

Etude sur l'efficacité des Bureaux Gestionnaires

ACCELERE !2

09 septembre 2019

Cambridge Education
22 Station Road
Cambridge CB1 2JD
United Kingdom

T +44 (0)1223 463500
F +44 (0)1223 461007
camb-ed.com

DFID
Kinshasa

Etude sur l'efficacité des Bureaux Gestionnaires

ACCELERE !2

09 septembre 2019

Issue and Revision Record

Revision	Date	Originator	Checker	Approver	Description
1	270819	Johan Verhague	Mathilde Nicolai/ Tracy Busanga	Jemima Morrow	Draft 1

Document reference: 351911 | AA | AA

Information class: Standard

This document is issued for the party which commissioned it and for specific purposes connected with the above-captioned project only. It should not be relied upon by any other party or used for any other purpose.

We accept no responsibility for the consequences of this document being relied upon by any other party, or being used for any other purpose, or containing any error or omission which is due to an error or omission in data supplied to us by other parties.

This document contains confidential information and proprietary intellectual property. It should not be shown to other parties without consent from us and from the party which commissioned it.

Contents

Acronymes	5
1 Introduction	7
2 Des défis que le système actuel doit affronter	10
2.1 Des défis structurels : la structure du système des Bureaux Gestionnaires est lourde et complexe	10
2.1.1 La démultiplication des bureaux gestionnaires rend le système difficilement contrôlable	10
2.1.2 Des structures qui se superposent et manquent d'efficacité	13
2.2 Des défis financiers : le système des BG est sous-financé	15
2.3 Des défis humains : le personnel des BG ne produit pas à hauteur des attentes	16
2.3.1 Les agents des BG n'ont pas toujours le profil et la formation adéquats	16
2.3.2 Les rôles et responsabilités des agents des BG ne sont pas clairement définis	16
2.3.3 La productivité au travail est toute relative	17
2.4 Des défis organisationnels : un poids bureaucratique lourd de conséquences	18
2.4.1 La paperasse administrative est omniprésente	18
2.4.2 Une administration non axée sur la recherche de solutions pour l'amélioration de l'enseignement	20
3 Recommandations pour une amélioration de l'efficacité du système des BG	26
3.1 Revenir aux fondamentaux du service public	26
3.2 Rationaliser le système des BG	27
3.2.1 Repenser la répartition des BG et leurs effectifs	27
3.2.2 Elaborer un référentiel du bureau gestionnaire incluant des normes précises	28
3.3 Rendre l'appareil administratif plus pertinent	29
3.3.1 Instaurer un nouveau modèle de gestion, plus collaboratif et horizontal	29
3.3.2 Redéfinir les rôles et responsabilités	30
3.3.3 Simplifier les modes opératoires	31
3.4 Renforcer le financement public des BG	32
3.4.1 Augmenter et mieux répartir la subvention de fonctionnement des BG	32
3.4.2 Adopter des règles de gestion des finances publiques	33

3.4.3	Mettre en place des procédures de contrôle strictes	35
3.5	Elaborer un plan de formation pour l'ensemble du personnel des BG	35
3.6	Faire des économies grâce à la restructuration, à réinvestir dans le système éducatif	36
4	Grandes lignes d'une feuille de route à préciser	39
	Bibliographie	42
A.	Annexes	43
A.1	Organigrammes et effectifs autorisés (Réseaux conventionné et non-conventionné)	43

Tableaux

Tableau 1: Nombre de BG (1989-2019) - estimations	11
Tableau 2: Pourcentage de BGs disposant d'un arrêté ministériel de fonctionnement dans un échantillon de provinces	12
Tableau 3: Effectifs payés dans les BG (2004-18)	12
Tableau 4: Coût par élève de la Promoscolaire (CDF) (2016-19)	14
Tableau 5: Subventions publiques allouées aux BG (USD)	16
Tableau 6: Pourcentage de Bureaux Gestionnaires disposant d'une bonne communication interne, par province	18
Tableau 7: Liste des rapports les plus récurrents transmis par l'école	19
Tableau 8: Pourcentage du personnel administratif non-payé (NP) dans les BG (2012)	27
Tableau 9: Nombre de services et effectif à l'intérieur des BG	31
Tableau 10: Calcul de coûts unitaires annuels des BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) (fonctionnement et investissement)	33
Tableau 11: Coûts des BG selon le nombre de BG et leurs effectifs	37
Tableau 12: Organigrammes et effectifs autorisés	43
Tableau 13: PROVED	45
Tableau 14: S/PROVED	46
Tableau 15: IPP	46
Tableau 16: Inspool primaire/secondaire	47

Encadrés

Encadré 1: Volume de travail accompli dans les BG visités	17
Encadré 2: Circuit administratif interne (courrier)	20
Encadré 3: Définition du mot 'exploitation' par les exploitants	21
Encadré 4: Extraits des rapports d'exploitation	22
Encadré 5: Circuit administratif rapports IT	24
Encadré 6: Extraits de fiches d'exploitation transmises par les inspecteurs exploitants à l'IPP	24
Encadré 7: Remarques et conseils à l'enseignant	25
Encadré 8: Proposition du contenu standard du manuel de procédures	34

Acronymes

AG	Assemblée générale
BG	Bureau gestionnaire
CDF	Francs congolais
CE	Conseiller d'enseignement
CC	Coordinateur communautaire
CODI	Coordinateur diocésain
CODR	Coordinateur de district
COGES	Comité de gestion
COPA	Comité des parents
COPRO	Coordination provinciale
COS/PRO	Coordination sous-provinciale
CP	Conseiller pédagogique
CR	Conseillerie résidente
DFID	Département for International Développent
ENAFEP	Examen national de fin d'études primaires
IGF	Inspection générale des finances
IPP	Inspecteur provincial principal
IT	Inspecteur itinérant
MEPSP	Ministère de l'Education primaire, secondaire et professionnel
PAO	Plan d'action opérationnel
PIE	Plan intérimaire de l'éducation
PME	Programme Mondial de l'Education
PROSEB	Projet de soutien à l'éducation de base
PROVED	Directeur province éducationnelle
PURUS	Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale
SECOPE	Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants
SERNIE	Service National de l'Identification de l'Elève
SG	Secrétariat général
S/D	Sous-division

S/PROVED	Sous-division
SSEF	Stratégie Sectorielle de l'Education et de la Formation
TENAFEP	Test national de fin d'études primaires

Terminologie

Effectif mécanisé	Personnel ayant reçu un numéro d'immatriculation
Effectif payé	Personnel mécanisé et repris dans le budget de l'Etat
Effectif autorisé	Personnel non mécanisé et non payé mais poste prévu dans la structure organique d'une école ou d'un BG

1 Introduction

Objectifs de l'étude

L'objectif de cette étude est d'analyser la viabilité du système de bureaux gestionnaires (BG) en République Démocratique du Congo. Le système éducatif congolais est déconcentré, avec un découpage du MEPSP en 48 provinces éducationnelles. Dans chaque province éducationnelle, des Bureaux Gestionnaires, appartenant à différents services du Ministère (Inspection, SECOPE, SERNIE, etc), fonctionnent comme relais du Ministère de l'Education.

Un bureau gestionnaire est toute structure du Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel ou d'une Association enseignante, du niveau national, provincial ou local qui **assure directement ou indirectement la gestion administrative, pédagogique, financière et patrimoniale des écoles publiques et privées agréées.**

En d'autres termes, les Bureaux Gestionnaires sont des bureaux administratifs dont le personnel est pris en charge par le Trésor Public (mécanisés payés) et dont l'existence est justifiée par un acte règlementaire régulièrement notifié.

Cette étude vise donc à fournir certaines réponses concernant les défis structurels que rencontre ce système : rôles et responsabilités, répartition géographique, hiérarchie, etc) et à fournir des pistes de recommandations visant à l'amélioration de l'efficacité de ce système.

Pourquoi cette étude est-elle nécessaire ?

- **Le nombre de BG n'a cessé d'augmenter depuis leur création.** Ils étaient 496 en 1989, 1066 en 2012 et sont maintenant environ 3,125 en 2019¹. En 15 ans, le nombre de fonctionnaires travaillant dans les BG a quadruplé, ce qui pose question sur les rôles et responsabilités de chacun, et sur la gestion d'un large système administratif.
- **Le financement des BG devrait désormais être entièrement public à partir de la rentrée 2019-2020,** comme prévu par le Gouvernement. Cela suscite le besoin d'une analyse de la pertinence institutionnelle et organisationnelle des bureaux gestionnaires (organigrammes, rôles, source de financement, modèle de gestion, situation géographique, nombre d'écoles administrés, effectifs, etc) et du coût de ce système, surtout dans le cadre de la multiplication des BGs et de leurs effectifs.
- **Les bureaux gestionnaires subissent et créent également une pression administrative, pour eux-mêmes mais aussi pour les écoles.** Cette étude doit permettre d'analyser ce système administratif et d'en dégager des pistes de rationalisation pour une meilleure viabilité des BG.
- **Enfin, la gestion déconcentrée du système éducatif est reflétée dans un système très hiérarchisé.** Ce système hiérarchisé favorise un mode opératoire où la chaîne de commandement prends le pas sur le service aux usagers, ici les élèves. Il peut faciliter le

¹ Cf. Préambule de l'Arrêté ministériel 0278/2017 du 17/4/2017 *Considérant les anomalies constatées dans la création des BG et qu'il y a lieu de rationaliser ces derniers en vue d'accroître leur efficacité dans la réalisation des activités scolaires*

recours à des pratiques illicites (Verhaghe 2016, 2019) ou à des décisions arbitraires (2019)² que cette étude cherche à documenter pour faciliter leur éradication.

- **Il importe de construire un modèle plus conforme à l'esprit du service public** avec comme finalité l'amélioration de la qualité des enseignements et apprentissages. L'objectif est donc de donner des outils nécessaires à la réflexion sur la rationalisation des BG : quelles sont les mesures à prendre pour s'assurer que le système fonctionne de manière plus efficace, et soit entièrement au service de la qualité de l'éducation ?

Méthodologie

Le présent rapport utilise des données quantitatives et qualitatives. Les premières sont issues des statistiques existantes (*Annuaire*, SECOPE) et de documents officiels (arrêtés ministériels, circulaires et directives); les dernières sont issues d'une série de rencontres et d'échanges avec des BG dans les provinces du Haut-Katanga et de l'Equateur³. Le choix des BG et de leurs services respectifs a été aléatoire tout en respectant leur diversité (types de bureaux, localisation des bureaux : urbaine ou rural) et leur échelon (provincial, sous-provincial). Ces échanges ont porté essentiellement sur le rôle des BG tel que perçu par eux-mêmes, la nature de leur travail (finalité, volume) et les défis d'ordre financier et institutionnel.

Le rapport n'aborde pas la question des Coordinations nationales et les Directions du MEPSP. Leurs structures finales sont largement tributaires de la restructuration des BG et leurs rôles respectifs. Le SECOPE est un cas à part. Sa réforme maintes fois recommandée n'a pas eu lieu mais devrait s'inscrire dans la logique de la décentralisation et la rationalisation du système.

Structure de ce rapport

Ce rapport présente trois parties distinctes : la première partie passe en revue les différents **défis organisationnels, humains, structurels et financiers**, que rencontrent les bureaux

² Par exemple, un chef d'établissement reproche (entre autres) à un enseignant « *d'avoir violé l'article 8 du R.O.I. des ECK stipulant que chaque enseignant doit avoir le respect du culte et des autorités ecclésiastiques Kimbanguistes, c'est-à-dire que vous avez été absent au culte du 15 mars 2019* » (Lettre adressée à l'enseignant par le chef d'établissement en mettant en copie le COPRO ECK, le CODI ECK, le S/PROVED, l'Inspool secondaire, le facilitateur ECK et le Pasteur de territoire).

³ **Zones urbanisées (Lubumbashi, Kipushi, Likasi, Kapolowe).** *Inspool primaire S/D Lubumbashi 1 ; CC ECP/38^{ème} Frères en Christ Garenganze Sud ; COPRO ECC ; S/D Kipushi (+ Chef d'antenne SERNIE) ; CODI Sakania-Kipushi ; PROVED Haut-Katanga ; IPP Haut-Katanga ; SERNIE provinciale ; S/D Lubumbashi IV ; CODI Kapolowe ; S/D Likasi 2 (+ Cellule Statistiques et Planification ; Pension rente de survie) ; CR Kimbanguiste Likasi ; IPP Haut-Katanga Cellule exploitation primaire et secondaire ; CC Communauté Pentecôtiste Internationale Jésus Source de Vie ; CC ECP/29^{ème} Méthodiste (+ Chef du personnel ; Cellule Statistiques et Planification ; Secrétariat) ;*

Zones semi-urbaines et rurales (Mbandaka, Wendji Secli) *COS/PRO 37^{ème} CADC (CC, Secrétariat ; Chef du personnel) ; Antenne SECOPE Mbandaka 2 ; PROVED Equateur 1 (Bureau d'études ; Division pédagogique ; Cellule de la planification ; Cellule des statistiques scolaires) ; S/D Mbandaka 2 (+ Cellule de planification et statistiques, Services pédagogiques) ; IPP Equateur 1 (+ IPPA chargée de la maternelle ; IPPA chargé du primaire ; Inspecteur exploitant du primaire ; Bureau des statistiques (exploitant) ; IPPA chargé des titres et pièces scolaires) ; Inspool primaire Mbandaka 2 (Chef de pool + Inspectrices IT et exploitant) ; Centre de ressources ; S/D Mbandaka 3 (+ Chargé des statistiques, ; Orientation scolaire et professionnelle ; Services pédagogiques) ; CODI Mbandaka (+ Secrétariat ; Services pédagogiques ; Cellule Planification et Statistiques scolaires ; CODI intérimaire) ; COPRO catholique ; COPRO protestant ; COPRO islamique (+ Service de la formation ; Services pédagogiques ; Chargé de la planification ; Orientation scolaire et professionnelle) ; COPRO kimbanguiste (+ Conseiller d'enseignement primaire ; Cellule Planification et Statistiques scolaires ; Bureau pédagogique) ; COS/PRO MEASJ Adventiste (+ Chargé des statistiques ; chargé de la planification ; Conseillers d'enseignement primaire et secondaire ; Chargé de sports et loisirs ; Chargé de la bonne gouvernance).*

gestionnaires : architecture et hiérarchie du système, financement, circuits administratifs, rôles et responsabilités, etc.

La deuxième partie formule des **recommandations** concernant de possibles changements qui permettraient d'améliorer l'efficacité du système des BG. Ces pistes incluent une application de la gestion décentralisée, une rationalisation du système actuel et une redéfinition de la structure et des rôles et responsabilités du système pour le rendre plus efficace, ainsi qu'une analyse du financement nécessaire.

La troisième partie pose les grandes lignes d'une **feuille de route** pour accompagner l'application de la gratuité dès la rentrée scolaire 2019-2020, en rationalisant le système des bureaux gestionnaires. Elle doit servir de base à des discussions plus approfondies entre acteurs pour détailler son contenu technique.

2 Des défis que le système actuel doit affronter

Cette étude permet de mettre en évidence un certain nombre de défis dans le système des Bureaux Gestionnaires : ces défis sont structurels, mais aussi organisationnels, humains, et financiers.

