



Proposition de réforme des Bureaux Gestionnaires

30 May 2020

Mott MacDonald
c/o KPMG - Etage 7,
Immeuble BCDC
Boulevard du 30 Juin
Gombe
Kinshasa
Democratic Republic of
Congo

T +243 (0) 827 381 281
mottmac.com

Proposition de réforme des Bureaux Gestionnaires

30 May 2020

Issue and Revision Record

Revision	Date	Originator	Checker	Approver	Description
01	29 Mai 2020	Mathilde Nicolai	Jemima Morrow	Virginie Briand	First Version

Document reference: 351911 | 32-2 | A

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	1
Introduction	2
1 La méthodologie de travail	3
1.1 Les différentes étapes du travail de réflexion menant à la proposition de réforme	3
1.2 Les sources utilisées	4
2 Pourquoi réformer le système des Bureaux Gestionnaires ?	6
2.1 Les Bureaux Gestionnaires (BG) se multiplient alors que le nombre d'écoles reste stable	6
2.1.1 Le nombre de bureaux gestionnaires a fortement augmenté ces dernières années	6
2.1.2 La décision de créer dix nouvelles provinces éducationnelles va amener la création d'un grand nombre de BG supplémentaires	7
2.2 Les responsabilités des BG se chevauchent	8
2.3 Les agents des BG sont trop nombreux, et parfois trop peu productifs	8
2.3.1 Avec la Gratuité, une accélération dangereuse du recrutement	10
2.3.2 Les agents recrutés n'ont pas toujours les compétences adéquates	10
2.4 Un système coûteux, mais un manque de ressources pour certains BG	10
2.5 Le système dans son état actuel contient nombre de BG qui ne sont pas fonctionnels	11
2.5.1 Une productivité faible et un formalisme excessif	11
2.5.2 Améliorer la fonctionnalité des BG	12
2.6 Former un consensus autour de la réforme	14
3 Comment réformer le système pour augmenter son efficacité ?	15
3.1 Rationaliser le nombre de BG	15
3.1.1 Actualiser les normes d'ouverture ou fermeture d'un BG	15
3.1.2 Administrer l'outil sur la rationalisation	16
3.2 Repenser les rôles et responsabilités de chaque structure	17
3.3 Rendre les agents des BG plus efficaces	18
3.3.1 Les effectifs des BG doivent être ramenés à un nombre raisonnable.	18
3.3.2 Garantir la compétence des agents des BG	32
3.4 Rééquilibrer le financement des BG	32
4 Quel serait l'impact financier de la réforme ?	34
4.1 Les économies liées à la suppression de BG	34
4.2 Les économies liées à une rationalisation des organigrammes	36

4.3	Les dépenses supplémentaires à engager	38
-----	--	----

5 Annexes 39

5.1	Annexe 1 – Augmentation des allocations des BG entre 2019 et 2020	39
5.2	Annexe 2 – Calcul des coûts annuels des BG	39
5.3	Annexe 3 – Liste de critères appliqués pour la création d'un indice composite de fonctionnalité des BG	40
5.4	Annexe 4 – Calculs des coûts d'investissement des écoles et BG	41
5.5	Annexe 5 – coûts annuel de fonctionnement des BG	42

Tables

Table 1.1:	Coût supplémentaire en allocations mensuelles des BG pour 10 nouvelles provinces	7
Table 1.2:	Coût salarial de la création de 10 nouvelles provinces	7
Table 1.3:	Effectif maximum autorisé selon les catégories de BG	9
Tableau 3.1:	Effectif maximum recommandé par type de BG	18
Tableau 3.2:	Allocations actuelles et recommandées par type de BG	33
Tableau 4.1:	Coûts supplémentaires dus à la création de nouveaux BG après 2017	35
Tableau 4.2:	Coûts d'allocations et salaires des bureaux SERNIE	36
Tableau 4.3:	Economies produites par une réduction des effectifs	37
Tableau 9:	Calcul de coûts unitaires annuels des BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) (fonctionnement et investissement)	39
Tableau 10:	Liste de critères appliqués pour l'indice composite	40
Tableau 11:	Autres investissements des écoles et BGs (matériel roulant, équipement informatique et dispositif énergie)	41
Tableau 12:	Coût unitaire annuel de fonctionnement BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) – projections de l'auteur	42

Figures

Figure 1.1:	La méthodologie de travail	4
Figure 2.1:	Nombre de Bureaux gestionnaires	6
Figure 2.2:	Allocations des différents BG provinciaux	11
Figure 2.3:	Volume de travail accompli dans les BG visités	12
Figure 2.4:	Circuit administratif interne (courrier)	12
Figure 2.5:	Pourcentage de fonctionnalité BG du niveau sous-provincial	13
Figure 2.6:	Fonctionnalité des BG appuyés par A !2	14
Figure 3.1:	Extrait de l'outil de rationalisation	16

[Click or tap here to enter text.](#)

Acronymes

BG	Bureau Gestionnaire
BGCOF	Outil Bureaux Gestionnaires Complètement Fonctionnels
COPRO	Coordination provinciale
COS/PRO	Coordination sous-provinciale
CP EPST	Comité Provincial de l'EPST
DIFORE-BG	Direction de Formation des Enseignants et des Bureaux Gestionnaires
DIPROSEC	Direction Provinciale du SECOPE
GTT	Groupe Technique de Travail
INSPOOL	Inspection de Pool (primaire ou secondaire)
IPP	Inspection Principale Provinciale
MEPSP	Ministère de l'Education primaire, secondaire et professionnel
PAO	Plan d'action opérationnel
PROVED	Province Educationnelle
SECOPE	Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants
SERNIE	Service National de l'Identification de l'Elève

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

Introduction

Un bureau gestionnaire (BG) est une 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.

Les Bureaux Gestionnaires sont des bureaux administratifs dont le personnel doit être pris en charge par le Trésor Public (mécanisés payés) et dont l'existence doit être justifiée par un acte réglementaire régulièrement notifié.

La réforme du système des Bureaux Gestionnaires a été identifiée comme une priorité dans la Stratégie Sectorielle 2015-2025 de la RDC. Le MEPST a jugé nécessaire de mettre un accent particulier sur un pilotage efficient du système éducatif en vue d'améliorer sa qualité.

ACCELERE !2 (A !2) est la composante 2 du Programme ACCELERE (ACCE pour Accès ; LE pour Lecture ; RE pour Redevabilité et Rétention), financée par DFID, dont l'objectif est l'amélioration de la Gouvernance et de la Redevabilité.

Dans ce cadre, A !2 s'est penché sur le fonctionnement du système des bureaux gestionnaires au niveau sous-provincial et provincial, dans le but d'améliorer la prestation de services de ces structures. A !2 a travaillé sur ces thématiques avec les acteurs du niveau central, avec les BG du niveau provincial et sous-provincial dans six provinces (Equateur, Sud Ubangi, Haut Katanga, Lualaba, Kasai Oriental et Kasai Central) et dans une sous-division par province.

Ce travail, commencé en 2016, a pu mettre en lumière que le système actuel souffre de certains maux (manque de financement, effectifs en hausse, etc.), pour lesquels les acteurs provinciaux et centraux ont proposé des solutions concrètes, passant par une réforme du système pour une meilleure efficacité et pour une amélioration de la prestation de services des BG.

Ce rapport compte quatre sections principales :

- **La section 1** détaille la démarche participative avec la Taskforce BG et les Groupes Techniques de Travail sur les BG (GTT BG) qui a mené à l'élaboration de cette proposition de réforme.
- **La section 2** présente l'analyse du système des BG actuel, basé sur des sources fiables, des études et des données venant de tous les niveaux du système éducatif.
- **La section 3** présente les propositions de réforme qui ont été formulées, aussi bien en termes de nombre de BG et de responsabilités de chaque structure, que du nombre d'effectif autorisé, ou du financement nécessaire.
- **La Section 4** donne des indications concernant l'impact financier de la réforme, aussi bien en termes d'économies à réaliser que de dépenses supplémentaires à engager. Une estimation plus détaillée des dépenses supplémentaires devrait être faite une fois la réforme engagée, pour plus de clarté.
- L'ensemble des calculs détaillés est présenté en annexe de ce document.

1 La méthodologie de travail

Cette section résume les différentes étapes du travail de réflexion mené par le Taskforce BG, les GTT BG en province, et A !2, pour aboutir à une proposition de réforme du système des BG.

1.1 Les différentes étapes du travail de réflexion menant à la proposition de réforme

- **Suite à l'inclusion de la réforme des BG dans la Stratégie Sectorielle, le MEPST a créé en 2017 une Taskforce chargée de l'accompagnement, du suivi et de l'évaluation de la réforme des Bureaux Gestionnaires des Etablissements Publics de l'Enseignement National (Taskforce BG).** La Taskforce est dirigée par le Directeur de la DIFORE-BG. A !2 a travaillé en étroite collaboration avec la DIFORE-BG et la Taskforce sur l'ensemble des composantes de ce rapport.
- **Dans chacune des six provinces appuyées par A !2, des Groupes Techniques de Travail (GTT) concentrés sur les Bureaux Gestionnaires ont également été créés.** Les GTT avaient pour rôle de participer à la réflexion sur le système des BG, mais aussi de tester les différents outils élaborés au niveau central et de fournir leurs commentaires, en tant qu'acteurs de terrain.
- **Plusieurs travaux ont permis d'analyser le système actuel avec la Taskforce et de mettre en évidence les éventuels défis qui se présentent :**
 - Le travail de géolocalisation de l'ensemble des BG des 6 provinces appuyées par A !2.
 - L'étude sur les coûts unitaires du système éducatif, 2019
 - L'étude sur la viabilité des bureaux gestionnaires, 2019
 - L'étude sur les frais scolaires, 2017
- **En réponse aux défis identifiés, plusieurs outils ont été développés, fruits d'une série de consultations, débats, recherches et ateliers avec les Experts de la Taskforce :**
 - Les descriptifs de poste, qui définissent les tâches / activités, les responsabilités des différents postes et le profil professionnel nécessaire (2017)
 - Les normes et standards de création et de fonctionnement des BG du niveau provincial et sous-provincial ainsi que l'outil Bureaux Gestionnaires Complètement Fonctionnels (BGCOF) servant à mesurer leur application et le suivi de performance des BG (2018)
 - Quatre modules de formation en leadership, gestion pédagogique, gestion financière et gestion administrative (2018-2019)

- **Ces outils ont ensuite été testés au niveau provincial et dans les six sous-divisions pilotes** appuyées par A !2 dans le cadre du Projet Pilote (voir encadré). Les GTT BG ont joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de tous ces outils élaborés au niveau central, et dans la formulation de propositions **d'amélioration** qui ont été intégrées par la Taskforce. Ils ont également été inclus dans le travail d'accompagnement et de coaching auprès de 6 sous-divisions pilotes visant à améliorer leur efficacité.
- **Enfin, ce travail participatif avec la Taskforce et les GTT a permis de définir les contours d'une réforme du système des BG.** Les propositions présentées dans le chapitre 3 de ce rapport viennent des acteurs du système et ont été affinées d'abord au niveau des GTT BG, puis au niveau de la Taskforce, et parfois, avec un Comité Réduit au niveau central, composé d'un panel de personnes ayant une très bonne connaissance du système et des défis à relever. Le Comité Réduit contient des représentants de la DIFORE-BG, l'Inspectrice Générale Adjointe, un PROVED, et un représentant du réseau catholique.

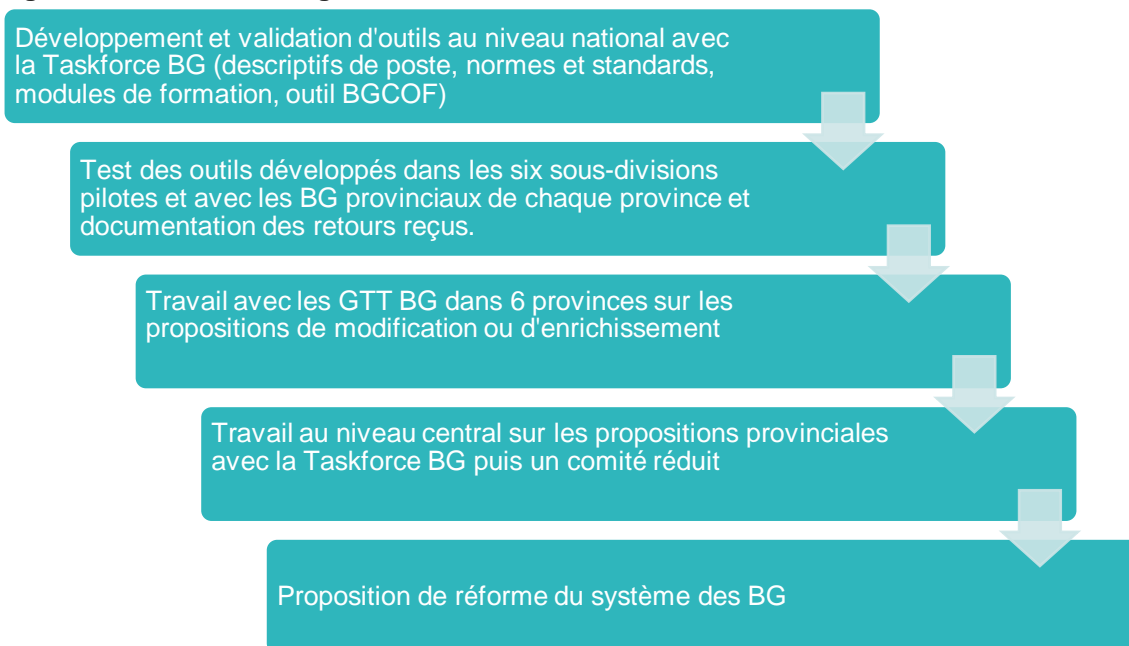
Le Projet Pilote

A !2 a apporté un appui technique rapproché à six sous-divisions pilotes pendant un an, en vue d'améliorer la performance des BG de ces sous-divisions.

L'assistance technique de proximité a combiné appui technique aux BG sur l'utilisation des outils existants (normes et standards, descriptifs de poste) et auto-évaluation des BG à l'aide de l'outil BGCOF couplée avec l'élaboration de plans de remédiation.

Le coaching a été adapté à chaque BG selon leurs besoins.

Figure 1.1: La méthodologie de travail



1.2 Les sources utilisées

Nous listons ici les sources utilisées pour l'élaboration de cette proposition de réforme.

Études :

- Etude sur les coûts unitaires du système éducatif, 2019
- Etude sur la viabilité des bureaux gestionnaires, 2019
- Etude sur les frais scolaires, 2017

- Rapport d'analyse d'économie Politique dans trois provinces, A !2, 2020

Données statistiques :

- Données issues de la géolocalisation de l'ensemble des BG des 6 provinces appuyées par A !2 (2017)
- Données du SECOPE (listings de paie, nombre de BG et d'agents, etc.)
- Données statistiques de la Direction des Etudes et Planification (allocation mensuelle des BG, etc.)

Documents officiels du MEPST :

- Cadre organique concernant les BG (arrêtés)
- Constitution 2006
- Descriptifs de poste des BG
- Normes et Standards de fonctionnement des BG

Autres

- Rapports des différents ateliers et réunions de la Taskforce BG et des GTT BG

2 Pourquoi réformer le système des Bureaux Gestionnaires ?

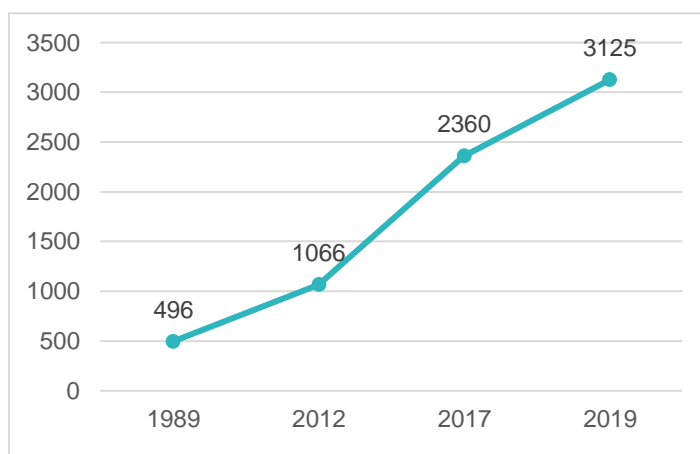
Cette section reprend des éléments déjà exposés dans plusieurs études, et détaille les défis actuels du système des Bureaux Gestionnaires, qui sont autant de raisons justifiant le besoin d'une réforme, pour un pilotage efficient du système éducatif en vue d'améliorer sa qualité.

2.1 Les Bureaux Gestionnaires (BG) se multiplient alors que le nombre d'écoles reste stable

2.1.1 Le nombre de bureaux gestionnaires a fortement augmenté ces dernières années

- **Le nombre de BG a explosé dans les dernières années**, avec la création de nouvelles provinces éducationnelles, qui provoquent la duplication à l'identique de toute la structure des bureaux gestionnaires dans chaque nouvelle province, alors même que le nombre d'écoles ou d'enseignants à administrer, lui, a peu évolué (107% d'augmentation des effectifs des BG entre 2017 et 2019 et seulement 5% d'augmentation des écoles).

