



Analyse du projet de loi de finances pour l'exercice 2016

*Analyse de la Société Civile menée sous la coordination
de la synergie ODEP-REGED*

Novembre 2016

Table des Matières

I. INTRODUCTION	3
II. CONTEXTE ET JUSTIFICATION	4
III. OBJECTIFS	6
V. RÉSULTATS ATTENDUS.....	6
V. ANALYSE DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2016	7
V.1. CONSTATS D'ORDRE GÉNÉRAL	7
V.1.1. Recettes	9
V.1.2. Dépenses.....	11
V.2. ANALYSE SECTORIELLE	13
V.2.1. Secteur de la Sante Publique.....	13
V.2.2. Secteur de l'éducation nationale.....	16
V.2.3. Secteur de la Sécurité.....	21
VI. CONCLUSION DE L'ANALYSE.....	24
ANNEXE 1. Liste des Participants.....	26
ANNEXE 2. Photos de l'activité	28

I. INTRODUCTION

Depuis 2006, la République Démocratique du Congo (RDC) a opté pour la démocratie, qui a comme système de gestion la gouvernance.

Suite à l'évaluation PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability - Dépenses Publiques et Redevabilité Financière) de 2008, le Gouvernement, ayant constaté l'obsolescence des finances publiques congolaises, a décidé de les réformer.

A cet effet, la Société Civile a entrepris jusqu'à ce jour, avec quelques succès, des plaidoyers auprès du Gouvernement et du Parlement pour plus de transparence des finances publiques et pour la participation ou l'implication des Citoyens à toutes les étapes du processus budgétaire, à savoir : l'élaboration, l'examen et l'adoption, l'exécution et le contrôle.

Elle a contribué à l'amélioration de la gouvernance financière et la promotion des droits des Citoyens à être pleinement informés sur le budget public et à y faire prendre en compte ses priorités.

En mars 2010, le Gouvernement et toutes les parties prenantes aux finances publiques ont doté le pays du Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP).

Cette sérieuse option pour la réforme a généré la loi relative aux marchés publics, en avril 2010, et la loi relative aux finances publiques, en juillet 2011.

Ces différents textes de loi font apparaître dans leurs esprits, le principe de transparence, et son corollaire la participation citoyenne, conformément au Plan Stratégique (PSRFP) susmentionné.

Les plaidoyers de la Société Civile, appuyés par le rapport de la mission d'évaluation conjointe CABRI-IBP en août 2013, et l'insistance des Partenaires Techniques et Financiers, notamment la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le DFID et l'USAID, ont conduit le Gouvernement, par la Vice-Primature et le Ministère du Budget, à souscrire à l'amélioration de la transparence et à l'association des Citoyens, à travers la Société Civile, à toutes les étapes du processus budgétaire.

En effet, depuis 2012, soit trois exercices déjà, le Gouvernement associe la Société Civile aux « Débats d’Orientation Budgétaire ». En 2014, pour la toute première fois, le Gouvernement a impliqué la Société Civile aux Conférences Budgétaires et au Séminaire d’Orientation budgétaire en 2015.

Quant au Parlement, lors de l’examen du projet de loi de finances, la Commission Economique et Financière (ECOFIN) de l’Assemblée nationale reçoit à chaque exercice, également depuis 2012, la Société Civile pour la présentation et la défense de son analyse budgétaire.

L’idée de la participation de la Société Civile à toutes les étapes du processus budgétaire a été exposée et acceptée par toutes les parties prenantes du « Cadre Permanent de Concertation sur la Réforme des Finances Publiques », créé en fin 2012, et qui réunit, notamment le Gouvernement et les Provinces, les Partenaires Techniques et Financiers ainsi que la Société Civile.

On peut estimer que de plus en plus le Citoyen de la République Démocratique du Congo est en train d’être reconnu par les Pouvoirs Publics comme propriétaire des Finances Publiques.

II. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

La République Démocratique du Congo connaît une croissance économique positive dans cette dernière décennie. En dépit de cette croissance progressive, les budgets de la RDC restent caractérisés notamment par leur faible taux d’exécution, avec cependant une légère amélioration en 2014, soit 73,16%, pour les recettes et 77,57%, pour les dépenses.

Cette analyse du projet du budget 2016 par la Société Civile est menée au moment où les Pays africains, dont la RDC, ont le cap tourné vers l’émergence. De manière spécifique, l’environnement de la RDC est marqué par la sortie de la guerre à l’est du pays, ce qui requiert un effort de reconstruction de la part du Gouvernement, et l’organisation des élections présidentielles et législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, qui demande des efforts financiers importants.

En même temps, le système fiscal congolais basé sur la déclaration

auto-liquidative du contribuable, connaît l'évasion fiscale à très grande échelle selon le diagnostic des Assises Nationales sur le Coulage des Recettes. Par conséquent, ledit système diminue de manière drastique, la capacité de l'Etat Congolais à faire face aux besoins des secteurs sociaux de base tels que l'éducation, la santé, l'habitat, l'emploi, ...

Tous ces écueils, bloquent le développement socio-économique de la RDC d'une part, et créent un environnement de pauvreté permanente, de l'autre part.

Dans le cadre de l'analyse budgétaire sous examen, 4 thèmes ont été retenus, à savoir:

- les Aspects généraux ;
- l'Education;
- la Santé ;
- et la Sécurité.

