



La gestion de données dans le système éducatif congolais

L'administration congolaise reste pour l'essentiel dans des modalités de gestion de crise et gère au quotidien de façon réactive plutôt que de façon anticipative et proactive, faute notamment de mécanismes de planification et de suivi-évaluation. Les indicateurs utilisés sont, en général, liés à la mise en œuvre de projets et programmes et/ou à la formulation de plans sectoriels, et le plus souvent initiés et mis en œuvre par les partenaires techniques et financiers. Les équipes de l'administration publique sont associées à leur exécution mais participent rarement à leur élaboration. Le nombre de personnes concernées par leur opérationnalisation est souvent limité et le transfert de compétences reste encore faible.

MEPST : des indicateurs nombreux mais sous utilisés

Avec l'aide de l'UNESCO, la Direction de l'Information pour la Gestion de l'Education (DIGE) a défini une liste de plus de 180 indicateurs scolaires que les Provinces éducationnelles doivent renseigner chaque année, pour produire les annuaires statistiques. Les services déconcentrés du MEPST doivent également produire des statistiques et renseigner de nombreux indicateurs pour la Promo Scolaire.

La transition vers la notion de revue de performance ou la nécessité d'introduire les indicateurs

Une rencontre annuelle de Directeurs provinciaux et nationaux de l'EPST connue sous le nom de "Promotion scolaire" est sert à présenter les réalisations et les statistiques scolaires. Depuis quelques années, le Ministère voudrais en faire une revue annuelle de performance. Ce nouveau format vise à développer et asseoir les principes de la gestion axée sur les résultats. Il passe forcément par l'introduction d'indicateurs de résultats ou de performance. Ce transfert, entamé en 2018, s'est fait progressivement et n'est pas encore finalisé. Si les outils ont été préparés et pour la plupart validés, il reste encore à décliner les cibles de la Stratégie Sectorielle pour l'éducation (SSEF) en autant de cibles provinciales que ces dernières devront intégrer dans leur planification opérationnelle et s'assurer de l'articulation cohérente entre les deux catégories d'indicateurs. Cette première étape a toutefois permis d'introduire la logique des indicateurs.

Pour autant, si les données sont produites, les indicateurs eux sont peu ou quasiment pas utilisés. La sous-qualification des agents chargés des statistiques en province, le manque de fiabilité des données récoltées, la complexité dans le calcul de certains indicateurs et le nombre des indicateurs DIGE font que leur utilisation reste réduite et sert pour l'essentiel à élaborer des annuaires statistiques utilisés pour des analyses macro et/ ou des analyses comparatives.

Un système qui ne dispose pas de données pouvant permettre une gestion stratégique

La collecte des données est pilotée par la DIGE à travers des outils distribués aux écoles. Ces données sont directement transmises au niveau central après avoir été compilées, sans être analysées, au niveau de la province. Les données ne sont donc pas utilisées par les différents niveaux de la chaîne : école, sous-division, province éducationnelle qui n'ont pas été formées pour leur utilisation ou analyse. D'autant que les indicateurs renseignés au travers les données collectées via la DIGE n'ont pas été identifiés pour servir au suivi de politiques publiques ciblées. Leur intérêt en termes de gestion stratégique est donc limité, d'autant que les activités de la DIGE sont largement dépendantes du financement des partenaires et leur collecte n'est pas toujours régulière.

Le choix des indicateurs : quels critères retenir ?

- ▶ **Le degré d'utilité.** A quoi va servir l'information collectée (visée opérationnelle, de recherche action,

de gestion, information, etc...) ? A qui va-t-elle être utile ? Dans quel cadre ? Est-ce que l'information pourra être utile à plusieurs niveaux ? Est-elle déjà collectée par d'autres mécanismes ?

- ▶ **Le degré d'acceptation.** Est-ce que toutes les parties sont d'accord pour dire que les indicateurs retenus sont les plus utiles ? Est-ce que l'ensemble des acteurs s'entend sur la façon dont les informations vont être collectées ? Est-ce que tous les acteurs ont la même compréhension du contenu de l'indicateur ?
- ▶ **Le degré d'opportunité.** A quel rythme ? Est-ce que les informations collectées le sont déjà 'naturellement' ou est-ce que cela va demander un processus d'apprentissage et de formation ?
- ▶ **Le degré d'opérationnalité.** Qui va analyser les données ? Dans quel cadre ? Quels seront les acteurs en charge des rapports de pilotage ? Quels seront les outils de gestion mis en place ? Comment le partage des conclusions va-t-il se faire ? Comment le système va-t-il être entretenu (conditions de travail des acteurs, leur motivation et leur rendement...) ?
- ▶ **Le degré d'intégrité :** Dans quelles conditions les informations sont-elles collectées ? Par qui ? Avec quelles méthodes ? Quels mécanismes de contrôle sont en place ?

