

PROJET d'EDUCATION GENERALE

Phase de préparation

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public

(C.P.E.S.P.)

Composante 3

QUALITE ET EFFICIENCE

Sous-composante 3.2

Administration de l'éducation

Etude synthétique sur l'organisation et le fonctionnement
des services de l'administration de l'éducation

Propositions de restructuration des services

Pierre Mondon Consultant
Janvier 1999

SOMMAIRE

Remerciements	4
Propos liminaire.....	5
La mission.....	6
Le contexte général	8
La restructuration du système éducatif libanais	8
Le projet d'éducation générale (PEG).....	8
L'administration au Liban	9
L'organisation générale.....	9
Le recrutement des fonctionnaires : principes généraux et formation.....	9
Des organismes centraux.....	10
La décentralisation administrative.....	11
Des problèmes généraux	12
L'organisation et le fonctionnement des services du ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports.....	14
La situation générale	14
Les structures générales du ministère.....	14
Le centre national de recherche et de développement pédagogiques	15
La direction générale de l'éducation nationale	15
Le bilan du fonctionnement.....	20
Les grandes missions de l'administration de l'éducation	23
Définition de la politique éducative et des structures.....	23
Gestion des moyens d'enseignement	23
Gestion des ressources humaines	23
Construction et équipement.....	24
Planification	24
Pilotage du système et évaluation interne	25
Administration générale	25
Affaires financières	25
Communication	26
Les points nécessitant une attention particulière	27
Le système éducatif libanais face à double défi	27
La planification stratégique	27
La liaison de la gestion à court terme des moyens avec les prévisions à un an....	28
La dissociation du concept de "poste" de celui de "personnel".....	28
La gestion des ressources humaines.....	28
Se fixer des objectifs dans le domaine du management.....	29
Les principes à mettre en oeuvre dans l'aménagement de l'organisation.....	30
Définir une structure resserrée.....	30
Veiller à la cohérence de l'action éducative dans son ensemble	30
Distinguer clairement trois types d'activité	30
Eviter de séparer la définition des objectifs de la répartition des moyens	31
Rendre visible dans l'organisation les priorités de la politique ministérielle	31

Les propositions d'organisation	32
Remarque préalable.....	32
La direction générale de l'éducation nationale	33
La direction de l'administration commune	35
Une remarque sur les cellules de gestion prévisionnelle.....	36
La situation des équipements et constructions	37
Les directions régionales pédagogiques	38
Les chefs d'établissements.....	40
Les instances de coordination	42
Le comité de la planification	42
Le comité de la rentrée scolaire.....	43
Le comité directeur de l'informatisation et des systèmes d'information.....	43
Le comité de la formation administrative.....	43
Mesures institutionnelles et calendrier	45
Les risques et les conditions de la réussite	46
Mesures complémentaires	48
Les coûts	49
Conclusion	51
Liste des annexes	52
Annexes	

REMERCIEMENTS

Je remercie l'ensemble des personnes qui m'ont accueilli pendant ces trois semaines ; je suis d'autant plus sensible à la chaleur de cet accueil que j'ai bien conscience que j'étais le dernier d'une dizaine de consultants qui avaient eux-aussi sollicité le temps et l'intelligence de mes interlocuteurs.

Je veux citer, tout particulièrement et par ordre alphabétique

- Mounir ABOU-ASSALI, Président du Centre National de Recherche de Développement Pédagogiques
- Nicolas JAMMAL, Directeur général de l'Education National au ministère
- Emile MACARON, Directeur régional pédagogique (Bekaa)
- Chafic MOUALLEM, Chef de Cabinet du ministre
- Kamal STEPHAN, Conseiller au CNRDP
- Maria Luisa FORNARA, Youmna SFEIR et toute l'équipe de coordination du projet

Que tous soient remerciés !

Pierre Mondon

Paris, Janvier 1999

PROPOS LIMINAIRE

Le Liban veut se reconstruire ; le Liban se reconstruit. Ainsi que l'a dit le Président du Conseil dans son discours d'investiture, l'éducation est un élément de cette reconstruction avec un objectif d'éducation de base gratuite et obligatoire.

Mais pour qu'un élève, que chaque élève, puisse avoir un maître devant lui, il faut que toute une machine administrative fonctionne, soit efficace, anticipe sur les événements (pensons au temps nécessaire pour décider de la création d'une école et la construire, pour décider du recrutement d'un enseignant et le former). C'est le rôle noble de l'administration de l'éducation.

Malheureusement au Liban plus encore qu'ailleurs cette administration est totalement dévalorisée tant à ses propres yeux, qu'aux yeux de l'ensemble des Libanais.

Ce rapport se veut l'interprète de tous ceux qui ne baissent pas les bras, qui veulent une administration forte et efficace, support indispensable de l'action pédagogique.

Puisse ce rapport contribuer à définir un projet mobilisateur pour tous les administrateurs de l'éducation. Chefs d'établissement, Directeurs régionaux, Directeurs nationaux, voire à donner une âme à l'action administrative.

LA MISSION

1. Conformément aux termes de référence, la mission a eu lieu à Beyrouth du lundi 30 novembre 1998 au samedi 19 décembre.

L'objectif était « d'identifier les fonctions nécessaires au bon fonctionnement de l'administration de l'éducation et à l'encadrement de l'enseignement public ainsi que les relations fonctionnelles qu'il conviendrait d'établir pour une efficacité optimale :

- d'évaluer dans cette perspective l'organisation du fonctionnement actuel de l'administration ;
- de préparer un plan d'action en vue du développement des capacités/compétences du personnel administratif du MENJS/DGEN et du CNRDP jusqu'au niveau des directeurs d'établissements ».

Deux documents complémentaires sont à produire « *une étude synthétique de l'organisation et du fonctionnement des différents services du MENJS/DGEN... L'étude comprendra des propositions de restructuration de l'organigramme des deux institutions ainsi qu'une définition des services principaux et de leur articulation avec les structures locales.*

Une proposition de plan d'action/programme de formation du personnel administratif du MENJS/DGEN et au CNRDP. Ce document comprendra une planification des activités sur cinq ans, les mesures à prévoir pour une bonne mise en place du projet, l'estimation du coût des activités et le calendrier à suivre pour la durée de vie du projet ».

2. Deux rapports différents ont donc été écrits. Il est indispensable de lire le premier ("organisation") pour comprendre le second ("programme de formation"). Par contre le premier rapport se suffit à lui-même comme élément de réflexion sur l'organisation du ministère pour la partie relative à l'enseignement général, c'est-à-dire hors enseignements techniques, professionnels et supérieurs.

Ce document correspond au premier rapport (tâches 1, 2 et 4 des termes de référence).

Les conditions d'exécution de la mission.

3. Les conditions générales de l'accueil tant de la part des diverses autorités libanaises contactées (MENJS/DGEN, CNRDP, direction des affaires communes, OMSAR, Fonction publique, Administration centrale des statistiques, Direction

régionale pédagogique de Zahlé) que de l'équipe de coordination de la préparation du projet d'éducation générale ont été excellentes.

4. Certaines difficultés ont été rencontrées dans l'accès à l'information. Elles tiennent d'une part au fait que l'information souhaitée était en langue arabe, langue que le missionnaire ne maîtrisait pas ; c'est le cas de tous les textes législatifs ou réglementaires qui définissent les missions et attributions des différentes entités administratives. Cela s'est révélé très ennuyeux lorsqu'on parle d'organisation administrative : les informations orales communiquées ne sont ni suffisamment précises ni toujours parfaitement cohérentes d'un interlocuteur à l'autre ; la distinction entre le droit ou la règle d'un côté et la pratique de l'autre n'est pas claire.
5. Elles sont d'autre part, la conséquence d'une interprétation -ou d'une conception- abusive d'un aspect de la déontologie administrative. Personne ne se sent autorisé à communiquer des informations, par ailleurs bien anodines, sur une entité qui déborde sa propre responsabilité : par exemple un chef de bureau ne parlera que de son bureau mais ne donnera aucune information sur sa direction. Une telle politique, peut être utile si des abus ont été constatés dans le passé, ne devrait, en tout cas, pas s'appliquer à un missionnaire qui travaille avec l'accord du ministère. Dans les faits on s'aperçoit, mais un peu tard, qu'il faut tout demander au sommet de la pyramide !
6. La mission était enfin probablement trop courte : la complexité spécifique des réalités libanaises alourdit notablement tant le temps d'investigation que celui des analyses. Au total une mission d'environ cinq semaines eut été plus profitable.

Il a néanmoins été possible de rencontrer de très nombreuses personnes à l'administration centrale du ministère : DGEN, CNRDP, Direction des affaires communes. C'était le coeur de la mission. Le directeur général m'a aussi permis d'avoir une réunion de travail avec les directeurs pédagogiques régionaux à l'occasion de sa réunion hebdomadaire, complétant ainsi le déplacement fait à Zahlé pour prendre contact avec la direction pédagogique de la Bekaa.

7. Il n'a pas été possible de travailler systématiquement avec des chefs d'établissements pour des raisons de temps. Il a seulement été possible d'en rencontrer cinq, soit à l'occasion du déplacement à Zahlé, soit à l'occasion de présentations données aux chefs d'établissements susceptibles d'être retenus comme "établissement pilote" dans le projet d'éducation générale.

Compte tenu du rôle joué par ces organismes dans le fonctionnement et la modernisation de l'administration, il a été nécessaire de prendre des rendez-vous avec des responsables de l'OMSAR et de la Fonction Publique.

Enfin l'administration centrale des statistiques a également été visitée tant pour mieux connaître le fonctionnement de la statistique au Liban que pour prendre connaissance d'un exemple non traditionnel de fonctionnement d'une direction d'administration centrale.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe (annexe n° 2).

LE CONTEXTE GENERAL

La restructuration du système éducatif libanais.

8. Depuis l'approbation par le Conseil des ministres en 1994 d'un plan de redressement pédagogique, un énorme travail a été fait.
- . définition du cadre général fixant les principaux itinéraires de formation, les différentes filières possibles, la relation de l'enseignement général avec l'enseignement technique et professionnel, la relation de l'enseignement avec le marché du travail, etc...
 - . élaboration de nouveaux programmes pour les différents niveaux. Cette élaboration a, de façon exemplaire, associé toutes les forces vives du Liban.
 - . édition et impression des manuels scolaires correspondants.

