



FR

Cette action est financée par l'Union européenne

ANNEXE

de la décision de la Commission relative au financement de la mesure individuelle en faveur de l'Afrique de l'est, l'Afrique australe et l'Océan Indien

**Document relatif à l'action pour la «Complétion d'axes transfrontaliers dans la région des Grands Lacs (République Démocratique du Congo)»**

<b>1. Intitulé/acte de base/numéro CRIS</b>	Complétion d'axes transfrontaliers dans la région des Grands Lacs (République Démocratique du Congo) Numéro CRIS : RSO/FED/041-240 Financé par le 11 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED)	
<b>2. Zone bénéficiaire de l'action/localisation</b>	République démocratique du Congo L'action sera menée à l'endroit suivant: l'Est de la République démocratique du Congo, zone frontalière du Rwanda et du Burundi	
<b>3. Document de programmation</b>	Programme indicatif régional (PIR) de l'Afrique orientale-Afrique australe-Océan Indien (AO-AA-OI) 2014 -2020	
<b>4. Secteur de concentration</b>	Intégration économique régionale	Aide Publique au Développement: OUI <sup>1</sup>
<b>5. Montants concernés</b>	Coût total estimé : 5 000 000 EUR Montant total de la contribution du FED : 5 000 000 EUR	
<b>6. Modalité(s) d'aide et modalité(s) de mise en œuvre</b>	Modalité de projet Gestion indirecte avec la République démocratique du Congo	
<b>7. a) Code CAD</b>	21020 – Transport routier	
<b>b) Principal canal de distribution</b>	12000 – État bénéficiaire	

<sup>1</sup> L'aide publique au développement «doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement».

<b>8. Marqueurs (issus du formulaire CRIS CAD)</b>	<b>Objectif stratégique général</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre hommes et femmes (y compris le rôle des femmes dans le développement)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif important</b>	<b>Objectif principal</b>
	Diversité biologique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adaptation au changement climatique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>9. Programmes phares thématiques « Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent»</b>	N.A.			
<b>10. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	<p>Objectif principal : 9 – Bâtir une infrastructure résiliente</p> <p>Objectifs secondaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous),</li> <li>- 1 (éliminer l'extrême pauvreté et la faim),</li> <li>- 11 (faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables).</li> </ul>			

## RESUME

Les axes transfrontaliers entre les pays des Grands Lacs, Burundi, Rwanda et République démocratique du Congo, s'inscrivent dans un ensemble d'actions interdépendantes financées par la communauté internationale pour contribuer à la paix et au redressement de la situation économique et sociale de cette région, longtemps touchée par des conflits et encore partiellement la proie de groupes armés. Ces actions découlent du *pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs* de 2004 et de l'*accord cadre pour la paix la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région* de 2013, qui sont toujours d'actualité, comme souligné par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies de 2017.

Les axes transfrontaliers ont été commencés sur le 10<sup>e</sup> FED, mais n'ont pu être achevés qu'au Rwanda. Le présent projet vise à compléter ce réseau en République démocratique du Congo. En effet, sans cet élément essentiel d'environ 6 kilomètres de routes au total, les postes frontaliers et les activités qui les accompagnent, ainsi que les parties de routes ou ouvrages déjà réalisés, n'auront qu'un impact mineur et n'atteindront pas leur objectif de promotion de l'intégration régionale et de développement économique de la région.

## 1 CONTEXTE

### 1.1 Contexte sectoriel/national/régional/Domaine thématique

La République démocratique du Congo (RDC), le Burundi et le Rwanda constituent la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) et sont membres du Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA), qui réunit 25 pays.

Au niveau régional (COMESA), la croissance a repris en 2017, principalement en relation avec l'atténuation de la sécheresse et l'amélioration de l'environnement externe. En RDC, la croissance du PIB (3,5 %) a été pratiquement compensée par la croissance de la population (3,3 %), mais la situation devrait s'améliorer en 2019 avec de bonnes perspectives liées aux industries extractives.

Dans la zone des Grands Lacs, dans un contexte d'augmentation des troubles sociaux et politiques et de vulnérabilité à l'impact du changement climatique qui contribue à la croissance du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire, le petit commerce transfrontalier informel entre la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda, très largement dominé par les femmes, joue un rôle considérable pour l'approvisionnement en biens particuliers (surtout produits vivriers) des régions en déficit de production. Ainsi, dans cette zone qui a souffert longuement des conflits armés et où les options économiques sont limitées, ce petit commerce est devenu un mécanisme de survie et d'emploi pour au moins 45 000<sup>2</sup> commerçant(e)s. En dehors de ceux-ci et de leurs dépendants, ce commerce fournit aussi un revenu important aux producteurs des marchandises échangées, aux grossistes et employés des entreprises commerciales, ainsi qu'aux transporteurs de ces produits.