Ce rapport d'analyse est le produit de l'atelier, tenu du 09 au 11 novembre 2015 au Centre d'Etude de Gestion et de Développement en Afrique (CEDA), qui a réuni les Organisations diversifiées de la Société Civile (Organisations dédiées aux finances publiques, Organisations de défense des droits humains ; de suivi de la réforme du secteur de la sécurité ; de la santé et de l'éducation ainsi que des organisations syndicales), sous la direction du Réseau Gouvernance Economique et Démocratie, REGED en sigle et de l'Observatoire de la Dépense Publique (ODEP).

Cette analyse a été effectuée grâce au fonds propre des Organisations de la Société Civile engagées dans la transparence budgétaire.

Les constats, analyses et recommandations qui en résultent sont versés à l'Assemblée Nationale et au Sénat, à travers leurs Commissions Economiques et Financières et au Gouvernement, à travers le Ministère du Budget.

Les Organisations de la Société Civile, qui y ont participé, espèrent contribuer ainsi à l'exercice effectif des droits des citoyens à être impliqués au processus budgétaire de leur pays et faire correspondre le budget aux préoccupations de citoyens, à l'acquisition, à la pérennisation des nouvelles

habitudes de concertation entre les citoyens et les pouvoirs publics sur des questions budgétaires.

III. OBJECTIFS

➤ Objectif Global

L'objectif global poursuivi dans cette analyse est de promouvoir la gouvernance financière par l'amélioration de la transparence et la participation citoyenne au débat sur l'examen du Projet de Loi de Finances.

➤ Les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

1. Contribuer à la prise en compte au Budget 2016, par l'Assemblée Nationale et le Sénat, des points de vue et des aspirations prioritaires des citoyens dans leurs domaines d'intérêts;
2. Attirer l'attention des Honorables Députés et Sénateurs sur :
 - les aspects non pris en compte dans le Projet de Loi de Finances 2016 ;
 - les incohérences apparentes relevées dans le Projet de Budget 2016 en rapport avec la Programmation Budgétaire des Actions du Gouvernement (PBAG) 2016 et les soumettre au Parlement;
 - les engagements régionaux et internationaux ratifiés par la RD Congo.
3. Attirer l'attention du Gouvernement sur la question de coulage de recettes qui ne permet pas à l'Etat d'avoir un budget crédible.

V. RÉSULTATS ATTENDUS

Par l'atteinte des objectifs indiqués ci-haut, les résultats suivants sont attendus :

1. Les points de vue et les aspirations des citoyens sur les recettes et les dépenses dans leurs domaines d'intérêts sont pris en compte au Budget 2016 ;

2. Les données du Budget 2016 sont harmonisées et d'éventuels rectificatifs y sont intégrés par le Parlement ;
3. Le Parlement et le Gouvernement prennent conscience du problème de coulage et mettent en place des mécanismes pour y mettre fin.

V. ANALYSE DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2016

V.1. CONSTATS D'ORDRE GÉNÉRAL

Le Budget national est censé être un instrument de politique Gouvernementale reflétant la volonté politique de ce dernier et sa capacité à exécuter ses engagements tant nationaux qu'internationaux.

Cependant le projet du Budget de l'exercice 2016, est élaboré dans un contexte particulier caractérisé, d'une part, par la baisse des cours des principales matières premières d'exportation du pays et, d' autre part, par l'organisation des élections ainsi que le découpage territorial.

Il se réfère aux orientations inscrit dans la Programmation Budgétaire des Actions du Gouvernement (PBAG). Ces politiques visent à soutenir la croissance économique et à intervenir dans les secteurs sociaux, en vue de réduire la pauvreté.

Tableau 1. synthèse de dépenses sociales du budget 2016 en FC

	Priorités du gouvernement	BUDGET 2015	Struct.	BUDGET 2016	Struct.
Objectif 2	CONSOLIDATAION DE LA STABILITE MACROECONOMIQUE ET ACCELERER LA CROISSANCE ET LA CREATION D'EMPLOIS				
2300	Promotion de politiques favorable à la création de l'emploi	14 696 841 875	0,19	15 299 079 294	0,21
2400	Promotion de la classe moyenne et protection du petit commerce	2 682 990 746	0,04	2 2581 430 050	0,04
Objectif 4	AMELIORER LE CADRE DE VIE ET LES CONDITIONS SOCIALES DE LA POPULATION				
4110	Améliorer le cadre de vie : Eau potable	38 348 359 132	0,51	31 357 894 900	0,44
4120	Améliorer le cadre de vie : Electricité en milieu rural	29 198 869 058	0,38	20 198 869 056	0,28
4130	Améliorer le cadre de vie : Assainissement du milieu	8 829 603 936	0,12	4 477 239 047	0,06
4140	Améliorer le cadre de vie : Habitat-Urbanisme-Foncier	77 497 758 362	1,02	24 346 425 156	0,34
4150	Améliorer le cadre de vie : Transport en commun	271 701 710 476	3,58	37 282 236 338	0,52
4160	Améliorer le cadre de vie : Santé	674 895 535 570	8,90	649 496 731 638	9,01
4170	Améliorer le cadre de vie : Education	1 068 977 226 137	14,09	1 092 700 211 180	15,17
4780	Améliorer le cadre de vie : Sports et Loisirs	21 138 142 785	0,28	20 118 120 574	0,28
4181	Améliorer le cadre de vie : Culture	10 119 971 774	0,13	10 499 746 114	0,15
4210	Niveau de revenue et pouvoir d'achat	81 472 670 567	1,07	301 644 126 000	4,19
4220	Protection sociale : Réforme de la sécurité sociale	20 113 900 040	0,27	43 074 626 105	0,60
4221	Protection sociale : Régime des retraites	13 792 536 243	0,18	11 508 303 980	0,16
4230	Réduction des inégalités et de la vulnérabilité	27 334 889 202	0,36	6 004 426 403	0,08
4240	Dynamique communautaire	164 360 601 574	2,17	60 960 973 017	0,85

