

## NOTE D'ORIENTATION



### La gestion des finances publiques du secteur de l'épst en rdc : Evolution et défis sur la période 2019-2022

Depuis l'année 2019, le secteur de l'éducation a connu un changement significatif avec le lancement de la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base. Il est devenu encore plus évident que les ressources actuelles du sous-secteur ne sont pas suffisantes pour garantir la bonne mise en œuvre de la Gratuité du primaire dans la durée.

Dans ce cadre, la planification, préparation, et exécution budgétaire sont indispensables pour renforcer la crédibilité budgétaire, sur base de laquelle argumenter pour une hausse budgétaire et donc garantir un accès généralisé à une éducation de qualité. Pour y parvenir, quatre piliers du processus budgétaire doivent être améliorés. Il s'agit de :

**Préparation du budget :** c'est-à-dire aligner les priorités nationales aux priorités sectorielles lorsqu'elles sont pertinentes sur base d'une analyse consistante des besoins réels.

**Elaboration du budget :** via l'utilisation du budget programme et l'augmentation du niveau des allocations budgétaires du sous-secteur ;

**Exécution du budget :** via une amélioration des procédures d'exécution du budget et le renforcement des capacités du sous-secteur à distribuer les allocations exécutées sur base des besoins réels exprimés.

**Suivi budgétaire :** via la rationalisation de l'administration et le contrôle des dépenses publiques.

#### Missions de la DAF

- Elaborer les prévisions budgétaires, en collaboration avec tous les autres services du Ministère;
- Assurer l'engagement comptable, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses dans le cadre de l'exécution du budget du Ministère, Institution ou Service Public ;
- Assurer l'appui-conseil à tous les autres Services du Ministère en matière des finances, du budget et de la logistique ;
- Participer à la passation des Marchés Publics ;
- Produire les rapports périodiques d'exécution du budget ainsi que le rapport général d'activités.

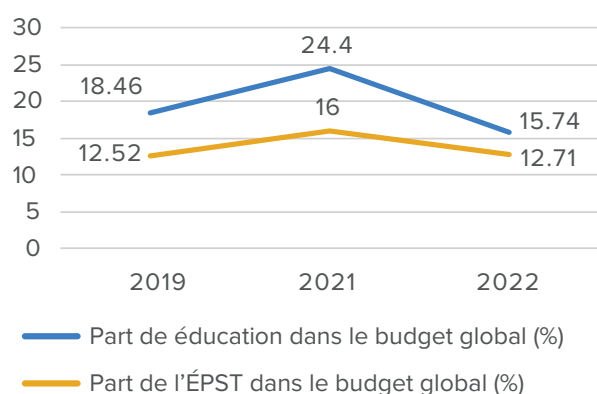
Dans cette optique, l'Etat congolais a initié en 2015 une réforme (la LOFIP) pour transformer le processus de gestion des finances publiques. La réforme délègue des pouvoirs d'ordonnancement du Ministère du Budget aux Ministères Sectoriels, ici le MEPST, qui aura ainsi le pouvoir d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses nécessaires à l'atteinte de ses objectifs, sous réserve du pouvoir de régulation des crédits budgétaires du Ministère du Budget et du pouvoir de gestion de la trésorerie du Ministère des Finances. Cela s'accompagne à terme d'une transition vers la budgétisation programmatique (« budget programme ») pour une gestion axée sur les résultats. La mise en place de cette réforme a été reportée à l'année 2023.

Afin de rendre opérationnelles ces dispositions, le Gouvernement a créé en 2017 des Direction Administrative et Financière « DAF » au sein de chaque ministère sectoriel. A partir de 2023, la DAF sera appelée à participer à l'exécution de toutes les dépenses financières, budgétaires et à gérer toutes les ressources financières et matérielles du Ministère, émanant aussi bien du Gouvernement que des différents Partenaires Techniques et Financiers.

## Un budget de l'état en dent de scie face à un accroissement des besoins

Si les analyses sur les budgets passés montrent un effort du Gouvernement dans la part réservée au sous – secteur de l'EPST, cela reste insuffisant au regard des engagements pris vis-à-vis des bailleurs de fonds (20%), mais aussi et surtout au vu des défis auquel le secteur fait face. Les budgets de l'Etat sont concentrés sur les dépenses de rémunération laissant une faible marge de manœuvre pour ce qui est des investissements. Les budgets 2019, 2020 et 2021 démontrent une augmentation des parts des budgets dédiées à l'EPST mais la ventilation interne entre les rubriques du budget reste déséquilibrée.

