contre un seul longtemps avant les travaux d'urgence, rendant les vols beaucoup plus sûrs aux deux seuils de piste. Le compte-rendu de fin des travaux et de certification OACI le jeudi 11 Octobre, 2007 par les sociétés EDS et ADPi a marqué un tournant décisif dans la maîtrise des risques d'accidents/incidents sur la piste de Ndjili. L'expert a été largement à l'origine de cette initiative des compagnies aériennes et de son acceptation par le cabinet.
- Supervision des travaux de publication et de livraison de l'AIP. Il a aussi été veillé au bon emploi du produit des ventes de l'AIP aux compagnies aériennes et autres usagers afin de pouvoir publier annuellement l'AIP selon les normes de l'OACI. Après remise officielle de la publication, l'Expert Aéronautique a dû continuer à négocier avec la Direction de la RVA pour la distribution et la vente effective de l'AIP conformément à l'accord initial conclu entre les deux parties. Cette persévérance de la part de l'expert Aéronautique CTB fut concluante par l'ouverture effective du compte à double signatures en début d'année 2008. A ce jour, tous les aéroports de la République Démocratique du Congo ainsi que toutes les compagnies aériennes domestiques et internationales, sont pourvus de l'AIP. Ceci constitue à ne point douter, une contribution de premier plan de la Belgique à l'amélioration de la sécurité et de la sûreté du transport aérien au Congo.
- Elaboration du projet de modification du décret présidentiel. La mise en application du Décret 049-B/2003 qui crée l'Autorité de l'Aviation Civile était attendu avec grand intérêt tant au plan national qu'international. Depuis 2003, date de signature dudit Décret, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) n'a de cesse rappelé à l'autorité de tutelle, le vide institutionnel occasionné par sa non application. La poursuite du cycle récurrent d'accidents graves, a renforcé ce sentiment que l'Aviation Civile

Congolaise ne fonctionne pas. Pour rappel, cette aviation civile est constituée de trois Institutions distinctes et d'une Direction spécialisée. Il s'agit de l'Autorité de l'Aviation Civile (AAC), de la Régie des Voies Aériennes (RVA), de l'Agence Nationale de la Météorologie et de la Télédétection par Satellite (METTELSAT) et de l'Inspectorat de l'Aviation Civile (IAC).

- La parution du Décret au Journal Officiel de la République avait, en son temps, déjà suscité une levée de boucliers de la part des autres Institutions constitutives du Système d'aviation civile avec pour point focal la RVA. Après la mise en application du Décret fin 2007, l'autorité de tutelle, le ministère des transports, se devait de procéder à sa relecture dans un souci de rationalité, d'efficacité et surtout d'élimination des chevauchements de responsabilités entre l'Autorité de l'Aviation Civile (AAC) et l'Inspectorat de l'Aviation Civile (IAC) d'une part, et entre l'Autorité de l'Aviation Civile et la Régie des Voies Aériennes (RVA) d'autre part. La contribution de l'expert à l'élaboration de ce projet au cours de 2008 a été jugé essentielle par le cabinet. En effet, il ne sert à rien d'entreprendre quelque restructuration que ce soit de l'une des quatre institutions citées mentionnées si l'on ne définit pas par avance, clairement les fonctions de chacune par rapport aux autres. Il ne sert par exemple, à rien de chercher à restructurer la RVA si certaines de ses fonctions sont exercées par l'Autorité de l'Aviation Civile et vice versa.
- Inspections des aéroports de Kinshasa, Mbuji-Mayi, Lubumbashi, Kisangani, Goma et Bukavu. Ces inspections entreprises au milieu de l'année 2008, ont permis au cabinet d'avoir un état des lieux neutre et précis de l'ensemble des infrastructures et des services (pistes, balisages diurnes et nocturnes, aides à la navigation, communications, tours de contrôle, service incendie, etc.) sur lesdites plateformes aéroportuaires. A terme, elles serviront à établir un plan directeur des aéroports de la RDC et à en mesurer l'ampleur des sous-effectifs dans les emplois prioritaires qu'occupent les contrôleurs aériens et les personnels de lutte contre l'incendie. Les premières inspections ont déjà permis à la RVA d'établir un programme de stages à court terme qui seront proposé au financement de la Belgique. Une méconnaissance du rôle de telles inspections à emmené le cabinet précédant à conditionner leur poursuite au financement par la Belgique des insuffisances constatées. Sans cette incompréhension et les difficultés de programmation des vols de la MONUC, beaucoup plus d'aéroports auraient été inspectés au cours de l'année 2008 ;
- Inspection des Centres de Contrôle Régionaux. Il n'est un secret pour personne utilisant les vols intérieurs de la RDC, qu'il n'existe peu de contrôle en route fiable sur l'étendue de l'espace aérien congolais. En d'autres termes, en dehors des zones de contrôle

terminal (TMAs) qui se situent aux abords immédiats des aéroports congolais, aucun autre contrôle n'est efficacement rendu aux aéronefs en route. Cette situation est dû au fait que sur les trois (3) Centres de Contrôle Régionaux (CCRs) qui gèrent le trafic en route, seuls ceux de Lubumbashi et de Ndolo fonctionnent à peu près correctement. Pourtant, pour que l'ensemble fonctionne et rende le service de contrôle dans les normes aux aéronefs, le troisième CCR, celui de Kisangani doit fonctionner, ce qui est loin d'être le cas. Si les spécialistes de la RVA étaient au courant de cette situation dangereuse à la sécurité et à la sûreté de navigation aérienne au Congo, les décideurs congolais, l'ignoraient totalement. Les inspections entreprises par l'Expert aéronautique au cours de l'année 2008, ont permis de sensibiliser ces autorités qui en ont fait leur sujet de préoccupation. C'est ainsi que la firme Canadienne AERONAV responsable du projet est sommée de débloquer la situation en complétant le réseau VSAT.

- Etude de faisabilité du décapage de la lave sur la piste de l'aéroport de Goma. Pour la réalisation de l'étude en 2008, l'expert a dirigé au compte du cabinet, un groupe mixte d'experts du Ministère des Transports et du Ministère des Travaux Publics et Infrastructures. Le rapport qui en résulte constitue à ne pas douter un précieux document de recherche de sources de financement;
- Revue des dossiers de stages en Belgique des cadres de l'Autorité de l'aviation Civile. Avant tout début de formation desdits cadres leurs dossiers de stages sont revus par l'Expert Aéronautique CTB.
- Missions de décodage d'enregistreurs de vols
- Deux missions de décodage d'enregistreurs de vols ont eu lieu respectivement à Washington et à Moscou au cours de l'année 2008. La première mission était constituée exclusivement d'experts du cabinet et de l'AAC. La deuxième mission était mixte, composée de parlementaires et des mêmes experts. Dans chacune des deux missions, la contribution l'expert Aéronautique dans l'analyse des causes et effets ayant occasionné la destruction des deux aéronefs a été jugée essentielle. Il est à noter p.e. qu'aucun des experts congolais n'était ni qualifié en anglais aéronautique ni pilote pour pouvoir interpréter correctement les données des enregistreurs de vols (boîtes noires). Que ce soit à Washington, à Moscou ou à Rostov, l'Expert a dû jouer également les traducteurs techniques en anglais au bénéfice de ses homologues congolais. Il s'est également chargé au retour, de l'établissement des rapports préliminaires, ainsi que d'assister à des travaux d'explications au Parlement, avec les membres de auguste assemblée ayant fait partie de la commission mixte. Les rapports qui découlent de ces analyses de décryptage, constituent à n'en pas douter, des pièces essentielles dans la détermination par le parlement des causes réelles des

accidents ayant fait l'objet des dites enquêtes. Ces missions sont une contribution essentielle de la CTB dans le rétablissement de la sécurité et de la sûreté aérienne en République démocratique du Congo.

3.4.5 Analyse de la planification des activités

Dans l'élaboration des tous premiers termes de référence, les rédacteurs desdits termes favorisaient sans aucun doute les réformes à caractère administratif, social et financier de l'une des quatre institutions du système d'aviation civile congolais. Sans préjuger de l'ordre des priorités que revêt ce type de réformes pour un système quelconque de transports, un préalable s'imposait: la définition claire et nette des fonctions de chacune des quatre institutions constitutives du système d'aviation civile du Congo (AAC, RVA, IAC et METTELSAT) afin d'éliminer les points de chevauchements de responsabilités entre elles. Sans ce préalable, chercher à établir des organigrammes fiables des dites institutions eut été un exercice périlleux. Or, toute restructuration suggère l'établissement de nouveaux organigrammes. Dès l'apparition donc du décret Présidentiel en 2003 sur la création de l'Autorité de l'Aviation Civile (AAC), et la levée de boucliers par la RVA qui s'en est suivie, la réforme de cette dernière s'avérait hypothétique.

De surcroît, malgré la volonté affichée du COPIREP de réformer les entreprises du Portefeuille, le vote par le Parlement de loi de privatisation se faisait attendre. Il fallait aussi ne pas sous-estimer les réticences du personnel et celles de la direction de la RVA contre la restructuration. Toute restructuration supposait des pertes d'emplois et de positions confortables. Elle supposait aussi, le bouclement du financement des plans sociaux associés, ce qui n'était pas le cas. Placés dans ce contexte, les termes de références de l'Expert Aéronautique ne pouvaient donc être entièrement exécutés. Les volets gestion financière et administrative n'ont donc pu être exécutés pour les raisons ci-dessus évoquées.

Pour autant, au regard des accomplissements énumérés plus haut, si l'on place les choses dans leurs contextes réels, l'essentiel des termes de références a été exécuté. En effet, lorsque l'on considère le top des priorités en aéronautique, la sécurité et la sûreté aérienne doivent retenir toute l'attention des décideurs et des bailleurs de fonds. De ce point de vue, le Fonds d'Expertise a été utilement employé dans un des domaines les plus prioritaires du transport aérien que sont la sécurité et la sûreté aérienne.

Le financement de l'AIP après un manquement de treize années, le financement des inspections des aéroports, le financement des missions d'enquêtes accidents, la mobilisation de sources de financements au profit des travaux d'urgence de la piste de Ndjili sont des preuves tangibles d'une coopération de qualité menée par la Belgique. L'examen continu des dossiers de stages à court terme au profit des agents de l'Autorité de

l'aviation civile, le concours de l'Expert Aéronautique à une meilleure restructuration du système d'aviation civile congolais par la révision et la modification du décret Présidentiel de 2003 ont apporté un concours indéniable à la RDC. Il n'est donc pas étonnant que les nouveaux termes de référence suggérés et qui sont dans le prolongement de tout ce qui a été déjà accompli, soient davantage centrés sur des aspects sécuritaires et techniques plutôt qu'administratifs.

3.4.6 **Appréciation des critères de suivi par expertise**

Une meilleure gestion de l'espace aérien congolais, puis la mise aux normes internationales des procédures et des infrastructures aéronautiques, sont des conditions indispensables à la mise en place d'un système d'aviation civile sûre et sécuritaire en RDC.

3.5 Fatima KEKO/Ministère du Plan (Direction de la Coordination des Ressources Extérieures)

3.5.1 **Date d'entrée en service :1er juillet 2007**

3.5.2 **Ministère de service concerné**

Affectation à la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures (DCRE) du Ministère du Plan

3.5.3 **Termes de références (TDR)**

3.5.3.1 **Contexte de l'Appui au ministère du Plan**

Dans le contexte politique de la restauration effective de la paix et de la réunification du pays, le Ministère du Plan a souhaité œuvrer dans le sens de l'accélération du processus du développement de la République Démocratique du Congo.

C'est dans ce cadre que le Ministère du Plan a sollicité un appui en expertise pour assurer le plein fonctionnement de la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures, (DCRE) afin qu'elle puisse jouer pleinement ses rôles.

3.5.3.2 **Fonctions de l'Expert de la DCRE**

- L'Expert devra organiser et appuyer la DCRE en sa qualité du Secrétariat du Comité de Coordination des Ressources Extérieures (CCRE) ;
- L'Expert devra mettre en place un système de suivi dans la mise en œuvre des accords de financement, des ressources extérieures et des programmes et projets issus de ce financement ;

- L'Expert devra rendre la DCRE autonome dans la gestion efficace d'aide au développement et d'une Banque des données sur les ressources extérieures ;
- L'Expert devra mettre en place le système de diffusion et de circulation d'information sur les ressources extérieures entre le Gouvernement et les bailleurs ;
- L'Expert devra former les Cadres de la Direction des Ressources Extérieures en outils informatiques et logiciels oracles.

3.5.4 Comparaison entre les TDR et les réalisations

L'exécution du Programme de Travail 2008 de la Direction de la Coordination et des Ressources extérieures qui a été appuyé et renforcé dans l'exécution de ses activités permet d'estimer que globalement les 3 quarts des actions prévues ont été exécutées ou quasiment achevées.

Les 4 grandes fonctions de la DCRE ont été couvertes, à savoir :

- Coordonner l'action de mobilisation des ressources extérieures,
- Assurer le suivi de l'utilisation des ressources extérieures,
- Coordonner et orienter les ONG ,
- Coordonner la participation de la RDC aux efforts d'intégration régionale.

3.5.4.1 Amélioration de la fonction de planification et de coordination des ressources extérieures

Chaque Division en fonction de son tableau de bord spécifique a pu faire un suivi et obtenir des résultats intéressants en termes de réalisation, de visibilité de la Direction, voire du Ministère du Plan, comme ce fut par exemple le cas pour l'enquête 2008 de la Déclaration de Paris ou la contribution de la RDC au Forum de Haut Niveau d'Accra (2 au 4 septembre 2008).

a) Division de la Coordination de l'Assistance Technique

Compte tenu de l'actualité de certains dossiers concernant le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, la Division de la coordination de l'Assistance technique, en charge de cette thématique, a de fait été très impliquée dans la préparation et la réalisation de l'enquête 2008, avec l'appui de l'Expertise.

Le rapport-pays de la RDC a ainsi été envoyé à l'OCDE dans les temps impartis (31 mars 2008), malgré un retard au démarrage de quasiment 1 mois (début des travaux en février 2008), lié à un décalage dans la programmation des travaux de l'OCDE. Ce rapport a été disponible lors du Forum d'Accra et a permis avec la Déclaration de Kinshasa (2 juillet

2008) d'offrir des analyses pertinentes pour la tenue de la Table ronde n°7 sur l'efficacité de l'aide dans les pays en situation de fragilité (coprésidence France/BAD-RDC).

Un 2ème draft du Plan d'action de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été réalisé en 2008, mais n'a pas encore pu être validé par l'ensemble des acteurs. Il devra dans la mesure du possible intégrer un chronogramme et des mesures raisonnables pour atteindre les résultats-cibles définis pour 2010, tout en tenant compte des Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires.

En accord et sur financement de la France, la vulgarisation dans les 11 provinces de la Déclaration de Paris et des Principes des Etats fragiles a été décidée avec le Ministère du Plan fin 2008. Un Budget estimé de 189 530 USD a été prévu pour l'année 2009. La province du Katanga sera la première à bénéficier de cet appui, géré par la DCRE et le SENAREC/PLAN.