Cette restructuration a modifié aussi bien la structure de l'enseignement de base que celle de l'enseignement secondaire ; surtout elle a introduit de nouveaux enseignements, en particulier dans le domaine de l'initiation aux métiers et de l'introduction à la technologie. Elle se poursuit actuellement par un plan de formation de grande importance. Grâce à cette restructuration l'Education pourrait être la pierre angulaire de la reconstruction du Liban.

Malgré la quantité et la qualité du travail déjà fait, l'important est encore devant nous : la mise en place dans les établissements, la formation des enseignants et des chefs d'établissements -et l'indispensable amélioration de l'administration, support indispensable de l'action pédagogique.

Le projet d'éducation générale (PEG).

9. A la demande du gouvernement libanais, la Banque Mondiale a envisagé un prêt destiné au secteur de l'éducation générale. Après plusieurs missions un Comité d'homologues, présidé par Monsieur le Professeur Chaffic Mouallem a élaboré un "projet d'éducation générale" (PEG) (cf. annexe n°3: les composantes du PEG). Cette mission entre donc dans le cadre de la préparation du PEG (sous composante 3.2 renforcer les capacités des cadres administratifs dans le domaine de l'éducation). Tous les principaux aspects sont envisagés dans les diverses composantes :

- . gestion et développement institutionnel ;
- . égalité d'accès ;
- . qualité et efficacité.

Après la phase d'évaluation (1er trimestre 1999) et en fonction des résultats de la phase de négociation, l'exécution du projet s'étalerait sur cinq ans.

L'ADMINISTRATION AU LIBAN

L'organisation générale.

10. Il y a un certain nombre de ministères au Liban dont le nombre a varié de 16 à 26 en fonction des décisions politiques. Aujourd'hui, il y a, dans notre domaine, trois ministères : la Culture et l'Enseignement Supérieur ; l'Education Nationale, la Jeunesse et les Sports ; l'Enseignement Technique et Professionnel. Mais ces trois ministères sont depuis décembre 1998 placés sous l'autorité d'un seul Ministre. Des rumeurs de resserrement général des structures -à des fins d'efficacité et d'économie- circulent dans les milieux administratifs et sont en particulier évoquées dans le domaine de l'éducation : on pourrait envisager de n'avoir qu'un seul ministère comme cela a déjà existé dans le passé.

Les structures traditionnelles sont par ordre hiérarchique : la direction générale, la direction, le service, le bureau, la section. Il existe aussi des services qui sont souvent au niveau des directions et des départements qui sont au dessus des bureaux. On peut déjà noter que trois niveaux de responsabilité administrative dans une administration centrale seraient largement suffisants.

11. Les directions générales, directions et services sont créés par une loi alors qu'un décret réglementaire (pris après accord du Conseil de la Fonction Publique et avis du Conseil d'Etat) suffit pour créer un bureau. Les dénominations et surtout les attributions de ces différentes unités sont déterminées par ces textes. Il convient de noter ici que le Ministre ne peut que très difficilement adapter sa structure à l'évolution de la société ou à la mise en oeuvre de sa politique éducative compte tenu de la lourdeur du processus.
12. Le principe de deux niveaux de décision différents pour la définition des structures est tout à fait valable ; mais ne conviendrait-il pas de baisser d'un cran au moins le niveau de création des bureaux (par exemple création/suppression de bureaux par arrêté ministériel) étant entendu qu'il y a dissociation de la création d'une structure de la création de l'emploi de responsable correspondant qui relève lui, du budget du ministère voté par le parlement.

Le recrutement des fonctionnaires : principes généraux.

Les personnels administratifs sont classés en cinq catégories :

première catégorie : directeur général, ambassadeur, etc.

deuxième catégorie : directeur, chef de service, directeur régional.

troisième catégorie : chef de bureau, chef de section.

quatrième catégorie : rédacteur, secrétariat dactylographie, courrier.

cinquième catégorie : planton, gardien, chauffeur.

Les fonctionnaires de la 3ème et 4ème catégorie sont recrutés par concours organisé par la Fonction Publique ; pour se présenter au concours il faut au minimum la deuxième partie du baccalauréat pour la quatrième catégorie et une licence en droit ou un diplôme équivalent pour la troisième catégorie. Ces concours sont interministériels. Les employés de cinquième catégorie sont recrutés à la suite d'un examen ou d'un test. Les fonctionnaires de 2ème et de 1ère catégorie sont nommés ou promus par l'autorité politique de façon discrétionnaire. Pour être nommé directeur général, il n'est pas nécessaire d'être fonctionnaire. Traditionnellement, deux tiers d'entre eux viennent de la deuxième catégorie et un tiers sont choisis librement.

Les fonctionnaires de 3ème et 4ème catégorie reçoivent une formation initiale qui est organisée et mise en oeuvre par l'INAD (Institut National de l'Administration et du Développement) ; sa durée est variable : quelques mois pour la quatrième catégorie, quinze mois (en incluant une forme de stage) pour la troisième catégorie. Pour devenir directeur il faut avoir suivi avec succès une formation continue de quatre mois en tant que fonctionnaire de 3ème catégorie.

Ces formations sont interministérielles, de bonne qualité ; mais elles sont aussi jugées trop théoriques par les chefs de bureau. « On ne sait rien quand on prend son poste ». Depuis peu de temps on a inclus une formation au management avec des cas concrets. Cette orientation est à encourager ; elle est aussi à compléter par une formation liée au département ministériel qui accueille le jeune fonctionnaire.

La formation continue (adaptation à l'évolution, perfectionnement, préparation à des concours, etc...) semble extrêmement rare. Les seuls cas cités correspondent à quelques formations liées à l'introduction de l'informatique.

Des organismes centraux.

13. Parmi l'ensemble des organes de l'administration libanaise il faut citer :

- L'Inspection centrale qui comprend l'Inspection pédagogique ; il faut donc noter que celle-ci n'est pas placée auprès du Ministre chargé de l'Education Nationale.
- Le Conseil de la Fonction Publique qui joue un rôle extrêmement important : il est à la fois responsable des textes régissant la fonction publique, organisateur des recrutements de fonctionnaires, opérateur de formation initiale par l'intermédiaire de l'INAD. Il donne son avis sur les promotions de hauts fonctionnaires. Ses responsables ont une vue

clairvoyante sur le fonctionnement de l'administration libanaise et particulièrement ses faiblesses. On peut noter les éléments suivants :

- . il n'y a pratiquement pas de liens avec l'OMSAR (cf. infra) ;
 - . l'Inad a le monopole de la formation des personnels administratifs ;
 - . l'effort actuel de recrutement -après une période de recrutements peu nombreux- devrait aboutir à un rajeunissement de l'administration (on est déjà passé de 54 ans à 48 ans pour l'ensemble de la Fonction Publique) et surtout à une, potentiellement, excellente administration supérieure (chef de bureau et au-dessus). Mais il faudra également réussir à lui communiquer motivation et confiance et se doter progressivement d'une bonne administration moyenne.
- l'OMSAR (Office of the Minister of State for Administrative Reform) dont les activités visent à développer l'efficacité de l'administration :
- . l'OMSAR (UDI : Unité de Développement Institutionnel) a fait un énorme travail sur l'organisation des structures administratives cherchant en particulier à mesurer la charge de ces structures par le nombre d'actes qui doivent être réalisés. Cette approche quantitative devrait certainement être élargie, pour prendre en compte la complexité des opérations à traiter.
 - . l'OMSAR a également élaboré une proposition d'organigramme (cf. annexe n°9) qui a été envoyée au ministère de l'Education Nationale ; aucune suite n'a été donnée. Cette proposition est essentiellement établie à partir d'une analyse des charges de travail et ne prend guère en compte la nouvelle logique de fonctionnement du ministère.
 - . le travail de l'OMSAR dans ce domaine est extrêmement difficile et délicat ; mais il semble que cet office devrait plutôt fonctionner comme un centre de ressources pour les ministères qui restent les premiers responsables de leur organisation et doivent conserver l'initiative en ce domaine.
 - . l'OMSAR (UCT : Unité de Coopération Technique) gère un certain nombre de crédits qui vont faciliter la modernisation de l'administration en particulier par l'introduction de l'informatisation. Un travail a été mené en commun avec le ministère pour définir les applications prioritaires. Trois groupes de priorité décroissante ont été définis ; l'information de l'administration est prioritaire :

groupe 1 : Comptabilité générale ; paye ; gestion du personnel ; gestion des équipements ; inventaire.

groupe 2 : Inscription des élèves ; gestion des examens officiels ; enquêtes sur les institutions éducatives ; statistiques ; bases de données

relatives aux programmes de formation ; aux clubs ; aux syndicats.

groupe 3 : Courrier électronique interne ; PAO ; logiciel d'analyse lexicale.

Des cahiers des charges sont en cours de préparation pour faire appel à des sociétés privées qui auraient, sous l'autorité de l'OMSAR et d'un Comité associant les directions concernées, la responsabilité de la réalisation des logiciels correspondants. Une priorité est donnée, à juste titre, à la recherche de progiciels plutôt qu'à l'écriture de logiciels spécifiques.

La décentralisation administrative.

14. L'accord de Taef donne plus de pouvoirs aux autorités des régions (mahafez, caïmacam,...) dans le cadre d'un état unitaire. Mais cela prend du temps et dans sa déclaration ministérielle (décembre 1998) le Président du Conseil prévoit encore *« l'adoption du projet de décentralisation administrative prévu dans le document de l'entente nationale »*.

Il prévoit une décentralisation au sens français du terme qui consisterait d'une part à donner plus de pouvoirs aux municipalités et d'autre part à créer des sortes de régions administratives à base électorale douées de la personnalité morale et juridique et jouissant de l'autonomie financière et administrative.

Il faudra en ce cas veiller à la répartition des pouvoirs entre le directeur régional pédagogique et la région. Compte tenu du rôle central et unificateur de l'Ecole, et donc de la nécessité d'une politique éducative unique, c'est bien le ministre de l'Education et ses directeurs régionaux qui doivent conserver le pouvoir pédagogique, y compris au niveau régional. Il faudra aussi s'assurer en cas de régionalisation partielle ou totale, que cela ne nuise pas à la nécessaire autonomie des établissements.

