

FR



Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE

de la décision de la Commission relative au programme d'action annuel 2016 en faveur de la République démocratique du Congo à financer sur le 11^e Fonds européen de développement

Document relatif à l'action pour un Projet d'Appui Coordiné pour une gestion des finances publiques plus participative, responsable et transparente en République démocratique du Congo

1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS	Projet d'Appui Coordiné pour une gestion des finances publiques plus participative, responsable et transparente en République démocratique du Congo Numéro CRIS: CD/FED/038-580 financé par le 11 ^e Fonds européen de développement
2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation	République démocratique du Congo L'action sera menée aux endroits suivants : Kinshasa et Provinces de Kinshasa, Nord-Kivu, Kasai Oriental, Equateur ainsi que potentiellement les Provinces nouvellement créées à partir de ces Provinces (Sankuru et Lomami en plus pour l'ex-Kasai Oriental et Tshuapa, Mongala, Nord-Ubangi et Sud-Ubangi en plus pour l'ex-Equateur) en fonction de leur capacité d'absorption et des possibilités de financement pour le volet décentralisé
3. Document de programmation	Programme Indicatif National 11 ^e Fonds européen de développement
4. Secteur de concentration/domaine thématique	Gestion des finances publiques (GFP)
5. Montants concernés	Coût total estimé: 15 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED: 15 000 000 EUR La présente action fait l'objet d'un cofinancement conjoint de la part de: - La Banque mondiale (BM) pour un montant de 5 000 000 USD (montant indicatif 4 507 316 EUR) - Department for International Development (DFID) pour un montant de 14 000 000 £ (montant indicatif 16 926 665 EUR)

	<p>- Coopération technique Belge (CTB) pour un montant de 4 000 000 EUR;</p> <p>Ces montants restent indicatifs et susceptibles de modification par la parte des donateurs. Des donateurs additionnels pourraient rejoindre le fond fiduciaire et apporter des nouveaux montants.</p>			
6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre	Modalité de projet - Gestion indirecte avec la Banque mondiale (BM)			
7. a) Code(s) CAD	15111 Gestion des finances publiques			
b) Principal canal de distribution	Banque mondiale 44001			
8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)	Objectif stratégique général	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X
	Aide à l'environnement	X		<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Marqueurs de Rio	Non ciblé	Objectif important	Objectif principal
	Diversité biologique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Programmes phares thématiques «Biens publics	NA			

RESUME : Depuis plusieurs années, la République démocratique de Congo a entrepris des réformes pour améliorer sa gestion administrative et financière. Elle continue cependant de faire face à des obstacles liés à une gestion et à une gouvernance demeurant déficiente. Cela est notamment dû à la corruption, aux faibles capacités des administrations publiques, à une discipline budgétaire largement perfectible, à l'insuffisante mobilisation de recettes internes et à un manque de contrôles sur les recettes et dépenses assorti de sanctions inexistantes ou, au mieux, peu dissuasives. De nombreux bailleurs ont choisi d'appuyer la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) entreprise par le Gouvernement mais, malgré d'indéniables progrès, ces appuis, insuffisamment encadrés, ont créé à leur tour des problèmes de coordination des actions.

Il est proposé que l'UE, sur la base des résultats significatifs obtenus au cours du 10^e FED avec le projet d'appui à la modernisation des finances publiques (PAMFIP) et le projet d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D), poursuive les efforts entrepris. Le projet 11^e FED regroupe 3 composantes complémentaires qui, ensemble, doivent contribuer à implanter la discipline budgétaire : (1) une composante majeure de poursuite des ***appuis à la consolidation de la GFP centrale*** comprenant 2 volets : (a) un volet d'appui à la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement à travers la création de Directions Administratives et Financières (DAF) et le développement des contrôles internes dans les ministères; (b) un volet d'appui à la comptabilité publique et au Trésor, domaine dans lequel l'UE s'est positionnée comme seul bailleur actif, (2) une composante ***d'appui à l'amélioration de la GFP décentralisée*** tenant compte du nouveau découpage des provinces ; (3) une composante significative ***d'appui à la société civile et au genre*** pour une meilleure implication de la société civile et des femmes dans la gestion des budgets centraux et décentralisés mais aussi dans la lutte contre la fraude et la corruption.

Le choix des ministères bénéficiaires pour la première composante d'appui à la GFP centrale a été fait en lien avec les autres appuis sectoriels de l'UE. Il faut espérer qu'une meilleure GFP débouche sur une allocation plus efficace des ressources et donc indirectement sur une lutte plus efficace contre la pauvreté et une meilleure préservation de l'environnement.

Pour améliorer la coordination des partenaires techniques et financiers (PTF), il est proposé de participer au Fonds fiduciaire multi-bailleurs PROFIT CONGO¹ conçu par DfID (Department for international development) et son partenaire d'exécution, la Banque mondiale (BM). La Belgique a rejoint ce Fonds et le Canada devrait en faire autant. Les activités d'appui à la GFP centrale et décentralisée seront administrées par la BM mais mises en œuvre par la partie nationale, en l'occurrence le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF) dans le cadre du "recipient-executed component" tandis que les activités d'appui à la société civile et au genre seront directement mises en œuvre par la BM dans le cadre du "bank-executed component".

1. CONTEXTE

¹ PROFIT Congo = Projet d'appui à des finances transparentes au Congo.

1.1. Contexte sectoriel / national

La République démocratique du Congo, deuxième pays le plus grand du continent africain, est aussi l'un des plus pauvres², suite à plusieurs années de conflits et de mauvaise gouvernance persistante, et ce, malgré ses immenses richesses en ressources naturelles (minières, hydrauliques, forestières, agricoles). Ces conflits combinés à un haut niveau de corruption ont laissé l'Etat affaibli et incapable de répondre aux besoins urgents de la population en infrastructures de base et services sociaux.

Le gouvernement congolais se dit prêt à mettre en œuvre les réformes nécessaires en vue de l'amélioration de sa gestion des finances publiques (GFP). Mais cette volonté proclamée est confrontée à des problèmes liés entre autres à la désorganisation, à la mauvaise gestion caractérisée par l'indiscipline budgétaire, à la corruption et à la stagnation du produit fiscal. Dans ce contexte, la réforme de la GFP doit être poursuivie et soutenue aux niveaux central et décentralisé. L'émergence d'une Société civile dotée des moyens de participer activement à la vie économique et budgétaire et à la lutte contre la fraude est l'un des moyens d'atteindre l'objectif d'une meilleure transparence budgétaire.

1.1.1. Évaluation de la politique publique et cadre stratégique de l'UE

Suite aux conclusions concordantes des diagnostics sur la GFP³ nationale, le Gouvernement a adopté en 2009-2010 une stratégie nationale de réforme des finances publiques (Plan stratégique de réforme des finances publiques - PSRFP), disposant d'une structure de pilotage (un Comité interministériel) et d'un dispositif de coordination, le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF). Le second exercice PEFA en 2012 relève certaines améliorations mais constate la persistance des mêmes faiblesses et dysfonctionnements ayant entre autres pour conséquences une quasi impossibilité de parvenir à un suivi crédible et exhaustif de l'exécution du budget, une importante évasion dans la collecte des recettes ainsi que l'absence de contrôles et de sanctions des comportements répréhensibles.

Malgré l'existence d'une stratégie et d'un mécanisme de suivi, et les avancées qui peuvent en résulter, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que la GFP congolaise s'aligne sur les normes minimales admises en la matière. Les analyses réalisées au titre de la formulation ont ainsi montré que la réforme se limite trop souvent à l'adoption de textes trop ambitieux et/ou imparfaits et qui sont ensuite peu ou pas appliqués. Il en va ainsi de la réforme des marchés publics, de la comptabilité publique et de la gestion budgétaire (la loi des finances publiques - Lofip) qui doit être mise en œuvre (si cela se révèle techniquement possible) en 2019, lorsque le 11^e FED sera bien entamé. La stratégie de réforme ne manque pas de pertinence mais manque de crédibilité notamment parce qu'elle reste peu opérationnelle et qu'un suivi indépendant n'a pas encore été mis en œuvre. Les rôles d'exécutant et d'instance de décision confiés au COREF en plus de son rôle de coordination pourraient par ailleurs constituer une source de blocages et retards dont il faut tenir compte. Sur ces bases, les mêmes analyses ont aussi montré, d'une part, que les 4 critères d'éligibilité à un appui budgétaire de l'UE ne sont pas réunis et qu'ils ne le seront sans doute pas à moyen terme et, d'autre part, que la GFP congolaise demeure assortie d'un risque fiduciaire extrêmement élevé ce qui a dû être pris en compte dans la finalisation de la formulation du projet.