La division a par ailleurs commencé un travail de définition et de programmation des besoins en formation des cadres de la DCRE, ainsi qu'une réflexion sur le recensement de l'expertise extérieure en RDC (Kinshasa et provinces).

b) Division des Aides Bilatérales

Tout au long de l'année 2008, les cadres de cette Division ont participé (avec les autres ministères impliqués, dont le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale) à de très nombreuses réunions/missions avec les partenaires bilatéraux (Afrique du Sud, Ouganda, Zambie, Namibie, Tunisie, Lybie, Allemagne, France, Belgique, Grèce, Brésil, Japon, etc.).

Ils contribuent aux travaux des Grandes Commissions et aux Commissions mixtes et produisent généralement des rapports ou des notes de synthèse, parfois très utiles dans la prise de décision du Cabinet.

c) Division des Aides Multilatérales et Regroupements Régionaux Africains

Dans cette Division un effort a été fait pour maîtriser les portefeuilles de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement. La DCRE dispose maintenant de plus d'informations sur leurs programmes et projets. En revanche le suivi des discussions avec le FMI n'est toujours pas satisfaisant et peu de relations sont entretenues avec les services du Ministère des Finances en charge de ces questions.

Dans le domaine de l'intégration régionale, les dossiers concernant les regroupements régionaux sont suivis avec attention et les cadres responsables ont participé à :

- Atelier de sensibilisation à l'adhésion de la RDC à la zone de libre échange du COMESA (février 2008) ;
- Travaux préparatoires du Conseil des Ministres de la SADC (févr.08) ;
- Atelier préparatoire à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la SADC sur la réduction de la pauvreté (févr. 08, juil. 08) ;
- Travaux préparatoires de la 34ème réunion du comité de pilotage du NEPAD (mars 2008) ;
- Travaux préparatoires du 15ème Sommet des Chefs d'Etat et du Gouvernement du COMESA (avril 2008) ;
- Atelier de validation des résultats des consultations sectorielles dans le cadre des négociations des APE, Accords de Partenariat Economique (mai 2008) ;
- Travaux préparatoires du 6ème Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ACP-UE (oct. 08) ; etc.

d) Division des ONG

La Division a apporté un soutien important dans la préparation de l'enquête 2008 sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau surtout de la sensibilisation et de l'identification de la société civile (souvent des plateformes), associée aux différents ateliers planifiés entre janvier et mars 2008. Cette sensibilisation s'est toutefois limitée à Kinshasa pour des raisons de temps et de moyens.

3.5.4.2 Redynamisation de la fonction de suivi/évaluation de l'utilisation des ressources extérieures

Avec l'appui du PNUD, les cadres de l'ensemble des divisions, ont reçu tout au long de l'année plusieurs formations en gestion des données dans le cadre de la Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements. Ces formations, ouvertes aussi à d'autres ministères impliqués (Affaires Etrangères, Coopération Internationale, etc.), sont destinées à améliorer le suivi-évaluation de l'utilisation des ressources extérieures. Les cadres de la Direction ont également bénéficié, sur d'autres financements, de formation en informatique (programme office 2008).

a) Division de la Coordination de l'Assistance Technique

Grâce à l'opérationnalisation de la PGAI, les cadres de la division sont non seulement impliqués dans la collecte des données sur les ressources extérieures, mais également dans leur analyse. Avec l'appui du Secrétariat

d'Appui à la Coordination des Groupes Thématiques (SACGT1), ils suivent l'évolution du travail des Groupes thématiques.

En l'absence de financement, la division ne s'est toutefois pas réellement investie dans les travaux préparatoires de confection d'un guide de négociation-gestion-financement des ressources extérieures et d'un manuel harmonisé de suivi-évaluation des projets et programmes de développement.

b) Division des Aides Bilatérales

Certains cadres de la division se sont impliqués dans le suivi des travaux du Groupe Thématique 8 portant sur l'Agriculture et le Développement rural (dont le Co-secrétaire est la Belgique). Les cadres sont ici aussi impliqués et responsables de la collecte des informations de la PGAI auprès des bailleurs bilatéraux, tels la Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni, Inde. Ils ont élaborés plusieurs notes de suivi/évaluation des coopérations bilatérales à la demande du Cabinet, en l'occasion de visites bilatérales de haut niveau au Ministère du Plan ou de préparation des Grandes Commissions ou Commissions Mixtes.

c) Division des Aides Multilatérales et Regroupements Régionaux Africains

Comme nous l'avons déjà souligné, les cadres de cette division rencontrent des difficultés pour effectuer un suivi régulier des partenaires multilatéraux car d'autres ministères, tels par exemple les Finances, sont les interlocuteurs privilégiés ; c'est le cas du FMI et de la Banque mondiale notamment. Le « chevauchement institutionnel » entre les ministères demeure un handicap dans le suivi de nombreux dossiers, surtout en l'absence d'une collaboration régulière entre services.

Concernant les dossiers des regroupements régionaux (SADC, CEEAC, COMESA, NEPAD, CEPLG), la division a fait des efforts en 2008 pour faire le point sur chaque type de coopération et réaliser un suivi. Des fiches synthétiques ont été élaborés.

Le dossier des Accords de Partenariat Economique (APE) avec l'Union européenne est maintenant maîtrisé par la division et mis à jour régulièrement.

d) Division des ONG

Dans cette division, une grande partie des activités est concentrée sur l'enregistrement permanent des ONG nationales et internationales et sur

¹ Le Secrétariat d'Appui à la Coordination des Groupes Thématiques (SACGT), créé au 2^{ème} semestre 2008, est une structure d'appoint au Secrétaire Général au Plan, Coordonnateur des Groupes Thématiques.

l'examen des accords-cadres nécessaires pour l'exercice en RDC. Depuis 2005, la loi financière demande en effet au Ministère du Plan et au Ministère des Finances, organisés dans une commission ad hoc d'exonération, de les enregistrer en raison du caractère « acte générateur de recettes » liées parfois à leurs activités.

L'existence d'une base de données incomplète dans ce domaine et la nécessité de rationaliser la gestion des ONG ont poussé la DCRE à travailler sur la possibilité d'intégration des données existantes à la base de données de la PGAI. Plusieurs cadres de la Direction travaillent sur un masque de saisie adaptée et le plus complet possible afin à terme de pouvoir aussi avoir un répertoire national à jour des ONG ainsi qu'une cartographie des ONG par province, secteur d'activités, type de financement, etc. Ce masque doit encore être validé techniquement par la Development Gateway Foundation. A terme, un seul répertoire sécurisé de l'ensemble des ONG sera opérationnel et permettra de retracer leurs activités par secteur et par province. La possibilité d'un annuaire national est également à l'étude pour 2009.

Les cadres de la division continuent par ailleurs à s'investir dans le fonctionnement du Groupe Thématique 15 «Dynamique communautaire » de suivi de la mise en œuvre du DSCRCP, dont la présidence est assurée par le Ministre du Plan. Des réunions plus ou moins régulières ont eu lieu tout au long de l'année.

Enfin, la préparation de l'organisation d'un Symposium national des organisations de la société civile est une activité qui a beaucoup mobilisé les cadres de la division depuis mai 2008 et qui a pris plus de temps que prévu car il a fallu engager des concertations avec les différentes parties prenantes, notamment des partenaires techniques et financiers ainsi que les organisations de la société civile afin de définir les modalités et les mécanismes de l'implication de ces associations citoyennes dans les politiques nationales de développement et le suivi du DSCRCP.

Des consultations provinciales ont été simultanément organisées dans les 11 provinces de la RDC (22 au 26 août 2008) en vue de préparer le Symposium national, dont la date n'a cessé de reculer, sans finalement pouvoir se tenir fin 2008 pour des raisons d'insuffisance de financement. Si le gap financier est fermé début 2009, il est envisagé de tenir ce Symposium au mois de mars/avril 2009.

Les résultats poursuivis, en harmonie avec le Programme d'Action d'Accra (« Consolider les engagements avec les organisations de la société civile »), demeurent:

- Un cadre de concertation reconnu au sein même des organisations de la société civile ;
- Un cadre de dialogue sur les politiques nationales de développement entre la société civile et l'Etat aux niveaux central

et provincial, d'une part et entre la société civile et les partenaires financiers et techniques d'autre part ;

- Un dialogue global sur l'efficacité de l'aide au développement dans le cadre de la Déclaration de Paris.

3.5.4.3 Vers une gestion plus efficace de l'aide

C'est l'objectif clairement visé, notamment depuis la Déclaration de Paris, par l'ensemble des acteurs du développement et en particulier par le Ministère du Plan, qui en RDC en a la responsabilité de par ses fonctions. En cela l'année 2008 a été extrêmement riche tant la gestion et la coordination de l'aide ont été au cœur des débats internationaux mais aussi nationaux. La recherche de l'amélioration des mécanismes de coordination de l'aide a été une constante et des rencontres assez régulières ont été organisées par le Ministère du Plan et les partenaires au développement. La DCRE a contribué à leur préparation et au suivi des décisions et des orientations qui y ont été donné.

3.5.4.4 Des structures conjointes de travail et d'échanges: les Groupes Thématiques

Le Ministère du Plan, avec l'appui de la DCRE et des services impliqués, a fourni un grand effort en 2008 pour installer les Groupes Thématiques et les rendre opérationnels.

Leur principal objectif, comme dans beaucoup de pays, est de créer un cadre formel de concertation et de dialogue entre les ministères sectoriels, les partenaires au développement, la société civile et le secteur privé en vue de maximiser l'impact de l'ensemble des actions visant la réduction de la pauvreté en RDC (Elaboration des programmes prioritaires, Suivi évaluation des Plans d'actions du DSCR, Elaboration des politiques et stratégies sectorielles, Renforcement des capacités des différents ministères, etc.).

Les GTs se situent également dans la droite ligne de la Déclaration de Paris dont l'objectif est de promouvoir l'harmonisation des programmes et projets de développement et leur alignement sur les politiques et stratégies nationales afin de garantir l'efficacité de l'aide au développement.

En RDC, chaque GT est organisé à deux niveaux : un niveau d'orientation et de décision politique et un niveau technique opérationnel. Le niveau d'orientation et de décision politique est constitué des représentations ministérielles et diplomatiques et le niveau technique opérationnel, des représentants du Gouvernement, des Partenaires et des autres Parties prenantes (Société civile, Secteur privé).

Des Notes de cadrage et d'orientation ainsi que des feuilles de route ont ainsi été produites et des ateliers de sensibilisation se sont tenus avec l'implication des partenaires au développement. La feuille de route du premier semestre a été pour l'essentiel respectée, malgré des difficultés variables en fonction du GT et de la complexité des problématiques gérées. Celle du 2ème semestre a connu plus de difficultés et n'a pas vraiment été validée.

Le processus a donc connu des avancées pour certains GTs mais aussi des stagnations et des difficultés particulières pour d'autres GTs. Les GTs « Education », « Environnement, Eau et Assainissement », « Industries et Services », « Dynamique communautaire » et « Protection sociale, Genre et Pauvreté urbaine » ont relativement bien fonctionnés en suivant leur plan de travail. Pour les autres GTs les résultats sont plus variables pour des raisons de manque de coordination, de cohésion entre le niveau politique et technique, etc. Les problèmes de logistiques et d'organisation des réunions ont également constitué des « handicaps ».

L'absence d'une coordination centrale organisant et gérant l'information pour l'ensemble des GTs a par ailleurs fait défaut pour l'ensemble de la structure. Fort de ce constat, le Ministère du Plan a reçu un appui du PNUD pour une meilleure coordination des GTs au travers de la création d'une structure dépendant du Secrétaire Général au Plan, le Secrétariat d'Appui à la Coordination des Groupes Thématiques (SACGT). Son rôle consiste à assurer l'appui au fonctionnement des Groupes Thématiques, l'élaboration, la centralisation et la publication de leurs rapports ainsi qu'à faciliter des échanges entre les Ministères techniques sectoriels, le Ministère du Plan et les Partenaires au développement. Le SACGT a publié en décembre 2008 son 1er numéro des « Groupes Thématiques en bref ». Il est prévu dans chaque numéro une série d'informations générales sur le suivi des GTs, avec chaque mois un « mini-zoom » sur un GT en particulier.

En novembre/décembre 2008 les GTs ont par ailleurs été fortement mobilisés pour évaluer le PAP 2008 et tenter d'identifier et d'évaluer les actions prioritaires du PAP 2009. Une sorte de « programme d'urgence » a alors été mis sur pied .

Quelques résultats provisoires ont été donnés à la dernière réunion Gouvernement/Donateurs (27 novembre 2008) de l'année 2008. Ils montent pour l'essentiel qu'un peu plus de 50% des actions du PAP 2008 ont été totalement ou partiellement exécutées. De nombreuses actions n'ont pas pu s'exécuter en raison du non-avancement des réformes structurelles inscrites dans de nombreux secteurs. Beaucoup d'actions n'ont pas eu de costing. Le travail de vérification/validation devra donc se poursuivre avec les GTs sous la coordination du Ministère du Plan, certainement au-delà du mois de décembre compte tenu des difficultés de cet exercice. Aussi l'élaboration du PAP 2009 et sa budgétisation ont-elles été repoussées pour début 2009.

Le Ministre du Plan a proposé de focaliser les efforts actuels des GTs plutôt vers le Pacte de Performance et la confection du Budget 2009, alors en cours de finalisation; l'objectif à terme étant aussi de préparer la prochaine rencontre avec le Chef de l'Etat pour lui présenter les résultats du Pacte.

3.5.4.5 Situation du Pacte de Performance Gouvernement-Donateurs

Suite à la rencontre entre le Président de la République et les Partenaires au développement le 5 août 2008, dont l'objectif était d'évaluer le partenariat entre la RDC et les Partenaires au développement à travers un état des lieux de la coopération, un Pacte de Performance a été retenu afin de répondre aux dysfonctionnements observés, tels:

- une aide qui ne tient pas compte de l'incidence de la pauvreté dans sa répartition géographique et qui se concentre sur la Ville-province de Kinshasa;
- un nombre élevé de partenaires avec un coût de transaction élevé ;
- la difficulté de respecter les conditionnalités des Institutions Financières Internationales dans un contexte d'Etat fragile;
- un bon nombre de bailleurs de fonds continue à orienter leurs aides vers un type de coopération décentralisée (les ONG peu contrôlées), malgré la reprise de la coopération structurelle, etc.

Ce Pacte marque ainsi la volonté d'améliorer ensemble l'efficacité de l'Aide Publique au Développement et d'assurer plus d'impact et de visibilité de l'aide extérieure en soutien du programme de Gouvernement.

Sur les 11 engagements du Pacte à respecter et à mettre en œuvre, il est à noter que les progrès les plus importants concernent l'élaboration/finalisation des politiques sectorielles dans plusieurs secteurs et la cartographie de l'allocation de l'aide en RDC, qui à terme devrait pouvoir :

- améliorer la coordination des efforts conjoints Gouvernement/Donateurs (division du travail plus efficace),
- aligner les interventions du Gouvernement et des partenaires sur les secteurs prioritaires du pays en tenant compte des disparités régionales de pauvreté, des défis de la reconstruction et de la situation sécuritaire du pays,
- mieux comptabiliser les ressources extérieures y compris les flux d'aides accordés aux organisations non gouvernementales dans le budget national et dans le cadre des dépenses à moyen terme afin de promouvoir la transparence et la prévisibilité de l'aide

extérieure et des dépenses publiques, tout en maintenant la stabilité macroéconomique.