Ces liens commerciaux transfrontaliers sont une preuve visible de l'interdépendance économique entre les pays de la zone et devraient constituer un levier important pour la

<sup>2</sup>

Ce chiffre provient d'enquêtes conduites entre 2010 et 2011 à cinq points frontaliers dans la région (Goma, Bukavu, Uvira, Arua, Cibitoke), mais le chiffre réel et actuel est sans doute largement supérieur.

croissance économique ainsi que pour le rapprochement entre les populations, souvent divisées et méfiantes à l'égard les unes des autres à cause des conflits violents qui ont touché et continuent de toucher cette région. L'Est de la République démocratique du Congo est encore la proie de flambée de violence, avec de nombreux groupes armés et des atteintes récurrentes aux droits humains, en particulier des violences basées sur le genre et l'enrôlement d'enfants soldats. Les déplacements de population cherchant refuge à l'intérieur et à l'extérieur du pays y sont récurrents. De plus, malgré la bonne entente relative affichée entre les États membres de la CEPGL, des incursions «accidentelles» des armées nationales dans le pays voisin ont encore lieu épisodiquement, notamment entre le Congo et le Rwanda. Dans cette zone, les infrastructures de transport, notamment les axes transfrontaliers, sont dégradés, allongeant les délais et augmentant les coûts de transaction, pénalisant de ce fait la petite économie de survie existante et mettant un frein important au développement d'échanges d'envergure qui profiteraient aussi bien à l'économie formelle qu'informelle, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional.

### ***1.1.1 Évaluation des politiques publiques et cadre stratégique de l'UE***

Un *plan national stratégique de développement* (PNSD) 2017-2021 a été élaboré en 2015-2016, également avec l'appui du Programme des Nations unies pour le développement

(PNUD), mais il n'a pas été adopté à ce jour – on parle maintenant d'un PNSD 2018-2022. Ce plan devait s'articuler autour des onze thèmes suivants: (i) la stabilisation/reconstruction des zones affectées par les conflits; (ii) le renforcement de la démocratie et de la gouvernance politique, judiciaire et administrative; (iii) l'accélération de la diversification économique; (iv) le développement des infrastructures économiques; (v) le développement du secteur privé et du secteur financier; (vi) le développement et la valorisation des ressources humaines; (vii) le développement social et l'inclusion des groupes vulnérables; (viii) le développement durable; (ix) le développement des provinces; (x) le renforcement de l'intégration régionale; et (xi) la mobilisation des ressources pour le financement privé et public de la stratégie.

Le cadre stratégique de l'Union européenne s'articule autour du nouveau consensus européen pour le développement «notre monde, notre dignité, notre avenir»<sup>3</sup> et de l'Agenda 2030 des Nations unies qui prévoit notamment de:

- (§9.1) «mettre en place une infrastructure de qualité, fiable, durable et résiliente, y compris une infrastructure régionale et transfrontière, pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain, en mettant l'accent sur un accès universel, à un coût abordable et dans des conditions d'équité»;
- (§9.a) «faciliter la mise en place d'une infrastructure durable et résiliente dans les pays en développement en renforçant l'appui financier, technologique et technique apporté aux pays d'Afrique, aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral et aux petits États insulaires en développement».

Le nouveau consensus européen pour le développement spécifie par ailleurs que:

- (§52) «l'Union européenne et ses États membres promouvoir et faciliteront le commerce et les investissements dans les pays en développement pour favoriser le développement durable. L'Union européenne continuera de promouvoir le commerce et l'intégration

---

<sup>3</sup>

OJ C 210 du 30.6.2017

régionale, principaux facteurs de croissance et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. (...));

- (§58) «l'Union européenne et ses États membres soutiendront (...) le développement de réseaux de mobilité et de transport durables, à faible taux d'émission, interconnectés et sûrs (...). Ils intégreront systématiquement dans les projets d'infrastructure l'objectif consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre».

Les priorités politiques de l'UE pour la région sont l'approfondissement de l'intégration économique de la région en vue de la création d'emplois, le renforcement de la sécurité et de la stabilité de la région et de sa capacité à gérer les ressources naturelles. L'intégration économique passe par la possibilité d'échanges entre pays, et par conséquent, par un bon réseau de voies de communication transfrontalières (routes, rail, voies navigables).

### ***1.1.2 Analyse des parties prenantes***

Les parties prenantes à ce projet sont:

- le ministre des finances de la République démocratique du Congo, ordonnateur national du FED, maître d'ouvrage des travaux à réaliser. Il est assisté par une cellule spécialisée dans la gestion du FED, la COFED;
- le ministère des infrastructures, travaux publics et reconstruction, et ses offices spécialisés dans la construction et l'entretien des routes (Office des routes et Office des voiries et de drainage). Dans la zone du projet, ces offices ont reçu un appui technique dans le cadre de programmes sur les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED. Ils travaillent en coordination avec les ministères provinciaux des infrastructures;
- les autorités de contrôle aux frontières (douanes, migration, police);
- les gouvernements provinciaux du Nord-Kivu et du Sud-Kivu: ces entités décentralisées seront mises à contribution pour la facilitation des formalités administratives au niveau local et les libérations d'emprises;
- les opérateurs (principalement les entreprises de travaux publics et leurs fournisseurs et les bureaux d'études) qui participeront à l'exécution des travaux prévus;
- dans une moindre mesure, le Fonds d'entretien routier (FONER): cette structure devra ultérieurement pourvoir les fonds nécessaires à l'entretien des routes réhabilitées.