Source : Document 6, développement par titre des crédits de l'exercice 2016

Le budget révèle plutôt le contraire dans sa configuration actuelle, à titre illustratif :

- Le Budget ne semble pas cadrer aux objectifs du Programme Budgétaire des Actions du Gouvernement (PBAG) 2016, et prendre en compte les aspirations profondes des citoyens.
- Le projet du Budget déposé au Parlement ne semble pas non plus prendre en compte le niveau des besoins réels de la population exprimés dans les politiques sectorielles lors du débat d'orientation budgétaire.
- Dans un budget déclaré social, la part du budget réservée aux ministères dits sociaux à savoir la santé, l'éducation, la recherche scientifique, l'urbanisme et habitat, le développement rural, les affaires sociales, commission national UNESCO ne reflète pas les engagements pris par le gouvernement.

Le projet de Loi de Finances de l'exercice 2016 est présenté en équilibre, en recettes et en dépenses, à 8.437,4 milliards de FC, soit 20,6 % du PIB et un taux régression de 0,7 % par rapport à la Loi de Finances de 2015 arrêtée à 8. 496,3 milliards de FC.

V.1.1. Recettes

Les recettes de l'ordre de 8.437,4 milliards de FC sont constituées des recettes du budget général évaluées à 7.205,1 milliards de FC, des recettes des budgets annexes arrêtées à 830,4 milliards de FC et des recettes des comptes spéciaux chiffrées à 401,9 milliards de FC.

Les recettes du budget général comprennent les recettes internes essentiellement courantes de l'ordre de 5.791,2 milliards de FC et les recettes extérieures fixées à 1.413,9 milliards de FC, représentant respectivement 80,4 % et 19,6% du budget général.

- Recettes internes

Les recettes internes chiffrées à 5.791,2 milliards se rapportent aux recettes courantes de l'ordre de 5.697,9 milliards de FC et aux recettes exceptionnelles au titre d'emprunts de l'ordre de 93,3 milliards de FC.

Elles représentent un taux de régression de 5,1% par rapport à leur niveau de 2015 chiffrées à 6.004,2 milliards de FC.

Les recettes courantes sont constituées des :

- recettes des douanes et accises de l'ordre de **2.576,1 milliards de FC**, contre 2.579,3 milliards en 2015, soit 0,1 % de régression,
- recettes des impôts de 2.246,1 milliards de FC, contre 2.374,8 milliards en 2015, soit 5,4% de régression,
- recettes non fiscales encadrées par la DGRAD de l'ordre de 699,9 milliards de FC contre 622,5 milliards, soit 12,4 % d'accroissement,
- recettes des pétroliers producteurs d'un niveau de 175,8 milliards de FC contre 427,5 milliards, soit une régression de 58,9%.

Les recettes exceptionnelles sont constituées du produit des emprunts intérieurs de l'ordre de 93,3 milliards.

- Recettes Extérieures

Les recettes extérieures représentent 1.413,9 milliards comparativement à celles prévues en 2015 arrêtées à 1.582,0 milliards de FC, soit un taux de régression de 10,6%.

Elles comprennent les recettes :

- d'appuis budgétaires de l'ordre de 38,1 milliards de FC comprenant un montant de 30,4 milliards de FC au titre d'allègement issu du contrat de Désendettement et de Développement (C2D) avec la France pour financer notamment le secteur de l'éducation et de 7,7 milliards de FC provenant de l'Espagne pour le projet de lutte contre le paludisme;

- et celles de financement des investissements d'un montant de 1.375,8 milliards de FC constitué de 606,2 milliards de FC des dons projets provenant des bailleurs bi et multilatéraux et 769,6 milliards de FC des emprunts projets.

V.1.2. Dépenses

Au même titre que les recettes, les dépenses de l'exercice 2016 se chiffrent à 8.437,4 milliards de FC sont réparties en budget général pour un montant de 8.437,4 milliards de FC contre 8.496,3 milliards, soit une régression de 0,7%.

Elles sont réparties en budget général, budgets annexes et comptes spéciaux.

- Dépenses du Budget Général

Les dépenses du budget général sont ventilées par rubrique budgétaire de la manière suivante :

- Dette publique et frais financiers : 301,6 milliards de FC contre 341,3 milliards en 2015, soit un taux de régression de 11,6% ;
- Rémunérations : 2.021,9 milliards de FC contre 1.821,6 milliards de FC en 2015, soit un taux d'accroissement de 11,0% ;
- Fonctionnement : 982,5 milliards de FC contre 1.125,9 milliards de FC en 2015, soit un taux de régression de 12,7% ;
- Transferts aux provinces : 1.330,9 milliards de FC contre 1.325,1 milliards de FC soit un taux d'accroissement de 0,4% par rapport à 2015 ;
- Investissements : 2.011,7 milliards de FC contre 2.768,7 milliards de FC en 2015, soit une diminution de 27,3% ;
- Dépenses exceptionnelles : 556,3 milliards de FC contre 203,6 milliards de FC en 2015, soit un taux d'accroissement de 173,2% dû essentiellement à l'impact des opérations électorales.

