

Katanga
building trust
 reforming school fees
 building alliances
 Improving Service delivery
 Learning outcomes
 Theory of change
 Educational outcomes
 Conflict sensitive
 Interim Education Plan
 design
 Accountability
 risk mitigation
 Kasai Occidental
 embedded support



ACCELERE!2
 Accès Lecture Réention Redevabilité
 Programme d'appui à la réforme du secteur de l'éducation en RDC

Policy Brief ...

Ministry of Education
 oversight and accountability
 flexibility
 strengthening systems and capacity
 data driven
 impact
 Influencing policy
 costed strategy
 replicability
 Teacher professional development
 sufficient funds
 Schools
 surveys inception
Technical Assistance
 Education sector strategy
 Use of data
 Evidence
 Do not harm
 Alignment
 Political economy
 good practices
 Capacity
 sequencing
 Quality assurance
 Communication
 School grants
 civil service reform
 coherent approach
 Administration
 better understanding
 budgeting
 Independent observatory for Education
 pilots
 entry points
 lessons learnt
 Inspection and Supervision
 positive incentives
 Informal payments
 Equateur
 teacher salary
 innovation, new ideas
 diagnostic surveys
 social monitoring Equity
 Parents Associations
 needs assessments
 Capacity development
 Faith based organizations
 Oversight
 Teachers
 public expenditure
 school performance
 Value for money
 Finance
 problem solving
 Policy
 sustainability
 Logirane
 quick wins
DFID Education Governance Programme
 Decentralization
 Kasai Oriental
 Gender
 Quality of public education service
 USAID
 Framework
 consulting with stakeholders
 Strategic planning
 responsive to changes
 success
 cost-effective
 Incentives
 Research and learning
Statistics
 School based management committees
 Monitoring and Evaluation
 Civil society organisations
 Local education authorities
 Human resource Management
 Scale-up
 Teachers' Unions
 direct contact
 norms and standards

La gestion des finances publiques : évolution et défis sur la période 2017-2018

La disponibilité effective d'un financement public est capitale pour garantir un accès généralisé à une éducation de qualité. Le financement a un impact direct sur de nombreux aspects d'une politique éducative, allant de la capacité à construire des établissements accessibles et garantissant un bon environnement d'apprentissage, à la présence d'enseignants formés et la capacité à encadrer et évaluer la qualité des services disponibles.

Cette disponibilité repose sur plusieurs facteurs :

- Le niveau d'allocation de fonds publics au secteur
- La capacité de ce secteur à distribuer cette allocation selon les besoins réels
- La capacité d'exécuter les dépenses en conséquence et d'assurer un suivi efficace de sa mise en œuvre.

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 de Budget aux Ministères Sectoriels, ici le Ministère de l'Education Primaire, Secondaire et Technique (MEPST). Le MEPST devenant Ordonnateur 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 d'un passage, à terme, à la budgétisation programmatique (« budget programme ») et à 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.

Défi n°1 - DES ALLOCATIONS EN STAGNATION FACE A UN ACCROISSEMENT DES BESOINS

Un budget central encore en deçà des besoins

Si les analyses sur les budgets passés montrent un effort du Gouvernement dans la part réservée au sous – secteur de l'EPST (voir Tableau1), cela reste insuffisant au regard des engagements pris vis-à-vis des bailleurs de fonds (20%), mais aussi et surtout aux vues des défis auquel le secteur fait face.

Tableau 1 : Pourcentage du budget de l'Etat dédié au secteur de l'éducation entier, et au sous-secteur de l'EPST

Rubriques	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Part du Sous-secteur EPST dans le budget du Gouvernement	5.20%	6.73%	6.55%	8.12%	7,78%	8,38%	12,36%	8,88%	10,63%	12,5%
Part du secteur Education	7.78%	9.86%	11.12%	11,40%	11,37%	11,54%	17,87%	11,81%	14,41%	18,3%



Depuis 2012 la part du budget allouée à l'éducation est restée stable autour de 11%, alors que le secteur a connu dans le même temps une forte augmentation de la population scolarisable, avec un accroissement moyen estimé à 45 800 nouveaux élèves chaque année, qui amène un besoin accru en infrastructures, en équipements et en ressources humaines.