Dans le domaine de la décentralisation, on retrouve les mêmes dysfonctionnements auxquels

² Malgré les progrès des dernières années, la République démocratique du Congo est 174^e sur 187 pays dans le classement IDH 2013 dans le rapport national sur le développement humain (dans le rapport mondial, elle était classée 186^eme, comme en 2012).

³ Revue des Dépenses Publiques de la BM en 2007, exercices PEFA en 2008 et 2012, différentes études du FMI.

s'ajoutent le manque de capacités et un financement insuffisant des Provinces et Entités territoriales décentralisées (ETD, collectivités locales) par le pouvoir central. Les Provinces ont levé des impôts et taxes (la grande majorité des actes législatifs provinciaux concernent la fiscalité) mais cela se fait de façon désordonnée, ce qui aboutit à alourdir le fardeau fiscal pour la population et le secteur privé, sans contreparties en termes d'efficacité et de qualité du service public et sans pouvoir compenser les ressources d'origine étatique non versées⁴. La création de 15 nouvelles Provinces, dont certaines sont à peu près totalement dénuées de moyens de fonctionnement, ne peut qu'accentuer ces déséquilibres.

1.1.2. Analyse des parties prenantes

Les parties prenantes de l'action sont :

- (1) Les ministères chargés de la gestion des finances publiques (Finances, Plan, Budget) et les ministères chargés de la Fonction publique et de la Décentralisation ainsi que certains ministères sectoriels bénéficiant des appuis de l'UE dans ses autres domaines prioritaires d'intervention (à savoir les ministères des infrastructures et travaux publics; de l'agriculture, pêche et élevage; de la justice ; de la santé et du développement rural; de l'intérieur) ;
- (2) Les administrations centrales qui sont peu performantes et démotivées mais qui, dans les ministères-cibles, ont réservé un accueil positif aux interventions définies par le projet ;
- (3) au niveau décentralisé, les administrations financières et comptables de la Province du Nord Kivu, de Kinshasa, du Kasai oriental et de l'Equateur ainsi que potentiellement des Provinces nouvellement créées à partir de ces Provinces (Sankuru et Lomami en plus pour l'ex-Kasai Oriental et Tshuapa, Mongala, Nord-Ubangi et Sud-Ubangi en plus pour l'ex-Equateur) lesquelles sont encore plus démunies de moyens et de capacités qu'au niveau central ;
- (4) le COREF, qui devra ajouter à son rôle statutaire de pilote et coordonnateur des réformes en finances publiques celui de concepteur et exécutant de projet, ce qui demandera un certain aménagement pour lui permettre d'être à même de mener ses différentes missions ;
- (5) la société civile et les associations et groupements de femmes ;
- (6) les autres bailleurs et particulièrement ceux participant au fonds fiduciaire PROFIT Congo qui pourront mieux coordonner leurs efforts et pourront disposer ainsi d'un poids suffisant dans le dialogue politique avec le gouvernement de la République démocratique du Congo.

1.1.3. Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes

Dans une logique d'approfondissement des appuis de l'UE à la réforme de la GFP, de coordination renforcée et de concentration sur un nombre réduit d'objectifs prioritaires, il est proposé de poursuivre les efforts antérieurs au travers de deux volets complémentaires d'une même composante d'appui à la consolidation de la GFP centrale. Le premier volet concerne **l'appui à la mise en œuvre dans des ministères-cibles de directions administratives et financières (DAF) et des premiers éléments d'un dispositif de contrôles internes**, cet appui s'inscrivant dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement⁵ prévue par la Lofip que le fond fiduciaire multi-bailleurs " Programme de renforcement de la redevabilité et

⁴ La Constitution fixe à 50 % le montant des recettes fiscales que l'Etat doit rétrocéder aux Provinces. Ce taux est excessif et intenable et de fait la rétrocession n'a jamais dépassé les 20%, avec des différences importantes par province, et en incluant les sommes directement payées par l'Etat central pour le compte des provinces.

⁵ Passage du système actuel d'ordonnateur unique (MF) à un système dans lequel chaque ministre sera ordonnateur délégué de son budget.

de la gestion des finances publiques (PROFIT-CONGO)" soutient dans cinq ministères pilotes⁶. La création des DAF présente deux avantages déterminants : (i) être l'un des moyens d'un retour vers une indispensable discipline budgétaire sous réserve qu'elles disposent d'une autorité et d'une autonomie suffisantes et ; (ii) faciliter la réussite du second volet par la mise en œuvre de la comptabilité administrative devant alimenter en aval la comptabilité du Trésor appuyée par le second volet, par la comptabilité matières qui assurera la traçabilité des dépenses sur marchés publics et par la mise en œuvre d'un contrôle interne qui renforcera la sécurisation des opérations. Mais il conviendra de veiller à ce que les textes de création des DAF et les activités de PROFIT tiennent compte de ces impératifs.

Le second volet de la 1^{ère} composante concerne **l'appui à la comptabilité publique et au Trésor**, entamé sous le 10^e FED par le PAMFIP, et pour lequel l'UE est le seul partenaire. Il s'agit d'une réforme primordiale pour la mise en place d'une transparence suffisante. Il est donc essentiel que cet appui se poursuive pour consolider les résultats acquis et attendus au cours du 10^e FED, ce qui devrait être facilité par les synergies avec le volet précédent. Le volet accordera une importance majeure à l'appui au démarrage et au bon fonctionnement de la direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) qui devrait être prochainement créée et à l'extension progressive du réseau du Trésor qui devra à moyen terme ou à long terme couvrir l'ensemble du Territoire national.

La deuxième composante concerne **la consolidation de la GFP décentralisée**. Des appuis ciblés sont prévus en faveur des Provinces de Kinshasa, Nord-Kivu, Kasai Oriental, Equateur ainsi que potentiellement des Provinces nouvellement créées à partir de ces Provinces (Sankuru et Lomami en plus pour l'ex-Kasai Oriental et Tshuapa, Mongala, Nord-Ubangi et Sud-Ubangi en plus pour l'ex-Equateur), en fonction de leur capacité d'absorption et des possibilités de financement, visant notamment à améliorer leurs capacités d'élaboration budgétaire, de mobilisation des recettes (propres) et d'application de la chaîne de la dépense.

La gouvernance et l'amélioration de la transparence passeront aussi par une 3^{ème} composante visant **un renforcement d'organisations de la société civile (OSC)** capables d'intervenir efficacement en matière de GFP et de lutte contre la corruption et la fraude. Le renforcement de ces structures veillera à ce que la participation des femmes et la représentation de leurs positions et opinions soient assurées dans ces instances mais aussi dans la programmation et la gestion budgétaires comme dans la mise en œuvre d'une fiscalité transparente, égalitaire et efficace. Les structures de contrôles externes (Parlement et Cour des Comptes) sont déjà appuyées dans le cadre du PROFIT Congo.

⁶ Les ministères en charge de la santé, éducation, agriculture, infrastructure et développement rural.

2. RISQUES ET HYPOTHESES

Risques	Niveau de risque	Mesures d'atténuation
Risques transversaux et structurels		
Faible engagement politique en faveur de la réforme de la GFP, de la transparence et de la lutte contre la fraude et la corruption	Elevé	Renforcement de la coordination des partenaires techniques et financiers (PTF) au travers du fonds fiduciaire multi-bailleurs Profit Congo et capacités de négociations renforcées
Persistance d'une forte indiscipline budgétaire	Elevé	Création de DAF disposant de l'autorité nécessaire, amélioration de la comptabilité et renforcement des contrôles internes et du rôle de surveillance et d'alerte de plus en plus actif de la société civile
Manifestation des risques ci-dessus dans les Provinces et entités territoriales décentralisées (ETD)	Elevé	Appropriation préalable, suspension des appuis en cours d'exécution
Insuffisante concertation entre départements ministériels	Elevé	Appuis au développement des réseaux de communication
Insuffisante coordination des PTF	Moyen	Elargissement de Profit Congo
Capacités et moyens des administrations insuffisants	Moyen	Amélioration de la préparation et de l'exécution budgétaire
Textes inadéquats ou inappliqués	Moyen	Renforcement de l'assistance technique (AT)
Risque fiduciaire élevé	Elevé	Procédures d'appels d'offres sécurisées
Risques spécifiques et/ou conjoncturels		
Conflits, blocages et gaspillages durant la période pré-électorale et électorale	Elevé	Suspension des appuis (sauf société civile)
Goulots d'étranglement au niveau du dispositif de coordination de la réforme	Elevé E	Appui au recentrage du dispositif et autonomisation de Profit Congo
Faibles résultats de la réforme	Elevé E	Appui à une opérationnalisation du Plan d'actions prioritaires (PAP)