Les bénéficiaires du projet seront les communautés locales, vivant du commerce transfrontalier, en particulier les commerçantes, pour lesquelles les conditions de transit seront sensiblement améliorées, et plus généralement, les populations de la région d'intervention: les axes projetés leur ouvriront un meilleur accès au marché régional, même lorsque le commerce n'est pas leur activité principale.

### ***1.1.3 Domaines d'appui prioritaires/analyse des problèmes***

La région des grands lacs a été longtemps touchée par des conflits et est encore partiellement la proie de groupes armés. Les infrastructures économiques ont été gravement détériorées, tant par des actes de guerre que par leur abandon généralisé. Si quelques-uns se sont enrichis par le commerce des minéraux de guerre, la majorité de la population s'est appauvrie, devant souvent abandonner les champs et les villages.

En décembre 2004, onze États<sup>4</sup> signaient ensemble la *déclaration de Dar es Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs*. En 2006, ces États concluaient un *pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs*. Dans ce pacte, revu en 2012 pour inclure le Sud-Soudan parmi les États membres de la Conférence, ceux-ci s'engageaient notamment à «promouvoir conjointement un espace économique prospère et intégré, en vue d'améliorer le niveau de vie des populations et de contribuer au développement de la région avec la mise en œuvre du programme d'action pour le développement économique et l'intégration régionale visant: a) la promotion de la coopération et de l'intégration économiques à travers l'harmonisation et la coordination des politiques nationales et régionales, en collaboration avec les communautés économiques régionales compétentes, en vue d'accroître la stabilité et la compétitivité économiques et de réduire la pauvreté; b) le développement des infrastructures communes dans les domaines de l'énergie, des transports et des communications; c) la promotion de l'intégration régionale de proximité par le renforcement de la coopération et de la solidarité multisectorielle entre populations aux frontières des pays limitrophes».

En 2013, un *accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région* (PSC-F) était signé entre les onze États, en présence de quatre institutions internationales. Ces États s'engageaient notamment, pour la République démocratique du Congo à «promouvoir le développement économique, y compris au sujet de l'expansion des infrastructures et de la fourniture de services sociaux de base», et pour la région, à «renforcer la coopération régionale, y compris à travers l'approfondissement de l'intégration économique (...)».

Le lien entre la paix, la sécurité et le développement et l'importance dans ce cadre de renforcer la coopération et l'intégration économique au niveau régional, sont d'ailleurs rappelés dans la résolution 2389 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies, qui appelle les bailleurs de fonds à poursuivre une active contribution au PSC-F.

Afin de contribuer à la paix et au redressement de la région, l'Union européenne, au côté d'autres bailleurs de fonds, s'est engagée dans un ensemble d'actions contribuant d'une part à améliorer la situation sociale (santé, éducation, etc.) et d'autre part à créer les conditions d'une relance économique par la construction d'infrastructures, notamment en matière énergétique, de transport de proximité et de connexion régionale, et à faciliter les échanges par la construction de postes de contrôle aux frontières modernes, le renforcement des capacités de gestion frontalière intégrale et de facilitation du commerce.

La République démocratique du Congo, d'une part, et le Rwanda et le Burundi, d'autre part, sont séparés par 450 km de frontière dont la plus grande partie est lacustre. La construction des axes transfrontaliers dans cette zone avait été entamée avec un appui de l'UE sous le 10<sup>e</sup> FED. Les travaux ont été substantiellement réalisés au Rwanda mais au Burundi et particulièrement au Congo, ils sont restés inachevés, principalement à cause de problèmes internes au groupement d'entreprise initialement chargé des travaux.

L'achèvement de la reconstruction des axes transfrontaliers en RDC et au Burundi est crucial pour relier les segments de routes déjà réalisés et desservir les postes frontières qui sont ou seront construits avec l'aide de la communauté internationale. Sans ces axes, les bénéfices économiques et politiques des autres investissements seront minorés.

---

<sup>4</sup> République d'Angola, République du Burundi, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, République du Kenya, République de l'Ouganda, République du Rwanda, République du Soudan, République unie de Tanzanie, République de Zambie.

Les points principaux de passage frontaliers terrestres sont au cœur des pôles urbains transfrontaliers: Goma (RDC) – Rubavu (Rwanda) au nord du Lac Kivu, Bukavu (RDC) – Ruzizi (Rwanda) au sud du Lac Kivu et Uvira (RDC) – Gatumba (Burundi) au nord du Lac Tanganyika. Leur situation actuelle est la suivante:

- À Goma – Rubavu<sup>5</sup> (ex-Gisenyi), il y a deux points de passage de la frontière. Dans les faits, l'un de ces points de passage, la «Petite Barrière», n'est actuellement accessible que pour les piétons, car à Goma, sur 350 m à partir de la frontière, les servitudes de la voie sont entièrement occupées par des marchands. La réhabilitation et la réouverture à la circulation de cette voie, dont la continuité sur le Rwanda est assurée par un by-pass dédié aux véhicules poids lourds, facilitera une connexion avec le port de Goma. Pour réaliser cette opération il est souhaitable de relocaliser et d'institutionnaliser le marché qui s'est développé spontanément à la faveur de la non-réalisation des travaux prévus (contrat résilié), donnant ainsi une activité lucrative à un grand nombre de petits commerçants (surtout des femmes, tant rwandaises que congolaises, et des handicapés).

