

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



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

Policy Brief ...

Les bureaux gestionnaires en quelques données clés

Durant les dix dernières années, l'Etat a multiplié le découpage du MEPST en provinces éducationnelles, de 30 provinces éducationnelles (2012) à 48 (2019), ce qui a entraîné une forte augmentation du nombre de structures administratives déconcentrées, les Bureaux Gestionnaires (BG).

ACCELERE!2 a donc mené un exercice de géolocalisation des BG en 2017, visant à les situer géographiquement, et à inventorier leurs compétences sur le plan administratif, pédagogique, financier et patrimonial, ainsi que leurs responsabilités en termes de nombre d'écoles et d'enseignants administrés.

Les Bureaux Gestionnaires doivent normalement être pris en charge par le Trésor Public (mécanisés payés) et l'existence du BG doit être justifiée par un acte réglementaire régulièrement notifié. Ce n'est pas systématiquement le cas. C'est pourquoi cet exercice de géolocalisation a également pris en compte les BG non-mécanisés, qui n'apparaissent pas jusqu'à maintenant sur le listing de paie du SECOPE.

Cet exercice a permis le recensement de 438 BG dans les six provinces appuyées par ACCELERE. Il a contribué à la constitution de la base de données la plus complète à l'heure actuelle sur les BG, pour ces six provinces. De ce point de vue, il constitue un outil clé pour définir les bases d'une stratégie de réforme du système dans un souci d'en renforcer son efficacité.

Caractéristiques générales

Les BG sont centralisés dans les grandes villes et ne couvrent pas le territoire uniformément.

18% des BG sont des BG provinciaux, et près de 82% sont des BG de proximité (BGP). Il y a plus de BGP au Lualaba et au Sud Ubangi que dans les autres provinces. Le Kasai Central et le Sud Ubangi comptent également plus de BG par km² (1.4 et 1.6 par 1000km respectivement) alors que le Kasai Oriental, le Lualaba et le Haut Katanga ont beaucoup moins de BG pour couvrir leur territoire.

Cependant, en réalité, les BG ne sont pas répartis de manière uniforme dans les provinces. Ils sont centralisés dans les grandes villes et particulièrement le chef-lieu de province (30% des BG du Kasai Oriental sont basés à Mbuji Mayi).

Ministry of Education
 oversight and accountability
 flexibility
 strengthening systems and capacity
 data driven
 impact
 Influencing policy
 costed strategy
 replicability
 Teacher professional development
 sufficient funds
 Schools
 surveys inception
Technical Assistance
 Education sector strategy
 Organizational effectiveness
 Political economy
 Alignment
 good practices
 Capacity
 sequencing
 Quality assurance
 Communication
 School grants
 civil service reform
 coherent approach
 Administration
 better understanding
 budgeting
 Independent observatory for Education
 pilots
 entry points
 lessons learnt
 Inspection and Supervision
 positive incentives
 building blocks
 Legislation
 Equity
 teacher salary
 innovation, new ideas
 diagnostic surveys
 social monitoring
 Equity
 Parents Associations
 needs assessments
 Capacity development
 Faith based organizations
 Oversight
 Teachers
 public expenditure
 school performance
 Value for money
 Finance
 problem solving
 Policy
 sustainability
 Logframe
 quick wins
Cambridge Education
 norms and standards
 direct contact
Statistics
 School based management committees
 Monitoring and Evaluation
 Teachers' Unions
 Scale-up
 Civil society organisations
 Local education authorities
 Human resource Management
 Voice
 cross-cutting issues
 Equitable access
 Strategic planning
 success
 cost-effective
 Incentives
 responsive to changes
 Research and learning
 DFID Education Governance Programme
 Kasai Oriental
 Education Management Information Systems
 Gender
 USAID
 Framework
 consulting with stakeholders
 Head Teachers
 Research and learning

29% des BG recensés appartiennent au régime conventionné et 71% au régime non-conventionné.