### Part dédiée au secteur de l'éducation et au sous-secteur de l'EPST 2019-2022 (en pourcentage)



Les données collectées pour 2022 montrent que le gouvernement n'a pas su maintenir la hausse constatée entre 2019 et 2021 de la part du budget de l'éducation dans le budget global, qui s'alignait aux 20% recommandés par le Partenariat Mondial de l'Education, et ce malgré l'engagement pris en 2014 au travers la Stratégie Sectorielle. Les importantes variations dans le budget dédié à l'éducation démontrent une faiblesse dans la maîtrise du budget du sous-secteur.

La part de l'EPST dans le budget de l'éducation est quant à elle constamment au-dessus de 66%, et atteint même plus de 80% en 2022, laissant très peu de ressources aux autres sous-secteurs (enseignement supérieur, affaires sociales, enseignement professionnel).



## L'exécution des crédits budgétaires reste un défi majeur

### A. Le besoin de mieux préparer le budget

L'étape clé en matière d'efficacité budgétaire est celle trop souvent négligée de préparation du budget. Sur base (i) d'une analyse précise des besoins réels nécessaires pour assurer une qualité des apprentissages et enseignements et (ii) d'une évaluation rigoureuse des coûts budgétaires, il convient (iii) d'établir l'ordre des priorités dans un contexte de plafond budgétaire et de ressources disponibles limitées. Ce travail de priorisation doit quant à lui se faire en cohérence avec les priorités nationales, sectorielles et sous sectorielles, sous réserve que celles-ci soient alignées.

Dans la mesure où l'essentiel du budget de l'EPST est dédié au paiement des rémunérations, la tendance est de produire chaque année le même budget, sous réserve de la hausse de l'inflation, sans que cela soit fondé sur un vrai travail de priorisation et de prise en compte des besoins.

## Les 5 étapes clés pour une analyse rigoureuse des besoins.

**Revoir et/ou compléter les normes et standards nécessaires à l'atteinte de l'objectif visé**, à savoir la qualité de l'éducation. L'objectif étant de s'entendre sur la définition et le contenu. ACCELERE!2 a contribué à revoir les normes et standards pour les Bureaux gestionnaires et les écoles<sup>1</sup>.

**L'utilisation de données fiables.** D'où l'importance d'un système structurel et endogène de collecte des données<sup>2</sup> qui pourra par ailleurs servir à une évaluation annuelle des performances (RAP) sur base du dispositif révisé<sup>3</sup>.

**Une carte scolaire opérationnelle** et mise à jour régulièrement à laquelle l'ensemble des acteurs doit pouvoir accéder dans un souci de transparence.

**Une analyse des coûts unitaires** basée sur les conditions à mettre en place pour une qualité minimale telle que celle produite par ACCELERE!2 en 2019<sup>4</sup>.

Dans l'esprit d'un budget programme, **faire ressortir l'articulation entre les résultats attendus et la nomenclature budgétaire.** Cela suppose la mise en place d'une DAF opérationnelle et qui travaille en étroit partenariat avec les autres directions et services.

Cet exercice qui devrait pouvoir se faire à tous les niveaux permettrait par ailleurs de faire ressortir les sources d'inefficience, activités et structures non pertinentes qui ne participent pas ou de façon insuffisante à l'objectif visé de qualité des apprentissages.

### B. Un problème de planification budgétaire

La planification budgétaire est la seconde étape clé qui dépend étroitement de la qualité du travail de préparation.

Une bonne planification permet une amélioration dans la répartition des ressources et subséquemment des gains d'efficacité. Or la situation en la matière a peu évolué. Beaucoup de difficultés constatées en matière de gestion des ressources financières dans le sous-secteur résultent d'un faible niveau de préparation duquel découle un manque de planification budgétaire.

A ce jour, les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) du Ministère de l'EPST ne reflètent pas la réalité des besoins exprimés au sein du sous-secteur et moins encore les besoins de financement des réformes pourtant déjà lancées. Le sous-secteur doit donc relever le défi de se doter de CDMT conformes aux besoins du sous-secteur et aux orientations de mise en œuvre des réformes lancées au sein du Ministère.