Absence de suivi/évaluation de l'avancement de la réforme	Faible	Appui coordonné au développement du dispositif de suivi
Les fonds ne sont pas gérés selon les objectifs et priorités UE par PROFIT Congo	Moyen	Insertion de clauses de garantie dans les accords à passer avec la BM sur les modalités de gestion du MDTF.
Non application des accords par PROFIT Congo	Faible	Suspension puis sortie du dispositif en cas de persistance du phénomène
Hypothèses		
Le renforcement de la coordination des PTF au travers de Profit-Congo renforcera le dialogue politique et aura un effet de levier susceptible d'atténuer les rigidités actuelles et le manque de volonté politique.		
Les DAF, l'amélioration de la comptabilité, le renforcement progressif des contrôles et le rôle de surveillance et d'alerte de plus en plus actif de la Société civile réduiront progressivement l'indiscipline budgétaire et permettront une meilleure allocation des ressources et l'atténuation des dysfonctionnements.		
Le recentrage du dispositif de coordination de la réforme et la mise en place d'un suivi indépendant fluidifieront et dynamiseront la mise en œuvre de la réforme. .		

3. ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

3.1. Enseignements tirés

Le suivi du Projet d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D), l'évaluation à mi-parcours du Programme d'appui à la modernisation des finances publiques (PAMFIP) et les recommandations de la Cour des comptes européenne⁷, permettent de tirer des enseignements liés à la gestion du projet et à sa conception, notamment l'importance d'une équipe de mise en œuvre permanente et ayant un haut degré de compétence mais aussi l'importance du suivi à exercer par la DUE. Sont également particulièrement importants, un cadre logique et un calendrier opérationnels soigneusement conçus et vérifiables.

Le processus de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) butte sur le manque de volonté politique mais aussi sur l'indiscipline budgétaire et sur certaines pesanteurs dont l'absence de contrôles et d'un système de suivi/évaluation couplée à un pilotage perfectible. L'hypothèse est qu'une coordination renforcée des partenaires techniques et financiers (PTF) au travers du MDTF sera de nature à atténuer fortement ces dysfonctionnements par un dialogue politique renforcé et une série de mesures techniques visant à combler les lacunes identifiées.

L'expérience acquise en matière de réformes de la GFP entreprises en Afrique a aussi montré l'importance cruciale de disposer d'une stratégie réellement opérationnelle, d'un dispositif de pilotage et de coordination réactif et bien organisé et d'un suivi/évaluation indépendant et régulier. Le projet proposé prévoit d'intervenir sur ces éléments.

⁷ Cour des comptes européenne, *L'aide de l'UE à la gouvernance en République démocratique du Congo*, 2013

La cour des comptes européenne a noté que les projets et programmes de l'UE pour les 9^e et 10^e FED n'atteindraient pas la plupart de leurs résultats et que leur durabilité n'était pas garantie. La cour voit deux raisons principales à cette situation ; (i) une insuffisante évaluation des risques et, partant (ii) des objectifs trop ambitieux. Il a été tenu compte de ces observations en développant l'analyse des risques et en définissant les objectifs. Des risques persisteront néanmoins et, dès lors, le suivi aura une importance accrue.

3.2. Complémentarité, synergie et coordination des donateurs

L'UE soutient l'amélioration de la bonne gouvernance en général et de la gestion des finances publiques (GFP) en particulier depuis la reprise de la coopération avec la République démocratique du Congo. Durant le 10^e FED, l'appui à la GFP a été exécuté par le PAMFIP qui a notamment eu pour résultats la mise en place d'un cadre réglementaire rénové (partiellement atteint avec l'adoption en 2013 du règlement général sur la comptabilité publique et ses annexes dont le plan comptable) et l'informatisation des recettes domaniales et administratives et de la comptabilité relative à ces recettes. Le PA2D a appuyé la décentralisation au niveau central et dans 2 Provinces (Kinshasa et Nord-Kivu) avec un volet GFP inscrit dans le cadre de la plateforme minimale⁸. Ces deux axes d'action seront poursuivis et amplifiés par le projet 11^{ème} FED.

Un nombre important (11) de PTF⁹ intervient en appui à la GFP au travers de 17 projets. Dans le cadre de la décentralisation financière, un partage des Provinces a été opéré entre PTF pour permettre que chaque Province puisse disposer d'un appui mais il a pu arriver que des stratégies différentes soient mises en œuvre dans les Provinces comme au niveau central. Des mécanismes de coordination sont pourtant en place mais ont montré leurs limites et les doublons, lacunes et contradictions ne sont malheureusement pas rares.

La création du fonds fiduciaire multi-bailleurs PROFIT Congo est une réponse à ce problème bien identifié. Mais les instances actuelles de gestion pourraient avoir du mal à assumer le surcroît d'activité qui résultera des appuis UE. La participation de l'UE devra donc, entre autres, contribuer à renforcer cet outil en participant à l'atténuation des faiblesses qui peuvent actuellement être constatées et qui sont reconnues par la BM et DFID.

3.3. Questions transversales

La gestion des finances publiques (GFP) est en elle-même une question transversale touchant à tous les secteurs. En l'améliorant, on vise donc à améliorer indirectement la performance et l'efficacité des secteurs. Cela pourrait par exemple être le cas pour l'environnement car la réforme de la GFP devrait pouvoir se traduire par des dépenses publiques permettant une prise en compte plus efficace de l'environnement et du changement climatique.

Parallèlement, l'appui à la société civile et au genre constituera une importante composante spécifique du projet. Les actions d'appui aux OSC viseront à diffuser puis à ancrer au sein de la population et, en particulier chez les femmes, une culture de la bonne gestion des fonds publics assise sur la transparence, la redevabilité et la lutte contre la corruption.

4. DESCRIPTION DE L'ACTION

L'action vise la participation à un fonds fiduciaire multi-bailleurs déjà en cours géré par la Banque mondiale (BM) et mis en œuvre par le COREF, structure nationale (sous le contrôle de la BM). La définition des objectifs, résultats et activités s'inspire donc logiquement des

⁸ Accord-cadre COREF/Provinces définissant des résultats minimaux en matière de GFP à intégrer par les PTF dans leurs appuis aux provinces. Ces exigences sont officialisées sous forme d'une feuille de route par Province.

⁹ BM, BAD, UE, PNUD, DfID, France, USAID, GIZ, FMI, Canada et Belgique.

documents existants pour les domaines d'intervention déjà couverts par le fonds et a été enrichie par les discussions menées avec les actuels participants au fonds (essentiellement BM et DfID) ainsi qu'avec la structure nationale de mise en œuvre, le COREF, et les bénéficiaires de l'appui, surtout pour les nouveaux appuis (essentiellement l'appui à la comptabilité publique). Concernant les indicateurs, ainsi que les cibles et lignes de base, ceux-ci étant peu décrits dans le PSRFP, on ne pouvait les reprendre tels quels de la stratégie du secteur. Des indicateurs ont donc été définis durant la formulation, comme exposés en appendice au présent document d'action, mais devront être détaillés notamment au niveau du choix précis des indicateurs et du chiffrage des cibles et lignes de base en tenant compte d'une approche harmonisée indispensable avec les autres bailleurs de fonds. Un travail de rapprochement devra se faire (et a déjà commencé) avec les outils de suivi assez précis déjà en place actuellement.

Dans la conception du Profit Congo, ces outils se veulent flexibles. Ainsi les indicateurs et les cibles à atteindre par exemple, peuvent évoluer au cours du projet¹⁰ si l'on constate que certaines cibles s'avèrent inatteignables dans les temps demandés ou à l'inverse sont atteintes plus rapidement que prévu, ou encore si l'on se rend compte qu'un indicateur doit être précisé. Quant aux activités, elles sont précisées dans un Plan d'actions annuel validé chaque fin d'année pour l'année à venir permettant la reprise des activités non menées l'année en cours et la détermination de nouvelles activités compte tenu des éventuels retards constatés. Les activités définies sont donc elles aussi indicatives.

4.1. Objectifs/résultats

Ce programme s'inscrit dans l'Agenda 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement l'objectif des ODD 10 réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre, mais il favorise aussi les progrès vers l'obtention de l'Objectif 8 travail décent et croissance économique. Cela n'implique pas d'engagement de la part de la République démocratique du Congo qui bénéficie de ce programme.