C'est tout d'abord la structure du système des bureaux gestionnaires qui le rend difficile à contrôler : les BG se sont multipliés dans les dernières années, et leurs effectifs également. Ces différentes entités se superposent parfois à des structures existantes et entraînent des doublons.

D'autre part, le financement des BG, largement insuffisant, empêche les BG de fournir un travail de qualité. De plus, les ressources humaines des BG n'ont en général pas le profil ou la formation nécessaire. Les descriptions de poste sont mal comprises, et la productivité au travail est en général faible.

Enfin, l'organisation du système repose sur un système hiérarchisé et bureaucratique, peu orienté vers le traitement de l'information et la recherche de l'amélioration de la qualité.

2.1 Des défis structurels : la structure du système des Bureaux Gestionnaires est lourde et complexe

Héritée de l'époque coloniale, l'architecture du système éducatif congolais est complexe et hybride. Elle est surtout caractérisée par un modèle public où les écoles gérées par les confessions religieuses – appelé réseau conventionné - (catholique, protestant, kimbanguiste et islamique) occupent une place influente (près de 80% des écoles publiques en 2018).

Le réseau des écoles conventionnées protestantes est le plus large, avec environ 40% des écoles. Le réseau des écoles catholique couvre environ 25% des écoles alors que les écoles non conventionnées représentent environ 21% du total. Les écoles islamiques, kimbanguistes et autres, sont bien moins nombreuses.

La cohabitation entre l'Etat et les associations religieuses (réseaux non conventionné et conventionné) conduit à des structures administratives parallèles dont le modus vivendi est défini par une Convention (1977) mais reste ambigu sur le modus operandi. La révision de celle-ci tarde à venir et témoigne d'une tension sous-jacente entre l'Etat (pouvoir organisateur) et le poids de facto des réseaux confessionnels sur le terrain.

Ces deux réseaux, conventionné et non conventionné, se sont étendu dans les dernières années, et leurs effectifs ont largement augmenté.

2.1.1 La démultiplication des bureaux gestionnaires rend le système difficilement contrôlable

Le découpage progressif du MEPSP en provinces éducationnelles (éducatives), de 30 provinces éducatives (2012) à 48 (2019) a favorisé la multiplication de bureaux. En apparence décentralisé, il produit en réalité un système déconcentré (PROVED et S/PROVED) dont la marge de manœuvre demeure étroite et dominée par un pouvoir

centralisé (Ministre/SG). Une disposition constitutionnelle confère au pilier pédagogique (l'Inspection) un rôle qui demeure central (2006)⁴.

Une gestion 'millefeuille' s'est développée au fil du temps avec la démultiplication des échelons de contrôle, ce qui a contribué à une hyper centralisation du pouvoir centralisé. Cette logique est incohérente avec une politique de décentralisation et le passage obligé vers plus d'autonomie pour les structures locales. Tous les réseaux sont fortement hiérarchisés avec des structures nationales, provinciales et locales, et une gestion pyramidale de commandement (Verhaghe 2016, 2019).

Depuis longtemps, la rationalisation et réduction du nombre des BG figurent parmi les priorités (World Bank 2005). Plusieurs partenariats récents ont mis cette réforme au cœur de leurs interventions ; PME/PROSEB (2014) - la philosophie des *bureaux gestionnaires de proximité*; ACCELERE! 2 (2017) - amélioration de la gouvernance et de la redevabilité du secteur éducatif (MESP/SG 2014, 2017). Ces initiatives visent surtout à placer l'administration au service des écoles, et non l'inverse. Elles interviennent dans un contexte où le MEPSP veut endiguer leur dépendance financière des parents et rétablir un rapport de travail plus sain.

En dépit des partenariats ciblés et du discours affiché⁵, le nombre des BG n'a cessé de proliférer. Le nombre exact de BG à l'heure actuelle n'est pas connu, car certains BG ne sont ni mécanisés ni payés par l'Etat. C'est pourquoi le tableau ci-dessous présente des estimations.

Tableau 1: Nombre de BG (1989-2019) - estimations

Niveau provincial					Niveau sous-provincial (proximité)				
Bureau	Oct 1989	Juillet 2009	Mars 2017	Mars 2019	Bureau	Oct 1989	Juillet 2009	Mars 2017	Mars 2019
PROVED	11	30	30	49	S/PROVED	87	206	308	454
IPP	11	29	31	50	Pool primaire	88	208	300	383
SECOPE	11	(na)	30	47	Pool secondaire	57	201	292	375
SERNIE	0	(na)	25	29	SECOPE Antenne	1	(na)	420	640
COPRO	(na)	56	(na)	65	SERNIE Antenne	0	(na)	272	312
Totaux	33	115	116	240	CODI/COSPRO	(na)	54	(na)	106
					CC/COSPRO	(na)	91	(na)	129
					CDR/COSPRO	(na)	13	(na)	30
					COS/PRO	(na)	30	(na)	101
					CR	(na)	153	(na)	209
					Totaux	233	956	1592	2739

Source : SECOPE

Certains de ces bureaux gestionnaires fonctionnent sans arrêté ministériel officiel, ou du moins, l'arrêté officiel n'a pas pu être retrouvé au niveau du SECOPE. Beaucoup de BG ont donc été créés sans le contrôle du Ministère et leur localisation, ainsi que la liste des écoles qu'ils administrent, ne vient pas du pouvoir central. C'est le cas par exemple pour près de 40% des BG du Lualaba, et 30% des BG d'Equateur.

⁴ Cf. Art. 202, 28: 'la nomination et l'affectation des inspecteurs provinciaux de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et spécial' est une compétence exclusive du niveau national.

⁵ Cf. Par exemple, la Préambule de l'Arrêté ministériel 0278/2017 du 17/4/2017 *Considérant les anomalies constatées dans la création des BG et qu'il y a lieu de rationaliser ces derniers en vue d'accroître leur efficacité dans la réalisation des activités scolaires.*

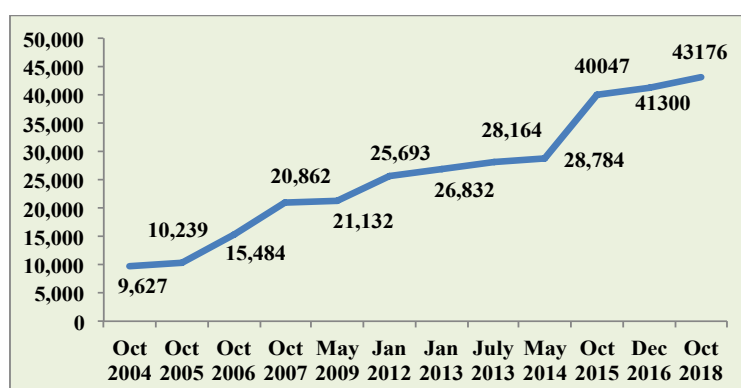
Tableau 2: Pourcentage de BGs disposant d'un arrêté ministériel de fonctionnement dans un échantillon de provinces

	Equateur	Sud-Ubangi	Haut-Katanga	Lualaba
ECC	55.5%	100%	100%	100%
ECP	70.0%	100%	100%	100%
ECI	100%	100%	N/A	N/A
ECK	25%	100%	100%	N/A
COS/PRO (*)	73%	87.50%	66.60%	0.00%
PROVED	50%	100%	100%	100%
S/PROVED	100%	100%	100%	63.60%
IPP	50%	100%	100%	100%
Inspool primaire	100%	76.90%	66.60%	100%
Inspool secondaire	100%	70.50%	87.50%	50%
Total	72%	93%	82%	61%

De plus, parmi les BG disposant bel et bien d'un arrêté de création, il est pour l'instant estimé qu'environ 12% de ces arrêtés sont des faux. Un travail est en cours au SECOPE pour scanner et vérifier l'ensemble des arrêtés existants et lister les BG qui ne disposent pas d'un arrêté authentique.

Comme conséquence de l'augmentation du nombre de BG, en 15 ans, les effectifs payés dans les BG ont plus que quadruplé (de 9,500 à près de 54,000 entre 2004-2019) sans compter les effectifs officiellement autorisés, aujourd'hui estimés à 87,500 (2019⁶).

Actuellement, il y a en moyenne un agent administratif pour 7 enseignants alors qu'en 1990 le ratio était de de 1 agent pour 55 enseignants⁷. Les normes des structures organiques (effectifs autorisés dans les organigrammes) n'ont cessé d'être modifiées à la hausse et ne sont pas respectées.

Tableau 3: Effectifs payés dans les BG (2004-18)

Source: SECOPE (paie désagrégée)

⁶ SECOPE

⁷ SECOPE

La démultiplication du nombre de BG pose d'autant plus problème dans un cadre de rareté des ressources et de décentralisation. Ces bureaux gestionnaires sont des représentations du pouvoir centralisé, et non pas des entités d'un système décentralisé. Leur renforcement intervient donc au détriment du système décentralisé prévu dans la constitution.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de Bureaux Gestionnaires, et l'explosion de leurs effectifs entraîne évidemment un grand nombre de défis, dont un problème de définition des responsabilités de chaque structure, qui se superposent parfois.

2.1.2 Des structures qui se superposent et manquent d'efficacité

D'une grande complexité par son architecture hybride, le système éducatif continue à multiplier les organes, Comités, Conseils, Commissions, etc, avec parfois des chevauchements entre les responsabilités, et les tâches réalisées par chacune de ces structures.

Par exemple, les revues annuelles organisées au niveau de l'école, des S/PROVED et des PROVED pour faire le suivi des plans d'action opérationnels (PAO) prévoient le remplissage d'un questionnaire statistique. Cependant, la Direction de l'Information et de la Gestion de l'Education (DIJE) organise également une collecte coûteuse et peu durable puisque financée par les bailleurs, d'un questionnaire statistique reprenant les mêmes informations. Les données qui devraient normalement remonter des écoles sont donc périodiquement collectées également par des enquêteurs envoyés par le niveau central.

Le nouveau format des assises de Promo scolaire (2017) se voulait être le moment d'évaluation de la performance du système éducatif, dans l'optique de l'amélioration de l'accès, la qualité et la gouvernance dans les structures de l'EPSP.

Comme d'autres activités du MEPSP, les Assises de la Promoscolaire ont souvent été financées par les parents et l'école, le canevas est acheté ou photocopié par l'école et sa remontée (déplacement) est à sa charge. Depuis 2016-17, son coût moyen par élève est passé de CDF300 à CDF700. Ces Assises sont tenues au niveau sous-provincial, (S/PROVED), provincial (PROVED) et national.

Tableau 4: Coût par élève de la Promoscolaire (CDF) (2016-19)

Province	2016-17	2017-18	2018-19
Maniema	450	450	400
Katanga			
<i>Haut-Katanga</i>	100	300	500
<i>Lualaba</i>	100	500	500
<i>Haut-Lomami</i>	100		1,500
<i>Tanganyika</i>	150	500	
Province Orientale			
<i>Ituri</i>	280		390
<i>Tshopo</i>	50	75	
<i>Bas-uele</i>	50	75	74
<i>Haut-Uele</i>	70	70	70
Bas-Congo		600	
Equateur			
<i>Nord-Ubangi</i>	400		
<i>Sud-Ubangi</i>	400	600	700
<i>Equateur</i>	400	800	1,000-1,200
<i>Mongala</i>	400		
<i>Tshuapa</i>	400	500	500
Kasaï-Oriental			
<i>Kasaï-Oriental (*)</i>	800-1,200	900-1,500	800-1,200
<i>Lomami</i>		900-1,500	810
<i>Sankuru</i>			
Kasaï-Occidental	<i>Contribution par école = CDF20,000 à 25,000</i>		
Bandundu			
<i>Kwilu</i>	300	1,500	1,600
<i>Mai-Ndombe</i>	200	400	
<i>Kwango</i>	300	700	
Sud-Kivu	<i>Contribution école primaire 6 classes = CDF5,000</i>		
	<i>Contribution école secondaire = CDF7,000</i>		
Nord-Kivu	<i>Contribution par école = USD5</i>		
Kinshasa	200	450	450

(*) Pour la ville de Mbuji-Mayi et l'Intérieur

Source: Arrêtés provinciaux frais scolaires

Données non disponibles

Par ailleurs, les **Comités de l'EPSP (2017)** ont été créés dans le cadre des **Assises de la Promoscolaire (2017)**. Ils sont établis dans les écoles (*Comité d'établissement*), les S/Divisions (*Comités sous-provinciaux de l'EPSP*) et les Divisions (*Comités provinciaux de l'EPSP*)⁸.

Ces Comités se superposent à des structures existantes, qui auraient dû être abrogées par décret et remplacées : Au niveau du S/PROVED et du PROVED les attributions des *Comités de l'EPSP* s'avoisinent à celles des *Comités de gestion* dans les BG (MEPSP 2014, 2017) et des *Commissions urbaines ou provinciales de l'EPSP (2017)*.

La collecte des statistiques est un autre exemple de duplication. Tous les services collectent des statistiques (COPRO, COS/PRO, PROVED, S/PROVED, IPP, Inspool, SECOPE et SERNIE) et visitent les écoles pour ces collectes. Pourtant, les rapports de

rentrée et de fermeture scolaire (envoyé en 7 exemplaires) renferment la *mise en place* (effectifs du personnel) et les effectifs des élèves. La même information est collectée par le *Questionnaire statistique* (SIGE) et, plus récemment, par la *Revue annuelle*. Pendant la même année scolaire, l'école peut transmettre plus de 10 fois ses statistiques.

Le coût de la duplication est multiple. Il est à la fois financier et humain. La production et la transmission des rapports sont à charge de l'école. Dans les BG, chaque service se débrouille pour se déplacer. Parfois, le transport peut être onéreux, surtout en zones rurales (par exemple, location moto CDF12-15,000 (USD10) par jour, sans carburant ni prime du conducteur). Généralement, l'école participe au coût du transport (*accueil des autorités*).

Au niveau sous-provincial, les visites par les différents services sont monnaie courante. Au bureau du S/PROVED, près de trois quarts des services (*Statistiques et planification scolaire, Orientation scolaire et professionnelle, Bureau pédagogique, Chargé de sports scolaires et culture et SERNIE*) se déplacent dans les écoles. Ces déplacements (non essentiels) exercent une pression constante sur elles.

La superposition de différentes structures, ainsi que l'augmentation forte du nombre de BG et de leurs effectifs, entraîne un problème financier de taille.

2.2 Des défis financiers : le système des BG est sous-financé

En l'absence d'une politique cohérente de gestion de l'appareil administratif, son coût de fonctionnement a été, depuis plusieurs dizaines d'années, largement financé par les ménages. Il est estimé que *grosso modo* 30% des frais scolaires servent à financer les besoins des BG (USD300 millions par an)⁹ jusqu'à présent. (Verhaghe 2016)

La contrainte exercée sur les écoles pour en sécuriser la collecte est source de tension constante entre elles et l'administration (Verhaghe 2016). Les BG se plaignent de l'imprévisibilité de leur financement qui repose sur une modeste subvention et plus largement sur la ponction de plusieurs frais scolaires. Les paiements au compte-gouttes qu'ils reçoivent ne leur permet pas de faire des prévisions budgétaires fiables ni de planifier leurs activités¹⁰.

Depuis 2012, les subventions de fonctionnement aux BG sont inscrites dans le budget de l'Etat comme dépense contraignante, ce qui garantit leur paiement.