Les budgets provinciaux ne sont pas à la hauteur des enjeux

Cette situation de forte contrainte budgétaire sur le secteur se retrouve également au niveau provincial. En effet, l'analyse des budgets d'un échantillon de 6 provinces en 2018 montre que la part allouée à l'éducation ne dépasse pas les 6% du budget provincial total, à l'exception d'une nette progression observée dans les provinces du Haut Katanga et du Kasai-Central

Cet enjeu est directement lié au processus de décentralisation. A ce jour l'organisation du système éducatif reste complexe. Il s'agit d'une organisation officiellement décentralisée mais en réalité déconcentrée et fortement hiérarchisée, avec de multiples niveaux d'autorités et différents régimes de gestion (conventionnés et non-conventionnés), qui ne suivent pas les mêmes directives en termes de financement. Le secteur provincial est tout particulièrement confronté à deux contraintes :

- Une contrainte exercée au niveau central : certaines dépenses, dont les dépenses de salaires du personnel et les dépenses d'investissement pour la construction d'établissements scolaires, sont exécutées directement par le niveau central. Concernant les constructions, toutes les passations de marchés sont gérées directement par le Ministère du Plan, sans que ni le MEPST ni les

autorités provinciales ne soient associées à ces processus.

- Une contrainte exercée directement par les autorités provinciales : les dépenses laissées sous la responsabilité de la province sont centralisées par le gouvernorat. On note au cours des trois dernières années une forte tendance de la part des gouverneurs à contourner les procédures mises en place pour gérer la chaîne des dépenses, en ayant recours à la procédure dite de Mise à Disposition de fonds (MAD). Lorsque les fonds sont dépensés via la procédure de MAD, l'information relative à cette dépense est très limitée. Le Ministère provincial de l'Education n'est souvent informé qu'a posteriori de ces dépenses. Le recours à cette procédure est en principe limité par la loi : la MAD est une procédure d'exception d'octroi d'avance de fonds permettant aux services de faire face à des menus dépenses de fonctionnement. Cependant elle reste régulièrement pratiquée dans les provinces.

Pour ces raisons, la gestion financière est souvent déconnectée d'une analyse approfondie des besoins ou des priorités identifiées au niveau du Ministère provincial de l'Education.

Tableau 2 : Part de de l'éducation dans les budgets provinciaux en 2017 et 2018

PROVINCES	Part du Budget Provincial (%)		Différence 2017-18 (en point de %)
	2017	2018	
KASAI-CENTRAL	5%	11%	+6
HAUT-KATANGA	5%	10%	+5
LUALABA	9%	3%	-6
SUD-UBANGI	5%	3%	-2
EQUATEUR	3%	2%	-3
KASAI-ORIENTAL	2%	2%	0

L'EXECUTION DES CREDITS BUDGETAIRES RESTE UN DES DEFIS MAJEURS

A. Un problème de planification des dépenses

Après la notification par le Ministère du Budget aux ministères sectoriels de la Loi de Finances 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 distribution 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 agissant simultanément :

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

Ces deux difficultés ont eu des impacts significatifs, principalement pour le fonctionnement de plusieurs directions stratégiques du MEPST. 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.

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 ces problèmes.

B. 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 pour l'organisation de l'examen de fin d'études secondaires – EXETAT), se fait systématiquement en retard.

Bien que les exécutions budgétaires en 2017/2018

soient fortement influencées par le processus électoral, le rejet des requêtes de dépense du MEPST n'est pas inhérent aux processus électoraux, mais vient avant tout d'un problème institutionnel : la chaîne de dépense prévoit qu'un arbitrage pour identifier les dépenses prioritaires soit réalisé par le Ministère du Budget sur la base du PEB.

Cependant, les PEB sont souvent rendus disponibles trop tardivement. Dans ces situations, le Ministère du Budget ne pouvant accéder à une nouvelle enveloppe de dépenses fournie par le Ministère des Finances, continuera d'engager des fonds uniquement sur les activités qu'il estime prioritaire. Dans le cas du secteur Education, le Ministère du Budget place systématiquement la priorité sur le paiement des salaires du personnel, l'examen d'Etat et TENAFEP, et la Journée Nationale de l'Enseignant.

Ainsi, l'analyse budgétaire des trois dernières années a montré que, après la réalisation d'un paiement important pour satisfaire à l'une de ces priorités (en premier lieu les salaires), les autres demandes de dépenses se voient la plupart du temps rejetées. Les dépenses liées aux frais de fonctionnement de directions stratégiques sont par exemple systématiquement négligées.