Des problèmes généraux.

De l'ensemble des rencontres, il ressort un certain nombre de problèmes dont les fonctionnaires libanais sont les premiers à avoir conscience et qu'ils souhaitent voir résolus rapidement. Mis à part le problème des salaires (à diplôme égal un administratif est moins payé qu'un enseignant) on peut signaler :

15. - Pour pouvoir travailler dans de bonnes conditions, la première des demandes est celle d'attributions clairement définies : Savoir ce dont on est responsable, connaître ses limites est en effet indispensable pour agir, pour proposer. Il est clair que ce n'est pas le cas dans les structures administratives. Un énorme effort devra donc être fait en ce sens tout en combattant la propension -trop naturelle- à vouloir que tout soit défini dans le détail.

16. - Accompagnant cette définition des responsabilités et des tâches de chacun, il faut avoir une politique claire de délégation (de pouvoir, de signature,... selon les cas) qui évitera d'engorger les niveaux supérieurs par la prise de décisions qui ne relèvent pas de ce niveau. Cette politique de délégation devrait s'exercer tant au niveau de l'administration centrale que par rapport aux directions régionales pédagogiques (déconcentration administrative) sans attendre la mise en application de la décentralisation.

- Le travail "horizontal" entre unités de même niveau mais appartenant à des directions différentes et trop rare.

17. - le problème des nominations. L'abolition du confessionnalisme politique est un objectif primordial et se fait par étapes. Mais aujourd'hui encore, trop de personnes sont nommées pour leurs appartenances et non uniquement pour leurs compétences y compris à des postes inférieurs à la première catégorie. Le président du Conseil a inscrit à son programme ce type d'actions, « *mettre un terme aux nominations basées sur l'appartenance confessionnelle* ».

- Il y a une situation grave au niveau des comportements : les fonctionnaires, à part quelques individus isolés, ne font plus confiance à leur propre administration ; au mieux ils sont totalement livrés à eux-mêmes, démotivés par certaines décisions prises pour des raisons politiques, mais plus encore par les "méthodes" -ou l'absence de méthode- de prises de décision ; ils sont alors beaucoup plus préoccupés par la recherche de rémunération complémentaire que par l'aboutissement de leur travail ; au pire leurs décisions sont basées sur des critères partisans, voire dans des cas extrêmes des critères d'intérêt personnel. Les pouvoirs publics ont une pleine conscience de cette situation qui condamne à l'impuissance : « *l'administration libanaise est livrée à elle-même. La corruption n'y manque pas... Nous devons reconnaître qu'il ne sera pas possible de réformer l'administration avec une structure des années cinquante, et des fonctionnaires ignorants, peu affables, illégaux ou asservis* » (cf. déclaration ministérielle du 14 décembre 1998).

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS.

La situation générale.

18. - Il convient de rappeler que le gouvernement comporte au total trois ministères en charge de l'enseignement :

- . le ministère en charge de l'enseignement supérieur ;
- . le ministère en charge de l'enseignement technique et professionnel ;
- . le ministère en charge de l'enseignement général pré-universitaire.

- Dans le gouvernement actuel, on a confié à une seule personne la responsabilité des trois ministères, tout en maintenant pour le moment trois ministères distincts. Dans le cadre de la politique gouvernementale un resserrement des structures administratives est souhaité ; il pourrait toucher ces trois départements ministériels. Avant 1993, tous les gouvernements avaient déjà connu un ministère unique chargé de toutes les formes d'enseignement initial. On peut mentionner que c'est le ministère des Affaires Sociales qui a en charge l'Éducation des adultes.

Les structures générales du ministère.

19. Il convient de distinguer trois niveaux théoriques d'administration :

- . l'établissement avec le chef d'établissement ;
- . la mohafaz avec le directeur régional pédagogique (parfois appelé chef de zone pédagogique) à la tête d'une direction régionale pédagogique.
- . l'administration centrale placée sous l'autorité directe du ministre qui comporte essentiellement (cf. organigramme annexe n°4) :
 - la direction générale de l'Éducation Nationale ;
 - la direction générale de la jeunesse et des sports.
 - le service des affaires communes ;
 - le centre national de la recherche et du développement pédagogiques qui est en réalité un établissement public national.

A ces trois niveaux il faut ajouter un corps d'inspecteurs pédagogiques au sein de l'Inspection Centrale qui rapporte à un Comité d'inspection, dont le président dépend directement du Président du conseil.

La direction générale de la jeunesse et des sports n'était pas du tout concernée par cette mission.

20. **Le centre national de la recherche et du développement pédagogiques** est un établissement public placé sous la tutelle du ministre. Il comprend 191 personnes.

Contrairement à ce que son intitulé peut laisser croire, ce centre exerce de fait de nombreuses responsabilités qui relèvent dans la majorité des pays des prérogatives de l'administration centrale traditionnelle : à côté d'activités qui dans certains pays peuvent relever "d'agences" (par exemple : les études et la recherche pédagogiques, la documentation pédagogique et l'édition de manuels pour les élèves et pour les professeurs, la formation initiale pour les enseignants du primaire ou du complémentaire ou continue de tous les enseignants, le développement de logiciels pédagogiques et plus largement l'ingénierie éducative), le CNRDP est responsable de la production des statistiques, de la planification scolaire (au niveau macro et au niveau micro), de l'analyse des statistiques nationales d'éducation, de la politique et des méthodes d'évaluation, de l'établissement de normes techniques et sanitaires (bâtiments scolaires et équipements). (cf. annexe n°6 : organigramme et attribution de fonction). Il n'a pas été possible d'obtenir les textes réglementaires définissant les attributions du CNRDP.

21. En résumé le CNRDP est de fait une deuxième direction générale assez hétérogène. La répartition des responsabilités se fait en gros sur une ligne distinguant une direction d'objectif (le CNRDP) qui élabore et propose au ministre tous les éléments d'une politique éducative et une direction de moyens (la DGEN) qui met en oeuvre la politique décidée par le ministre par son activité réglementaire et son pouvoir sur les directions régionales pédagogiques et les établissements.

Cette situation rend extrêmement artificielles les limites de la mission (« étudier et évaluer l'organisation du MENJS/DGEN ») alors que l'objectif reste « d'identifier les fonctions nécessaires au bon fonctionnement de l'administration de l'éducation » et de « proposer un schéma fonctionnel de l'organisation du travail ».

22. Il faut enfin signaler l'extrême efficacité du CNRDP : C'est certainement une prouesse que d'avoir pu faire aboutir dans des délais aussi courts la réforme des curricula et l'édition des manuels correspondants. Cette réussite est d'abord celle d'un homme, le Président du CNRDP ; c'est aussi celle d'une méthode de travail (création de commission, travail en groupes) ; les facilités procurées par le statut d'établissement public (possibilité de recruter de façon temporaire les compétences qui n'existent pas dans l'institution ; possibilité de payer les participants aux

commissions et groupes, etc...) sont aussi pour partie dans la réussite de l'opération.

La direction générale de l'Education Nationale.

23. Au Liban, les structures de l'administration au niveau des directions générales, directions et services sont définies par une loi parlementaire. La conséquence de cette situation est une grande difficulté à modifier ces structures pour les adapter à l'évolution des besoins de l'administration pour répondre à l'évolution de la société et à l'apparition des nouvelles technologies.

Il en est de même pour le dernier niveau d'organisation administrative, le bureau, qui est défini par un décret pris en Conseil des ministres. Là aussi la difficulté de faire aboutir un changement qui modifie de fragiles équilibres est telle que, malgré le pouvoir qu'ils ont de proposer de telles modifications, les directeurs généraux renoncent à adapter leurs structures officielles.

En gros, l'organisation date de 1959 ; quelques amendements ont été faits mais il n'y a jamais eu, depuis cette date, de réorganisation générale, si l'on met à part la création du CNRDP, des zones pédagogiques et des conseillers pédagogiques (1972).

24. La direction générale qui compte 163 agents est constituée de deux directions (Enseignement Primaire ; Enseignement Secondaire) et d'un service de l'Enseignement privé qui a rang de direction. Il y a aussi un directeur de l'orientation pédagogique et scolaire qui est, à l'heure actuelle, également directeur général par intérim. Mais ce directeur n'a pas officiellement de direction. Différentes unités -le plus important est le bureau des examens officiels- complètent cette organisation (cf. organigramme, annexe n°4). La répartition des personnels par catégorie et par bureau figure en annexe (n°5). Une unité non officielle, rattachée au DG, gère la caisse d'indemnité de l'enseignement privé.

Sous l'autorité du directeur général sont également placés les directeurs régionaux pédagogiques (cf. infra).

La direction générale est avant tout une direction de gestion des moyens : gestion des personnels enseignants (absences, congés, transferts) ; gestion des équipements et de la maintenance, gestion des bâtiments.

L'organisation des directions en charge de l'enseignement public ne correspond pas exactement aux bureaux officiels ; il y a en fait des structures officieuses qui ont en charge les différents problèmes ; la subdivision suivante est souvent pratiquée

- . un secteur "administratif" : élèves, statistiques, budget, caisse des écoles, personnel : absences, congés, transfert.

. un secteur "technique" : bâtiment scolaire, équipement.

25. Le contact avec les établissements se fait surtout par l'envoi de rapports très complets par les établissements ; à ces rapports s'ajoutent souvent une demande de "données complémentaires". Les directeurs ont aussi un contact direct avec les chefs d'établissement soit en organisant des réunions régionales de chefs d'établissement, soit en visitant régulièrement (information non vérifiée auprès des chefs d'établissement) les établissements.

26. Une loi (1972), distinguant "Conseil Pédagogique" et "Inspection" a mis en place des conseillers pédagogiques et des conseillers d'orientation (cf. rapport Mac Cleland paragraphes 3.1 et 4.1). Les conseillers pédagogiques sont à l'origine des enseignants mais ils n'ont pas de statut officiel pour exercer leurs fonctions qui se recouvrent partiellement avec celles de l'inspecteur pédagogique. Ils sont 82 à temps plein et 107 à temps partiel.