Cependant, les subventions varient d'un BG à l'autre et n'ont pas été calculées en fonction d'un cahier de charges mais plutôt par la place hiérarchique occupée dans le système¹¹. Dans l'état actuel des choses, certains BG bénéficient probablement d'une allocation trop élevée (cas du SECOPE provincial, avec 68000USD/an) et la majorité des BG ont une allocation trop basse pour réaliser correctement leur travail (cas de l'INSPOOL par exemple, avec 1000USD/an).

Une revue des rôles et une démarcation nette entre les cahiers de charge des échelons provinciaux et locaux permettraient de calculer des coûts unitaires plus pertinents et réalistes.

⁹ Ce montant inclut le financement des constructions, rencontres, formations, activités religieuses, etc.

¹⁰ 'On se bat avec les parents' (PROVED), collecte de données additionnelles, 2019

¹¹ Les BG provinciaux reçoivent en moyenne 2 fois plus que les BG sous-provinciaux; les BG non-conventionnés 20% plus que les conventionnés. Ceci n'inclut pas le SECOPE provincial qui reçoit à lui seul 75% des ressources allouées au BG (allocations pour : encadrement de la paie (USD640), équipement matériel (USD640), fournitures de bureau (USD1890), frais imprimante (USD1875) et frais mission contrôle (USD640).

Tableau 5: Subventions publiques allouées aux BG (USD)

	Bureau	Allocation mensuelle (CDF)	Allocation annuelle (CDF)	Allocation annuelle (USD)	
				Valeur 2012	Valeur 2019
Niveau provincial	PROVED	450,000	5,400,000	6,000	3,375
	IPP	360,000	4,320,000	4,800	2,700
	SECOPE provincial	9,100,000	109,200,000	121,333	68,250
	SERNIE provincial	225,000	2,700,000	3,000	1,688
	COPRO (2012)	280,000	3,360,000	3,733	2,100
	COPRO (2019)	225,000	2,700,000	-	1,688
Niveau sous-provincial	S/PROVED	180,000	2,160,000	2,400	1,350
	Inspool Prim/Sec	135,000	1,620,000	1,800	1,013
	COS/PRO (2012)	180,000	2,160,000	2,400	1,350
	COS/PRO (2019)	225,000	2,700,000	-	1,688
	CR	180,000	2,160,000	2,400	1,350
	SECOPE Antenne	150,000	1,800,000	2,000	1,125
	SERNIE Antenne	225,000	2,700,000	3,000	1,688

Source: Listings de paie SECOPE(2012,2019)

Une partie des effectifs des BG n'est pas payée par l'Etat. C'est une raison de plus pour repenser les organigrammes et les besoins en ressources humaines des BG, leur formation, et leur management.

2.3 Des défis humains : le personnel des BG ne produit pas à hauteur des attentes

En effet, dans l'état actuel des choses, les agents des BG recrutés n'ont pas toujours le profil adéquat, ni la formation nécessaire, pour faire le travail qui leur est demandé. Les rôles et responsabilités ne sont pas assez clairs, et la motivation et la productivité s'en ressentent.

2.3.1 Les agents des BG n'ont pas toujours le profil et la formation adéquats

Le recrutement du personnel des BG ne se fait pas systématiquement sur la base d'un profil ou d'une formation initiale précise. Beaucoup de recrutements se font par le biais de connaissances, de relations et n'impliquent pas un examen précis de la capacité de chaque personne à faire le travail demandé.

Si le profil initial au moment du recrutement n'est souvent pas le bon, la formation tout au long de la carrière fait aussi défaut. Il est par exemple clair que bon nombre de BG n'ont pas dans leurs rangs un personnel suffisamment compétent en statistiques ou en planification.

Peu d'agents reçoivent une formation continue, et les sessions de formation ne sont pas systématiquement ouvertes aux bons postes. La participation à une formation étant souvent vue comme un privilège, elle est ouverte aux représentants les plus hauts dans la hiérarchie du BG, ou bien est une forme de récompense pour un membre du personnel, qu'il soit celui concerné par le sujet de la formation ou pas.

Cela aboutit à une situation où, pour beaucoup d'agents, les rôles et responsabilités ne sont pas complètement clairs.

2.3.2 Les rôles et responsabilités des agents des BG ne sont pas clairement définis

L'appareil administratif est marqué par le chevauchement et la duplication. Le chevauchement des compétences est en partie le résultat des organigrammes qui

reprennent les mêmes structures à tous les niveaux du système sans pour autant en délimiter les rôles respectifs¹². D'une façon générale, les services travaillent à huit-clos avec peu de concertation.

Des efforts ont été fait par la DIRFORE-BG dans la clarification des descriptions de poste, mais beaucoup reste à faire quant à la présentation des tâches à réaliser au personnel, et au suivi individuel des performances, pratiquement inexistant.

Il n'est pas rare que des membres du personnel ne sachent pas exactement ce qu'ils doivent faire, quel est leur rôle et quels sont leurs objectifs annuels. Cette méconnaissance du travail à réaliser est également source de démotivation pour le personnel, comme l'a montré la collecte de données additionnelles.

2.3.3 La productivité au travail est toute relative

Dans les BG visités pour cette étude, les agents n'arrivent en général pas avant 9h et à 15h les bureaux sont vides. L'absentéisme semble généralisé. Lors des visites, aucune cellule n'était au complet.

Le volume de travail accompli apparaît faible (voir encadré ci-dessous). Dans les BG visités les après-midis lors de notre collecte additionnelle de données, le travail de la journée était généralement introuvable. Interrogés sur leurs rôles respectifs lors des interviews, très peu de membres du personnel en connaissent le contenu et sont capables de le définir.

Encadré 1: Volume de travail accompli dans les BG visités

- **Secrétariat de la Coordination Communautaire.** En 2018-19, le bureau a reçu 165 lettres et en a expédiées 120. Deux personnes y travaillent. Une lettre a été traitée tous les 3 jours.
- **Bureau d'études (PROVED) :** En 2018-19, aucune étude n'a été réalisée.
- **Division des services pédagogiques :** Le Chef de cellule a exploité 12 rapports en 2018-19.
- **IPPA chargé de titres et pièces scolaires (IPP) :** Aucun dossier n'a été traité en 2018-19.
- **Secrétariat de la Coordination communautaire :** En 2018-19, le Secrétariat a traité 2 courriers par jour.
- **Cellule de statistiques scolaires.** En 2018-19, la seule réalisation est un tableau des effectifs des élèves et enseignants classés par S/Division, encore au brouillon et pas saisi.

Source: Bureaux gestionnaires (2019)

Ce faible volume de travail constaté lors de la collecte de données a plusieurs causes : dans certains BG, une partie du personnel est mécanisée non-payée, et doit donc compter sur d'autres activités économiques pour subvenir à ses besoins.

Par ailleurs, une grande partie du personnel des BG n'a pas une assez bonne connaissance des tâches à réaliser et se limite donc à des tâches familières et répétitives. D'autre part, il peut manquer, dans certains BG, de mécanismes permettant une mise en

¹² Par exemple, *Cellule de Planification et statistiques scolaires* (PROVED, S/PROVED) ; *Bureau d'orientation scolaire et professionnelle* (COS/PRO, COPRO) ; *Bureau/Division d'orientation scolaire et professionnelle* ; *Division des services pédagogiques/Bureau pédagogique* (PROVED, S/PROVED), etc.

commun du travail réalisé (réunions du personnel par exemple) et de contrôle du travail réalisé dans le but d'améliorer les performances.

Plus de 34% des BGs du Kasai Central et près de 24% des BGs du Haut Katanga ont jugé avoir une communication interne insuffisante lors de la collecte de données sur la géolocalisation des BGs dans les provinces d'A I2 en 2017.

Tableau 6: Pourcentage de Bureaux Gestionnaires disposant d'une bonne communication interne, par province

Province	Existence d'une bonne communication interne	
	Oui (%)	Non (%)
Equateur	90.5	9.5
Haut Katanga	76.1	23.9
Kasai Central	65.4	34.6
Kasai Oriental	91.7	8.3
Lualaba	98.2	1.8
Sud Ubangi	87.7	12.3
Total	84.3	15.7

Source: données de la géolocalisation, 2017, A I2

En conclusion, ces défis humains doivent être pris en considération, pour une amélioration des compétences et de l'efficacité de l'ensemble du personnel des BG.

2.4 Des défis organisationnels : un poids bureaucratique lourd de conséquences

Les défis sont donc structurels, financiers, humains, mais ils sont également organisationnels. Le travail de l'administration n'est pas assez axé sur la recherche de solutions, et l'amélioration de la qualité de l'éducation, et se concentre plutôt sur des processus bureaucratiques qui demandent beaucoup de temps et d'efforts, pour peu de résultats.

2.4.1 La paperasse administrative est omniprésente

La gestion largement parallèle exercée par les réseaux (conventionnés et non conventionnés) produit une machine administrative lourde marquée par la duplication et par une surcharge bureaucratique. On requiert de l'administration la production d'une quantité énorme de rapports à tous les niveaux, dont le potentiel demeure généralement inexploité.

Une quantité démesurée de documents administratifs circule à travers les circuits administratifs.¹³ Au départ en nombre limité avec comme destinataire le S/PROVED, le type de rapports et les copies à expédier ont augmenté considérablement sans apporter plus d'efficacité à la gestion du système ou la qualité des apprentissages.

La transmission des rapports de rentrée scolaire se fait par exemple en 7 exemplaires (enseignement conventionné), en 4 exemplaires (enseignement non-conventionné) et en 6

¹³ Pour les rapports de rentrée et de fin d'année scolaire: circulaires EDN/AS/83/DG/EPS/39/78 du 6/01/1978 et DEPS/AS/83/834/1/3304/78 du 3/7/1978; pour les statistiques: arrêté départemental N°DEPS/CCE/001/005/1984 du 4/9/1984.

exemplaires pour l'enseignement privé, avec des copies réservées aux niveaux provinciaux (COPRO, PROVED et IPP ¹⁴).

Tableau 7: Liste des rapports les plus récurrents transmis par l'école

Rapports
Rapport de rentrée scolaire
Rapport trimestriel
Rapport semestriel (secondaire)
Rapport circonstanciel
Rapport de fin d'année scolaire
La mise en place
Le palmarès

Source: *Bureaux gestionnaires (2018)*

Pourtant, la compilation et l'exploitation des rapports sont de la responsabilité première des échelons sous-provinciaux qui, à leur tour, doivent communiquer les résultats à leurs hiérarchies respectives (provinciales et/ou nationales)¹⁵.

L'éloignement des écoles, le coût financier élevé de saisie et de reproduction des rapports (surtout en zones rurales) et l'inertie administrative liée aux sollicitations multiples, sont évoqués pour justifier le taux parfois faible de leur transmission¹⁶. Par ailleurs, certains services pédagogiques visités durant la collecte de données ne possèdent pas la liste des écoles sous leur autorité et, par conséquent, sont dans l'incapacité d'estimer le pourcentage de rapports reçus.

L'absence d'un système uniforme de collecte d'information et de modèles-type de rapports à rédiger affaiblit considérablement la qualité d'analyse et de pilotage, et fait ressentir la nécessité de recourir à des formats, fréquences et listes de distribution uniformisées. Les BG utilisent des systèmes de collecte d'information tous différents, constatés dans la grande diversité en termes de type et nombre de rapports, de listes de destinataires, etc, observés sur le terrain.¹⁷

Au fil du temps, le travail administratif s'est étendu à des requêtes administratives peu pertinentes, voire inutiles. La transmission au S/PROVED par les écoles des P.V. des AG des parents, de l'installation des COPA, COGES, le Gouvernement des élèves, etc. sont des exemples concrets de pratiques administratives pesantes entretenues par la hiérarchie, rencontrés durant notre collecte de données additionnelle. Il suffirait pourtant de vérifier lors des inspections de routine l'opérationnalité de ces organes sur le terrain.

¹⁴ (MEPSP, *Calendrier scolaire 2019-20*, p.11-12).

¹⁵ Le rapport de rentrée scolaire est confectionné (...) sur base des rapports que chaque chef d'établissement adresse à la Sous-Division. Ceci s'applique *mutatis mutandis* au rapport de fin d'année scolaire (MEPSP, *Recueil des directives et instructions officielles*, 1998, p. 130-1).

¹⁶ Plusieurs sources permettent d'estimer le coût moyen d'un rapport transmis en 7 exemplaires à CDF80, 000 (USD50). Selon certains BG, le taux de transmission des rapports varie de 50 à 70%.

¹⁷ Par exemple, CC ECP/38^{ième} Lubumbashi: rapports mensuels et trimestriels à usage interne, rapport annuel en 3 exemplaires (CC, COPRO, PROVED); S/PROVED Kipushi: rapport annuel en 4 exemplaires (S/PROVED; PROVED (2) et SG); CODI Sakanya-Kipushi: 3 rapports de synthèse en 7 exemplaires (l'évêque, COPRO, S/PROVED, PROVED, Inspool primaire et secondaire; IPP); S/PROVED Lubumbashi IV: 3 rapports trimestriels pour PROVED, Ministre Provincial, IPP); CC ECP/37^{ième} Mbandaka: 5 rapports annuels pour COPRO, CONAT, COS/PRO, représentants légaux national et provincial); S/PROVED Mbandaka 3: rapport annuel de statistiques en 5 exemplaires pour S/PROVED, PROVED, IPP, la mairie, la commune).

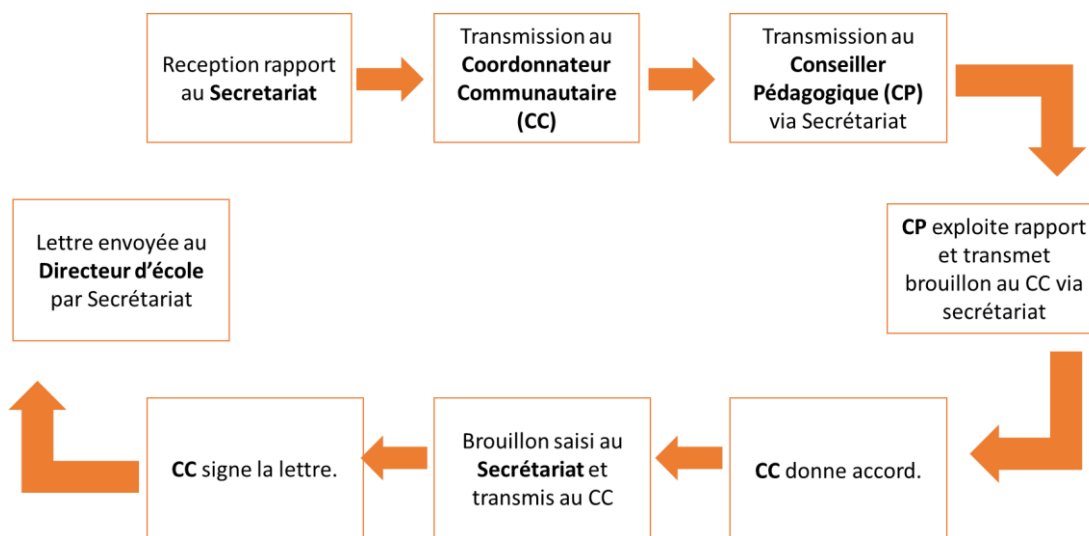
Ce type d'administration relève d'un formalisme excessif qui constate l'arrivée (ou pas) d'un courrier et permet de recourir (ou pas) à un pouvoir punitif. La *fiche de ponctualité/assiduité* est un autre exemple (constaté à Mbandaka, Equateur). Chaque mois, les chefs d'établissement transmettent aux *Services pédagogiques* du S/PROVED (en copiant l'IPP et l'Inspool), la fiche de ponctualité de leurs enseignants (nombre de retards, de présences, d'absences autorisées et non-autorisées). Ces tableaux servent ensuite à les coter et, si nécessaire, à ouvrir une action disciplinaire. Pourtant, le chef d'établissement serait parfaitement habilité à gérer les absences de ses enseignants et en informer la hiérarchie.