Il est paradoxal d'avoir beaucoup moins de BG conventionnés (associés à un réseau religieux, catholique, protestant, kimbanguiste ou autre), que non conventionnés (étatiques) sachant que la grande majorité des écoles (environ 80%) appartient au réseau conventionné. Le réseau conventionné gère en moyenne 58 écoles par bureau, alors que le réseau non-conventionné compte un bureau pour 5 écoles non-conventionnées en moyenne.

Une partie des BG gère un nombre très réduit d'écoles

13.5% des BG gèrent seulement de 1 à 40 écoles : le réseau conventionné dispose de normes (40 écoles minimum au niveau sous-provincial, et 80 au niveau provincial), qui ne sont pas toujours respectées.

Le réseau non-conventionné ne dispose pas de normes sur le nombre minimum d'écoles à administrer et certains BG couvrent trop peu d'écoles, alors que d'autres en administrent trop

Infrastructures et matériel

La majorité des BG est confrontée à des problèmes d'infrastructure (absence de bureaux), ou de logistique (rayon de couverture et état de la route principale la plus proche). Ces difficultés sont exacerbées au Lualaba, en Equateur et au Sud Ubangi.

Plus de 6% des BG des provinces appuyées par ACCELERE!2 ne disposent pas de bureaux.

Cette proportion est plus élevée dans le Kasai central (15%). Les BGP sont globalement moins bien dotés : Respectivement 37 et 40% des BGP du Haut Katanga et du Kasai Central ne possèdent pas les bureaux qu'ils occupent.

Les BG couvrent un territoire très étendu et n'ont pas toujours accès à une route praticable

23% des BG dans les provinces appuyées par ACCELERE!2 ont accès à une route principale peu praticable. Au Lualaba, c'est le cas de près des trois quarts des BG de la province.

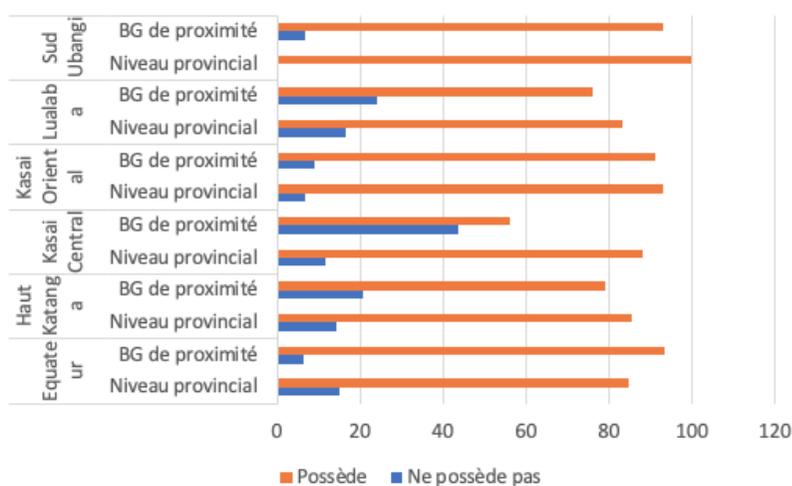
Gestion administrative

En matière de gestion administrative du personnel, les situations sont très hétérogènes.

Un bureau gestionnaire est une structure du MEPST ou d'un réseau conventionné (catholique, protestant, etc.), du niveau national, provincial ou local **qui assure directement ou indirectement la gestion administrative, pédagogique, financière et patrimoniale des écoles publiques et privées agréées.**

Plus de 16% des BG ne disposent pas des documents juridiques indispensables à leur statut

Pourcentage de BG possédant un arrêté de création



Beaucoup de BG ne disposent pas de leur arrêté de création ou d'agrément, de leur fiche cadastrale ou autres documents juridiques attestant de leur existence. Au Lualaba et au Kasai Central respectivement 23% et 37% des BG ne disposent d'aucun document juridique prouvant leur existence.