Figure 2.1: Nombre de Bureaux gestionnaires



- **L'augmentation du nombre de BG se fait surtout dans le secteur non conventionné (étatique) qui a augmenté de 919 % entre 1989 et 2019.** L'augmentation est largement plus mesurée - mais reste importante - dans le secteur conventionné (290%). Certains réseaux conventionnés ont obtenu la création de plusieurs Bureaux Gestionnaires sans un nombre suffisant d'écoles à administrer, comme le montrent les statistiques existantes au niveau provincial, alors même que des normes existent pour les BG conventionnés (40 écoles pour une Conseillerie, et 80 écoles minimum pour une coordination sous-provinciale)
- **Il n'existe pas de norme officielle concernant le nombre minimum d'écoles à administrer pour les BG non-conventionnés.** Par exemple, 13.5% des BG des six provinces appuyées par A I2 administraient moins de 40 écoles en 2017¹;
- **Nombre de ces nouveaux bureaux gestionnaires n'ont pas de locaux ni de ressources de fonctionnement².** Ils emploient plus d'agents que le bureau ne peut matériellement en accueillir.
- **Environ 16% des BG ne disposent pas d'arrêté de création** ou disposent d'un arrêté non-officiel. C'est le cas de près de 40% des BG du Lualaba, et 30% des BG d'Equateur³.

¹ Etude de géolocalisation A I2, 2017

² Etude Géolocalisation, A I2, 2017

³ Etude géolocalisation A I2, 2017

2.1.2 La décision de créer dix nouvelles provinces éducationnelles va amener la création d'un grand nombre de BG supplémentaires

- **Dix nouvelles provinces éducationnelles ont été créées en février 2020** (arrêté ministériel n° MINEPST/CABMIN-ETAT/JLB/0197/2020 du 19 février 2020) portant leur total à 58. Cette nouvelle démultiplication entraînera inévitablement la création de nouveaux bureaux gestionnaires dans les nouvelles provinces éducationnelles, au minimum une Direction Provinciale (PROVED), une Inspection Provinciale (IPP) et une Direction Provinciale du SECOPE (DIPROSEC).
- **Le seul paiement des frais de fonctionnement mensuel de ces nouveaux BG ajouterait 1,428,000,000 CDF par an au budget de l'Etat.**
- **Si la raison donnée à ces créations de rapprocher l'administration des écoles est louable**, garder le même nombre d'agents dans des BG qui administrent un nombre beaucoup plus réduit d'écoles provoquera mécaniquement une baisse de l'efficacité des structures.

Table 2.1: Coût supplémentaire en allocations mensuelles des BG pour 10 nouvelles provinces

CATÉGORIE DE BG	ALLOCATION ANNUELLE EN CDF	TOTAL ALLOCATIONS POUR 10 NOUVEAUX BG
PROVED	CDF 6,000,000	CDF 60,000,000
DIPROSEC	CDF 132,000,000	CDF 1,320,000,000
IPP	CDF 4,800,000	CDF 48,000,000
TOTAL SUPPLÉMENTAIRE/AN	COÛT	CDF 1,428,000,000

Source: calculs basés sur données MEPST/SECOPE

- **En outre, le paiement des salaires d'environ 2440 agents à recruter pour travailler dans ces nouveaux BG rajoutera un coût d'environ 9,300,000,000 CDF par an minimum pour l'Etat**, alors même qu'il reste selon les estimations actuelles environ 144 000 enseignants et agents de BG Nouvelles Unités, non payés par l'Etat, dans les écoles et BG.

Table 2.2: Coût salarial de la création de 10 nouvelles provinces

Catégorie de BG	Nombre d'employés selon cadre organique	Salaires annuels moyens (320,000 CDF/mois)	total supplémentaire pour 10 nouveaux BG
PROVED	83	CDF 3,840,000	CDF 3,187,200,000
DIPROSEC	60	CDF 3,840,000	CDF 2,304,000,000
IPP	101	CDF 3,840,000	CDF 3,878,400,000
Total coût supplémentaire/an	2440		CDF 9,369,600,000

Source: calculs basés sur données MEPST

- **La démultiplication du nombre de BG pose d'autant plus problème dans un cadre de rareté des ressources.** La Gratuité a accentué les besoins du système éducatif en construction de salles de classes, matériel, et recrutement d'enseignants additionnels, ce qui nécessite un budget plus élevé que le budget actuel du MEPST.

De plus, les responsabilités de certains BG se chevauchent, rendant leur travail partiellement inefficace, comme développé dans la section suivante.

2.2 Les responsabilités des BG se chevauchent

- **Les BG sont nombreux, et leurs responsabilités se chevauchent partiellement** : les écoles du réseau conventionné sont par exemple officiellement administrées par les BG du réseau conventionné et par les BG étatiques, et le PROVED est le responsable final de l'ensemble des écoles publiques et des BG de sa province éducationnelle. Les BG conventionnés sont donc soumis à une double hiérarchie qui est appliquée de manière floue dans certaines provinces : les BG conventionnés du niveau sous-provincial ont tendance à rendre compte à leur BG conventionné provincial en oubliant qu'ils sont eux-mêmes placés sous la juridiction du sous-PROVED⁴.
- **Plusieurs entités collectent par ailleurs les mêmes statistiques dans les écoles**⁵. La DIGE organise une collecte de données annuelle qui implique une descente dans les écoles, coûteuse et réalisée de manière irrégulière par manque de fonds. Par ailleurs, l'ensemble du réseau étatique des BG (sous-PROVED, PROVED) collecte les mêmes données statistiques pour les utiliser lors de la Promo Scolaire, et les BG conventionnés collectent eux-aussi ces statistiques dans leurs écoles lors des rapports de rentrée et de fermeture scolaire. Une même école peut transmettre jusqu'à 10 fois les mêmes statistiques en une année, à plusieurs structures différentes, qui le plus souvent ne se les communiquent pas entre elles⁶.
- **Trop de services visitent les écoles** : Au bureau du Sous-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, tout comme les COS/PRO et Conseilleries, et parfois les services de la PROVED et de la COPRO⁷. Cela entraîne des coûts importants que les BG ne peuvent plus assumer avec la disparition des frais scolaires, alors même que ces visites pourraient être mutualisées pour réaliser plusieurs activités en une seule visite.
- **Le système administratif est source d'efforts coûteux** (déplacements des responsables au niveau local, rapportage intensif, etc.) qui ajoutent à la pression financière sur l'Etat. Clarifier les rôles de chaque structure et éliminer tout doublon permettrait d'en réduire le coût.

2.3 Les agents des BG sont trop nombreux, et parfois trop peu productifs

- **L'augmentation des effectifs des BG est démesurée**. Elle n'est pas proportionnelle à l'augmentation du nombre d'enseignants ou d'écoles à encadrer : Entre mars 2017 et mars 2019, les effectifs des BG ont augmenté de 107% alors que le nombre d'enseignants n'a progressé que de 5%.
- **Il y a actuellement en moyenne 1 agent administratif pour 12 enseignants** alors que le ratio en 1990 était de 1 pour 55. Les réseaux conventionnés administrent en général leurs écoles avec moins d'agents (un agent pour 42 écoles dans le réseau catholique).
- **Il existe en parallèle un grand nombre d'agents mécanisés non payés, et de Nouvelles Unités** (recrutés localement et non reconnus par l'Etat). Les agents non payés par l'Etat étaient rémunérés par les frais scolaires jusqu'à 2018. Leur recrutement est parfois en partie politique, pour stimuler l'emploi localement ou distribuer des récompenses.

⁴ Compte-rendus des GTT BG, rapports d'analyse d'économie politique 2017

⁵ Etude viabilité des BG, A !2, 2019

⁶ Etude sur la viabilité des BG, A !2, 2019

⁷ Etude viabilité des BG, A !2, 2019

- **Il existe également des incohérences entre les listings de paie du SECOPE et le cadre organique**, provenant d'erreurs suite aux créations de nouvelles provinces éducationnelles, et au rattachement d'agents en surnombre dans des BG. Les listings de paie indiquent donc un nombre d'agents autorisés supérieur au nombre officiel contenu dans le dernier arrêté pour certaines structures, notamment pour la DIPROSEC, la PROVED, la Sous-Division, la COS/PRO et la Conseillerie⁸.
- **Bien plus, le cadre organique est modifié fréquemment pour augmenter le nombre d'agents autorisés par type de BG**, sans actualiser les descriptifs de poste qui devraient accompagner ces modifications. Il y a donc dans les BG un grand nombre d'employés qui ne savent pas quel est leur rôle, ou bien qui n'ont pas le profil adéquat, comme illustré dans les sessions de formations et évaluations des formations sur les Descriptifs de poste⁹.

Table 2.3: Effectif maximum autorisé selon les catégories de BG

Type de BG	Effectif maximum selon structure organique	Référence de l'arrêté correspondant	Effectif selon le listing du Secope 2020	Effectif pris en compte dans les descriptifs de poste
Niveau Provincial				
Division Provinciale	83	AR 2286/2018 du 27-07-2018	121	76
IPP	96	AR 2286/2018 du 27-07-2018	92	81
DIPROSEC	En moyenne 63 (pour 15 antennes)	AR 0155/2020 du 13/02/2020	76	N/A
Niveau Sous-Provincial				
Sous-Division	50	AR 12824/2018 du 17-09-2018	60	42
Inspool Primaire	8 + 1/150 classes	AR 12824/2018 du 17-09-2018	8	10
Inpool secondaire	8 + 1/discipline	AR 12824/2018 du 17-09-2018	8	10
Coordination Provinciale	Sous 22	AR 0403/2013 du 09-09-2013	30	22
Conseillerie résidente	8	AR 0403/2013 du 09-09-2013	13	7

- **Les effectifs autorisés d'une Direction Provinciale du SECOPE ont par exemple augmenté de 19 agents en 2008, 48 en 2018, puis 58 en 2019 et 121 à l'heure actuelle.** Une Sous-Division a vu ses effectifs passer de 50 agents maximums en 2018 à 60 maximum en 2019, alors même que la plupart des sous-PROVED ne peuvent accommoder plus d'une quinzaine d'agents dans leurs locaux. Dans certains BG, la moitié des agents viennent travailler les jours pairs, l'autre moitié vient les jours impairs¹⁰.

⁸ Listings de paie du SECOPE et cadre organique

⁹ Rapports d'évaluation d'impact des formations sur les descriptifs de poste

¹⁰ Compte-rendu de certains GTT BG

2.3.1 Avec la Gratuité, une accélération dangereuse du recrutement

- **Depuis Septembre 2019 et le début de la mise en œuvre de la Gratuité, on observe une accélération du recrutement des BG**, dans l'espoir que ces agents recrutés comme Nouvelles Unités, soient mécanisés dans le cadre de la Gratuité, alors même que l'explosion du nombre d'agents dans les dernières années n'a pas été analysée et freinée.
- Lors d'une étude menée par A !2 en février 2020, sur un échantillon de 34 BG toutes catégories confondues en Equateur, Sud Ubangi et Lualaba, on remarque entre 2018-2019 et 2019-2020, une augmentation des effectifs de 12%, et 69% d'augmentation du nombre de NU.

Sur cet échantillon, 9 BG sur 34 ont un nombre d'agents supérieur au nombre maximum autorisé dans le cadre organique. Une IPP a par exemple recruté 107 agents, au-delà du nombre d'agents maximum autorisé par le cadre organique (96 postes). De même, une sous-division emploie 61 agents au lieu des 49 prévus. **Quatre de ces BG ont même un nombre d'agents mécanisés et payés par l'Etat supérieur au maximum autorisé.**

2.3.2 Les agents recrutés n'ont pas toujours les compétences adéquates

- **Les agents des BG sont parfois recrutés non pas sur la base de compétences et d'un profil précis, mais par connaissances ou relations politiques ou familiales¹¹.** Par conséquence, peu d'agents ont les connaissances adéquates pour réaliser correctement leur travail. Certains agents sont transférés d'un BG à l'autre sans que le dirigeant du BG en soit informé, et il n'est pas rare qu'un dirigeant de BG ne connaisse qu'une partie de son personnel. Les agents ainsi nommés ne se rendent pas systématiquement au travail, mais reçoivent leur salaire tous les mois¹².
- **De plus, seule une faible minorité d'agents accède à une formation continue pour améliorer leurs compétences.** En sus du manque d'équipement et du manque d'infrastructures, le manque de formation pose un réel problème aux BG et les empêche de réaliser leur travail correctement.
- **A !2 a travaillé avec la DIFORE-BG sur la préparation de quatre modules de formation,** sur la gestion administrative (contenant les descriptifs de poste des BG), la gestion financière, le leadership et la gestion pédagogique. Plus de 460 agents de BG ont été formés sur ces modules dans les six provinces appuyées par A !2, et ces formations ont été jugées très utiles par les personnes formées. Beaucoup de BG ont également répliqué ces formations auprès des BG sous leur responsabilité, en utilisant les mêmes modules.

2.4 Un système coûteux, mais un manque de ressources pour certains BG

- **Environ 30% des frais scolaires servaient à financer les besoins des BG (USD300 millions par an) jusqu'à l'avènement de la Gratuité¹³.** Les IPP et les PROVED en touchaient la plus grosse partie (environ la moitié pour l'IPP avec les frais d'examen, et un quart pour la PROVED). Les BG sont maintenant privés de ces ressources financières et contraints de fonctionner avec l'allocation mensuelle que paie l'Etat.
- **Les allocations mensuelles sont très inégales selon le type de BG.** Les BG provinciaux recevaient systématiquement un montant bien plus élevé que les BG sous-provinciaux, et la

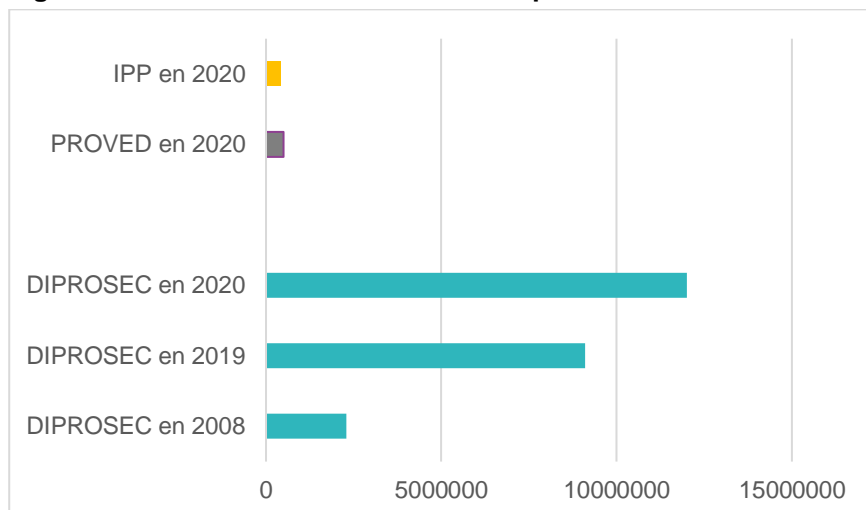
¹¹ Etude sur la viabilité des BG, A !2, 2019, rapports de réunions des GTT BG en province

¹² Propos rapportés lors de la retraite sur la rationalisation, Janvier 2020 (cf rapport de retraite)

¹³ Etude sur les frais scolaires, A !2, 2016

DIPROSEC reçoit une allocation remarquablement élevée (29 fois plus qu'une PROVED et 33 fois plus qu'une IPP).

Figure 2.2: Allocations des différents BG provinciaux



- **Les allocations ont été augmentées entre 11% et 67% avec les mesures de Gratuité, pour pallier la fin des frais scolaires.** Un Sous-PROVED reçoit par exemple 300,000 CDF/mois au lieu des 180,000 CDF en vigueur jusqu'à septembre 2019, et un Pool d'Inspection a vu son allocation augmenter de 135,000 CDF à 175,000 CDF¹⁴.
- **Cependant ces allocations restent insuffisantes pour la plupart et doivent être revues à la hausse pour permettre aux BG d'atteindre leurs objectifs.**

2.5 Le système dans son état actuel contient nombre de BG qui ne sont pas fonctionnels

- **Différentes études ont mis en avant le fait que le travail dans les BG pourrait être fait de manière plus efficace** : l'étude sur la géolocalisation¹⁵ montre des défis particulièrement importants en termes de planification, de communication interne et externe des BG, de tenue de statistiques et de gestion financière, entre autres.
- **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 répétitives¹⁶. D'autre part, il manque, dans certains BG, de mécanismes permettant une mise en 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 BG du Kasai Central et près de 24% des BG du Haut Katanga ont par exemple jugé avoir une communication interne insuffisante¹⁷.