Ce formalisme excessif provoque un renforcement de la bureaucratisation de l'administration, et l'empêche de se concentrer sur son but premier : l'appui aux écoles pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

2.4.2 Une administration non axée sur la recherche de solutions pour l'amélioration de l'enseignement

Tous les BG ont recours à une bureaucratie interne hiérarchisée et relativement rigide. Les circuits administratifs internes sont construits autour du 'visa' de l'autorité administrative qui contrôle chaque étape. Le schéma suivant décrit le circuit administratif d'un rapport de rentrée scolaire dans une COS/PRO protestante et montre quatre passages obligés chez le Coordinateur communautaire (CC) pour son quitus.

Encadré 2: Circuit administratif interne (courrier)



Ce circuit est emblématique d'un modèle de gestion centralisé. Il montre que certains services ou membres du personnel n'ont que peu d'autonomie, car le supérieur doit valider l'ensemble de leur travail, parfois plusieurs fois. Cela indique également que le niveau de bureaucratie rajoute une certaine lourdeur, avec plusieurs allers-retours entre les mêmes acteurs, et potentiellement une perte d'efficacité dans le travail.

L'administration est caractérisée par un formalisme excessif. Les exemples sont nombreux d'un recours au formalisme démesuré pour contrôler les échelons inférieurs et asseoir l'autorité.

Ces pratiques bureaucratiques servent aussi de rempart pour dissimuler des faiblesses professionnelles. L'*exploitation* des rapports (écoles, inspecteurs) en est une

bonne illustration. Tous les BG ont des cellules composées d'exploitants¹⁸. En principe, l'exploitant analyse les rapports venus du terrain pour en extraire les éléments utiles au pilotage du système. Par exemple, si des rapports d'inspection démontrent des faiblesses récurrentes (non-maîtrise des techniques d'apprentissage de la lecture, de la langue française, etc.) ils peuvent ensuite alimenter la pertinence des programmes de formation. La plupart des exploitants ignorent cet aspect essentiel de leur rôle et se limitent à des questions banales.

Encadré 3: Définition du mot 'exploitation' par les exploitants

Division des services pédagogiques (PROVED)

- Est-ce que le canevas est respecté ? (conformité au format)
- Combien de visites de classes fait le directeur ? (pour faire des remarques)
- Quand l'enseignant s'est bien comporté on le félicite (cotation)

Inspecteur exploitant du primaire (IPP)

- La forme du rapport est-elle respectée ? (conformité au format)
- Le rapport est-il bien fait ? propre ? (question de forme)
- Y-a-t-il des omissions ? (conformité au format)

Planification et statistiques scolaires (CODI)

- Respect du canevas (conformité au format)
- Reprocher les chefs d'établissement pour qu'ils changent (cotation)

Conseiller d'enseignement (COPRO)

- S'il y a quelque chose à amender, le COPRO fait des notes techniques au Chef d'établissement (cotation)
- Y-a-t-il des lacunes ? (conformité au format)

Source: : Interviews dans les bureaux gestionnaires (2019)

D'une façon générale, l'objectif poursuivi est la plupart du temps d'évaluer l'enseignant, le chef d'établissement ou le subalterne¹⁹. L'exploitation devient un outil additionnel pour consolider son autorité. L'analyse des 'rapports' des exploitants confirme cette approche formaliste et le contenu montre généralement une relation chef à subalterne. Les exploitants interviewés affirment prendre des notes quand ils exploitent les rapports (*cahier de consignation; cahier d'exploitation*) mais n'ont pas pu les produire lors de notre visite.

Par ailleurs, à tous les niveaux, les rapports de synthèse destinés à la hiérarchie se limitent à des simples transcriptions de données (sous forme de tableaux synthétiques) sans pour autant en faire un outil précieux d'analyse pour mieux comprendre le fonctionnement du système éducatif.

¹⁸ *Exploitation pédagogique (CONAT); Bureau des services pédagogiques (COS/PRO); Division des services pédagogiques (PROVED); Bureau pédagogique - chargé de l'exploitation (S/PROVED); IPPA chargé de contrôle de l'enseignement maternel, primaire et secondaire (IPP); Inspecteurs exploitants (Inspool).*

¹⁹ Des ordres de mission du *Bureau des services pédagogiques (S/PROVED, Mbandaka 2)* sont signés avec motif "Coter les chefs d'établissement primaires et secondaires" (Ordre de mission n°29/2019).

Encadré 4: Extraits des rapports d'exploitation

Rapport de rentrée scolaire 2018-19 (COPRO) - Extraits

Après l'exploitation profonde de ce rapport, il vous ressort ce qui suit :

- Le rapport nous est parvenu en retard
- Il n'y a pas de lettre de transmission
- Votre écriture fait défaut ; votre expression écrite ne donne pas l'honneur de vos qualités de directeur
- Les tableaux remplis doivent être commentés
- Collationner vos rapports avant de les expédier

Rapport de rentrée scolaire 2018-19 (COPRO) - Extrait

Après exploitation minutieuse du rapport il ressort ce qui suit :

- Le rapport nous est parvenu sans lettre de transmission
- Le numéro d'agrément de l'école n'est pas repris sur la page 2
- L'effectif des élèves est au rabais ; d'où il faut multiplier les stratégies pour sensibiliser les parents
- Pas de référence de l'acte portant les fixations des frais scolaires
- Le tableau financier devrait être clôturé à la date de l'expédition du rapport

Rapport de rentrée scolaire 2017-18 (S/PROVED) - Extrait

Après l'analyse du rapport les remarques ci-après sont retenues à votre endroit.

a) Sur le plan forme, l'exploitation de ce type de rapport doit se conformer au canevas-type. Nous vous conseillons d'en disposer pour éviter prochainement des dérapages.

b) Sur le plan fond, les éléments suivants sont passés inaperçus ; notamment l'identification de l'école et manuels scolaires, les bâtiments et mobiliers scolaires, les réunions pédagogiques.

Nous croyons que toutes ces remarques vous amèneront à produire des rapports beaucoup plus complets.

Rapport de rentrée scolaire 2017-18 (S/PROVED) - Extrait

J'accuse bonne réception de votre lettre (...). Votre travail est bien fait et je vous félicite de votre travail bien élaboré et vous encourage de maintenir cette façon de faire pour l'éducation de vos prochains rapports.

Rapport de rentrée scolaire 2017-18 (S/PROVED) - Extrait

A l'issue de son exploitation, j'ai déploré ce qui suit :

- Votre rapport nous est parvenu sans lettre de transmission
- Votre rapport ne porte pas le sceau de l'école
- Le tableau du mobilier de direction n'y est pas présenté

Considérant toutes ces remarques, j'ose croire que vous allez vous améliorer.

Rapport de fin d'année scolaire 2016-17 (CODI) - Extrait

Après exploitation, il y a lieu de vous rappeler ce qui suit :

- Un rapport de fermeture ne peut pas manquer la signature du Chef d'établissement
- Le bureau et les installations hygiéniques n'y existent pas or que ce sont deux points à ne pas négliger
- Il y a trop d'abandon des élèves dans toutes les salles
- Trop de tableaux font défaut, entre autres : moyenne des présences, homogénéité d'âge, proposition d'ouverture de classes, visite des classes sans oublier la conclusion (ou la synthèse)

Rapport de fin d'année 2017-18 (CR) - Extrait

Exploitation liée à la forme. *Votre rapport est plus au moins bien présenté sur le plan forme mais les pages ne sont pas numérotés. Tenez compte prochainement de présenter un bon rapport et présentable devant les autorités scolaires. Le soin du rapport est exigé.*

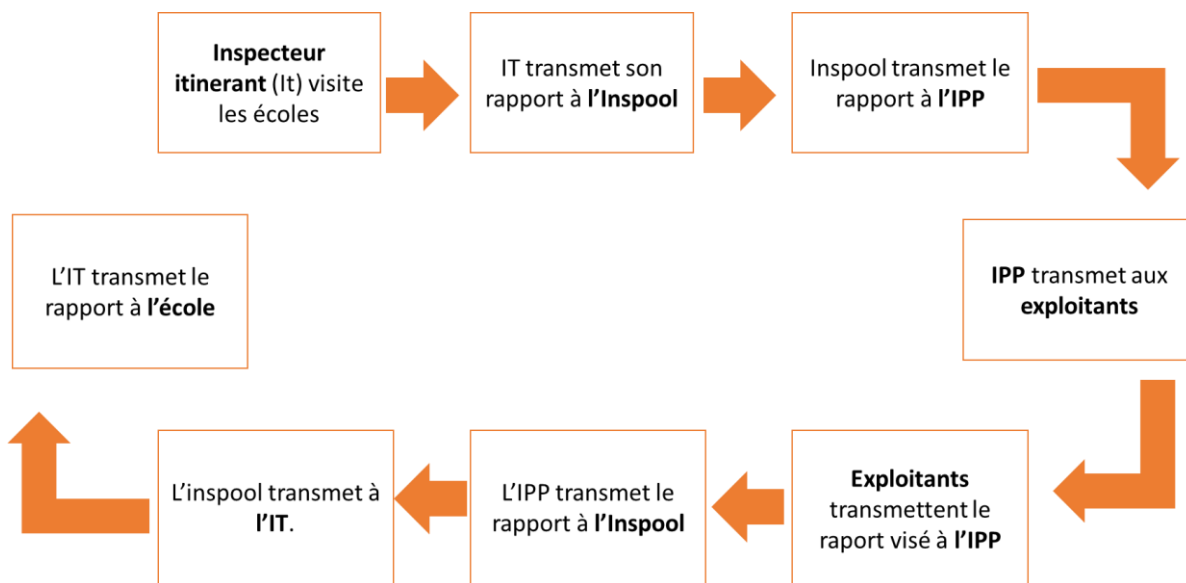
Exploitation liée au fond et quelques orientations palliatives. *Votre rapport n'est pas paginé et vous n'avez pas présenté le plan sommaire tel que recommandé dans le canevas de la COPRO. Dans le tableau 'mise en place' les G3 ont le grade 22, et non pas 21 (à corriger). Il se dégage une incompatibilité entre le nombre exacte de votre personnel par rapport aux tableaux 1.2 et 1.1. Il faut corriger cette anomalie. Pour le tableau 1.1 une demande d'explication n'est pas une procédure disciplinaire mais par contre une procédure administrative (à corriger).*

Source: Rapports d'exploitation (2019)

L'administration est refermée sur elle-même. Le BG est perçu beaucoup plus comme une structure qui vérifie uniquement si les écoles ont accompli leurs tâches administratives (transmission des rapports) en lieu et place de s'assurer de l'efficacité des écoles et de les accompagner pour améliorer leur travail. Les rapports ne sont généralement pas exploités, sinon mal exploités.

Le plus souvent, les circuits d'approbation sont entièrement dépourvus de bon sens. A titre d'exemple, le bureau de l'IPP (Lubumbashi) a des *Cellules chargées de l'exploitation primaire et secondaire* avec respectivement 3 et 5 agents. Le bureau traite les rapports des inspecteurs itinérants (pédagogique, financier et administratif) de tous les Inspool de la province, alors que ce travail pourrait être fait directement par les échelons les plus proches de l'école.

Encadré 5: Circuit administratif rapports IT



L'analyse des rapports montrent que ceux-ci tendent à se focaliser sur la forme seulement, et s'inscrivent dans une logique hiérarchique, là où il devrait s'agir d'accompagner les écoles et de transmettre des informations devant permettre d'identifier conjointement les problèmes pour améliorer le service.

Encadré 6: Extraits de fiches d'exploitation transmises par les inspecteurs exploitants à l'IPP

Fiche d'exploitation 1 - Extraits

Rapports bien présentés sans ratures ni surcharges (...). Quelques observations et conseils pertinents. Rapport 3 muet sans observations ni conseils : postes 2.5.2 et 2.6.2 : même conseil.

Utilisez les abréviations conventionnelles. Notez les prévisions des matières au lieu de P.M. (...) Tenez bien votre carnet de route pour bien observer la numérotation des rapports.

Fiche d'exploitation 2 - Extraits

Rapports bien présentés sans ratures ni surcharges mais persistance de fautes d'orthographe. Recourez au dictionnaire pour éviter des fautes d'orthographe et coupez bien les mots en syllabes.

Source : Fiches d'exploitation IT (2019)

Les fiches d'inspection telles que conçues alourdissent le suivi et l'évaluation du système mis en place. La pochette des formules de l'IT (2018) contient près de 30 formules différentes, dont 13 sont destinées au contrôle de l'enseignement. Conçues comme des grilles d'évaluation, elles se focalisent sur la cotation des enseignants et ne sont pas adaptés pour une analyse critique et utile des leçons.

De la même façon, les fiches d'inspection utilisées dans le réseau conventionné sont conçues pour attribuer une cote synthétique à l'enseignant. Les remarques et conseils à la fin des rapports sont généralement sans intérêt. Aucune fiche d'inspection ne permet à

un observateur externe de se faire une idée de la qualité pédagogique de la leçon et des pratiques didactiques de l'enseignant.

Encadré 7: Remarques et conseils à l'enseignant

Rapport de visite d'une leçon (réseau kimbanguiste) (2016)

- L'utilisation du tableau noir (T.N.) sans effectifs
- le T.N. est bien réparti mais non tracé
- Il faut vérifier l'orthographe du mot au livre avant de le mettre au T.N.

Fiche d'appréciation d'une leçon (réseau catholique) (2018) (extraits)

- Remettre spontanément les documents pédagogiques
- Pas effacer le T.N. avec un balai
- Bien posséder la matière et ne pas enseigner cahier à la main
- Tenir le journal de classe à jour
- Pas de ratures dans le cahier de cotation
- Enseigner selon les normes méthodologiques
- Améliorer l'expression orale

Source: Fiches d'inspection (2019)

Ces rapports passent à côté de leur but essentiel : apporter un appui aux enseignants, directeurs d'écoles et autres acteurs du système éducatif dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation en RDC. Ils se contentent de faire des commentaires de forme qui n'auront que peu d'impact sur les prestations des acteurs.

En conclusion, la première partie de ce rapport a cherché à de mettre en évidence les principaux défis dont souffrent les Bureaux Gestionnaires :

L'architecture administrative du système éducatif est complexe, divisée entre les structures du réseau conventionné et non-conventionné, et entre les différents services (SECOPE, SERNIE, etc) qui répondent à différentes parties du Ministère.

Cette situation provoque des chevauchements de compétences entre les services, et dans certains cas un manque de clarté dans les rôles et responsabilités du personnel des BG. Cela peut résulter en une faible productivité et un manque de motivation au travail.