L'analyse comparative entre les prévisions budgétaires 2022 et le CDMT 2019-2022 démontre des écarts criants. Par ailleurs, les crédits affectés par le Ministère du budget ne correspondent pas au CDMT de l'EPST. Ce décalage souligne la maîtrise de planification budgétaire, ainsi que des outils de planification administrative et l'inadéquation par manque de réalisme entre la planification stratégique et les ressources effectivement disponibles (SSEF, PAO, mise en œuvre des réformes).

Le sous-secteur doit donc fournir des efforts considérables pour établir les liens entre les projections budgétaires contenues dans les plans d'actions indicatifs de mise en œuvre de la SSEF, les besoins des différents PAO qui en découlent et le CDMT adopté de commun accord avec le ministère du Budget. Cet exercice permettra de baliser la route pour le lancement du budget programme.

### C. Un problème de planification des dépenses

Après la notification par le Ministère du Budget aux ministères sectoriels de la Loi de Finances<sup>5</sup> promulguée par le Président de la République, le MEPST doit présenter une planification mensuelle de toutes ses dépenses, dite Plan d'Engagement Budgétaire (PEB). Cette planification doit suivre une limite de fonds disponibles par trimestre qui est souvent en décalage avec les besoins spécifiques des sous-secteurs. Ce décalage est lié à plusieurs difficultés :

- Dans le cas des années 2018 et 2019, le MEPST a démarré l'année en utilisant des crédits provisoires. Ces crédits sont attribués de façon unilatérale par le Ministère du Budget sans concertation avec le MEPST et donc sans tenir compte des besoins de financement identifiés, qui sont généralement supérieurs aux fonds prévus par les crédits provisoires.

<sup>1</sup> Cf. doc sur les normes et standards

<sup>2</sup> Cf. Policy Brief Accelere !2 sur la Gouvernance des données.

<sup>3</sup> Cf. Policy brief sur la RAP

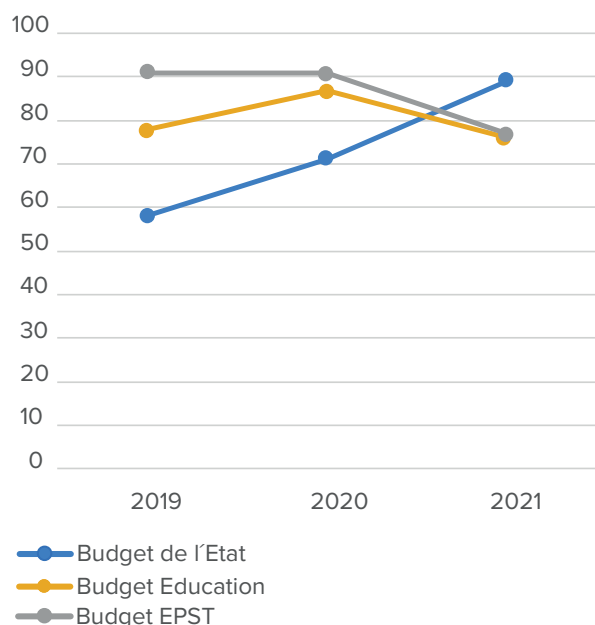
<sup>4</sup> Références Etudes de coût

<sup>5</sup> Officialisation du budget proposé par les ministères sectoriels, actualisé avec les enveloppes limites du ministère de Budget, et voté par le parlement.

- En général, les agents du MEPST sont confrontés à un problème de temporalité : les informations nécessaires pour établir les PEB sont souvent partagées tardivement, parfois à la fin du trimestre concerné. Le sous-gestionnaire de crédit reçoit les informations trop tard pour avoir le temps nécessaire pour émettre l'ensemble des bons d'engagements prévus.

Ces deux difficultés ont eu des impacts significatifs sur le fonctionnement de plusieurs directions stratégiques du MEPST telles que la DEP, la DAF ou la DIGE. D'autres dépenses, telles que le paiement des primes de surveillance et de corrections de l'examen d'état et du TENAFEP, ont souffert de cette procédure.

**Pourcentage d'exécution des budgets de l'Etat, et des budgets éducation et EPST de 2019-2021.**



Ces défis impliquent que les budgets ne sont jamais exécutés entièrement. Cette situation peut être maîtrisée par la préparation d'une planification mensuelle des dépenses tenant compte des priorités du sous-secteur, et en s'assurant que les bons d'engagement de fonds sont élaborés dans la transparence et à l'avance. Cette dynamique est progressivement mise en place au sein du MEPST, mais elle doit être encore renforcée afin de pallier aux difficultés persistantes.