2.5.1 Une productivité faible et un formalisme excessif

- **Des visites réalisées dans plusieurs BG dans le cadre de l'étude sur la viabilité des BG, ont montré que la productivité dans de nombreux bureaux était faible** : la quantité de travail réalisé semble trop peu importante par rapport au nombre d'agents employés par le BG.

¹⁴ Voir détails en annexe 1

¹⁵ A !2, 2017

¹⁶ Etude viabilité des BG, A !2, 2019.

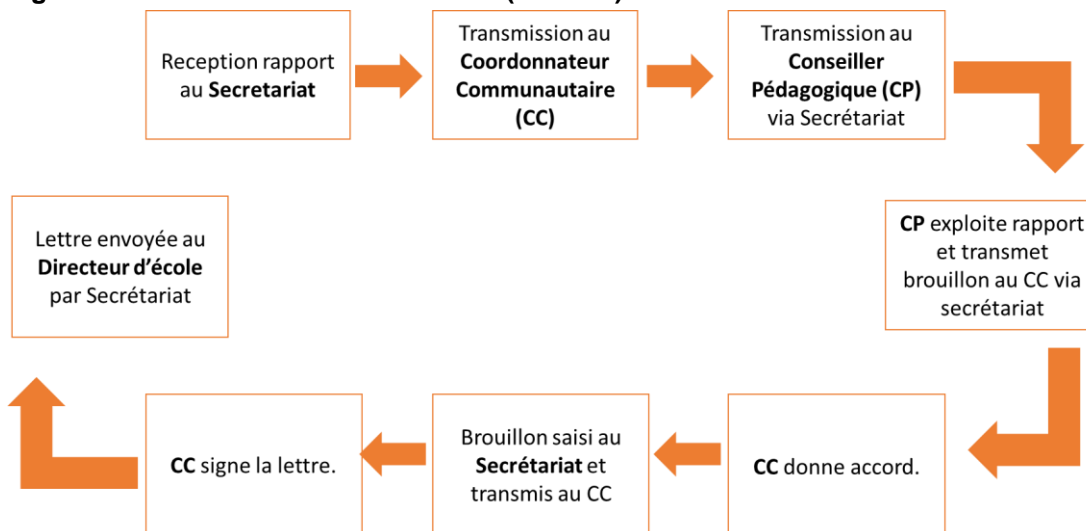
¹⁷ Collecte de données sur la géolocalisation des BG dans les provinces d'A !2 en 2017

Figure 2.3: 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 : Etude sur la viabilité des BG, A !2, 2019

- **Par ailleurs, 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 approbation.

Figure 2.4: Circuit administratif interne (courrier)

- **Ces modalités mettent en lumière un modèle de gestion centralisé,** dans lequel certains services ou membres du personnel n'ont que peu d'autonomie dans leur travail.

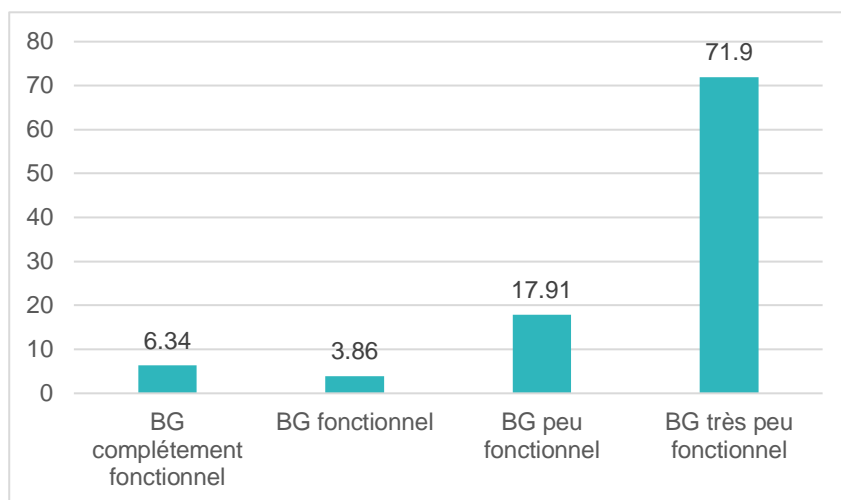
2.5.2 Améliorer la fonctionnalité des BG

- **Les données issues de la géolocalisation de l'ensemble des BG des 6 provinces appuyées par A !2 ont été utilisées pour évaluer la fonctionnalité des bureaux gestionnaires à l'aide d'un indice composite.** L'indice utilise des critères importants pour l'efficacité des BG (nombre d'écoles administrées, possession de locaux, existence d'un plan

d'action, d'un arrêté de création, de statistiques à jour, d'un Comité de Gestion (COGES), d'un compte bancaire, de dossiers du personnel, etc.) ainsi qu'une pondération, légèrement différente pour les BG provinciaux et les BG sous-provinciaux¹⁸.

- **Sur cette base, l'indice 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%.
- **Suivant ce calcul, 10% seulement des BG du niveau sous-provincial sont jugés fonctionnels** (6% des BG sous-provinciaux des 6 provinces sont « complètement fonctionnels », et 3.8% sont fonctionnels), alors que près de 90% de BG sous-provinciaux n'ont pas les qualités requises pour travailler de manière efficace en 2017.

Figure 2.5: Pourcentage de fonctionnalité BG du niveau sous-provincial



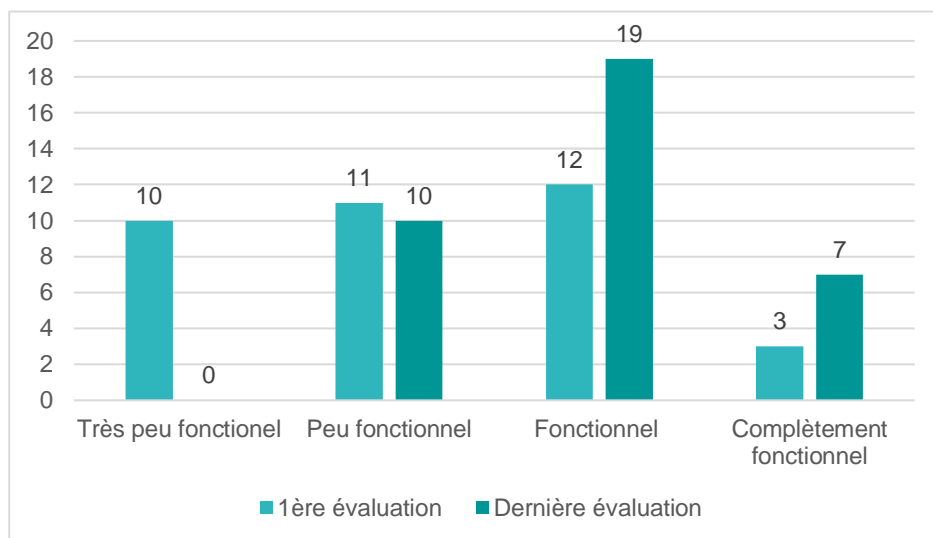
Source: Etude Géolocalisation, A !2, 2017

- **La situation est sensiblement meilleure pour les BG provinciaux, avec 62.5% d'entre eux jugés fonctionnels.** Suite à cette étude, A !2 a apporté un appui technique à 34 BG dans les 6 provinces où le programme travaille, pendant une durée de 14 mois. Cet accompagnement a inclus comme mentionné plus haut des formations sur des domaines clés, mais aussi un accompagnement dans le travail au quotidien, et une évaluation périodique des progrès de chaque structure en lien avec les normes et standards des BG.
- **L'évaluation BGCOF, dont l'appellation se traduit par « Bureaux Gestionnaires Complètement Fonctionnels », mesure le degré de respect des normes et standards des BG,** finalisés par le MEPST avec l'appui de A !2 en 2018. Le BG s'auto-évalue en suivant les critères relatifs aux normes et standards retenus, et l'outil BGCOF attribue une note, qui classe le BG entre très peu fonctionnel (moins de 25%), et complètement fonctionnel (plus de 75%).
- **Les 34 BG suivis ont fait l'objet de plusieurs évaluations, avec entre chaque évaluation, l'établissement avec le BG d'un plan de remédiation,** pour travailler sur les points sur lesquels le BG n'atteint pas les normes et standards officiels.
- **Lors de la première évaluation, plus de 60% des BG étaient jugés non fonctionnels** (très peu fonctionnels ou peu fonctionnels). Seuls 3 d'entre eux étaient jugés complètement fonctionnels.

¹⁸ Détails dans l'annexe 3

- **Lors de l'évaluation finale faite avec l'appui de A !2 et après seulement un an de suivi, ils ne sont plus que 29% à être jugés non fonctionnels, et 71% d'entre eux sont fonctionnels (20% d'entre eux sont même complètement fonctionnels).** Cela montre que de grands progrès sont possibles avec un accompagnement structuré fourni dans le cadre du Projet Pilote, même sur un temps assez court.

Figure 2.6: Fonctionnalité des BG appuyés par A !2



Source: BGCOP

2.6 Former un consensus autour de la réforme

En conclusion de ce chapitre, il est nécessaire de rappeler que l'ensemble des acteurs est conscient de la difficulté de réformer le système des bureaux gestionnaires. Ce sont des décisions qui sont politiquement difficiles à prendre, notamment si elles doivent entraîner une réduction des effectifs par exemple, mais ce sont des décisions nécessaires pour plus de transparence et plus d'efficacité du secteur.

L'ensemble des suggestions et propositions présentées dans la section suivante viennent des acteurs des BG eux-mêmes, au niveau provincial, sous-provincial et central. En effet, au-delà des pratiques des uns et des autres au quotidien, les acteurs du système éducatif eux-mêmes sont conscients que le système actuel comporte des failles et doit être réformé.

Il reste pour le MEPST à s'accorder sur les détails de la réforme et sur un plan de travail pour chaque structure concernée.

La section suivante expose les principales recommandations visant à rendre le système plus efficace, plus efficace, et plus économique, pour une amélioration de leur service au système éducatif.

3 Comment réformer le système pour augmenter son efficacité ?

Nous détaillons dans ce chapitre les propositions de réforme concernant 1. La rationalisation du nombre de bureaux gestionnaires, 2. La réorganisation des responsabilités de chaque structure, 3. L'amélioration de l'efficacité des agents des BG et 4. Le financement du système.

3.1 Rationaliser le nombre de BG

Rationaliser le nombre de bureaux gestionnaires, qui a dramatiquement augmenté ces dernières années, passe tout d'abord par la définition de normes et procédures d'ouverture ou de fermeture d'un BG. Celles-ci existent pour les BG conventionnés mais ne sont pas systématiquement appliquées, et n'existent pas pour les BG étatiques, du moins en ce qui concerne un nombre minimum d'écoles à administrer. Par la suite, nous présentons l'outil de rationalisation développé avec le Comité réduit, ainsi que des propositions pour son application.

3.1.1 Actualiser les normes d'ouverture ou fermeture d'un BG

- **Les processus de création manquent de clarté pour les BG étatiques** : les PROVED et Sous-PROVED sont automatiquement créés à la création d'une province éducationnelle ou d'une sous-division. Il n'y a pas de règle établie clairement quant à la création d'un INSPOOL ou d'une antenne SECOPE.
- **L'augmentation du nombre de BG est dû en partie à la multiplication des provinces éducationnelles**, et d'autre part aux réseaux conventionnés qui peuvent tenter d'obtenir le plus de BG possible pour bénéficier de l'allocation de l'Etat, comme démontré dans les rapports d'analyse d'économie politique¹⁹. Par conséquent, beaucoup de ces BG administrent un nombre très réduit d'écoles. La fermeture et la fusion des BG non viables devrait permettre des économies et financer durablement la gratuité.
- **Pour cela, il faut tout d'abord préciser les normes d'ouverture ou de fermeture d'un BG.** Pour les BG conventionnés, ces normes existent, et sont reprises dans le tableau ci-dessous. Pour le réseau non-conventionné, les GTT BG, puis le Comité réduit ont formulé les critères suivants, permettant de décider de la régularisation, de la fusion, de la délocalisation ou de la fermeture d'un BG.

- Critère 1 - Le nombre minimum d'écoles rattachées à chaque BG** : Les BG qui n'atteignent pas la norme en ce qui concerne le nombre minimum d'écoles rattachées devraient être soit fermés soit fusionnés avec un autre BG du même type.

Type de Bureau Gestionnaire	Nombre minimum d'écoles rattachées
PROVED	2000 écoles
IPP	2000 écoles
DIPROSEC	2000 écoles
Sous-PROVED	200 écoles

¹⁹ Rapports d'analyse d'économie politique, A !2, 2016

INSPOOL Primaire ou secondaire	100 écoles
Antenne SECOPE	100 écoles
Coordination sous-provinciale	80 écoles
Conseillerie	40 écoles

- b. Critère 2 - L'existence d'un arrêté de création officiel** : la disposition d'un arrêté de création officiel n'est pas justification suffisante pour maintenir un BG ouvert, et son absence n'est pas une raison suffisante pour fermer un BG, mais c'est un critère additionnel qui doit permettre de décider de la régularisation ou fermeture d'un BG, en sus du premier critère.
- c. Critère 3 - La distance du BG par rapport à la majorité de ses écoles** : ce critère aide à déterminer le besoin de délocalisation du BG selon sa situation géographique par rapport aux écoles qu'il administre.

La combinaison de ces trois critères doit permettre de décider de la régularisation, fermeture, fusion ou délocalisation d'un BG.

3.1.2 Administrer l'outil sur la rationalisation

- Le Comité réduit a développé, avec l'appui d'A !2, un outil de rationalisation, sur Excel, prenant en compte les trois critères ci-dessus, qui permettent de recommander pour chaque BG une fusion, une régularisation, une délocalisation ou bien une fermeture, en fonction des réponses données (outil complet en annexe).

Figure 3.1: Extrait de l'outil de rationalisation

FORMULAIRE DE SAISIE		
Province Educationnelle	<input type="text"/>	<input type="button" value="Retour au menu"/>
Sous-Division	<input type="text"/>	
Nom du BG	<input type="text"/>	
Catégorie de BG	<input type="text"/>	
	DECISION 1	<input type="text"/>
	DECISION 2	<input type="text"/>
	DECISION 3	<input type="text"/>
Le BGP dispose d'un arrêté de création et d'autorisation de fonctionnement dûment notifié:	Existence d'un Arrêté Ministériel	<input type="text"/>
	Existence d'une notification du SG	<input type="text"/>
Nombre d'écoles sous la gestion du BG	Nombre d'écoles existant dans le BG	<input type="text"/>
	Nombre d'écoles minimum requis pour le BG	0
	Distance du BG avec la majorité de ses écoles	<input type="text"/>
Effectif du BG	Effectifs existants (payés, NP, et NU)	<input type="text"/>
	Effectifs autorisés dans le cadre organique	0
	Effectifs recommandés dans les job descriptions	0

- Ce sont bien entendu des recommandations, qui devront être examinées par les autorités pour déterminer des conclusions au cas par cas.
- Un quatrième critère de l'outil traite du nombre d'agents dans chaque BG, que l'outil compare automatiquement avec le cadre organique et les descriptifs de poste. La

réponse à cette question amène une deuxième recommandation : Effectifs pléthoriques à réduire, effectif à compléter (si le BG a moins de 50% du nombre d'agents recommandés), ou bien effectif correct.

- **Il est suggéré que cet outil soit appliqué par tous les sous-PROVED auprès des bureaux gestionnaires de leur circonscription**, pour pouvoir transmettre ensuite la base de données ainsi constituée au CP EPST.
- **Le Comité Provincial EPST (CP EPST), présidé par le PROVED, devrait ajouter les informations des BG provinciaux, et revoir l'ensemble des recommandations qui découlent de l'application de l'outil.** Le CP EPST pourra de cette manière faire ses propres recommandations concernant chaque BG : à fermer, à délocaliser (et où), à fusionner (avec quel autre BG,) ou encore à régulariser (arrêté de création), et concernant les effectifs du BG : effectifs pléthoriques à réduire, ou bien effectifs insuffisant à ajuster.
- **Chaque CP EPST pourrait ensuite transmettre la liste de recommandations au niveau central**, peut-être à l'occasion de la Promo Scolaire, pour bénéficier du rassemblement de tous les PROVED à Kinshasa. Cette procédure devra être accompagnée d'indications claires du niveau central sur chaque étape, car seules les provinces appuyées par A !2 ont déjà été sensibilisées à la nécessité de rationaliser le nombre de BG, et les autres provinces doivent recevoir des instructions claires leur permettant de faire ce travail correctement.
- **Le Secrétaire Général devra ensuite acter les recommandations de chaque province :**
 - Pour la création ou régularisation d'un BG existant
 - Pour la fusion (norme concernant le nombre d'écoles gérées)
 - Pour la délocalisation (normes concernant la distance aux écoles)
 - Pour la fermeture (étapes, etc.)