Objectif global: Mise en œuvre plus efficace et efficiente des politiques du Gouvernement en République démocratique du Congo, dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté, via une gestion des finances publiques plus transparente, responsable et participative.

Des objectifs spécifiques sont prévus pour les 3 composantes du projet. Un objectif spécifique supplémentaire est ajouté concernant le renforcement du dispositif de pilotage et de suivi du Trust Fund.

Composante 1 d'appui à la consolidation de la GFP centrale

OS1 : Améliorer l'efficacité et la transparence dans l'exécution de la dépense publique par une responsabilisation des ministères et institutions publiques - bénéficiaires de la dépense - dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement et par la mise en place d'un système comptable conforme aux standards internationaux garantissant la fiabilité et exhaustivité de l'information budgétaire et financière de l'Etat.

Résultats attendus :

R1.1. Mise en œuvre de DAF performantes

¹⁰ Pour DfID ces améliorations peuvent avoir lieu tout au long du projet. Pour la Banque Mondiale (BM), le moment de changement se limite à l'évaluation à mi-parcours qui, en l'occurrence, a lieu cette année (vers septembre)

R1.2. Renforcement des contrôles internes au sein des DAF

R1.3. Mise en œuvre d'une comptabilité publique conforme aux standards internationaux progressivement sur tout le territoire national garantissant la fiabilité et exhaustivité de l'information budgétaire et financière de l'Etat.

Composante 2 d'appui à la GFP décentralisée

OS2 : Améliorer le système de gestion des finances publiques dans les provinces de Kinshasa, Nord-Kivu, Kasai Oriental et Equateur ainsi que potentiellement, en fonction de leur capacité d'absorption et des possibilités de financement, dans les Provinces nouvellement créées à partir de ces Provinces (Sankuru et Lomami en plus pour l'ex-Kasai Oriental et Tshuapa, Mongala, Nord-Ubangi et Sud-Ubangi en plus pour l'ex-Equateur).

Résultats attendus par province d'appui :

- R2.1.** Amélioration de la préparation budgétaire, de l'exécution du budget, de la dépense, et de la perception des recettes notamment par une responsabilisation des acteurs et du rapportage au niveau provincial.
- R2.2.** mise en œuvre du budget participatif au niveau de certaines entités territoriales décentralisées (ETD) à identifier en assurant une représentativité des opinions de certains groupes spécifiques tels que les femmes.

Composante 3 d'appui à l'implication de la société civile et des femmes dans la bonne gestion des fonds publics et la lutte contre la corruption

OS3 : Améliorer la transparence et la participation citoyenne dans la gestion des finances publiques en renforçant des organisations de la société civile (OSC) dans les activités d'analyse du budget, de surveillance de la bonne utilisation des fonds publics et de la lutte contre la corruption, en assurant une représentativité des opinions de certains groupes spécifiques tels que les femmes

Résultats :

- R3.1.** Amélioration des analyses budgétaires faites par les OSC, en amont, au moment de l'élaboration du budget et, en aval, au moment de la reddition des comptes
- R3.2.** Amélioration des activités de contrôle citoyen
- R3.3.** Amélioration des activités de plaidoyer et du dialogue entre OSC et gouvernement

Composante 4 d'appui au renforcement du dispositif de pilotage et de suivi du Fonds et au COREF

OS4 : Renforcer le dispositif de pilotage et de suivi du Fonds et la coordination des bailleurs en matière d'appui à la gestion des finances publiques (GFP)

Résultats :

- R4.1.** renforcement du fonds fiduciaire multi-bailleurs PROFIT Congo et mise en place d'un mécanisme de suivi permanent de l'exécution des activités souple et réactif.
- R4.2.** Renforcement du COREF pour lui permettre d'assurer son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des activités du Fonds et son rôle statutaire de pilotage et coordination en matière de réforme des finances publiques.

4.2. Principales activités (indicatives)

Résultat 1.1 Mise en œuvre de DAF performantes

- Appui à l'élaboration d'un décret définissant les fonctions et missions des DAF et garantissant leurs personnels contre les pressions.
Appui à la mise en place d'au moins 5 DAF dans les ministères bénéficiant d'une aide de l'UE sous des programmes sectoriels (textes, formations, matériels, outils de gestion,

manuels, etc.) pour leur permettre d'assumer progressivement et conformément aux standards internationaux la totalité de leurs missions (préparation et exécution budgétaire, comptabilité administrative et comptabilité matière, suivi des aides extérieures).

Résultat 1.2 Renforcement des contrôles internes au sein des DAF

- Appui (notamment via des formations et des missions d'assistance technique court terme d'appui) à la mise en œuvre d'un contrôle financier a priori par les DAF.
- Appui à l'élaboration d'une comptabilité administrative par les DAF et à la mise en place progressive, sur base de cette comptabilité administrative, de contrôles croisés (réconciliations comptables) entre ordonnateurs et comptables.
- Appui à la mise en place et à la tenue d'une comptabilité matières par les DAF autorisant les contrôles réguliers du Trésor sur les achats, stocks et immobilisations.

Résultat 1.3. Mise en œuvre d'une comptabilité publique conforme aux standards internationaux progressivement sur tout le territoire national garantissant la fiabilité et exhaustivité de l'information budgétaire et financière de l'Etat

- Appui à la mise en place de la DGTCP et des postes du réseau comptable en visant la couverture à terme de l'ensemble du territoire national, à leur fonctionnement et à la définition claire de leurs rôles (AT, construction/réhabilitation de bâtiments ; recrutement et formations, équipements, mobiliers et matériels, outils de gestion, manuels, etc.).
- Poursuite de l'appui à la mise en place du système informatisé de comptabilité publique¹¹
- Mise en œuvre progressive des fonctions de base du Trésor (gestion des liquidités, production des comptes, contrôle des établissements parapublics, des collectivités locales, des caisses et régies d'avance, etc.).
- Appui à la collaboration avec la Banque centrale du Congo (BCC) par la définition claire de son rôle dans une convention de tenue de compte et ouverture progressive de comptes au nom des postes comptables

Résultat 2.1. Amélioration de la préparation budgétaire, de l'exécution du budget et de la dépense, de la perception des recettes et du rapportage au niveau provincial

- Il s'agira d'appuyer les différentes institutions provinciales en charge de la gestion des finances publiques notamment les assemblées provinciales, les ministères provinciaux ayant le Budget et/ou les Finances dans leur portefeuille ainsi que leurs administrations et les directions en charge des recettes en vue d'améliorer l'élaboration budgétaire, la mobilisation des recettes (propres), l'application des procédures issues de la chaîne de la dépense, des règles de passation des marchés publics et de comptabilité publique, le contrôle de l'exécution budgétaire et le rapportage. Ceci se fera via des activités de renforcement de capacité (formations, ateliers, AT court termes d'appui...) mais aussi via la fourniture en équipements, mobiliers, matériels et la réhabilitation de bâtiments si nécessaire.
- Une autre activité importante sera la mise en place et/ou l'appui à l'utilisation de solution informatisée pour la gestion des finances publiques (chaîne de la dépense et de la recette) dans les provinces d'appui.

Résultat 2.2. Mise en œuvre du budget participatif (BP) au niveau de certaines ETD à identifier en assurant une représentativité des opinions de certains groupes spécifiques tels que les femmes

¹¹ poursuite de l'appui du PAMFIP

- Etat des lieux, cartographie et ciblage des OSC du secteur finances publiques, gouvernance et décentralisation dans les provinces ciblées (tenir compte d'une représentation de la diversité des opinions)
- Elaboration d'une méthodologie de ciblage des ETD à soutenir
- Réalisation d'une enquête de base d'évaluation d'impacts du BP
- Appui à l'élaboration des textes légaux (lois, édits provinciaux...) et réglementaires nécessaires pour formaliser l'utilisation du BP et du contrôle citoyen dans les provinces et ETD sur tout le territoire national
- Appui à l'élaboration de BP dans les ETD identifiées
- Activité de sensibilisation et de formation auprès des autorités et de la population
- Mise en place d'un système d'encouragement récompensant les meilleures ETD (par le financement d'investissements demandés par l'ETD par exemple) dans leur pratique du BP et du contrôle citoyen (indicateurs à définir)

Résultat 3.1 Amélioration des analyses budgétaires faites par les OSC, en amont, au moment de l'élaboration du budget et, en aval, au moment de la reddition des comptes

- Identification des OSC à appuyer
- Formation de ces OSC
- Financement d'activités d'analyse avec appui si nécessaire