La situation est pour la majorité des provinces légèrement moins bonne pour les bureaux gestionnaires de proximité, notamment au Kasai Central où 44% des BGP ne possèdent pas de documents juridiques.

De manière similaire, environ 14% des BG ne disposent pas des dossiers personnels des Agents et Fonctionnaires

Ces dossiers devraient contenir les photocopies notariées des diplômes, une photo de passeport, une attestation médicale, les attestations de services rendus et toutes les correspondances relatives à la carrière de l'agent, etc. C'est de nouveau particulièrement le cas au Kasai Central, où seulement la moitié des BG disposent de ces dossiers. La situation est légèrement moins bonne pour les BGP dans presque toutes les provinces.

Certains BG, minoritaires, disposent et appliquent des mesures de motivation du personnel

Cela peut recouvrir une organisation pour que le personnel mange ensemble au déjeuner, l'existence d'une caisse d'assistance mutuelle, ou encore un système de coaching pédagogique entre collègues. Un peu moins de 45% des BG disposent de ce genre de mesures, mais c'est cependant le cas pour 60% des BG du Kasai Oriental, et près de 53% des BG de l'Equateur.

Communication interne et externe du BG

Le travail de communication des BG en interne, mais aussi avec les écoles qu'ils administrent, les communautés et les COPA/COGES est primordial: ils ont un rôle de pilotage du système éducatif, et les BG de proximité devraient être en contact permanent avec les écoles, et leur fournir un appui du point de vue administratif et pédagogique.

La communication interne est insuffisante dans près de 15% des BG.

Un indicateur analysant la fréquence des réunions internes (hebdomadaire, mensuelle, etc), la disponibilité ou indisponibilité des rapports de réunion, l'existence et l'utilisation (ou non) d'un tableau d'affichage pour le personnel ou d'une boîte à suggestion, met en évidence une communication interne insuffisante. C'est le cas de plus de 34% des BG du Kasai Central et près de 24% des BG du Haut Katanga.

Près d'un quart des BG n'assurent pas une communication suffisante avec les COPA et COGES

Les BG sont responsables d'assurer un suivi sur l'implication des parents en communiquant avec les COPA et COGES opérationnels dans les activités de l'école. Ils doivent notamment veiller à la disponibilité des rapports et des PVs de réunion, et s'assurer que les réunions aient lieu. Les BG du régime conventionné assurent mieux ce suivi

(86%) que ceux du régime non conventionné (73%).

La communication avec les écoles est également insuffisante pour 16% des BG

Pourcentage de Bureaux Gestionnaires communiquant de manière satisfaisante avec les écoles, par province



Le Haut Katanga et le Kasai Central ont un pourcentage plus élevé de BG qui n'assurent pas une communication satisfaisante (environ 35%).

Peu de BG publient les documents obligatoires tel que prévu par le règlement.

Dans les provinces appuyées par A !2, seuls 26.6% des BG publient le rapport annuel d'activité (seulement 3.7% au Kasai Central). Quant au code d'éthique et de déontologie de l'Agent et fonctionnaire de l'Etat, seule la moitié des BG le publient, et seulement 30% d'entre eux en Equateur.

Le Kasai Central, l'Equateur, le Lualaba et le Kasai Oriental obtiennent des résultats particulièrement bas pour cet indicateur.

Planification

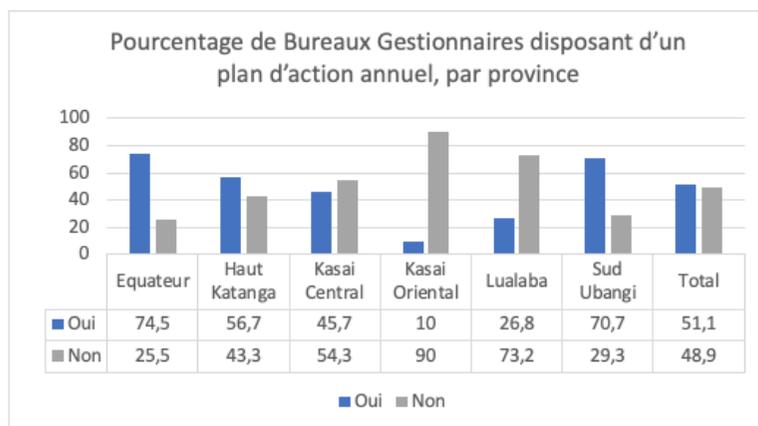
Une grande majorité (90%) des BG disposaient au moment de l'enquête d'une base de données démographiques et scolaires régulièrement mise à jour