3.2 Repenser les rôles et responsabilités de chaque structure

Un travail de réflexion a également été mené avec les GTT BG en province, et la Taskforce au niveau central, sur les rôles et responsabilités de chaque BG, qui a mené à la formulation de plusieurs recommandations :

- **Il y a un besoin d'adapter les descriptifs de poste, d'une part pour les aligner sur les organigrammes revus** : depuis que le document a été finalisé, en 2017, tous les BG ont vu leur nombre d'agents augmenter, sans que les responsabilités de ces nouveaux postes ne soient précisées. Par ailleurs, la proposition de réforme contient des modifications pour l'ensemble des organigrammes. Et d'autre part, il est nécessaire d'inclure les BG manquants dans les descriptifs de poste, à savoir la DIPROSEC et l'antenne SECOPE.
- **Il est nécessaire ensuite d'organiser la diffusion massive des descriptifs de poste au reste de la RDC** : les descriptifs de poste ont été distribués à l'ensemble des PROVED lors de la Promo Scolaire 2019, mais pas au reste des BG. De plus, une simple distribution ne suffit pas, il faut que les agents soient formés à l'utilisation des descriptifs de poste pour au minima pouvoir analyser leur poste et leurs responsabilités. On pourrait imaginer une diffusion par WhatsApp des fiches de poste par exemple, ou bien une formation en cascade des PROVED à Kinshasa lors de la Promo Scolaire, puis des sous-PROVED par leurs PROVED, etc. Plusieurs options sont possibles, et cette diffusion est nécessaire pour permettre aux BG d'améliorer leur efficacité et de comprendre leur rôle.
- **Enfin, la grande majorité des acteurs en province et au niveau central s'accordent sur le fait que le SERNIE doit être réformé en profondeur** : des cellules SERNIE continuent d'exister au sein de la PROVED (15 agents) et de la Sous-PROVED (4 agents), alors même que des bureaux SERNIE séparés ont été créés au niveau provincial et sous-provincial dans

de nombreuses provinces. Ces bureaux font le même travail que les cellules et devraient être tout simplement supprimés.

3.3 Rendre les agents des BG plus efficaces

Améliorer l'efficacité des agents des BG passe d'une part par rationaliser leur nombre et s'assurer que chaque agent a un rôle précis à jouer dans le BG, et d'autre part, à s'assurer que les agents ont la capacité de remplir leur rôle correctement.

3.3.1 Les effectifs des BG doivent être ramenés à un nombre raisonnable.

- **En suivant la méthodologie exposée plus haut, le Comité Réduit a travaillé sur les organigrammes des différents types de BG pour les actualiser**, en fonction des descriptifs de poste (quand ils existent) et des responsabilités de chaque structure.
- **La synthèse des propositions (tableau ci-dessous) entraîne une importante baisse des effectifs par rapport aux effectifs actuellement autorisés par arrêtés**, et une baisse plus légère par rapport aux effectifs qui étaient recommandés dans les descriptifs de poste.
- Ces **organigrammes reflètent également le fait que les provinces éducationnelles et les sous-divisions sont plus nombreuses et donc plus petites**, avec moins d'écoles à charge qu'au moment de la rédaction des descriptifs de poste.
- D'une **manière générale, les arrêtés successifs ont rajouté des postes aux structures, mais n'ont pas changé le fait que les agents en poste n'ont pas les compétences ou l'équipement pour faire le travail correctement**, et rajouter de nouveaux agents n'a donc que très peu d'impact sur le volume ou la qualité du travail réalisé.

Tableau 3.1: Effectif maximum recommandé par type de BG

Type de BG	Effectif maximum selon structure actuelle	Effectif maximum selon organique	Effectif recommandé dans les descriptifs de poste (2017)	Effectif recommandé par le Comité réduit (2020)
Niveau Provincial				
Division Provinciale	83		76	44
IPP	96		81	50
Coordination Provinciale	25		25	20
DIPROSEC	en moyenne 63 (pour 15 antennes)		N/A	35
Niveau Sous-Provincial				
Sous-Division	50		42	30
Inspool Primaire	8 + 1/150 classes		10	8
Inpool secondaire	8 + 1/discipline		10	8
Coordination Provinciale	Sous 22		22	16
Conseillerie résidente	8		7	7
Antenne SECOPE	30		N/A	15

Type de BG	Effectif maximum selon structure actuelle	Effectif recommandé organique	Effectif recommandé dans les descriptifs de poste (2017)	Effectif recommandé par le Comité réduit (2020)
Antenne Sernie	10		N/A	Suppression (déjà inclus dans Sous-division)

Nous présentons ci-dessous l'organigramme actuel, et l'organigramme proposé à l'issue des travaux, pour chaque type de BG, ainsi qu'une explication des changements proposés.

3.3.1.1 Les Bureaux Gestionnaires provinciaux

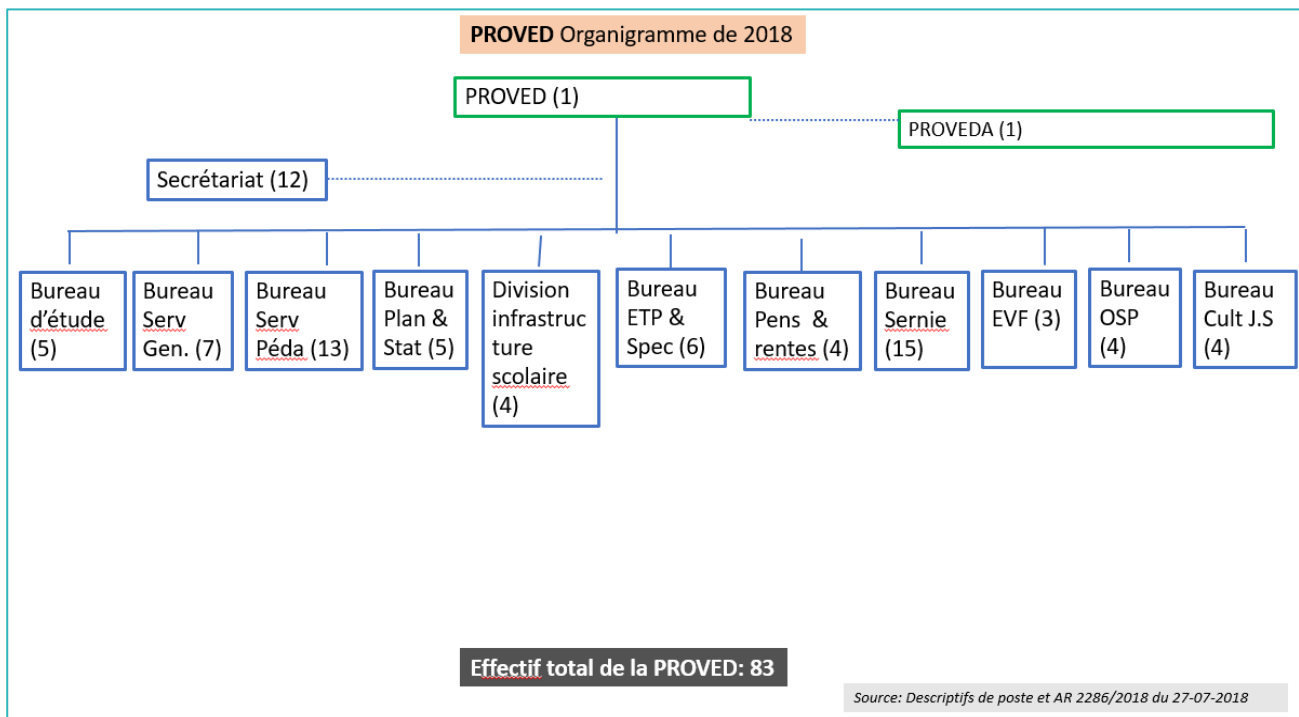
Au niveau provincial, les bureaux gestionnaires ont un rôle de pilotage stratégique du secteur et de supervision des BG sous-provinciaux. Les BG provinciaux n'ont pas vocation à être directement en contact avec les écoles, et doivent travailler avec des données qui viennent des BG sous-provinciaux.

C'est pourquoi les organigrammes de la PROVED, de la DIPROSEC, de l'IPP et de la COPRO ont été revus et allégés, pour s'adapter à la mission de ces structures.

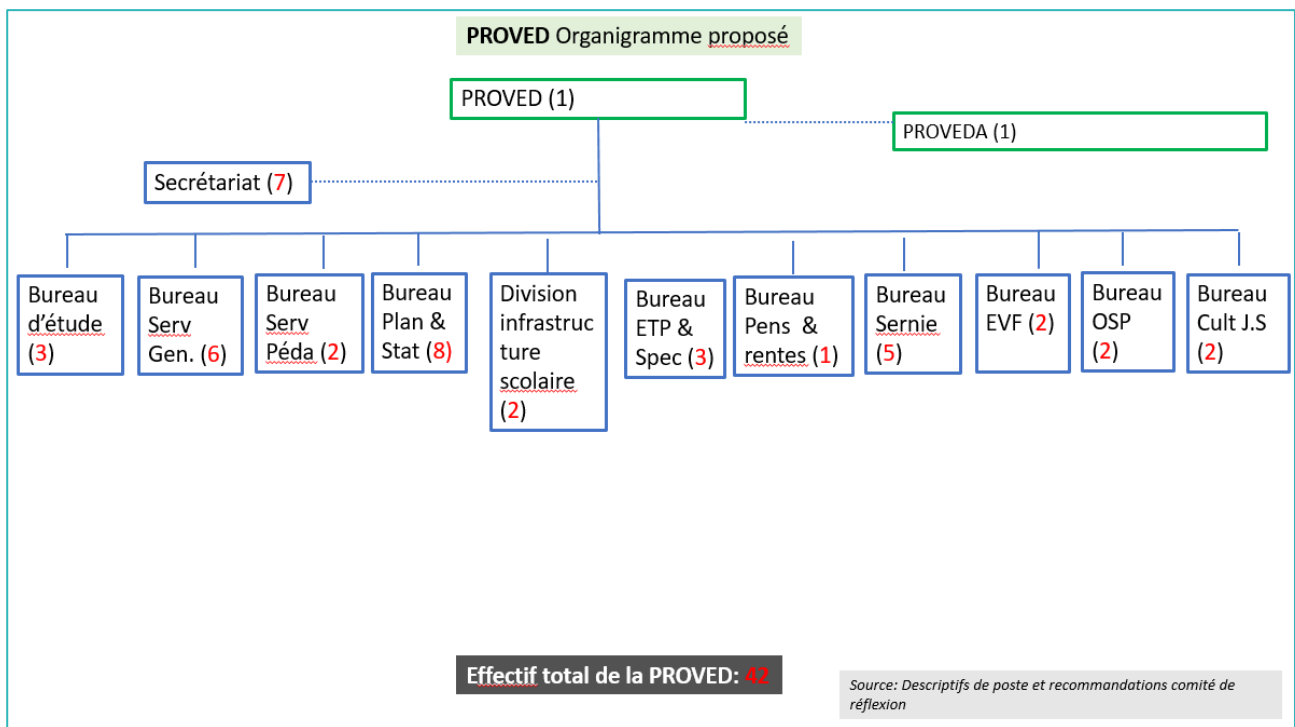
La Direction Provinciale (PROVED)

La PROVED est responsable du pilotage du secteur de l'éducation à l'échelle de la province. Elle dispose actuellement de 11 divisions ou bureaux, qui doivent communiquer avec les différents BG sous-provinciaux. L'organigramme actuel compte 83 agents, et l'organigramme proposé en compte seulement 42.

→ Organigramme actuel



→ Organigramme proposé



Dans l'organigramme proposé, les changements ci-dessous sont appliqués, pour arriver à un effectif total recommandé de 42 agents :

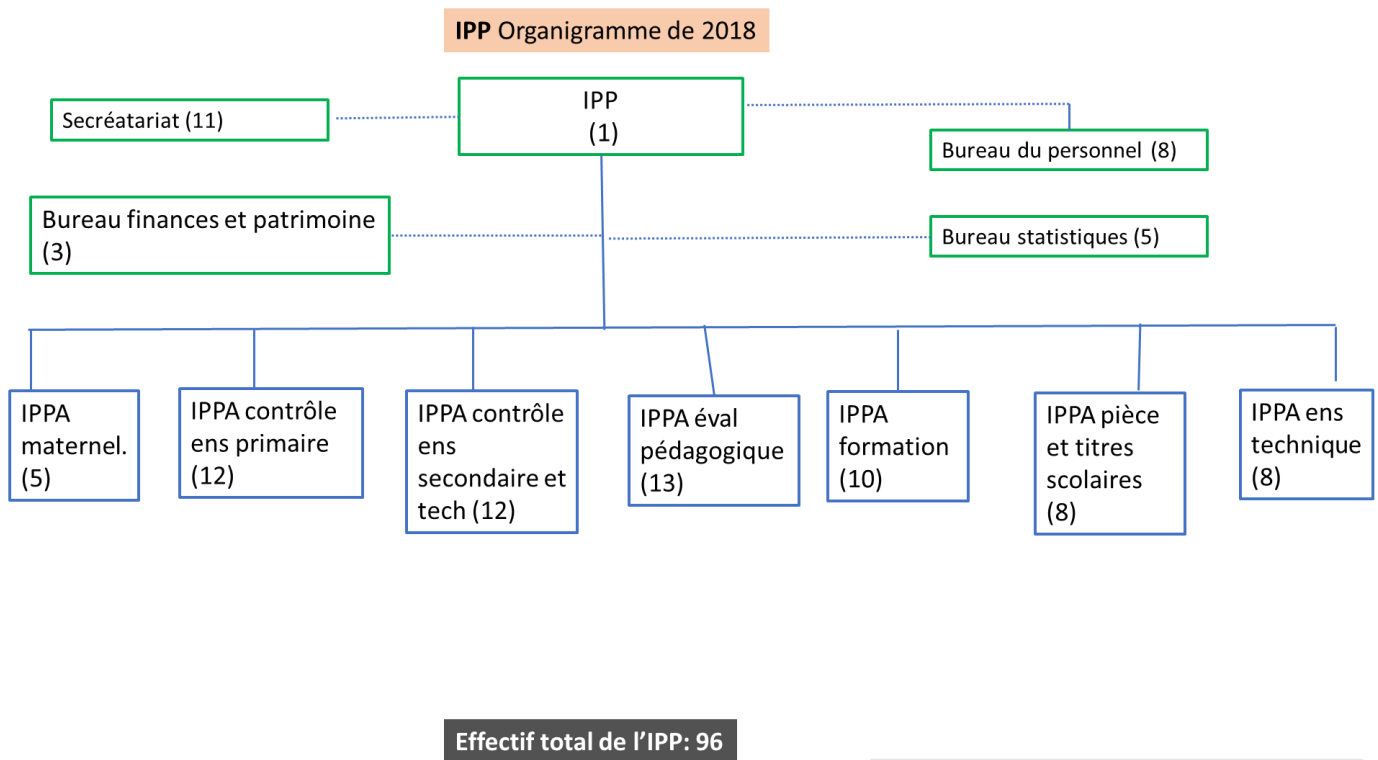
- Le bureau des services pédagogiques a été réduit de 13 à 2 agents car le travail se fait avant tout au niveau sous-provincial, et le niveau provincial compile seulement l'information qu'il reçoit.
- Le bureau Planification et statistiques devrait être renforcé car il fournit le plus gros du travail de la PROVED (Promo Scolaire, PAO, statistiques, etc). Ses agents doivent être formés et équipés correctement pour pouvoir réaliser leur travail.
- Le bureau pension & rentes, le bureau Education à la vie courante, le bureau d'orientation scolaire et la cellule et la division d'infrastructure scolaire ont été réduites car trop peu d'activités et de livrables y sont associées. Certains bureaux pourraient certainement disparaître (notamment pensions et rentes, et Orientation scolaire, qui n'ont pas de tâches précises dans le contexte actuel), comme cela a été recommandé par plusieurs acteurs.
- Le Bureau d'identification des élèves passerait de 15 à 5 agents : le maintien du bureau SERNIE à la PROVED et à la sous-PROVED doit impliquer qu'il n'y a pas d'antennes SERNIE séparées touchant également des frais de fonctionnement au niveau provincial et sous-provincial. Par ailleurs, l'utilité du SERNIE est largement discutée, puisque depuis sa mise en place, il n'y a pas de preuve d'une véritable identification systématique et informatisée des élèves.
- Le rôle de « l'employé de bureau » présent dans tous les bureaux, n'est pas défini dans les descriptifs de poste. Cela gonfle inutilement les effectifs dans toutes les cellules, sans livrables rattachés au poste, alors que des secrétaires et exploitants sont prévus par ailleurs. Idem pour les postes d'ouvriers, qui ont été réduits.
- Le rôle de "secrétaire" tel que définie dans tous les bureaux à la PROVED équivaut au travail qu'effectue le secrétaire principal affecté à la PROVED : dans la pratique, un seul secrétaire reçoit tous les courriers pour les distribuer ensuite aux directions concernées ; Il n'est donc pas nécessaire d'avoir un secrétaire dans chaque bureau.