Une stratégie sectorielle qui ne bénéficie pas d'un suivi approprié

La stratégie sectorielle articule les axes prioritaires de réforme et les objectifs par axe. Mais faute d'un cadre logique clairement défini, l'articulation entre les indicateurs et les résultats n'est pas toujours claire. En outre, une partie des indicateurs de la SSEF est diluée dans la longue liste des indicateurs de la DIGE sans que les acteurs connaissent le lien existant avec la SSEF. Une autre partie des indicateurs de la SSEF ne fait quant à elle pas partie des indicateurs DIGE et de fait échappe à la collecte des données.

Une revue des performances toujours en cours de transition

La décision de faire de la Promo-scolaire une revue de performance est assez récente (2018). La mutation du format promo scolaire vers un véritable processus d'évaluation des performances est toujours en cours. La revue des performances organisée de façon annuelle par le MEPST (ancienne promo scolaire) se réfère aujourd'hui encore aux indicateurs de la DIGE, en lien avec la production des annuaires statistiques, alors que les indicateurs fournis par la SSEF, moins nombreux et dans un certain nombre de cas plus pertinent, ne sont pas tous renseignés. Trop nombreux, non ciblés, pas toujours appropriés, les indicateurs utilisés pour la revue des performances ne sont pas perçus par les acteurs éducatifs comme des outils utiles à leur gestion au quotidien du système. D'autant que la plupart des acteurs ne disposent pas de stratégies ou de PAO qui forment un lien avec la SSEF.

Une approche hyper centralisatrice

Le MEPST a, d'une certaine façon, déjà intégré dans son fonctionnement la dimension suivi, au travers notamment des missions organisées par le niveau central pour suivre un certain nombre d'activités parmi lesquelles la tenue des examens d'Etat. Au point que les dépenses liées à la tenue de ces examens sont pour l'essentiel des dépenses de frais de voyage et de séjour du personnel du niveau central. Mais la culture de suivi en place au MEPST est avant tout une culture de supervision voire de surveillance du niveau local par le niveau central, et n'est pas liée à la mise en place d'une gestion axée sur les résultats ou d'une responsabilisation des acteurs. Celle-ci supposerait un changement d'approche afin que le système de suivi (i) n'exige pas forcément de déplacements, (ii) repose sur la circulation des informations, (iii) exige un traitement des données existantes au niveau de la collecte pour objectiver les prises de décision à chaque niveau de façon décentralisée, (iv) repose en amont sur la connaissance par l'ensemble des acteurs de leurs rôles et responsabilités eu égard aux indicateurs en place.

Absence d'une culture de pilotage

En l'absence d'une culture de pilotage et d'une responsabilisation claire des acteurs, les responsables provinciaux et locaux n'ont pour la plupart pas encore cerné l'intérêt de mettre sur pied des systèmes de suivi. Ils ne disposent pas d'indicateurs, si ce n'est ceux produits pour répondre aux attentes du niveau central. De ce point de vue, la réforme de la gratuité est un exemple flagrant. Au-delà des difficultés de mise en œuvre, la mise en application de la gratuité souffre d'un manque de préparation et de planification. Aucun mécanisme de suivi n'a été mis en place pour permettre aux acteurs des différents niveaux de suivre de façon transparente et objectivée les progrès de sa mise en œuvre et de prendre des mesures correctives. Idéalement, il aurait été souhaitable qu'un mécanisme de suivi-évaluation et donc de pilotage soit défini en amont. Non seulement, il n'est pas trop tard mais cela reste une dimension centrale pour assurer la durabilité de la gratuité.