Concernant, l'élaboration des politiques et stratégies sectorielles, sous la responsabilité de l'UPPE/Plan, un guide méthodologique a été confectionné et des formations de formateurs dans le domaine ont été réalisées. Plusieurs secteurs et Groupes thématiques sont ainsi avancés dans leurs documents de politiques et stratégies sectorielles:

- Infrastructures et Transport/GT 5 (document de politique de transport),
- Industries et Services/GT 9 (stratégie et politique nationale de Micro finance, politique du secteur de l'emploi),
- Protection sociale, Genre et Pauvreté urbaine/GT 12 (documents de stratégie de protection sociale des groupes vulnérables et de stratégies nationales d'intégration du genre dans les politiques et programmes en RDC),
- Agriculture et Développement Rural/GT 9 (document de politique de l'Agriculture et du Développement Rural).

Des modèles des Cadres Sectoriels de Dépenses (CSD) existent pour les secteurs prioritaires (Education, Santé, Infrastructures routières, Agriculture et Développement Rural) et sont appuyés par le PNUD et la Banque Mondiale. De même, il est prévu d'accélérer les CSD de 5 autres secteurs (Environnement, Energie, Transports autres qu'infrastructures routières, Eau et Assainissement) ainsi que l'élaboration des CSD de 3 Provinces (Katanga, Bandundu et Bas-Congo).

Ces travaux essentiels dans le cadre du suivi du DSCRП amélioreront à terme l'exercice budgétaire, l'efficacité et la prévisibilité de l'aide, en mettant en commun un cadre cohérent de programmation et de suivi.

Pour de nombreux donateurs, la dispersion de l'aide est en effet assez forte et difficile à coordonner par le bénéficiaire. Aussi a-t-il été décidé dans le cadre du Pacte de Performance de « prendre en compte effectivement les priorités nationales et de recentrer les interventions futures afin de rendre l'utilisation de l'aide plus stratégique et catalytique du fait des besoins importants constatés dans les différents secteurs clés (chantiers de la République) ». Les actions à mener prévues sont :

- L'organisation d'un Forum entre le Gouvernement et les partenaires afin de mener une réflexion concertée sur l'allocation des ressources des partenaires et du Gouvernement en fonction du DSCRП et du Programme du Gouvernement ;
- La préparation d'un tableau synoptique des financements par chantier et secteur clé « partenaires/Gouvernements » et

- L'identification des besoins financiers non couverts.

Un appui en ce sens est donné par la Banque mondiale et l'OCDE, en coopération avec les services du Plan impliqués, dont la DCRE. Une mission conjointe Banque mondiale/OCDE a ainsi été conduite à Kinshasa du 4 au 15 décembre 2008. Elle a eu comme objectif de dresser une carte de l'allocation de l'aide (Donor mapping) en RDC à partir de la base des données établies par le Ministère du Plan (PGAI). Cet exercice s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus large portant sur les conditions sur les mécanismes d'une coordination plus efficace de l'aide au Congo et plus spécifiquement, sur les termes d'une meilleure division du travail par les bailleurs, à partir de la cartographie de l'aide.

3.5.4.6 Opérationnalisation d'une banque de données de l'aide

1/ Montée en puissance de la PGAI

L'année 2008 a été véritablement l'année de lancement du processus de mise en place de la Plateforme de Gestion de l'Aide Extérieure et de l'Investissement (PGAI). Pour rappel, les étapes suivantes ont été progressivement franchies, après de nombreux échanges entre le Ministère du Plan et les donateurs :

Janvier 2008 : Signature de l'Accord de Projet.

Janv-février 2008 : Installation du pilote de la PGAI.

Février 2008 : Test de la PGAI au Ministère du Plan.

Mars 2008 : Installation de la version 1.10 de la PGAI sur le serveur du Ministère du Plan et adaptation à la RDC.

Mai 2008 : Seconde phase de l'implantation de la PGAI et lancement de la collecte des données.

Juin-juillet-août 08 : Formations et Saisie des données dans la PGAI.

Août-sept 2008 : Vérification des données enregistrées ; transmission des données aux points focaux des bailleurs de fonds pour validation, installation du réseau intranet au Ministère du Plan et fourniture par le PNUD des équipements au profit de la salle de formation.

Sept. 2008/Déc.2008 : Formation des points focaux des bailleurs de fonds et des Groupes Thématiques ; élaboration de la deuxième version du Guide des utilisateurs de la PGAI et préparation du cadre institutionnel ; lancement officiel prévu au 1er trimestre 2009.

L'état des enregistrements des programmes et projets, sur la base de la collecte effectuée par les équipes gouvernementales auprès des donateurs, s'est en effet amélioré pour beaucoup de donateurs et il existe actuellement un projet de cadre opérationnel et institutionnel.

2/ Cartographie de l'aide en RDC

L'étude Banque mondiale, l'OCDE, Ministère du Plan, citée ci-dessus, a permis de « tester » la PGAI qui a réussi à produire un certain nombre de données très intéressantes sur la cartographie de l'aide, même s'il reste encore des validations à opérer avec les donateurs et si certaines précautions d'usage sont bien entendu encore utiles.

Seuls les engagements et les versements de l'ensemble des bailleurs inscrits dans la base PGAI pour la période comprise entre le 1er janvier 2007 et le 1er juin 2008 ont pu être enregistrés dans un premier temps. Il faudra donc renouveler cet exercice sur deux années complètes (2007 et 2008) et poursuivre les efforts pour atteindre l'objectif des « plus de 80% de l'aide est identifiée et enregistrée dans un système public », inscrits dans le Pacte de Performance.

Les définitions retenues pour les « engagements » et les « versements » sont les définitions internationalement reconnues du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE².

Pour les besoins de cet exercice, l'analyse a privilégiée l'examen des versements plutôt que celui des engagements, car les responsables de la PGAI ont considéré que les versements constituent d'une part, une mesure plus concrète des concours de l'aide au développement d'un pays et que d'autre part, ils représentent des données plus fiables que les montants des engagements ; la notion d'engagement sur une période annuelle donnant souvent lieu à des confusions ou des omissions.

Bien que les résultats communiqués soient encore en cours de correction/validation par les donateurs et les agences d'exécution, un certain nombre d'informations méritent d'être approfondies et discutées pour ce qui concerne la concentration de l'aide par volume, sa fragmentation par secteur et par bailleur.

Concernant le volume d'aide par bailleur, le Rapport montre que, sur la période examinée, 25 bailleurs ont engagés 3,4 milliards de dollars et ont versés près de 1,8 milliards de dollars. Ceci représente un taux de versement sur engagement de l'ordre de 52% (ce chiffre varie considérablement selon les bailleurs). L'analyse montre également une très forte concentration de l'aide par bailleur puisque les 10 premiers bailleurs contribuent à 90% des versements totaux, soit 1,6 milliards de dollars. Et réciproquement, les 15 plus petits bailleurs contribuent à 10% des versements totaux.

² *Versements (ou décaissements)* : désigne la transaction par laquelle les ressources de l'aide publique sont effectivement mises à la disposition des bénéficiaires. *Engagements sur une période annuelle* : on entend par engagement une obligation ferme par laquelle un bailleur de fonds s'engage à fournir, au profit du bénéficiaire, des ressources d'un montant spécifié et destinées à des fins spécifiées.

Pour le volume d'aide par secteur, l'analyse sectorielle s'est faite sur la base des définitions des 15 Groupes thématiques. A ces 15 Groupes thématiques deux autres « secteurs » ont été ajoutés pour le besoin de cet exercice, à savoir : les activités multisectorielles et les concours aux ONG.

En termes de versements, les travaux montrent que les cinq premiers secteurs sont :

- GT 12 : Protection sociale, genre & pauvreté (567 mds de dollars de versements) ;
- GT 2 : Gouvernance politique & Administrative (385 mds de dollars) ;
- GT 1 : Gouvernance judiciaire & Sécurité (217 mds de dollars) ;
- GT 11 : Santé (185 mds de dollars) ;
- « Activités multisectorielles » (164 mds de dollars).

Ces cinq secteurs concentrent 85% des versements totaux sur la période examinée. Le Rapport souligne à juste titre les choix méthodologiques effectués pour ce travail : « ... il nous semblait judicieux de faire l'analyse sur la base des Groupes thématiques puisqu'ils constituent le lieu par excellence où s'organisent et se coordonnent les actions dans un secteur donné. Ils constituent également à ce titre un lieu privilégié pour organiser à terme une meilleure coordination de la division du travail. Dans le même temps, une réflexion s'impose sur le périmètre de ces Groupes thématiques, en particulier pour les besoins d'un exercice portant sur la division du travail. A ce titre certains des GT couvrent un périmètre extrêmement étendu ; c'est le cas, par exemple du Groupe thématique 12 (Protection sociale, genre & pauvreté) qui comprend également les actions humanitaires. D'autres Groupes thématiques ont en revanche un périmètre très restreint voire trop étroit... ».

Ces analyses, même si encore incomplètes, se révèlent être très précieuses pour non seulement faire la cartographie de l'aide en RDC (1ère étape), mais aussi préparer de manière consistante le Forum sur l'efficacité de l'aide prévu pour mars 2009 et inscrit dans le Pacte de Performance (2ème étape). Cela permettra de lancer un dialogue construit sur la « division du travail » en RDC dans l'esprit d'Accra (« Réduire la fragmentation de l'aide qui représente un coût »), de réfléchir sur les critères et objectifs concrets à retenir et de s'accorder sur une feuille de route commune. Enfin si ces deux étapes sont franchies en 2009, il pourra alors être envisageable au cours du dernier trimestre de mettre en œuvre une stratégie d'allocation optimale et de prévisibilité des ressources de l'aide (3ème étape) tenant compte des contraintes relevées.

3.5.4.7 Suivi Post-ACCRA Etats fragiles

1/ Recommandations de la Table ronde n°7-Etats fragiles et AAA

Un volet essentiel de l'efficacité de l'aide dans les pays en situation de fragilité a trait à une meilleure compréhension des causes des conflits et de la fragilité, en particulier, la reconnaissance du moment où le pays sombre dans un conflit ou voit sa gouvernance se détériorer. Aussi l'action menée dans ces pays est-elle un sujet particulièrement important et crucial du point de vue de leur développement et de la sortie de crise

L'intervention dans les situations précaires nécessite par ailleurs un changement de comportement de la part des organismes d'aide traditionnels. Ils doivent assouplir et simplifier leurs procédures, être disposés à prendre davantage de risques, mettre en commun leurs fonds et les acheminer par le biais des budgets nationaux, éviter les mécanismes d'exécution parallèle, partager les tâches avec les autres partenaires, offrir des perspectives de carrière à personnel expérimenté pour l'inciter à travailler dans ces situations et décentraliser le processus de décision. L'approche « 3D » (Défense, Diplomatie, Développement) permet de comprendre la complexité des différents types de bureaucratie intervenant dans les pays fragiles.

Suite à ces réflexions et aux résultats de la rencontre internationale de Kinshasa (1-2 juillet 2008)³, appuyée par la DCRE en particulier, la Déclaration de Kinshasa a permis de préparer le Forum de Haut Niveau d'Accra de septembre 2008 et surtout de faire des recommandations au sein de la Table ronde n°7 (Coprésidée par la RDC, avec la France et la BAD), qui ont influé sur les mesures suivantes inscrites dans l'Agenda d'Action d'Accra (ou triple A) :

- Les donateurs conduiront des évaluations conjointes par pays de la gouvernance et des capacités et ils analyseront les causes de conflit, de fragilité et d'insécurité en associant le plus possible à leur réflexion les autorités des pays en développement et autres parties prenantes concernées.
- Au niveau des pays, les donateurs et les pays en développement se concerteront et se mettront d'accord sur une série d'objectifs réalistes dans le domaine de la construction de la paix et du renforcement de l'État permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de la fragilité des États et d'assurer la protection et la participation des femmes. Leur réflexion sera

³ Les pays participants ont été l'Afghanistan, Timor Leste, Népal, Sri Lanka, Sierra Leone, Liberia, Soudan, Sud Soudan, Burundi, République Centrafricaine, Côte d'Ivoire, plus la société civile, les Coprésidents de la Table ronde 7 (BAD, France, Pays-Bas) ainsi que les bailleurs de fonds de la RDC.

éclairée par un dialogue de portée internationale entre partenaires et donateurs sur ces objectifs considérés comme des conditions préalables au développement.

- Les donateurs apporteront un soutien au renforcement des capacités répondant à la demande, adapté et coordonné afin d'assurer l'accomplissement des fonctions essentielles de l'État et un redressement rapide et durable. Ils collaboreront avec les pays en développement à la mise au point de mesures transitoires convenablement échelonnées propres à donner naissance à des institutions locales pérennes.
- Les donateurs s'attacheront à mettre au point des modalités de financement souples, rapides et s'inscrivant dans la durée, reposant, le cas échéant, sur la mise en commun de fonds afin (i) d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme (ii) d'appuyer la stabilisation et la construction d'une paix dont nul ne soit exclu et d'États compétents, responsables et réactifs. En collaboration avec les pays en développement, les donateurs encourageront les partenariats avec le système des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres donateurs.
- Au niveau des pays et sur la base du volontariat, donateurs et pays en développement assureront le suivi de la mise en application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et partageront les conclusions tirées de cet exercice en les intégrant dans les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Ces recommandations très importantes engagent les États fragiles et la communauté internationale à y travailler ensemble, au delà du Forum de Haut Niveau d'Accra. Elles reposent pour rappel sur les principaux résultats obtenus par la Table Ronde 7 ; à savoir :

- Suivi des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles : il est demandé aux bailleurs de fonds et aux pays partenaires de faire ensemble ce suivi dans le cadre de la Déclaration de Paris et de commencer avec quelques pays pilotes sur la base du volontariat. 5 pays pilotes se sont proposés: République Démocratique du Congo, Afghanistan, République Centrafricaine, Timor Leste, Sierra Leone. Ils travailleront en étroite collaboration avec le groupe sur les États fragiles du CAD de l'OCDE.
- Répondre aux priorités de renforcement de l'État et de construction de la paix : la Table Ronde 7 confirme pour la première fois le lancement d'un dialogue international, piloté par la République Démocratique du Congo et la France, qui travaillera sur les priorités

- à prendre en compte dans les Etats fragiles et associera tous les différents acteurs du développement, y compris la société civile
- Améliorer l'efficacité de l'aide internationale en vue de réduire les situations de fragilité et de conflit : l'établissement d'un Groupe de travail ad hoc (bailleurs de fonds, pays partenaires, institutions multilatérales, OCDE) sur les questions des instruments de financement de l'aide, des priorités d'intervention et des mécanismes de coordination est accepté ; Sous le leadership des Nations Unies et avec une forte implications des pays partenaires, la Table Ronde recommande par ailleurs de conduire un exercice conjoint sur la question de la gouvernance et de la fragilité.

Le Ministère du Plan a ainsi décidé de faire le suivi de la nouvelle feuille de route d'Accra en mettant l'accent en particulier sur le monitoring des Principes et sur le Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'Etat. La réunion internationale de Paris en décembre 2008 a été en cela essentielle.

