ASSEMBLEE NATIONALE

COMMISSION ECONOMIE, FINANCES ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité*Travail*Progrès

RAPPORT N°2

SUR LE PROJET DE LOI AUTORISANT LA RATIFICATIONDE L'ACCORD DE FINANCEMENT ADDITIONNEL ENTRE LA REPUBLIQUE DU CONGO ET L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT POUR LE FINANCEMENT DE L'EXTENSION DU PROJET LISUNGI-SYSTEME DE FILETS SOCIAUX

Quatorzième ($_{14}$éme) Législature

Première session ordinaire (budgétaire) du 15 octobre 2017

Le présent rapport est structuré comme suit :

I. Introduction ;

II. Présentation du projet de loi ;

III. Examen du projet de loi ;

IV. Débats en commission ;

V. Recommandations ;

VI. Conclusion.

I. INTRODUCTION

La Commission Economie, Finances et Contrôle de l'Exécution du Budget s'est réunie, le 30 octobre, les 7 et 13 novembre 2017, dans la salle 102 du Palais des Congrès, sous la direction de son Président, l'Honorable **Maurice MAVOUNGOU**, afin d'examiner le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de financement additionnel entre la République du Congo et l'Association Internationale de Développement pour le financement de l'extension du projet Lisungi-système de filets sociaux.

Quinze (15) Honorables Députés membres de la Commission ont pris part aux travaux. Il s'agit de :

- HOBIE Thierry — Premier-Vice-Président ;
- OWASSA YAUCKA Abel Joël — Deuxième Vice-Président ;
- MOBONDZO ENDZONGA Marien — Rapporteur ;
- BOUDZIKA Bonaventure — Secrétaire ;
- BADIABIO Joseph — Membre ;
- BOSSA Fidèle — Membre ;
- IBOMBO Jean Pierre — Membre ;
- LEKOUNDZOU TSATSA Avanke — Membre ;
- MBANI Jean Valère — Membre ;
- MBANZOULOU Eugène — Membre ;
- MOGNA Venance — Membre.
- NDIKI MAMPAKA Christophe — Membre ;
- ONDZE née NGAMBOLO Bernadette — Membre ;
- SAYI Honoré — Membre ;
- TCHIGNOUMBA BOUMBA Paul Gibert — Membre ;

<u>Excusés</u>: (02)

- KOUMBA Justin — Membre ;
- NDINGA Alexis — Membre.

II. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi de ratification en examen porte sur un accord de financement supplémentaire de dix (10) millions de dollars US, soit 6,2 milliards de francs CFA environ, signé le 18 avril 2017 entre le Congo et la Banque Mondiale, par le biais de l'Association Internationale de Développement (AID).

Il est destiné au financement de l'extension du projet Lisungi-système de filets sociaux.

Ce financement additionnel a pour objectif de renforcer le système de filets sociaux et ses programmes, lesquels sont conçus pour permettre aux ménages pauvres et vulnérables vivant dans les zones du pays participant à ces programmes, d'avoir un meilleur accès aux services de santé et d'éducation afin d'accroitre la productivité et leur résilience.

Cet accord de financement international porte sur un crédit concessionnel remboursable pour compter du 15 août 2022 jusqu'au 15 août 2042.

Le texte de l'accord compte cinq (5) articles et trois (03) annexes consacrées à la description du projet.

En vertu des dispositions de l'article 147 alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement a sollicité du Parlement, l'autorisation de la ratification de cet accord de crédit par le Président de la République.

La mise en œuvre de l'accord est conditionnée par la fourniture de l'avis juridique établissant qu'il a été dûment signé, ratifié ou autorisé et qu'il a force obligatoire pour le Congo.

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

L'examen de ce projet de loi a obéi à la procédure suivante :

1. Audition du Gouvernement ;
2. Préoccupations des Honorables Députés ;
3. Réponses du Gouvernement.

III.1. Audition du gouvernement

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, la Commission a procédé aux auditions de :

- Madame **Antoinette DINGA DZONDO,** ministre des affaires sociales et de l'action humanitaire, le 30 octobre 2017 ;
- Monsieur **Calixte NGANONGO**, ministre des finances et du budget, le 7 novembre 2017.

Les exposés des membres du Gouvernement ont porté essentiellement sur les points suivants :

1. l'objectif et la description du projet par la ministre en charge des affaires sociales et de l'action humanitaire ;
2. le financement du projet par le Ministre en charge des finances et du budget.

- **Sur l'objectif et la description du projet**

La ministre des affaires sociales a rappelé que soucieux d'étendre la protection sociale à l'ensemble de la population, le Gouvernement avait retenu dans le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté 2012-2016, les filets sociaux comme stratégie pouvant aider à lutter efficacement contre la pauvreté et à assurer la réduction des inégalités.