Après remise en service de la Petite Barrière pour les poids lourds, la seconde voie qui transite au cœur de la ville de Goma pourrait être affectée exclusivement aux piétons et aux véhicules légers d'usage domestique.

- Bukavu – Ruzizi<sup>6</sup> (ex-Cyangugu) comporte deux ponts-frontières sur la rivière Ruzizi qui relie les lacs Kivu et Tanganyika. Du côté rwandais, les voies menant aux deux ponts sont récentes et en bon état. Actuellement, seul le pont de Ruzizi 2 est utilisable pour le trafic lourd, mais en RDC, il est accessible par une voie menacée de rupture. En effet, les érosions régressives et les glissements de terrain, déjà présentes lors de l'étude des axes transfrontaliers en 2009, se sont naturellement et fortement aggravés, mettant en danger imminent plusieurs bâtiments. La construction de dispositifs de soutènement et la reconstitution d'une plate-forme pour la voie nécessitera au minimum la désaffectation provisoire de ces constructions.

Pour tenter de remédier à cette aggravation inexorable de l'état de la route, la province du Sud Kivu a attribué un contrat de travaux avec une société locale, toutefois il subsiste quelques difficultés à la mobilisation des moyens pour payer le contractant et une très faible portion des travaux a été réalisée. Pour qu'une nouvelle contractualisation avec le même objet puisse intervenir, il serait envisagé que les autorités locales résilient leur engagement.

L'autre point de passage (Ruzizi 1) n'est pour le moment accessible que par un chemin et praticable seulement par les véhicules légers, malgré l'existence d'un pont récent. Toutefois les travaux de cet axe seront réalisés sur le reliquat du projet 10<sup>e</sup> FED et ne font pas partie de la présente action.

- À Uvira – Gatumba, il n'existe qu'un point de passage de la frontière. Les travaux d'aménagement de l'axe desservant ce pont sont à réaliser entièrement en RDC et à achever au Burundi.

---

<sup>5</sup> La ville de Gisenyi est devenue le chef-lieu du district Rubavu et a été renommée Rubavu suite à l'adoption de la loi N°87/2013 du 11/09/2013 portant sur l'organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées.

<sup>6</sup> La ville de Cyangugu est devenue le chef-lieu du district Ruzizi et a été renommée Ruzizi, suite à l'adoption de la loi N°87/2013 du 11/09/2013 portant sur l'organisation et fonctionnement des entités administratives décentralisées.

## 1.2 Autres domaines d'évaluation

S.O.

## 2 RISQUES ET HYPOTHESES

Risques	Niveau de risque (E/M/F)	Mesures d'atténuation
Regain de violences, groupes armés, tensions inter-États.	Élevé	Si ce risque se concrétise les chantiers concernés devront être temporairement fermés et le matériel mis en lieu sûr.
Risque de dépassement du budget pour les travaux notamment en cas de dépréciation de l'euro par rapport au dollar américain	Moyen	Une priorisation des sections de route à réhabiliter a été établie et les travaux seront contractualisés en fonction des moyens disponibles.
Difficulté à trouver des entreprises compétentes et incapacité/difficulté des entreprises à mettre en œuvre ou finaliser les travaux.	Élevé	Sélection rigoureuse des entreprises en profitant de la présence de deux entreprises internationales dans la zone, et suivi rapproché des travaux.
Retard d'exécution des travaux suite aux délais de dédouanement et obtention des exonérations.	Élevé	Suivi rapproché par la COFED.
Retard dans la mise à disposition des emprises.	Élevé	Établissement d'un calendrier des libérations de terrains, moyens d'indemnisation éventuels et procédures d'enlèvement d'urgence des biens et marchandises avec la COFED, et les ministères techniques national et provinciaux.
<b>Hypothèses</b>		
Pas de guerre civile ni de trouble majeur dans la zone pendant la durée du projet.		
Pas d'augmentation importante du prix des travaux.		
Résiliation par la province du Sud Kivu d'un marché de Travaux Publics en cours sur la route de Ruzizi 2 (voir §1.1.3).		

## 3 ENSEIGNEMENTS TIRES, COMPLEMENTARITE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

### 3.1 Enseignements tirés

Dans le cadre du *programme de relance de la Communauté économique des Grands Lacs* financé sur le PIR Afrique centrale 10<sup>e</sup> FED, il avait été initialement convenu qu'un appel d'offres unique soit lancé par la Délégation de l'UE (DUE) au Rwanda pour l'ensemble des

travaux des axes transfrontaliers, avec un lot par pays devant faire chacun l'objet d'un contrat signé par l'ordonnateur national concerné, le chef de délégation au Rwanda conservant le rôle d'ordonnateur principal délégué. Finalement, les trois lots, donc les trois contrats, avaient été attribués au même groupement d'entreprises (constitué d'une entreprise congolaise et d'une entreprise rwandaise). Pour le contrôle, un seul contrat en gestion centralisée par la DUE Rwanda avait été passé.