Les conseillers d'orientation, au sein de la direction générale de l'Education Nationale sont actuellement au nombre de 58, essentiellement avec une maîtrise de psychologie (parfois de philosophie ou de sociologie) ; la fonction a été créée en 1972 par une loi (cf. ci-dessus). Mais le fonctionnement effectif n'a débuté qu'en 1997. Ces conseillers sont des enseignants ; ils travaillent en priorité à la détection et au soutien des élèves en difficulté, utilisant pour unifier le travail et le rendre plus efficace une batterie de questionnaires (enseignants, chefs d'établissement, enfants en difficulté) et sollicitent l'engagement des parents. Ils ont en charge plusieurs établissements.

Au sein de la "direction" de l'orientation pédagogique et scolaire se trouvent donc aujourd'hui confondues au moins trois fonctions :

- . le conseil pédagogique destiné aux enseignants ;
- . l'orientation scolaire et professionnelle qui reste pour le moment une intention ;
- . la détection et le soutien des élèves en difficulté qui est prioritaire : au-delà de légalisation des chances, il faut prendre en charge de nombreuses situations conséquences des événements (actions d'éducation spécialisée).

Le service de l'enseignement privé a sous sa tutelle une grande variété d'établissement privés ; à l'origine il s'agissait surtout d'établissement confessionnels ; puis sont venus des établissements laïques purement dans une logique marchande. Certains établissements sont partiellement subventionnés par l'Etat ; ils sont appelés à tort "gratuits" bien que les parents doivent encore participer largement. Le développement de ces établissements subventionnés est aujourd'hui interdit.

Le service de l'enseignement privé a sous sa tutelle une grande variété d'établissements privés ; à l'origine il s'agissait surtout d'établissements confessionnels ; puis sont venus des établissements laïques purement dans une logique marchande. Certains établissements sont partiellement subventionnés par l'Etat ; ils sont appelés à tort "gratuits" bien que les parents doivent encore participer largement. Le développement de ces établissements subventionnés est aujourd'hui interdit.

A titre d'information, l'enquête "Conditions de vie des ménages" (ACS 1997) fait apparaître les coûts suivants (hors université) :

secteur public	scolarité 147.000 LL/an ; frais annexes 274.000 LL
secteur privé	scolarité 1.817.000 LL/an ; frais annexes 446.000 LL

27. Le service de l'enseignement privé exerce des activités de gestion pour les établissements privés subventionnés par l'Etat (contrôle du respect des divers règlements avant d'accorder l'aide). Pour l'ensemble des établissements privés, ce service délivre après les contrôles nécessaires les "permis d'ouverture". Il contrôle enfin, pour la région de Beyrouth uniquement, la conformité des cursus individuels établis par les candidats, pour se présenter à un examen officiel avec les déclarations annuelles des écoles. Il faut enfin signaler que ce service peut exercer un réel contrôle pédagogique sur les écoles "gratuites" : il a la possibilité de recruter pour trois mois des contrôleurs et de les envoyer sur place.

28. Le service administratif commun exerce son activité, tant au profit de la direction générale de l'Education Nationale que de celle de la Jeunesse et des Sports. Il comprend 69 agents répartis en cinq bureaux :

- . contentieux ;
- . comptabilité (26 personnes) ;
- . personnel (qui gère environ 35.000 dossiers avec 27 personnes) ;
- . matériel ;
- . administration générale.

Le bureau de la comptabilité a en charge la préparation et le mandatement des salaires, des différentes dépenses de fonctionnement ou d'investissement, et surtout la préparation et l'exécution du budget. Le calendrier approximatif et la procédure de la préparation du budget de l'année N sont le suivant (cf. annexe n°7) :

Février N-1 : cadrage du ministère des Finances.

envoi des instructions à chaque Directeur général et directeur

arbitrage préparé par le service (priorité donnée aux salaires, puis à l'enseignement primaire) soumission au ministre.

31 mai N-1 : envoi du projet

Afin d'améliorer la concertation entre les bureaux financiers et les directions pédagogiques, il est prévu à l'avenir d'organiser des réunions.

29. **Les directions régionales pédagogiques** (ou zones pédagogiques) sont au nombre de six (une par mohafazat) ; elles comportent environ une cinquantaine d'agents : trois ou quatre administratifs : directeur régional, secrétaires, planton et des enseignants essentiellement de quatrième catégorie. Elles ont été instaurées en 1972 mais n'ont été en fonction qu'à partir de 1993.

Là encore, il n'a pas été possible d'obtenir le texte constitutif (loi du 17 mai 1972) définissant les attributions. Un décret prévu pour compléter ces attributions n'est jamais paru.

Les directions régionales sont en relation avec les établissements grâce à des correspondants qui assurent le relais et font circuler l'information et le courrier dans les deux sens. La situation n'est pas du tout claire en ce qui concerne les lycées qui "échappent à l'autorité" des directeurs régionaux (175 établissements).

30. De fait, les directions régionales contrôlent les informations fournies par les écoles et instruisent les dossiers avant de les transmettre à l'administration centrale. Les principales fonctions sont les suivantes :

- . contrôles liés aux examens officiels (environ 50% du temps) ;
- . activités liées aux statistiques (statistiques officielles et nombreuses demandes complémentaires en cours d'année) ;
- . contrôle des établissements et des recrutements de contractuels ;
- . gestion du courrier ordinaire.

• On peut remarquer les points suivants :

- les directeurs pédagogiques n'ont que des pouvoirs limités sur l'établissement. Les décisions administratives remontent au directeur primaire ou au directeur général. Par exemple, en cas de faute, le directeur régional peut priver un enseignant de son salaire jusqu'à 3 jours (avec trois jours supplémentaires). Les sanctions plus lourdes relèvent du directeur ou du DG.

- plus grave, de nombreuses attributions sont partagées entre le directeur régional et l'inspection pédagogique : regroupement de classes, sanction des absences des enseignants... Il n'est pas bon que deux instances aient de fait les mêmes pouvoirs. Il semble au rapporteur que l'inspection pédagogique ne peut avoir de pouvoir administratif. En particulier le domaine de l'ouverture/fermeture des classes (décisions de carte scolaire) relève pleinement de l'autorité administrative. En ce qui concerne les sanctions contre les enseignants, l'Inspection devrait, à la demande de l'administration, établir la gravité de la situation et en faire rapport soit au directeur régional, soit au directeur général (ou primaire).
- ce ne sont pas les directeurs régionaux qui accordent les congés maladie, mais le mouhafez pour les congés inférieurs ou égaux à 30 jours et le directeur général au-delà de 30 jours.
- les congés sans solde sont attribués par le directeur des affaires communes (jusqu'à trois jours), le directeur primaire (jusqu'à trente jours), le DG au-delà.
- le directeur régional peut accorder -pour des motifs qu'ils jugent valables- un maximum de cinq jours de congés aux directeurs d'écoles, ce qui est bien ; mais il n'a pas ce pouvoir pour les employés de sa direction régionale !
- les directions pédagogiques n'ont aucune activité de prévision du nombre d'élèves ;
- c'est l'établissement qui passe un contrat avec un enseignant lors du recrutement d'un contractuel ; mais il doit attendre l'autorisation en théorie de deux ministres, en fait du directeur général qui a depuis peu une délégation limitée. Cette autorisation lui est transmise par le directeur régional. Inutile de signaler que de nombreuses classes restent ainsi sans professeur pendant longtemps... et que des professeurs doivent travailler en n'étant payés que plus tardivement !

31. • **Les directeurs d'école** sont, au dire des personnes que nous avons rencontrées, ni des administratifs, ni des animateurs pédagogiques. Mais il n'a pas été possible de rencontrer directement des chefs d'établissement à quelques exceptions près et les informations ci-dessus doivent donc être contrôlées :

- ils n'ont pas de pouvoir administratif sur les enseignants, pas de possibilité de sanctionner ; ils peuvent seulement proposer ;

- le pouvoir d'engager des dépenses sur la caisse de l'établissement limité par des seuils très restrictifs ;
- les chefs d'établissement n'ont aucune activité de prévision d'effectifs ;
- les chefs d'établissement sont mal payés : Ils sont payés comme des enseignants ; mais leurs obligations de présence ne leur permettent pas, comme aux enseignants, d'avoir des rémunérations "complémentaires" en donnant des cours dans des établissements privés. Aujourd'hui seuls les chefs d'établissement du secondaire touchent une indemnité de fonction (15% du salaire) ; un nouveau statut en cours de discussion étendrait cette indemnité à tous les chefs d'établissement.
- les chefs d'établissement ignorent, en grande partie, les réglementations purement administratives, financières ou comptables.
- c'est grâce à leurs qualités personnelles -et non à cause d'une définition institutionnelle- qu'ils réussissent à être des animateurs pédagogiques ouverts sur l'environnement de l'école.

Le bilan.

32. Le développement quantitatif du système éducatif n'est pas piloté. Les moyens accordés par le Parlement sont mal utilisés. Le moral des troupes est, pour tous ceux qui travaillent dans l'administration au plus bas.

Quelques très brillantes individualités ne peuvent pas cacher la misère de l'administration de l'éducation ; au-delà des événements qui ont affaibli toute l'administration libanaise, l'éducation a souffert de ne pas avoir assez d'administrateurs de l'éducation avec des pouvoirs et des responsabilités clairs.

33. • Même si les statistiques disponibles ne sont pas très récentes (1997), elles n'en mettent pas moins en évidence des dysfonctionnements graves qui n'ont pas pu être résorbés.

- de très fortes disparités régionales dans l'accès à l'école (taux de scolarisation) et dans la répartition des moyens (3,3 élèves par enseignant au Metn et 14,2 à Sour. moyenne nationale pour l'enseignement pré-secondaire 9,9. cf. étude Thérèse El Hachem, octobre 98 ; cf. annexe bibliographique) ;
- un mauvais emploi des moyens : le nombre moyen élèves par enseignant calculé au niveau de chaque établissement connaît des variations extrêmes

qui n'ont aucune justification pédagogique. On signale même des écoles où il y a plus d'enseignants que d'élèves.

Les enseignants affectés à des tâches administratives pour convenance personnelle sont extrêmement nombreux et sans aucune relation avec une nécessité de travail ;

- pour compléter la planification générale, il n'y a pas de système de projections/prévisions nationales, régionales et par établissement permettant une allocation rationnelle des moyens d'enseignement.

34. • Au niveau de l'organisation administrative et des procédures :

- les responsabilités réciproques du directeur général et des directeurs - centraux ou régionaux- ne sont absolument pas claires. Trop de choses remontent en fait au directeur général lui-même. Il en est par exemple ainsi pour les autorisations préalables pour partir à l'étranger des enseignants !

