Recensement des enseignants et géo-localisation des écoles en RDC

Enseignements et perspectives - DRAFT

|  |
| --- |
| rdc_education_003_paideco.jpg |

Table des matières

[1. Première partie – Introduction 3](#_Toc309113410)

[1.1. Fiche descriptive du projet 3](#_Toc309113411)

[1.2. Présentation et cadre de référence du rapport 4](#_Toc309113412)

[1.3. Intérêt du rapport et méthode suivie 4](#_Toc309113413)

[1.4. Résultats attendus 5](#_Toc309113414)

[2. Deuxième partie – Contexte 6](#_Toc309113415)

[2.1. Phase de préparation du projet 6](#_Toc309113416)

[2.1.1. Situation et contexte – évolution 6](#_Toc309113417)

[2.1.2. Les acquis : « actifs immatériels » 6](#_Toc309113418)

[2.2. Consultation des personnes-ressources 8](#_Toc309113419)

[2.2.1. Aperçu de la perception relative à la phase de démarrage du projet 9](#_Toc309113420)

[2.2.2. Aperçu de la perception relative à la phase de clôture du projet 12](#_Toc309113421)

[2.2.3. Enseignements retirés et améliorations 12](#_Toc309113422)

[2.2.4. Possibilités de contributions ultérieures 12](#_Toc309113423)

[2.3. Atelier sur l’identification des agents publics de l’Etat les 14 et 15/10/2011 13](#_Toc309113424)

[2.3.1. Contexte et justifications 13](#_Toc309113425)

[2.3.2. Objectifs et attentes 14](#_Toc309113426)

[2.3.3. Intervention au niveau de la table « collecte des données pour l’identification » 15](#_Toc309113427)

[3. Troisième partie – Analyse – Problèmes rencontrés 16](#_Toc309113428)

[3.1. Conception du projet 16](#_Toc309113429)

[3.1.1. Intégration du projet dès le départ avec les systèmes nationaux 16](#_Toc309113430)

[3.1.2. Synergies avec et implications des départements de l’EPSP 16](#_Toc309113431)

[3.2. Recensement proprement dit 16](#_Toc309113432)

[3.2.1. Programmation des opérations de recensement 16](#_Toc309113433)

[3.2.2. Réduction des ressources 17](#_Toc309113434)

[3.3. Carte scolaire 17](#_Toc309113435)

[3.3.1. Clarification du concept « géo-localisation des écoles » et « carte scolaire » 17](#_Toc309113436)

[3.3.2. Résultats attendus 17](#_Toc309113437)

[4. Quatrième partie – Solutions et perspectives d’avenir 18](#_Toc309113438)

[4.1. Conception du projet – recommandations 18](#_Toc309113439)

[4.2. Recensement proprement dit – recommandations 18](#_Toc309113440)

[5. Conclusions 18](#_Toc309113441)

[6. ANNEXES 19](#_Toc309113442)

[6.1. Liste des acronymes 19](#_Toc309113443)

[6.2. Agenda de la consultation 19](#_Toc309113444)

# Première partie – Introduction

## Fiche descriptive du projet

|  |  |
| --- | --- |
| DFID | Department for International Development (Bailleur) |
| CTB | Agence belge de développement (Agence d’exécution du projet) |
| Projet | Recensement des enseignants et géo-localisation des écoles en RDC |
| DFID Réf. (ARIES #)  | 105854-115 |
| BTC réf. | RDC 09 146 1T |
| Pays | République Démocratique du Congo (RDC) |
| Institution partenaire | Ministère de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) |
| Dates du projet | Démarrage : 26 août 2010Clôture : 30 novembre 2011  |
| Date du présent rapport | 14 novemvre 2011 |
| Noms et fonction du rédacteur du présent rapport  | - Pierre Andrianne, Expert recensement  |
| Personne de contact  | - Samira El keffi, Chargée de programme E-mail : samira.elkeffi@btcctb.org  |
| Budget prévisionnel total  | 1.325.992 €  |

## Présentation et cadre de référence du rapport

Au début de l’année 2008, le groupe des bailleurs en éducation en RD[[1]](#footnote-1) Congo composé de la BM, DFID, USAID, UNESCO, UNICEF, BAD, AFD, des ambassades de Belgique et d’Espagne a entrepris d’élaborer une « feuille de route pour l’éducation en RDC » qui a été approuvée par le Ministre de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel.

Un des volets de cette « feuille de route » proposait de réaliser un recensement des effectifs de l’éducation (écoles et enseignants) afin de récolter un maximum d’informations utiles aux différentes composantes du ministère et d’établir la carte scolaire.

DFID a accepté de financer le volet « recensement » de ladite feuille de route, DFID a donc recherché une agence d’exécution pour réaliser ce programme et a signé le 26 août 2010 un protocole d’accord « MoU » par lequel la CTB s’engage à organiser au mieux :

* le recensement des écoles et leur géo-localisation ainsi que
* le recensement des enseignants et personnels administratifs du ministère de l’EPSP et
* la constitution d’une base de données des résultats.