Tableau 2. Synthèse des dépenses par grandes fonctions, en FC

Grandes Fonctions	Crédits votés en 2015	Taux	Crédits prévus en 2016	Taux
Services Généraux	25 038 702 268 89 7	33,54%	28 620 949 678 040	39,72%
Défense	451 638 050 857	6,05%	481 410 086 494	6,68%
Ordre et sécurité publics	783 329 448 946	10,49%	532 416 271 299	7,39%
Affaires Economiques	1 613 506 167 404	21,61%	1 336 813 853 974	18,55%
Protection de l'environnement	43 102 715 035	0,58%	18 761 734 087	0,26%
Logement et Equipements collectifs	154 814 107 087	2,07%	75 903 189 112	1,05%
Santé	656 303 671 277	8,79%	649 496 731 638	9,01%
Religion, culture, sports et Loisirs	56 807 845 634	0,76%	73 007 326 351	1,01%
Enseignement	1 094 633 599 813	14,65%	1 101 741 631 181	15,29%
Protection Sociale	107 642 880 391	1,44%	73 452 000 098	1,02%
TOTAL	7 465 648 713 234		7 205 097 792 274	

Analyse :

- Au-delà de la volonté politique de réduire du train de vie des institutions, ce qui est tout à fait louable, néanmoins nous remarquons que les réaffectations dans les secteurs sociaux n'atteignent pas la hauteur des engagements pris par le Gouvernement tant au niveau national qu'international.

Dans notre rapport d'analyse 2015, nous avons demandé au Gouvernement d'atteindre 12% en 2015 et 15% en 2016 en ce qui concerne le secteur de la santé à titre illustratif. Ces résultats sont loin d'être atteints.

- La différence qui ressort de la réduction du fonctionnement des institutions aurait pu servir à promouvoir différents postes dans les secteurs sociaux au lieu d'affecter 26,5 milliards de FC prévus au titre d'indemnité de sortie des Parlementaires. Ceci accentue les inégalités dans la prise en charge de la communauté.
- Il y a peu, précisément le 27 septembre 2015 au Nations Unies, notre pays venait de s'engager en adoptant les Objectifs de Développement Durable.

Lequel objectifs qui font office de la feuille de route pour l'élimination de la pauvreté, des inégalités et du changement climatique à l'horizon 2030. Le budget actuel aurait prévu un début de prise en compte de ces différents objectifs.

- Dans le processus d'adoption des ODD, il a été recommandé une mobilisation des ressources internes à l'issue de conférence sur le financement à Addis Abeba au mois de juillet 2015, autant toute les analyse converge vers une corruption endémique, une fraude fiscale systémique et le coulage de recettes publique n'ont jusque-là pas trouver des solutions si nous analysons le budget à cet égard.

V.2. ANALYSE SECTORIELLE

V.2.1. Secteur de la Sante Publique

Le secteur de la Santé publique est traité en 2 points importants à savoir : les constats et les analyses.

Tableau 3. Ventilation du Budget de la santé

	LIBELLE FONCTION	MONTANT	%
SANTE		649 496 731 634 FC	9,01
07110	Produits pharmaceutiques	7 800 818 458 FC	0,11%
07120	Matériels médicaux	16 712 850 775 FC	0,23%
07130	Prothèses et appareils médicaux	212 227 270 FC	0,00%
07210	Services de médecine générale	347 859 927 FC	0,00%
07220	Services de médecine spécialisée	2 549 174 254 FC	0,04%
07240	Services paramédicaux	1 427 911 079 FC	0,02%
07310	Hôpitaux généraux	17 793 651 033 FC	0,25%
07320	Hôpitaux spécialisés	4 086 141 874 FC	0,06%
07330	Maternités et dispensaires	4 371 365 743 FC	0,06%
07410	Prévention	170 728 488 448 FC	2,37%
07420	Vaccination	88 875 864 FC	0,00%
07430	Lutte contre les épidémies	163 567 834 820 FC	2,27%
07500	Recherche-développement dans le domaine de la santé	2 490 164 137 FC	0,03%
07600	Autres affaires concernant la santé	257 319 367 952 FC	3,57%

a. Constats

La société civile après analyse du Projet de Loi de Finances 2016 a fait les constats suivants :

1. Le budget du ministère de la santé pour l'année 2016 est de 9,01 %, ce qui est une légère augmentation par rapport au budget 2015 qui représentait 8,90 % du budget national.

Ceci signifie que :

- a. Malgré cette légère augmentation, il y a non prise en compte des engagements régionaux contenus dans les accords d'Abuja où la RDC s'est engagée d'allouer une part d'au moins 15% du budget national à la santé ;
 - b. Il n'y a pas de réelle évolution dans la prise en comptes des droits économiques, sociaux et culturels (Desc), dont le Pacte international y relatif, ratifié par la RDC, exige la prise des mesures progressives pour sa mise en œuvre.
2. Si nous prenons un nombre total d'habitant d'environ 70 millions, nous constatons que le budget alloué à la santé représente 9.278,524 FC soit 10.08 \$US par habitant annuellement. Ce coût est très faible, et peut favoriser l'augmentation du taux de mortalité dû à certaines maladies comme le paludisme ;
 3. Le montant réservé aux produits pharmaceutiques et matériels médicaux est de 24 513 669 223 FC (code 07110-07120/document 6 : développement par titre des crédits de l'exercice 2016), rapporté au nombre de Zones de Santé (515), représente un montant de 47 599 357.73 FC (soit 51.738,41 \$) par zone de santé par année. Une légère amélioration dans la prise en charge de la couverture moyenne de la santé des citoyens dans la Zone;
 4. Le projet de loi des finances 2016 ne prévoit pas les moyens pour les dépenses de la rubrique investissements sur ressources propres dans le secteur de la santé. Tandis que les ressources propres du secteur de la santé sont à majorité affectées à la rubrique rémunération, soit 157 904 309 008 FC, ou 133, 8 %.