Année 2018 : Un contexte électoral non favorable au secteur

L'exécution du budget 2018 a été fortement influencée par le processus électoral : 35,74 % seulement des demandes de dépenses par les bons d'engagement du MEPST ont été payées cette année-là. Le taux de décaissement en faveur des dépenses non salariales est resté faible, bien qu'il soit passé de 5,06% en 2017 à 19,37 % pour

Tableau 3 : Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement de quelques directions centrales

Directions / Entités	Taux d'exécution	
	2017	2018
Etudes et Planification	0%	0%
Ressources humaines	0%	0%
Administrative et Financière	0%	2,0%
Secrétariat général	9,8%	34,3%
Inspection générale	44,0%	20,0%
Cabinet du Ministre	16,4%	25,0%

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

Les dépenses des activités phares sont engagées par le biais de l'Inspection Générale et du Secrétariat Général. Elles sont exécutées avec des taux ne dépassant pas 50%, tandis que les dépenses des directions durant la même période ne sont pas exécutées.

C. Un manque d'adéquation entre priorités budgétaires et besoins du système

Ces défis ont des répercussions directes sur la répartition de l'enveloppe allouée à l'EPST. En effet, si l'EPST reste le sous-secteur majoritaire dans la part du budget allouée à l'éducation – en 2018, l'EPST représentait 74,4% des fonds alloués pour le secteur de l'Education – cela est avant tout reflété dans la priorité donnée à la rémunération des agents (surtout enseignants). En revanche, les dépenses hors-rémunération sont restées très faibles :

Tableau 4: Taux d'exécution du budget national de l'EPST par rubrique en 2018

Rubrique	Equipements	Constructions, réfections, réhabilitations	Dépenses de prestations	Dépenses de personnel	Transferts et interventions de l'Etat	Biens et matériels
Taux d'exécution 2018	27.4%	0.20%	11.0%	102.10%	11.50%	200.30%*

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.

Une priorisation biaisée : Sur le budget central de 2018, les dépenses de personnels représentaient ainsi 90% des fonds engagés par l'EPST.

Table 5: Distribution de 943 bons d'engagement des dépenses hors salaires soumis par le MEPST en 2018

Source	Payés		Rejetés		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
Cabinet du Ministre	143	15.16%	127	84.4%	270
Secrétaire Général	194	20.57%	479	79.43%	673
TOTAL	337	35.74%	606	64.26%	943

Cette problématique persiste également au niveau des budgets provinciaux, où le taux d'exécution des dépenses non liées au personnel reste inférieur aux dépenses de rémunération.

D. Un problème de transparence et de traçabilité

Bien que les informations budgétaires soient publiées, la présentation du Ministère du Budget empêche un examen efficace : elles sont en effet présentées sous quatre différentes nomenclatures et les documents produits à chaque étape du cycle budgétaire ne suivent pas une nomenclature entièrement uniforme (par exemple, la nomenclature utilisée pour les négociations de préparation budgétaire n'est pas la même que celle utilisée pour la présentation des données d'exécution trimestrielle). Cela a contribué à limiter les capacités d'analyse de la DAF qui n'avait pas un accès direct à la base de données du Ministère du Budget. L'information était fournie sur papier, et avec un niveau d'agrégation ne permettant pas un suivi efficace des engagements

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

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

Le rôle des Assemblées Provinciales

Les membres des Assemblées Provinciales sont souvent peu informés des enjeux et des différentes étapes du cycle budgétaire. Il leur est donc difficile d'effectuer un plaidoyer et surtout un suivi effectif de l'exécution des dépenses, ce qui amoindrit l'exercice démocratique de la gestion des finances publiques et, de facto, le contrôle citoyen.

VERS UNE CULTURE DE LA PLANIFICATION ET DE LA REDEVABILITE

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

A travers une série d'activités de renforcement de capacités auprès de la DAF et des Ministères Provinciaux, et via la mise en place d'une Task Forces sur les finances publiques au niveau central et des Groupes de Travail Finances et Planification au niveau provincial, une culture de planification budgétaire émerge peu à peu. En 2017, le budget du MEPST a été préparé pour la première fois par la DAF du MEPST, via un processus participatif interne: chaque Direction est venue défendre ses prévisions, et la Société civile a pu prendre part à l'analyse des prévisions avant la conférence budgétaire. Cela constitue également une préparation au passage progressif au « Budget programme », qui entrera en vigueur avec la réforme portée par la LOFIP. D'ici la fin de l'année 2019, le MEPST doit développer son Cadre de Dépenses de Moyen terme (2020-2022), qui constituera un exercice fondamental pour renforcer cette culture de planification budgétaire, nourrie par les directions techniques.