Résultat 3.2 Amélioration des activités de contrôle citoyen

- Identification des OSC à appuyer
- Formation de ces OSC
- Financement d'activités de contrôle avec appui si nécessaire

Résultat 3.3 Amélioration des activités de plaidoyer et du dialogue entre OSC et gouvernement

- Identification des OSC à appuyer
- Formation de ces OSC
- Financement d'activités de plaidoyer avec appui si nécessaire

Résultat 4.1 renforcement du fonds fiduciaire multi-bailleurs PROFIT Congo et mise en place d'un mécanisme de suivi permanent de l'exécution des activités souple et réactif

- Recrutement d'un conseiller technique principal (CTP) pour appuyer le COREF dans la gestion du PROFIT Congo
- Mise en place du comité de suivi
- Appui pour l'élaboration des PTBA du projet sur base des Plans d'actions prioritaires annuels (PAP)

Résultat 4.2 Renforcement du COREF pour lui permettre d'assurer son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des activités du Fonds et son rôle statutaire de pilotage et coordination en matière de réforme des finances publiques

- Renforcement des capacités du COREF
- Appui aux tâches quotidiennes du COREF (élaboration des PAP, note informative au ministre etc)

4.3. Logique d'intervention

La mise en œuvre actuelle de la réforme de la GFP, même si elle est globalement pertinente,

n'est pas satisfaisante car insuffisamment opérationnelle et exécutée sur des bases améliorables en matière de coordination, de pilotage et de suivi des activités et résultats.

Une volonté politique affirmée sera nécessaire pour permettre d'instaurer la discipline budgétaire et d'engager une lutte efficace contre la fraude. La coordination des PTF doit elle aussi être renforcée pour être en mesure de participer plus activement à la suppression de ces dysfonctionnements. Partant de ces constats la logique d'intervention du projet s'organise à partir des éléments suivants :

1. Quant au choix de l'outil (fonds fiduciaire multi-bailleurs), il est considéré que l'engagement coordonné de PTF ayant un poids incontestable dans le dialogue politique dans un MDTF est de nature, d'une part, à réduire les inconvénients d'actions non coordonnées et, d'autre part, à constituer une masse critique suffisante pour peser efficacement sur les orientations, les résultats et le rythme de mise en œuvre de la réforme de la GFP.
2. Aux niveaux des objectifs, on suppose qu'en s'appuyant sur une coordination et un dialogue renforcés, les DAF, si elles sont dotées de l'autorité et des moyens nécessaires, pourront s'opposer à une part croissante des dépenses irrégulières et pourront ainsi concourir à la restauration de la discipline budgétaire. Parallèlement, le renforcement de la comptabilité, du Trésor et des contrôles consolidera ces résultats qui visent à réintroduire à terme le Compte Unique du Trésor et qui seront prolongés au niveau décentralisé dans une Province-pilote.
3. En se basant sur les produits précédents (coordination, dialogue, DAF fonctionnelles et comptabilité transparente) et grâce à des appuis ciblés spécifiques, la société civile et les femmes disposeront des moyens d'exercer des contrôles plus efficaces et de participer plus activement à la transparence et à la lutte contre la fraude et la corruption.
4. Au niveau de la mise en œuvre des activités, les activités d'appui à la société civile et au genre seront directement mises en œuvre par la BM dans le cadre du "bank-executed component", déjà en cours, à travers des activités d'analyses budgétaires et de renforcement du contrôle citoyen de l'exécution budgétaire ainsi que des appuis logistiques dans l'organisation des séminaires, conférences et débats dans le domaine des finances publiques et la participation citoyenne. Le choix du partenaire de mise en œuvre s'est fait de manière à assurer ici aussi une coordination des bailleurs de plus en plus nombreux dans le domaine (notamment DfID via un appui spécifique et PNUD) et à défaut d'une organisation internationale ou locale spécifique indépendante capable de gérer directement les fonds apportés par l'UE.
5. De manière générale, les outils de suivi devront être harmonisés et donc rapprochés des outils déjà mis en place par DfID et BM au niveau de la définition des indicateurs et du chiffrage des cibles et lignes de base pour faciliter le suivi régulier et harmonisé du Trust fund, ce qui n'empêche pas de conserver des libellés spécifiques au niveau des OG, OS et résultats. C'est ainsi que fonctionnent actuellement la BM et DfID: utilisation des mêmes indicateurs pour des résultats parfois rédigés différemment. Ces indicateurs sont inspirés du Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), ce qui permet un consensus autour d'une méthodologie largement admise. Ces indicateurs et le chiffrage des cibles peuvent par ailleurs être revus à tout moment pour DfID, seulement au moment de la revue à mi-parcours pour la BM. Cette revue à mi-parcours aura lieu en septembre 2016 et sera l'occasion pour nous de finaliser les documents contractuels avec la BM quant au suivi précis du projet.

5. MISE EN ŒUVRE

5.1. Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec la République démocratique du Congo, tel que prévu à l'article 17 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE.

5.2. Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, au cours de laquelle les activités décrites à la section 4.2 seront menées et les contrats et accords correspondants seront mis en œuvre, est de 60 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement.

La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision et les contrats et accords concernés; les modifications apportées à la présente décision constituent des modifications non substantielles au sens de l'article 9, paragraphe 4, de l'annexe du règlement (UE) 322/2015.

5.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

n/a

5.4 Modalités de mise en œuvre

5.4.1 Gestion indirecte avec une organisation internationale

La présente action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la Banque Mondiale (BM) dans le cadre d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs, connu sous le nom de « Multi Donors Trust Fund PROFIT Congo » conformément à l'article 58, paragraphe 1, point c), du règlement (UE, Euratom) n°966/2012 applicable conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2015/323.

Cette mise en œuvre implique le suivi de la bonne mise en œuvre des activités relevant des composantes 1, 2, 3 et 4 et l'atteinte des résultats qui y sont attachés ainsi que la gestion des fonds.

Ce mode de mise en œuvre se justifie car il contribuera et contribue déjà à une meilleure coordination des PTF, renforcera le dialogue politique et permettra un effet de levier susceptible d'atténuer les rigidités actuelles et le manque de volonté politique. Ce Fonds a été conçu et mis en place par la Banque Mondiale (qui contribue à hauteur de 5 millions USD) et DfID (pour un montant de 14 millions GBP). La coopération technique Belge (CTB) a rejoint le Fonds (pour un montant de 4 millions EUR) et la coopération canadienne (8M \$ CAN) compte y contribuer. Il est actuellement mis en œuvre par le Gouvernement (COREF) sous la supervision et le contrôle de la BM donc les procédures sont appliquées. C'est en ce sens que la BM a passé des accords avec les participants et compte sur la participation de l'UE sur la base du « *framework agreement* » conclu entre l'UE et la BM le 16 août 2014 pour organiser les participations de l'UE à des fonds fiduciaires multi-bailleurs administrés par la Banque. Ce fonds se veut flexible et autorise la participation d'autres bailleurs à tout moment permettant ainsi d'étendre les zones géographiques et activités en cours mais aussi d'ajouter de nouveaux domaines, zones d'intervention et cela sans passer par le Board de la BM mais en adaptant l'accord de don entre BM et Gouvernement et l'accord administratif entre BM et contributeurs au fonds.

L'entité en charge (COREF) réalisera les tâches d'exécution budgétaire suivantes sous la supervision et le contrôle de la BM: préparer, exécuter et contrôler les marchés et instruments financiers, effectuer les paiements, tenir la comptabilité et la communiquer à la Délégation de l'UE trimestriellement.

La BM, organisation internationale, en charge fait actuellement l'objet d'une évaluation ex ante conformément à l'article 61, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 applicable conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2015/323. L'ordonnateur compétent de la Commission considère que, sous réserve de la conformité à l'évaluation ex ante sur la base du règlement (UE, Euratom) n° 1605/2002 et d'une coopération de qualité établie de longue date avec elle, l'organisation internationale peut être investie de tâches d'exécution budgétaire en gestion indirecte.

5.5. Champ d'application de l'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable sous réserve des dispositions suivantes :

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique conformément à l'article 22, paragraphe 1, point b), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE en cas d'urgence ou d'indisponibilité de produits et services sur les marchés des pays concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation de la présente action impossible ou excessivement difficile.