Au Congo, le démarrage des travaux à Goma avait été retardé par la prise de la ville par le M23, ce qui n'explique pas que les travaux n'aient pas été réalisés à Uvira et Bukavu.

Par la suite, les contrats de travaux ont été résiliés pour défaut de résultats. Les fonds du projet ont permis de terminer les travaux au Rwanda et d'en réaliser une grande partie au Burundi, tandis que le reliquat attribué à la République démocratique du Congo permettra d'exécuter seulement 60 % des travaux prévus.

Les leçons tirées de cette expérience malheureuse sont en premier lieu relatives à la gestion des contrats, en particulier la difficulté de gestion à distance des contrats de travaux par une délégation établie dans un pays différent de celui du maître d'ouvrage et la nécessité d'avoir la même autorité contractante pour les travaux et leur supervision.

Il ressort aussi de l'expérience que les travaux inachevés ou qui traînent exagérément en longueur ont un très fort impact sur la perception de l'appui de l'Union européenne par les autorités locales/régionales et par les habitants de la zone. Lorsqu'il s'agit de projet transfrontaliers, l'achèvement des activités d'un seul côté de la frontière aggrave encore cette perception. Les autorités nationales, maîtres d'ouvrages ou maîtres d'œuvres, ne sont pas mises en cause dans ce processus.

L'interruption des travaux a également un effet démobilisateur sur les autorités locales et entraîne l'érosion de la confiance des populations, qui se réapproprient les espaces précédemment libérés. C'est ainsi que le marché de la Petite Barrière a complètement envahi l'espace public.

Enfin, lorsqu'un objectif aussi complexe que le développement régional est visé, nécessitant des projets divers et des financements de diverses sources, l'échec d'un seul de ces projets peut remettre en cause l'efficacité de l'ensemble.

### **3.2 Complémentarité, synergie et coordination des donateurs**

#### ***Complémentarité et synergie:***

Le projet complète deux actions en cours financées par les PIR Afrique centrale 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> FED, respectivement sur la relance de la CEPGL et sur la sécurisation des activités transfrontalières. Cette seconde action soutient le renforcement des capacités dans cette zone frontalière en vue d'une gestion conjointe des migrations, des douanes, de la santé et de la sécurité, et établit également des canaux de communication et des plateformes de collaboration pour les organisations de la société civile, les utilisateurs et les communautés des deux côtés de la frontière. Comme exposé plus haut, ce projet s'inscrit dans un ensemble d'actions financées par divers bailleurs de fonds, concourant à l'amélioration de la situation sociale et économique de la région et à la paix. Seules sont reprises ici les actions touchant le Congo et ayant un lien direct avec la facilitation des transports et du commerce dans la proximité immédiate des trois pôles urbains transfrontaliers de Goma – Rubavu, Bukavu – Ruzizi et Uvira – Gatumba.

a) Route et voiries dans la zone du projet

- Sur les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED, l'Union européenne a financé le pont de Ruzizi 1 à la frontière Bukavu-Ruzizi, le pont de la frontière Uvira-Gatumba, une partie des axes transfrontaliers (l'accès au pont Ruzizi 1 à Bukavu et une partie de l'axe du port à la Petite Barrière à Goma, à réaliser par l'utilisation d'un reliquat de 6 500 000 EUR) et la réhabilitation de voiries et de la RN2 à Goma, largement détruites par l'éruption du volcan Nyiragongo en 2002 (33 km, travaux exécutés à 85 %).
- La Banque mondiale finance la réouverture de la RN2 Bukavu-Goma, soit 146 km.
- La coopération sino-congolaise réalise la RN5 Bukavu-Kamanyola (55 km) et la modernisation de voiries à Uvira (6km).

#### b) Postes frontaliers et marchés

Dans le cadre de leurs projets de renforcement des capacités de gestion frontalière intégrale et de facilitation du commerce, la Banque mondiale et l'Union européenne financent des postes frontaliers regroupant tous les services de contrôle: la Banque mondiale intervient pour Goma (Petite Barrière), Bukavu (Ruzizi I), Gatumba et Uvira (Kavimvira), tandis que l'Union européenne finance les postes de Bukavu et Ruzizi situés de part et d'autre du pont Ruzizi 2. Des mesures institutionnelles sont prévues dans ces projets. Celui de la Banque mondiale inclut aussi la construction d'un marché régional à Gatumba.

Par ailleurs, la fondation de Howard Buffet prend en charge la construction d'un poste frontalier juxtaposé à arrêt unique à la « Grande Barrière » à Goma - Rubavu.