Par ailleurs, les Bureaux Gestionnaires souffrent d'un manque de financement, qu'ils devaient jusqu'à maintenant compenser avec les frais scolaires. Les frais scolaires ascendants étant maintenant supprimés, il convient de repenser le système de financement des BG pour assurer un travail de qualité.

Enfin, le système souffre de processus administratifs lourds et bureaucratiques, qui gagneraient à être simplifiés. Beaucoup d'agents n'ont pas été convenablement formés pour leur poste, ce qui contribue à ce système très hiérarchisé.

La deuxième partie de ce rapport explore certaines recommandations formulées après analyse de ces défis, pour tenter de fournir des pistes de rationalisation des Bureaux Gestionnaires.

3 Recommandations pour une amélioration de l'efficacité du système des BG

L'appareil administratif fait face à de multiples sources d'inefficacité, détaillées dans le chapitre 2. La prolifération des bureaux, les organigrammes et effectifs pléthoriques, les rôles mal définis, la duplication des tâches, un modèle de gestion déconcentrée et autoritaire, le formalisme administratif, et la bureaucratie et la paperasserie générée par elle, sont autant d'éléments de dysfonctionnements et de sources de problèmes pour les écoles qui ne peuvent se concentrer sur la qualité. Toutefois, une fois les principales sources de défaillances identifiées, il devient possible de concevoir un modèle capable de les prévenir ou minimiser.

L'efficacité sous-entend de repenser en profondeur structures, organisation, modes opératoires et de gestion. Elle se construit sur trois principes de base, imbriqués les uns dans les autres : la rationalisation, la pertinence et la simplification. La finalité vise une meilleure performance dans le souci de délivrer un service public à la hauteur des attentes. Elle repose sur l'optimisation des ressources disponibles et la mise en place d'un modèle de gestion décentralisée.

Ce modèle de gestion décentralisé donnerait une plus grande autonomie au niveau local, tout en mettant en place les mécanismes nécessaires pour que les informations circulent du niveau central vers le niveau décentralisé et réciproquement.

3.1 Revenir aux fondamentaux du service public

L'institutionnalisation des frais scolaires doublée d'un modèle de gestion déconcentrée apparaît comme la cause principale de l'érosion du service public dans le système éducatif. La dépendance financière quasi-totale de l'administration aux frais scolaires a profondément changé sa relation avec les écoles où les services administratif et pédagogique et le souci de la qualité d'une éducation de base sont relégués au second plan au profit des opérations financières.

Le recours à la coercition pour sécuriser des revenus venant des frais scolaires ou des écoles réduit le pouvoir administratif à un outil de pression en lieu et place d'un régulateur de normes rassurant et garant de qualité.

Subventionner l'administration pour mettre fin à cette dépendance financière doit permettre un retour à l'essence du service public. L'éducation de base doit être accessible à tous de manière égale et de qualité.

L'Etat doit procurer à tout usager sur son territoire un service public de même qualité et dans la durée. Cette notion est d'autant plus critique pour un secteur considéré comme stratégique.

Restaurer la confiance institutionnelle entre les écoles et leur administration s'avère une priorité. Cela requiert une revue et une redéfinition des rôles à tous les niveaux ; reformulés de telle façon qu'ils incarnent l'essence du service public. La restructuration de l'administration devrait être guidée par ce principe. Les structures retenues devraient être celles jugées essentielles au pilotage du système, à la gestion administrative et financière de

routine et à l'amélioration de la qualité des enseignements et apprentissages. (MEPSP 2014, 2017)

Ce retour au service public passe également par une rationalisation du système des BG, qui doivent être au service des écoles et les appuyer dans leur travail.

3.2 Rationaliser le système des BG

Les BG et leurs effectifs, principalement dans le réseau non-conventionné, se sont multipliés durant ces dernières années, comme on l'a vu dans le chapitre précédent. Il importe de repenser la répartition géographique des BG et leurs organigrammes, et de clarifier les normes concernant le nombre d'écoles à administrer par BGP.

3.2.1 Repenser la répartition des BG et leurs effectifs

Depuis 2012, le nombre de bureaux gestionnaires et leurs effectifs n'ont cessé d'augmenter à un rythme accéléré. Leur multiplication récente est une décision unilatérale du MEPSP qui n'a pas concerté les Ministères du Budget et Finances, ni les réseaux conventionnés, ni les bailleurs pourtant très impliqués dans le processus de leur rationalisation.

Des analyses (PROSEB 2012) ont démontré que 85% des bureaux avaient pléthore d'effectifs dépassant les normes autorisées. En moyenne, près de 15% de ces effectifs étaient non-payés (NP), avec dans certaines provinces des maxima de 38%. La récente prolifération risque d'aggraver davantage cette situation et de produire les mêmes effets. Faute de budgétisation, des bureaux nouvellement établis se sont installés dans des écoles où ils occupent souvent une ou deux salles de classe²⁰.

Tableau 8: Pourcentage du personnel administratif non-payé (NP) dans les BG (2012)

Bureau	NP (%)	Maxima NP (%)
SECOPE provincial	12	30
SECOPE Antenne	22	38
PROVED	9	34
S/PROVED	22	30
IPP	10	34
Inspool primaire	13	24
COPRO	15	25
COS/PRO	10	37
<i>Moyenne</i>	14	

Source: *SECOPE 2012*

Il faudrait également envisager pour leur efficacité, d'établir des contrats de performance à travers l'actualisation des cahiers de charges, la clarification des

²⁰ Cas des S/Divisions de Mbandaka 3 (Equateur), Lubumbashi 3 (Haut-Katanga) et Likasi 2. D'autres bureaux sont installés dans des écoles depuis longtemps (Antenne SECOPE, Mbandaka 2).

procédures de recrutement et la dotation aux BG des infrastructures de base pouvant faciliter le travail des agents. ²¹.

Par ailleurs, des normes existent en termes de nombre d'écoles administrées pour les BG de proximité des réseaux conventionnés, mais non pas pour le réseau non-conventionné. Il serait essentiel d'élaborer de telles normes et de vérifier leur application pour l'ensemble des réseaux.

S'assurer que les BG respectent les normes en termes de nombre d'écoles administrées permettra de répondre à la problématique de la multiplicité des BG et d'en fermer certains. Le retour à la situation d'avant 2012 par exemple, avec environ 1000 Bureaux Gestionnaires contre les 3000 actuels, permettrait de faire des économies, mais aussi de rendre le système plus facile à piloter et à superviser.

Les gestionnaires interviewés durant la collecte de données additionnelles sont favorables à un retour à des proportions raisonnables du nombre des BG ; la diminution de leurs effectifs est sans doute une condition à leur restructuration et leur financement ;

Les BG fonctionnant sans arrêté officiel de création devraient également être fermés ou régularisés, selon leur situation, après une analyse du nombre d'écoles qu'ils administrent et de leur répartition géographique, sur la base d'une carte scolaire clairement définie.

3.2.2 Elaborer un référentiel du bureau gestionnaire incluant des normes précises

La rationalisation des BG doit passer par l'élaboration de normes autorisant leur ouverture. Des normes strictes existent pour la création des BG conventionné sous-provincial (CODI, CC, CODR, COS/PRO et CR) et provincial (COPRO). Elles ont évolué et sont devenues plus exigeantes (1985, 1986, 2012, 2019)²².

Ces normes devraient constituer un référentiel du BG (conventionné et non-conventionné) qui règle l'ensemble des conditions pour l'ouverture et l'agrément d'un bureau par l'Etat (nombre minimum d'écoles requis, conditions matérielles (infrastructures), les distances entre écoles et BG, budgétisation du bureau, personnel payé, etc.).

Le développement d'un tel référentiel doit être étroitement lié à la politique de la carte scolaire (critères d'ouverture, d'agrément et d'extension d'une école). Un dialogue institutionnel devrait à cet effet être engagé avec les réseaux confessionnels²³ pour documenter, et pour rétablir un cadre normatif basé sur le bon sens et le pragmatisme, le recours à des directeurs d'école par exemple, comme points focaux (à la place d'un bureau)

²¹ Bureaux gestionnaires rencontrés en 2019. La situation d'avant 2012 signifie (i) 1,000 bureaux gestionnaires au lieu de plus de 3,000 ; (ii) des effectifs réduits (20,000 au lieu de 40,000 ou 87,500) ; retour à 30 provinces éducationnelles au lieu de 49, et si possible un retour à 11 provinces.

²² **1985** : Création d'un bureau sous-provincial : au minimum 50 écoles agréées ; création d'un bureau CR: 15 écoles (Arrêté ministériel N° DEPS/CCE/001/0186/85 du 9/12/1985) ; **1986** : Création d'un bureau sous-provincial: 40 écoles agréées (Arrêté ministériel N° DEPS/CCE/001/0094/86 du 25/4/1986) ; **2012** : Création d'un bureau sous-provincial: 80 écoles au minimum ; création d'un bureau CR: 40 écoles au minimum (Arrêté ministériel N° MINEPSP/CABMIN/0529/2012 du 25/8/2012). La multiplication récente des BG (2018, 2019) est incompatible avec les normes actuelles et entraînera une baisse du nombre d'écoles requis pour l'ouverture (ou le maintien) d'un bureau. En d'autres termes, elle risque de rendre impossible la rationalisation ; 2019 : document des normes et standards (A !2)

²³ Dans le cadre de la revisitation de la *Convention* de 1977.

pour des écoles éloignées²⁴ ; ou le principe qui n'autorise que la création d'une école là où, par exemple, une congrégation (*diocèse*) ou communauté (*communauté-siège*) est implantée depuis l'époque coloniale (provinces ecclésiastiques).

Le travail de rationalisation des BG doit s'accompagner d'une réflexion pour rendre l'appareil administratif plus pertinent : moins de BG, avec moins d'effectifs, pourraient fonctionner de manière beaucoup plus efficace si leur travail est réorganisé de manière claire.

3.3 Rendre l'appareil administratif plus pertinent

Rendre l'appareil administratif plus pertinent devrait passer par l'instauration d'un modèle de gestion horizontal, où les BG travaillent en collaboration entre eux et avec les écoles, pour un même résultat : l'amélioration de la qualité de l'éducation.

Cette réforme passerait pas une redéfinition des rôles et responsabilités de chacun, et également par une simplification des modes opératoires, comme développé ci-dessous.

3.3.1 Instaurer un nouveau modèle de gestion, plus collaboratif et horizontal

Les structures administratives actuelles sont de type pyramidal, fortement hiérarchisé et centralisé. Ce modèle de gestion ne transfère pas aux entités locales l'autonomie nécessaire pour faire face aux défis locaux. La gestion décentralisée est pourtant une disposition constitutionnelle (2006). Elle permet aux administrés de se rapprocher de l'administration et d'accéder à un service public amélioré et plus efficace.

Le passage d'un modèle déconcentré vers un modèle décentralisé requiert une transformation fondamentale des modes opératoires et de gestion, en suivant des principes de base :

- Le transfert de l'autorité²⁵
- Le transfert des ressources²⁶
- La libre administration²⁷
- L'indivisibilité de l'administration de l'Etat.²⁸

La philosophie de la gestion décentralisée requiert une terminologie adaptée et limpide. En absence d'une définition claire, les mots peuvent donner lieu à des interprétations et des dysfonctionnements institutionnels. Il importe que les mots utilisés aient le même sens pour celui qui énonce et celui qui entend. Un lexique précis, des rôles et responsabilités clairement définis par type d'acteurs et des modalités de travail doivent être énoncés.

²⁴ Appelés *délégués scolaires* (CPIJ), *chefs d'antenne* (ECP/29ième Méthodiste) ou *superviseurs* (ECP/37ième CADC). Ils sont responsables d'un territoire ou d'un groupe d'écoles pour, entre autres, la transmission des statistiques.

²⁵ La prise de décision est déléguée aux unités administratives locales.

²⁶ Pour réaliser ses objectifs, l'entité décentralisée accède aux sources de financement et possède une latitude réelle dans l'utilisation de celles-ci et dans celle des ressources humaines.

²⁷ La conduite des activités de routine et stratégiques est le résultat d'une décision locale autonome.

²⁸ Le contrôle des actes décentralisés est nécessaire. La qualité du service public obéit à des normes nationales et est applicable à tous. Par conséquent, les unités administratives rendent compte de l'utilisation des ressources et des résultats. Ce contrôle n'est pas de type hiérarchique mais adhère au principe de la libre administration

Appliquée aux BG, la gestion décentralisée devrait adopter le mode opératoire suivant, déjà prévu dans le système actuel mais pas suffisamment bien appliqué :

- **Un BG national administre des BG provinciaux; un BG provincial administre des BG sous-provinciaux**²⁹. Seuls les BG sous-provinciaux (appelés *BG de proximité*) devraient interagir directement avec les écoles, ce qui n'est actuellement pas le cas³⁰.
- **Les BG nationaux et provinciaux ont un rôle stratégique de pilotage du système. A ce titre, ils doivent coordonner les activités des BG sous leur autorité.** Un pilotage efficace a besoin de flux d'information ascendants et descendants (de l'école au BG de proximité, et vice versa ; du BG de proximité au BG provincial et national, et vice-versa).
- **Les BG sous-provinciaux appuient les écoles et interagissent avec elles.** Cet apport doit avant tout être pédagogique à travers des visites de classes effectuées par des inspecteurs itinérants (IT) et des conseillers d'enseignement (CE) et dont le but final doit être d'améliorer la qualité des enseignements. La présence des IT et CE dans les écoles est aussi une opportunité pour collecter des données, vérifier des documents, etc.
- **Les écoles devraient recevoir un appui administratif et pédagogique des BG de proximité.** Elles doivent avoir une autonomie d'action et de décision à travers leurs AG des parents. (Verhaghe 2018)
- **Il faut redéfinir le rôle des acteurs décentralisés (les Gouvernements de province)** par rapport aux acteurs déconcentrés que sont les BG, qui relèvent directement du pouvoir central.

3.3.2 Redéfinir les rôles et responsabilités

La rationalisation devrait également impliquer une restructuration des organigrammes et du modèle de gestion, pour éviter tout doublon dans les rôles et responsabilités. La redéfinition des rôles, réduits à l'essentiel, conduirait *de facto* à des structures simplifiées nécessitant moins de personnel.

La formulation claire des rôles, tâches et responsabilités se trouve au cœur de l'efficacité d'un système décentralisé. Plusieurs fois les rôles des BG ont été définis et redéfinis (PNUD 2010 ; PROSEB 2012, SG/ACCELERE !2 2017) sans pour autant clarifier, au préalable, le cadre institutionnel à l'intérieur duquel ils prennent leur sens et portée. Il est important de communiquer le mode opératoire du modèle décentralisé à toutes les parties prenantes (MEPSP, SG, CONAT, bailleurs) avant de détailler les rôles.

La définition des rôles devrait se faire en plusieurs étapes.

- **Le cadre institutionnel.** Le modèle de gestion décentralisée doit être clarifié et compris par tous. Cette initiative relève du pouvoir régalién du MEPSP qui doit initier ce travail en relation avec les acteurs décentralisés.
- **Les rôles essentiels. Le niveau d'efficacité d'un système est sa capacité de se limiter à l'essentiel et à optimiser l'utilisation des ressources disponibles.** Des travaux précédents ont identifié les activités essentielles des BG provinciaux et sous-provinciaux (MEPSP 2014, 2017)³¹. Elles constituent une bonne base pour les décliner en tâches et responsabilités. La pertinence demeure le principe directeur pour déterminer

²⁹ BG national : CONAT (réseaux conventionnés); BG provinciaux: PROVED, IPP, SECOPE, SERNIE et COPRO.