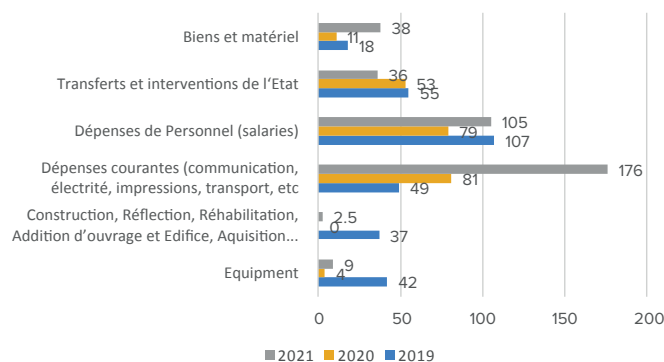
**D. Un problème d'arbitrage dans l'engagement et l'exécution des dépenses**

La décision étant laissée à la discrétion du Ministère du Budget, **l'accord ou le rejet d'une requête de dépense n'est pas toujours en lien avec les activités prioritaires du Secteur.** Certains types de dépenses sont presque toujours rejetés (financement de missions par exemple), et le traitement des demandes faites juste après le traitement d'un autre paiement important au MEPST (par exemple après l'organisation des examens), se fait systématiquement en retard.

Bien que les exécutions budgétaires du sous-secteur en 2019-2021 aient été fortement influencées par la mise en œuvre de la gratuité, le rejet des requêtes de dépense du MEPST a continué. Les PEB étant disponibles trop tard, le Ministère du Budget ne peut que continuer à engager des fonds sur base des activités qu'il estime prioritaires. Dans le cas du secteur Education, le Ministère du Budget place systématiquement la priorité sur le paiement des salaires du personnel, les épreuves certificatives (Examen d'Etat et TENAFEP), et la Journée Nationale de l'Enseignant.

L'exécution des dépenses liées aux investissements en biens et matériels, constructions, réhabilitations, reste très modeste. Les dépenses liées aux frais de fonctionnement des directions stratégiques sont quant à elles très fréquemment rejetées.

**Taux d'exécution du budget par catégorie de dépense (en pourcentage)**



Source : DAF et Rapport d'exécution budgétaire MEPST 2017, 2018

Le problème de répartition des fonds est en partie lié à un problème de répartition des dotations (au niveau de la planification), **mais il se trouve accentué au cours des différentes étapes du cycle budgétaire** (engagement, liquidation et paiement).

En effet, à chaque étape du cycle budgétaire, un écart se creuse entre les domaines de dépenses jugées prioritaires et les autres. Des retards vont ainsi s'accumuler au niveau du traitement des ordonnancements, des bons d'engagement etc, jusqu'à mener à un probable rejet de la requête.

## E. Un problème de transparence et de traçabilité

Bien que les informations budgétaires soient publiées, la présentation du Ministère du Budget empêche un examen efficace : les données sont en effet présentées sous des nomenclatures différentes qui empêchent la comparaison (par exemple, la nomenclature utilisée pour les négociations de préparations budgétaires n'est pas la même que celle utilisée pour la présentation des données d'exécution trimestrielle). L'information est fournie avec un niveau d'agrégation ne permettant pas un suivi efficace des engagements et des dépenses. Cela a contribué à **limiter les capacités d'analyse de la DAF.**

Les mêmes problématiques de transparence et de traçabilité se retrouvent au niveau provincial : la base de données du budget est centralisée par le Gouvernement, rendant très difficile la collecte de données budgétaires par les Ministères Provinciaux de l'Éducation.

De plus, la problématique de traçabilité est vivement accentuée par le recours important à la procédure de mise à disposition des fonds, tant au niveau central qu'au niveau provincial. En effet, en cas d'utilisation de cette procédure, les agents de la DAF n'ont accès qu'au seul bordereau de paiement, sans pouvoir être informés en amont et retracer l'origine de la dépense.

## Vers une culture de la planification et de la redevabilité

Les dispositions prises en préparation de l'entrée en vigueur de la réforme des finances publiques montrent d'ores et déjà des signes encourageants, notamment grâce à l'introduction de certaines innovations :

### a. Vers une culture de planification budgétaire stratégique et participative

ACCELERE !2 a renforcé les capacités des agents de la DAF et des Ministères Provinciaux, et obtenu la mise en place d'une TaskForce finances publiques en 2018-2020 qui a permis **l'émergence d'une culture de planification budgétaire.**

En 2017, la DAF du MEPST a préparé pour la première fois **le budget du Ministère**, via un processus participatif interne, avec l'appui d'A !2 : chaque Direction est venue défendre ses prévisions, et la Société civile a pu prendre part à l'analyse des prévisions avant la conférence budgétaire. En 2019, le MEPST a développé son Cadre de Dépenses de Moyen terme (2020-2022), nourri par les directions techniques.