Le recensement devait s’étendre sur tout le territoire congolais et concerner les écoles et les bureaux administratifs de l’enseignement public, conventionné ou non, ainsi que l’enseignement privé, pour ce qui concerne les écoles uniquement. Il devait se limiter à l’enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel et devait être exécuté de façon autonome sur le terrain en visitant chaque établissement scolaire et administratif.

Par son avis daté du 1er septembre dernier, le département britannique pour le développement international « DFID » a résilié le protocole d’accord « MoU » dont question plus haut.

Devant cette situation « DFID » souhaiterait recevoir les avis de tous les partenaires impliqués dans le projet afin de retirer les enseignements et les perspectives envisageables.

## Intérêt du rapport et méthode suivie

La production de ce rapport aurait été expressément demandée par le groupe des bailleurs en éducation. Il représentera certainement une valeur ajoutée pour le gouvernement de la RD Congo, lequel considère les objectifs du projet comme étant toujours d’actualité.

En d’autres termes, au départ des acquis de la phase de préparation des opérations du projet RECS, il s’agit de retirer les enseignements en tenant compte de l’avis des parties prenantes et de définir quelles seraient les lignes directrices si le projet devait être reformulé.

Pour atteindre les résultats attendus, la méthode suivie résulte en plusieurs points :

1. Répertorier et archiver tous les actifs immatériels provenant essentiellement de la phase de démarrage du projet ;
2. Consulter tous les partenaires impliqués dans le projet RECS ou dans des initiatives complémentaires afin de définir les perspectives envisageables, avec pour point de départ la phase de préparation des opérations du projet et les enseignements à en retirer ;
3. Participer à l’atelier sur l’identification des agents publics de l’Etat en RDC afin de dégager un consensus sur l’aide attribuée par l’ensemble des partenaires techniques et financiers sur le sujet des opérations d’identification des agents publics de l’Etat ;
4. Rédiger un rapport final reprenant les sujets tels que l’intégration du projet dès sa conception avec les structures nationales, la programmation des opérations de recensement, le point de vue sur l’articulation « Recensement et géo-localisation des écoles » – « Carte scolaire », l’optimisation de l’utilisation des diverses ressources pour mener à bien un recensement, …

## Résultats attendus

R1 : Inventaire des actifs immatériels

R2 : Consultation des parties prenantes

R3 : Intégration à la réflexion sur l’identification des agents publics

R4 : Rapport sur les perspectives

# Deuxième partie – Contexte

## Phase de préparation du projet

### Situation et contexte – évolution

Le démarrage du projet « RECS » a été laborieux, personne ne peux le contester. Dans sa lettre de rupture du « MoU » du 1er septembre 2011, DFID évoque particulièrement la lenteur de la mise en route du projet et le dépassement budgétaire sollicité par la CTB. Le courrier se réfère également à la réorientation de son programme de coopération axé sur la bonne gouvernance.

Dans ce rapport, il sera fait une part belle à la perception du partenaire et du groupe des bailleurs sur la façon dont le projet a été conduit durant sa phase de démarrage. En effet, la position de la CTB a déjà été développée en détail dans les rapports d’activités couvrant la période du 26 août 2010 au 31 août 2011.

Comme on le verra au point 2.2, la résiliation brutale du protocole d’accord a été amèrement ressentie, principalement par le partenaire dans toutes ses composantes. En effet, l’actualisation du fichier écoles-enseignants est considérée comme un des facteurs primordiaux dans le développement de la stratégie pour améliorer le système éducatif en RDC. Le manque de fiabilité de la base de données disponible actuellement grève lourdement les actions à mener pour un redressement. En effet, comment développer une stratégie de formation sans pouvoir quantifier et identifier le personnel à former ou à réorienter ? Comment concevoir une politique salariale sans connaître le nombre d’agent à budgéter ? Comment orienter la création de nouvelles écoles quand on ne dispose pas de statistiques fiables quant à la pertinence de la localisation et des options à organiser ?

### Les acquis : « actifs immatériels »

Bien que la phase proprement dite opérationnelle n’ait pas encore démarré le jour de la résiliation du protocole d’accord « MoU », le projet a néanmoins engrangé des acquis au niveau de la gestion des ressources, de la préparation des opérations et de la recherche de pistes alternatives pour atteindre les objectifs:

#### Gestion des ressources

##### Equipement

Réflexions sur les Standard Operation Procedures, l’opérationnalisation de la procédure CTB des achats aux besoins RECS, les procédures d’approvisionnement entre la capitale et les provinces, la gestion du charroi, l’utilisation du matériel informatique et communication pour les bureaux provinciaux

Organisation de l’inventaire national.

##### Ressources humaines

Les procédures de recrutement et les descriptions de fonction ont été finalisées : il s’agit principalement du coordinateur national, des superviseurs nationaux et internationaux, de l’informaticien et du personnel d’appoint.