Une meilleure communication et coordination émerge aussi entre les principaux acteurs afin de veiller ensemble à la bonne gestion financière du secteur et à travailler avec les Ministères de Budget et de Finances pour l'amélioration du taux d'exécution des dépenses non salariales.

A travers plusieurs actions visant à renforcer la participation de la DAF et de l'EPST en général aux différentes étapes du cycle budgétaire, les résultats obtenus pour 2018 ont montré que le niveau d'exécution des dépenses non salariales peut augmenter à condition que :

- Au niveau central, la DAF, les Sous-gestionnaires de crédit, le Conseiller financier du Ministre et le Contrôleur budgétaire travaillent en étroite collaboration pour produire un plan d'engagement des dépenses et le suivent. 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 travaillent ensemble pour produire un plan d'activités et le suivent.

Cet effort de collaboration et de coopération entre les différents acteurs au niveau central et provincial sera notamment renforcé à travers l'institutionnalisation du Comité fiduciaire de l'EPST.

b. Des mécanismes d'ordonnancement et de suivi au service de la transparence

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. ACCELERE !2 a appuyé la DAF dans l'accomplissement de plusieurs pas importants dans ce sens :

- La mise en place d'une task force finances publiques a placé la DAF comme responsable de développement et de suivi d'exécution budgétaire
- Un dialogue est maintenant établi entre la DAF du MEPST et la Direction de la Programmation et du suivi Budgétaire du Ministère du Budget. Cela a permis à la DAF d'accéder directement à la base de données sur les consommations journalières des crédits alloués.
- Une synergie est en construction entre la DAF, les sous-gestionnaires de crédit du MPEST, le conseiller financier du MEPST, afin de s'assurer que les informations circulent effectivement et que la DAF a les éléments nécessaires pour conduire ses missions.

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.

Si cette synergie doit être institutionnalisée via la mise en place du Comité fiduciaire, elle a d'ores et déjà permis à la DAF de progresser dans l'exercice de ses attributions, notamment dans son rôle d'interlocuteur technique du ministère en matière de budget vis-à-vis des autres ministères. Le Conseiller financier du Ministre et le SPACE avaient longtemps rempli ce rôle.

Un renforcement des capacités des agents de la DAF a permis la maîtrise et le développement du budget national et la réalisation de l'analyse d'exécution budgétaire 2017, 2018 et 2019.

Comité Fiduciaire

Composition : Directeur de la DAF, Contrôleur budgétaire, les deux Sous-gestionnaires de crédit (représentants le Ministère du Budget), Conseiller financier du Ministre et un délégué du Secrétaire Général.

Objectif : faciliter la soumission des demandes de dépenses en produisant un plan financier basé sur les besoins identifiés et les séquences du calendrier scolaire, et de suivre les demandes sur une base quotidienne.

A termes, il est attendu que ce comité puisse réduire le nombre de rejets et de retards des demandes de dépenses.

Missions de la DAF

Outre les responsabilités liées à la gestion patrimoniale Ministère, la DAF doit assurer les missions suivantes :

- 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.

La DAF est maintenant en capacité de faire une analyse éclairée des bons d'engagement, grâce à un partage d'informations avec les sous-gestionnaires de crédit et la Direction de la Programmation et du suivi Budgétaire du Ministère du Budget.

La DAF est également dotée depuis 2019 d'un outil de suivi des bons d'engagement dans la chaîne de la dépense publique.

Constatant cette montée en compétences, le Secrétaire Général a récemment mandaté la DAF pour réaliser une analyse des comptes bancaires des différentes directions du MEPST et des frais de fonctionnement du SECOPE.

c. 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 leur capacités soient utilisées dans un environnement moins opaque. 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.

Outil de suivi des bons d'engagement

ACCELERE!2 a appuyé la DAF du MEPST pour développer un outil informatique de suivi des bons d'engagement. Cet outil fournit de multiples tableaux dynamiques établis sur un modèle Excel qui génère automatiquement un registre des demandes de dépenses de l'année en cours, tout en minimisant la saisie des données — et donc les risques d'erreurs.

Les données sont extraites en soft des fichiers du ministère du Budget et aucune manipulation n'est autorisée.

Il permet d'effectuer une analyse instantanée des données en fonction d'une variété de variables et permet ainsi une prise de décision optimale en temps opportun.

Ce document a été produit dans le cadre de la mise en oeuvre de l'activité 2 du Programme ACCELERE!. ACCELERE!2 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).