Une **meilleure communication** a émergé entre les principaux acteurs afin de veiller ensemble à la bonne

gestion financière du secteur et à collaborer avec les Ministères de Budget et de Finances pour l'amélioration du taux d'exécution des dépenses non salariales.

La collaboration avec les sous-gestionnaires de crédit du Ministère, le Conseiller financier mais aussi avec la Direction de la Programmation du Ministère du Budget est une condition sine qua none pour que la DAF puisse mettre en œuvre ses missions. Cette mise en commun a permis à la DAF de progresser dans l'exercice de ses attributions, notamment dans son rôle d'interlocuteur technique du ministère en matière du budget vis-à-vis des autres ministères.

A ce jour, le lien entre les outils de planification stratégique (travail de la DEP), et planification budgétaire (travail de la DAF) ainsi qu'avec les Sous-gestionnaires des crédits et les conseillers financiers doivent **encore se renforcer.**

### b. La participation citoyenne au débat budgétaire

Le renforcement des capacités d'analyses des finances publiques auprès de la société et des membres des Assemblées provinciales est primordial pour que ces acteurs puissent se saisir de l'enjeu démocratique de la gestion des finances publiques. Toutefois, il est nécessaire de s'assurer que la société civile a accès aux informations de manière transparente. Cela passe d'abord par un plus haut niveau de désagrégation dans la présentation des données financières. La transition vers un « Budget programme », jouera également un rôle important dans l'analyse du lien entre les objectifs, les ressources et les dépenses et la capacité des acteurs à interpellier le gouvernement lorsque ce lien n'est pas manifeste.

L'amélioration du contrôle budgétaire doit se faire au travers d'une évaluation par la société civile du taux d'exécution budgétaire et de l'utilisation des ressources (qualité et utilisation). Cela suppose que la société civile soit formée, à tous les niveaux pour être capable d'interagir et demander des comptes aux différents responsables.

## Vers une crédibilité budgétaire renforcée

Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, quand bien même les besoins sont connus de tous, le besoin de crédibilité budgétaire est fondamental. La crédibilité budgétaire passe par une analyse des besoins, une préparation et planification budgétaires efficaces fondées sur base une priorisation, afin de faire coïncider au mieux ressources et objectifs visés. La RDC a pris des engagements internationaux en matière d'éducation primaire notamment, les besoins sont connus de tous, mais sans crédibilité et discipline budgétaire, dans un contexte d'immenses besoins, il est peu réaliste de penser que les négociations budgétaires puissent se faire en faveur des priorités du secteur.

### a. Des étapes clés ont déjà été franchies

Certaines étapes clés ont été franchies avec la mise en place de la DAF, le renforcement de capacités de ses équipes, la préparation d'un budget programme, le développement d'habitudes de travail et échanges entre la DAF et la société civile, le développement d'outils de planification et de stratégies provinciales de l'éducation dans certaines provinces, l'évaluation du coût de l'éducation, la révision d'un certain nombre de normes et standards, l'identification de sources potentielles d'efficacité et efficacité<sup>6</sup>, etc.

#### Mise en place de la DAF au sein de l'EPST : étapes clés et leçons apprises

A partir de 2016, ACCELERE!2 a appuyé la mise en place de la Direction Administrative et Financière (DAF) au sein du Ministère de l'EPST. Bien que voulue par le ministère de la Fonction Publique et faisant partie d'une des réformes clés de la LOFIP, l'installation de la DAF a connu des débuts difficiles faisant face à des résistances multiples de la part des directions mêmes du ministère et également de la part des sous gestionnaires de crédit.

#### Le travail d'appui a la mise en place de la DAF s'est articulé autour de cinq axes :

- **Installation physique.** Interactions avec les autorités concernées pour expliquer l'importance de mettre un local à disposition de la DAF. Puis avec l'appui du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques, négociations pour doter l'équipe du matériel nécessaire.
- **Assistance technique.** Au travers une assistance long terme à plein temps pendant 2 ans puis perlé et enfin sur base des besoins, ACCELERE!2 a pu accompagner la DAF dès sa mise en place. Ce travail d'accompagnement technique a permis une montée en capacité des équipes. Cela a permis aux équipes de se préparer pour les conférences budgétaires de 2017 et 2018, puis progressivement de les accompagner dans le passage d'une logique budget moyens vers une logique de budget programme.
- **Outils.** Des outils de suivi de gestion ont été mis à disposition de l'équipe pour produire notamment un rapport d'exécution budgétaire annuel. La DAF a également été accompagnée dans la production d'un plan de travail.