Le projet a conçu une stratégie de recrutement des différents profils en province, chaque profil a été défini en conséquence selon deux groupes de personnels : (1) les 30 équipes de coordination provinciale et (2) les 550 enquêteurs, 60 vérificateurs et 146 personnels de réserve.

#### Préparation des opérations

##### Préparation des outils de collecte

Les questionnaires ont été finalisés et sont à ce jour au nombre de 6.

Pour l’identification du personnel, il s’agit des questionnaires :

* Du personnel de l’école maternelle et primaire ;
* Du personnel de l’école secondaire et professionnelle ;
* Du personnel du bureau administratif.

Pour l’identification des établissements, il s’agit des questionnaires :

* De l’école maternelle et école primaire ;
* De l’école secondaire et école professionnelle ;
* Du bureau administratif.

##### Méthode de collecte

Outre les apports quant à la structuration des questionnaires et l’amélioration de la formulation des questions, les tests ont abouti à des constats au niveau de la méthodologie de collecte. La méthode collective et la méthode mixte se sont révélées être les plus adaptées au contexte du projet.

##### Planification des opérations

Le projet a conçu une planification précise des opérations avec phase pilote sur une année scolaire. Il a aussi mené une réflexion sur une planification des opérations

* sur deux années scolaires, divisant le pays en deux zones à couvrir;
* avec une phase préparatoire plus longue et une phase pilote sur une première année scolaire, phase suivie des opérations sur l’année scolaire suivante.

##### Outils de planification du déploiement

Sur les 188 territoires que comptent la RDC, le projet a pu réaliser 181 cartes digitales en format JPEG. La base de données géographiques compilées est en shape files (format GIS).

Les répertoires des écoles existantes (publiques mécanisées, non mécanisées), par axes de déploiement, avec des indications des routes à suivre, les distances à parcourir, les types de moyen de déplacement et les écoles rencontrées ainsi qu’une estimation du nombre d’équipes à affecter, ont été rendus disponibles pour 26 provinces éducationnelles parmi les 30 existantes.

#### Recherche de pistes alternatives au projet

Analyses sur les alternatives suivantes au projet :

* Compléter les données SIGE + en vérifier la validité ;
* Collecter les données par une approche de type « enquête » avec échantillonnage ;
* Réduire l’ampleur des données à collecter sur le terrain par une mission informatique d’analyse de l’opportunité d’harmoniser et d’exploiter les bases de données existantes ;
* Postposer le projet à l’année scolaire suivante, augmentant le temps de préparation des opérations ;
* Etendre le projet sur deux années scolaires.

## Consultation des personnes-ressources

Initialement, la liste des personnes-ressources qui devaient faire l’objet de la consultation relative au présent rapport comprenait le groupe dit des « bailleurs de l’éducation » composé de : la Banque Mondiale, l’UNESCO, l’UNICEF, l’USAID, l’AFD, la DFID, la CTB, la BAD, l’Ambassade de Belgique, la Coopération espagnole ; ainsi que le groupe dit « gouvernement » composé du Cabinet du MEPSP, du CAT, du SECOPE, de la DEP, des Services généraux, du Ministère du plan/INS, du Ministère de la FP.

Une demande d’entretien a été formulée au groupe des « bailleurs de l’éduction » le 6 octobre. Seuls trois d’entre eux ont répondu favorablement dont seuls deux se sont exprimés dans les temps : USAID et la CTB. DFID, commanditaire du présent rapport, a été informé cette situation le 13 octobre afin qu’il contacte les agences qui ne s’étaient pas encore manifestées. Au moment de rédiger ce rapport, la situation n’avait pas évolué.

Coté « gouvernemental » toutes les parties ont répondu positivement à la demande de consultation et ont efficacement participé au développement des questions posées. On trouvera en annexe de ce rapport, l’agenda de la consultation.

Dans ce qui suit, la position de chacun ne sera pas précisément identifiée sauf dans le chef du Ministère de l’EPSP qui a tenu, par l’entremise d’un membre du Cabinet ministériel, à ce que sa position soit clairement affichée.

La position du MEPSP est la suivante:

*Le Gouvernement constate qu’avec la résiliation du projet recensement, c’est la deuxième action financée par DFID au niveau de l’EPSP qui échoue, la première étant celle qui touchait à l’assurance scolaire SONAS.*

*Avec ce nouvel échec, le Ministère de l’EPSP ne peut exprimer qu’un sentiment de profonde déception. Il confirme néanmoins que la volonté de mener à bien un recensement n’est pas morte ; il reste une priorité pour le Ministère et les PTF, reste à trouver un nouveau financement.*

*Le Cabinet du Ministre de l’EPSP a constaté et déploré la non implication de l’administration dans le démarrage des activités du projet.*

*Concernant la liquidation du matériel affecté au projet tel qu’organisée par DFID, le Ministère exprime son amertume devant l’action menée par l’agence de développement qui n’a pas jugé utile de se référer au Ministère bénéficiaire alors que les biens importés en exonération des droits de douane étaient exclusivement destinés au projet recensement.*

### Aperçu de la perception sur la façon dont le projet a été conduit durant sa phase de démarrage

Durant la consultation des parties prenantes sur le vécu de la phase de démarrage du projet, consultation sur l’éducation en général et sur le projet « RECS » en particulier, il a été constaté que la plupart des intervenants avaient une perception commune sur le sujet. La synthèse des différents volets évoqués lors des consultations peut se résumer comme suit :

#### Contexte

Depuis quelques années, le SECOPE s’est éloigné des objectifs initiaux de son statut. La base de données n’est plus fiable et on ne peut plus faire aucune confiance aux données existantes dans les fichiers. Les listings de paie ne sont plus conformes avec la réalité du terrain.