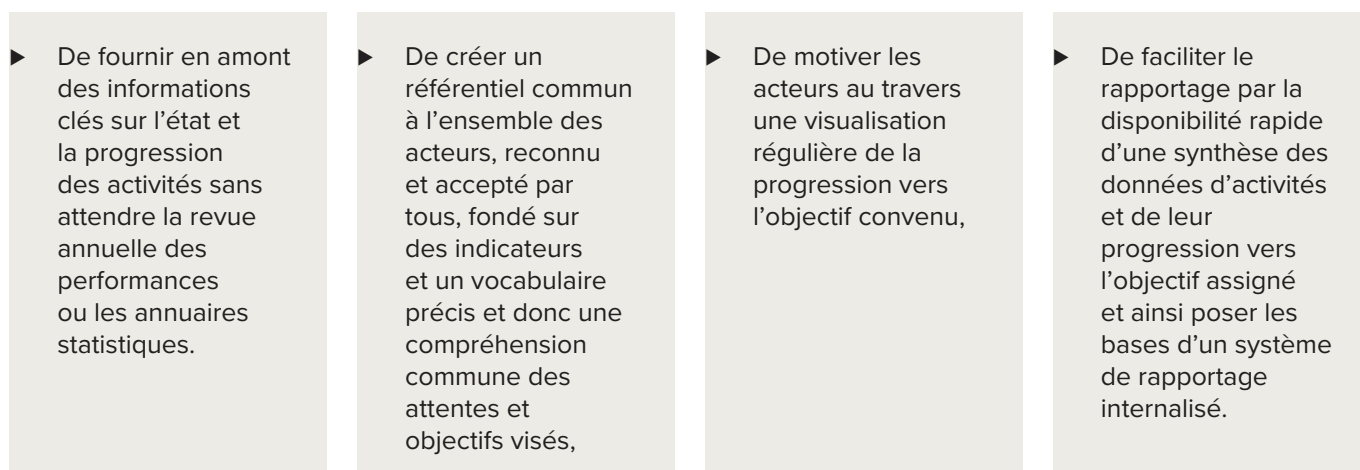
La gestion de données dans le secteur éducatif : pourquoi faire ?

Un système de suivi-évaluation a plusieurs finalités. Il est tout d'abord indispensable pour responsabiliser les acteurs et de les tenir redevables de leurs objectifs. La mise en place de mécanismes de suivi et/ou évaluation permet également de suivre les progrès, identifier les blocages afin de trouver des solutions et le cas échéant d'ajuster les politiques et/ou projets. La mise en place d'indicateurs de suivi est donc un élément clé de gestion et de gestion du changement.

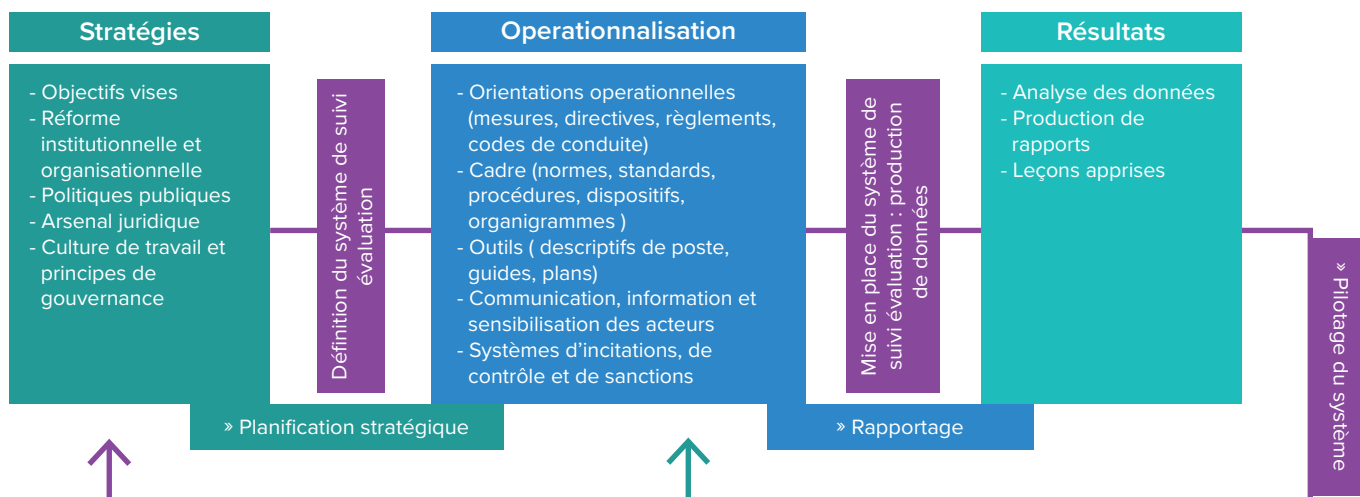
La mise en place d'indicateurs opérationnels est indispensable au pilotage du système éducatif