#### c) Autres projets relatifs aux transports

L'Union européenne finance la réhabilitation du port de Kalundu (Uvira), et la Banque mondiale, l'amélioration de la sécurité à l'aéroport de Goma. La Banque africaine de développement étudie quant à elle une demande de cofinancement de l'aménagement et de la réhabilitation du port de Bujumbura.

#### d) Autres projets concernés par la facilitation des transports

L'Union européenne finance la conservation des parcs des Virunga (près de Goma) et de Kahuzi Biega (près de Bukavu), ainsi que des activités sociales et des micro-centrales électriques dans la zone des Virungas. Ces parcs attirent environ 10 000 visiteurs par an, qui arrivent essentiellement par route en provenance du Rwanda. La possibilité pour ces visiteurs d'accéder aux parcs est un élément «politique» essentiel pour en assurer la conservation.

#### ***Coordination des bailleurs***

Des réunions régulières ont lieu au niveau des chefs de coopérations ou équivalents. Il existe également des groupes sectoriels, celui des transports est animé par la Banque mondiale.

### **3.3 Questions transversales**

Les travaux auront lieu essentiellement en milieu urbain et auront un impact positif sur le transit des véhicules et des piétons, réduisant considérablement le nombre d'accidents, la consommation de carburant et les émissions de gaz.

Suite aux travaux l'accès transfrontalier entre le Rwanda, le Congo et le Burundi deviendra plus facile et avantagera nettement les petits commerçants et maraîchers, pour la plupart des femmes, qui exercent le «petit commerce» transfrontalier de manière journalière, pour vendre leurs fruits et légumes et autres produits frais. Ce genre de commerce contribue également à des prix compétitifs, moins élevés donc à l'amélioration du niveau de vie des habitants. Ces femmes commerçantes sont exposées à des vols et des agressions. À Goma, les conditions de

relocalisation du marché seront étudiées avec le gouvernement provincial et la ville, de manière à améliorer leur sécurité et les conditions d'exercice de leurs activités.

## **4 DESCRIPTION DE L'ACTION**

### **4.1 Objectifs/résultats**

L'objectif général est de promouvoir l'intégration régionale et le développement économique des pays de la région des Grands Lacs.

L'objectif spécifique du projet est l'amélioration des conditions de circulation des personnes et des biens et le développement du commerce transfrontalier dans la zone frontalière Congo/Rwanda/Burundi.

Ce programme s'inscrit dans le programme des Nations unies à l'horizon 2030. Il contribue principalement à atteindre progressivement l'objectif des ODD 9 (bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation), mais il favorise aussi les progrès vers l'obtention des objectifs 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous), 1 (éliminer l'extrême pauvreté et la faim) et 11 (faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables). Cela n'implique pas d'engagement de la part des pays bénéficiaires qui bénéficient de ce programme.

Le résultat principal attendu est l'existence d'environ 6 km de routes transfrontalières réhabilitées:

- voie urbaine reliant le centre-ville de Goma (RDC) à la frontière du Rwanda (Petite Barrière) et aux routes déjà réalisées dans ce pays;
- voie urbaine reliant le centre-ville de Bukavu (RDC) à la frontière du Rwanda (Ruzizi 2) et aux routes déjà réalisées dans ce pays;
- axe composé de la route nationale 5 et de la bretelle d'Uvira (RDC) à la frontière du Burundi.

Pour atteindre ce résultat principal dans de bonnes conditions d'acceptabilité par les populations, et tenant compte des ODD 8, 1 et 11, un résultat additionnel est attendu: une amélioration générale du cadre de vie autour des axes réhabilités, et en particulier des conditions de vie des personnes vivant du petit commerce transfrontalier.

### **4.2 Principales activités**

À titre indicatif, les principales activités sont comme suit:

#### 1. Exécution et supervision des travaux des axes cités à la section 4.1:

- élimination des végétaux, déchets et matériaux divers sur les emprises des travaux, terrassements généraux, construction de la chaussée, des trottoirs ou accotements, des dispositifs de soutènement et des ouvrages d'art, assainissement longitudinal et transversal, signalisation et plantations. Tests, essais et vérifications.

#### 2. Accompagnement social, en particulier:

- Petite Barrière à Goma: l'emprise de la route est occupée par un marché informel qui procure un moyen de subsistance à de nombreux foyers parmi les populations les plus fragiles de la ville. Une solution appropriée, si possible la relocalisation et

l'institutionnalisation du marché, sera étudiée avec la ville, le gouvernorat du Nord Kivu et les associations locales et partiellement prise en charge par le projet.

- Ruzizi 2 à Bukavu: l'accès est une rue à flanc de montagne, sujette à des glissements de terrains et des éboulements. Un déplacement temporaire de certains occupants pourrait permettre une construction plus simple et moins coûteuse des soutènements, et une aide particulière pourra être accordée pour les bâtiments des services sociaux de base. Si certains propriétaires de constructions menacées par les glissements de terrain désirent reconstruire ailleurs, ils pourront bénéficier de conseils techniques.

### **4.3 Logique d'intervention**

Le financement sur le PIR AO-AA-OI 11<sup>e</sup> FED étant destiné à permettre la finalisation d'axes dont les travaux étaient financés sur le PIR Afrique centrale 10<sup>e</sup> FED, et ont fait l'objet d'un marché résilié, le présent projet vise à réhabiliter et construire les tronçons manquants ou inachevés.