De ce fait, les filets sociaux ont pour vocation :

- le renforcement de la résilience des populations face aux chocs ;
- la réduction des inégalités ;
- la rupture du cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Le projet de texte en examen porte sur le financement additionnel du projet initial Lisungi–système de filets sociaux lancé, à titre pilote, le 8 janvier 2015, dont la clôture est prévue en février 2018. Ce projet initial avait pour objectifs :

- Poser les bases d'un système de filets sociaux pour la coordination et l'harmonisation des programmes et des actions ciblées aux familles pauvres et vulnérables ;
- Promouvoir le bien être des familles par des transferts monétaires et l'accès à l'information sur l'amélioration de leur condition de vie.

Sur 185.405 ménages considérés très pauvres au niveau national, ce projet vise 5 000 ménages (soit 2,7%) et 1 000 personnes âgées de 60 ans et plus, dont la dépense se situe sous le seuil de pauvreté alimentaire.

Dans cette phase pilote, Lisungi est mis en œuvre dans les localités de Makélékélé, Bacongo, Moungali, et Talangaï pour Brazzaville, Mvoumvou pour Pointe-Noire, Makoua et Oyo pour la Cuvette.

Ce nouveau financement appuie le projet initial et les composantes ci-après :

- Composante 1 portant sur la mise en place des principaux piliers d'un système national de filets sociaux et l'amélioration des capacités locales ;
- Composante 2 relative à la conception et la mise en œuvre d'un programme de transferts monétaires ;
- Composante 3 relative à la gestion et au suivi-évaluation du Projet.

- **Sur le financement du projet**

Le ministre en charge des finances a précisé que pour réaliser ce projet, l'AID accepte de mettre à la disposition de la République du Congo, un financement équivalant à dix (10) millions de dollars US remboursable à compter du 15 août 2022, soit un délai de grâce de cinq (5) ans. La date d'exigibilité du dernier paiement est le 15 août 2042.

Les dates de remboursement sont le 15 février et le 15 août de chaque année.

Le taux maximum de la commission d'engagement que doit verser le Congo sur le solde non décaissé du financement est de $\frac{1}{2}$ de 1% par an.

Le taux de la commission de service payable par le Congo sur le principal décaissé du crédit retiré mais non remboursé est de $\frac{3}{4}$ de 1% par an.

Le Congo paiera des intérêts de 1,25% par an sur le montant décaissé du crédit.

Il ressort que le taux concessionnel et les modalités de remboursement fixés dans cet accord sont très avantageux pour notre pays.

III.2. Préoccupations des Honorables Députés

A la suite de l'exposé des membres du Gouvernement, les Honorables Députés ont formulé les préoccupations portant sur :

1. l'évaluation du projet initial en termes d'impact sur les bénéficiaires ;
2. le niveau de l'exécution financière du projet ;
3. les résultats attendus du financement additionnel ;

4. les critères de sélection des bénéficiaires et des zones de réalisation du projet ;
5. l'état des lieux des infrastructures publiques à améliorer ;
6. l'identification des institutions publiques et non publiques à renforcer.

III.3. Réponses du gouvernement

Le Gouvernement a donné les éléments de réponse ci-après :

1. Sur l'évaluation du projet initial en termes d'impact sur les bénéficiaires ;

Depuis sa mise en œuvre, le projet a enregistré les réalisations suivantes :

- accès des ménages pauvres aux soins de santé gratuits et aux revenus ;
- développement du Registre Social Unique (RSU) avec plus de 66 049 ménages enregistrés contre 15 000 prévus;
- trois (3) paiements réalisés sur douze (12) prévus en faveur des ménages de Brazzaville ;
- quatre (4) paiements réalisés sur les douze (12) prévus en faveur des ménages de Pointe-Noire, Oyo et Makoua ;
- transferts monétaires directs à 3.697 ménages bénéficiaires contre 5 000 prévus ;
- transferts monétaires directs à 2.815 personnes âgées contre 1 000 prévues.

Les transferts monétaires ont eu des effets positifs sur les conditions de vie des bénéficiaires, dans les secteurs de :

a. la santé :

- augmentation du pourcentage (de 42,3% à 47%) des enfants de moins de 12 mois vaccinés ;
- augmentation du pourcentage (de 50 à 70%) des enfants âgés de 0 à 11 mois qui effectuent les visites médicales mensuelles;

b. l'éducation :
Le pourcentage des enfants âgés de 6 à 14 ans fréquentant l'école primaire dans les zones du projet a augmenté. Il en est ainsi à Makoua village par exemple où il est passé de 73% à 89,4%.