2/ Réunion internationale de Paris (2-5 décembre 2008)

Organisées par la France et l'OCDE, sur invitation conjointe de la République Démocratique du Congo et de la France, les rencontres de Paris, au Ministère français des Affaires Etrangères et au siège de l'OCDE, ont regroupé douze Etats partenaires (République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sierra Leone, Timor Leste, Afghanistan, Soudan, Tchad, Népal, Côte d'Ivoire, Haïti, Togo et Burundi) et plusieurs bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, parmi lesquels la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, le PNUD, la Commission Européenne, l'OCDE, la Banque Africaine de Développement, les Etats-Unis, le Japon, la Grande Bretagne, la France, la Belgique, l'Italie, la Chine, la Suède, le Norvège, la Corée du Sud, le Brésil, la Suisse, le Chili, l'Australie, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark et le Canada.

3/ Suivi des Principes d'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires

La réunion du 2 décembre/matin avec les 5 pays pilotes a été présidée par S.E.M Olivier Kamitatu, Ministre du Plan de la République Démocratique du Congo, avec l'appui du Cabinet et de la DCRE. L'après-midi, il a tenu informé les donateurs des propositions et orientations prises par les 5 pilotes pour le monitoring des Principes, tout en rappelant les engagements pris à Accra et le fait que le suivi de l'application des Principes contribuerait directement à améliorer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles, en complément à la Déclaration de Paris. 5 grands points se sont dégagés :

- En reconnaissant des différences de contexte mais des préoccupations communes, un ferme consensus a prévalu en faveur de la création d'un réseau d'Etats fragiles, en commençant par les cinq pays présents. Le processus serait ouvert à d'autres, y compris ceux qui participent au Dialogue international sur le renforcement de l'Etat et la consolidation de la paix ;
- L'exercice de suivi en général a recueilli un fort soutien, de même que l'utilisation d'indicateurs communs (dont certains couvriront des questions de responsabilité mutuelle) pour évaluer les progrès enregistrés au fil du temps, et qui déboucheront sur des recommandations générales. Les indicateurs seront proposés par la RDC et communiqués aux quatre autres pays afin d'alimenter les discussions dans chaque pays. Reconnaisant qu'il importe d'utiliser une approche pan-gouvernementale dans l'enquête de suivi, un effort particulier sera déployé pour élaborer des indicateurs portant sur la sécurité et le renforcement de l'Etat. Le développement des capacités a aussi été identifié comme une priorité ;
- Les cinq pays ont accepté la méthodologie présentée dans le Document d'options, assortie de quelques amendements : Premièrement, les Chapitres Pays et les rapports globaux devraient être présentés à des instances de haut niveau au-delà des forums de l'aide au développement ; Deuxièmement, la durée envisagée pour chaque cycle de suivi devrait être réduite, avec un bilan à la fin du premier cycle ; Troisièmement, des modalités relatives à l'engagement de la société civile seront incluses ;
- Le processus de suivi exige une approche pangouvernementale et devra dans la mesure du possible faire usage de processus de planification et de suivi existants (tels que le Processus de suivi de la Déclaration de Paris).
- Le Groupe des Cinq s'est félicité du soutien constant de l'OCDE et a demandé des communications efficaces entre siège et terrain au sein des organisations internationales afin de faciliter le processus de suivi.

Les représentants des donateurs ont salué l'initiative du Groupe des Cinq, l'engagement manifesté et les progrès réalisés dans la définition d'une méthodologie. Un soutien ferme a été proposé au niveau des sièges des donateurs mais aussi des pays. Il a été convenu que deux cycles de suivi seraient nécessaires, qu'une démarche pangouvernementale devrait être appliquée et que les ambassadeurs pourraient utilement faciliter le suivi au niveau des pays. L'objectif de catalyser un dialogue politique au sein des pays, en dépassant le cadre

d'une procédure de surveillance technique, a également recueilli une approbation générale.

Le Président a noté qu'un Coordinateur national des Principes serait nécessaire dans chaque pays et que les enseignements tirés sur le processus de suivi de la Déclaration de Paris pourraient être utilisés pour soutenir les Coordinateurs nationaux et assurer la cohérence méthodologique entre les cinq processus. Le Groupe des Cinq a demandé que ces discussions et accords soient communiqués aux missions des acteurs internationaux dans les cinq pays et a sollicité une aide pour identifier un acteur international chef de file dans chaque pays. La Ministre du Timor Leste, S.E.Mme Emilia Pires, a annoncé que la Banque mondiale serait Chef de file dans son pays, une première réunion consultative devant avoir lieu en janvier/février 2009. Des arrangements de ce type seraient nécessaires dans l'ensemble des cinq pays.

Le Président a exposé les implications budgétaires, expliquant que le processus de suivi faisant l'objet des discussions n'est pas actuellement financé, et il a établi une distinction entre les coûts au niveau central et les coûts au niveau des pays. Les donateurs ont proposé de soutenir le processus sur le plan financier et/ou par une assistance technique, au niveau central et/ou au niveau des pays. Ils ont toutefois demandé qu'un fonds commun soit mis en place afin de limiter les coûts des transactions. Le secrétariat de l'OCDE a offert du temps de personnel pour soutenir le processus et assurer la cohérence méthodologique entre les cinq exercices de surveillance.

Les prochaines étapes suivantes ont été dégagées :

1. La RDC amendera le Document d'options afin de tenir compte des différents commentaires et le communiquera au Groupe des Cinq pour finalisation. Le Document sera ensuite transmis à l'ensemble des participants.
2. La RDC élaborera une proposition d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs communs assortis de définitions et de directives et les communiquera aux quatre autres pays pour commentaires. Les indicateurs révisés seront ensuite présentés et discutés au niveau des pays durant la première réunion consultative, complétés au besoin par des indicateurs spécifiques aux pays. Les réunions consultatives auront une participation pan-gouvernementale et associeront des représentants de la société civile.
3. La RDC diffusera une estimation de budget détaillée pour tout l'exercice pour commentaires des quatre autres donateurs. Le budget qui en résultera servira de base pour la levée de fonds et pour identifier un acteur international chef de file dans chaque pays.

Le secrétariat de l'OCDE explorera avec le PNUD la possibilité d'établir un mécanisme de fonds commun pour couvrir les frais centraux de l'exercice de suivi.

4. Chaque gouvernement de pays partenaire nommera un Coordinateur national des Principes (de préférence au niveau de hauts responsables de l'administration) et prendra des mesures pour identifier un acteur international point focal.
5. Les représentants des donateurs informeront chacune de leurs ambassades dans les cinq pays concernés des résultats de cette réunion, s'assureront de leur appui et de leur participation et demanderont s'ils seraient désireux de jouer le rôle de point focal au niveau du pays.
6. Les représentants des pays partenaires et les acteurs internationaux prendront des mesures pour tenir leur première réunion consultative dans leur pays au premier trimestre 2009, y compris pour déterminer une date appropriée, trouver un lieu, préparer un ordre du jour et définir les principaux participants. La première réunion consultative aura pour but de communiquer les objectifs et les résultats escomptés de l'exercice de suivi, valider la méthodologie proposée et lancer une discussion qualitative sur les progrès réalisés et les blocages rencontrés jusqu'à présent. Les résultats de la première réunion consultative seront complétés par des questionnaires d'enquête légers. Les deux serviront ensemble de base pour les projets de Chapitres Pays à valider lors d'une deuxième réunion consultative.
7. Le Secrétariat de l'OCDE préparera une note résumant les enseignements tirés de l'enquête de suivi.
8. Le Secrétariat de l'OCDE créera une page Internet présentant des ressources clés et enverra des mises à jour sur le processus chaque trimestre. Il servira de « help desk » pour le processus.
9. Le Groupe des Cinq se réunira de nouveau (rencontre physique ou vidéoconférence) fin 2009 pour tirer un bilan du premier cycle achevé.
10. Ces différentes étapes ont été également présentées lors d'autres réunions tenues par les membres de l'OCDE entre le 3 et le 5 décembre 2008.

4/ Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'Etat

La journée du 4 décembre 2008, coprésidée par la France et la République Démocratique du Congo, a été consacrée aux échanges avec les principaux partenaires sur le dialogue international.

Il a été rappelé que le rétablissement de la sécurité, de la paix et de la stabilité, la mise en place d'institutions qui fonctionnent et d'une administration de base, le retour de la confiance de la société dans

l'État, de même que la protection et la participation des femmes, sont des conditions préalables à l'efficacité du développement et de l'aide⁴. Des accords au niveau national sont indispensables pour améliorer la cohérence de l'aide au développement face aux situations de fragilité et de conflit, où il faut se concentrer sur un nombre limité de priorités stratégiques. C'est par le biais d'un dialogue international que l'on pourrait fournir le point de référence en vue d'accords au niveau national sur des objectifs communs entre les gouvernements et les partenaires du développement.

L'objet principal du dialogue international retenu est de faciliter la liberté des échanges et la confiance réciproque entre pays en développement et donateurs, afin de dégager un consensus sur des priorités fondamentales quant à la construction de la paix et au renforcement de l'Etat.

Notamment, ce dialogue serait une base pour:

- partager des expériences de construction de la paix et de renforcement de l'Etat au niveau national, apprécier la valeur des instruments dont on dispose actuellement (fonds communs multi-donneurs par exemple) et tirer des leçons des succès constatés dans ces domaines;
- débattre et s'accorder quant aux principes fondamentaux et aux bonnes pratiques pour améliorer le soutien des acteurs à un processus de construction de la paix et de renforcement de l'Etat venu de l'intérieur, ainsi que pour mieux mobiliser les ressources indispensables ;
- parvenir à identifier un ensemble limité et réaliste d'objectifs internationaux dans la construction de la paix et le renforcement de l'Etat, de manière à proposer un cadre général à des objectifs propres à un pays bénéficiaire, adoptés sur une base volontaire par ce dernier.

Le dialogue international permettrait plus précisément de :

- Dégager un consensus dans les domaines généraux où le progrès est important, de manière à renforcer le lien entre la conception traditionnelle de la paix et de la sécurité et des objectifs de développement durable et d'appui humanitaire ;
- Renforcer la cohérence du traitement international (« 3 D », Développement, Diplomatie et Défense) des situations de conflit et de fragilité ;

⁴ cf. Sommet de l'ONU de 2005 sur les objectifs du Millénaire, où les dirigeants du monde ont reconnu que « le développement, la paix, la sécurité et les droits humains sont inséparables et se renforcent mutuellement » (Document final du Sommet).

- Permettre aux pays en développement et aux donateurs d'apporter la preuve matérielle de résultats au delà des OMD ;
- Aider à promouvoir des objectifs et des normes de comportement acceptées réciproquement par les partenaires nationaux et internationaux afin d'aplanir le terrain d'action de toutes les parties prenantes à la construction de la paix et au renforcement de l'Etat, des institutions internationales aux administrations nationales et du secteur économique privé aux ONG.

De tels objectifs pourraient se traduire dans une déclaration et des engagements stratégiques de haut niveau, servant de base à la réalisation des objectifs pour les traduire dans des cadres ou des « contrats » (compacts) convenant aux situations nationales et approuvés par les membres de la communauté internationale.

Les produits/résultats seraient constitués des expériences nationales de terrain ou des témoignages sur la construction de la paix et le renforcement de l'Etat par des pays les ayant expérimentés. En s'inspirant du processus de Kinshasa, différents acteurs (administrations centrales, collectivités locales, société civile, donateurs, institutions multilatérales) pourraient faire part de leur expérience dans ces domaines.

Les formats envisageables pour le dialogue international ont également été discutés, que ce soit à un niveau national ou international. Les réunions régionales, que certains pays n'ont pas jugées utiles en fonction de leur contexte, portaient de l'idée qu'elles permettraient aux pays d'un ensemble géographique donné de partager leurs expériences et de s'accorder dans une perspective régionale sur les principes de construction de la paix et de renforcement de l'Etat. Les réunions internationales établiraient quant à elles des textes de référence quant aux principes, aux bonnes pratiques et aux objectifs internationaux pour la construction de la paix et le renforcement de l'Etat. Une solution alternative consisterait à tenir plus fréquemment des réunions internationales, au lieu de réunions régionales, pour examiner l'ensemble de ces sujets. Les réunions internationales pourraient se prononcer sur une transmission et une dissémination appropriées pour les textes finaux, par exemple au Conseil de Sécurité, à l'Assemblée générale, à l'ECOSOC au sein de l'ONU, ou en vue du 4ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, prévu en 2011.

Au niveau national, considéré comme le 1er niveau par les participants, des consultations préparatoires entre pays et organisations concernés seraient encouragées afin de fournir des éléments aux réunions régionales et internationales. Elles intégreraient une participation effective de la société civile.

Comme pour le monitoring des Principes, les prochaines étapes suivantes ont été dégagées :

- Produire une note sur le mandat et la nature du dialogue international;
- préparer un programme d'action et un calendrier (road map) pour 2009;
- concevoir des notes sur la configuration des prochaines réunions et la participation attendue ;
- définir un budget, etc.

Ces différents éléments seront discutés et arrêtés à la Conférence de Genève, prévue en mars 2009 et appréciés lors d'une réunion internationale à Bangui, fin 2009.

La RDC envisage de poursuivre la Coprésidence de ce processus du dialogue international en 2009.

3.5.5 Analyse de la planification des activités

L'élaboration pour l'année 2008 d'un Programme de travail pour le ministère du Plan et de Programmes de travail pour chaque Direction a permis, en particulier pour la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures, de dresser un bilan des activités et d'évaluer la qualité du travail des différentes divisions tout au long de l'année.

Globalement nous pouvons estimer que 74% des actions prévues ont été exécutées ou quasiment achevées, ce qui correspond à un résultat très encourageant. Les actions non exécutées correspondent pour l'essentiel à celles du non fonctionnement du CCRE (depuis de nombreuses années) et à l'absence de financement pour un guide de négociation-gestion-financement des ressources extérieures et pour un manuel de suivi-évaluation des projets et programmes de développement.

Les 4 grandes fonctions de la DCRE ont été couvertes.

- Coordonner l'action de mobilisation des ressources extérieures,
- Assurer le suivi de l'utilisation des ressources extérieures,
- Coordonner et orienter les ONG,
- Coordonner la participation de la RDC aux efforts d'intégration régionale.

3.5.6 Appréciation des critères de suivi

Bien qu'il soit difficile à court terme de quantifier très précisément les résultats obtenus en matière d'appui institutionnel, il est possible néanmoins d'en faire une appréciation en termes d'efficience et d'efficacité. La durabilité quant à elle requière un certain temps pour pouvoir effectivement évaluer l'impact d'une expertise.

Ainsi, concernant l'appui à la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures du Ministère du Plan, l'état des lieux, réalisé au démarrage de l'expertise en juillet 2007, faisait ressortir des dysfonctionnements institutionnels, organisationnels et administratifs en particulier dans le cycle de la mobilisation-gestion-coordination des ressources extérieures. Plusieurs ministères sont impliqués dans ce cycle, avec des «chevauchements» de compétences et cela dans un contexte où le Comité de Coordination des Ressources Extérieures (CCRE), sous la direction du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale (MAECI), ne fonctionne plus depuis plusieurs années.

Face à ce premier diagnostic, l'appui de l'expertise à la DCRE, par rapport à ses principales fonctions, a néanmoins permis de manière efficiente et efficace de renforcer les missions de la Direction au niveau de ses actions de planification-programmation et suivi-évaluation.