Ce constat de plus en plus criant a milité en faveur d’une action ponctuelle : le « projet de recensement des enseignants et de la carte scolaire » qui devait aboutir à la création d’un nouveau service - SECOPE 2.

De plus, le Ministère a voulu profiter de cette opération pour obtenir d’autres renseignements non directement liés à la base de données nécessaire à la gestion du personnel enseignant, principalement au niveau de données relatives aux infrastructures scolaires. C’est ainsi que d’autres directions du Ministère (DEP, Services Généraux) ont été impliquées dans l’élaboration des questionnaires, cette implication d’acteurs supplémentaires a compliqué la donne, ce qui a certainement mis un frein aux opérations de démarrage du projet.

#### Recrutement

Lors du recrutement de l’agence d’exécution du projet, le DFID n’a pas pris la mesure exacte de l’ampleur et de la complexité du projet.

Pourtant au départ, le Ministère a perçu comme une grande chance que la CTB soit désignée pour exécuter le projet du fait de son expertise et sa grande expérience dans ce domaine.

Malheureusement, le recrutement du gestionnaire du projet n’a pas été opéré en tenant compte de ces critères, il s’est avéré inadéquat et est sans aucun doute un des facteurs qui a contribué à la résiliation du protocole d’accord.

La partenaire a pu constater, à l’issue de ses rares implications dans la phase de démarrage, principalement dans l’élaboration des questionnaires, que la CTB avait fait appel à une équipe dirigeante ne connaissant pas ou peu, le pays, le système éducatif et ne maîtrisant pas les objectifs du projet. Le recrutement n’a pas été judicieux et cela a engendré une grosse perte de temps.

#### Conception du projet – constats

Le partenaire congolais relève qu’au départ, le projet avait été conçu par l’équipe du Bureau des Opérations du Recensement « BORE » avec l’implication des Ministères du Plan/INS, de l’EPSP et de la FP. Dans cette conception initiale, il était prévu que DFID se charge de livrer la logistique, s’assure de la bonne gestion des fonds mis à la disposition du projet en confiant cet exercice à une agence externe et s’appuie sur le BORE pour exécuter les opérations.

Le partenaire estime que c’est depuis l’implication de la CTB, avec la rédaction du DTF, que tout s’est compliqué. Le budget, adopté par le Comité de Pilotage, était adapté en fonction d’une méthodologie de recensement. Il ne fallait donc pas perdre du temps à rechercher d’autres façons de réaliser le projet sous peine de ne pas pouvoir respecter le timing et de manquer de moyens financiers. Il fallait se fier aux expertises reconnues en la matière (nationales et internationales) et ne pas confier l’exécution du projet à des profils n’ayant aucune connaissance du pays, de ses structures et du MEPSP. Un représentant de la partie congolaise affirme même que si cette option avait été retenue, le recensement serait aujourd’hui terminé.

Avec l’implication de la CTB, le projet a été remodelé en « interne », ce qui est perçu comme une des raisons de l’échec. La CTB aurait eu une vue trop « financière et managériale » et ne s’est suffisamment pas concentrée sur les objectifs du projet.

Le fait que les protocoles d’accords « MoU » liant les trois parties soient différents, a amené, dans le chef de la CTB, une volonté de changer les objectifs du projet, par exemple, géo-localisation et carte scolaire. Cette situation a engendré le fait qu’il n’y avait pas une compréhension partagée des objectifs du projet.

Un autre constat est que le projet tel qu’initialement conçu devait être construit sur base des compétences locales issues des Ministères bénéficiaires et même du SECOPE à un certain niveau. En effet, comment faire accepter les résultats lorsqu’ils proviennent de personnes « extérieures » et n’y a eu aucune implication du bénéficiaire dans la collecte des données ? Les personnes consultées partagent l’avis selon lequel il faut, au contraire, renforcer les capacités afin de pérenniser l’action.

#### Partenariat

Au niveau du Ministère de l’EPSP, peu de personnes ressentaient que le projet recensement existait étant donné la quasi non implication de l’administration à tous les échelons. Cette situation était caractérisée par un manque de contacts humains entre l’équipe dirigeante du projet et le partenaire.