L'Inspection Principale Provinciale

L'IPP doit, tout comme la PROVED, superviser les BG sous sa juridiction, c'est-à-dire l'ensemble des Inspool primaires et secondaires ainsi que des inspecteurs itinérants de la province éducationnelle. Le personnel de l'IPP n'a pas vocation à visiter les écoles.

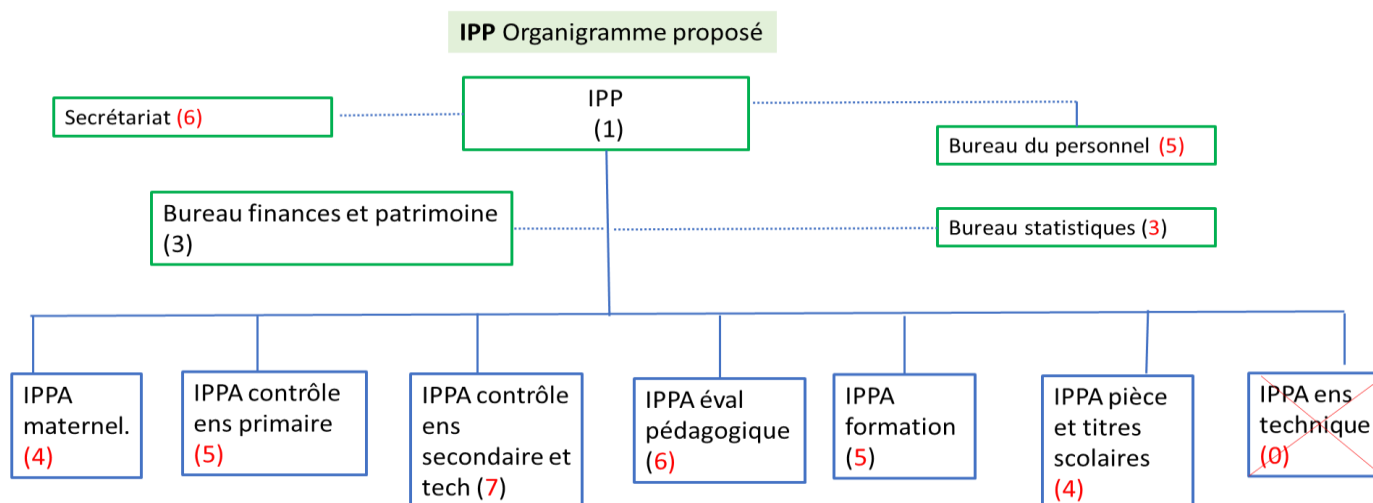
Le nombre d'agents autorisés par IPP a drastiquement augmenté dans les dernières années, pour atteindre 96 agents. Il est proposé de ramener ce chiffre à 50 agents par IPP, qui devraient être formés et équipés de manière adéquate pour apporter tout leur appui aux INSPOOL.

→ Organigramme actuel



Source: Descriptifs de poste et AR 3406/2018 du 21-11-2018

→ Organigramme proposé



Effectif proposé de l'IPP: 50

Source: Descriptifs de poste et réflexion comité réduit

Les modifications proposées sont les suivantes :

- L'IPP est actuellement chargé de plusieurs tâches qui devraient relever uniquement des INSPOOL, et que les INSPOOL assurent également par ailleurs, ce qui crée un chevauchement des responsabilités et une duplication :
 - Exploiter les rapports venant des inspecteurs,
 - S'assurer du bon fonctionnement des organes de gestion des écoles que sont : le Conseil de gestion scolaire, le Comité des Parents d'élèves et le Comité des élèves
 - S'assurer de la transparence de la gestion de toutes les ressources mises à la disposition des écoles

La proposition de changement impliquerait que ces trois tâches soient attribuées uniquement aux INSPOOL et que les IPP se concentrent sur le reste de leurs attributions et sur la supervision des INSPOOL, ce qui permet de réduire les effectifs des IPPA chargés du contrôle primaire et secondaire.

- La cellule de contrôle de l'enseignement secondaire et technique a des responsabilités chevauchant la cellule chargée de l'enseignement technique. Elle n'existait pas en 2017 lors de la finalisation des descriptifs de poste. C'est pourquoi il est proposé de la fusionner pour en faire une seule cellule.
- Le rôle de « l'employé de bureau » n'est pas défini. Cela gonfle inutilement les effectifs dans toutes les cellules, sans livrables rattachés aux postes, alors que des secrétaires et exploitants sont prévus par ailleurs. Idem pour les postes d'ouvriers, qui ont été réduits.
- Le rôle de "secrétaire" tel que défini dans toutes les cellules de l'IPP équivaut au travail qu'effectue le secrétaire principal affecté au Secrétariat. Dans la pratique, c'est un seul secrétaire qui reçoit tous les courriers pour les dispatcher ensuite aux directions concernées ; Il n'est donc pas nécessaire d'avoir un secrétaire dans chaque cellule.

- Il y a actuellement 7 rédacteurs, chargés de rédiger les courriers après traitement, soit un par cellule. Il est suggéré que ce nombre soit réduit à 2 ou 3 et que ces agents soient recrutés sur la base du profil défini dans les descriptifs de poste.
- Les informaticiens doivent être bien formés pour faire leur travail correctement. Si c'est le cas, leur nombre peut être largement réduit et passer de 15 actuellement à 2 ou 3.

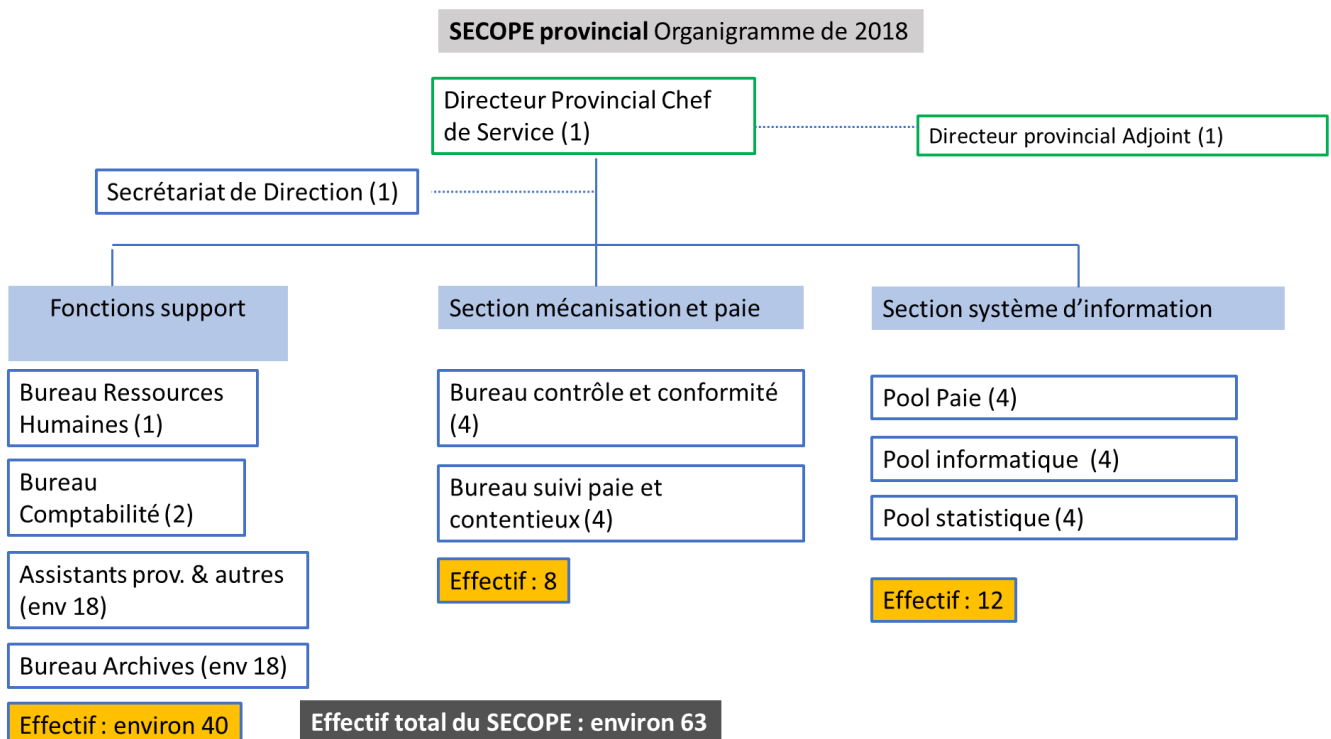
La Direction Provinciale du SECOPE (DIPROSEC)

La DIPROSEC est la représentation provinciale du SECOPE. Elle supervise de 5 à 20 antennes SECOPE dans la province éducationnelle (il y en a 640 en tout, soit plus que de sous-divisions). Le SECOPE est chargé de la vérification des listings de paie des enseignants, mais ne procède pas à la paie elle-même. Le travail est donc un travail de contrôle des listings, d'incorporation des changements (suite à une mutation, un départ à la retraite, une prise de poste, etc), et il y a donc normalement peu de changements d'un mois sur l'autre, puisque une fois qu'un enseignant est en poste et reçoit son salaire, aucun changement ne devrait intervenir avant une mutation dans une autre école, ou une fin de poste.

Les structures auxquelles les agents et enseignants sont rattachées sont également toujours les mêmes, hors mutation. Les créations d'écoles et de BG sont rares, et c'est seulement à cette occasion que le SECOPE devrait inscrire plusieurs agents sur les listes.

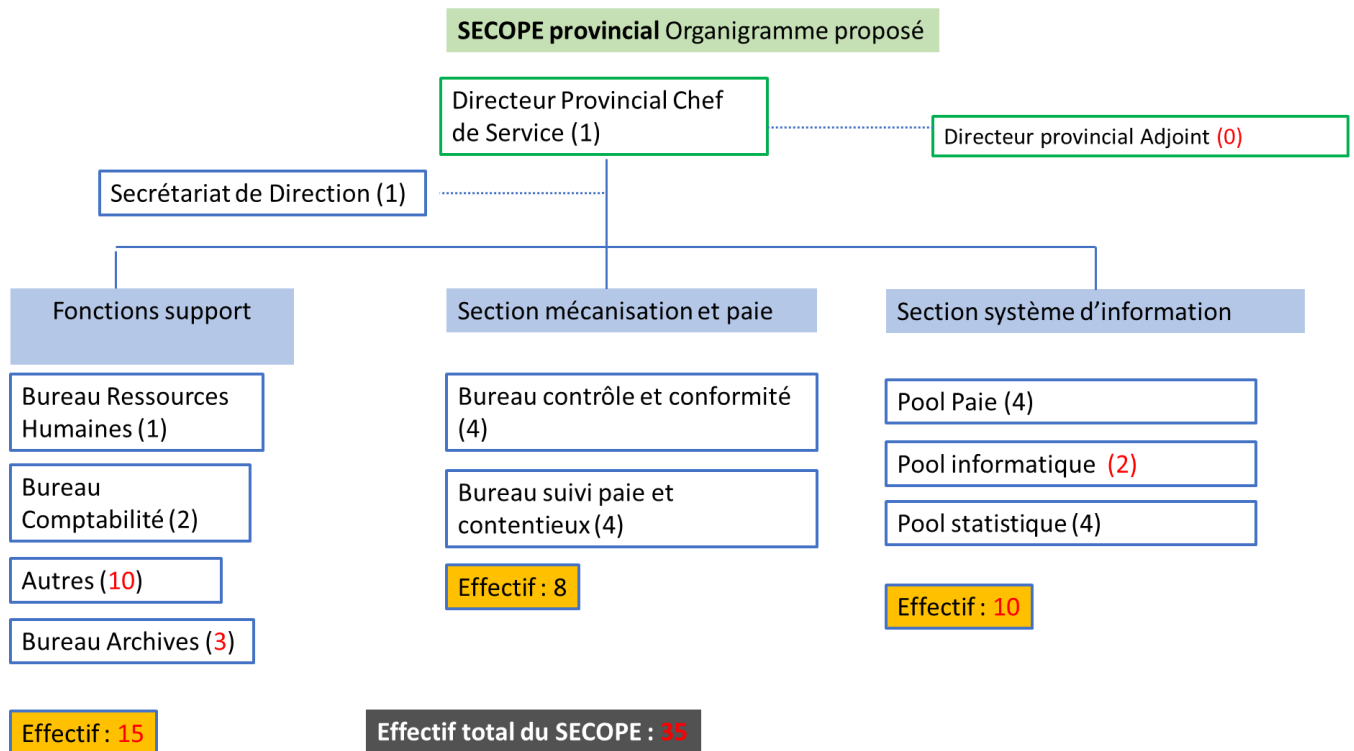
Le travail est donc un travail de routine, qui ne justifie pas l'emploi à temps plein d'environ 63 agents par province éducationnelle (selon le nombre d'antennes rattachées à la DIPROSEC). L'organigramme actualisé propose une réduction à 35 agents par DIPROSEC.

→ Organigramme actuel



Source: listing de paie et AR 1268/2018 du 25/04/2018

→ Organigramme proposé



- Le travail de la DIPROSEC est ponctuel, pour la préparation de la paie, et les variations entre les listings de paie d'un mois sur l'autre devraient être minimales, excepté lors de l'ajout des multiples enseignants Nouvelles Unités dans le cadre de la Gratuité. Le reste du temps, les seuls changements à enregistrer sont des éventuelles corrections d'erreurs dans la paie, des créations d'école (rares), et des départs à la retraite ou mutations.
- Les assistants provinciaux pourraient être ramenés à un assistant pour quatre antennes, au lieu d'un par antenne présentement : en effet, tous les changements dans les dossiers faits au niveau provincial viennent d'une antenne au niveau sous-provincial et donc nécessitent un effort minimum.
- Suppression du poste de DIPROSECA – lors d'une absence du DIPROSEC, il serait possible à un chef de bureau de faire l'intérim.
- Cellule archive : réduire à un chef de bureau et deux commis classeurs, au lieu de 3 chefs de bureau et un commis pour deux antennes, puisqu'il s'agit seulement d'archiver les changements tous les mois.
- Fonctions support, rubrique « autres » : garder un chauffeur au lieu de deux, supprimer le poste de chargé des relations publiques, garder un ouvrier au lieu de deux.

La Coordination Provinciale (COPRO)

Les coordinations provinciales, sous-provinciales et les conseilleries sont des BG conventionnés, qui représentent une confession (le plus fréquemment Catholique, Protestant, Kimbanguiste ou Islamiste). Ces BG supervisent les écoles de leur réseau religieux dans leur périmètre, en collaboration avec les BG étatiques, qui ont à terme la responsabilité de toutes les écoles publiques, conventionnées et non-conventionnées.

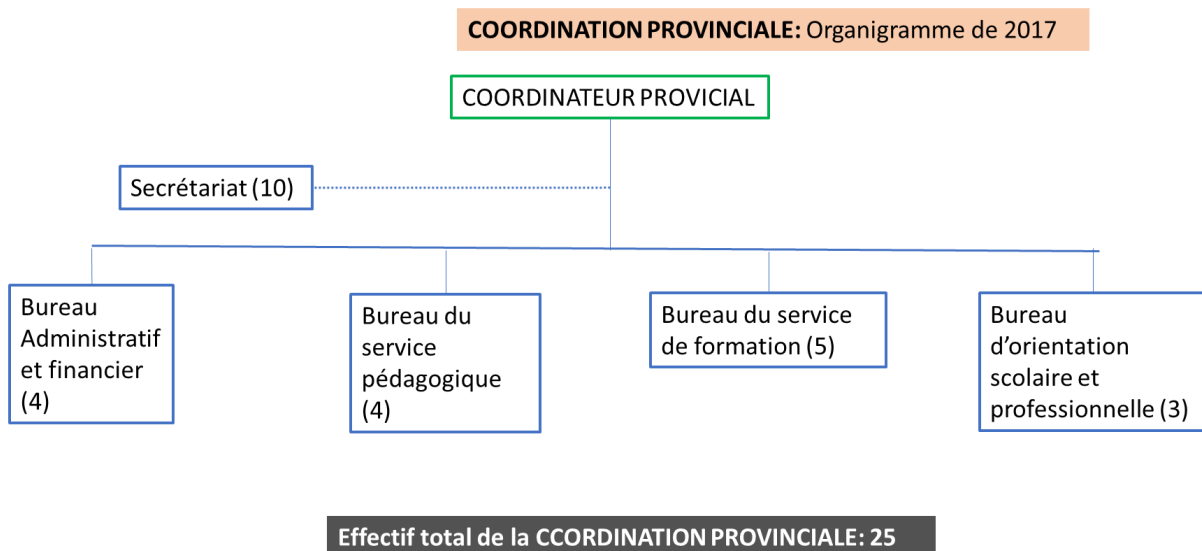
La COPRO doit s'assurer de la bonne marche des écoles de son réseau confessionnel dans la province éducationnelle, en collaboration avec la PROVED. Elle doit, entre autres, exploiter les données statistiques de son réseau, exploiter les rapports venant des COS/PRO, mais aussi les rapports venant des inspecteurs, faire le suivi de la paie de son personnel, concevoir des modules de formation, et veiller au respect de l'application des normes de construction pour ses écoles.