- **Concertation.** Pour permettre à la DAF de jouer son rôle, un cadre de concertation a été mis en place via la création d'une Task Force qui a progressivement permis l'intégration de la DAF dans le processus budgétaire et la modification des procédures lui permettant de jouer son rôle. Cela a permis également de faire face aux résistances créées par les sous gestionnaires de crédit.

- **Gestion du changement.** La mise en place de la DAF n'était pas forcément perçue comme une avancée positive par un certain nombre d'acteurs. ACCELERE!2 a donc largement communiqué autour de l'importance de mettre en place la DAF, de lui donner des moyens. Le projet a également aussi contribué à créer un espace en intégrant la DAF à toutes les activités organisées de sorte à lui donner de la visibilité. Des espaces de dialogue ont été créés pour permettre à sa direction d'expliquer son rôle et ses objectifs.

**De cette expérience, au-delà de la dimension purement technique et du besoin de construire la crédibilité de la nouvelle équipe, le besoin de 'travailler politiquement' en termes d'accompagnement du changement via une communication ouverte et systématique a été essentiel pour la réussite.**



<sup>6</sup> Cf. Policy brief sur la rationalisation des BGs

## Quelles sont les prochaines étapes ?

### Renforcer la crédibilité budgétaire pour justifier d'une augmentation d'allocation du budget de l'éducation à 20% voire 22% du budget total

- Financer la Gratuité de l'éducation primaire tout en garantissant la qualité de l'éducation va demander des investissements importants en termes de construction de salles, d'allocation d'écoles et de salaires d'enseignants, ainsi que d'équipements matériel scolaire etc .
- La crédibilité budgétaire doit être renforcée en basant le budget sur une analyse des besoins, une planification budgétaire fondée sur les objectifs visés par le pays en termes de qualité des apprentissages et d'accès universel à l'éducation.

### Augmenter le niveau d'exécution des dépenses non-salariales

- Au niveau central, le DAF, les Sous-gestionnaires de crédit, le Conseiller financier du Ministre et le Contrôleur budgétaire doivent travailler en étroite collaboration pour produire un plan d'engagement des dépenses et le suivre. Ainsi, les Ministères des Finances et du Budget disposeront à l'avance d'une liste détaillée des principales activités du programme, de leurs coûts et de leur calendrier.
- Au niveau provincial, le PROVED, le Sous-gestionnaire de crédit du gouverneur et les délégués des ministères provinciaux de l'Éducation et du Budget-Finance doivent travailler ensemble pour produire un plan d'activités et le suivre.

### Améliorer le contrôle du budget et de son exécution

- Il est primordial d'assurer le fonctionnement d'un cadre permanent de concertation entre la DAF et tous les acteurs impliqués dans les opérations financières. Il est également essentiel d'impliquer la DAF dans toutes les questions liées à la gestion de finances du Ministère de l'EPST
- Au niveau provincial, les acteurs doivent avoir plus de clarté sur le budget dont ils disposent, comment prioriser les dépenses et comment les engager.

### Réduire les gaspillages de ressources

- la DAF, en collaboration avec le Conseiller financier et le Contrôleur budgétaire, doivent être responsables pour vérifier l'ensemble des dépenses et leur utilisation, pour ainsi réduire les éventuels gaspillages, en lien avec le SECOPE et tout autre acteur.
- Tous les acteurs en lien avec le développement et l'exécution du budget doivent rendre compte de manière transparente sur son utilisation.

Ce document a été produit dans le cadre de la mise en oeuvre de l'activité 2 du Programme ACCELERE!2. ACCELERE!2, mis en oeuvre par Cambridge Education, vient en appui à la réforme du système éducatif congolais avec le soutien financier de la Coopération britannique (UKAID) et de l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

Pour plus d'information: [Virginie.briand@mottmac.com](mailto:Virginie.briand@mottmac.com); [mathilde.nicolai@camb-ed.com](mailto:mathilde.nicolai@camb-ed.com).  
ou visitez : <https://accelereeducationrdc.org/>