5.6. Budget indicatif

	Contribution de l'UE en EUR	Montant indicatif du MDTF en EUR (sans contribution UE)
Gestion indirecte avec la Banque mondiale (via un MDTF)	14 750 000	
5.5.1. – OS1 Appui à la consolidation de la GFP centrale	7 012 500	
5.5.2. – OS2. Appui à la consolidation de la GFP décentralisée	4 500 000	
5.5.3. – OS3. Appui aux OSC et au genre (bank-executed component)	1 500 000	
5.5.4. – OS4. Appui au renforcement du dispositif de pilotage et de suivi du Fonds et au COREF	1 000 000	
5.5.5. - frais de gestion BM (5% de l'enveloppe allouée au TF)	737 500	
5.9 – Évaluation, 5.10 – Audit	250 000	
Totaux	15 000 000	26 300 000

Les provisions pour Communication et visibilité ont été incorporées aux différentes composantes.

5.7. Structure organisationnelle et responsabilités

Les composantes 1 et 2 seront financièrement gérées par la BM au titre du fonds fiduciaire multi-bailleurs Profit Congo tandis que la gestion technique pour la mise en œuvre concrète des activités sera opérée par le COREF ("recipient-executed component"). Vu les fonds supplémentaires ajoutés par l'UE et une capacité d'absorption du COREF limitée, il est prévu le recrutement d'un conseiller technique principal (CTP) à long-terme pour renforcer les capacités de gestion technique du COREF et de mise en œuvre du Profit Congo. Le CTP, dont le profil est en cours de préparation par le COREF, sera responsable de la gestion quotidienne et du suivi du Fonds PROFIT Congo et disposera éventuellement de personnel administratif (en sus du personnel actuellement disponible) si nécessaire. Le CTP veillera à instaurer une bonne coordination entre les volets et entre les composantes appuyées par les bailleurs de fonds. Il/elle sera tenu(e) d'informer le coordonnateur du COREF dans le cadre de la coordination de la réforme de la GFP et rendra compte au Comité de suivi.

Un Comité de suivi sera formalisé et réunira les PTF et le COREF (Coordinateur du COREF) chaque trimestre sur base d'un rapport trimestriel élaboré par le COREF (avec l'appui du CPT). Il bénéficiera d'un AT permanent (financé par DFID). L'AT apportera un appui à l'organisation des réunions du cadre permanent de concertation et du groupe inter-bailleurs finances publiques (GIB GFP). Il appuiera également les sous-piliers de la réforme, les ateliers, la coordination avec la société civile etc. Le CTP sera chargé de la gestion technique du MDTF en liaison avec l'AT.

La composante 3 (**appui à l'implication de la société civile et des femmes dans la bonne gestion des fonds publics et la lutte contre la corruption**) sera entièrement mise en œuvre par la Banque Mondiale dans le cadre du 'bank-executed component'. La BM sera responsable pour les financements d'appui aux organisations de la société civile à travers le recrutement d'un/e expert/responsable de gestion long terme basé à la Banque et dans les conditions définies par le Comité de suivi du PROFIT Congo.

5.8. Suivi des résultats et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire de mise en œuvre. À cette fin, le partenaire de mise en œuvre doit établir un système de suivi interne, technique et financier permanent pour l'action et élaborer régulièrement des rapports d'avancement (au moins une fois par an) et des rapports finaux.

Actuellement des réunions hebdomadaires ont lieu entre le chargé de programme de la BM et le COREF pour un suivi rapproché du projet et de ses activités. Tous les trois mois, les PTF participant au TF se réunissent avec le COREF pour analyser le rapport trimestriel du trimestre écoulé (taux d'exécution, avancées en termes de résultats, contraintes...) et vérifier la pertinence des activités du trimestre à venir. Nous proposons de formaliser cela sous la forme du « comité de suivi » dont il est question au point 5.7.

Chaque rapport trimestriel rendra compte avec précision de la mise en œuvre de l'action, des difficultés rencontrées, des changements mis en place, ainsi que des résultats obtenus (réalisations et effets directs), mesurés par rapport aux indicateurs correspondants, en utilisant

comme référence la matrice du cadre logique commun. Le rapport sera présenté de manière à permettre le suivi des moyens envisagés et employés et des modalités budgétaires de l'action. Le rapport final, narratif et financier, couvrira toute la période de mise en œuvre de l'action.

Deux fois par an ont aussi lieu des missions de supervision qui se déroulent à Kinshasa et en province (une province en plus de Kinshasa en général par mission). Y participent tous les partenaires du fonds : COREF, BM et partenaires financiers (DfID essentiellement pour le moment). La délégation de l'UE a systématiquement été invitée à y participer jusqu'à présent. Occasionnellement le siège pourrait se joindre à ces missions pour procéder à l'évaluation régulière du projet.

Ce suivi est déjà en cours et n'occasionne donc pas de frais supplémentaires si ce n'est les frais de missions éventuels du personnel de l'UE (délégation et siège) en cas de participation aux missions de supervision.

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

Au niveau des indicateurs de suivi et plus particulièrement des sources de vérification, il est attiré l'attention sur la pluralité de sources proposées dans le cadre logique qui se justifie par la non disponibilité systématique et par une fiabilité parfois limitée de certaines sources (on permet ainsi une comparaison de chiffres nous permettant d'approcher la réalité).

Certaines valeurs de référence (et de ciblage) ne sont par ailleurs pas encore chiffrées dans le cadre logique car demandant d'être établies par des études à réaliser par des experts recrutés dans le cadre de cette action dans la première année de notre financement.

Il s'agit notamment de :

- L'étude sur l'analyse des dépenses ne respectant pas les procédures (quantité en volume et en nombre de dossiers) devant aboutir à la proposition d'un indicateur d'évaluation à insérer dans le cadre de suivi du Fonds;
- l'étude PEFA qui devrait être menée en 2016 ou 2017;
- PEFA provinciaux.

D'autres études pourront être prévues dans les plans de travail budgétisés annuels (PTBA) élaboré chaque année.

5.9. Évaluation

Eu égard à l'importance de l'action, il sera procédé à une évaluation à mi-parcours des composantes de l'action. Cette évaluation réalisée par des consultants indépendants actualisera également les analyses relatives à l'éligibilité de la République démocratique du Congo à un appui budgétaire (AB). Si les conclusions de ces analyses sont positives les évaluateurs définiront les caractéristiques d'un AB et, si les conclusions sont négatives, ils proposeront les modalités d'affectation des fonds réservés aux composantes de l'action ou à de nouvelles composantes et/ou activités.

Une évaluation finale sera également réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques), en tenant compte en particulier du fait que deux composantes auront été mises en œuvre au moyen d'un MDTF.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire de mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations et décideront d'un commun accord, le cas échéant en

accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

À titre indicatif, il sera donc conclu en gestion directe un marché de services d'évaluation à mi-parcours et finale environ 24 et 48 mois après le démarrage du projet. Il est souhaitable que cette évaluation soit réalisée conjointement avec DFID et les autres bailleurs de PROFIT et étendue aux résultats de l'ensemble de la réforme de la GFP. En complément de ce marché concernant le suivi de l'ensemble du projet, il y aura aussi un suivi régulier (missions de monitoring biannuel) prévu et coordonné par les PTF participants au MDTF visant à effectuer une évaluation qualitative concernant les progrès et les résultats du MDTF comme mentionné au point 5.8).

5.10. Audit

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

À titre indicatif, il sera conclu un marché de services d'audit au titre d'un contrat-cadre environ 40 mois après le démarrage du projet.

5.11. Communication et visibilité

La communication et la visibilité de l'UE constituent des obligations légales pour toutes les actions extérieures financées par l'UE. Pour la présente action, il y a lieu de prévoir des mesures de communication et de visibilité qui seront établies, au début de la mise en œuvre, sur la base d'un plan d'action spécifique dans ce domaine et financées par le projet. Le CTP établira un projet d'affectation des fonds et les termes de référence concernant la visibilité. Le coordonnateur de la composante 3 établira lui aussi un projet d'affectation des fonds de visibilité prévus pour cette composante. Ces deux budgets prévisionnels seront soumis pour approbation à la Délégation UE (à travers le Comité de suivi). Le plan de communication et de visibilité de l'action ainsi que les obligations contractuelles adaptées seront établis sur la base du manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne.

En ce qui concerne les obligations légales en matière de communication et de visibilité, les mesures seront mises en œuvre par la Commission, le pays partenaire, les contractants, les bénéficiaires de subvention et/ou les entités en charge. Des obligations contractuelles adaptées seront respectivement prévues dans la convention de financement, les marchés, les contrats de subvention et les conventions de délégation.

Par ailleurs, la stratégie générale de visibilité du Profit signalera systématiquement l'appui de l'UE au le fond fiduciaire multi-bailleurs dès signature de la convention avec la BM.