- le travail des chefs de bureau placés sous l'autorité d'un directeur ne correspond, le plus souvent, à aucune valeur ajoutée ; il est vrai qu'ils ne disposent pas des éléments de politique générale permettant d'asseoir une décision de gestion et que les décisions qui sont finalement prises leur semblent bien souvent fort éloignées de ce qu'ils croient correspondre à l'intérêt général.

- le travail d'équipe au sein de la direction générale est loin d'être systématique, à l'exclusion de la réunion hebdomadaire regroupant le directeur général, les directeurs et les directeurs régionaux. Certains chefs de bureau ont déclaré n'avoir jamais rencontré le directeur général.

- le cloisonnement des bureaux et services est extrême : il est quasi interdit de s'adresser à un bureau voisin pour obtenir une information. On invoque bizarrement la protection des données, voire la lutte contre la prévarication des fonctionnaires pour que toute transmission de données ne soit autorisée que par le responsable ayant autorité sur les deux unités concernées ; ce qui fait qu'une fois de plus on remonte le plus souvent au niveau du directeur, du directeur général, et du Ministre même.

Toute possibilité de mise en cohérence, voire de coordination informelle se trouve ainsi interdite.

35. - l'observateur est aussi frappé par la quasi-inexistence de cadres compétents pour seconder les chefs de bureaux. La fonction publique précise que ce n'est pas le cas dans les autres ministères.

• On a parfois l'impression que toute l'énergie de l'administration sert à éviter que ne soient prises des décisions sans rationalité de gestion, et que par conséquent

aucune traduction en terme de gestion des orientations de politique éducative du ministre n'est proposée : soit parce qu'on n'a guère de temps pour y réfléchir, soit parce qu'on suppose par avance que cela ne pourra pas aboutir.

36. • Un point particulièrement frappant est *l'absence d'une procédure prévisionnelle de préparation de la rentrée*. Un des éléments de base de la qualité d'un système éducatif est le fait qu'il y ait un maître pour accueillir les élèves dans chaque classe ; les parents y sont extrêmement sensibles et aucun temps n'est alors perdu pour les apprentissages. Mais pour obtenir ce résultat, il faut gérer une longue procédure qui associe de nombreux acteurs et qui démarre pratiquement un mois après la rentrée pour s'étaler sur neuf ou onze mois.
- Le système d'information n'est pas en état aujourd'hui de fournir aux gestionnaires et aux décideurs les informations indispensables. Un projet pilote (EMIS) est en cour d'expérimentation ; on ne peut donc pour le moment conclure quoique ce soit. Mais il faut redire avec force :
37. . que le *système d'information doit être robuste* ; en particulier il convient de ne pas vouloir entreprendre trop rapidement une saisie informatisée des données au niveau de l'établissement : les infrastructures de maintenance et d'assistance ne sont pas en situation de supporter 1.300 établissements. De même la gestion de supports multiples d'information (si on donne par exemple la possibilité à des établissements d'envoyer leurs données sur support informatique) est extrêmement délicate ; en l'état actuel, les directions régionales pédagogiques sont totalement incapables d'y faire face.
38. . que la fiabilité de l'information au niveau de l'établissement et, pour le gestionnaire, de première importance. Ce sont les directions régionales pédagogiques qui contrôlent l'ensemble des informations ; *ce sont elles qui doivent les transmettre après validation à l'administration centrale*. Elles doivent donc avoir les programmes nécessaires non seulement aux contrôles des données mais aussi à l'exploitation de ces données.
- . que les gestionnaires ne peuvent travailler qu'avec les informations correspondant à la dernière rentrée. Cela est encore plus vrai au Liban où des mouvements de populations, des passages du secteur privé au secteur public, peuvent modifier profondément la situation d'un établissement scolaire. Un objectif ambitieux mais raisonnable -voire a minima- est que les statistiques simples (nombre d'élèves par niveau) soient disponibles deux mois après le jour de la rentrée.
39. • La politique de gestion des ressources humaines est embryonnaire. Il n'y a aucune gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il ne semble pas non plus qu'on se soit véritablement attaché à résoudre le problème de tous les enseignants

qui sont dans l'administration de l'Education Nationale ou dans les autres départements ministériels. Leur demander d'opter avant une date limite entre le retour devant les élèves, en gardant leur statut d'enseignant et les avantages associés, et l'intégration dans les cadres de l'administration, est lourd de conséquences : sont-ils encore capables d'enseigner ? Sont-ils capables de devenir des administratifs alors qu'aucun plan massif de formation ne semble accompagner cette proposition.

- Le rapporteur est d'avis qu'on ne peut pas contraindre un enseignant qui a quitté l'enseignement et les élèves depuis de nombreuses années, à retourner devant les élèves : la catastrophe pédagogique est garantie ! Le retour devant les élèves doit être limité aux volontaires, ou à ceux dont la période d'interruption a été très courte. Les autres doivent accepter un énorme effort de formation pour s'acquitter correctement de tâches administratives ou techniques. C'est le seul pari que l'on puisse faire.

- Il n'y a pas de politique de mobilité pour les personnels administratifs (pas non plus pour les enseignants occupant des fonctions administratives). Or une telle politique semble encore plus indispensable au Liban qu'ailleurs ; elle pourrait en effet palier les carences liées au fonctionnement exclusivement vertical des structures en permettant des "relations informelles" entre collègues chefs de bureau. Elle aurait aussi bien sûr comme partout l'intérêt de permettre d'acquérir une vision globale du fonctionnement de l'administration de l'éducation au lieu de rester "enfermé" dans sa spécialité.

LES GRANDES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION

40. Avant de proposer une organisation, il convient de lister les principales fonctions qui doivent être assumées. La présentation ci-dessous, structurée pour la commodité de lecture, *ne correspond pas à un choix d'organisation.*

Définition de la politique éducative et des structures :

- . élaboration et animation des programmes ; coordination entre niveaux et types de formation ;
- . organisation pédagogique des enseignements et des formations générales ;
- . réglementation et organisation générale des examens ;
- . organisation de l'orientation scolaire et professionnelle ;
- . méthodes pédagogiques et utilisation des nouvelles technologies pour l'enseignement.

Gestion des moyens d'enseignement.

- . préparation et suivi du budget relatif aux enseignements scolaires ;
- . répartition des moyens entre les directions régionales (emplois et crédits) ; contrôle des moyens délégués. (A limiter à l'heure actuelle au pré-primaire, primaire, complémentaire) ;
- . répartition des moyens (emplois et crédits) entre les lycées* ;
- . suivi du réseau scolaire - gestion des cartes scolaires.

Gestion des ressources humaines.

- . élaboration des statuts et réglementation (en liaison avec la FP) : textes à caractère statutaire et indemnitaire, y compris la réglementation des concours de recrutement.

* Selon une hypothèse de décentralisation.

- . gestion prévisionnelle des recrutements en fonction des projections nationales et des décisions pour les programmes et les horaires.
- . recrutement et formation initiale (organisation des concours ou fourniture des éléments nécessaires à la Fonction Publique).
- . formation continue (pour les enseignants en liaison avec la définition des programmes et méthodes pédagogiques ; pour les administratifs en liaison avec la modernisation de l'administration). Evaluation des actions de formation.
- . organisation des transferts (ou mutation).
- . affectation sur les postes vacants.
- . gestion des pensions.

Cette gestion s'applique aux enseignants, chefs d'établissement, conseillers pédagogiques, conseillers d'orientation et aux personnels administratifs et techniciens. C'est par contre un bureau spécifique placé près du directeur du Cabinet ou du ministre qui s'occupe de la gestion des directeurs (directeurs généraux, directeurs, directeurs régionaux).

Construction et équipement.

Etablissement des normes (en liaison avec la direction chargée de la définition de la politique éducative et des structures).

Elaboration d'un plan pluriannuel glissant de construction (établi en liaison avec la direction chargée de la planification).

Décision annuelle de construction (en liaison avec CDR et les directions régionales pédagogiques responsables de la carte scolaire -primaire et complémentaire- et la direction chargée de la carte scolaire du secondaire).

Elaboration d'un plan pluriannuel glissant d'équipement (établi en liaison avec la direction chargée de la planification).

Organisation des appels d'offres pour le choix des équipements ; passation des marchés.

Décision annuelle d'équipement (en liaison avec les autorités chargées de l'ouverture d'établissements ou de classes nouvelles).

Planification.

Planification générale du développement à moyen/long terme du système éducatif.

Mise au point des outils de modélisation et d'aide à la décision.

Réalisation de projections nationales et de scénarii de développement à divers horizons temporels. Discussions avec les directions concernées des hypothèses et des résultats.

Coordination des relations avec les partenaires internationaux (Banque Mondiale, UNESCO, etc.).

Elaboration d'une méthodologie adaptée pour la réalisation de cartes scolaires.

Support aux directions chargées de la mise en oeuvre (directions nationales ou régionales).

Pilotage du système et évaluation interne.

Conception du système d'information (en liaison avec la direction chargée de l'informatisation de la gestion).

Gestion du système d'enquêtes statistiques "administratives" et "non administratives".

Analyse des résultats.

Mise à disposition de l'information sous diverses formes (brochures, CD-Rom, base de données informatiques).

Définition avec les utilisateurs des indicateurs pertinents (gestion, planification, évaluation, etc.). Chiffrage des indicateurs.

Conception des outils et réalisation des études permettant de mesurer et d'évaluer les résultats du système éducatif. Cette tâche est réalisée en liaison avec l'inspection générale et les directions.

Cette dimension administrative du pilotage, même si elle couvre aussi la pédagogie, est complétée par l'action de l'inspection centrale et par celle des conseillers pédagogiques qui sont d'ailleurs des utilisateurs privilégiés des différentes publications de résultats et d'analyses.

Administration générale.

Gestion des emplois administratifs et techniques (Administration centrale et directions régionales).

Gestion des crédits de fonctionnement et d'équipement (Administration centrale et directions régionales).

Organisation et fonctionnement de l'administration centrale.

Informatisation de la gestion (schéma directeur, politique d'applications).

Animation et suivi de la modernisation de l'action administrative.

Conseil et expertise juridique ; traitement des affaires contentieuses.