Il s'en suit que malgré la faible augmentation du budget de la santé pour l'exercice 2016 (9,01%), les Objectifs Millénaires pour le Développement (OMD) 4, 5 et 6, restent difficilement réalisables.

b. Analyses

L'analyse du budget de la santé révèle ce qui suit :

1. Ramener la ligne budgétaire prévue pour la lutte contre les épidémies à la direction de lutte contre la maladie (DLM).
2. Le budget du secteur de la santé ne prévoit aucun crédit, pour améliorer la prise en charge médicale de la malnutrition, chez les enfants âgés de 0 à 5 ans. Pourtant cette situation reste inchangée de 2010 jusqu'à ce jour.
3. Ce budget est essentiellement affecté vers le fonctionnement et la rémunération.
4. Il ne permet pas de réduire de manière significative la mortalité infantile. On retient qu'en 2015 le budget de la santé était à 8,2 % du budget national, mais la mortalité infantile était de 500 000 décès par an soit un décès par minute (cf. PNDS, page 20).
5. le projet d'équipements des structures sanitaires n'apparaît pas clairement dans ce budget de la santé.
6. Le budget accordé à la Direction d'études et planification (DEP) (2 138 737 660 Fc) est supérieur à celui de la Direction de lutte contre la maladie (DLM) (1 999 764 980). Ce qui dénote une inadéquation en ce qu'il accorde plus des ressources à la DEP qui est un service d'appui, plus tôt qu'à la DLM qui est un service stratégique et opérationnel du secteur de la santé en RDC.
7. Nulle part dans le budget du secteur de la Santé ne figure le crédit du Programme National de Transfusion Sanguine (PNTS).

c. Recommandations

1. Relever le budget de la santé à plus au moins 12% du budget national en 2016, pour ensuite le ramener à 15% en 2017, dans le but de respecter les engagements régionaux et internationaux pris par le Gouvernement notamment celui d'Abuja qui exige que le budget alloué à la santé soit d'au moins 15% du budget national ;
2. Affecter plus des crédits à l'investissement, par rapport au budget de fonctionnement et celui de la rémunération ;
3. Allouer un budget important à la DLM qui est une structure stratégique et opérationnelle, plus tôt qu'à la DEP qui n'est qu'une structure d'appui ;
4. Tracer de manière claire la ligne budgétaire des investissements sur les ressources propres dans le secteur de la santé ;
5. Lutter contre les IST, VIH, la malnutrition chez les enfants de 0 à 5 ans, les maladies endémiques (paludisme, tuberculose, etc.) et l'amélioration de la santé maternelle afin de réduire les taux de la mortalité infantile et maternelle en RDC ;
7. La lutte contre les épidémies devrait être une priorité nationale à régler d'abord sur ressources propres et les partenaires au système de santé ne peuvent venir qu'en appui.

V.2.2. Secteur de l'éducation nationale

Le secteur de l'éducation étant prioritaire, l'analyse du projet de budget y relatif va être axée sur les approches genres et des droits humains, notamment, les droits sociaux, économiques et culturels.

Elle comprend trois parties, à savoir :

- Les constats
- L'analyse proprement dite et
- Les recommandations

a. Constats

- Concernant la construction des écoles, la politique du Gouvernement prévoit la construction de 1000 écoles par an, alors le Premier ministre, en réponse aux débats sur la recevabilité du projet de la LOFIP 2016 au

Parlement, n'a fait état que du bilan de 500 écoles construites à ce jour sans en déterminer la cartographie;

- Le nombre des enseignants non payés et qui attendent leur mécanisation est en augmentation alors que le gouvernement prétend continuer la construction des écoles avec des enseignants qui demeurent à ce jour impayés.
- Le budget alloué à l'éducation nationale est augmenté de 14,09% du budget global en 2015 à 15,29 % en 2016, soit une augmentation de 1,2 %. Il ressort que le Gouvernement a respecté les engagements de Dakar; mais compte tenu du budget global qui est minoré en 2016, ce pourcentage risque de ne pas avoir l'impact escompté, surtout lorsque l'on sait que l'exécution du budget en RDC ne dépasse pas 50 %. D'où une éventuelle majoration devrait être envisagée à moyen terme;
- Le budget de l'éducation en provinces a péniblement baissé de 47,4 % avec comme conséquence la violation des DESC ;
- La hausse du taux d'allocation à l'éducation s'explique par la création de structure de l'ETP ;
- Concernant la promotion du genre et l'amélioration du statut de la femme et de l'enfant, qui est l'un des éléments des objectifs du budget du pouvoir central, le taux du budget alloué a sensiblement baissé de 73,96% soit 49 412 224 962 en 2015 et 12 864 643 611 en 2016.
- La structure du budget ressort que 10,28 % sont affectés à d'autres affaires concernant l'enseignement" et moins de 5% seulement sont affectés à l'enseignement proprement dit, primaire, secondaire, technique, professionnel et universitaire