En préalable à la contractualisation des travaux, un contrat de courte durée sur la Facilité de coopération technique (TCF) permettra de réviser l'étude de trafic de 2009 sur les axes concernés, et, si la classe de trafic a changé, de revoir la structure des chaussées.

L'hypothèse est faite que la variation des prix des travaux publics suivra la tendance actuelle. Si ces prix venaient à augmenter de manière inattendue, une partie des travaux pourrait ne pas être couverte.

Par ailleurs, si la province du Sud Kivu ne résilie pas le marché de travaux publics qu'elle a passé pour la route de Ruzizi 2 (voir §1.1.3), cet axe ne pourra pas être réalisé. Les opérations nécessaires à la libération des emprises de cet axe et de la portion de voie occupée par le marché de la Petite Barrière à Goma seront réalisées dès l'entrée en vigueur de la convention de financement, et les contrats correspondants ne seront signés que lorsque les terrains pourront être mis à la disposition des entreprises.

La finalisation de l'ensemble des axes transfrontaliers permettra de relier d'une manière fiable la République démocratique du Congo au Rwanda et au Burundi, dans des conditions de sécurité routière et de confort correctes et permettant le passage aisé des véhicules de transport de marchandises.

La zone des Grands Lacs étant depuis longtemps la proie de conflits inter- et intra-nationaux récurrents, assortis de fermeture des frontières de durée variable, l'hypothèse est faite que dans la période actuelle, aucun trouble de grande envergure ne viendra entraver les travaux ou arrêter la circulation pendant la durée du projet.

Ces axes transfrontaliers, constituant un chaînon dans un ensemble d'opérations de réhabilitation des routes principales de l'Est du Congo, financées par plusieurs bailleurs de fonds, faciliteront les échanges économiques entre l'hinterland de Goma, de Bukavu et d'Uvira et les autres pays des Grands Lacs, participant ainsi au développement économique de cette zone et à son intégration.

## **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 le pays partenaire.

## **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 du règlement (UE) 2015/322.

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

S.O.

## **5.4 Modalités de mise en œuvre**

Tant en gestion indirecte qu'en gestion directe, la Commission et le ou les partenaires en gestion indirecte veilleront au respect des règles et procédures appropriées de l'UE pour l'octroi de financements à des tiers, y compris les procédures de recours, le cas échéant, et à la conformité de l'action aux mesures restrictives<sup>7</sup> affectant les pays de mise en œuvre concernés.

### ***5.4.1 Gestion indirecte avec la République démocratique du Congo***

La présente action ayant dont objectif est l'amélioration des conditions de circulation des personnes et des biens et le développement du commerce transfrontalier dans la zone frontalière Congo/Rwanda/Burundi peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec la République démocratique du Congo, conformément aux modalités suivantes:

Le pays partenaire agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre des procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. La Commission procède à un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions.

Les paiements sont exécutés par la Commission.

Le pays partenaire applique les règles de passation de marchés et d'octroi de subventions de la Commission. Ces règles seront fixées dans la convention de financement conclue avec le pays partenaire.

## **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

---

<sup>7</sup> Les mesures restrictives de l'UE prévoient l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, entités non étatiques, personnes physiques ou morales et groupes. Elles sont publiées sur internet à l'adresse suivante [http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)

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:

Conformément à l'article 22, paragraphe 1, point a), de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE, la Commission décide que les personnes physiques ressortissantes de, et les personnes morales établies dans les pays suivants, qui entretiennent traditionnellement des liens économiques, commerciaux ou géographiques avec des pays partenaires voisins, sont éligibles à la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions: pays membres du COMESA. Les fournitures en provenant de ces pays sont également éligibles.

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

Description	Contribution de l'UE (EUR)
<b>5.4.1. – Gestion indirecte avec la République démocratique du Congo, dont (montants indicatifs)</b>	<b>4 784 000</b>
<i>Travaux, contrôle et supervision</i>	<i>4 684 000</i>
<i>Accompagnement social</i>	<i>100 000</i>
<b>Provisions pour imprévus</b>	<b>216 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 000 000</b>

## 5.7 Structure organisationnelle et responsabilités

L'ordonnateur national de la République démocratique du Congo sera autorité contractante et assurera la maîtrise d'ouvrage des travaux

La maîtrise d'œuvre sera dévolue au ministère des infrastructures, travaux publics et reconstruction (MITPR). Celui-ci pourrait agir par les biais de l'Office de routes (OR) ou l'Office des voiries et drainage (OVD) de chaque province.

Un comité de pilotage sera mis en place pour approuver les décisions importantes relatives à la gestion du projet, et en particulier, en cas de tension budgétaire, rechercher des solutions et trancher sur les travaux à abandonner éventuellement. Le comité de pilotage du projet sera consulté autant que de besoin, soit en réunion sur convocation du maître d'ouvrage ou de son représentant, soit par courrier ou par courriel. Il sera composé de représentants des structures suivantes:

- ordonnateur national du FED,
- MITPR ou son ou ses organisme(s) assurant la maîtrise d'œuvre (OR ou OVD),
- ministères des travaux publics des gouvernements provinciaux,

- Délégation de l'Union européenne (observateur).