³⁰ BG sous-provinciaux : S/PROVED, Inspool primaires et secondaires, Antennes SECOPE, SERNIE, COS/PRO (Coordinations urbaines, diocésaines, communautaires, de district) et CR.

³¹ Principalement, au niveau *sous-provincial*, les statistiques (SIGE), la gestion du personnel, l'appui pédagogique et administratif aux écoles, la gestion financière et comptable du bureau, la transmission de rapports et de données ; au niveau *provincial*, les statistiques (SIGE), la compilation des données et les rapports de synthèse.

leur nombre et contenu. Des rôles réduits à l'essentiel faciliteront la mesure de la performance et la clarté des indicateurs.

- **Les organigrammes.** Les organigrammes des BG n'ont guère évolué depuis les années 1985 et sont à revoir dans la perspective d'une gestion décentralisée. En particulier, les organigrammes du PROVED et S/PROVED sont dotés d'un nombre de services et de cellules très important (33 et 17 respectivement), et les attributions de chacun d'entre eux ne sont pas claires. Un nombre élevé de cellules permet aussi à gonfler plus facilement les effectifs. Les visites de terrain ont montré que le volume de travail réalisé dans de nombreuses cellules est insignifiant et ne justifie pas leur maintien.

Tableau 9: Nombre de services et effectif à l'intérieur des BG

	1985 2013			2004 2013 2018				2013 2018	
COPRO			PROVED				IPP		
<i>Bureau</i>	3	5	<i>Secrétariat</i>	0	1	1	<i>Secrétariat</i>	1	1
			<i>Bureau/Division</i>	13	10	11	<i>Bureaux</i>	3	2
			<i>Cellule</i>	33	24	21	<i>IPPA</i>	7	9
Effectifs	12	26	Effectifs	60	66	82	Effectifs	81	96
	1985 2013			2012 2017 2018				2012 2017	
COS/PRO			S/PROVED				Inspool		
<i>Bureau</i>	1	1	<i>Secrétariat</i>	1	1	1	<i>Insp exploitants</i>	5	8
<i>Cellule</i>	4	5	<i>Bureau/Cellule</i>	4	7	8			
			<i>Chargé de</i>	8	7	9			
Effectifs	14	20	Effectifs	26	42	49			

Source : Arrêtés ministériels

Une redéfinition des rôles et responsabilités des différents types de BG entre eux, mais aussi des cellules, et de chaque poste au sein d'un même BG, permettrait de clarifier le travail à réaliser, et d'améliorer l'efficacité.

3.3.3 Simplifier les modes opératoires

L'efficacité de l'appareil administratif dépend aussi de son mode opératoire. Une rationalisation de l'administration ne se limite pas aux seules structures.

La simplification des modes opératoires permettrait aussi un allègement des charges administratives et des coûts. Le mode opératoire est largement tributaire du modèle de gestion en place. Dans un modèle centralisé le circuit administratif sert avant tout à exercer un contrôle sur les administrés. L'analyse et l'exploitation des informations reçues est ressentie comme non prioritaire et peu d'effort y est consacré.

La simplification administrative chercherait à la fois à sécuriser les sources d'information jugées indispensables à la réalisation des politiques publiques et à en réduire les coûts pour y arriver. Elle implique des coupes dans la paperasserie, qui est généralement la conséquence d'une bureaucratie excessive. S'il ne s'agit pas de supprimer les rapports, il s'agit surtout de s'assurer qu'ils parviennent à la personne indiquée, sont traités et analysés, et que cette analyse est exploitée.

Dans le système éducatif congolais, la lourdeur administrative est surtout visible dans la collecte des statistiques, la transmission et la pertinence des rapports et les outils de supervision (inspection). Leur simplification impliquerait de :

- Recourir à un système unique et coordonné de collecte et de dispatching des statistiques ; utiliser un document standardisé pour la collecte.
- Réduire de façon significative le nombre de rapports qui circulent dans le système et introduire des formats et contenus uniformisés. S'assurer qu'ils soient exploités correctement par la personne adéquate.
- Repenser profondément le format et le contenu des outils d'inspection afin de faciliter leur exploitation et analyse. L'objectif principal n'est pas la cotation de l'enseignant ou le chef d'établissement mais l'accès à l'information qui permet d'améliorer les enseignements et apprentissages.

Ce travail de réflexion sur les modes opératoires, les rôles et responsabilités de chacun, et un modèle de gestion collaboratif, devrait permettre d'améliorer l'efficacité de l'administration. Il est également nécessaire de repenser le financement des BG et leur gestion de ces financements.

3.4 Renforcer le financement public des BG

La mise en place d'un mécanisme de financement public de l'administration est indispensable pour une gestion efficace et redevable des ressources. L'arrêt du flux ascendant des frais scolaires, décidé pour la rentrée scolaire 2019-2020, ne fait que renforcer l'urgence de cette réforme.

Ce mécanisme de financement doit non seulement tenir compte de la réalité et permettre une augmentation des subventions, mais aussi instaurer et faire respecter des procédures de gestion des finances publiques, assorties de mesures de contrôle.

3.4.1 Augmenter et mieux répartir la subvention de fonctionnement des BG

L'Etat octroie une subvention mensuelle aux BG pour leur fonctionnement, qui pourrait être augmentée à la rentrée 2019-2020. C'est un atout institutionnel majeur³², car son inscription dans le budget de l'Etat comme dépense contraignante et son transfert direct dans le compte bancaire du BG, assure un financement régulier et prévisible.

Dans un modèle décentralisé, une part substantielle des compétences et ressources devrait être transférée aux prestataires de première ligne qui interagissent avec les écoles. En règle générale, l'allocation des ressources devrait être proportionnelle au type d'activités à réaliser. A l'échelon supérieur, les activités relèvent surtout de la routine administrative (gestion du personnel) et du pilotage du système (consolidation et exploitation de rapports).

L'étude sur les coûts de l'éducation (ACCELERE !2, 2019) a permis d'estimer des coûts unitaires pertinents et réalistes, basés sur les sources existantes (prévisions budgétaires des BG, dépenses effectuées, prix unitaires relevés sur les marchés), et selon une logique de décentralisation réelle, avec des BG sous-provinciaux au contact avec les écoles, et des BG provinciaux qui ont un rôle avant tout administratif.

L'investissement n'est pas calculé ci-dessous comme une dépense récurrente (annuelle); sa durée d'amortissement (comptable) varie de 3 à 10 ans. Les investissements sont classés en quatre catégories : le mobilier (amortissement 10 ans), le dispositif énergie

³² La subvention est incorporée dans l'enveloppe salariale.

(amortissement 7 ans), l'équipement informatique (amortissement 3 ans) et d'impression (amortissement 6 ans) et le matériel roulant (amortissement 6 ans)³³

Tableau 10: Calcul de coûts unitaires annuels des BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) (fonctionnement et investissement)

Fonctionnement		Investissement
Niveau Provincial: PROVED/IPP/ COPRO	Le coût est estimé à USD8,000 par an. Plus de 60% du budget est alloué aux fournitures de bureau (papier, stylos, classeurs, cartouches d'encre, etc.). Le travail de terrain (visites aux écoles) est du ressort du niveau sous-provincial	Le coût d'investissement annuel est estimé à USD4,000 sur une période de 8 ans, en moyenne.
Niveau sous-provincial Inspool, COS/PRO et CR	Le coût est à la fois administratif et pédagogique. Pour l'Inspool primaire, les COS/PRO et les CR, il est estimé à USD11,500 (urbain) et USD13,000 (rural). Le volet pédagogique (frais d'itinérance, carburant) occupe 55% du montant total.	Le coût d'investissement annuel est estimé à USD1,700 (COS/PRO, CR) sur une période de 8 ans, en moyenne.
Niveau sous-provincial S/PROVED	Estimé à USD6,000, le budget du S/PROVED n'a pas l'activité pédagogique, celle-ci étant assurée par les Inspool. Tous les BG ont un budget pour les courses locales, la communication et l'accès à l'Internet.	Le coût d'investissement annuel est estimé à USD1,250 (S/PROVED) sur une période de 8 ans, en moyenne.

Source: Source: Propositions contenues dans l'étude sur le coût de l'éducation³⁴

Ces coûts de fonctionnement et d'investissement sont des propositions, qui ont été discutées avec la Task Force Frais Scolaire, et qui peuvent servir de base à l'ajustement de l'indemnité de fonctionnement des BG dans les années qui viennent.

3.4.2 Adopter des règles de gestion des finances publiques

Un système mieux financé et restructuré, ne pourra être performant qu'en adoptant des règles de gestion des finances publiques. Chaque BG doit avoir un plan d'action

³³ Des visites de terrain (2019) ont permis de constater que l'énergie solaire est de loin plus efficace que le groupe électrogène. A la CODI Mbandaka, une installation de 430Watt (2 panneaux de 180Watt et un de 120Watt) fournit de l'énergie non interrompue à 5 bureaux (lumière, 5 laptops, 2 photocopieuses et 5 ventilateurs). L'entretien des panneaux et des batteries est d'un coût négligeable. Avant la CODI dépensait 2 fûts de carburant par mois (environ USD500). Le coût de l'installation (panneaux solaires, convertisseur de tension, batteries et circuit électrique, transport du matériel Kinshasa-Mbandaka) était de USD3, 000 (financement PROSEB).

³⁴ ACCELERE I2, 2019

opérationnel, un budget associé et doit tenir une comptabilité adéquate, pour une bonne gestion des ressources.

L'élaboration d'un manuel de procédures au contenu uniforme est un outil indispensable³⁵. Des manuels à usage des BG ont été développés mais méritent d'être revisités car trop exhaustifs et axés sur l'approche projet (MEPSP 2014, 2017). La gestion décentralisée, les cahiers de charges redéfinis, le format budgétaire uniforme, etc. sont autant d'éléments qui justifient une réécriture, plus pratique à l'usage.

Dans un modèle décentralisé, les normes de gestion s'appliquent à tous les niveaux. Comme pour les écoles, les BG devraient mettre en place un processus planification-budgétisation-gestion comptable, en conformité avec leur cahier de charges. Ils doivent en appliquer les principes directeurs tels que la priorisation des besoins et de la dépense, la pertinence des activités, l'utilisation rationnelle des ressources, la convergence des ressources disponibles vers les besoins prioritaires, l'obligation de la redevabilité, etc.

Encadré 8: Proposition du contenu standard du manuel de procédures

Le manuel doit être de conception simple. Il donne des directives claires sur le processus planification-budgétisation-gestion comptable. Il doit être distribué en nombre suffisant au sein du BG pour éviter la monopolisation de l'information.

1. **Le plan opérationnel (phase de la planification).** Le BG développe un plan opérationnel pour l'ensemble de ses activités. Similaire au projet d'école, le plan a 3 composantes, classées par ordre de priorité: le *fonctionnement au quotidien* du BG (assurer les activités de routine) ; l'*investissement* (améliorer la qualité du service) et les *politiques locales* (identifier et répondre aux défis locaux) (Verhaghe 2018)³⁶. Le plan est développé autour du cahier de charges du BG³⁷.
2. **Le budget (phase de la budgétisation).** Le plan opérationnel est budgétisé en respectant l'ordre prioritaire des 3 composantes (prévisions budgétaires). Un *format budgétaire standardisé* reprend les grands postes budgétaires nécessaires pour réaliser les activités tels que déclinées dans le plan opérationnel. La *liste des dépenses éligibles* fixe le cadre de la dépense autorisée. Elle minimise le risque de la dépense non pertinente. Un *Comité* local interne élabore, approuve le plan opérationnel et son financement. Le Comité est représentatif et collégial. Toutes les activités du BG, désormais réduites en nombre, sont budgétisées. Celles-ci peuvent être priorisées selon leur importance (pilotage du système, services à rendre aux écoles et enseignants, etc.).
3. **La comptabilité (phase de la gestion comptable)** Le manuel fournit les fondamentaux d'une gestion efficace et responsable des ressources. Il permet au BG de justifier la dépense et de documenter sa redevabilité financière. Un petit circuit comptable est mis en place au sein du BG pour en assurer la transparence.

Source : Auteur

Une fois ce manuel de procédures rédigé et diffusé à tous les BG pour application, des procédures de contrôle devront être mises en place pour s'assurer du respect des règles de gestion des finances publiques.

³⁵ Un modèle similaire est utilisé dans les écoles.

³⁶ Le rapport contient un modèle de manuel de procédures à l'usage de l'école.

³⁷ Les plans d'action opérationnels (PAO) développés avec l'aide de l'UNESCO dans les deux S/PROVED pilotes appuyés par ACCELERE! 2 n'abordent guère les opérations de routine et les rôles des S/PROVED.

3.4.3 Mettre en place des procédures de contrôle strictes

L'Etat a besoin de savoir si les ressources publiques ont été utilisées à bon escient. Il est donc nécessaire de mettre en place un système de contrôle.

Sans contrôle, les risques d'abus sont majeurs. Il faut donc concevoir un mécanisme structurel adapté aux défis. Les contrôles doivent être opérés de manière régulière avec visibilité optimale et sont par définition non annoncés. Cela permet d'installer un climat de discipline où tout BG sait à l'avance qu'il peut être contrôlé. Les responsables des BG (PROVED, S/PROVED, COPRO, COS/PRO, IPP, Chef de pool, etc.) doivent être tenus personnellement redevables de la gestion de leurs bureaux respectifs et de toute irrégularité constatée.

La réorganisation des rôles et responsabilités, et des activités essentielles pour chaque BG, préconisées plus haut, devraient faciliter l'élaboration de mécanismes de contrôle plus structurés et objectifs. La présence d'outils standardisés à l'usage des administrés (formulaires de collecte de données, formats budgétaires, manuels de procédures, fiches d'inspection, format de rapports, etc.) faciliterait grandement la mesure de la performance.

Si tout le monde s'accorde sur le besoin de mécanismes de contrôle, le mode opératoire demeure pour l'instant à préciser. Les contrôles administratifs internes sont assurés par l'administration suivant son mode hiérarchisé et se limitent généralement à l'exécution des tâches de routine. Toutefois, la mesure de performance ou les audits financiers relèvent d'un autre registre et ne pourraient être conduits par le système lui-même au risque d'entraver leur indépendance. La politique de contrôle doit compte du potentiel d'un modèle décentralisé et de l'environnement institutionnel où la corruption est rampante.

Des organes de contrôle ayant légitimité à enquêter existent (Cour des Comptes, IGF) mais n'ont qu'un caractère ponctuel et ne sont pas non plus à l'abri d'irrégularités. Une société civile (ONG locales) formée et spécialisée à cet effet est une piste à explorer pour des enquêtes indépendantes et plus structurelles. Elle présenterait une alternative aux firmes d'audit coûteuses.

Pour conclure, une augmentation du financement des BG est indispensable et doit s'accompagner de mesures de gestion des finances publiques, et de mécanismes de contrôle pour s'assurer de la bonne gestion de chaque BG.

La rationalisation doit également inclure une réflexion autour des besoins de formation du personnel des BG, évoqués dans le chapitre précédent.