6. CONDITIONS PREALABLES

Des conditions préalables à la mise en œuvre de l'action (pour les composantes 1, 2 et 3) par le MDTF Profit Congo devront être prévues dans l'accord administratif à conclure avec la BM pour garantir que les fonds seront utilisés selon les objectifs et priorités de l'UE. Il s'agit notamment de :

- fixer le taux des frais de gestion de la BM qui ne devrait pas dépasser 5% du montant des crédits UE gérés par la BM;

- prévoir la possibilité pour l'UE d'entreprendre des évaluations indépendantes ainsi que des audits de l'utilisation de ses fonds;
- prévoir la possibilité d'une suspension voir d'un retrait de l'UE en cas de désaccord grave.

Appendice – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE¹²

	Logique d'intervention	Indicateurs	Valeurs de référence (y compris année de référence)	Cibles (y compris année de référence)	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Objectif global	Mise en œuvre plus efficace et efficiente des politiques du Gouvernement en République Démocratique du Congo, dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté, via une gestion des finances publiques plus transparente, responsable et participative	- différence entre budget voté et budget exécuté (PEFA PI 1) -proportion de dépenses effectives (exécutées) dans la santé et éducation par rapport au PIB	- 2012 : D selon méthodo PEFA (= Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget) - 2015 ratio = 1,94 %	- 2019 : C selon méthodo PEFA (=Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget). - 2019 : 14%	- Budget/loi de finances votées - Etats de suivi budgétaire - Loi de reddition des comptes - rapports de la Cour des comptes - Evaluations indépendantes, - PEFA.	Le groupement des PTF au sein du MDTF renforce le dialogue politique et pèse sur les décisions du Gouvernement et comportements des cabinets ministériels.

¹² Les activités, les produits escomptés et l'ensemble des indicateurs, avec leurs cibles et leurs valeurs de référence qui figurent dans la matrice du cadre logique sont fournis à titre indicatif et peuvent être mis à jour au cours de la mise en œuvre de l'action sans modification de la décision de financement.

<p>Objectif spécifique</p>	<p>OS1 : Améliorer l'efficacité et la transparence dans l'exécution de la dépense publique par une responsabilisation des Ministères et institutions publiques - bénéficiaires de la dépense - dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement et par la mise en place d'un système comptable conforme aux standards internationaux garantissant la fiabilité et exhaustivité de l'information budgétaire et financière de l'Etat</p>	<p>-- différence entre budget voté et budget exécuté pour les Ministères cibles (Ministères des Infrastructures et travaux publics; de l'Agriculture, pêche et élevage; de la Justice ; de la Santé, du Développement rural et de l'Intérieur) (PEFA PI 2 -composante 1 - Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé)</p> <p>- statut d'une étude sur l'analyse des dépenses ne respectant pas les procédures (quantités en volume et en nombre de dossiers) proposant un indicateur pour suivi régulier</p>	<p>2012 : (D+ selon méthodo PEFA) La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de 44 %</p> <p>- étude et indicateur inexistant</p>	<p>Fin 2019 : La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de 25 %</p> <p>- 2016 : production de l'étude et proposition d'un indicateur pour suivi régulier</p> <p>- Fin 2019 : valeur de l'indicateur à confirmer sur base de l'étude</p>	<p>- Budget/loi de finances votées</p> <p>- Etats de suivi budgétaire</p> <p>- Loi de reddition des comptes</p> <p>- rapports de la Cour des comptes</p> <p>- Evaluations indépendantes,</p> <p>- PEFA</p> <p>étude et rapport de suivi (sur base du nouvel indicateur)</p>	<p>Le décret définissant les DAF est adopté et permet aux DAF de s'opposer à une part croissante de dépenses irrégulières. Même logique pour la DGTCP.</p>
-----------------------------------	--	--	---	---	---	--

	<p>RI.1. Mise en œuvre de DAF performantes</p>	<p>- DAF mises en place dans les ministères-cibles et opérant conformément aux standards internationaux</p> <p>- délai moyen de traitement des dépenses de l'engagement à l'ordonnancement dans les Ministères-cibles</p>	<p>- situation 2015: Aucune DAF.</p> <p>- situation 2012 : 37 jours</p>	<p>- 2019 : DAF mises en place dans les ministères-cibles et opérant conformément aux standards internationaux</p> <p>- 2019 : 15 jours</p>	<p>- rapports de suivi et d'évaluation de PROFIT</p> <p>- prochain PEFA</p> <p>- questionnaires aux Ministères-cibles (rapport de suivi et d'évaluation PROFIT)</p>	
	<p>RI.2. Renforcement des contrôles internes au sein des DAF</p>	<p>Nombre de services de contrôle interne créés dans les DAF.</p> <p>Nombre de personnel nommé pour les</p>	<p>situation de 2015 :</p> <p>Zéro service de contrôle interne</p> <p>Premiers actes de</p>	<p>2019 : Au moins les DAF des 6 Ministères-cibles sont pourvues de services de contrôle interne</p> <p>2019 : Au moins les DAF des 6</p>	<p>- Rapports de suivi et d'évaluation.</p> <p>- prochain PEFA</p> <p>- Rapports de suivi et d'évaluation.</p>	

		<p>DAF (ventilé par sexe)</p> <p>Nombre de personnel de DAF formé à travers le projet (ventilé par sexe)</p> <p>Nombre de DAF ayant reçu leurs équipements et manuels à travers le projet</p>	<p>nomination pris en 2016</p> <p>Zéro personnes formées</p> <p>Zéro DAF ayant reçu leur équipements et manuels</p>	<p>Ministères-cibles sont pourvues en personnel</p> <p>2019 : Au moins le personnel des DAF des 6 Ministères-cibles sont formés</p> <p>2019 : Au moins les DAF des 6 Ministères-cibles sont pourvus en équipement et manuels</p>	<p>- prochain PEFA</p> <p>- Rapports de suivi et d'évaluation.</p> <p>- prochain PEFA</p> <p>- Rapports de suivi et d'évaluation.</p> <p>- prochain PEFA</p>	
	<p><i>R1.3. Mise en œuvre d'une comptabilité publique conforme aux standards internationaux progressivement sur tout le territoire national garantissant la fiabilité et exhaustivité de l'information budgétaire et financière de l'Etat</i></p>	<p>- existence d'une DGTCP fonctionnelle dont le rôle est clair</p> <p>- Statut de L'unité de caisse</p>	<p>situation de 2015 :</p> <p>- Pas de DGTCP.</p> <p>- Pas d'unité de caisse</p> <p>PEFA 2012 : (B) la majeure partie des soldes de trésorerie</p>	<p>2019 :</p> <p>-La DGTCP est créée et fonctionnelle</p> <p>- unité de caisse établie</p>	<p>- Rapports de suivi et d'évaluation.</p> <p>- prochain PEFA</p> <p>- Rapports de suivi et d'évaluation.</p> <p>- prochain PEFA</p> <p>- Rapports de suivi</p>	

		<p>Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale (PEFA – PI 17 – 2ème composante)</p> <p>- rôle de la BCC</p> <p>-Nombre de bâtiments dans le réseau du Trésor construits, réhabilités et équipés à travers le projet</p>	<p>sont calculés et consolidés au moins toutes les semaines mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures</p> <p>- rôle de la BCC comme caissier de l'Etat (cfr convention de caissier de l'Etat entre Etat et BCC)</p> <p>- bâtiments construits/réhabilités et équipés dans X provinces¹³</p> <p>- qualité médiocre (partielle, incomplète, manuscrite...)</p>	<p>2019 : (A) Toutes les soldes de trésorerie sont calculées journallement et consolidées</p> <p>- convention de tenue de compte avec la BCC clarifiant son rôle</p> <p>- 26 bâtiments construits/réhabilités et équipés par le projet sur tout le territoire national</p> <p>- comptabilité</p>	<p>et d'évaluation.</p> <p>- prochain PEFA</p>	
--	--	--	--	--	--	--