Tableau 4 : Indicateur de l'évolution du budget de l'éducation 2015-2016

SERVICES	ANNEE 2015	ANNEE 2016	ECART	STRUC (%)
EPSP	624 774 541 616	694 443 147 544	69 701 605 928	11,15%
INSPECTION GENERALE	4 862 657 584	4 952 098 614	89 441 030	1,8%
COMM. NAT. DE L'UNESCO	2 921 639 252	6 652 492 489	3 730 853 237	127,69%
ESU	169 054 944 544	180 057 769 790	11002 825 246	6,5%
ED. NON FORMELLE	144 444 000	110 904 350	-33 539 650	-23,2%
ED. EN PROV	254 772 971 483	134 001 125 994	120 771 845 489	-47,4%
ETP		40 321 140 348		
RST		33 564 815 282		
Total	1056 531 198 479	1 094 103 494 411	37 572 295 932	

Tableau 5. Ventilation du budget de l'éducation

FONCTIONS/SOUS-FONCTIONS	1 101 741 631 181 FC	15,29 %
Enseignement pré-primaire	4 198 516 618 FC	0,06 %
Enseignement primaire	7 962 969 346 FC	0,11%
Enseignement secondaire général	12 284 965 543 FC	0, 17%
Enseignement secondaire technique et professionnel	131 128 263 819 FC	0,81%
Enseignement supérieur général	115 898 500 123 FC	1, 61 %
Enseignement supérieur technique, professionnel et administratif	62 183 192 413 FC	0, 86%
Formation générale et professionnelle continue pour adultes	16 271 376 781 FC	0, 23 %
Cantine, transport scolaire, infirmerie et pensionnat	2 098 853 997 FC	0,03%
Recherche-développement portant sur l'enseignement	8 835 911 721 FC	0,12 %
Autres affaires concernant l'enseignement	740 879 080 820 FC	10, 28%

b. Analyse :

- Tenant compte des données contenues dans le DSRP2 le taux d'alphabétisme reste élevé, avec une augmentation chez les femmes et le milieu rural où réside la majorité de la population. Cependant, le budget de l'éducation alloué aux provinces a baissé de 47, 4 %. Ce qui pose un sérieux problème du genre et d'accès à l'éducation pour tous.

Aussi, n'existe-t-il pas des politiques publiques d'alphabétisation susceptible

de permettre l'accès de tous à la participation citoyenne.

- Bien que le budget alloué à l'éducation ait atteint le seuil requis de 15 % par l'accord de DAKAR sur l'éducation pour tous, le budget global étant minoré et en régression de 0,7 % par rapport à 2015, n'est pas susceptible d'avoir un impact escompté dans le secteur.
- Faisant face à des défis majeurs tels que l'accroissement de l'accès pour tous à l'éducation, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de traitement de l'enseignant, etc.; le budget prévoit des réformes qui dispersent les moyens, ne permettant pas l'atteinte des objectifs fixés par le plan intérimaire de l'éducation (PIE)
- La PBAG de 2016-2018 prévoit la construction de **1000 autres écoles** pour 2016, alors que :
 - ✓ le Premier ministre, en réponse aux débats sur la recevabilité du projet de la LOFIP 2016, n'a fait le bilan que de 500 écoles construites sans en déterminer la cartographie ;
 - ✓ Le budget ne prévoit que la construction de 295 écoles essentiellement à l'Est du pays ;
 - ✓ Le budget alloué à la promotion du genre et l'amélioration du statut de la femme et de l'enfant a sensiblement baissé de 73,96% soit 49 412 224 962 FC en 2015 à 12 864 643 611 FC en 2016, alors que celles-ci font parties des Objectifs pour le développement durable (ODD) et demeurent selon la PBAG, l'un des objectifs du Gouvernement central pour 2016.

c. Recommandations

- Accélérer l'effectivité de la réforme sur la gratuité scolaire conformément à l'article 43 de la Constitution, par notamment, la suppression totale de la prise en charge des enseignants et du fonctionnement de l'école par les parents ; la contribution des parents au fonctionnement des bureaux gestionnaires ;
- Réaffecter notamment les fonds destinés aux cantines et transports scolaires et aux interventions sociales à la matérialisation de la gratuité scolaire et à

la valorisation de la fonction enseignante ;

- Veiller à ce que la distribution des manuels scolaires couvrent non seulement l'ensemble du pays, mais également que celle-ci ne soit assortie d'aucune condition;
- Nomenclaturer toutes les recettes générées dans le secteur de l'Education telles que les frais des imprimés ; les fonds de la publication de l'Examen d'Etat par Vodacom ; du Test National de Fin d'Etudes Primaires (TENAFEP) ;
- Rationaliser la création de nouvelles écoles et le recrutement de nouveaux enseignants pour éviter la situation des enseignants non payés et les Nouvelles Unités chaque année ;
- Affecter les économies générées par la bancarisation à l'amélioration des salaires des enseignants
- Veiller au strict respect des procédures en matière de passation des marchés pour le cas du projet de construction de 1000 écoles et achats d'équipements des écoles;
- Allouer au moins 55% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire ;
- Créer au moins une classe de pré-primaire (5 ans) dans chaque établissement public ;
- Garantir la transparence dans la gestion des ressources allouées à l'éducation tant au niveau national, provincial que des ETD ;
- Accorder une priorité dans l'exécution du budget de l'éducation aux objectifs phares du PIE ;
- Affecter 13 % du budget alloué au secteur de l'éducation, à l'enseignement primaire, secondaire, technique, professionnel et universitaire et 2% à autres affaires concernant l'enseignement.
- Que les frais générés par la participation des élèves aux épreuves : ENAFEP et des Examens d'Etat soient pris comme des actes générateurs de recette pour le trésor public. D'où la nécessité d'avoir des arrêtés ministériels, des gouverneurs ou des commissaires spéciaux ou encore des édits issus des assemblées provinciales.