Les indicateurs permettent d'identifier des objectifs, puis de mettre en place un dispositif de mesure et de surveillance qui indique si les objectifs sont atteints ou pas. Ils permettent d'orienter les décisions. Le suivi régulier des indicateurs permet de déceler d'éventuels dysfonctionnements dès leur apparition et avant qu'ils ne se transforment en crise. Autrement dit les indicateurs sont nécessaires à la mise en place d'un système de pilotage. Un tel système est non seulement un outil de gestion et d'accompagnement du changement mais également un outil permettant d'alimenter la réflexion stratégique en fournissant des éléments de référence fiables. En amont, pendant la planification opérationnelle, les indicateurs servent à cristalliser la vision et la politique du secteur. En aval, pendant la mise en œuvre de réformes, ce sont des outils qui permettent aux gestionnaires de prendre les mesures d'amélioration de leurs activités. Ce sont les fondamentaux nécessaires au niveau local, provincial et national pour une plus grande proactivité et prise de décision objectivée.

Dans le cas du système éducatif congolais, un système de pilotage permettrait :



Pilotage du système



Les indicateurs, un élément indispensable à la mise en place de mécanismes de redevabilité

Un système de bonne gouvernance suppose que les règles qui régissent un système et fondent les comportements de l'ensemble des acteurs reposent sur les principes de base que sont la transparence, redevabilité, participation, concertation, incitation et état de droit.

La redevabilité ou processus de reddition de comptes n'est crédible que là où fonctionne un système de suivi évaluation. Ce dernier permet en effet d'objectiver l'information et assure la crédibilité des données partagées. Elle oblige les acteurs à s'entendre sur les résultats à atteindre et le rôle de chacun dans l'atteinte de ces résultats. Ce faisant, ils participent à la création d'un cadre de redevabilité transparent au travers lequel les rôles et responsabilités sont discutés et clarifiés, préalable à la construction d'un partenariat durable.

Des indicateurs indispensables pour assurer le suivi budgétaire ciblé : cas de la gratuité

La mise en œuvre effective de la gratuité est conditionnée par la prise en charge des salaires de tous les enseignants du primaire, le versement régulier des frais de fonctionnement aux écoles et bureaux gestionnaires, ainsi que par l'amélioration des conditions d'apprentissage et de la capacité d'accueil des élèves. Cela implique que des mécanismes de suivi de l'exécution budgétaire de la gratuité puisse capturer périodiquement toutes les dépenses relatives à cette réforme et suppose par conséquent que des indicateurs soient identifiés et partagés à l'ensemble des acteurs. Le suivi d'exécution budgétaire doit notamment se faire à travers deux axes : le premier axe est celui du listing de paie pour laquelle les données sont collectées au niveau du SECOPE et de la Direction de paie du Ministère des finances. Le second axe est celui des bons d'engagement pour lequel la collecte des données se fait au niveau de la chaîne de la dépense publique.

Pourquoi un système de suivi de la gratuite ?

Le suivi consiste à recueillir des informations utiles pour chaque niveau de gestion, afin de permettre au responsable de ce niveau d'agir efficacement pour améliorer la mise en œuvre de la politique de gratuité. Les informations recueillies doivent concerner : l'allocation et l'utilisation des ressources financières, les actions à mener pour l'amélioration des conditions de réussite de la gratuité, les acteurs éducatifs impliqués, les risques externes et internes, les livrables produits par les équipes de gouvernance et de gestion, les effets observés à court terme, les impacts enregistrés.

Qu'est-ce qui doit être mis en place pour améliorer la gestion des données ?

- ▶ Sortir de la logique des annuaires statistiques, qui ne permettent pas d'informer la prise de décision et le pilotage du système.
- ▶ Mettre en place un système de collecte des données simplifié, régulier, peu coûteux, qui ne repose pas sur l'aide extérieure, notamment en s'appuyant sur la chaîne des fonctions administratives, de la base au sommet.
- ▶ Assurer l'utilisation de ces données pour juger de la mise en œuvre des politiques.
- ▶ Renforcer les capacités des acteurs des différents échelons pour leur permettre de (i) produire des données de qualité et (ii) les utiliser afin de piloter le système

De la nécessité de définir un mode de gouvernance des données.