¹³ Cfr résultats finaux du PAMFIP. L'idée est de préciser de nombre des provinces le plus tard possible (au moment de la signature de l'accord avec la BM) pour voir ce que le PAMFIP aura pu faire : normalement : 7 provinces (sur 26)

				fiable et exhaustive issue du progiciel informatique pour les ministères cibles produite à partir de 2017		
Objectif spécifique	OS2 : Améliorer le système de gestion des finances publiques dans les provinces de Kinshasa, Nord-Kivu, Kasai Oriental et Equateur ainsi que potentiellement, en fonction de leur capacité d'absorption et des possibilités de financement, dans les Provinces nouvellement créées à partir de ces Provinces (Sankuru et Lomami en plus pour l'ex-Kasai Oriental et Tshuapa, Mongala, Nord-Ubangi et Sud-Ubangi en	- différence entre budget voté et budget exécuté (PEFA PI 1)	2015. Fonctionnement très partiel et non conforme - 2012 : D selon méthodo PEFA (= Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au	2019. Finalisation du dispositif - 2019 : C selon méthodo PEFA (=Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget)	PEFA provincial, rapports de suivi et d'évaluation - Budget (provincial) voté - états d'exécution du budget - édit (provincial) de reddition des comptes - PEFA provincial ¹⁴	Les autorités des Provinces maintiennent leur appui au projet et à ses objectifs durant la totalité du projet

¹⁴ À mener : prévu par le PROFIT en 2016 mais ne devrait finalement être mené que dans les provinces appuyées non nouvellement découpées (Kinshasa et Nord-Kivu donc)

	plus pour l'ex-Equateur).		budget)			
Résultats	<i>R2.1. Amélioration de la préparation budgétaire, de l'exécution du budget et de la dépense, et de la perception des recettes notamment par une responsabilisation des acteurs et du rapportage au niveau provincial.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - recours à des procédures participatives pour l'élaboration du budget - nombre de provinces où la procédure de la dépense est respectée (ordonnancement est effectué par le Ministre des Finances, le paiement se fait sans intervention du gouverneur) 	- zéro province- pas de publication	- publication trimestrielle	<ul style="list-style-type: none"> - PEFA provincial, rapports de suivi et d'évaluation - Budget (provincial) voté - états d'exécution du budget - édit (provincial) de reddition des comptes 	

		<ul style="list-style-type: none"> - Statut des états d'exécution du budget. - existence d'une loi de reddition des comptes - montant des recettes propres 				
	<p><i>R2.2. Mise en œuvre du budget participatif (BP) au niveau de certaines ETD à identifier en assurant une représentativité des opinions de certains groupes spécifiques tels que les femmes.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Statut de légalisation du recours au BP dans les ETD (décret et édits provinciaux) - nombre d'ETD recourant au BP l'augmentation est la cible - prise en compte de l'opinion des femmes dans l'élaboration du budget: nombre de femmes participant à l'exercice de BP et leurs opinions prises en compte. - Statut des budgets de 	<p>Les études doivent être réalisées pour établir les valeurs de référence. Elles seront réalisées par les experts recrutés dans le cadre de cette action au début du projet</p>	<p>Les études doivent être réalisées pour établir les valeurs de référence. Elles seront réalisées par les experts recrutés dans le cadre de cette action au début du projet</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Budget (local) voté - rapports de suivi et d'évaluation 	

		<p>l'ETD cette dernière partie est la cible</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre d'activités de contrôle citoyen (analyse de la dépense, audit) menés dans l'ETD ou la province 				
<p>Objectif spécifique</p>	<p>OS3 : Améliorer la transparence et la participation citoyenne dans la gestion des finance publiques (GFP) en renforçant des organisations de la société civile (SC) dans les activités d'analyse du budget, de surveillance de la bonne utilisation des fonds publics et de la lutte contre la corruption, en assurant une représentativité des opinions de certains groupes spécifiques tels que les femmes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Statut de la société civile dans la GFP - l'indice de perception de la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> - SC n'a aucun statut dans la GFP pour le moment - à définir en démarrage du projet 	<p>La reconnaissance légale du Statut de la société civile dans la GFP.</p> <p>L'amélioration de l'indice de perception de la corruption.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Loi reconnaissant le rôle de la société civile dans la GFP - rapport ODI - Loi de finances 	<p>Cela suppose <u>que</u> les budgets national et des provinces appuyées soient disponibles et disséminés en version utilisable et compréhensible par le plus grand nombre</p>

	<p>R3.1. Amélioration des analyses budgétaires faites par les OSC, en amont, au moment de l'élaboration du budget et, en aval, au moment de la reddition des comptes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - statut des budgets national et des provinces - nombre de formations données (formations de formateurs et formations classiques) - d'analyses budgétaires menées - nombre de femmes et des hommes participant à ces analyses 	<ul style="list-style-type: none"> - les budgets national et des provinces ne sont pas disséminés (2016) - PROFIT a déjà appuie la société civile dans ce type d'activités – l'inventaire des formations mené s jusqu'à 2016 sera effectué au démarrage du programme - améliorer la qualité et le timing des analyses - PROFIT a déjà appuie participations des femmes et des hommes la dans ce type d'activités – 	<ul style="list-style-type: none"> - les budgets national est des provinces appuyées sont disponibles et disséminés en version utilisable et compréhensible par le plus grand nombre (2019) - cible exacte à déterminer au démarrage du programme - les paramètres de la cible qualitative à déterminer au démarrage du programme - cible exacte à déterminer au démarrage du programme 	<ul style="list-style-type: none"> - rapports de suivi et d'évaluation du Profit. - les documents des analyses budgétaires faites par les OSC - les documents des analyses budgétaires faites par les OSC - rapports de suivi et d'évaluation du Profit. 	
--	---	--	--	---	--	--

			l'inventaire des nombres exactes des femmes et des hommes sera effectué au démarrage du programme			
	R3.2. Amélioration des activités de contrôle citoyen	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de formations données - d'activités menées - nombre de femmes participant à ces activités 	<ul style="list-style-type: none"> - PROFIT a déjà appuie la société civile dans d'activités de contrôle citoyen – l'inventaire des formations donnees et activités citoyens menées jusqu'à 2016 sera effectué au démarrage du programme - améliorer la qualité et le timing des activités - PROFIT a déjà appuie 	<ul style="list-style-type: none"> - cible exacte à déterminer au démarrage du programme - les paramètres de la cible qualitative à déterminer au démarrage du programme - cible exacte à déterminer au démarrage du programme 	<ul style="list-style-type: none"> - rapports de suivi et d'évaluation du Profit. - rapports de suivi faites par les OSC - rapports de suivi et d'évaluation du Profit. - rapports de suivi faites par les OSC 	

			participations des femmes et des hommes la dans ce type d'activités – l'inventaire des nombres exactes des femmes et des hommes sera effectué au démarrage du programme			
	<i>R3.3. Amélioration des activités de plaidoyer et du dialogue entre OSC et gouvernement</i>	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de formations données - nombre d'activités menées - nombre de femmes participant à ces activités 	<p>Zéro en mai 2016 (puisque le projet n'a pas encore commencé)</p> <p>Zéro en mai 2016 (puisque le projet n'a pas encore commencé)</p> <p>Zéro en mai 2016 (puisque le projet n'a pas encore commencé)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - cible exacte à déterminer au démarrage du programme - cible exacte à déterminer au démarrage du programme - cible exacte à déterminer au démarrage du programme 	<ul style="list-style-type: none"> - rapports de suivi et d'évaluation du Profit. - rapports de suivi faites par les OSC 	

Objectif spécifique	OS4 : Renforcer le dispositif de pilotage et de suivi du Fonds et la coordination des bailleurs en matière d'appui à la gestion des finances publiques (GFP)	<ul style="list-style-type: none"> - taux annuel de réalisation du budget du Fonds - qualité d'activités menées annuellement avec l'appui du projet 	<ul style="list-style-type: none"> - 2014 : 60% - améliorer la qualité et le timing des activités 	<ul style="list-style-type: none"> - 2019 : au moins 70 % - les paramètres de la cible qualitative à déterminer au démarrage du programme 	<ul style="list-style-type: none"> - rapports de suivi et d'évaluation du Profit. - rapports de la COREF 	
	<i>R4.1. renforcement du fonds fiduciaire multi-bailleurs PROFIT Congo et mise en place d'un mécanisme de suivi permanent de l'exécution des activités souple et réactif.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de réunions du comité de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - 2015 : pas de comité de suivi. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2017-2019 – réunions du comité de suivi mensuelles 	<ul style="list-style-type: none"> Rapports de suivi et d'évaluation du PAP et du Profit. 	
	<i>R4.2. Renforcement du COREF pour lui permettre d'assurer son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des activités du Fonds et son rôle statutaire de pilotage et coordination en matière de réforme des finances publiques.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Progrès dans le recrutement d'un CPT - Production d'états de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - 2016 : mise en place. - 2016 : production d'états de suivi prenant en compte des activités menés grâce aux fonds additionnels amenés par l'UE. 	<ul style="list-style-type: none"> 2017: Le/la CPT recruté 2018-2019 Production biannuelle d'états de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrat signé par le nouveau CPT - rapports de suivi et d'évaluation 	