Il y a donc de nombreux chevauchements avec le travail de BG étatiques, notamment l'IPP et les INSPOOL (pour les rapports d'inspection et les modules de formation), le SECOPE (pour le suivi de la paie), la PROVED (pour les normes de construction), etc.

Les agents de la COPRO devraient être compétents dans des domaines très divers pour pouvoir réaliser correctement l'ensemble de ces tâches.

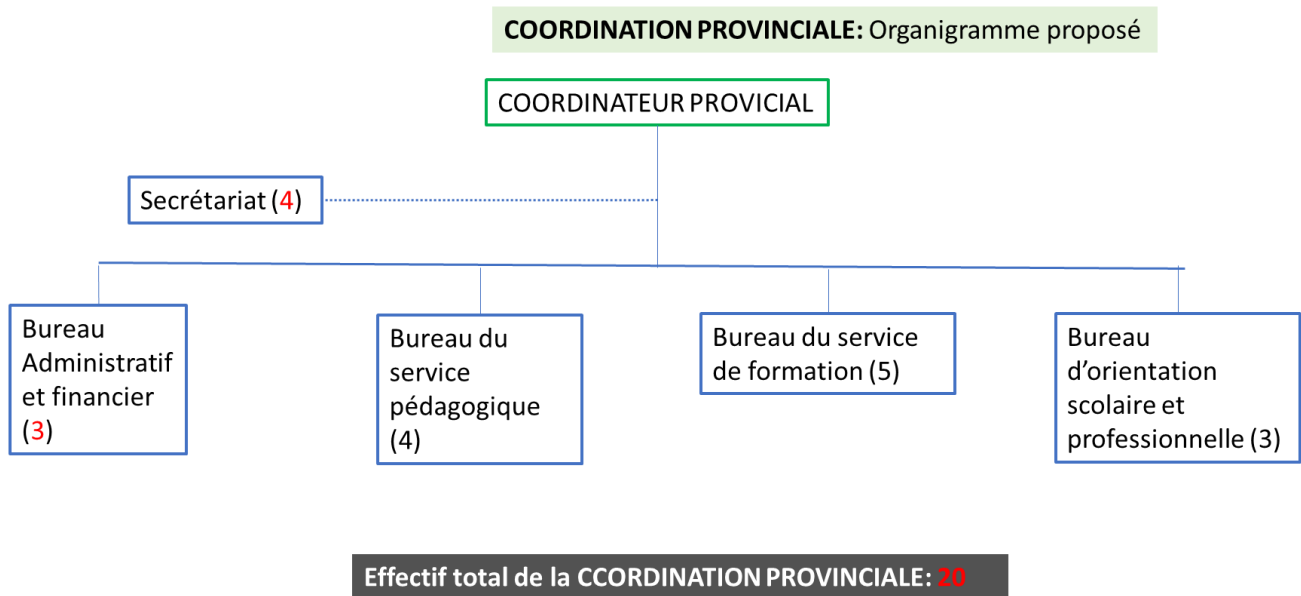
Les propositions consistent au contraire à réaligner les tâches de la COPRO sur la supervision de ses écoles, en évitant tout doublon avec les BG étatiques, qui sont les responsables finaux de l'ensemble des écoles publiques. C'est pourquoi il est proposé de réduire l'organigramme existant de 25 agents à 20.

→ Organigramme actuel



Source: Descriptifs de poste

→ Organigramme proposé



Source: Descriptifs de poste et comité restreint

- Réduire les fonctions supports de 10 postes à 4 : un secrétaire, un informaticien qui saisit les courriers, une sentinelle, un chauffeur.
- Le bureau administratif et financier comptait un « employé de bureau de perception des frais » qui était chargé de percevoir les frais scolaires venant des écoles et des BGP. Avec la Gratuité, ce poste n'a plus lieu d'être.
- Les agents restants devraient se concentrer sur les tâches réellement propres à la COPRO à savoir la supervision de leurs écoles en collaboration avec la PROVED (statistiques, qualité du service)

3.3.1.2 Les BG sous-provinciaux

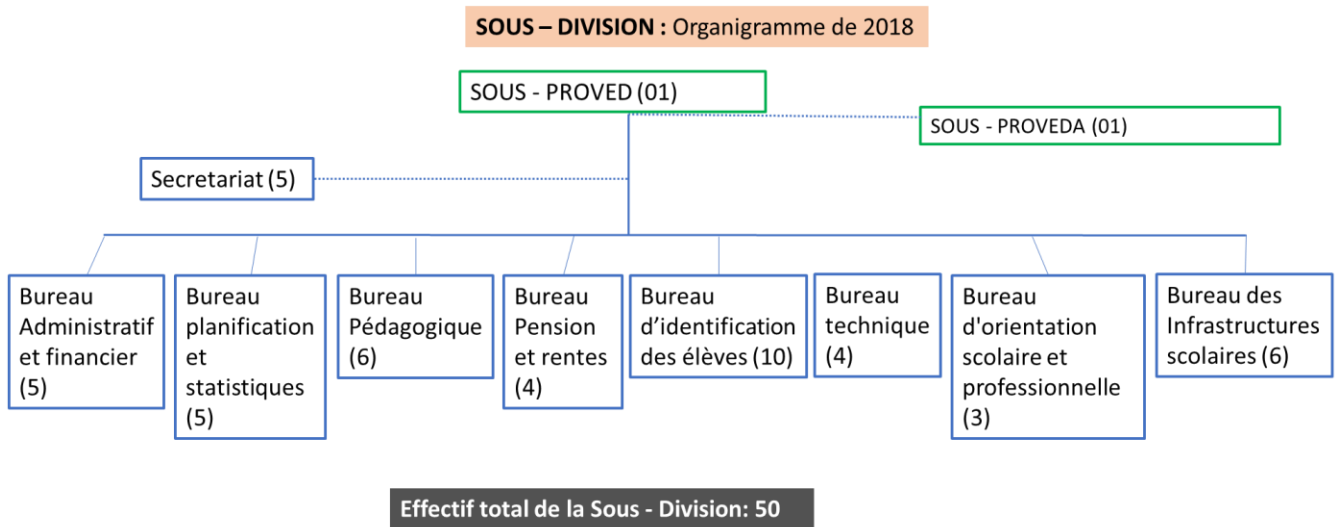
L'ensemble des BG sous-provinciaux sont supervisés par la Sous-Division, qui elle-même répond à la Division. Les BG conventionnés du niveau sous-provincial ont donc deux lignes de management, auprès de leur hiérarchie conventionnée (les COPRO) et auprès de la Sous-Division, ce qui doit être clarifié dans les rôles et responsabilités.

La Sous-Division

La Sous-Division éducationnelle est responsable de la supervision de l'ensemble des écoles publiques et privées de sa juridiction. Elle doit travailler en étroite collaboration avec les autres BG de proximité sur les différents axes de travail, inspection (INSPOOL), la paie (antennes SECOPE), les écoles conventionnées (avec les COS/PRO et conseilleries), et rend compte à la PROVED.

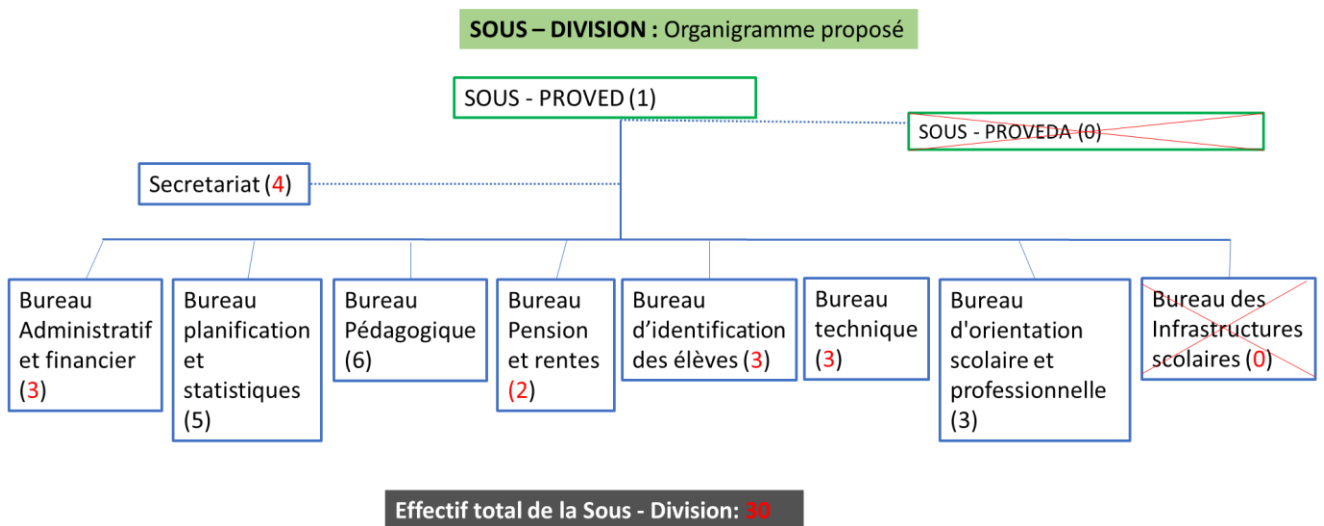
L'ensemble des modifications proposées ci-dessous permettrait de réduire l'effectif d'une Sous-Division de 50 à 30 agents. La plupart des Sous-Divisions n'ont ni l'infrastructure ni l'équipement pour faire travailler plus d'une quinzaine d'agents actuellement, et le MEPST devrait, en puisant dans les économies ainsi réalisées, s'assurer que les BG sont correctement équipés, et les équipes formées pour réaliser leur travail.

➔ Organigramme actuel



Source: Descriptifs de poste et AR 12824/2018 du 17-09-2018

→ Organigramme proposé



Source: Descriptifs de poste et réflexion comité réduit

- Beaucoup de sous-divisions n'ont pas encore été dotées de Sous-Proveda à l'heure actuelle et il serait possible de supprimer ce poste. Un des chefs de bureau peut aisément faire l'intérim du sous-PROVED pendant son absence, d'autant plus que ce poste n'a pas de tâches assignées dans les descriptifs de poste.
- Le Bureau pension & rentes a été réduit de 4 à 2 personnes : Il n'a aucune attribution tant qu'un véritable plan de retraite des fonctionnaires de l'éducation n'est élaboré.
- En 2017 dans le descriptif de poste il n'existait qu'une cellule technique couvrant les infrastructures scolaires et les sports scolaires. Un arrêté en 2018 a introduit en plus un Bureau des Infrastructures scolaires, dont les attributions sont exactement les mêmes. Ce bureau serait supprimé, et le Bureau technique réduit à 3 agents, un chef de bureau et deux exploitant (un pour l'infrastructure, un pour les sports scolaires), car trop peu d'activités et de livrables y

sont associées. Il y a en effet très peu de constructions scolaires faites par le MEPST (la plupart sont faites par des bailleurs) et ce bureau n'est donc que très peu sollicité.

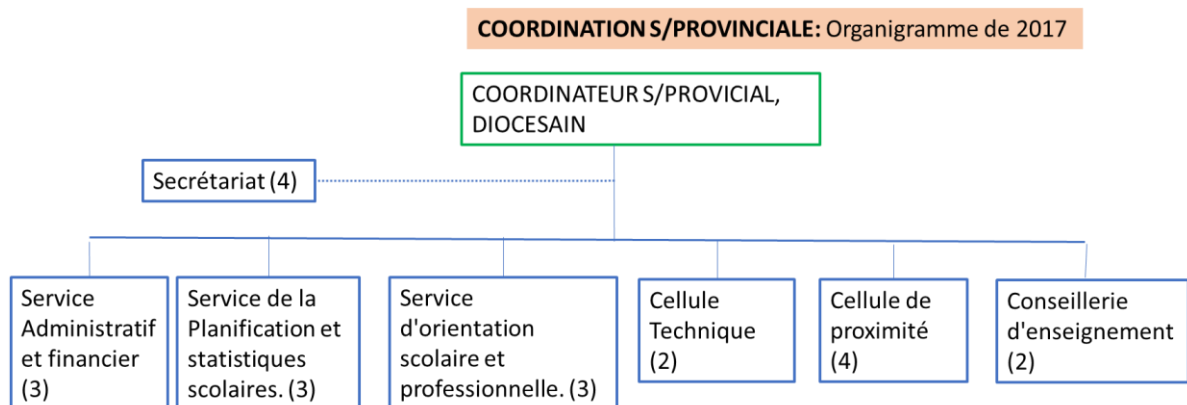
- Le bureau d'identification des élèves passe de 10 à 3 agents, dans la perspective de la suppression des antennes SERNIE qui font exactement le même travail. Il faut analyser la pertinence de continuer ce travail d'identification des élèves qui n'a pour l'instant pas démontré son efficacité et qui est coûteux pour l'Etat maintenant que les frais d'identification ne sont plus payés par les élèves.
- Dans les fonctions supports, le poste d'huissier n'a qu'une seule responsabilité « exécuter les courses de service » que le chauffeur ou le travailleur peuvent facilement exécuter.

La Coordination sous-provinciale (COS/PRO)

La COS/PRO est chargée d'assurer le suivi des activités au niveau des écoles conventionnées de son réseau dans la sous-division, en coordination avec la Sous-PROVED. Elle joue un rôle important d'appui direct aux écoles pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement, et doit être équipée adéquatement pour pouvoir réaliser ce travail.

Les propositions ci-dessous incluent la suppression de certaines fonctions support redondantes, mais encourageant la conservation de la plupart de ces postes (16 sur 22), et la formation de leurs agents.

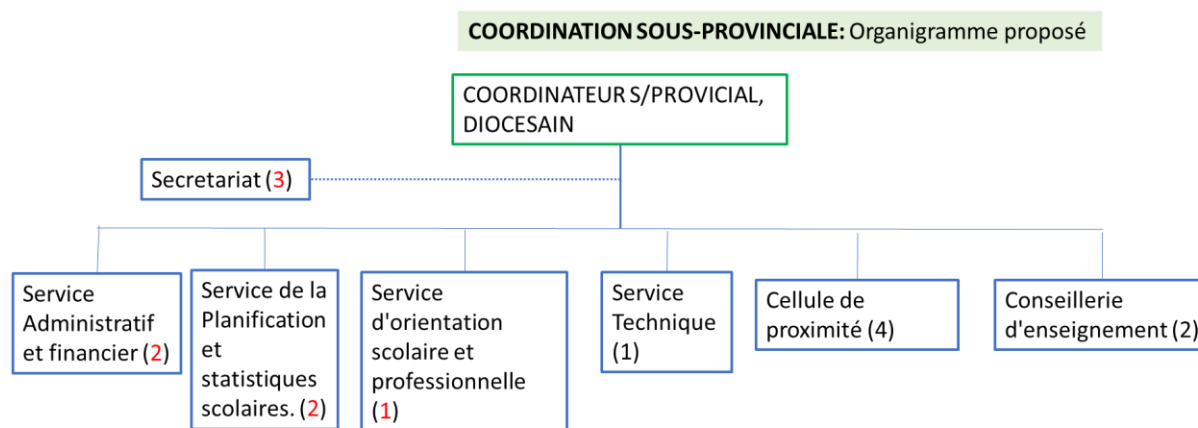
→ Organigramme actuel



Effectif total de la COORDINATION S/PROVINCIALE: 22

Source: Descriptifs de poste et AR 0403/2013 du 09-09-2013

→ Organigramme proposé



Effectif total de la Coordination S/Provinciale: 15

Source: Descriptifs de poste et recommandations comité de réflexion

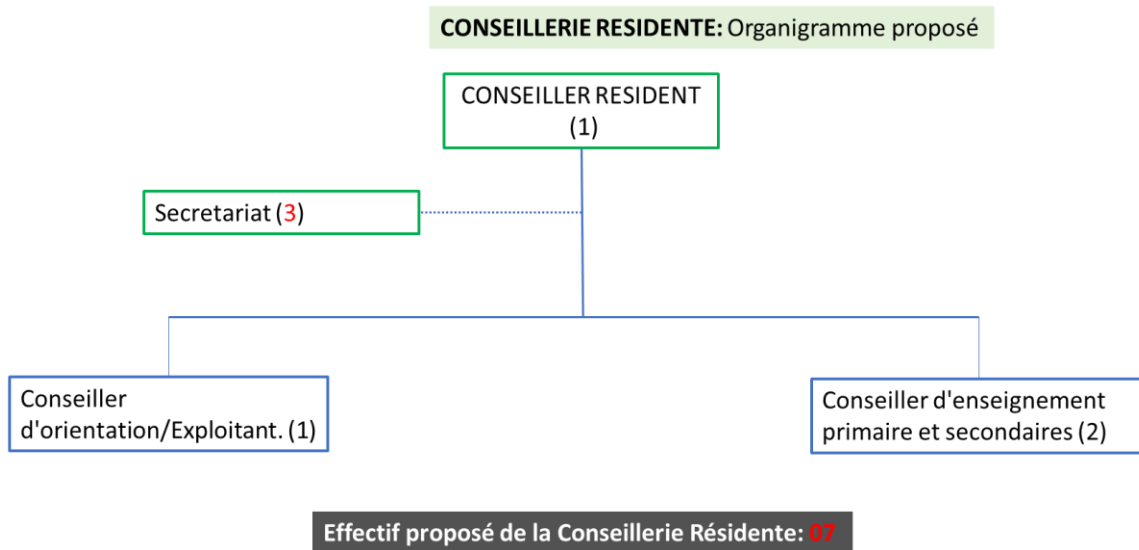
- Dans le bureau des services administratif et financier, le rôle d'intendant peut être combiné avec celui du comptable. De plus le rôle de l'intendant était centré sur la perception des frais scolaires, qui sont maintenant interdits.
- Dans le service de l'orientation scolaire et professionnelle, le rôle du conseiller exploitant n'est presque pas défini dans le Job Descriptions ;
- Le Service de Planification et statistiques s'occupe d'environ 80 à 100 écoles (la norme minimum est de 80 écoles), et doit donc pouvoir faire son travail avec un chef de service et un exploitant, si ces agents sont formés et correctement équipés.
- Les agents des cellules de proximité et conseillerie d'enseignement sont chargés de visiter les écoles et leurs livrables sont bien définis. Ils apportent un réel appui de proximité aux écoles et doivent être correctement équipés pour pouvoir apporter ce soutien, notamment au niveau des moyens de locomotion (motos, par exemple).
- La majorité des structures au niveau sous-provincial ne possèdent pas de voitures, le poste du chauffeur pourrait donc être supprimé.