Mises en forme des textes législatifs et réglementaires préparés par les autres directions.

Affaires financières.

Responsabilité de l'élaboration du budget du ministère.
Réglementation comptable et opérations de comptabilité.
Contrôle des emplois délégués.
Paie des personnels.

Communication.

Interne - Informer directement les enseignants et les administratifs de la politique, des projets du ministère et des résultats obtenus.
- Faire remonter les préoccupations des enseignants.

Externe - Animer un débat public sur les enjeux de l'éducation, sur l'effort fait par le pays (utilisation de la presse, organisation de rencontres, journées "portes ouvertes", etc.).
- Information des parlementaires.

41. Il est rappelé que ces fonctions peuvent être structurées selon différents principes et donner lieu à des structures d'administration différentes. De même selon les choix politiques de déconcentration administrative, certaines tâches peuvent relever de l'administration centrale ou des directions régionales (par exemple : répartition des moyens d'enseignement au niveau de l'établissement scolaire ; établissement des cartes scolaires).

Enfin, les fonctions d'inspection et de conseil pédagogiques ne sont pas traitées ici : elles ne relèvent pas de l'administration de l'éducation même si elles concourent, comme l'administration à élever la qualité de l'éducation.

LES POINTS NECESSITANT UNE ATTENTION PARTICULIERE.

Le système éducatif face à un double défi.

Au cours de la mission il n'a pas été possible d'étudier toutes ces fonctions même de façon rapide ; donc aucune proposition particulière ne sera faite pour un certain nombre d'entre elles.

42. Par contre, il apparaît que la situation du système éducatif, les projets de réforme et la situation de l'administration imposent qu'une attention particulière soit donnée aux problèmes ci-dessous. Le système éducatif libanais, au cours des cinq prochaines années -et bien au-delà- va en effet devoir faire face à un double défi quantitatif et qualitatif.

Quantitatif : La progression de scolarité qui permettra l'accès de tous à l'école (égalité d'accès), les difficultés économiques qui dès aujourd'hui -et pas uniquement à Beyrouth- entraînent une baisse de la fréquentation des établissements privés et un transfert des élèves vers l'enseignement public, l'amélioration de l'image de l'école publique probablement très lente mais qui s'accélérera avec la réussite de la mise en oeuvre de la réforme, entraîneront un très fort accroissement des effectifs dans les établissements publics. Ce choc pourrait ébranler tout le système public, voire entraîner son implosion s'il n'est pas maîtrisé. Cinq années ne sont pas de trop pour s'y préparer.

Qualitatif : Aux dires des personnes rencontrées, la qualité de l'enseignement est très inégale d'un établissement à l'autre, et peut -et doit- être améliorée. Les nouveaux programmes sont un des éléments de cette amélioration par leur meilleure adaptation aux besoins de la société. La gestion des hommes sera également un élément déterminant, en commençant par leur recrutement et leur formation.

Les éléments suivants, s'ils sont correctement traités doivent permettre de relever ce double défi.

43. La planification stratégique :

Il est indispensable d'éclairer l'avenir à moyen/long terme. Quel sera le système éducatif à cinq ans, à dix ans ? Quelles conséquences cela a-t-il sur les politiques de recrutement de personnels, de construction et d'équipement de locaux.

44. La liaison de la gestion à court terme des moyens avec les prévisions à un an.

Cette liaison n'existe pas à l'heure actuelle car il n'y a pas de prévisions d'effectifs à court terme. Or elle est un élément indispensable à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'image de l'école publique : il faut qu'il y ait un maître pour chaque classe et que ce maître -à quelques rares ajustements près- soit présent dès le premier jour pour ne pas réduire le temps annuel d'enseignement. Il faut que les effectifs d'élèves par classe restent à l'intérieur d'une fourchette raisonnable.

45. La dissociation du concept de "poste" de celui de "personnel".

Un poste est un moyen d'enseignement (emploi budgétaire d'enseignant) implanté dans un établissement ; il sera le support qui permettra de payer un enseignant affecté dans l'établissement. Le personnel est l'enseignant qui est susceptible d'être affecté sur un poste. Les deux gestions -gestion des postes et gestion des personnels- doivent être séparées. Une direction gère des postes : elle répartit les moyens budgétaires disponibles en fonction des besoins des établissements, donc de cette seule rationalité. Une autre direction gère les personnels dont les affectations ou les transferts obéissent à des règles ou à des conditions spécifiques aux personnels. Cette distinction permet également d'assurer la décentralisation administrative de la gestion de moyens, sans transférer pour autant la gestion des mutations/transferts ; cela peut aussi permettre d'éviter que "diverses pressions" s'exercent sur les services des directions régionales pour obtenir une nomination dans un établissement.

46. La gestion des ressources humaines.

Si des décisions au jour le jour sont bien sur prises, il ne semble qu'il n'y ait aucune politique, ou aucune mise en oeuvre de politique, de ce domaine. L'importance de la formation a déjà été signalée à maintes reprises. Il faut ici signaler l'importance du choix des hommes ; à défaut de pouvoir avoir une politique immédiate pour toutes les catégories, il est primordial de mettre sur pied des procédures strictes et neutres de nomination :

- pour les chefs d'établissement : on sait le rôle que joue le chef d'établissement pour la qualité de l'enseignement ; il importe de sélectionner les meilleurs sur leurs compétences.

- pour les directeurs pédagogiques régionaux. Le choix de ces six personnes doit être fait en pensant à la décentralisation administrative et aux tâches centrales

que doivent assumer les directeurs régionaux (carte scolaire, contrôle administratif des établissements, etc.).

On ne peut malheureusement revoir toutes les nominations, et la nouvelle politique de recrutement n'aura que des effets assez lents. Toutefois dans le cas où les directeurs régionaux, il convient de ne pas oublier que la réussite de la réorganisation de l'administration dépend en partie de la compétence et de la pleine implication de ces six fonctionnaires.

47. Se fixer des objectifs dans le domaine du management :

- définir le champ de la déconcentration administrative ; sans attendre des décisions du gouvernement, le ministre peut prendre à son niveau certaines décisions ;

- clarifier les attributions de chacun. Les textes sont anciens, les structures obsolètes et doublées par des structures officieuses ; à l'occasion de la révision de ces lois/règlements, il convient de clarifier la responsabilité de chacun, ce qui n'empêche pas d'inciter à travailler de façon horizontale ou inter-directionnelle. De plus un examen systématique doit être fait pour déléguer à des niveaux inférieurs un certain nombre de tâches (exemple : gestion des congés des enseignants, gestion des crédits de fonctionnement) ;

- définir des structures d'administration centrale équilibrées. Que ce soient le CNRDP et la DGEN, ou que ce soient d'autres directions, il convient qu'elles exercent certes des compétences clairement définies au sein de bloc homogène et cohérent, mais aussi qu'elles aient des "poids" comparables. Cette nécessité est encore plus grande lorsqu'il y a un tout petit nombre de directions ;

- faire un énorme effort de formation pour les "administratifs" qui sont en réalité surtout des enseignants (84% à l'administration centrale ; environ 95% dans les directions régionales). Ce point sera traité dans le rapport spécifique.

LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE DANS L'AMENAGEMENT DE L'ORGANISATION.

Ces principes doivent guider soit une réflexion générale sur une nouvelle organisation de l'administration centrale, soit plus modestement un aménagement des structures actuelles. Il est clair que certains d'entre eux ne sont pas compatibles avec l'organisation actuelle. Le choix revient évidemment aux autorités politiques.

48. Définir une structure resserrée.

Un responsable ne peut pas avoir trop de personnes qui lui soient directement rattachées ; de même une structure réduite est gage d'efficacité et d'économie. Toutefois, le nombre actuel de deux entités principales pour l'éducation (DGEN et CNRDP), ne facilite pas le travail en commun. On peut rappeler qu'il y avait auparavant deux autres directions générales : enseignement supérieur et enseignement technique et professionnel qui permettaient probablement un meilleur équilibre.

49. Veiller à la cohérence de l'action éducative dans son ensemble.

La coordination entre les différents niveaux de l'enseignement général (pré-primaire, primaire, intermédiaire, secondaire supérieur) et entre les différents types d'enseignement (enseignement général, enseignement spécialisé, enseignement technique et professionnel) doit être assurée plus efficacement qu'aujourd'hui (cf. rapport Gebler).

Cette coordination peut être assurée soit par les structures administratives, soit par des structures de concertation (commission interdirections), soit par des procédures (nécessaire consultation d'une autre direction avant décision). Ce problème est déjà réel ; il peut devenir encore plus important si la fusion des trois ministères confiés au même ministre est décidée par le gouvernement.

50. Distinguer clairement trois types d'activité (au moins dans l'analyse des tâches).

- les travaux (statistiques, études, recherches, etc.) qui servent de base aux analyses préparatoires à la décision ;

- la prise de décision ; attribution de moyens ;
- l'activité d'opérateur qui met en oeuvre les décisions.

La confusion des deux premiers types d'activité n'est pas favorable à la transparence : tous les partenaires à l'intérieur du ministère, éventuellement opposés à une décision, doivent avoir accès à toutes les informations, ce qui est difficile à imaginer si la maîtrise de l'information est assurée par celui qui prend la décision.

La distinction entre la responsabilité de prise de décision et la responsabilité d'opérateur donne une plus grande liberté d'action, une plus grande capacité d'innovation. Elle facilite surtout la déconcentration (exemple : la formation des enseignants). Elle favorise enfin l'évaluation de l'action. Cette distinction ne doit pas être systématique mais il faut y réfléchir dans chaque situation.

51. Eviter de séparer la définition des objectifs de la répartition des moyens.

Les structures objectif/moyen ont connu une certaine vogue ; aujourd'hui, la tendance est certainement à donner à un responsable, dans un secteur donné, à la fois la définition des objectifs et l'utilisation des moyens. D'une part cela favorise la prise de responsabilité, et évite des objectifs totalement inadaptés à la situation ; d'autre part cela est très motivant pour la meilleure utilisation des moyens.

52. Rendre visible dans l'organisation les priorités de la politique ministérielle.

L'affichage dans les structures des priorités (par exemple : gestion prévisionnelle ; gestion des ressources humaines, évaluation ; communication ; etc.) est une des bonnes façons de communiquer avec les enseignants, les administratifs et l'opinion publique. C'est également et surtout une condition d'efficacité : un directeur devra rendre compte au Ministre d'une responsabilité bien précise.