Du fait des équations DFID – CTB et DFID – EPSP, la CTB a été perçue comme se sentant davantage redevable vis-à-vis de DFID, plutôt que vis-à-vis de l’EPSP. La non-fluidité de cette relation triangulaire a constitué un frein pendant la phase de démarrage du projet. Ceci est identifié comme constituant la raison essentielle pour laquelle le Ministère n’a pas pris ou n’a pas pu prendre son projet « en main ». Néanmoins, de nombreuses personnes interrogées se posent la question : y avait-il une réelle volonté politique pour mener à bien une action transparente ?

Les conditionnalités qui devaient être remplies avant le démarrage du projet n’ont toujours pas été remplies durant la phase de démarrage (entre autres, les arrêtés créant les différents Comités – pilotage, technique, suivi, …). La cause explicative principale désignée est l’absence de nationaux dans l’équipe du projet.

La phase de démarrage du projet se caractérise par l’absence totale d’un vrai partenariat : aucune implication du partenaire à tous les niveaux. Cela a été perçu comme si la CTB voulait faire cavalier seul pour s’accaparer l’action. Depuis l’arrivée du gestionnaire du projet, personne ne s’est senti impliqué contrairement à la période du BORE qui est présentée comme un bel exemple à suivre. Pourquoi recourir à des consultances externes alors que les compétences locales existent et restent inexploitées ?

Le Ministère du Plan, organe clé possédant pourtant l’expertise dans le domaine du recensement et partenaire actif dans le cadre du BORE, s’est senti complètement écarté de cette de la phase de démarrage.

Le Coordonnateur national n’ayant jamais été mis en place, il a été difficile pour partenaire de se faire une idée précise sur le déroulement de la phase de démarrage du projet par l’équipe de la CTB. La partie congolaise s’interroge sur la motivation de la CTB à ne pas avoir répondu aux multiples rappels.

#### Conclusions sur la perception du démarrage

La perception sur la phase de démarrage du projet peut donc se résumer en deux thèmes : considération et humilité.

##### Considération

Bien que le « système national » soit souvent perçu comme problématique et que les compétences puissent manquer ou faire défaut, généraliser serait contre-productif : il faut approcher le problème comme une perspective de développement et d’amélioration. Dans une action comme le projet recensement, des solutions doivent être activement recherchées pour résoudre cette problématique car il n’est pas possible de réussir un projet d’une telle envergure avec une approche « interne-projet ». En effet, du point de vue du développement de la RDC, les actions venant de « l’extérieur » ont aussi leurs propres faiblesses, notamment un manque de compréhension du contexte, par exemple.

##### Humilité

Faire preuve d’humilité devant la complexité des réalités. Accepter que l’on n’est pas le seul à pouvoir résoudre la problématique et s’appuyer sur des personnes expérimentées pour trouver les solutions. Ensemble avec le partenaire congolais, évoluer par petits pas pour permettre l’apprentissage mutuel et grandir ensemble pour pouvoir compter sur le partenaire pendant les moments clés.

### Aperçu de la perception sur la façon dont le projet a été conduit durant sa phase de clôture

#### Equipement

La gestion chaotique de la fin anticipée du projet, avec le « détournement » de l’équipement de son affectation originale et légale, n’a pas manqué d’être épinglée par le partenaire.

### Enseignements retirés et améliorations

La résiliation du protocole d’accord « MoU » a démontré l’existence d’une faille dans le montage du projet : pas de garde-fou clairement indiqué au niveau de la convention. Dans une opération de cette envergure, il est primordial que le Ministère de tutelle prenne lui-même en charge les mécanismes de suivi et de contrainte. Le développement des activités en « interne-projet » est une grave erreur. Un projet de cette ampleur ne peut pas être mené à bien sans impliquer fortement le partenaire. Un exemple a été souvent désigné comme étant à suivre : les unités conjointes d’appui à la gestion (UCAG).

Le recensement reste primordial et est essentiel pour le développement de la stratégie de l’éducation. Le projet reste pertinent tant au niveau du personnel enseignant que de la maîtrise de la carte scolaire. Le vieillissement de l’effectif (il n’y a plus eu de mise à la retraite depuis plus de 25 ans), le niveau pléthorique des agents de l’administration et les agréments « non contrôlés » des établissements scolaires justifient pleinement une telle opération. De plus, identifier le profil des enseignants est indispensable pour l’amélioration de la qualité de l’enseignement (formation).

Il faudrait donc donner plus d’envergure à un tel projet en liant ses actions avec d’autres actions, par exemple le budget, la formation pour le renforcement des capacités, la réaffectation des ressources et la mise à la retraite.

L’exécution de ce projet faisait une part trop belle à la centralisation. Il faudrait prévoir un dispositif de mise en œuvre plus décentralisé.

Une des leçons à retenir également est qu’il est illusoire de vouloir faire table rase du passé, il faut savoir capitaliser. Ne pas vouloir prendre en compte ce que le BORE avait proposé, en autre au point de vue méthodologique, a conduit la CTB dans des errements qui ont engendrés une importante perte de temps.

### Possibilités de contributions ultérieures

Le groupe des bailleurs de l’éducation ayant peu participé à la consultation, il est difficile de se faire une idée sur les possibilités de contributions ultérieures pour couvrir un nouveau projet allant dans le sens d’un recensement. Ceux qui ont été approchés dans le cadre de ce rapport n’ont pas fait de proposition concrète.