La Conseillerie

La Conseillerie est le BG de proximité le plus proche des écoles. Elle encadre au minimum 40 écoles, et dispose de plusieurs agents qui visitent les écoles et leur apportent un appui pour l'amélioration de leurs prestations.

La Conseillerie compte actuellement 8 postes, et il est recommandé de supprimer seulement le poste de chauffeur, car aucune conseillerie ne dispose d'une voiture. Il serait par contre souhaitable que chaque conseillerie soit équipée d'un moyen de locomotion type moto pour que les agents puissent se déplacer aisément dans les écoles en milieu rural.

→ Organigramme proposé



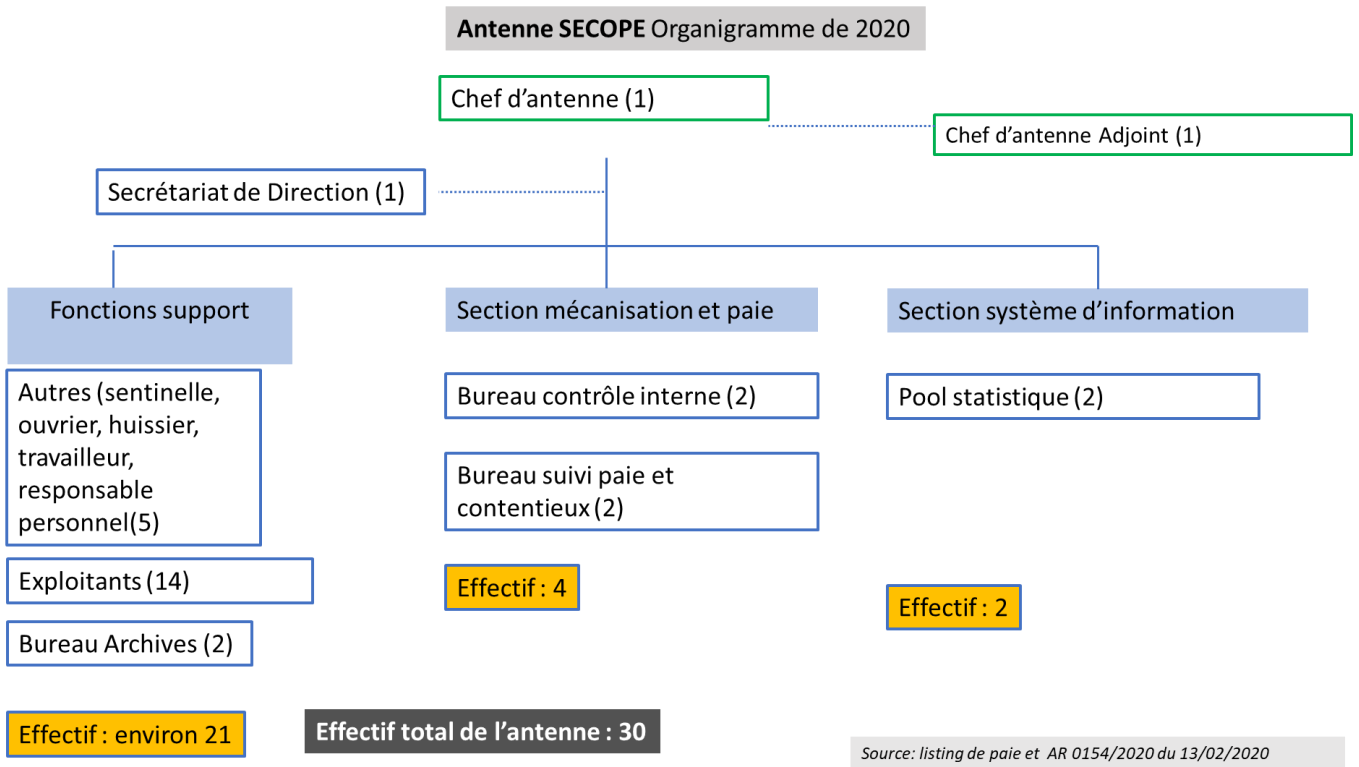
Source: Descriptifs de poste et réflexion comité réduit

L'antenne SECOPE

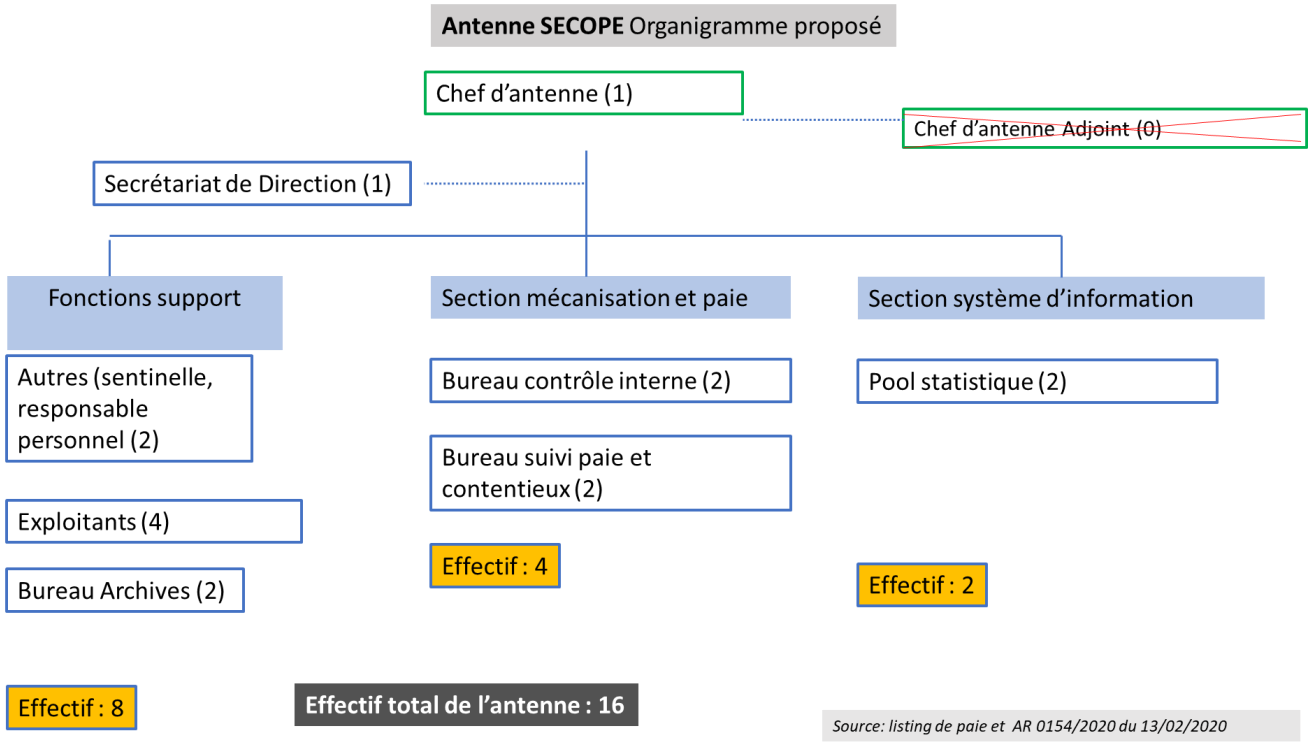
Une antenne SECOPE administre les listings de paie pour environ 100 écoles, qui est la norme minimum recommandée dans ce rapport. L'effectif actuel de 30 agents, pour cent écoles semble donc trop élevé, d'autant plus que, comme dit plus haut, le travail du SECOPE est un travail de vérification mensuelle des listings de paie, avec peu de changements d'un mois sur l'autre.

Il est proposé dans l'organigramme révisé 16 postes en tout, avec des agents qui doivent être équipés et formés pour faire leur travail correctement.

→ Organigramme actuel



➔ **Organigramme proposé**



- Chaque antenne SECOPE doit gérer au moins 100 écoles. Un exploitant devrait pouvoir gérer à lui seul les données de 30 écoles tous les mois puisque la majorité de ces données ne changent pas d'un mois sur l'autre. Il est proposé de réduire le nombre d'exploitants à 4 par antenne, qui doivent être formés et équipés pour faire leur travail.
- Il est proposé de supprimer le poste de chef d'antenne adjoint. En cas d'absence du chef d'antenne, un des chargés (de la paie, du contrôle interne, etc.) pourra faire l'intérim.
- Il est proposé par ailleurs de réduire les fonctions supports, au nombre de 6 actuellement, en conservant le responsable du personnel, un secrétaire et une sentinelle, et en supprimant l'ouvrier, l'huissier et le travailleur, dont les fonctions ne sont pas clairement définies.

3.3.2 Garantir la compétence des agents des BG

Cette section détaille plusieurs actions qui ont pour objectif de renforcer les capacités des agents des BG.

- **Mettre en place un processus de recrutement et de gestion de carrière efficace** : le recrutement des agents doit se faire au niveau du BG suivant un processus transparent, basé sur des critères précis (détaillés dans les descriptifs de poste), et sur la comparaison de plusieurs profils sur des critères objectifs (expérience professionnelle et études). Le recrutement ne doit pas être basé sur des critères personnels ou politiques.
- **S'assurer que les évaluations trimestrielles de performance prévues dans les règlements aient bel et bien lieu**. Ces évaluations devraient être liées à une progression en grade et une progression salariale si possible.
- **Renforcer la formation continue des agents en place** : dans un premier temps, il a été suggéré d'étendre les formations existantes, finalisées au niveau central et utilisées dans les six provinces appuyées par A !2, à toute la république. Un dispositif de formation en cascade pourrait être utilisé pour atteindre l'ensemble des BG provinciaux et sous-provinciaux. Par la suite, un plan de formation plus ambitieux pourrait être mis en place en tenant compte des ressources financières existantes, mais qui ne peut être défini qu'une fois la réforme des BG validée, pour avoir une idée claire du nombre d'agents à former.

Enfin, un dernier point important de la réforme devrait être le rééquilibrage du financement des BG, détaillée dans la section suivante.

3.4 Rééquilibrer le financement des BG

- **Une revue des rôles et une démarcation nette entre les cahiers des charges des échelons provinciaux et sous-provinciaux permettrait d'ajuster le montant des allocations à chaque BG**. A !2 a fourni des estimations des coûts annuels des BG provinciaux et sous-provinciaux basés sur une répartition des rôles mettant en avant le niveau sous-provincial pour toutes les interactions directes avec les écoles, dans l'étude sur les coûts unitaires du système éducatif²⁰.
- **Les coûts ont été calculés dans cette étude selon les trois catégories de dépenses prévues par le MEPST** : les consommables (dépense récurrente, renouvelable chaque année, et destinée à faire marcher l'administration au quotidien) ; la logistique (visites dans les écoles) et les investissements (dépense à usufuit plus long et dont la durée

²⁰ Voir détails en annexe 2

d'amortissement est estimée à 6 ans)²¹. Tous les BG ont un budget pour les courses locales, la communication et l'accès à l'Internet. L'énergie locale est fournie par un groupe électrogène ou une installation d'énergie solaire (voir annexe 5).

- **Les coûts d'investissement sont calculés en incluant un groupe électrogène ou panneau solaire, du matériel informatique, et des vélos/motos pour les BG du niveau sous-provincial, et des vélos, motos et une voiture pour les BG provinciaux.** En prenant en compte une durée d'amortissement de 6 ans, ces coûts d'investissement sont estimés à 1200 à 4000 USD/an selon la catégorie de BG (voir annexe 4).
- **L'analyse montre que les BG provinciaux ont besoin d'environ 12000 USD/an pour fonctionner correctement, et les BG sous-provinciaux d'environ 13000 USD/an** (sauf la Sous-PROVED qui n'a pas vocation à se déplacer dans les écoles). Sur cette base, l'allocation aux PROVED, Sous-Divisions et IPP devrait être multipliée par 3 au moins, et l'allocation aux BG sous-provinciaux, par 8, au minimum. Par contre, l'allocation au DIPROSEC pourrait être divisée par 7.

Tableau 3.2: Allocations actuelles et recommandées par type de BG

Type de BG	Allocation annuelle en USD	Frais de fonctionnement récurrents recommandés	Amortissement par an des frais d'investissement	Allocation annuelle recommandée
Niveau Provincial				
PROVED	\$3,750	\$8,000	\$4,000	\$12,000
IPP	\$3,000	\$8,000	\$4,000	\$12,000
DIPROSEC	\$82,500	\$8,000	\$4,000	\$12,000
COORDINATION PROVINCIALE	\$1,988	\$8,000	\$4,000	\$12,000
Niveau sous-provincial				
SOUS PROVED	\$2,250	\$6,000	\$1,000	\$7,000
POOL D'INSPECTION	\$1,313	\$11,500	\$1,550	\$13,050
COORDINATION S/PROVICIALE	\$1,650	\$11,500	\$1,550	\$13,050
ANTENNE SECOPE	\$1,500	\$11,500	\$1,550	\$13,050
CONSEILLERIE RESIDENCE	\$1,350	\$11,500	\$1,550	\$13,050

Le chapitre suivant détaille l'impact financier de la réforme telle que proposée, incluant comme détaillé plus haut, une rationalisation du nombre de BG, de leurs organigrammes, mais aussi une réorganisation des responsabilités et un rééquilibrage des financements.

²¹ Manuel de procédures de gestion des fonds MEPST, 2014, 2017

4 Quel serait l'impact financier de la réforme ?

4.1 Les économies liées à la suppression de BG

Il est difficile à l'heure actuelle d'estimer exactement les économies liées à la fermeture de BG qui ne respecteraient pas les normes en vigueur, car il n'existe pas d'information concernant le nombre de BG qui respectent les normes proposées sur le nombre d'écoles minimum à administrer.

Les estimations de ce chapitre ont été faites par A !2, sur la base des données rendues disponibles par le MEPST. Ce sont des pistes que le MEPST pourra exploiter pour analyser l'impact financier de la réforme.

Une réduction des BG ne respectant pas les normes

Une fois l'outil proposé dans la section 3.1.2 appliqué dans l'ensemble des provinces, il sera possible de simuler les économies réalisées si l'on applique strictement ces normes d'ouverture et que l'on fusionne les BG qui n'ont pas assez d'écoles sous leur juridiction. Il est très possible qu'un grand nombre de Sous-PROVED, d'antennes SECOPE et de BG conventionnés ne respectent pas ces normes et doivent être fusionnés, ce qui amènerait d'importantes économies.

Dans les six provinces appuyées par A !2, les GTT ont par exemple examiné la charge de travail de chaque BG, la localisation de leurs écoles, et l'existence ou non d'un arrêté de création pour chacun. En s'appuyant sur leur connaissance des BG, ils ont fait des suggestions concernant la fermeture, fusion, délocalisation ou mécanisation de certains BG de leur province. L'encadré ci-joint présente les propositions du Haut Katanga, qui incluent la fermeture de 13 BG et la délocalisation et requalification en conseilleries de deux autres.