La quasi-totalité des ménages visités à Talangaï (91 sur 100) ont commencé une activité génératrice de revenus ou renforcé le fond de roulement d'une activité lucrative existante (commerce de divers, fabrication et vente de manioc, vente de poissons frais ou salés, vente de bois de chauffe).

Les filets sociaux sont de nouvelles approches très peu comprises par les décideurs en vue de lutter contre la pauvreté. Cette non appropriation du projet a eu pour conséquences :

- un faible niveau de décaissement des fonds de contrepartie ;
- la suspension du versement des allocations aux ménages;
- le non-paiement des indemnités dues au personnel de l'Unité de Gestion du Projet.

Sur la base des résultats jugés satisfaisants avant la suspension des allocations, la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD), se sont engagées à apporter au projet des financements additionnels.

L'AFD a apporté un financement de 8 millions d'euros en vue d'étendre le projet aux zones de Mfilou, Madibou, Djiri et Loandjili. Ce financement permettra de :

- construire deux circonscriptions d'action sociale ;
- géo-localiser et cartographier les ménages et les infrastructures ;
- mettre en place un fonds de garantie à la Banque Postale du Congo ;
- former les agents sociaux.

2. Sur le niveau de l'exécution financière du projet

Pour un coût global de 8.540.237.974 francs CFA, l'exécution financière du projet pilote se résume comme suit :

	Coût du financement	Montant décaissé	Montant utilisé	Montant disponible	Reste à décaisser
Gouvernement	7 500 000 000	2 300 000 000	2 300 000 000	-	5 200 000 000
Banque mondiale	1 040 237 974	809 338 153	328 396 805	480 941 348	230 899 821
Fonds d'appui	333 000 000	200 000 000	200 000 000	-	133 000 000
Total	**8 873 237 974**	**3 309 338 153**	**2 828 396 805**	**480 941 348**	**5 563 899 821**

Sur le financement Banque mondiale, le projet a décaissé 809.338.153 francs CFA et dépensé 328.396.805 francs CFA, soit un taux de décaissement de 77,80% pour un taux d'utilisation des fonds de 31,57%.

Le taux de décaissement de la contrepartie congolaise a été de 30,67% alors qu'il aurait dû être au même niveau que celui de la Banque mondiale, soit 77,80%.

Pour défaut de mobilisation de la contrepartie, les ressources restantes de la Banque mondiale, soit 711 841 169 FCFA, ne pourront pas être utilisées. Dans les ressources restantes de la Banque Mondiale, il convient de noter que 480 941 348FCFA sont déjà décaissés.

3. Sur les résultats attendus du financement additionnel

L'octroi des ressources aux ménages et individus pauvres a des effets directs sur la réduction de la pauvreté, contribuant ainsi à l'Objectif de Développement Durable n°1 qui traite de la lutte contre toutes les formes de la pauvreté.

Il ne s'agit pas ici d'une simple redistribution des ressources parce que, en contrepartie des services et transferts monétaires offerts aux bénéficiaires, ceux-ci ont l'obligation d'assurer l'éducation et les soins de santé des enfants. Ils vont recevoir des fonds pour des investissements productifs (achat d'intrants agricoles, petit bétail, matériel pour le petit commerce etc.) et pour l'épargne. Ce volet contribue à faire des groupes vulnérables, des acteurs de développement économique.

Ce financement additionnel contribuera au développement du capital humain, au moyen de leurs effets sur l'alimentation et la nutrition ainsi que l'accessibilité aux services sociaux de base (éducation et services de santé) par les bénéficiaires.

Il permettra de :

- reprendre le versement des allocations aux 5000 ménages et 1000 personnes âgées de la phase pilote;
- étendre le projet à d'autres zones et couvrir plus de 12.000 ménages et certains groupes spécifiques notamment les populations autochtones ;
- financer 9.000 activités génératrices de revenus au profit des ménages très pauvres.

4. Des critères de sélection des bénéficiaires et des zones de réalisation du projet

Pour être éligible aux transferts monétaires, le ménage doit réunir trois principaux critères :

1) Avoir en son sein un ou des enfants à charge de 0 à 14 ans, ou une ou des personnes âgées de 60 ans au moins ;
2) Etre classé parmi les ménages très pauvres à l'issue du Proxy Means Test qui estime le niveau de pauvreté des ménages et les catégories en fonction des seuils de pauvreté définis dans l'ECOM (Enquêtes Congolaises auprès des Ménages) ;
3) Etre reconnu par la communauté comme ménage très pauvre vivant dans la précarité.