LES PROPOSITIONS D'ORGANISATION

Remarque préalable.

Les propositions ci-dessous sont établies en respectant les TOR et ne concernent donc que la DGEN et ses relations avec les autres directions. Le rapporteur tient toutefois à faire part d'une double conviction extrêmement forte.

53. - L'organisation actuelle n'est pas la meilleure pour relever les défis auxquels sera confronté l'enseignement public au Liban :

la distinction objectif/gestion des moyens n'est pas la plus efficace ; la DGEN ne maîtrise pas les outils pour préparer la rentrée dans de bonnes conditions.

le déséquilibre en termes de ressources humaines, de compétences intellectuelles entre la DGEN et le CNRDP ne permet pas un véritable travail en commun. Organiser des groupes de travail, des commissions est une chose nécessaire et bonne ; mais cela ne suffit pas. Ce déséquilibre n'est pas uniquement dû au statut "privilegié" du CNRDP, mais aussi au fait qu'il est plus facile d'être chercheur spécialiste que d'être administratif gestionnaire dans l'état actuel du fonctionnement de l'administration : salaires, clarté des orientations du programme de travail, méthodes de travail, etc. Tout en conservant son statut d'administration sous l'autorité directe d'un ministre -donc différent d'un établissement public qui a un conseil d'administration- l'administration de l'éducation doit évoluer pour travailler comme le CNRDP (méthodes de travail, horaires de travail, salaires, etc.).

Mais cela ne dépend pas du seul ministre de l'éducation, mais de la fonction publique et du gouvernement. L'exemple de l'administration centrale des statistiques (ACS) montre que cela est possible : Lorsque fut supprimé le ministère chargé de la planification et que le gouvernement créa le CDR, on proposa au directeur de la statistique un statut d'établissement public. Compte tenu de la dimension fortement structurante pour l'Etat de la Statistique, le directeur refusa et fut créé une direction -l'administration centrale des statistiques- avec des horaires et des salaires plus élevés que le reste de l'administration et une gestion budgétaire des postes plus souple autour de projets.

ce déséquilibre pourrait être cumulatif puisqu'en l'absence de l'occupation de certains terrains d'actions par la DGEN, on a l'impression que le CNRDP s'en saisit, la nature ayant horreur du vide ; même si cela semble infléchir ses

attributions. En l'absence d'attributions précises de la DGEN et du CNRDP il n'est pas possible de conclure.

le tête à tête ente la DGEN et le CNRDP dans l'élaboration des propositions au ministre pour les grandes décisions de politique éducative n'est pas très favorable à une décision collégiale où l'ensemble des points de vue sont pris en compte. Un nombre un peu plus important de partenaires serait plus favorable.

54. - D'un autre côté, il serait aujourd'hui "criminel" de porter atteinte au CNRDP qui a oeuvré très utilement et efficacement pour la restructuration du système éducatif et l'élaboration de nouveaux programmes. Le CNRDP est aujourd'hui essentiellement, de par son président, la seule force construite de propositions dont dispose le ministre ; il est impensable d'en modifier profondément les attributions : cela pourrait entraîner une situation difficile qui affaiblirait tous les systèmes éducatifs.

Dans ces conditions, même si la structure cible probablement la plus efficace pour mettre oeuvre les différentes politiques du ministère reste une structure d'environ sept directions fonctionnelles (par exemple : direction de l'enseignement ; direction des personnels enseignants-et administratifs ; direction des statistiques, des études et de l'évaluation interne ; direction des constructions et équipements ; direction de l'administration générale ; direction des affaires financières ; direction de la planification et de la coordination -à regrouper avec les affaires financières ?-) complétée par un établissement public pour des tâches plus "industrielles" ou "de services" (par exemple pour l'édition). Il est possible dans l'immédiat :

- d'améliorer les structures de la DGEN ;
- d'organiser le travail horizontal sur un pied d'égalité entre le CNRDP et la DGEN ;
- d'indiquer des voies concrètes pour la déconcentration administrative et l'autonomie des établissements.

En un mot, il ne faut pas affaiblir le CNRDP mais renforcer la DGEN et compléter les attributions de la direction des affaires communes.

55. **La direction générale de l'éducation nationale (DGEN).**

Elle a en charge la définition des conditions de mise en oeuvre de l'enseignement au niveau préprimaire, primaire intermédiaire et secondaire. Elle partage la responsabilité de la mise en oeuvre avec les directions régionales pédagogiques. Elle contrôle globalement l'activité dans les établissements scolaires

et les résultats obtenus. Elle rend compte au ministre, et à ce titre établit en particulier, un rapport annuel sur l'enseignement scolaire.

Elle a en particulier la responsabilité de la préparation de la rentrée scolaire : elle propose une procédure administrative associant les directions régionales pédagogiques et avec le support technique du CNRDP permettant de connaître suffisamment tôt les besoins de répartir les postes en conséquence, de nommer enfin les enseignants (ou de recruter des contractuels). De façon générale cette procédure permet aussi de coordonner toutes les unités fournissant des moyens d'enseignements (équipements dans les classes, manuels, etc.); A ce titre le directeur général préside par délégation du ministre un comité de la rentrée scolaire (cf. infra).

Si le processus de planification reste, en l'état actuel, de la responsabilité du CNRDP, le processus de micro planification -ou carte scolaire- est un processus qui devra être partagé, pour le moment, entre le CNRDP (relations avec le CDR et construction d'établissement) et la direction générale ou les directions régionales pédagogiques (étude des besoins localisés de scolarisation : évolution des populations scolarisables et scolarisées sur certains secteurs prédéfinis ; structuration de l'offre future de formation pour répondre à ces besoins : augmentation de capacités, constructions... ; répartition sur une zone géographique des options que ne peuvent être offertes dans tous les établissements en particulier pour les lycées, par exemple langues étrangères, options du baccalauréat).

Ce rapport prend comme hypothèse qu'avec le concours technique du CNRDP, les DRP sont responsables du processus carte scolaire pour le 1er degré et la DGEN pour les lycées.

56. Il serait plus précis de la dénommer Direction générale de l'enseignement scolaire. Elle comprendrait quatre directions et une cellule.

- *Direction de l'animation de l'action éducative et des examens.*

- définition des axes de travail et contrôle de l'activité des conseillers pédagogiques ;

- définition et suivi de l'éducation spécialisée ;

- définition et suivi de l'orient scolaire et professionnelle ;

- suivi de l'équipement et de l'utilisation des nouvelles technologies éducatives ;

- examens ;

- équivalences ;

- suivi de la formation continue des enseignants.

• *Direction de la gestion des écoles publiques* (préprimaire, primaire, intermédiaire)

gestion des postes ; préparation de la rentrée : gestion prévisionnelle des effectifs d'élèves et des postes ; préparation du budget (poste) ; contrôle des emplois délégués aux directions régionales ;

gestion des personnels ;

entretien et maintenance des écoles, location (?). (Ces problèmes n'ont pas été évoqué au cours de la mission). Ce bureau peut être supprimé si les attributions correspondantes sont confiées aux DR.

Dans cette hypothèse la carte scolaire 1er degré est confiée aux directions régionales pédagogiques.

• *Direction de la gestion des lycées publics.*

carte scolaire des lycées ,

gestion des postes ; préparation de la rentrée ; préparation du budget (poste) ; aspects réglementaires de la carte scolaire ;

gestion des personnels ;

entretien et maintenances des lycées ; location (?). (Problème non évoqué au cours de la mission).

• *Direction de l'enseignement privé (ou seulement Service de l'enseignement privé).*

La logique de fonctionnement de cette direction n'est pas modifiée du tout par les axes régissant les propositions de ce rapport. On peut concevoir de limiter à deux le nombre de bureau (un pour l'enseignement subventionné, un autre pour le contrôle de tous les autres établissements privés) au lieu de trois actuellement. Le contrôle des cursus des candidats aux examens des établissements privés de Beyrouth devrait être confié, comme pour les autres régions, à la direction pédagogique de Beyrouth.

Le choix entre une direction ou un service devrait être un choix politique. Administrativement un service suffit.

• *Cellule de gestion prévisionnelle.*

Cette cellule met en oeuvre le modèle de projection (élèves, postes) avec l'appui du CNRDP pour le compte des deux directions de gestion. Avec le support technique du CNRDP, elle établit à partir d'hypothèses étudiées avec ces directions (taux de passage, taux de redoublement, taux d'abandon, taux de passage privé → public et vice versa (?) taux d'entrée en préscolaire et primaire, etc.) des projections

nationales et régionales à un an (préparation de la rentrée) et à deux ans (éléments quantitatifs pour la préparation du budget).

Elle comprend un chef de service, deux spécialistes et une secrétaire.

57. La direction de l'administration commune.

Elle a en charge l'administration générale du ministère et les affaires financières du ministère ; elle exerce sa responsabilité pour toutes les directions générales qui composent le ministère (cf. "les grandes missions de l'administration").

Son titre pourrait être complété par "et des affaires financières". Son organisation pourrait être modifiée à la marge :

- pour gérer efficacement l'énorme effort de formation des administratifs, il faut créer un *bureau de la formation administrative et technique* (1 chef de bureau, 1 assistant et 1 secrétaire) : préparation de plan pluriannuel et annuel de formation ; négociation avec les opérateurs ; recherche d'intervenants ; gestion du budget de formation (budget Etat, donateurs) ; gestion du dispositif d'évaluation des résultats de la formation. Gestion des fonctionnaires envoyés en stage ou mission de formation au Liban ou à l'étranger.

Ce bureau a en charge l'ensemble des personnels travaillant dans les directions d'administration centrale et les directions régionales, qu'ils soient administratifs ou enseignants.

Par contre, il n'a pas en responsabilité la formation administrative des chefs d'établissements qui sont à la fois administratifs et pédagogues. Il est préférable de confier cette formation au CNRDP qui a déjà en charge la formation pédagogique des chefs d'établissements.