Conclusion

Il ressort de ce qui précède, le secteur de l'éducation étant prioritaire, il y a lieu d'affecter une enveloppe consistante à l'enseignement proprement dit et assainir le secteur en vue d'atteindre les objectifs du PIE.

V.2.3. Secteur de la Sécurité

La Sécurité étant l'un des secteurs sensibles dans un Etat, elle est l'affaire de tous, elle englobe plusieurs aspects et intéresse plusieurs acteurs (Police nationale, DGM, ANR, Armée, Cours et tribunaux, etc...). Toutefois, notre analyse porte essentiellement sur la sécurité intérieure qui concerne celle des citoyens et de leurs biens, dont la Police Nationale Congolaise.

Le projet de Loi de finances de l'exercice 2016 du secteur de la sécurité a été examiné à l'instar de ceux des autres secteurs en 3 points importants qui sont les constats, l'analyse et les recommandations.

a. Constats

Dans le Projet de la Loi de finances sous examen, la Réforme de la Police Nationale Congolaise n'apparaît pas clairement, à l'instar d'autres réformes, tels que les réformes des Finances publiques, de l'Enseignement primaire et secondaire et de la Fonction publique.

Globalement, le budget du secteur de la sécurité pour 2016 connaît une baisse des dépenses de l'ordre de 22% soit 1 124 148 482 257 FC pour l'exercice 2015 et 883 730 416 364 FC par rapport au projet du budget de 2016.

Au jour d'aujourd'hui la Police nationale congolaise a réalisé une progression de plus de 55% de recettes en 2015 par rapport à 2013 (cf. tableau n°6 ci-dessous).

Tableau 6 : Recette secteur sécurité

Recettes secteur sécurité						
	Intérieur et sécurité			Police nationale		
Année	Montant prévu	Montant réalisé	Taux	Montant prévu	Montant réalisé	Taux
2013	1 000 000 000	213 819 887	0,21%	11 134 038 000	3 571 696 598	0,32%
2014	711 359 000	331 229 798	0,47%	14 920 871 000	1 216 060 806	0,08%
2015	817 862 321	211 242 318	0,26%	15 775 977 765	6 328 014 035	0,40%
2016	219 400 000			18 041 647 888		

Source : *Projet de Loi des finances 2016 Document n°6 Développement par titre des crédits de l'exercice 2016 et Document n) 5, annexe explicative d'analyse des prévisions des dépenses de l'exercice 2016.*

Commentaire :

À ce jour il est bien démontré que la Police demeure un service d'assiette avec les recettes considérables en rapport avec le tableau ci-dessus. En conséquence la Police mérite que son budget soit aussi revu à la hausse.

Le projet de loi de finances 2016 alloue au Commissariat Général de la Police un budget de l'ordre de 224 383 575 238 FC par rapport à l'exercice 2015 dont le montant s'élevait à 237 845 845 452 FC soit un écart de -13 462 270 214 FC.

b. Analyse

- Depuis 2014 et 2015 les budgets votés ne prennent jamais en compte la mise en œuvre de la réforme de la Police. C'est aussi le cas pour le projet de la loi de finances exercice 2016. Cela s'explique par le fait qu'au niveau de financement des réformes des institutions publiques, la réforme de la Police n'apparaît pas distinctement.
- Comme nous pouvons le constater, il y a une baisse considérable du crédit alloué au Commissariat Général de la Police alors que c'est la structure responsable de la mise en œuvre de cette réforme, avec tous les projets contenus dans la loi de programmation telle que promulguée en 2013. Il y a donc lieu que le crédit à allouer au Commissariat Général de la Police avec sa structure de la mise en œuvre (CRP) en collaboration avec le Comité de Suivi de la réforme de la Police (CSRP) puissent rendre les différents projets de la Police effectifs.

- Toutes les réalisations faites dans le cadre de la réforme de la Police, n'ont été qu'avec les interventions de partenaires extérieurs.
- Cependant quelques avancées sont observées dans le projet de la Loi de finances 2016, en ce qui concerne le Commissariat général de la Police, il y a la prise en compte de 16 000 impayés à cause de la bancarisation, des avancements en grade, du recrutement de 8 000 policiers, de la nouvelle configuration des 26 provinces, des effectifs 6 394 à retraiter, d'allocation fin carrière.
- Les rubriques construction, infrastructure concernent l'ensemble de provinces vu l'état de délabrement dans lequel fonctionne la Police. Il y a inadéquation entre la Police de proximité comme nouveau mode de fonctionnement et les infrastructures dans lesquelles fonctionne cette Police à travers le territoire national.
- Le Projet de Loi de finances prévoit le crédit pour le Comité de Suivi des Concertations Nationales de l'ordre de 926.063.980 FC. Ce Comité n'a jamais fonctionné, alors que le Mécanisme National de Suivi de l'Accord cadre d'Addis-Abeba fonctionne dans les conditions difficiles et précaires. Tous les organes prévus par l'ordonnance Présidentielle pour le fonctionnement de cette structure ne sont pas encore fonctionnels.

c. Recommandations

01. Que la Réforme de la police apparaisse clairement et distinctement sous la rubrique des financements des réformes des institutions publiques comme les sont les autres réformes telles que la réforme des finances, du budget, de la fonction publique et de l'enseignement primaire et secondaire.
02. Que le budget du Commissariat Général soit revu à la hausse pour lui permettre la mise en œuvre effective des projets de la réforme de la Police.