Les principaux résultats obtenus en 2007, avec selon les cas un travail commun avec d'autres services du ministère, sont :

1. L'élaboration du Programme de travail de la DCRE pour l'exercice 2008, en coordination avec le Secrétariat général (approche PPBS suggérée) et les chefs de division de la direction ;
2. Le soutien à la direction dans sa participation aux travaux de restructuration du CCRE (projet d'ordonnance en discussion) ;
3. La contribution à la structuration des 15 Groupes thématiques, nouveau cadre formel de concertation et de dialogue entre le gouvernement, les partenaires au développement, la société civile, le secteur privé et les ONG. ;
4. La contribution à l'élaboration des Termes de Référence génériques des Groupes thématiques. Leur objectif spécifique sera justement de mettre en place un mécanisme conjoint de coordination entre le gouvernement et ses partenaires ; ce qui compte tenu de l'absence actuelle de mécanismes de coordination fonctionnels est une avancée importante. La DCRE pourra ainsi améliorer son suivi de l'utilisation des ressources extérieures ;
5. La participation à l'établissement de la feuille de route pour l'opérationnalisation des Groupes thématiques. Elle offre un cadrage pour la mise en œuvre de la nouvelle structure partenariale ;
6. La sensibilisation et la préparation de l'enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en RDC ;
7. La mise à jour des travaux commencés avec les partenaires au développement sur le Plan d'actions de mise en œuvre et de suivi de la Déclaration de Paris ;
8. La préparation du Groupe consultatif, organisé par la Banque mondiale à Paris (29-30 novembre 2007), et la participation à la Task force mise sur pied sur instruction du Ministre du Plan pour cet effet ;
9. La finalisation d'une feuille de route par thématique du Groupe consultatif (GC), facilitant le travail du ministère (et de la DCRE) dans le suivi les recommandations du GC ; une revue semestrielle à juin 2008 est prévue ;

10. L'établissement de tableaux de synthèse à partir des statistiques provisoires de la nouvelle collecte des données sur les ressources extérieures (2006, 2007) ;
11. La contribution à l'amélioration du Système d'Information actuel sur les Ressources Extérieures (SIREX) ;
12. Le soutien à l'installation d'une Plateforme de Gestion de l'Aide (PGA) au Ministère du Plan, afin d'améliorer la planification, la gestion et le suivi de l'aide extérieure.

Ces résultats sont capitalisés dans le Programme de travail de la DCRE pour 2008 et constituent des avancées, que l'appui institutionnel 2008 devra soutenir à travers un renforcement des capacités de l'administration, conçu comme un processus de changements multidimensionnel.

3.5.7 Mesures et recommandations

3.5.7.1 Dysfonctionnements

Il convient de rappeler que les mécanismes nationaux de mobilisation et de gestion des ressources extérieures sont dispersés et sans grande clarté relationnelle ou institutionnelle, laissant émerger de nombreux intervenants qui travaillent sans cohérence. Cela rend par conséquent très complexe le suivi et la coordination des ressources extérieures et le travail de la DCRE. Chaque administration a tendance à élaborer ses propres requêtes, sans nécessairement avoir le souci de cordonner ses actions avec les autres administrations impliquées dans le processus et sans associer correctement les bailleurs de fonds dans le schéma.

Face à ce constat de dysfonctionnement institutionnel majeur, le ministère du Plan et la DCRE, en particulier, ont multiplié dès 2007 des efforts considérables de concertation et de coordination avec les ministères sectoriels et les bailleurs de fonds. Des cadres communs de travail ont été privilégiés, tels les Groupes thématiques par exemple. Leur opérationnalisation devait être encouragée en 2008, comme celle de la Plateforme de Gestion de l'Aide (PGA).

3.5.7.2 Recommandations

Pour l'exercice 2008, la DCRE (avec l'appui de l'expertise) s'est dotée d'un Programme de travail reposant sur l'approche PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation- exécution et de Suivi-évaluation), tel que préconisé par le Secrétariat Général pour l'ensemble des autres Directions du ministère. Comme déjà mentionné quatre grands objectifs à suivre ont été définis :

- Coordonner l'action de mobilisation des ressources extérieures
- Assurer le suivi de l'utilisation des ressources extérieures,
- Coordonner et orienter les ONG
- Coordonner la participation de la RDC aux efforts d'intégration régionale.

Des actions et des résultats à atteindre pour l'année 2008 ont ainsi été déterminés avec une responsabilisation donnée à chacune des 4 divisions de la DCRE et il faudra les suivre avec attention et en évaluer les progrès. Compte tenu des fonctions souvent transversales de la DCRE, le niveau de responsabilités est, selon le cas, évidemment partagé avec d'autres directions, ministères et entités diverses.

Il faudra également appuyer la mise en place de la PGA car elle sera l'un des axes du programme de renforcement des capacités du gouvernement en matière de gestion des finances publiques. Elle devra permettre de suivre l'alignement des activités financées par l'aide extérieure avec le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) et le Programme d'Assistance au Pays (PAP), et ainsi aider à la planification, la budgétisation et la mise en place du Plan des Investissements Publics (PIP).

L'appui institutionnel doit en définitive aider l'administration ou la Direction dans ses fonctions statutaires (ou les réhabiliter selon le cas) et l'accompagner de l'intérieur vers l'amélioration de sa gestion, de sa méthodologie et de ses résultats.

3.6 Paul LAMBERS, Ministère du Plan, Direction de la planification régionale

3.6.1 Date d'entrée en service Début: le 16 octobre 2007

3.6.2 Ministère de service concerné

Ministère du Plan, Direction de la Planification Régionale

3.6.3 Termes de références

L'expert international appuiera la relance de la planification régionale participative au Ministère du Plan, Direction de la Planification Régionale (DPR) et dans les provinces. Il réalisera les études conduisant à l'utilisation rationnelle des espaces provinciaux.

Il devra en particulier accomplir, entre autres, les tâches spécifiques suivantes :

1. Organiser et animer les groupes de travail et les ateliers relatifs aux différentes activités de remise en place de la Planification régionale participative;
2. Appuyer le travail de formulation du programme d'intervention du projet dans les provinces et contribuer à l'organisation et la tenue de l'atelier de restitution et de validation technique des propositions et recommandations ;
3. Contribuer à la formulation et validation de la méthodologie de l'approche de la planification régionale participative ;

4. *Participer à la formulation des propositions en vue de restructurer les missions, les fonctions et le fonctionnement des Divisions provinciales du Plan et de la Direction de la Planification régionale ;*
5. Appuyer la réalisation et la validation technique des états de lieux socioéconomiques des provinces et la constitution d'une banque des données ;
6. Participer à la préparation des Programmes d'Investissements publics, leur mise en place dans chacune des provinces et l'élaboration d'une méthodologie de leur intégration dans le budget national (Programme national de développement socioéconomique) ;
7. Réfléchir sur les modalités pratiques de mise en place d'un Fonds de Développement régional destiné à financer les actions de développement provincial et local ;
8. Elaborer et/ou actualiser les schémas directeurs d'aménagement régional ;
9. Identifier et aménager les aires prioritaires de développement nécessitant des interventions coordonnées ;
10. Dégager les conditions d'une harmonisation des priorités régionales et locales avec les priorités nationales ;
11. Suivre et évaluer les activités inhérentes au processus de relance de la planification régionale participative.

3.6.4 Comparaison entre les TDR et les réalisations

Les TDR regroupent deux catégories de tâches interconnectées: (1) celles qui contribuent directement aux systèmes, organisation et activités de planification des provinces (tâches 1 et 3 et de 5 à 11) et (2) celles qui sont en appui de la formulation de l'appui envisagé au Ministère du Plan (tâches 2 et 4).

3.6.4.1 Tâches et activités qui contribuent directement aux systèmes, organisation et activités de planification des provinces (tâches 1 et 3 et de 5 à 11)

Visites aux provinces

Des six missions de reconnaissance planifiées dans les provinces seulement quatre ont été effectuées: Katanga (décembre 2007), Province Orientale (29 janvier – 01 février 2008) Bandundu (12-15 février 2008), Sud Kivu (26-29 février 2008). Il est rappelé que le but de ces missions était de:

- 1) Avoir des entretiens avec les divisions déconcentrées des Ministères du Plan, Finances, Budget et avec les structures décentralisées (exécutif et législatif) sur les procédures (tâches, responsabilités...) et systèmes de 1) planification participative

en cours (DSCR, programmes d'action provinciales des gouverneurs couvrant la période de leur mandat) et 2) préparation des budgets provinciaux,
2) Collecter les données suivantes: Documentation de planification et budgétaire, monographies, DSCR, budget provincial 2006 et exécution, budget 2007 et exécution à date, budget 2008.

Suite à ces missions deux notes ont été produites (annexées à ce rapport):

- Note de travail: le Budget 2008 de l'Etat, des Provinces et des ETD en RDC,
- Le rôle du Ministère du Plan dans la préparation des budgets d'investissement des provinces

Ces notes sont surtout analytiques et contiennent un certain nombre de recommandations préliminaires.

Une troisième note sur une analyse plus détaillée des budgets provinciaux des provinces visitées a été suspendue faute de disponibilité des nouveaux édits provinciaux sur les budgets 2008 révisés. Entretemps la MONUC a réalisé un travail semblable sur sept provinces et il est convenu que la DPR complète ce travail.

Au bout de ces quatre missions il a été jugé que les deux visites supplémentaires programmées (Maniema et Kasaï Occidental) n'auraient pas apporté plus d'informations à ce stade; n'étant pas prioritaires elles ont donc été annulées.

Table ronde des Ministres Provinciaux avec le Ministre du Plan – Lubumbashi (3-5 mars 2008) – répartition des tâches entre l'UPPE-SRP et DPR

Cette première Table Ronde entre les deux niveaux du gouvernement, événement important, était préparée et financée en grande partie avec l'appui de la Coopération française. La participation de la DPR et de l'expert n'était pas évidente.

Son objectif principal était de renforcer les liens existant entre le Ministère du Plan et les Ministères du Plan Provinciaux. La Table Ronde était aussi l'occasion pour éclaircir les relations entre les services déconcentrés et décentralisés. Le Ministre du Plan a rappelé que la division provinciale est un service déconcentré du Gouvernement central. Sa mission au sein du processus de la planification provinciale est de traduire en termes de dossiers techniques, sur instructions du Ministre Provincial du Plan, toutes les attributions dévolues à ce dernier. Pour ce faire, la Division Provinciale du Plan coordonne les travaux techniques relevant de la fonction de planification et de programmation, de suivi et évaluation des actions de développement de la Province.

Egalement à cette table ronde l'Unité de Pilotage du Processus SCR (UPPE-SRP) chargée de piloter l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, aussi bien au niveau central que provincial et la DPR étaient désignés par le Ministre du Plan comme les interfaces entre les provinces et le Ministère du Plan.

Mise en œuvre de la répartition de travail entre 1) la Division du Plan (service déconcentré) et le ministre du Plan provincial et 2) l'UPPE-SRP et la DPR dans le domaine de l'encadrement de la planification provinciale

Division provinciale du Plan DPP (service déconcentré) – Ministre du plan provincial

A l'heure actuelle les DPP sont dotées d'un cadre organique comprenant 5 bureaux (Services généraux, secteurs productifs, infrastructures, secteurs sociaux, analyse et synthèse) et (théoriquement) 39 membres de personnel. En réalité cet effectif n'est pas en place et une bonne partie des agents n'est pas régularisée. Sur le plan matériel et logistique leurs conditions sont précaires et on peut se demander comment ce service peut assumer les tâches qui lui sont confiées. Aussi cette structure n'est pas nécessairement celle que voudrait l'administration décentralisée. Cette problématique fait partie de celle plus large de la décentralisation des Ressources Humaines (du niveau central au niveau provincial).

Les activités en cours de ces DPP sont essentiellement liées à la coordination du processus DSCR-P (élaboration et validation, plans de mise œuvre). Il faut également signaler que certaines DPP ont déjà détaché des agents vers des districts (futurs provinces).

Pratiquement dans toutes les provinces le ministre provincial du Pan est également chargé du Budget et/ou Finances. Au cours des visites aux 4 provinces l'expert a constaté qu'en général les dossiers sont gérés par les conseillers, cabinet du ministre plutôt que par la DPP.

Cet aspect n'a pas été abordé par le IOCA, la formulation du projet d'appui au Plan devrait l'analyser plus spécifiquement.

UPPE-SRP DPR

Afin de concrétiser ce double encadrement la répartition de tâches suivante entre ces deux services a été convenue de commun accord (début avril 2008) :

Répartition des domaines d'appui en matière de planification provinciale entre UPPE SRP et la DPR		
Domaines d'appui	Chef de fil	Appui
1.Finaliser les DSCR-P	UPPE	DPR
2.Validation des DSCR-P	UPPE	--
3.Elaboration des plans d'actions de mise en œuvre en province	UPPE	DPR
4.Harmonisation des programmes provinciaux avec le DSCR-P	DPR	UPPE
5.Elaboration du PIP-P, CDMT et budget	DPR	UPPE

DSCR-P : DSCR Provincial

PIP – P : PIP Provincial

Ainsi, l'encadrement des provinces en matière de planification durant la première partie de l'année 2008 se résume essentiellement par la finalisation de quelques

DSCRП provinciaux, la validation de trois DSCRП provinciaux (Sud-Kivu, Bas-Congo, Katanga), la validation d'un plan d'action de mise œuvre provincial (Katanga) et par l'intention déclarée de préparer un guide d'élaboration des plans d'actions de mise en œuvre provinciaux. Toutes ces activités étaient dirigées essentiellement par l'UPPE-SRP avec l'appui de la GTZ et du PNUD.

En ce qui concerne le guide d'élaboration des plans d'actions de mise en œuvre des DSCRП provinciaux l'expert participe activement à la réflexion: réunions préliminaires techniques avec des partenaires (PAIDECO, PADDL), cadres DPB (qui a produit un manuel d'élaboration du PIP avec l'appui du PNUD) et du Ministère du Budget. Avancer dans le développement d'un tel outil ne peut se faire que dans la mesure où les textes législatifs (en premier lieu loi des finances) soient promulgués et en dialogue avec les services concernés centraux et provinciaux responsables de leur application.

En appui au travail de validation des DSCRП provinciaux l'expert a facilité la participation de deux cadres DPR à l'atelier de validation DSCRП du Bas Congo (22-26 juin 2008) et a participé lui-même à l'atelier au Katanga accompagné de deux autres cadres DPR (14-19 juillet 2008).

Il a également été proposé d'organiser régulièrement des réunions de coordination sous la présidence du Ministère du Plan. Le but de ces réunions serait double:

- Communiquer et harmoniser mutuellement les différents programmes et plans opérationnels d'appui aux ministères du plan provinciaux et leur mise en œuvre et
- Créer un forum technique d'échange et de réflexion entre les techniciens de la planification régionale

Les modalités pratiques de ces réunions (fréquence, agenda, secrétariat...) seraient déterminées de commun accord avec les participants. Ainsi étaient invités à une première réunion, qui s'est tenu au Plan le 23 avril 2008, les directions et services de synthèse du Ministère (UPPE, DPR, DPB,) et les bailleurs de fonds ayant des projets provinciaux (UNICEF, CTB/PAIDECO, PNUD, Banque Mondiale, MONUC (inclus Integrated Office et Affaires Civiles), FNUAP).