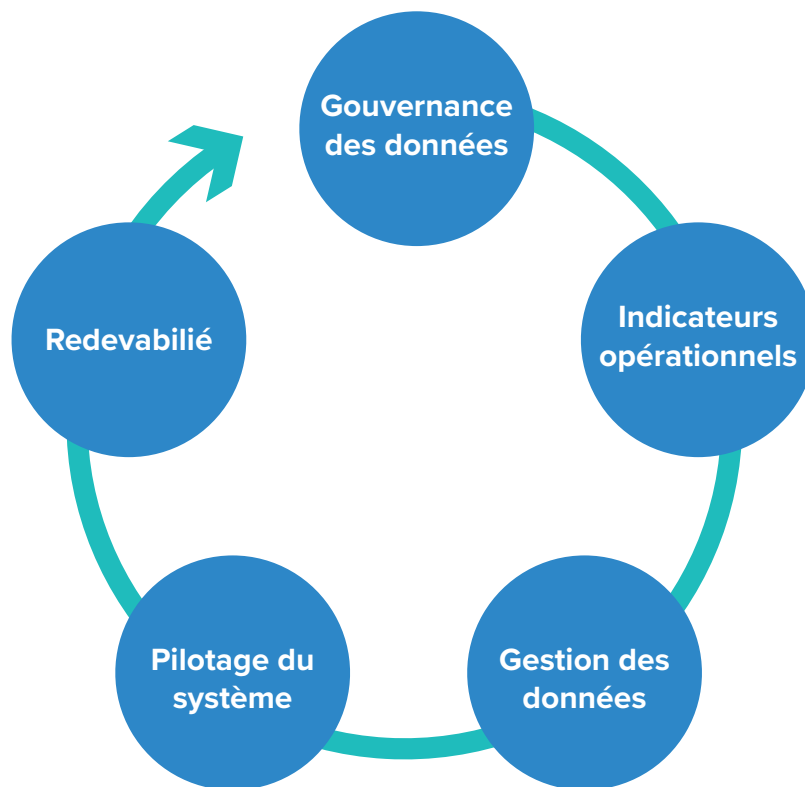
Pour pouvoir servir au pilotage du système éducatif, la production, la gestion et l'utilisation des données statistiques supposent la mise en place d'un système de gouvernance efficace des données. Les données doivent être au cœur de toutes les décisions et de la réforme du système et de son mode organisationnel. Sans données de qualité sur lesquelles fonder les décisions de façon objectives et transparentes, le risque est que les initiatives de transformation et d'innovation organisationnelles ne voient pas le jour. De ce point de vue, la quantité des données collectées n'est pas un objectif en soi. Avoir beaucoup de données à disposition mais qui ne sont pas de qualité ne sert finalement pas à grand-chose.

Qu'est-ce que la gouvernance des données ?

La gouvernance des données consiste à **identifier, classer, gérer et contrôler les données, à travers de multiples processus et mécanismes de prise de décision, afin qu'elles soient partagées à l'ensemble des acteurs**. Cet ensemble de pratiques, de politiques, de normes et de guides sont la base nécessaire pour s'assurer que les données soient gérées correctement et créent de la valeur, autrement dit qu'elles soient produites, traitées et utilisées non seulement pour établir des comparaisons mais également pour piloter le système et prendre des décisions. Un cadre de gouvernance des données doit par exemple décrire clairement les politiques à respecter en matière de collecte, circulation, utilisation et protection des données. Sans processus de gouvernance, le risque est fort d'avoir des données de faible qualité, non utilisables pour le pilotage du système et le suivi des politiques. Une gouvernance des données efficace nécessite la mise en place de processus permettant de fiabiliser les informations.

La gouvernance est un système qui définit et organise les droits, les mécanismes de décisions et de responsabilités relatifs aux données et informations : Qui est responsable de la création ou de l'actualisation de telle ou telle donnée ? Qui peut y accéder et pour quoi faire ? Qui garantit leur intégrité et leur sécurité ? etc. Il doit être exécuté selon des modèles convenus, qui décrivent : qui peut prendre quelles mesures avec quelles informations ? quand ? dans quelles circonstances ? selon quelles méthodes ?

L'articulation d'une gestion optimale des données obéit au schéma ci-dessous qui reprend les cinq fonctions clés. Il est essentiel que le leadership sectoriel veille à l'exercice de ces fonctions par l'ensemble des acteurs du système.



Par défaut il y a toujours un système de gouvernance du système. Mais si les règles n'ont pas été définies clairement, ne sont pas connues de tous et ne sont pas transparentes alors ce système ne peut pas être efficace. La gouvernance du système de gestion des données doit être inclusive et ne pas être seulement l'affaire des producteurs de statistiques.