03. Que le crédit alloué au Comité de Suivi de la réforme de la Police (CSRP) comme organe de suivi et d'évaluation de la réforme soit également revu à la hausse pour un suivi permanent de la réforme.
04. Que le budget alloué pour le fonctionnement de Comité de suivi des concertations nationales estimé à la hauteur de 926.063.980 FC soit affecté au Mécanisme National de Suivi de l'Accord cadre d'Addis-Abeba pour permettre à cette structure d'accomplir valablement sa mission par rapport aux engagements nationaux issus de l'Accord cadre.
05. Que le Gouvernement respecte les engagements internationaux en faveur de pays fragile (New Deal) auxquels la RDC a souscrit à travers sa composante sécurité (PSG 2).

VI. CONCLUSION DE L'ANALYSE

Au terme de l'analyse du projet de loi de finances pour l'exercice 2016, la société civile constate qu'il se pose un sérieux problème de crédibilité budgétaire presque chaque année et cela entrave le fonctionnement des institutions, et réduit la réponse gouvernementale aux préoccupations des citoyens. L'entendement par la société civile de la crédibilité budgétaire est le même que PEFA¹, qui la définit comme l'écart entre les prévisions initiales et les réalisations en matière des recettes et dépenses.

La baisse du prix des matières premières n'a pas un impact significatif dans le budget. En 2014, par exemple, la contribution des matières premières au budget national n'était que d'environ 3,10 %. Rien n'empêche que le Gouvernement puisse diversifier l'économie, soutenir le développement de la classe moyenne afin d'élargir l'assiette fiscale².

¹ Ali Achour, Sandrine Brignonen et Michel Zounon, *Evaluation des finances publiques selon la méthode PEFA*, septembre 2007, p.27

² Pilier 2 du DSCR 2 : La diversification de l'économie, l'accélération de la croissance et la promotion de l'emploi.

Le projet du budget actuel ne prend pas en compte l'amélioration de cadre de vie et les conditions sociales de la population : l'eau, l'électricité, Assainissement du milieu, ... (cf. Tableau n° 1).

Les Organisation de la Société Civile rappellent le Gouvernement au respect des engagements régionaux et internationaux, pris notamment dans l'Accord cadre d'Addis-Abeba, la déclaration d'Abouja, la Déclaration de Dakar, les engagements du New Deal, etc.

Malgré les efforts fournis par le gouvernement, le taux d'exécution du budget n'est pas toujours satisfaisant. Par conséquent, certaines dépenses prévues et même pertinentes ne sont pas exécutées à la clôture de l'exercice budgétaire. La faible mobilisation des recettes se révèle comme un véritable handicap à l'exécution totale du budget.

Cependant, la Société Civile engagée dans la transparence des finances publiques salue la collaboration avec le Parlement et le Gouvernement, représenté par le ministère en charge du Budget, sur les avancées dans le cadre de la participation citoyenne aux étapes du processus budgétaire en RDC.

ANNEXE 1. Liste des Participants

N°	NOMS & PRENOMS	ORGANISATIONS	TEL & E-MAIL	Signature
01	Abraham DJAMBA SAMBA wa SHAKO	REGED	081 339 55 53	
02	Florimond MUTEMBA	ODEP	081 266 4685	
03	Emery MADIFUTA	SGL	081 517 19 11	
04	François LUMBALA	ODEP	081 333 11 19	
05	Valery MADIANGA	ODEP	081 667 63 17	
06	Smyd yenor MALUA	REGED	081 206 59 15	
07	Jean Marie TSHIBANDA	ASAF	081 516 16 48	
08	Christian YOMBU	REGED	081 478 06 86	
09	Rex CIUNZA	REGED	099 052 28 27	
10	John MANGA DJANGA	REGED	028 250 49 40	
11	Jacques KATSHELEWA	ODEP	081 954 22 43	
12	Giselle TSHIALA	ODEP	081 616 22 69	

13	AKATSHI Marie-Louise	ACDIC	0998160587	
14	Gabrielle PERO	CENADEP	0811706897	
15	MUKOMENE Raymonde	UEIC	0815019828	
16	Angèle MAFUTA	Cause Commune	0897856208	
17	MULIMBI Soleil	REGED	0823444201	
18	ATATAMA Guillaume	ODEP	0813674522	
19	ANDEKA Madeleine	CCNOSC	0822584741	
20	MABAYA Israël	REGED	0997811138	
21	REX CIUNZA	REGED	0990522827	
22	MALUA YENOR Smyd	REGED	0812065915	
23	MPINDU Jean Jacques	REGED	0813654403	
24	Olivier KIPULU	ODEP	0840755557	
25	Joseph BATUBENGA	REGED	0997011692	
26	Joël KILA	ECC/CJPSC	0999952398	

ANNEXE 2. Photos de l'activité