Il est évident qu’avec la redistribution de l’équipement du projet à d’autres acteurs opérant dans le développement, il ne sera pas aisé de retrouver un bailleur disposé à décaisser le montant initial du projet « RECS ».

Il faut donc opter pour une nouvelle approche. Celle qui est revenue le plus souvent au cours des entretiens de la consultation est celle qui allie les deux critères : efficacité et moindre coût. Elle peut se résumer ainsi : en partant d’une base de données consolidée (SECOPE, SIGE, IGE) on pourrait la valider par l’entremise des acteurs provinciaux de l’éducation qui visiteraient les sites et remonteraient progressivement l’information au niveau central.

Si des moyens de déplacement motorisés ne peuvent pas être mis à la disposition des acteurs provinciaux de l’éducation sur le terrain faute de budget suffisant, on pourrait uniquement financer les déplacements des agents recenseurs selon les moyens de transports qu’ils trouveraient.

## Atelier sur l’identification des agents publics de l’Etat les 14 et 15 octobre 2011

### Contexte et justifications

La période post-conflit en RDC nécessite que le pays se dote d’une gouvernance démocratique qui intègre une meilleure gestion des affaires publiques.

Une des missions prioritaires du Gouvernement est la réforme administrative dont le pilotage est confié au Ministère de la Fonction Publique depuis 2003. Cependant, et ce malgré quelques expériences partiellement réussies, la question de la rationalisation des effectifs et des missions de l’Administration du pays reste entière.

Que ce soit pour les phases d’identification, de réorganisation, de mise à la retraite ou de recrutement dans la Fonction Publique, on constate plusieurs difficultés dues à l’utilisation de stratégies, outils, méthodes diverses et variées.

Préalable à toute réforme structurée, la première étape concerne l’identification des agents publics de l’Etat. Sous pilotage du MFP, le recensement du personnel de la Fonction Publique congolaise a débuté en 2005. A ce jour, il n’est toujours pas achevé.

Or, l’identification des agents est le point de départ de la réforme et doit permettre à l’Etat congolais de connaître le nombre, l’affectation et le lieu de travail de l’ensemble des fonctionnaires du pays et ce, avant même de songer à décentraliser, augmenter les salaires ou bien recruter de nouvelles unités.

Parallèlement au recensement piloté par le MFP, d’autres opérations d’identification du personnel de l’Etat ont été mises en œuvre : ce fut le cas pour les Ministères de la Défense, de l’Intérieur et de l’Environnement, de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel avec l’appui de différents bailleurs. Suivant l’avis de nombreuses autorités nationales et internationales, il devient nécessaire et urgent d’harmoniser le processus de rationalisation de l’Administration Publique congolaise, à commencer par l’identification des agents de l’Etat.

La multiplication des opérations de recensement utilisant des personnels, outils et méthodologies différents, induit des risques de duplication et d’incompatibilité dans l’exploitation des données.

A ce titre, l’actualité nationale corrobore ce constat et clame qu’il faut améliorer les opérations d’identification des agents publics de l’Etat. Que faudrait-il faire avec des opérations actuellement menées en province par les ministères de l’Agriculture, de la Santé, du Développement rural et de l’EPSP sans compter les opérations du même type attendues dans un proche avenir pour les ministères de la Fonction Publique, des Finances, du Budget et du Plan.

C’est ainsi que le MFP a décidé de réunir l’ensemble des parties prenantes en atelier afin de dresser un bilan des opérations d’identification des agents publics de l’Etat et d’aboutir à la production de recommandations pour l’amélioration des recensements à venir.

### Objectifs et attentes

L’objectif global de l’atelier est de formuler des propositions permettant d’aboutir à l’adoption de recommandations - uniques et pérennes – de conception et de mise en œuvre du processus d’identification des agents de l’Administration Publique de RDC et ce, quel que soit le Département public identifié.

En ce qui concerne les attentes de l’atelier, il doit permettre, d’une part, de mieux faire comprendre aux agents de l’Etat l’intérêt des opérations d’identification et d’autre part, de leur permettre de trouver des synergies sur les bonnes pratiques développées par chaque administration sur le sujet. A ce propos, il est souhaitable que les médias mettent en exergue les recommandations issues de cet atelier national.

Au-delà de la rationalisation des opérations d’identification des agents publics de l’Etat, il s’agit de renforcer le partenariat sur la thématique de la réforme administrative du pays et de relancer l’engagement national sur le sujet.

L’atelier doit être le lieu de concertation et de recherche de cohérence permettant de dégager un consensus sur l’aide attribuée par l’ensemble des PTF sur le sujet des opérations d’identification des agents publics de l’Etat, nonobstant les actions liées à la réforme de l’administration publique congolaise.