Une base de données modeste comprenant tous les documents de planification provinciaux a été constituée à la DPR (DSCRП, programmes, plans d'actions de mise en œuvre) et les cadres de la DPR ont examiné et commenté ces documents.

L'expert suit de près le travail des experts et consultants de la Banque Mondiale dans le cadre du projet 'Enhancing Governance Capacity' dans les provinces Bandundu, Katanga et Sud-Kivu. Ces équipes de la BM travaillent surtout sur 1) quelques éléments de réforme de la gestion des finances publiques, considérés les plus urgents 2) la finalisation de la loi des finances et 3) travail initial sur l'approche programme/CDMT de quatre secteurs centraux (Agriculture, Education, Santé, Transports).

Sur l'initiative de l'expert, trois réunions d'information sur ce travail en cours ont été organisées à l'intention des cadres du Ministère du Plan (surtout DPR et DPB). De l'avis de l'expert le suivi et l'implication progressive des cadres de la DPR dans ce travail semble primordiale

En conclusion on peut noter qu'on assiste donc à un effort de coordination entre la DPR et l'UPPE-SRP. Toutefois ce rapprochement volontaire et réactif entre ces deux services - à l'initiative de la DPR - ne peut pas cacher un problème de fonds d'ordre institutionnel: actuellement la coordination et l'encadrement de la réforme débutante de la planification, programmation et budgétisation aussi bien au niveau central que provincial est réservée à l'UPPE-SRP. Ainsi le travail initial sur l'approche programme et CDMT, nouveau en RDC, appuyé par la Banque Mondiale, mentionné plus haut, se fait exclusivement avec l'UPPE-SRP. Les directions pérennes du Plan: la DPB, directions sectorielles, DPR sont totalement hors du coup. Cet abandon des propres structures conduit à leur isolation et frustration. On peut comprendre qu'une structure ad hoc joue un rôle d'encadrement pour l'élaboration des DSCR (national et provinciaux) mais les mécanismes de leur mise en œuvre (planification, programmation, budgétisation, suivi) devraient relever de la responsabilité de structures permanentes.

Participation de la DPR à la préparation du PAP 2009

Afin d'intégrer les apports des services provinciaux du Plan et du Budget à la préparation du PAP 2009 il a été proposé (1) de collecter, (2) de consolider et (3) d'analyser les budgets provinciaux 2009 et les rapports d'exécution des budgets provinciaux 2008. Ces données de base essentielles étant absentes au niveau central (même la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget du Ministère du Budget n'en dispose pas) les chefs de division provinciaux du Plan ont été chargés par le Ministère du Plan (à la demande de la DPR) de leur collecte, un préalable nécessaire à leur consolidation et analyse. Au 28 octobre 2008 la collecte de ces données était bien avancée, le tableau suivant résume l'avancement de ce travail :

Collecte de données: 28/10/2008

	Budget 2009	Rapport d'ex.2008
Nord		
Province Orientale	sc/Word - pas de tableau cat/secteur	
Equateur	sc/Word - pas de tableau cat/secteur	
Ouest		
Bandundu		
Bas-Congo	hc- pas de tableau cat/secteur	
Kinshasa	hc- pas de tableau cat/secteur	hc exéc au 31/08/2008
Centre Sud		

Katanga		
Kasai Oriental	sc/Word synthèse + synthèse excel pas de tableau cat/secteur	
Kasai Occidentale	hc- pas de tableau cat/secteur	
Est		
Sud Kivu		
Nord Kivu	sc/Excel - tableau cat/secteur	sc/Word au 30/06/2008 - <i>suivi questions posées</i>
Maniema	sc/Word - pas de tableau cat/secteur	sc/Word exéc. au 30/09/2008

hc: hard copy - sc:soft copy

Premiers constats:

- A la date du 31 octobre 2008 huit provinces ont envoyé des informations sur leur budget 2009, seulement trois provinces ont transmis des éléments sur l'exécution du budget 2008,
- La qualité et les formats de ces renseignements sont très hétérogènes : données fragmentaires, périodes différentes, présentation différente, le tableau de synthèse croisé par catégorie de dépense et par secteur pratiquement toujours absent, utilisation peu pratique du logiciel Word au lieu d'Excel, version électronique souvent absente... ,
- La révision, re-formatage et uniformisation de ces données sont donc nécessaires,
- Meilleure pratique: la province du Nord Kivu (dossier le plus complet en excel et en version électronique).

Il est absolument nécessaire de continuer ce travail de base et de former dans ce sens les personnels de la DPR et de la DBP et des services provinciaux du Plan et du Budget des provinces en tenant compte de la meilleure pratique actuellement appliquée et de concert avec les experts spécialistes GFP de la Banque Mondiale travaillant dans les 3 provinces pilotes (Katanga, Sud- Kivu et Bandundu) dans ce domaine. A la fin de son contrat l'expert a démarré la préparation de ce travail de formation au sein de la DPR.

3.6.4.2 Activités en relation avec la formulation de l'intervention d'appui institutionnel envisagée au Ministère du Plan (tâches 2 et 4).

L'expert a participé à l'exercice IOCA (mission du consultant 2-17 juin 2008).

Quelques points d'attention semblent importants:

- Idéalement ce IOCA ne devrait pas viser exclusivement le Ministère du Plan mais également les deux autres ministères (Budget/Finances) impliqués dans la gestion des finances publiques (tenir compte du Plan d'action

d'appui GFP de la Banque Mondiale, PEFA, PER...). Ceci permettrait de choisir et prioriser plus judicieusement les interventions dans un secteur de gouvernance (appui à la gestion des finances publiques) qui est nouveau pour la Belgique,

- IOCA devrait précéder l'identification, ce qui n'a pas été fait ici, le IOCA a été orienté par l'identification et ceci constitue en quelque sorte une contradiction dans les termes d'une telle analyse,
- Le IOCA a peut-être remis la discussion de la réforme du Ministère du Plan à l'agenda, initiée par le projet Fonction Publique (mise en place d'une cellule de réforme) mais éteinte depuis juillet 2007,
- Utilité de l'instrument fonds d'expertise qui précède le IOCA: permet d'acquérir une meilleure connaissance des circuits surtout informels et peut ainsi renforcer le IOCA,
- Le IOCA permettra probablement d'élargir le cadre de l'appui envisagé trop spécifique dans la fiche d'identification du projet d'appui et ainsi de renforcer la qualité de la formulation,
- Rôle du Portfolio Gouvernance dans le déroulement, transversalité, renforcement de la cohérence au sein de la CTB,
- Trop faible appropriation par le partenaire.
- Prendre plus de temps et travailler en étapes,
- Inclure tous les services du Ministère et pas seulement les directions du cadre organique officiel,
- Inclure les divisions provinciales du plan (problématique décentralisation des Ressources Humaines et relation avec le ministère du Plan provincial)

A terme la réforme du Ministère du Plan devrait aboutir à une concentration du nombre (13) de directions et de structures parallèles actuellement existant autour de ses trois fonctions clés : (1) coordination/production de statistiques, d'études macro-économiques et élaboration de la stratégie de développement, (2) Planification, Programmation et Budgétisation des Investissements Publics et (3) Suivi et évaluation des programmes et projets. Cela impliquerait la fusion ou le regroupement de certaines directions de synthèse (DPB et DPR), l'intégration aux services pérennes de structures parallèles (ex. UPPE-SRP) et la suppression d'autres (directions sectorielles).

En septembre et octobre 2008 l'expert a également participé activement aux deux missions de consultation sur la formulation du projet d'appui institutionnel au Ministère du Plan avec les autres collaborateurs du ministère. Ainsi, entre autres, une mission à Kisangani du 25 au 29 septembre 2008, conjointe avec trois autres missions CTB, a permis de définir les objectifs à atteindre et activités à développer au sein des Divisions Provinciales du Plan dans le cadre de ce projet. Une deuxième mission à Kananga a été annulée faute de moyen de transport adéquat. Il est rappelé que la province Orientale et le Kasai Occidental seront appuyées par le projet.

3.6.4.3 Réorganisation de fait de la DPR

La DPR est composée de vingt-cinq personnes dont une directrice et quatre chefs de divisions, s'ajoutent six jeunes stagiaires (quatre économistes, un gestionnaire financière et un informaticien) et un chauffeur et huissier.

D'après son cadre organique la direction est composée de quatre divisions dénommées *Etudes régionales, Appui technique, Promotion rurale, Appui logistique*. Cette répartition est vide de sens et ne correspond ni aux quelques activités déployées par les cadres appartenant à ces divisions ni au contenu qu'on pourrait imaginer. Sur proposition de l'expert on a procédé - dans un premier temps et de manière assez pragmatique- a une répartition de facto en divisions géographiques: *Centre-Sud (Katanga et les deux Kasai), Ouest (Bas-Congo, Bandundu, Kinshasa), Est (Maniema, les deux Kivu) et Nord (Equateur, Province Orientale)*. Chaque chef de division est responsable des activités qui regardent sa région. A l'heure actuelle les divisions s'occupent de la mise à jour de la documentation de planification et budgétaire des provinces et participent aux missions dans le cadre de leur finalisation et validation. Des activités précises devraient être développées davantage au sein de chaque division.

3.6.4.4 Participation CTB au travail analytique Banque Mondiale - Gouvernance phase 2

En 2007 la Banque Mondiale et la Commission Européenne ont conduit une analyse d'un certain nombre de composantes de la décentralisation ce qui a résulté en une série de notes stratégiques de qualité élevée, entre autres sur la décentralisation fiscale, qui a contribué positivement au dialogue avec le gouvernement.

En 2008/2009 La Banque a pris l'initiative d'une deuxième phase de cette analyse dans le domaine de la mise en œuvre de la décentralisation. Il est entendu que ce travail serait une entreprise conjointe de la Banque Mondiale, la Commission Européenne, le PNUD et la CTB en consultation avec le FMI. La CTB est chargée d'exécuter l'étude dans la Province Orientale.

Il s'agit d'une étude assez conséquente qui se déroulera surtout dans les 6 provinces 'à découper', elle est actuellement en préparation. Une requête de financement sur fonds d'expertise de 68.790€ par le Ministre du Plan adressée à l'Ambassade de Belgique couvrant le coût la contribution de la CTB a été élaboré. L'étude sera exécutée entre septembre 2008 et avril 2009.

L'expert a été chargé de la coordination de la participation de la CTB à cette deuxième phase de travail analytique mais n'a pu assumer ce travail vu son départ préalable au démarrage de l'étude. En effet, à la fin du contrat de l'expert (31 octobre 2008) l'étude devait démarrer avec un séminaire d'information et de

formation à Kinshasa afin de sensibiliser les autorités et de former les experts nationaux à la problématique.

Quatre experts nationaux ont été pré-identifiés par le ministère avec l'appui de l'expert pour cette étude (Province Orientale) en septembre 2008. Compte tenu de l'incertitude par rapport à la requête de financement nécessaire pour cette étude qui devait être avalisée par le comité des partenaires, cette dernière l'a été dans le cadre de la formulation de l'appui au ministère de l'intérieur qui chapeaute la cellule de la décentralisation. En effet, ces données sont essentielles pour parvenir à élaborer le cadre stratégique de la décentralisation mais surtout pour mieux définir les appuis institutionnels au niveau provincial. Toutefois il n'y a que deux experts qui ont été confirmés pour la réalisation des travaux vu les tâches à mener à bien.

3.6.4.5 Réhabilitation et mise à niveau minimale de l'équipement et du fonctionnement de la DPR (activité essentielle mais pas prévue dans les TDR).

La direction occupe 8 bureaux. Durant la période janvier – avril 2008 le local destiné à l'expert a été refait entièrement, des travaux d'entretien et de réfection (peinture, électricité, revêtement sol, climatisation...) des autres bureaux, toilettes et couloirs du DPR ont été également réalisés. Six ordinateurs laptops (+ accessoires) ont été fournis et installés et une connexion internet a été établie, deux laptops supplémentaires sont commandés. La photocopieuse existante, hors service, a été révisée et remise en état et un minimum de fournitures de bureau de base et de produits d'entretien a été acquis.

3.6.5 Auto-appréciation des critères de suivi

Un aperçu des activités regroupé par type de tâches a été donné ci-dessus. *L'efficacité*, et à fortiori *l'efficience*, du déploiement de ces activités se mesure en rapport avec un objectif précis et un budget accordé. L'objectif assigné étant assez général 'appuyer la relance de la planification participative' une appréciation ne peut être que préliminaire et également générale. Aussi, le type d'appui étant à 100% institutionnel une appréciation demande une durée d'intervention plus longue.

La seule réhabilitation et rééquipement partiel de la DPR sont appréciés par le partenaire et constituent en elles-mêmes une activité efficiente étant donné l'état déplorable des locaux au départ. Il faut considérer que jusqu'à maintenant les activités se déroulent de manière assez volontariste et pro active dans un contexte de reconnaissance et d'analyse et dans un environnement désorganisé avec beaucoup d'intervenants et une répartition de responsabilités pas du tout claire entre ces partenaires (nationaux et internationaux). Dans l'avenir, dans la mesure

où les rôles du Ministère du Plan et des services déconcentrés et décentralisés de planification seront plus précisés, les activités d'appui devraient également devenir plus précises.

Compte tenu de ces éléments et de manière générale, le budget disponible étant limité, on peut estimer que l'intervention est plutôt efficiente jusqu'à maintenant.

En ce qui concerne *la durabilité* l'appui actuel doit être évalué, entre autres, dans la perspective du projet d'appui en préparation. Compte tenu des différentes étapes de la préparation de ce projet son démarrage ne peut être prévu avant le deuxième semestre 2009 s'il se concrétise.

Le contrat de l'expert s'est terminé le 31 octobre 2008 sur sa demande. Un nouveau recrutement sera réalisé en vue de le remplacer. Toutefois le nouvel expert ne pourra prendre ses fonctions qu'après agrément de sa candidature.

3.6.6 Analyse de la planification des activités

Programme de travail premier trimestre 2008

Visites aux capitales de 6 provinces 'PAIDECO' : Katanga (déjà fait), Bandundu, Orientale, Kasai Occidental, Maniema, Sud Kivu.

Objectif:

- Entretiens avec les divisions déconcentrées des Ministères du Plan, Finances, Budget et avec les structures décentralisées (exécutif et législatif) sur les procédures (tâches, responsabilités...) et systèmes de 1) planification participative en cours (DSCRIP, programmes d'action provinciales des gouverneurs couvrant la période de leur mandat) et 2) préparation de budget - CDMT.
 - Collecte des données suivantes: Budget provincial 2006 et exécution, Budget 2007 et exécution à date, Budget 2008
1. Sur la base des visites aux 6 provinces, des contacts au niveau central avec les Ministères concernés, autres BdF et du suivi des nouvelles évolutions éventuelles (lois organiques, textes...) rédiger une note de réflexion/stratégique adressée au Ministère du Plan sur l'état des lieux contenant des recommandations relatives à la relance de la planification régionale du développement.
 2. Participer aux deux Portfolios CTB Gouvernance et PAIDECO et au travail PAIDECO (étude thématique - dimension planification du développement).
 3. Participer à l'analyse institutionnelle (IOCA) Ministère du Plan et à la formulation du projet CTB 'Appui Instit. Min. du Plan' - 3 ans/3m€
 4. Préparer et suivre la remise en état des bureaux DPR.