Le ciblage géographique des zones d'intervention a été fait sur la base des conclusions du rapport d'étude relative à l'identification des zones géographiques de pauvreté au Congo effectué par la Banque Mondiale en juin 2013. Trois principaux critères ont été combinés pour opérer le ciblage géographique des zones d'intervention :

a) le niveau de pauvreté dans les zones géographiques. Il ressort que la pauvreté en milieu rural est profonde. Cependant, en raison de sa démographie, le nombre de pauvres à Brazzaville et Pointe-Noire est très élevé ;

b) l''accessibilité dans les zones d'interventions ;

c) la disponibilité de l'offre de services de santé et d'éducation pouvant permettre d'implémenter les conditionnalités.

S'agissant des zones d'extension du présent financement, un autre critère a été pris en compte : la disponibilité dans le Registre Social Unique des données sur les ménages de la zone géographique.

Les zones de réalisations du projet sont :

- zones pilotes : Brazzaville (Makélékélé, Bacongo, Moungali, Talangai) , Cuvette (Oyo et Makoua), Pointe-Noire (Mvoumvou) ;
- zones d'extension sur financement AFD : Brazzaville (Mfilou, Madibou, Djiri), Pointe-Noire (Loandjili) ;
- zones d'extension sur financement additionnel Banque Mondiale : Zones couvertes par le Projet de Développement du Système de Santé II (PDSS II) pour lesquelles les données sont déjà disponibles dans le Registre Social Unique: Plateaux (Gamboma, Ngo), Pool (Nganga- Lingolo), Niari (Dolisie1 et Dolisie 2).

5. De l'état des lieux des infrastructures publiques à améliorer

Plusieurs structures sociales du Ministère des affaires sociales et de l'action humanitaire sont dans une situation de dégradation avancée et ne répondent pas toujours aux standards internationaux. Pour ce faire, le Ministère envisage de moderniser les structures spécialisées de l'action sociale afin de répondre aux besoins urgents en les dotant en locaux et équipements appropriés.

A court terme, il s'agit de réhabiliter ou construire et équiper les structures d'action sociale de prise en charge de proximité ci-dessous :

a) Le Centre d'insertion et de réinsertion des enfants Vulnérable (CIREV) ; situé à Brazzaville ;
b) Le centre national de réadaptation professionnelle des personnes handicapées (CNRPPH) situé à Brazzaville ;
c) Le centre national d'appareillage orthopédique de Brazzaville (CNAOB);
d) L'institut des déficients auditifs de Pointe-Noire (IDA) ;
e) L'institut national des aveugles du Congo (INAC) ;
f) L'institut des Jeunes Sourds de Brazzaville (IJSB) ;
g) Les centres de Rééducation Fonctionnelle de Brazzaville, Owando, Dolisie, Nkayi, Ouesso et Pointe-Noire ;
h) Les centres de promotion sociale et les crèches pouponnières, garderie, sans omettre le Ministère lui-même.

Toutes les structures citées ci-dessus ont besoin de capacités adaptées à la nouvelle stratégie pour répondre soit à la demande concrète de la population, soit aux besoins de la politique actuelle du gouvernement visant une réforme institutionnelle et un renforcement des capacités opérationnelles.

Afin de cerner les conditions de faisabilité, de modernisation, de construction et de réhabilitation des centres, le Ministère a prévu le recrutement d'un bureau d'études techniques spécialisé dans le domaine de l'action sociale et sanitaire et de la construction, réhabilitation des infrastructures.

IV. DEBATS EN COMMISSION

Les débats en Commission ont porté entre autres sur :

- la prudence à adopter par le Gouvernement en matière d'endettement ;
- la non appropriation par le Gouvernement des projets en co-financement ;
- le non-respect des engagements financiers pris par le Gouvernement (ce qui a compromis la bonne exécution du projet initial).

V. RECOMMANDATIONS

En vue d'une exécution satisfaisante des projets, la Commission recommande :

- un suivi régulier et rapproché des activités du projet par le Gouvernement ;
- une implication du Parlement à l'élaboration des projets ;
- une information régulière du Parlement sur l'exécution de ce projet.

En matière d'endettement, la Commission recommande une gestion prudente caractérisée essentiellement par :

- la mobilisation des ressources liées aux conventions de financement déjà signées ou en cours de négociation avec les partenaires au développement;
- le recours prioritaire aux prêts concessionnels et/ou aux dons;
- le recours limité aux prêts non concessionnels ;
- l'abandon total de toute politique de prêt gagé ;
- le retour à bonne date aux seuils de viabilité de la dette temporairement dépassés à travers la renégociation des termes de la dette existante.

VI. CONCLUSION

Au terme des travaux, la Commission Economie, Finances et Contrôle de l'Exécution du Budget a adopté à l'unanimité, **le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de financement additionnel entre la République du Congo et l'Association Internationale de Développement pour le financement de l'extension du projet Lisungi-système de filets sociaux**.

En conséquence, elle invite l'Assemblée Nationale réunie en séance plénière à faire autant.

Fait à Brazzaville, le 13 novembre 2017

LA COMMISSION