Les bureaux gestionnaires – exemple du Haut Katanga :

Le GTT BG propose la **fermeture** de certains BGs de la province :

- Il existe deux antennes SECOPE qui gèrent une cinquantaine d'écoles : en **fermer** une et garder l'autre
- 5 communauté pentecôtiste ou baptiste, qui gèrent de 2 à 5 écoles chacune : **à fermer** et mettre ces écoles sous la responsabilité d'autres BGP.
- Idem pour 7 coordinations sous-provinciales ou conseilleries protestantes, de 4 à 14 écoles, **à fermer**
- Le GTT BG propose la **délocalisation** vers Haut Katanga 2 ou ils ont plus d'écoles et **requalification** en conseillerie de deux communautés protestantes

Un retour à la situation d'avant 2017

Par ailleurs, il a été exposé dans la section 2 les coûts liés à l'augmentation rapide du nombre de BG dans les dernières années, suivant la création de nouvelles provinces éducationnelles. Le nombre d'écoles et d'enseignants à administrer étant resté stable durant la période (augmentation d'environ 5% seulement), il serait pertinent dans un souci d'efficacité de proposer un retour à la situation de 2017 concernant le nombre de BG, avant la création de 23 provinces éducationnelles, puis de 10 provinces éducationnelles supplémentaires en mars 2020.

Le tableau ci-dessous montre que la création de 693 BG entre mars 2017 et mars 2019 a occasionné un coût supplémentaire annuel de 83 Milliards de CDF pour les frais d'allocations des BG et de salaires des agents. La création des dix nouvelles provinces éducationnelles rajouterait elle, a minima, un coût de près de 11 milliards de CDF par an pour le budget des BG ainsi créés.

Ramener le nombre de BG à la situation de 2017 reviendrait à économiser annuellement près de 94 milliards de CDF, soit 3.4% du budget annuel de l'EPST, sans que cela pèse sur l'efficacité du système, bien au contraire.

Tableau 4.1: Coûts supplémentaires dus à la création de nouveaux BG après 2017

TYPE DE BUREAUX	Nombre de BG créés entre mars 2017 et mars 2019	Coût supplémentaire de ces créations/an (allocations et salaires*)	Nombre de BG créés en 2020 avec les 10 nouvelles provinces éducationnelles**	Coût supplémentaire de ces créations/an (allocations et salaires)
<i>NON CONVENTIONNE</i>				
ADMINISTRATION PROVINCIALE				
DIRECTION PROVINCIALE EPSP	19	CDF 6,169,680,000	10	CDF 3,247,200,000
SOUS-DIVISION	146	CDF 28,557,600,000	0	CDF 0
SOUS-TOTAUX	165	CDF 34,727,280,000	10	CDF 3,247,200,000
SECOPE				
DIRECTION PROVINCIALE	17	CDF 6,160,800,000	10	CDF 3,624,000,000
ANTENNE	220	CDF 25,872,000,000	0	CDF 0
SOUS-TOTAUX	237	CDF 32,032,800,000	10	CDF 3,624,000,000
INSPECTION				
INSPECTION PRINCIPALE PROVINCIALE	19	CDF 7,460,160,000	10	CDF 3,926,400,000
POOL PRIMAIRE	83	CDF 2,724,060,000	0	CDF 0
POOL SECONDAIRE	83	CDF 2,724,060,000	0	CDF 0
SOUS-TOTAUX	186	CDF 12,908,280,000	10	CDF 3,926,400,000
CONVENTIONNE***				
CATHOLIQUE	38	CDF 1,249,440,000	0	CDF 0
PROTESTANT	17	CDF 558,960,000	0	CDF 0
INDEPENDANT	42	CDF 1,380,960,000	0	CDF 0
KIMBANGUISTE	0	CDF 0	0	CDF 0
ISLAMIQUE	8	CDF 263,040,000	0	CDF 0
Sous-totaux conventionnés	105	CDF 3,452,400,000	0	CDF 0
TOTAUX	693	CDF 83,120,760,000	30	CDF 10,797,600,000

*les montants des allocations utilisés sont les montants actuels (augmentés en octobre 2019. Le salaire moyen utilisé est de 320,000 CDF/mois.

**Le nombre de BG créés avec les nouvelles provinces éducationnelles est une estimation à minima, pour une PROVED, une IPP et une DIPROSEC par nouvelle province. Cependant, des Sous-PROVED, antennes, Inspool risquent d'être également créés, ce qui alourdira le coût.

***Pour le calcul des allocations des BG conventionnés et du nombre d'agents autorisés, nous n'avons pas la répartition entre COPRO, COS/PRO et conseilierie. Nous avons donc utilisé l'allocation et le nombre d'agents les plus bas (ceux de la conseilierie) pour les calculs, pour une estimation basse.

Cette économie permettrait par exemple de financer la mécanisation de près de 25,000 enseignants Nouvelles Unités.

La suppression des bureaux SERNIE

La suppression des bureaux SERNIE au niveau provincial et sous-provincial et l'utilisation exclusive des cellules SERNIE au sein des PROVED et Sous-PROVED a été conseillée par les différents acteurs.

La suppression des bureaux SERNIE indépendants (29 au niveau provincial et 312 au niveau sous-provincial) permettrait d'économiser environ 11 milliards de CDF par an, qui pourraient également être réalloués à d'autres besoins.

Tableau 4.2: Coûts d'allocations et salaires des bureaux SERNIE

	Nombre bureaux SERNIE (mars 2019)	Effectif en place (mars 2019)	Allocations mensuelles /an	Salaires/an (moyenne salaire 320,000 CDF)
DIRECTION PROVINCIALE	29	307	CDF 78,300,000	CDF 1,178,880,000
ANTENNE	312	2,219	CDF 842,400,000	CDF 8,520,960,000
Total	341	2,526	CDF 920,700,000	CDF 9,699,840,000

Source: données MEPST – calcul de l'auteur

4.2 Les économies liées à une rationalisation des organigrammes

Une rationalisation des organigrammes telle que proposée en section 3.3 permettrait d'économiser de nombreux salaires, en redéployant les effectifs là où ils sont le plus utiles, et en évitant de renouveler ces postes une fois vacants.

Les calculs ci-dessous prennent en compte la supposition que l'ensemble des BG dispose actuellement du nombre d'agents maximum autorisé, ni plus, ni moins, alors que bon nombre de BG ont actuellement des surnombres payés par l'Etat, et un grand nombre d'entre eux ont également un nombre d'agents bien inférieur à la norme autorisée.

Ce sont donc des estimations et des ordres de grandeur basés sur les informations disponibles. Les calculs n'incluent pas les BG conventionnés, pour lesquels A !2 ne dispose pas de la répartition entre COPRO, COS/PRO et conseilierie. Pour l'ensemble des simulations suivantes, un salaire moyen de 320,000 CDF par mois a été pris en compte pour un employé de BG.

Le tableau suivant montre qu'uniquement en réduisant les organigrammes comme proposé dans ce rapport, les économies, seulement pour les BG non-conventionnés, seraient de l'ordre de 94 milliards de CDF par an. Le nombre d'agents des BG non-conventionnés passerait également de plus de 60,000 à environ 35,500.

Tableau 4.3: Economies produites par une réduction des effectifs

TYPE DE BUREAUX	Nombre de BG (mars 2019)	effectif total autorisé	Effectif proposé (organigrammes revus)	Economies en termes de salaire (par an)
ADMINISTRATION PROVINCIALE				
DIRECTION PROVINCIALE EPSP	49	4067	2156	CDF 7,338,240,000
SOUS-DIVISION	454	22700	13620	CDF 34,867,200,000
SOUS-TOTAUX	503	26767	15776	CDF 42,205,440,000
SECOPE				
DIRECTION PROVINCIALE	47	2961	1645	CDF 5,053,440,000
ANTENNE	640	19200	9600	CDF 36,864,000,000
SOUS-TOTAUX	687	22161	11245	CDF 41,917,440,000
INSPECTION				
INSPECTION PRINCIPALE PROVINCIALE	50	5050	2500	CDF 9,792,000,000
POOL PRIMAIRE	383	3064	3064	CDF 0
POOL SECONDAIRE	375	3000	3000	CDF 0
SOUS-TOTAUX	808	11114	8564	CDF 9,792,000,000
TOTAL NON CONVENTIONNE	1,998	60,042	35,585	CDF 93,914,880,000

- En ce qui concerne l'actualisation des organigrammes, plusieurs pistes sont possibles pour réduire rapidement l'enveloppe salariale et supprimer les postes inutiles :
 - a. **Ne pas renouveler les postes des agents partant à la retraite ou quittant leur poste** pour toute autre raison (maladie, décès) et considérer plutôt un redéploiement d'un agent existant au sein du BG.
 - b. **Ne pas mécaniser les nouvelles Unités automatiquement**, mais vérifier que leur BG d'affectation a réellement besoin d'agents supplémentaires selon les organigrammes actualisés. Si ce n'est pas le cas, ne pas mécaniser ces agents.
 - c. **Analyser les possibilités de redéploiement d'agents BG vers les écoles**, s'ils ont le profil adéquat. La Gratuité a créé de nouveaux besoins en ouverture de classes et ajout de nouveaux enseignants, et il est préférable d'utiliser des agents déjà mécanisés pour cela plutôt que d'en mécaniser d'autres.
 - d. **Petit à petit, le système se réglera en suivant les nouveaux organigrammes et en ne remplaçant pas les départs**. Il est nécessaire de soumettre toute révision des organigrammes à un processus d'analyse au MEPST avant signature d'un arrêté.

Enfin, si des économies sont possibles en passant par la rationalisation du nombre de BG et de leurs effectifs, des dépenses supplémentaires doivent être engagées pour permettre au système des BG de fonctionner correctement et d'améliorer son service, comme détaillé dans la section suivante.

4.3 Les dépenses supplémentaires à engager

Des dépenses supplémentaires sont à envisager, pour arriver à atteindre des objectifs d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système sur le long terme. Ces coûts n'ont pas pu être chiffrés dans cette proposition car ils demandent une analyse des besoins plus précise, ainsi qu'une meilleure analyse des coûts unitaires.

Un état des lieux précis des BG du pays serait également nécessaire pour déterminer précisément les besoins en termes d'infrastructures et d'équipement, notamment.

Les dépenses supplémentaires à engager incluent les catégories suivantes :

- Coûts d'un plan de formation national des agents des BG en place, sous réserve qu'une réforme soit définie ainsi qu'une politique claire en lien avec les normes et standards.
- Coûts d'acquisition d'infrastructures pour les BG qui n'ont actuellement pas de bureaux, et de réhabilitation des bureaux existants, basés sur une analyse des besoins réaliste sur le terrain.
- Coûts d'équipement des BG existants : Hors le coût d'investissement prévu plus haut (voir 3.4), un grand nombre de BG ne disposent pas de l'ameublement nécessaire pour fonctionner correctement. Sans savoir combien de BG sont dans ce cas, il est impossible de chiffrer ces besoins. Une estimation des coûts d'ameublement a cependant été faite et est disponible²².

²² Etude sur les coûts de l'éducation, A I2, 2019

5 Annexes

5.1 Annexe 1 – Augmentation des allocations des BG entre 2019 et 2020

Type de BG	Septembre 2019	Janvier 2020	Evolution
Niveau Provincial			
PROVED	CDF 405,000	CDF 500,000	23%
IPP	CDF 360,000	CDF 400,000	11%
DIPROSEC	CDF 9,100,000	CDF 11,000,000	21%
SERNIE PROVINCIAL	CDF 225,000	NC	
COORDINATION PROVINCIALE	CDF 225,000	CDF 265,000	18%
Niveau sous-provincial			
SOUS PROVED	CDF 180,000	CDF 300,000	67%
POOL D'INSPECTION	CDF 135,000	CDF 175,000	30%
SERNIE S/DIVISION	CDF 225,000	NC	
COORDINATION S/PROVINCIALE	CDF 180,000	CDF 220,000	22%
ANTENNE SECOPE	CDF 180,000	CDF 200,000	11%
CONSEILLERIE RESIDENCE	CDF 150,000	CDF 180,000	20%

5.2 Annexe 2 – Calcul des coûts annuels des BG

Tableau 4: Calcul de coûts unitaires annuels des BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) (fonctionnement et investissement)

Fonctionnement	Investissement
Niveau Provincial: PROVED/IPP/ COPRO	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 d'investissement annuel est estimé à USD1,700 (COS/PRO, CR) sur une période de 8 ans, en moyenne.

	USD11,500 (urbain) et USD13,000 (rural). Le volet pédagogique (frais d'itinérance, carburant) occupe 55% du montant total.	
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: Propositions contenues dans l'étude sur le coût de l'éducation²³

5.3 Annexe 3 – Liste de critères appliqués pour la création d'un indice composite de fonctionnalité des BG

Tableau 5: Liste de critères appliqués pour l'indice composite

Liste de critères pour les BG provinciaux	Pondération	Liste de critères pour les BG de proximité	Pondération
Possession de locaux	20	Nombre d'écoles administrées (viable si plus de 40 écoles)	30
Existence du Plan d'Action Opérationnel du BG	20	Possession de locaux	20
Dispose de statistiques scolaires à jour	20	Existence du Plan d'Action Opérationnel (PAO) du BG	20
Dispose d'un arrêté juridique de création	30	Disposition de statistiques scolaires	20
Dispose des dossiers du personnel	10	Dispose de documents juridiques (arrêté de création)	30
Disposition d'un COGES opérationnel	20	Dispose des dossiers du personnel	10
Dispose d'un compte bancaire	10	Disposition d'un COGES opérationnel	20
Dispose de registre de biens immobiliers	10	Dispose d'un compte bancaire	10
		Dispose de registre de biens immobiliers	10
Total	140	Total	170

²³ ACCELERE !2, 2019

5.4 Annexe 4 – Calculs des coûts d'investissement des écoles et BG

Tableau 6: Autres investissements des écoles et BGs (matériel roulant, équipement informatique et dispositif énergie)

Autres investissements (USD)			
	Qté	Coût unit	Coût total
Ecole			
<i>Vélo</i>	2	110	220
S/PROVED			
<i>Moto</i>	1	3,000	3,000
<i>Vélo</i>	2	110	220
<i>Groupe électrogène</i>	1	800	800
<i>Laptop</i>	1	700	700
<i>Imprimante</i>	1	500	500
<i>Photocopieuse</i>	1	900	900
		Total	6,120
COS/PRO, CR, Inspool			
<i>Moto</i>	2	3,000	6,000
<i>Vélo</i>	4	110	440
<i>Groupe électrogène</i>	1	800	800
<i>Laptop</i>	1	700	700
<i>Imprimante</i>	1	500	500
<i>Photocopieuse</i>	1	900	900
		Total	9,340
PROVED, IPP, COPRO			
<i>Véhicule</i>	1	20,000	20,000
<i>Moto</i>	2	3,000	6,000
<i>Vélo</i>	3	110	330
<i>Groupe électrogène</i>	1	800	800
<i>Laptop</i>	1	700	700
<i>Imprimante</i>	1	500	500
<i>Photocopieuse</i>	1	900	900
		Total	29,230

Source: Calculé par l' auteur

5.5 Annexe 5 – coûts annuel de fonctionnement des BG

Tableau 7: Coût unitaire annuel de fonctionnement BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) – projections de l'auteur

PROVED, IPP & COPRO			S/PROVED		
Coût administratif	Urbain	Rural	Coût administratif	Urbain	Rural
<i>Fournitures de bureau</i>	4,646	5,018	<i>Fournitures de bureau</i>	3,217	3,411
<i>Internet et cartes prépayées</i>	1,000	1,000	<i>Internet et cartes prépayées</i>	1,000	1,000
<i>Hygiène et propreté</i>	98	136	<i>Hygiène et propreté</i>	81	116
<i>Courses locales</i>	1,400	1,000	<i>Courses locales</i>	900	900
<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600	<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600
<i>Petit matériel (°)</i>	125	143	<i>Petit matériel (°)</i>	65	79
Total	7,869	7,897			
(°) Durée d'amortissement de 6 ans					
			<i>Coût 100 écoles</i>	5,863	6,106
			<i>Coût unitaire par école</i>	59	61
Inspool primaire			COS/PRO & CR		
Coût administratif	Urbain	Rural	Coût administratif	Urbain	Rural
<i>Fournitures de bureau</i>	3,217	3,411	<i>Fournitures de bureau</i>	3,217	3,411
<i>Internet et cartes prépayées</i>	800	800	<i>Internet et cartes prépayées</i>	800	800
<i>Hygiène et propreté</i>	81	116	<i>Hygiène et propreté</i>	81	116
<i>Courses locales</i>	900	900	<i>Courses locales</i>	900	900
<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600	<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600
<i>Petit matériel (°)</i>	65	79	<i>Petit matériel (°)</i>	65	79
Coût pédagogique			Coût pédagogique		
<i>Coût itinérance (5 IT)</i>	5,750	7,000	<i>Coût itinérance (3 CE)</i>	5,825	7,100
<i>Coût 100 écoles</i>	11,413	12,906	<i>Coût 100 écoles</i>	11,488	13,006
<i>Coût unitaire par école</i>	114	129	<i>Coût unitaire par école</i>	115	130
(°) Durée d'amortissement de 6 ans			Note: COS/PRO inclut CODI, CC, CODR, etc.		

Source: Calculé par l'auteur