3.6.7 Appréciation des critères de suivi par expertise

Compte tenu du fait que l'appui se situe dans la phase de démarrage une auto-appréciation des critères de suivi est jugée prématurée.

3.6.8 Recommandations

Le dysfonctionnement du service 'Direction de la Planification Régionale' et des divisions provinciales du Plan est réel. Il est essentiellement lié à la surdimensionnement du Ministère et au manque de coordination entre ses services d'une part, entre le Ministère et les bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds eux-mêmes d'autre part. Il doit être analysé dans le contexte global du Ministère du Plan et de la décentralisation. L'exercice IOCA programmé en 2008, entre autres, pour le Ministère du Plan auquel l'expert contribua activement a permis de rendre l'analyse plus complète et équilibrée. Elle devrait également aboutir à des recommandations de restructuration et/ou de réforme du Ministère aussi bien au niveau central que déconcentré.

Il faudra faire attention au fait que malgré les déclarations faites au cours de la table ronde relatives à la répartition des tâches entre, d'une part, au niveau central l'UPPE-SRP et la DPR et d'autre part, au niveau provincial les services déconcentrés et décentralisés, dans la réalité cette répartition n'est pas encore tout à fait claire.

De l'avis de l'expert l'appui belge à la DPR, tel que définie dans la fiche d'identification, devrait appuyer la volonté claire et nette de la part du Ministère, de confier la responsabilité intégrale de la coordination de l'encadrement et de l'appui en matière de planification, programmation et budgétisation des services centraux et des provinces à un seul service central. Cette unicité de la coordination de l'encadrement de la planification, programmation et budgétisation aux deux niveaux est nécessaire parce qu'actuellement ces fonctions sont inutilement séparées et même réservées à une structure parallèle. Dans la perspective logique et justifiée d'un renforcement des structures pérennes ce service ne peut être que la Direction de la Programmation et de la Budgétisation ou son futur successeur dans un Ministère réformé, cette direction devrait incorporer aussi bien le niveau central que provincial (actuel DPR) afin de faciliter l'interprétation commune des domaines de compétences réservées à chaque niveau. Il est primordial de souligner fermement cette condition cruciale afin de mitiger le manque de cohérence actuel et d'assurer l'efficacité et la durabilité de la future intervention.

En attendant il est recommandé de continuer l'appui à la DPR. Cet appui devrait s'articuler autour des objectifs et activités formulées dans le DTF du projet d'appui institutionnel élaboré en étroite collaboration avec les différentes directions du Ministère du Plan et les experts du fonds d'expertise travaillant à ce Ministère.

3.7 Boulel Toure, Expert Macro-économiste Ministère du Plan

3.7.1 Début de l'expertise, 3 janvier 2008.

3.7.2 Ministère du Plan

3.7.3 Termes de références

Dans le contexte de l'élaboration du DRSP final en RDC-qui doit être terminée en août 2005, il est prévu que des experts nationaux appuient les différents groupes sectoriels et thématiques. La où l'expertise nationale ne suffit pas. Sous la supervision directe de l'unité de Pilotage du processus de l'élaboration du DSRP (UPPE), et en collaboration permanente avec les autorités gouvernementales compétentes (Ministère des Finances, Ministère du Budget, Banque Centrale,...), cinq consultants internationaux seront chargés dans les prochains mois d'assister à la phase finale de l'élaboration du document DSRP, dont un « macro-économique de la pauvreté ».

L'objectif global est de contribuer à la qualité du DSRP basé sur un cadre macro-économique solide de la lutte contre la pauvreté. L'objectif spécifique est d'appuyer le gouvernement dans l'élaboration d'un cadre macro-économique :

- a. limitant le taux d'inflation afin qu'il n'entrave pas la croissance économique
- b. favorisant la durabilité et la sécurisation de la production
- c. garantissant une croissance économique en cohérence avec les objectifs de réduction de la pauvreté développés dans le DSRP
- d. appliquant une fiscalisation équitable et compatible avec les objectifs de lutte contre la pauvreté

De manière plus spécifique, le macro-économiste s'occupera des tâches suivantes

- a. vérifier et accompagner la formulation du cadre macro-économique de croissance pro-pauvre et d'emploi, en faisant ressortir, en particulier, le rôle du secteur informel et de la dynamique communautaire
- b. estimer les besoins de financement que nécessite la stratégie de réduction de la pauvreté à moyen terme (selon le mécanisme du Medium Term Expenditure Framework-MTEF)
- c. apprécier le niveau de la politique fiscale et budgétaire par rapport aux besoins financiers relatifs aux actions retenues dans le DSRP
- d. donner des avis ponctuels par rapport à l'analyse de l'impact économique des actions retenues dans le DSRP

Le consultant est supposé produire des documents pratiques et pertinents (sous forme d'aides mémoires, de lignes directrices, de plans d'actions,...) afin de réaliser les objectifs et les tâches mentionnées ci-

dessus, et aider les membres de l'UPPE à élaborer un cadre macro-économique de lutte contre la pauvreté.

Il formulera des recommandations au Gouvernement en la matière afin d'aboutir à une stratégie adaptée avant le 05 août 2005, y compris des recommandations pour l'amélioration du cadre institutionnel existant

3.7.4 Comparaison entre les TDR et la réalisation

- 1) En ce qui concerne **l'analyse de la conjoncture économique**, l'objectif est de pouvoir fournir aux décideurs un document retraçant l'évolution de l'activité économique récente et pouvant être utilisé comme base de révision des projections trimestrielles dans le cadre du cadrage macroéconomique (qui est la référence pour les négociations entre le FMI et le Gouvernement de la RD Congo.)

Des contacts de collaboration ont été initiés avec l'Institut National de la Statistique (INS), qui dispose aussi d'une division chargée de la conjoncture économique. Après plusieurs réunions de travail, les deux services (DEME et INS) ont décidé de réunir leurs efforts pour exécuter cette activité. Un **Guide Méthodologique** a été produit qui précise les contours de l'analyse. Il a été discuté et accepté comme base de travail, avec les cadres de la DEME et de l'INS. Il propose, entre autres, la production d'une note de conjoncture trimestrielle et d'un bulletin mensuel de conjoncture.

Cette activité a été lancée le Jeudi 3 juillet 2008, suite à une rencontre entre l'Administrateur Délégué Général de l'INS, le Directeur de la DEME, l'Expert Macro économiste et de deux autres cadres (1 de l'INS et 1 de la DEME). La première note de conjoncture est sortie en octobre 2008. Le coût financier, d'environ 15000 USD, a été essentiellement pris en charge par le PNUD et partiellement par la CTB. L'enquête pour la deuxième note n'a pas encore été lancée faute de disponibilité de financement.

Le rôle de l'expert dans ce processus de production de la note de conjoncture a été de confectionner le **guide méthodologique** et de superviser toute les autres activités liées à la production de la première note. Ces activités sont essentiellement :

- Formation des cadres ;
- Confection des questionnaires ;
- Constitution de la base de sondage ;
- Constitution de l'échantillon ;
- Formation des enquêteurs;
- Enquête ;
- Saisie des données ;
- Analyse des données et production de la note de conjoncture ;
- Organisation séminaire de validation de la note.

- 2) **Pour ce qui est des Etudes macroéconomiques, et aussi de la production régulière de notes techniques** au Ministre, il a été décidé de mettre sur place une base de données macroéconomiques complète qui sera actualisée systématiquement. Cette base sera utilisée pour répondre régulièrement aux préoccupations du Ministre et du Secrétaire Général concernant l'impact socioéconomique des chocs et des réformes économiques (en particulier sur l'exécution du programme annuel du Gouvernement.) Elle servira également de support aux études macroéconomiques se rapportant aux moyens et longs termes.

La première monture de la base de données est disponible. Le rôle de l'expert a consisté à dispenser plusieurs formations sur la nécessité de cette base sur sa maquette et sur sa constitution.

L'expert a encadré 4 jeunes Congolais chacun s'occupant d'un secteur spécifique. La constitution de la base a nécessité cinq catégories d'activités :

- Des formations ont été données par l'Expert sur chacun des aspects de la base ;
- La constitution de la maquette de la base ;
- La collecte des données ;
- La mise en place de la cohérence à l'intérieur de chaque secteur et entre secteurs macros ;
- L'actualisation mensuelle de la base.

- 3) Une activité transversale de l'Expert Macro-économiste au niveau de la DEME a été la formation des cadres de la DEME sur la macroéconomie en lien avec les cinq activités précédemment citées dans la section b):

Une formation test a d'abord eu lieu sur une période de 3 semaines pour l'ensemble des cadres de la DEME. Elle portait sur la macroéconomie, et en particulier le cadrage macroéconomique, et sur la maîtrise de logiciels informatiques élémentaires, notamment Excel, qui sont indispensables au travail de macro-économiste.

Elle a permis de jauger le niveau général des cadres de la DEME pour mettre en place une politique de formation plus soutenue. L'une des conclusions aux termes de cette formation est que 80 % des cadres de la DEME n'ont pas le niveau minimal requis en macroéconomie pour un appui technique efficient et presque autant n'a pas une maîtrise des logiciels de base. En outre, vu l'âge moyen du staff (autour de la cinquantaine) et leur formation initiale (non économiste) il n'est pas optimal, dans une perspective de moyen et long terme, de procéder uniquement à la formation des cadres en services. Il est indispensable et plus opportun en effet de procéder au recrutement et à la formation de jeunes Macro-économistes.

- Les finances publiques ;
- Le secteur réel ;
- Le secteur extérieur notamment la balance des paiements ;
- Le secteur monétaire.

La conduite du programme de travail de jeunes recrutés et d'autres cadres de la DEME, leur formation et le suivi régulier de leur travail sont assurés par l'Expert macro-économiste

4) L'expert a aussi mené d'autres interventions ad hoc au sein du Ministère :

Lectures, commentaires et remarques sur les documents suivants :

- Programme de Gouvernance économique du PNUD ;
- Rapport d'avancement du DSCR ;
- Programme d'Investissement Public (PIP) ;
- Note d'orientation Etude Prospective RDC etc.

Participations et contributions à plusieurs rencontres de travail :

- Participation aux réunions de préparation du Plan d'Action prioritaire 2009 ;
- Participation à plusieurs réunions relative à la macro au compte du Ministère ;
- Participation aux missions CTB pour l'étude IOCA et la formulation du projet CTB au Ministère du Plan ;
- Formulation de demande de fonds pour le financement des activités de la DEME ;
- Formulation de demande d'équipements pour le compte de la Direction auprès des bailleurs (A ce titre, La DEME a bénéficié de 5 ordinateurs portables équipés de logiciels essentiels, l'achat de logiciel économétrique, et le financement de la réparation et de l'entretien des 7 ordinateurs en utilisation au niveau de la direction. La connexion internet a aussi été installée pour 5 postes) ;
- Recrutement de 3 jeunes macro-économistes (dont la situation reste à régulariser.)

4. BILAN DES FINANCES

Aperçu des plannings financiers annuels à chaque trimestre

ProjectCodeIntitulé	Level	Forecast 2008 version 2008Q1	Forecast 2008 version 2008Q2	Forecast 2008 version 2008Q3	Forecast 2008 version 2008Q4
A Administration	1	1 184 500,00	1 343 540,00	1 430 450,00	1 352 400,00
01 appui en expertise est réalisé	2	1 133 820,00	1 314 940,00	1 363 950,00	1 299 500,00
A_01_01 Consultants internationaux	3	819 530,00	938 660,00	931 470,00	1 022 040,00
A_01_02 Mission	3	52 010,00	57 130,00	68 880,00	52 230,00
A_01_03 Formation et séminaire	3	61 000,00	52 500,00	34 000,00	0,00
A_01_04 Installation	2	15 200,00	11 200,00	31 100,00	2 600,00
A_01_05 Personnel d'appui	3	37 560,00	32 950,00	27 200,00	10 730,00
A_01_06 Fonctionnement	3	148 520,00	222 500,00	271 300,00	211 900,00
A_01_07 Consultants nationaux	3	0,00	0,00	0,00	0,00
A_02 appui en logistique est réalisé	3	50 680,00	28 600,00	66 500,00	52 900,00
A_02_01 Equipement	2	50 680,00	28 600,00	66 500,00	52 900,00
B Fonds d'Etudes	3	-	150 418,60	114 500,00	11 060,00
B_01 Etudes	3	-	150 418,60	114 500,00	11 060,00
B_01_01 Etudes Enseignement Sciences de Santé au Secondaire en RDC	3	0,00	116 096,60	51 500,00	7 000,00
B_01_02 Etudes Stratégie Renforcement Système de Santé LUBUMBASHI	3	0,00	19 322,00	16 000,00	4 060,00
B_01_03 Autres Etudes	3	0,00	15 000,00	47 000,00	0,00
Z Moyens généraux	2	2 900,00	16 800,00	14 000,00	2 410,00
Z_01 Services Volontaires	3	2 900,00	16 800,00	14 000,00	2 410,00
Z_01_01 Alice Van Volontaire	3	2 900,00	1 800,00	-1 000,00	-2 100,00
Z_01_02 Ressources financières et Procurement PFMT	3	0,00	15 000,00	15 000,00	4 510,00
Balance	3	1 187 400,00	1 510 758,60	1 558 950,00	1 365 870,00

Aperçu des dépenses par rapport au planning financier annuel en Q1

ProjectCodeIntitulé	Forecast 2008 version 2008Q1	Level	Dépenses 2008				Total	%
			Q1	Q2	Q3	Q4		
A Administration	1 184 500,00	1	- 361 147,69	- 376 303,91	- 324 336,76	- 224 187,29	- 1 285 975,66	109%
01 appui en expertise est réalisé	1 133 820,00	2	- 360 006,97	- 336 417,99	- 312 445,79	- 219 679,73	- 1 228 550,48	108%
A_01_01 Consultants internationaux	819 530,00	3	- 276 614,72	- 268 607,16	- 255 346,77	- 181 696,48	- 982 265,13	120%
A_01_02 Mission	52 010,00	3	- 17 959,70	- 10 851,78	- 13 804,05	- 1 786,43	- 44 401,97	85%
A_01_03 Formation et séminaire	61 000,00	3					-	0%
A_01_04 Installation	15 200,00	3	- 2 596,43				- 2 596,43	17%
A_01_05 Personnel d'appui	37 560,00	3	- 2 357,71	- 2 194,50	- 2 044,71	- 2 231,01	- 8 827,93	24%
A_01_06 Fonctionnement	148 520,00	3	- 60 478,40	- 54 764,56	- 41 250,26	- 33 965,81	- 190 459,02	128%
A_01_07 Consultants nationaux	0,00	3					-	-
A_02 appui en logistique est réalisé	50 680,00	2	- 1 140,72	- 39 885,92	- 11 890,98	- 4 507,56	- 57 425,18	113%
A_02_01 Equipement	50 680,00	3	- 1 140,72	- 39 885,92	- 11 890,98	- 4 507,56	- 57 425,18	113%
B Fonds d'Etudes	-	1	-	-	-	-	-	-
B_01 Etudes	-	2	-	-	-	-	-	-
B_01_01 Etudes Enseignement Sciences de Santé au Secondaire en RDC	0,00	3					-	-
B_01_02 Etudes Stratégie Renforcement Système de Santé LUBUMBASHI	0,00	3					-	-
B_01_03 Autres Etudes	0,00	3					-	-
Z Moyens généraux	2 900,00	1	- 68,89	2 815,64	- 134,47	-	2 612,28	90%
Z_01 Services Volontaires	2 900,00	2	- 68,89	2 815,64	- 134,47	-	2 612,28	90%
Z_01_01 Alice Van Volontaire	2 900,00	3	- 68,89	2 815,64	- 134,47		2 612,28	90%
Z_01_02 Ressources financières et Procurement PFMT	0,00	3					-	-
Balance	1 187 400,00		-361 216,58	-373 488,27	-324 471,23	-224 187,29	-1 283 363,38	108%

Approche de l'exécution réalisée durant l'année par rapport au planning annuel initial de Q1, soit 108% constitue le taux d'exécution atteint toute chose restant égal par ailleurs.