### **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. Chaque rapport 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 (pour la modalité de projet). 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.

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).

### **5.9 Évaluation**

Il sera procédé à une évaluation finale de la présente action ou ses composantes par l'intermédiaire de consultants indépendants à financer par une autre mesure constituant une décision de financement.

L'évaluation finale sera réalisée à des fins de responsabilisation et d'apprentissage à divers niveaux (y compris la révision des politiques).

La Commission informera le partenaire de mise en œuvre au moins un mois avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire de mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts en charge de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et activités du projet.

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

### **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, aussitôt que possible après la signature de la convention de financement, il sera conclu (sur une autre mesure constituant une décision de financement) un contrat qui

permette le déroulement d'un nombre adéquat d'audits techniques et financiers intermédiaires sur le marché de travaux et sur leur supervision.

### **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 sur une autre mesure constituant une décision de financement.

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.

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.

## **6 CONDITIONS PREALABLES**

S.O.

**ANNEXE – MATRICE INDICATIVE DU CADRE LOGIQUE**

	<b>Chaîne des résultats</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Valeurs de référence (y compris année de référence)</b>	<b>Cibles (y compris année de référence)</b>	<b>Sources et moyens de vérification</b>	<b>Hypothèses</b>
<b>Objectif global : impact</b>	L'objectif général est de promouvoir l'intégration régionale et le développement économique des pays de la région des Grands Lacs.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niveau des échanges entre les trois pays</li> <li>2. Niveau de la sécurité en zone frontalière: nombre d'incidents rapportés</li> <li>3. PIB par habitant dans la région, en \$ PPA internationaux courants</li> <li>4. Taux de malnutrition modérée et sévère dans le Nord Kivu et le Sud Kivu</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. À déterminer pour 2018</li> <li>2. À déterminer pour 2018</li> <li>3. Burundi 770,9 RDC 887,2 Rwanda 2035,7 (2017)</li> <li>4. Nord Kivu : 60,1% - Sud Kivu : 64 % (déc. 2016)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Augmentation de 30 % (2030)</li> <li>2. Diminution de 80 % (2030)</li> <li>3. Augmentation moyenne de 10 % (2030)</li> <li>4. 30 % au maximum (2030)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Données de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou d'UN Comtrade</li> <li>2. Ministère de l'intérieur et organisation non gouvernementales (ONG) spécialisées</li> <li>3. Banque mondiale</li> <li>4. Programme alimentaire mondial</li> </ol>	

<b>Objectif(s) spécifique(s) : Effet(s) direct(s)</b>	<p>L'objectif spécifique du projet est l'amélioration des conditions de circulation des personnes et des biens et le développement du commerce transfrontalier et des activités agricoles et industrielles dans la zone frontalière RDC/Rwanda/Burundi.</p>	<p>Volume total du trafic de personnes et de marchandises aux postes frontières situés sur les axes réhabilités, désagrégé par type (piétons, véhicules à usage individuel, véhicules de transports publics, véhicules de transport de marchandises...) et, dans la mesure du possible, par sexe.</p>	<p>Volume relevé par les services officiels de contrôle aux frontières pour l'année 2018.</p>	<p>Augmentation moyenne de 15 % pour chacune des villes frontalières concernées, après la réception provisoire du ou des axes concernés.</p>	<p>Services de contrôle aux frontières: police et douanes.</p>	<p>- Pas de guerre civile ni de trouble majeur dans la région des Grands Lacs pendant la durée du projet; - Pas d'augmentation importante des prix des travaux;</p>
<b>Produits</b>	<p>1. Existence des routes transfrontalières réhabilitées suivantes: - voie urbaine reliant le centre-ville de Goma (RDC) à la frontière du Rwanda (Petite Barrière); - voie urbaine reliant le centre-ville de Bukavu (RDC) à la frontière du Rwanda (Ruzizi 2); - axe d'Uvira (RDC) à la frontière du Burundi. 2. Amélioration du cadre de vie autour des axes réhabilités, et des conditions de vie des personnes vivant du petit commerce transfrontalier.</p>	<p>1. Longueur de route réalisée. 2.1. Taux de réalisation du plan environnemental et social. 2.2. Niveau de vie des personnes exerçant (en 2018) leur activité sur le marché de la Petite Barrière.</p>	<p>1. 0 km 2.1. 0 % 2.2. À déterminer par des enquêtes (2018)</p>	<p>1. 6 km (2023) 2.1. 100 % (2023) 2.2. 5 % en USD (2023)</p>	<p>1. Rapports des missions de contrôle et certificats de réception provisoire. 2.1. Rapports des missions de contrôle. 2.2. Enquête spécifique à financer sur le FED.</p>	<p>- Résiliation par la province du Sud Kivu du marché de travaux publics en cours sur la route de Ruzizi 2.</p>