On observe un taux plus bas au Kasai Central, où plus de 23% des BG n'ont pas pu montrer de données statistiques, mais globalement la grande majorité des BG en dispose, ce qui ne veut pas forcément dire que ces données statistiques sont utilisées pour informer la planification, ni qu'elles sont fiables et que les acteurs qui les ont collectées sont capables de les analyser et de les utiliser pour piloter le système.

L'existence d'un Plan d'Action Annuel est beaucoup plus problématique

Avant l'intervention de A I2, seulement 51% des BG déclaraient disposer d'un plan annuel d'activités en lien avec le plan stratégique provincial. Au Kasai Oriental, c'est le cas de seulement 10% des BG, et seulement 27% au Lualaba.

Les pratiques de planification ont globalement été jugées faibles en 2017, notamment pour ce qui est de la production d'un Plan d'Action Annuel ou de Tableaux de Bord. Le Haut Katanga, le Lualaba et le Kasai Central ont globalement moins de BG qui disposent de ces outils.



Gestion financière

La grande majorité des BG ne respecte pas les règles en place en matière de gestion financière et comptable ainsi que de gestion des stocks et des approvisionnements. Beaucoup de BG n'ont également pas accès à un compte en banque.

Près de 37% des BG ne peuvent pas prouver qu'ils sont les légitimes propriétaires de leurs biens immobiliers et mobiliers.

Seulement 50% des BG au Haut Katanga et au Sud Ubangi disposent de registres immobiliers et mobiliers

Seulement 40% des bureaux gestionnaires appliquent les procédures de gestion comptable et de gestion des stocks.

Au Lualaba, ils sont 77% à ne pas les appliquer et 63% au Sud Ubangi. Par ailleurs, le respect des procédures d'approvisionnement et de gestion des stocks n'est pas bien compris ou suivi : Près de 59% des BG ne respectent pas les procédures concernant les collectes de besoin d'approvisionnement, la réception et l'enregistrement des biens, l'utilisation d'une fiche de stock pour chaque article, et l'existence d'un rapport de stock. Le Lualaba et le Haut Katanga sont les provinces qui comptent le plus de BG ne respectant pas ces

procédures.

Enfin, seulement 37,6% des BG ont des livres de compte audités par des auditeurs externes certifiés, et très peu publient un rapport financier, alors que c'est une obligation. L'absence d'audit amène un manque de contrôle sur l'utilisation des fonds publics.

Les BG sont très peu nombreux à disposer d'un compte en banque (20.5%).

La disponibilité d'un compte bancaire, d'un carnet de chèque permettrait pourtant au BG de collecter la subvention de l'Etat et de gérer sa comptabilité plus facilement. Le Sud Ubangi et le Lualaba sont les provinces où les BG sont le moins bancarisés, dû à leur statut de nouvelle province.