Aperçu des dépenses par rapport au planning financier annuel en Q4

ProjectCodeIntitulé	Forecast 2008 version 2008Q4	Level	Dépenses 2008				Total	%
			Q1	Q2	Q3	Q4		
A Administration	1 352 400,00	1	- 361 147,69	- 376 303,91	- 324 336,76	- 224 187,29	- 1 285 975,66	95%
01 appui en expertise est réalisé	1 299 500,00	2	- 360 006,97	- 336 417,99	- 312 445,79	- 219 679,73	- 1 228 550,48	95%
A_01_01 Consultants internationaux	1 022 040,00	3	- 276 614,72	- 268 607,16	- 255 346,77	- 181 696,48	- 982 265,13	96%
A_01_02 Mission	52 230,00	3	- 17 959,70	- 10 851,78	- 13 804,05	- 1 786,43	- 44 401,97	85%
A_01_03 Formation et séminaire	0,00	3					-	-
A_01_04 Installation	2 600,00	3	- 2 596,43				- 2 596,43	100%
A_01_05 Personnel d'appui	10 730,00	3	- 2 357,71	- 2 194,50	- 2 044,71	- 2 231,01	- 8 827,93	82%
A_01_06 Fonctionnement	211 900,00	3	- 60 478,40	- 54 764,56	- 41 250,26	- 33 965,81	- 190 459,02	90%
A_01_07 Consultants nationaux	0,00	3					-	-
A_02 appui en logistique est réalisé	52 900,00	2	- 1 140,72	- 39 885,92	- 11 890,98	- 4 507,56	- 57 425,18	109%
A_02_01 Equipement	52 900,00	3	- 1 140,72	- 39 885,92	- 11 890,98	- 4 507,56	- 57 425,18	109%
B Fonds d'Etudes	11 060,00	1	-	-	-	-	-	-
B_01 Etudes	11 060,00	2	-	-	-	-	-	-
B_01_01 Etudes Enseignement Sciences de Santé au Secondaire en RDC	7 000,00	3					-	0%
B_01_02 Etudes Stratégie Renforcement Système de Santé LUBUMBASHI	4 060,00	3					-	0%
B_01_03 Autres Etudes	0,00	3					-	-
Z Moyens généraux	2 410,00	1	- 68,89	2 815,64	- 134,47	-	2 612,28	108%
Z_01 Services Volontaires	2 410,00	2	- 68,89	2 815,64	- 134,47	-	2 612,28	124%
Z_01_01 Alice Van Volontaire	-2 100,00	3	- 68,89	2 815,64	- 134,47		2 612,28	124%
Z_01_02 Ressources financières et Procurement PFMT	4 510,00	3					-	0%
Balance	1 365 870,00		-361 216,58	-373 488,27	-324 471,23	-224 187,29	-1 283 363,38	94%

Tient compte de toutes les révisions des plannings financiers validés à chaque trimestre pour l'année 2008, soit 94% constitue le taux d'exécution atteint.

Aperçu trimestriel des dépenses par rapport aux plannings financiers

x 1000 euros

ProjectCodeIntitulé	Level	2008Q1			2008Q2			2008Q3			2008Q4		
		Prévisions	Dépenses	%	Prévisions	Dépenses	%	Prévisions	Dépenses	%	Prévisions	Dépenses	%
A Administration	1	361,63	- 361,15	100%	315,14	- 376,30	119%	377,12	- 324,34	86%	290,50	- 224,19	77%
01 appui en expertise est réalisé	2	338,45	- 360,01	106%	309,14	- 336,42	109%	364,12	- 312,45	86%	290,50	- 219,68	76%
A_01_01 Consultants internationaux	3	255,89	- 276,61	108%	211,18	- 268,61	127%	211,18	- 255,35	121%	221,54	- 181,70	82%
A_01_02 Mission	3	21,88	- 17,96	82%	12,71	- 10,85	85%	23,59	- 13,80	59%	9,53	- 1,79	19%
A_01_03 Formation et séminaire	3	8,50	-	0%	20,50	-	0%	22,00	-	0%	0,00	-	-
A_01_04 Installation	2	6,60	- 2,60	39%	0,40	-	0%	19,00	-	0%	0,00	-	-
A_01_05 Personnel d'appui	3	7,01	- 2,36	34%	10,35	- 2,19	21%	10,35	- 2,04	20%	4,13	- 2,23	54%
A_01_06 Fonctionnement	3	38,57	- 60,48	157%	54,00	- 54,76	101%	78,00	- 41,25	53%	55,30	- 33,97	61%
A_01_07 Consultants nationaux	3	-	-	-	-	-	0%	-	-	-	0,00	-	-
A_02 appui en logistique est réalisé	3	23,18	- 1,14	5%	6,00	- 39,89	665%	13,00	- 11,89	91%	-	- 4,51	-
A_02_01 Equipement	2	23,18	- 1,14	5%	6,00	- 39,89	665%	13,00	- 11,89	91%	0,00	- 4,51	-
B Fonds d'Etudes	3	-	-	-	73,87	-	0%	36,50	-	0%	11,06	-	0%
B_01 Etudes	3	-	-	-	73,87	-	0%	36,50	-	0%	11,06	-	0%
B_01_01 Etudes Ens. Sces de S. Sec. en RDC	3	-	-	-	58,05	-	0%	3,50	-	0%	7,00	-	0%
B_01_02 Etudes Stratégie Renforc. S. S. L'SHI	3	-	-	-	8,32	-	0%	6,00	-	0%	4,06	-	0%
B_01_03 Autres Etudes	3	-	-	-	7,50	-	0%	27,00	-	0%	0,00	-	-
Z Moyens généraux	2	1,20	- 0,07	6%	0,85	2,82	331%	0,85	- 0,13	16%	5,01	-	0%
Z_01 Services Volontaires	3	1,20	- 0,07	6%	0,85	2,82	331%	0,85	- 0,13	16%	5,01	-	0%
Z_01_01 Alice Van Volontaire	3	1,20	- 0,07	6%	0,85	2,82	331%	0,85	- 0,13	16%	0,50	-	0%
Z_01_02 Ress. Financ. et Procurement PFMT	3	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	4,51	-	0%
Balance	3	362,83	-361,22	100%	389,86	-373,49	96%	414,47	-324,47	78%	306,57	-224,19	73%

5. NOUVEAU PLANNING

5.1 Planning des activités de l'année 2009

Les activités d'expertise au sein des ministères engagées en 2008, seront poursuivies en 2009, à l'exception du Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture, du Ministère des transports, de l'Onatra et de la RVA.

Les études sur les états des lieux des ITM & IEM en République Démocratique du Congo démarrées dans le dernier trimestre 2008 doivent se clôturer en 2009.

Nouvelles activités 2009 :

- Le recrutement de l'expert pour le FLEGT et de l'expert en appui Ministère du Plan Direction de la Planification Régionale (remplacement du précédent) sont en cours de finalisation, ils devraient arriver en 2009 pour prendre ses fonctions. (attente d'agrément)
- Les détails pour la mise en œuvre de la nouvelle demande reçue pour 4 mois pour expert pour groupe thématique Dev Rural sont attendus pour formaliser cet appui sous forme d'études.
- Appui à la ville de Lubumbashi à travers le comité provincial de pilotage de la stratégie du renforcement du système de santé devant démarrer en 2008 ne pourra démarrer qu'en 2009.

D'autres nouvelles demandes ont été émises par différents ministères (entre autre des demandes de prolongation pour le Ministère des transports) et sont en attente du comité des partenaires pour acceptation ou non.

5.2 Planning financier de l'année 2009

cDisplayDesc	Budget	ExpensesTtY	Balance	Disponible	2009Q1	2009Q2	2009Q3	2009Q4	2009	2010
A Administration gouvernementale	9 668 276,78	4 911 760,00	4 756 516,78	3 469 276,78	237 280,00	174 070,00	166 570,00	146 820,00	724 740,00	562 500,00
01 appui en expertise est réalisé	7 168 276,78	4 417 050,00	2 751 226,78	1 547 486,78	227 280,00	156 570,00	160 570,00	146 820,00	691 240,00	512 500,00
01 Consultants internationaux	4 200 000,00	3 364 040,00	835 960,00	111 020,00	161 730,00	111 070,00	111 070,00	111 070,00	494 940,00	230 000,00
02 Mission	370 000,00	105 030,00	264 970,00	181 470,00	11 750,00	7 500,00	7 500,00	6 750,00	33 500,00	50 000,00
03 Formation et séminaire	500 000,00	5 640,00	494 360,00	461 860,00	2 500,00	2 500,00	5 000,00	5 000,00	15 000,00	17 500,00
04 Installation	200 000,00	28 190,00	171 810,00	159 210,00	7 600,00				7 600,00	5 000,00
05 Personnel d'appui	350 000,00	116 890,00	233 110,00	197 910,00	8 700,00	4 500,00	6 000,00	6 000,00	25 200,00	10 000,00
06 Fonctionnement	1 548 276,78	797 260,00	751 016,78	436 016,78	35 000,00	31 000,00	31 000,00	18 000,00	115 000,00	200 000,00
07 Consultants nationaux	0,00	0,00	0,00	0,00						
02 appui en logistique est réalisé	2 500 000,00	494 710,00	2 005 290,00	1 921 790,00	10 000,00	17 500,00	6 000,00		33 500,00	50 000,00
01 Equipement	2 500 000,00	494 710,00	2 005 290,00	1 921 790,00	10 000,00	17 500,00	6 000,00		33 500,00	50 000,00
B Fonds d'Etudes	301 723,22	0,00	301 723,22	-105 776,78	107 500,00	85 000,00	50 000,00	30 000,00	272 500,00	135 000,00
01 Etudes	301 723,22	0,00	301 723,22	-105 776,78	107 500,00	85 000,00	50 000,00	30 000,00	272 500,00	135 000,00
01 Etudes Enseignement Sciences de Santé au Secondaire en RDC	116 096,72	0,00	116 096,72	91 096,72		10 000,00	15 000,00		25 000,00	
02 Etudes Stratégie Renforcement Système de Santé LUBUMBASHI	85 626,50	0,00	85 626,50	-189 373,50	40 000,00	35 000,00	35 000,00	30 000,00	140 000,00	135 000,00
03 Autres Etudes	100 000,00	0,00	100 000,00	-7 500,00	67 500,00	40 000,00			107 500,00	
Z MOYENS GENERAUX	30 000,00	-5 510,00	35 510,00	15 020,00	5 490,00			15 000,00	20 490,00	
01 Service Volontaires Congo Démocratique (SVCD)	0,00	-5 510,00	5 510,00	5 510,00						
01 Alice VAN DER ELSTRAETEN	0,00	-5 510,00	5 510,00	5 510,00						
02 Ressources financières et Procurement PFM1	30 000,00	0,00	30 000,00	9 510,00	5 490,00			15 000,00	20 490,00	
01 Ressources financières et Procurement PFM1	30 000,00	0,00	30 000,00	9 510,00	5 490,00			15 000,00	20 490,00	
	10 000 000,00	4 906 250,00	5 093 750,00	3 378 520,00	350 270,00	259 070,00	216 570,00	191 820,00	1 017 730,00	697 500,00

6. CONCLUSIONS

6.1 Activités et Finances

Par le biais du Fonds d'Expertise (10 millions d'euros), la Belgique fournit au gouvernement congolais une expertise de haut niveau auprès de différentes institutions publiques de la R D Congo, en particulier auprès des ministères de l'Agriculture, des Transports, des Travaux Publics, du Plan ainsi qu'auprès d'entreprises publiques telles que l'Office National des Transports (ONATRA).

Le Fonds appuie aussi le gouvernement dans l'organisation d'événements à caractère stratégique, de consultances spécifiques ou d'études techniques. Les experts du fonds d'expertise participent d'une manière indirecte à l'analyse institutionnelle des ministères de l'agriculture, du plan, du transport ; au ministère de l'agriculture. Cette expertise a permis l'élaboration d'un code agricole, qui propose un nouveau contexte institutionnel pour la profession agricole, qui occupe 70% de la population. Ce code qui reconstitue le partenariat entre l'Etat, son administration et la société civile, est le support juridique et de gouvernance, qui permettra à ce secteur d'être le fer de lance de la lutte contre la pauvreté . Cette expertise et action, est d'une actualité primordiale, en raison de la crise alimentaire mondiale qui s'est clairement déclarée en 2008.

6.2 Critères de suivi

6.2.1 Efficience

L'efficience du fonds d'expertise est reconnue car les actions engagées aux niveaux cabinet politique, secrétariat général et entreprises publiques au cours de cette expertise permettent pour certaines de mettre en place les bases d'une réforme du ministère concerné et de la restauration d'un cadre institutionnel qui associe le citoyen, utilisateur de services. Il est un appui indéniable pour les structures congolaises qui en bénéficient et permettent d'entrevoir (faire émerger) des demandes d'interventions / projets pour un appui plus structuré d'une part. D'autre ils sont de simples appuis ponctuels permettant de donner une réponse efficiente à une problématique donnée.

6.2.2 Efficacité

Le fonds d'expertise s'inscrit entre autre dans une perspective d'identification de pistes d'intervention ainsi que d'identification et résolution de points d'achoppement auxquels l'Administration doit faire face. Son efficacité est mise en exergue lorsque l'expertise mise à disposition permet d'appuyer l'élaboration d'orientations futures pour un secteur vu les nombreux chantiers en cours dans le pays.

L'efficacité se concrétise aussi par l'intervention dans des secteurs stratégiques caractérisés par la vacuité des bailleurs, surtout en matière de stratégie claire et d'assistance technique bien ciblée.

L'expertise à l'appui de l'Administration donne des résultats avec un grand impact sur les décideurs politiques et les bailleurs de fonds. Elle est le principal levier pour créer des conditions cadres favorables au développement durable.

6.2.3 Durabilité

Il est difficile d'évaluer l'impact des experts. La durabilité des dispositions et orientations recommandées ne pourra se traduire en pratique que si des actions complémentaires se mettent en chantier.

6.3 Recommandations

1. Il est recommandé de définir ensemble avec le partenaire congolais les termes de référence de l'expertise demandée et de mettre l'accent sur les résultats à obtenir avant l'engagement de l'expertise. La question de l'ancrage institutionnel devrait également être analysée plus systématiquement de manière à assurer la faisabilité des TDR et que le profil demandé soit cohérent par rapport à la demande.
2. mettre en place les outils permettant de faire un contrôle de gestion et une analyse financière détaillée des expertises.