3.5 Elaborer un plan de formation pour l'ensemble du personnel des BG

La rationalisation des BG requiert un plan de formation réfléchi et réaliste. En RDC, le mot 'formation' est chargé d'appréhensions. L'éparpillement des structures (écoles, BG) et les défis logistiques rendent toute formation de fait coûteuse, quelle que soit la formule utilisée.

Depuis des décennies, le modèle de formation le plus récurrent est de type cascade avec des résultats mitigés et un coût important. S'appuyant sur des 'formateurs-maîtres' qui à leur tour deviennent formateurs, le modèle porte le risque d'une transmission diluée de l'information et une perte de contrôle sur le déroulement de la formation. Le recours à des modules multiples de qualité variable, des formateurs issus du système (niveau central, inspecteurs, etc.) et le caractère ponctuel de la formation en font un véritable combat pour la pertinence et l'efficacité.

Une approche plus individualisée avec des formations de proximité et un suivi régulier (ACCELERE !2 2018-19) aide à garantir la qualité des formateurs, et permet de réduire certains coûts (déplacements minimums des participants). Cependant, elle est difficilement soutenable sur le long terme de par le nombre de sous-divisions et leur éloignement.

Le modèle retenu devra prendre en compte l'ensemble de ces défis et adapter l'approche à l'ampleur du système des BG en RDC. Une réduction du nombre de bureaux gestionnaires et de leurs effectifs faciliterait grandement la mise en place d'une politique de formation pour les Bureaux Gestionnaires, en réduisant le coût, la difficulté logistique et le temps nécessaire à la formation de l'ensemble du personnel.

Devant l'ampleur des défis, le regroupement de plusieurs BG apparaît être une approche intéressante - sous certaines conditions :

- **La composition des groupes.** Les formations pourraient se dérouler en petits groupes réunissant profils et rôles similaires (par exemple, PROVED, IPP et COPRO). Une approche différente regrouperait les chaînes de commandement administratives (Groupe COPRO, CODI et CR ; Groupe PROVED et S/PROVED ; Groupe IPP et Inspools) avec comme risque d'importer la hiérarchisation à l'intérieur de la formation. Quelle que soit la composition des groupes, le principe de leur taille réduite devrait être la règle.
- **La qualité des formateurs.** Le formateur transmet l'information. Le recrutement des candidats formateurs locaux au profil varié mais selon des critères stricts est une piste à privilégier.
- **La pertinence des outils.** La conception de l'outil est technique avant d'être théorique. L'outil devrait traiter de sujets concrets et être ancré dans le travail quotidien des BG. L'objectif est d'améliorer la technicité des apprenants et, à travers elle, la performance.
- **La méthode utilisée.** Une méthode de formation interactive pourrait être plus efficace que les formations de type cours magistral. La mise en situation des apprenants qui assimilent la matière à travers des essais et erreurs est reconnue comme l'approche pédagogique la plus appropriée.
- **La durée et la fréquence.** Celles-ci sont variables et en phase avec la complexité des sujets à traiter, la composition des groupes, la méthode préconisée, etc. Un plan de formation qui prévoit un deuxième tour (après 6 mois) permettrait d'identifier le progrès réalisé et de déceler les lacunes.

L'élaboration d'un plan de formation ambitieux doit faire partie de la réflexion sur la rationalisation, pour garantir une meilleure efficacité du système administratif.

L'ensemble des points évoqués ci-dessus, entre autres la rationalisation du nombre de BG et de leurs effectifs, mais aussi la redéfinition des rôles et du mode de gestion, et l'augmentation du financement des BG, auront un impact sur le budget de l'Etat. Il est important d'évoquer les résultats potentiels de cette restructuration.

3.6 Faire des économies grâce à la restructuration, à réinvestir dans le système éducatif

La restructuration des BG, le retour à des organigrammes simplifiés et des effectifs réduits permettrait de faire des économies budgétaires significatives. En prenant seulement en compte la réduction du nombre de BG et leurs effectifs au niveau de la configuration institutionnelle de 2012 (30 provinces éducationnelles), on estime que

l'économie serait de USD210 millions par an. Cela recouvre l'économie en frais de fonctionnement et d'investissement, et le salaire des effectifs des BG.

Les coûts unitaires de fonctionnement et d'investissement des BG sont des coûts estimés dans l'étude de coûts de l'éducation (DFID/ACCELERE !2, 2019). Ils ne correspondent pas aux coûts réels actuels qui sont considérés comme trop bas. Le montant des salaires utilisé dans les calculs ci-dessous est le montant du salaire réel reçu par les agents des BG..

Ce montant ainsi économisé permettrait par exemple *grosso modo* de couvrir les frais de fonctionnement annuels de 120,000 écoles primaires (soit 2 à 3 fois plus d'écoles que compte le système actuellement) et le salaire annuel de 200,000 enseignants (soit la moitié des enseignants du primaire), selon est estimations dans la deuxième partie du tableau suivant.

Tableau 11: Coûts des BG selon le nombre de BG et leurs effectifs

	Situation 2019	Situation 2012	Situation avant 2012
	<i>Provinces éducationnelles: 49</i>	<i>Provinces éducationnelles: 30</i>	<i>Provinces éducationnelles: 11</i>
	<i>Ecoles primaires: 53,800 (est.)</i>	<i>Ecoles primaires: 38,300</i>	<i>Ecoles primaires: 32,600</i>
	<i>Effectifs autorisés: 87,500</i>	<i>Effectifs autorisés: 25,700</i>	<i>Effectifs autorisés: 20,000</i>
Niveau provincial			
<i>Fonctionnement</i>	1,890,000	1,410,000	800,000
<i>Investissement</i>	925,000	690,000	390,000
Niveau sous-provincial			
<i>Fonctionnement</i>	19,450,000	11,150,000	8,710,000
<i>Investissement</i>	3,270,000	1,900,000	1,620,000
<i>Salaires</i>	283,500,000	83,250,000	64,800,000
Total	309,035,000	98,400,000	76,320,000
Total des économies réalisées		210,635,000	232,715,000
ou l'équivalent de			
<i>Fonctionnement annuel (nombre d'écoles primaires)</i>		117,019	129,286
<i>Salaires annuels (nombre d'enseignants)</i>		195,032	215,477
<i>Nombre de tableaux noirs</i>		6,018,143	6,649,000
<i>Nombre d'écoles primaires équipées de tableaux noirs</i>		752,268	831,125
<i>Nombre de bancs-pupitres</i>		5,265,875	5,817,875
<i>Nombre d'écoles primaires équipées de bancs-pupitres</i>		26,329	29,089

Source: Verhaghe J. (2019) Elements d'analyse du coût de l'éducation primaire. Calculs par l'auteur

Plus généralement, dans un contexte de gratuité où des ressources additionnelles seront nécessaires pour la financer, le MEPSP a besoin de faire des économies et de ne pas alourdir son budget par des rubriques non pertinentes. La mise en œuvre de la politique de gratuité est une opportunité pour élaborer un budget-programme en phase avec les réformes institutionnelles. Cela exige une cohérence décisionnelle et la canalisation des ressources vers l'essentiel, sur la base d'une rationalisation du système visant l'efficacité.

Par ailleurs, l'élaboration du budget du MEPSP devrait absolument se faire en concertation avec le réseau confessionnel qui gère 80% des écoles. Il n'est pas possible pour le Gouvernement de réformer uniquement le système concernant les 20%

d'écoles non conventionnées. Il est indispensable d'engager des échanges avec les différents réseaux pour établir une stratégie unifiée.

Les BG des réseaux conventionnés devraient idéalement obéir aux mêmes règles, normes et standards que les BG du réseau non-conventionné, et bénéficier de la même subvention de fonctionnement.

Ce chapitre propose des pistes de solution, à approfondir par des discussions avec l'ensemble des acteurs pour arriver à une proposition de réforme pertinente.

La rationalisation semble indispensable : le nombre de BG et les effectifs de ceux-ci ont explosé depuis 2012 dans le réseau non-conventionné, alors même que le réseau conventionné gère plus d'écoles, avec beaucoup moins de BG. Cette extension sans fin du système est coûteuse et difficilement contrôlable. Elle doit prendre fin.

Avec la rationalisation doit venir une réflexion sur les modes opératoires du système, et les rôles et responsabilités, pour éviter tout chevauchement, et clarifier les attentes pour chaque agent des BG.

Cela implique donc de renforcer leur formation, bien sûr, mais aussi de repenser le financement du système administratif, insuffisant : un financement plus juste doit aussi être géré selon des règles établies, avec des procédures de contrôle claires.

Enfin, des **sources d'économies** sont évoquées au point 3.6. Ce ne sont pas les seules économies qui peuvent être faites, mais ces estimations peuvent servir de bases de discussion.

4 Grandes lignes d'une feuille de route à préciser

La feuille de route nécessaire à la rationalisation des BG doit s'inscrire dans le contexte plus global de la mise en œuvre de la gratuité (Verhaghe 2019). La restructuration et le financement des BG en sont une composante majeure., mais d'autres composantes, non abordées ci-dessous, sont tout autant importantes, à l'instar de la formation des enseignants.

Les quelques points ci-dessous se veulent une base à des discussions plus approfondies pour arriver à un consensus sur la réforme du système des BG.

Dès la rentrée

Acteur responsable

-
- | | | |
|---|---|----------------------------|
| 1 | <i>Disséminer les normes et standards en matière de création et de fonctionnement des Bureaux Gestionnaires</i>

<i>Promulgation d'un arrêté ministériel soutenant la fermeture des BGs ne respectant pas les normes officielles.</i>

Cet arrêté est nécessaire pour pouvoir transférer des ressources publiques de fonctionnement et d'investissement aux <i>bureaux gestionnaires viables</i> ; étant donné qu'ils ne sont plus autorisés à se tourner vers les écoles. Il nécessite l'élaboration d'une liste des <i>bureaux gestionnaires</i> autorisés à fonctionner et à recevoir des fonds de l'Etat. | <i>Dirfore-BG</i> |
| 2 | <i>Ajuster le montant de l'allocation financière aux écoles et aux BG mécanisés payés.</i>

Toutes les écoles primaires et bureaux gestionnaires mécanisés payés bénéficieront de ressources publiques augmentées pour leur coût de fonctionnement et d'investissement dès octobre 2019 comme décidé par le Gouvernement. Pour les bureaux gestionnaires, seuls les bureaux considérés viables devraient y avoir droit. Le transfert des ressources se fait via l'enveloppe salariale comme une dépense contraignante dans des comptes bancaires existants. | <i>Ministère de l'EPSP</i> |
-
- 2019-20 - activités en parallèle*
-

- | | | |
|---|--|-------------|
| 3 | <i>Mettre à jour la carte scolaire</i> | <i>DIGE</i> |
|---|--|-------------|
-

Dès la rentrée

Acteur responsable

Il est indispensable d'avoir une vision claire sur la nécessité de création, extension ou fermeture d'écoles, par le biais d'une carte scolaire mise à jour. Celle-ci informera avec précision les besoins d'implantation ou de fermeture des BGs qui les administrent.

- | | | |
|---|--|------------|
| 4 | <p><i>Mettre à la disposition des BGs et des écoles le manuel de procédures existant pour les écoles.</i> Le transfert de ressources publiques requiert une conformité avec les principes de gestion des finances publiques. L'Etat a le droit régalien de contrôler l'utilisation redevable des fonds publics. A cet effet, il fixe un cadre uniforme en matière de procédures, dépenses éligibles, circuit comptable, rapport financier) qui cherchent à imposer la transparence financière et à minimiser le risque de gaspillage des ressources.</p> | DIRFORE-BG |
|---|--|------------|

- | | | |
|---|---|------------|
| 5 | <p><i>Elaborer un référentiel du bureau gestionnaire</i></p> <p>Le référentiel devrait régler l'ensemble des conditions pour l'ouverture et l'agrément d'un bureau (nombre minimum d'écoles requis, conditions matérielles, distances entre écoles et le bureau, la budgétisation du bureau, personnel payé, etc.). Il sera utilisé par les bureaux gestionnaires, le SECOPE, les ministères du Budget et Finances.</p> | DIRFORE-BG |
|---|---|------------|

- | | | |
|---|--|------------|
| 6 | <p><i>Redéfinir les rôles, recadrer les activités et organigrammes, simplifier les modes opératoires en conformité avec un modèle de gestion décentralisée</i></p> <p>La rationalisation des bureaux gestionnaires requiert aussi leur restructuration. A partir des activités essentielles retenues et avec comme cadre général le modèle de gestion décentralisée, il sera procédé à une redéfinition des rôles et tâches de chaque bureau gestionnaire autour des principes de la simplification et de la pertinence. Le document de « Job Descriptions » créé par la DIFORE-BG pourrait être actualisé sur la base des discussions.</p> <p>Ce travail devrait aussi documenter des moyens de collaboration entre différents réseaux pour plus d'efficacité.</p> <p>Les modes opératoires au centre de cette réforme sont la façon de faire des rapports, des collectes de données et des visites d'inspection. Des outils standards et</p> | DIRFORE-BG |
|---|--|------------|

Dès la rentrée

Acteur responsable

	uniformisés doivent être développés et utilisés à cet effet. Ouvrir la possibilité de recourir à des directeurs d'école par exemple, comme points focaux (à la place d'un bureau) pour des écoles éloignées ;	
7	<i>Développer et conduire un plan de formation pour le personnel des BGs</i> Beaucoup de fonctionnaires des BGs actuels n'ont pas reçu une formation adéquate pour l'exercice de leur poste. Leur formation après la restructuration sera nécessaire mais devrait être conçu d'une façon efficace. Cela sous-entend des réponses concrètes à la composition des groupes de formation, la qualité des formateurs, la pertinence des outils, la méthode, durée et fréquence des sessions de formation.	<i>DIRFORE-BG</i>
8	<i>Développer et mettre en place des mécanismes de contrôle</i> Le système de contrôle reste à préciser. Comme pour la formation, il est nécessaire de mettre en place un système structurel et indépendant. Plusieurs méthodes pourraient être combinées pour assurer le recoupement et la qualité.	<i>DIRFORE-BG et Ministère EPSP</i>
9	<i>Développer un plan d'action pour la formation initiale et continue des enseignants</i> Une intervention accrue de l'Etat dans le financement du secteur éducatif exigera plus de qualité et, par conséquent, des enseignants mieux formés. Des scénarios pour une réforme des humanités pédagogiques (formation initiale) et un vaste plan de formation continue (à travers des centres de formation pour enseignants, directeurs d'école et inspecteurs) existent.	<i>Ministère de l'EPSP</i>
10	<i>Réforme du SECOPE</i> Comme les autres structures de l'administration, le SECOPE doit être rationalisé (moins de bureaux, effectifs, etc.) et sa mission et mode opératoire revisités en profondeur pour plus d'efficacité et de pertinence. Sa base de données doit être à jour, sécurisée et au service de la carte scolaire. Le SECOPE pourrait intégrer le bureau du PROVED comme service une fois le cadre de l'administration repensé.	<i>Ministère de l'EPSP</i>

Bibliographie

MEPSP (2014). *Gestion des fonds pour les frais de fonctionnement des « bureaux gestionnaires »*

MEPSP (2017). *Manuel de procédures de gestion des fonds au titre des frais de fonctionnement des bureaux gestionnaires*

Verhaghe, J. (2007). *School fee practice and policy in the DRC* (UNICEF)

DFID/ACCELERE! 2. (2016). *The school fee landscape in the DRC*.