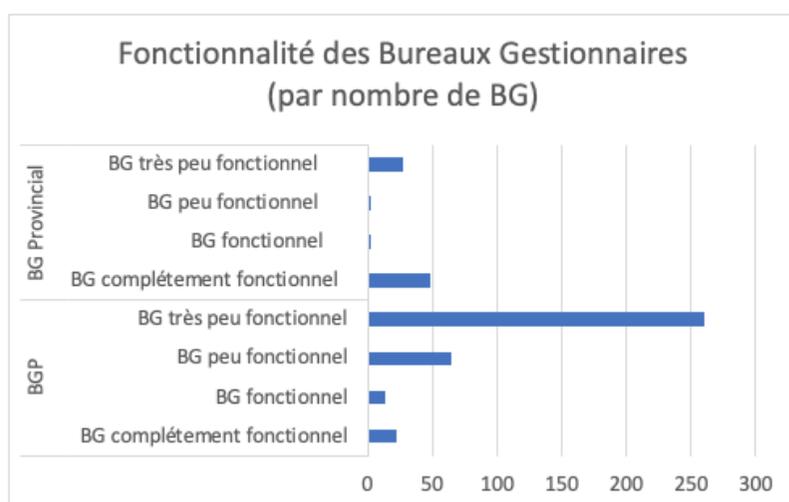
Combien de bureaux gestionnaires sont viables ?

Pour évaluer la viabilité globale des bureaux gestionnaires enquêtés, nous avons listé les critères les plus importants, dont la possession de locaux, l'existence d'un plan d'action ou de statistiques, la possession d'un arrêté de création, de dossiers du personnel d'un compte bancaire, de registres immobiliers et d'un COGES, et leur avons appliqué une pondération.

Sur cette base, l'indice composite ainsi calculé permet de classer les BG en 4 catégories, de très peu fonctionnel (entre 0 et 25%), à complètement fonctionnel (de 75.1 à 100%) en passant par peu fonctionnel (de 25.1 à 50%) et par « fonctionnel » de 50.1 à 75%.

Environ 10% seulement des BG de proximité sont jugés viables, et 90% des BGP sont estimés non fonctionnels.

La situation est sensiblement meilleure pour les BG provinciaux : 62.5% d'entre eux sont déclarés viables, et 60% de ceux-ci sont même « complètement fonctionnels ». Reste que 37.5% d'entre eux ne sont pas fonctionnels.



Conclusions

Les BG créés récemment, suite au démembrement, sont en général plus en difficulté que les BG plus anciens, surtout dans le réseau non-conventionné : Ils n'ont pas de bureau fixe, beaucoup gèrent un nombre trop faible d'écoles ou n'ont pas d'arrêté de création.

Le régime de gestion conventionnée est globalement mieux organisé que le non conventionné, entre autres car il possède une norme concernant le nombre minimum d'écoles administrées et car il est moins étendu.

Il y a de nombreuses similitudes rencontrées dans les six provinces, qui conduisent à dégager différents constats :

- De grandes distances entre les BGP et les écoles ;
- Les normes officielles concernant le nombre d'écoles minimum à administrer pour les BG conventionnés ne sont pas toujours respectées.
- Beaucoup de Bureaux Gestionnaires « ambulants », sans bureau physique fixe ou qui empruntent un espace à une école ou autre structure.
- Manque d'un plan stratégique et de tableaux de bord pour la majorité de Bureaux Gestionnaires ;
- Faible maîtrise des procédures de gestion administratives et financières, de trésorerie ainsi que des logiciels comptables.

Ces constats montrent la nécessité de procéder à la rationalisation ou à l'optimisation de ces Bureaux gestionnaires en vue de s'assurer de la répartition géographique et de l'efficacité du travail de chaque BG.

Certaines provinces ont plus de difficulté que d'autres.

Le Kasai Central	Grandes lacunes dans la gouvernance, notamment au niveau de la gestion administrative, de la planification et de la publication de renseignements officiels.
Le Sud Ubangi	Province issue du démembrement de l'ancienne province de l'Equateur. La plupart des BG ont des caractéristiques rurales (90% de BGP). Les BG existants ne sont pas en adéquation avec la distribution des écoles, et la distance des BGP à leurs écoles est souvent très élevée, avec des routes peu praticables.
Le Haut Katanga	Faiblesses significatives dans la gestion des BG notamment dans les procédures de gestion comptable, l'administration des écoles et la communication en interne.

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