L’intérêt immédiat de l’atelier est une réelle opportunité pour les partenaires, de faire le point sur les opérations en cours et à venir et de développer la coopération autour de leurs projets et programmes de développement liées aux opérations de rationalisation des effectifs publics. Plus généralement, l’atelier doit être la plateforme de partage et d’analyse des expériences qui se dégagent sur le plan des financements et de la bonne gouvernance, permettant de contribuer dans le contexte congolais à faciliter les opérations de la réforme administrative.

### Intervention de l’expert au niveau de la table « collecte des données pour l’identification »

L’expert a constaté, lors de la présentation de l’atelier et particulièrement au point qui traitait des opérations de recensements sectoriels, que le projet « recensement des enseignants et carte scolaire » était toujours à l’ordre du jour et que le MFP se basait sur cette opération pour recevoir les données du MEPSP. C’est ainsi que l’expert a dû annoncer à l’assemblée que le DFID avait résilié le protocole d’accord avec la CTB et que le projet recensement avait pris fin avant le début des opérations sur le terrain.

La table ronde n° 2 auquel participait l’expert a traité deux thèmes :

1. La base de données de référence et les opérations de terrain
* L’immatriculation des agents ;
* La base de données de référence ;
* L’identification biométrique.
* Les opérations de terrain
1. L’analyse cartographique et démographique ;
* La méthode de recensement ;
* Les équipes de recensement ;
* Le matériel de recensement.

L’expert a participé activement aux débats et a orienté les prises de décisions au sujet de l’identifications des enseignants (document de référence la pièce scolaire), de la situation d’Etat Civil (nom et date de naissance des enfants), de la gestion administrative (lieu d’affectation de l’agent, échelon), des tables de référence de la base de données (adaptation à la gestion des enseignants), des sites de recensement (dans toutes les écoles car pas de déplacement du personnel enseignant autorisé), des équipes de recensement (agents du ministère de tutelle recrutés dans le lieu d’affectation au lieu des jeunes diplômé sans emploi) et du matériel de recensement (complément de matériel pour les déplacements – moto, vélo, moteur HB – et réflexion sur la faisabilité de l’acheminement du matériel d’identification biométrique dans toutes les écoles)

# Troisième partie – Analyse – Problèmes rencontrés

## Conception du projet

### Intégration du projet dès le départ avec les systèmes nationaux

On a constaté que le reproche qui revenait le plus souvent lors des consultations était l’absence de partenariat ou une conception « interne-projet ». L’expert estime que le reproche est fondé. Il est en effet très difficile de réussir une action ce cette envergure sans une forte implication du partenaire tant au niveau de la mise en œuvre, de l’exécution proprement dite et de l’exploitation des résultats.

### Synergies avec et implications des départements de l’EPSP

Une des exigences qui a fortement ralenti la phase de démarrage est le recrutement du personnel devant composer les coordinations provinciales. En effet, le développement de la stratégie de recrutement en province s’est avéré beaucoup plus ardu qu’escompté pour plusieurs raisons qui sont développées dans le rapport d’activités de la période du 01 mars au 31 août 2011. En effet, l’approche retenue était une approche « CTB », avec lancement de marchés publics très contraignants pour le recrutement des agents.

Si l’on avait suivi une approche « partenariat » en intégrant et impliquant directement des ressources humaines issues de l’administration on aurait sans aucun doute réduit la durée des procédures et ainsi que le budget de la phase de dénombrement. De plus le partenaire s’appropriait le projet.

S’il était acquis que le SECOPE ne devait pas être directement impliqué dans les opérations de recensement, il devait néanmoins avoir un rôle de « facilitateur ». Ne pas en tenir compte pouvait engendrer un rejet des résultats du recensement.

## Recensement proprement dit

### Programmation des opérations de recensement

La lenteur constatée tant par le partenaire que par les acteurs extérieurs dans le développement des opérations de la phase de démarrage du projet est une des causes évoquées par DFID pour mettre fin au projet. On peut s’étonner, étant donné la tournure des évènements, que la CTB n’ait pas mis en place un mécanisme pour prévenir les dérapages tant au niveau de sa représentation en RDC qu’au sein de son siège à Bruxelles. Si certaines contraintes empêchaient le gestionnaire du projet de progresser normalement, il fallait prendre les mesures nécessaires pour s’adapter au contexte et ne pas rester sur une trajectoire figée.

Les orientations prises au départ du projet au niveau du recrutement, de la méthodologie et de la rédaction des questionnaires n’étaient certainement pas celles qu’il fallait adopter et suivre envers et contre tout. Il aurait fallu savoir capitaliser les expériences apprises.

### Réduction des ressources

La gestion des ressources humaines est un autre facteur sur lequel le projet a buté. La voie choisie avec le recrutement sous contrat « CTB » est certes peut être plus « sécurisée » mais beaucoup plus lourde à gérer. Recruter du personnel « extérieur » dans tous les coins du pays en exigeant des critères de performance n’est pas chose facile parce qu’il n’y a aucun acteur dans ce domaine qui possède une compétence nationale.

Avec une approche intégrée du projet, on peut sensiblement diminuer le budget des ressources humaines en faisant appel à des cadres de l’administration qui perçoivent une prime de motivation.