Verhaghe, J. (2018). *Rethink the partnership model*. (USAID/ACCELERE! 1)

DFID/ACCELERE! 2. (2019). *Eléments d'analyse du coût de l'éducation primaire en RDC*.

World Bank (2005). *Education in the DRC: Priorities and Options for Regeneration*.

A. Annexes

A.1 Organigrammes et effectifs autorisés (Réseaux conventionné et non-conventionné)

Tableau 12: Organigrammes et effectifs autorisés

CONAT	Coordinateur national	1	Coordinateur national	1
	Secrétariat	3	Secrétariat	6
	Division des Services généraux	6	Division I: Gouvernance	3
	<i>Bureau 1: Personnel</i>	7	<i>Cellule 1: Personnel</i>	4
	<i>Bureau 2: Finances et Approvisionnement</i>	4	<i>Cellule 2: Finances & Approvisionnement</i>	4
			<i>Cellule 3: Technique</i>	2
	Division des Services pédagogiques, recherche et documentation	3	Division II: Services pédagogiques, recherche et documentation	4
	<i>Bureau 1: Planification et statistiques</i>	3	<i>Cellule 1: Planification et statistiques</i>	3
	<i>Bureau 2 : Exploitation pédagogique, Recherche et Documentation</i>	3	<i>Cellule 2: Exploitation pédagogique, Recherche et Documentation</i>	3
	Total	30	Total	30
COPRO	Coordinateur provincial	1	Coordinateur provincial	1
	Bureau du CP	4	Bureau de la CP/CU	10
	Bureau1: Administration et Finances	4	Bureau d'Administration et Finances	4
	Bureau 2: Services pédagogiques	3	Bureau de Service Pédagogique	4
			Bureau de Service de Formation	4
			Bureau d'Orientation scolaire et professionnel	3
Total	12	Total	26	
COS/PRO	Coordinateur S/Provincial (*)	1	Coordinateur S/Provincial	1
	Bureau du COS/PRO	4	Bureau du COS/PRO	4
	<i>Cellule 1: Personnel</i>	3	<i>1. Cellule administrative et financière</i>	3
	<i>Cellule 2: Finances</i>	2	<i>2. Cellule Planification & Statistiques scolaires</i>	3
	<i>Cellule 3: Approvisionnement</i>	2	<i>3. Cellule Orientation scolaire et professionnelle</i>	3
	<i>Cellule 4: Services pédagogiques</i>	2	<i>4. Cellule technique</i>	2
			<i>5. Cellule de proximité</i>	4
	Total	14	Total	20
			Conseillers d'enseignement	
			<i>1 CE primaire (250 classes)</i>	
		<i>1 CE secondaire (200 classes)</i>		
CR	Conseiller résident	1	Conseiller résident	1
	Commis-dactylographe (Secrétaire)	1	Secrétaire	1
	Responsable du Personnel	1	Opérateur de saisie ou Dactylographe	1
	des Finances	1	Conseiller d'orientation exploitant	1
	de l'Exploitation pédagogique	1	Chauffeur	1
			Sentinelles	1
	Total	5	Total	6
			Conseillers d'enseignement	
			<i>1 CE primaire (250 classes)</i>	
			<i>1 CE secondaire (250 classes)</i>	
CRP	Conseiller résident principal	1	Conseiller résident principal	1
	Responsable de l'Administration et Finances	1	Assistant Administratif	1
	des Services pédagogiques	1	Financier	1
	Commis-dactylographe (Secrétaire)	1	Pédagogique	1
	Employé de Bureau	1	Opérateur de saisie informatique	1
	Sentinelles-Huissier	1	Secrétaire ou Opérateur de saisie	1
			Chauffeur	1
			Sentinelles	1
	Total	6	Total	8
			Conseillers d'enseignement	
		<i>1 CE primaire (250 classes)</i>		
		<i>1 CE secondaire (250 classes)</i>		

Arrêté ministériel N° DEPS/CCE/001/0186/85 du 9/12/1985

Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0392/2013 du 4/9/2013

Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0403/2013 du 9/9/2013

(*) COS/PRO inclut le Coordinateur diocésain (ECC); Coordinateur communautaire (ECP); Coordinateur du district (ECK)

Tableau 13: PROVED

2004	2013	2018
Directeur de la province éducationnelle 1	Directeur de la province éducationnelle 1	Directeur de la province éducationnelle 1
	Secrétariat 11	Directeur Provincial Adjoint (PROVEDA) 1
	Bureau d'Etudes (Conseillers Enseignement mat, prim, sec, techn) 4	Secrétariat 12
Bureau des Services généraux 2	Bureau des Services généraux 4	Bureau d'Etudes (Conseillers Enseignement mat, prim, sec, techn) 5
Cellule du Personnel 1	Cellule du Personnel et Social 1	Division des Services généraux 4
Cellule des Finances 1	Cellule des Finances et Intendance 1	Cellule du Personnel et Social 1
Cellule de l'Intendance 1	Relations publiques, communication et médias 1	Cellule des Finances et Intendance 1
Cellule des Questions sociales 1		Relations publiques, communication et médias 1
Relations publiques 1		
Bureau de l'Administration de l'Enseignement maternel et primaire 2	Bureau des Services pédagogiques 9	Division des Services pédagogiques 3
Cellule de l'Enseignement maternel 1	Cellule chargée de l'Ens. Maternel 1	Cellule chargée de l'Ens. Maternel 2
Cellule de l'Enseignement primaire 1	Cellule chargée de l'Ens. Primaire 1	Cellule chargée de l'Ens. Primaire 2
	Cellule chargée de l'Ens. Secondaire 1	Cellule chargée de l'Ens. Secondaire 2
	Cellule chargée de l'Ens. Privé 1	Cellule chargée de l'Ens. Privé 4
Bureau de l'Administration de l'Enseignement secondaire 2		
Cellule de l'Enseignement secondaire 1		
Cellule de l'Enseignement normal 1		
Bureau des services pédagogiques 2		Division de l'Identification de l'Elève 2
Cellule d'exploitation du maternel 1		Cellule d'identification et codification des écoles et des élèves 4
Cellule d'exploitation du primaire 1		Cellule du suivi du cursus scolaire 5
Cellule d'exploitation du sec. général et normal 1		Cellule lutte contre la prolifération de titres et pièces scolaires 4
Cellule du mat. didactique et programme scolaire 1		
Bureau d'Antenne de la Planification et Statistiques scolaires 2	Bureau Planification et Statistiques 2	Division de la Planification et Statistiques scolaires 2
Cellule de la Planification et Statistiques scolaires 1	Cellule de la Planification et Statistiques scolaires 1	Cellule de la Planification 1
Cellule de la Carte scolaire 1	Cellule de la Carte scolaire 1	Cellule de la Carte scolaire 1
Cellule Plan et Construction 1	Cellule Plan et Construction 1	Cellule de Statistiques scolaires 1
Bureau de l'Ens. Technique et Formation professionnelle 2	Bureau de l'Administration de l'Enseignement technique, professionnel et spécial 4	Division des Infrastructures scolaires 4
Cellule de l'Enseignement professionnelle 1	Cellule de l'Ens. Technique et formation professionnelle 1	Division de l'Administration de l'Enseignement technique, professionnel et spécial 2
Cellule de l'Enseignement secondaire 1	Cellule de l'Enseignement spécial 1	Cellule de l'Ens. Technique et formation professionnelle 2
Bureau de l'Enseignement Spécial 2	Bureau de l'Identification de l'Elève 2	Cellule de l'Enseignement spécial 2
Cellule Technique 1	Cellule d'identification des élèves 1	
Cellule des Sourds et Muets 1	Cellule d'exploitation 1	
Cellule des Handicapés physiques 1	Cellule d'intendance 1	
Bureau de la Pension et Rentes de survie 2	Cellule d'identification et codification des écoles et des élèves 4	Bureau des Pensions et Rentes de survie 2
Cellule des Pensions 1	Cellule du suivi du cursus scolaire 5	Cellule des Pensions et Rentes 1
Cellule de Rentes de survie 1	Cellule lutte contre la prolifération de titres et pièces scolaires 4	
Bureau Education à la vie familiale 2	Bureau Education à la vie familiale 2	Division d' Education à la vie familiale 2
Cellule Formation des enseignants 1	Cellule Formation et Recensement des enseignants formés 1	Cellule Formation et Recensement des enseignants formés 1
Cellule Recensement des enseignants formés 1		
Cellule de suivi 1		
Bureau d'Orientation scolaire et professionnelle 2	Bureau d'Orientation scolaire et professionnelle 2	Division d'Orientation scolaire et professionnelle 2
Cellule d'exploitation du maternel et primaire 1	Cellule d'exploitation du maternel et primaire 1	Cellule d'exploitation du maternel et primaire 1
Cellule d'exploitation du secondaire 1	Cellule d'exploitation du secondaire 1	Cellule d'exploitation du secondaire 1
Bureau de Cultures et Sports scolaires 2	Bureau Culture, Jeux et Sports scolaires 2	Division de la Culture, Jeux et Sports scolaires 2
Cellule de Culture 1	Cellule de Culture 1	Cellule de Culture 1
Cellule des Sports scolaires 1	Cellule des Sports scolaires 1	Cellule des Sports scolaires 1
Bureau de l'Enseignement privé 2	Bureau des Pensions et Rentes de survie 2	
Cellule de l'Enseignement maternel et primaire 1	Cellule des Pensions et Rentes 1	
Cellule de l'Enseignement général et normal 1		
Bureau de Documentation, Presse et Médias 2		
Cellule Médias 1		
Total 60	Total 66 77	Total 83

Sources: Arrêté ministériel MINEPSP/CABMIN/3128/2004 du 30/8/2004 Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0394/2013 du 4/9/2013 (66 effectifs)

Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0279/2017 du 17/04/2017 (77 effectifs)

Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/4233/2018 du 21/11/2018

(modifie l'AM n°MINEPSP/CABMIN/1002/2018 su 29/3/2018 avec 82 effectifs)

13 Bureaux
32 Cellules10 Bureaux
24 Cellules11 Divisions/Bureaux
21 Cellules

Tableau 14: S/PROVED

2012		2017	
Chef de Sous-Division	1	Chef de Sous-Division	1 1
		Chef de Sous-Division Adjoint	2
Personnel d'appoint	4	Personnel d'appoint	4 5
Cellule administrative	5	Cellule administrative et financière	5 5
Cellule planification & statistiques scolaires	1	Cellule planification & statistiques scolaires	1 1
<i>Chargé de Planification et Statistiques scolaires</i>	4	<i>Chargé de Planification et Statistiques scolaires</i>	4 4
Cellule pédagogique	1		2
<i>Chargé des Programmes et manuels scolaires et mat. did.</i>	1		2
<i>Chargé de l'exploitation maternel, primaire et spécial</i>	2		2
<i>Chargé de l'exploitation secondaire général et normal</i>	1		
<i>Chargé de l'exploitation Ens. technique et formation profes.</i>	1	Cellule pédagogique	1 1
<i>Chargé de l'Orientation scolaire et professionnelle</i>	1	<i>Chargé des Programmes et manuels scolaires et mat. did.</i>	1 1
		<i>Chargé de l'exploitation maternel, primaire et spécial</i>	2 2
Cellule technique	1	<i>Chargé de l'exploitation secondaire général et normal</i>	1 1
<i>Chargé de Sports scolaires et Culture</i>	1	<i>Chargé de l'exploitation ens. technique et formation profes.</i>	1 1
<i>Chargé de Construction scolaire</i>	2		
		Cellule des pensions et rente de survie	4 4
		Cellule/Antenne de l'Identification de l'Elève	10 10
		Cellule d'orientation scolaire et professionnelle	3 3
		Cellule technique	2 2
		<i>Chargé de Sports scolaires et Culture</i>	1 1
		<i>Chargé de Plan et Construction</i>	1 1
Total 26		Total 42 51	
Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0527/2012 du 25/8/2012		Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0181/2017 du 05/4/2017 (36 effectifs)	
Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0392/2013 du 04/09/2013		Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0280/2017 du 17/4/2017 (42 effectifs)	
		Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0181/2017 du 05/4/2019	
4 Cellules		7 Cellules	

Tableau 15: IPP

2013		2018	
Inspecteur Principal Provincial	1	Inspecteur Principal Provincial	1
Secrétariat	10	Secrétariat	9
<i>Bureau du Personnel</i>	7		
<i>Bureau des Finances et Patrimoine</i>	3	<i>Bureau des Finances et Patrimoine</i>	3
<i>Bureau des Statistiques</i>	3	<i>Bureau des Statistiques</i>	5
Inspections Principales Provinciales Adjointes (IPPA)		Inspections Principales Provinciales Adjointes (IPPA)	
<i>IPPA chargée du Contrôle de l'Ens. maternel</i>	5	<i>IPPA chargée de l'Administration et des ressources humaines</i>	10
<i>IPPA chargée du Contrôle de l'Ens. primaire</i>	10	<i>IPPA chargée du Contrôle de l'Ens. maternel</i>	5
<i>IPPA chargée du Contrôle de l'Ens. secondaire et professionnel</i>	10	<i>IPPA chargée du Contrôle de l'Ens. primaire</i>	10
<i>IPPA chargée de l'Evaluation pédagogique</i>	10	<i>IPPA chargée du Contrôle de l'Ens. secondaire</i>	12
<i>IPPA chargée de la Formation</i>	6	<i>IPPA chargée des examens et concours</i>	13
<i>IPPA chargée de l'Equivalence, Pièces et Titres scolaires</i>	8	<i>IPPA chargée de la Formation</i>	10
<i>IPPA chargée de l'Ens. Technique</i>	8	<i>IPPA chargée de Titres et Pièces scolaires</i>	8
		<i>IPPA chargée de l'Ens. Technique</i>	10
		<i>IPPA chargée de l'Ens. Professionnel</i>	10
Total 81		Total 106	
Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0394/2013 du 4/9/2013		Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/4233/2018 du 21/11/2018	
7 IPPA		9 IPPA	

Tableau 16: Inspool primaire/secondaire

2012		2017	
Inspecteur Chef de Pool (primaire)	1	Inspecteur Chef de Pool (primaire)	5
Inspecteurs exploitants	4	Inspecteurs exploitants chargés de la pédagogie	2
		Inspecteurs exploitants chargés de la gouvernance	1
Total 5		Total 8	
Inspecteur Chef de Pool (secondaire)	1	Inspecteur Chef de Pool (secondaire)	5
Inspecteurs exploitants	4	Inspecteurs exploitants chargés de la pédagogie	2
		Inspecteurs exploitants chargés de la gouvernance	1
Total 5		Total 8	
Ratios annuels Inspecteurs itinérants <i>Primaire: 150 classes</i> <i>Secondaire: 75 professeurs (branches générales)</i> <i>Secondaire: 50 professeurs (branches techniques)</i> <i>Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0527/2012 du 25/8/2012</i> <i>Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0528/2012 du 25/8/2013</i>		Ratios annuels Inspecteurs itinérants <i>Primaire: 150 classes</i> <i>1 Inspecteur a un commis-secrétaire (personnel d'appoint)</i> <i>Secondaire: 75 professeurs (branches générales)</i> <i>Secondaire: 50 professeurs (branches techniques)</i> <i>Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0181/2017 du 05/4/2017 (8 effectifs)</i> <i>Arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0280/2017 du 17/4/2017 (8 effectifs)</i>	