## Carte scolaire

### Clarification du concept « géo-localisation des écoles » et « carte scolaire »

Les termes « géo-localisation » et « carte scolaire » utilisés dans les protocoles d’accord DFID-CTB et DFID-MEPSP ont fait débat à plusieurs reprises. En reprenant « géo-localisation » a CTB a voulu marquer que l’élaboration de la carte scolaire n’était pas un résultat attendu par le projet recensement. Ce concept est correct. En effet le terme carte scolaire proprement dit désigne le découpage géographique d’un pays, d’une province, d’une ville en secteurs d’affectation. Il sous-entend, l’organisation de l’enseignement, la fréquentation scolaire, la répartition géographique, la statistique de l’éducation, …

Il n’est pas possible dans le cadre du projet, de traiter toutes ces équations qui méritent à elles seules la mise en œuvre d’un projet propre à l’élaboration de la carte scolaire.

### Résultats attendus

Le projet recensement devra donc se limiter exclusivement à collecter les renseignements qui permettront à d’autres actions (projet spécifique – DEP – Services pédagogiques) de traiter de la carte scolaire.

Les questionnaires finalisés offrent la possibilité d’être informé sur:

* L’identification et les coordonnées GPS de l’établissement scolaire ;
* Les classes et options organisées ;
* La population scolaire ;
* L’identification des enseignants (qualification, discipline enseignée, …)

# Quatrième partie – Solutions et perspectives d’avenir

## Conception du projet – recommandations

La conception du projet doit être revue avec une approche « intégrée », du moins pour les données qui concernent la carte scolaire et non celles directement liées au payroll ; l’implication du partenaire doit également être effective dès le début. Il faut que la structure conçue lors de la rédaction du document du projet soit effectivement en place lors du démarrage des activités du projet.

## Recensement proprement dit – recommandations

Une opération de recensement sur l’étendue d’un pays comme la RDC exige de remplir deux contraintes : la première se situe au niveau de l’effectif et la seconde au niveau de mobilité des équipes. Choisir l’effectif au sein de l’administration locale me semble être une approche judicieuse tant pour ce qui est de la fiabilité, la rapidité et l’appropriation de l’action. En ce qui concerne les moyens de déplacement, si une approche « débrouillardise » est possible elle n’est pas souhaitable car elle ralentirait considérablement l’opération et pourrait engendrer une perte de fiabilité.

# Conclusions

Au terme de ce travail, nous pouvons dire que le recensement du secteur éducatif reste une priorité tant pour le Ministère de l’enseignement primaire, secondaire et professionnel que pour plusieurs acteurs du groupe des bailleurs de l’éducation. En effet, développer une stratégie pour ce secteur n’est pas possible sans connaître les ressources disponibles.

En tenant compte des acquis de cette expérience, des leçons apprises et vu l’intérêt que porte les différents acteurs, il devrait être possible de reconstruire une action intégrée avec un budget revu à la baisse. Il est regrettable que le matériel disponibilisé pour cette opération n’ait pas été cédé au Ministère de l’EPSP. Cela aurait certainement beaucoup plus facile de convaincre un PTF à se lancer dans un nouveau projet car il ne fallait pratiquement financer que le volet recensement sur terrain proprement dit.

Mais il ne faut pas oublier qu’une opération de cette envergure ne peut être menée à bien que s’il existe une réelle volonté politique pour la faire aboutir.

# ANNEXES

##

## Liste des acronymes

AFD Agence Française de Développement

BAD Banque Africaine de Développement

BM Banque Mondiale

BORE Bureau des Opérations du Recensement des Enseignants

CAT Cellule d’Appui Technique

CTB Coopération Technique Belge

DFID Department for International Developpment

DTF Dossier Technique et Financier

EPSP Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel

IGE Inspection Générale de l’Education

INS Institut National de la Statistique

MFP Ministère de la Fonction Publique

PTF Partenaires Techniques et Financiers

RDC République Démocratique du Congo

SECOPE Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants

SIGE Système d’Information pour la Gestion de l’Éducation

SONAS Société Nationale d’Assurances

UNESCO Organisation des Nations Unies pour l’Education

UNICEF United Nations International Children’s Emergency Fund

USAID United States Agency for International Developpment

## Agenda de la consultation

05/10 BM - Johan VERHAGHE

 CAT – Valère MUNSYA

06/10 EPSP Cabinet du Ministre – Jean-Paul MBUYAMBA

 CTB-AFD – Hamissou OUMAROU

07/10 CTB – Jan BIJNENS

10/10 EPSP DEP – François KUBINDIKILA

15/10 MFP – Jesus LONGANGE

17/10 USAID – Alpha Ibarahima BAH

25/10 EPSP Services Généraux – Jean-Marie MANGOBE

31/10 SECOPE - Léon MALOANI

04/11 MPLAN/INS – Marcel NDIBA

1. RD : République Démocratique. Voir liste des acronymes en annexe. [↑](#footnote-ref-1)