- Pour coordonner l'effort de modernisation de la gestion, il faut créer une structure permanente et spécialisée dans l'informatisation : *bureau de l'informatique de gestion et de communication* qui proposera un schéma directeur de l'informatisation des applications (nationales et régionales), pilotera les réalisations (ou réalisera lui-même s'il a les moyens), assurera la première maintenance des appareils et la petite maintenance des programmes (1 chef de bureau, au moins 4 assistants -1 par thème : élèves, postes/personnels, équipement, finances-, 1 secrétaire). Ce bureau qui travaillera avec le support financier de l'OMSAR (UCT) assurera en particulier la cohérence entre les différentes applications par la diffusion de nomenclatures adaptées et communes aux différentes applications.

Le rapport EMIS (F. Abillama - nov. 1998) a prévu « *cellule informatique d'appui au MENJS* ». Cette cellule n'est pas définie » ; *la définition de la mission de cette cellule et de l'instance la contrôlant* » fera l'objet de discussion. Le ministre doit accorder les moyens : un local et quatre à cinq techniciens. L'extrait consiste en « *l'établissement d'une instance de gestion et de référence, au centre de la communication indispensable à l'EMIS* ».

Il n'y a donc pas contradiction entre cette proposition et le rapport EMIS, mais au contraire précision. Pour l'analyse il faut distinguer :

les réalisations d'applications : CNRDP (unité informatique) et sociétés de service.

les exploitants : gestionnaires des directions (y compris statisticiens) ; l'éloignement des réalisations rend nécessaire un premier niveau de petite maintenance placé près des directions exploitantes.

la conception globale : confié au comité directeur de l'informatisation et des systèmes d'information (cf. infra) sur proposition du bureau de l'informatique.

Le bureau dont la création est préconisée a deux missions de base :

- . élaboration du schéma directeur et secrétariat du comité directeur ;
- . équipe de première maintenance. Cette équipe peut être physiquement éclatée outre les différentes directions ou au contraire localisée physiquement à la DAC.

Ultérieurement ce bureau pourrait avoir une troisième tâche, la conception de nouvelles applications, selon les évolutions du CNRDP.

- Ce bureau pourrait être situé à la DGEN. Mais son caractère horizontal (il peut aussi travailler pour la Jeunesse et les Sports ou d'autres directions générales) rend souhaitable son implantation à la DAC. Ceci peut aussi faciliter des évolutions ultérieure de la DGEN.

- Il serait enfin judicieux de séparer le bureau de la comptabilité de celui du budget. La cellule de gestion prévisionnelle de la DAC trouve naturellement sa place au sein de ce nouveau bureau du budget.

58. Une remarque sur les cellules de gestion prévisionnelle

Deux rapports avant celui-ci concluent à la nécessité d'implanter une cellule de gestion prévisionnelle :

. dans le cadre du projet 1.3, il est prévu une cellule de gestion et de planification du corps enseignant et administratif (CEA) avec 1 chef de bureau, 2 chercheurs, 1 opérateur. Son lieu d'implantation n'est pas précisé.

. dans le cadre du projet 1.2, il est prévu une unité chargée du modèle de simulation (avec les modules élèves, enseignants, recrutement, budget). Le rapport hésite sur le lieu optimal d'implantation (DGEN ? Direction Affaires communes ?) et propose que cette unité soit temporairement implantée à la comptabilité (Direction des affaires communes).

. rappelons que le CNRDP est en charge de la planification générale.

. la ligne de partage qui sous-tend les propositions faites dans ce rapport est la suivante :

- le CNRDP reste le responsable de la planification générale à moyen et long terme.

- les directions de gestion doivent avoir les moyens de maîtriser leur gestion (répartition de moyens à la rentrée, transferts ou recrutement d'enseignants, etc.) ce qui implique obligatoirement d'avoir un outil de gestion prévisionnelle. Cet outil peut -ou non- utiliser les mêmes modèles de simulation que le CNRDP, mais avec une finalité totalement différente, des horizons et des paramètres également différents.

- le CNRDP est centre de ressources pour les directions : à la demande des directions il apporte son concours technique.

- *à terme, la DGEN et la direction des affaires communes devraient avoir chacune une cellule de gestion prévisionnelle. Si les moyens susceptibles d'être affectés ne permettent la création que d'une seule cellule, il convient de l'implanter dans la DGEN. En effet, le travail sur les effectifs d'élèves et les enseignants est suffisamment avancé (statistiques disponibles en particulier) pour que les sous modules correspondants puissent être mis en oeuvre très utilement. Par contre, les données budgétaires (hors budget du ministère) sont extrêmement mal connues, et en l'état actuel tout exercice visant à établir des comptes prévisionnels de l'éducation serait voué à l'échec. Pour la stricte préparation du budget, la première urgence semble être de disposer d'un bon tableur afin de faire -et refaire- dans de bonnes conditions tous les tableaux nécessaires au budget.*

59. **La situation des équipements et les constructions.**

Au cours de la mission ce problème n'a pas été abordé. Aujourd'hui le CNRDP a la responsabilité de la définition des normes techniques dans ce domaine, normes définies en fonction de la pédagogie et des conditions d'hygiène et de sécurité. Il semble que ce soit le CDR qui ait la responsabilité de la construction proprement dite.

Les décisions de construction sont liées à la planification générale (volume des constructions, c'est-à-dire capacité d'accueil à mettre en place) et à la carte scolaire (implantation géographique de l'établissement).

Même si pour des raisons de préparation de la rentrée, les cartes scolaires 1er degré et 2ème degré sont confiés à la direction générale ou aux directions régionales, il semble nécessaire *de confier la relation avec le CDR au CNRDP* qui consultera les responsables de la carte scolaire avant toute décision.

Ce point est à étudier plus en détail.

Les directions régionales pédagogiques.

Il convient, dans l'esprit de leur création et de leur mise en place, de donner de réels pouvoirs et attributions à ces structures qui ne sont aujourd'hui que des structures-relais entre l'établissement scolaire et la direction générale.

60. - La première responsabilité à confier aux directions régionales est celle de l'élaboration de la carte scolaire ; cette responsabilité exclurait les lycées qui ne sont pas assez nombreux au niveau d'une région pour justifier ce travail de micro-planification. Pour les lycées, la direction régionale se bornerait à contrôler l'information fournie par les établissements à la direction générale et à indiquer l'environnement lié à la carte scolaire de l'enseignement de base.

- Cette maîtrise de la carte scolaire ne sera que progressive ; dans un premier temps elle sera surtout orientée vers la préparation de la rentrée avec la décision éventuelle d'ouverture/fermeture de classe et la répartition des moyens (postes) d'enseignement entre les écoles. Cela suppose la maîtrise de l'information statistique au niveau de la direction régionale. Il est rappelé que c'est la direction régionale qui doit envoyer les statistiques au CNRDP et non le CNRDP qui renvoie les données à la direction régionale. Cela suppose aussi que les directions régionales, avec l'appui du CNRDP, établissent chaque année des prévisions d'effectifs d'élèves à horizon de deux ans. C'est en effet la connaissance du terrain qui permettra au directeur régional de fournir les meilleures hypothèses ; c'est également lui qui en assurera les conséquences.

- Il y aurait alors création d'un *bureau des statistiques et de la carte scolaire*.

Cela mettrait fin à l'anomalie qui fait que ce sont les écoles normales qui sont le relais pour les statistiques.

- Pour permettre à l'administration d'organiser la rentrée dans les meilleures conditions possible, il est indispensable de *rendre obligatoire une préinscription* pour les nouveaux entrants ou les élèves qui changent d'écoles. Elle devrait avoir lieu dans le courant du deuxième trimestre scolaire.

- En ce qui concerne la question des mutations/transferts pour les personnels de l'enseignement de base, il est trop tôt pour l'envisager. En l'état actuel de l'administration, il est préférable qu'elle reste à l'administration centrale.

61. - Mais le pouvoir d'autoriser les écoles à recruter des maîtres contractuels doit être donné pleinement au directeur régional dans le cadre d'une dotation globale qu'il ne doit pas dépasser. C'est le complément du pouvoir de répartition des postes dans les écoles. On peut mentionner que la direction générale peut conserver un certain crédit pour des contractuels afin de pouvoir intervenir en cas d'erreurs graves des directeurs régionaux, ou de situations imprévisibles. Les crédits sont délégués par l'administration centrale en fonction des besoins (postes) non couverts après que celle-ci ait décidé des transferts.

- Il y aurait alors création d'un *bureau de la gestion des postes*.

62. - Le directeur régional reçoit délégation pour la gestion événementielle des enseignants (congrés annuels, formation...).

63. - Dans le domaine de l'animation pédagogique il a autorité sur les conseillers pédagogiques qui restent sous l'autorité fonctionnelle de la direction générale qui adresse de façon globale ses instructions dans ce domaine.

64. - En tant que représentant local du ministre, il exerce une autorité administrative complète sur les chefs d'établissement. En particulier il a la responsabilité de la notation/évaluation administrative des chefs d'établissement. Cette évaluation s'exerce a posteriori sur les résultats obtenus par le chef d'établissement ; elle n'est donc pas contraire à l'autonomie de l'établissement et au contraire la permet. Elle complète l'évaluation faite par l'Inspection.

65. - L'étude de la charge de travail n'a pas été faite. On peut toutefois s'étonner de l'importance prise par le contrôle pour les examens des candidatures des élèves des établissements privés : vérifier la totalité de la scolarité ne semble pas apporter une grande valeur ajoutée. Ne peut-on se limiter à vérifier l'inscription dans l'année de l'examen ? Une économie importante de main d'oeuvre pourrait être ainsi faite.

- L'effort principal à faire pour permettre aux directions régionales de travailler, porte avant tout sur la qualité et la formation des personnes et non sur leur nombre qui semble pour le moment suffisant. Comme pour le ministère, il faut augmenter le nombre d'administratifs et diminuer d'autant le nombre d'enseignants travaillant dans l'administration. Il faut assurer à tous des formations techniques indispensables. Pour les enseignants, il faut mettre sur pied des formations administratives. Ces points sont traités dans le rapport relatif à la formation.

66. - Le système actuel pour les crédits de fonctionnement de la direction régionale (cf. annexe n°11) est à revoir. Le directeur régional doit disposer de l'ensemble de ses crédits de fonctionnement :

. il doit présenter un budget ;

. une fois ce budget accepté par l'administration centrale, il l'exécute sous le contrôle de l'Inspection des Finances et la tutelle de la direction des affaires communes et financières.

- La question de l'origine de ces fonds doit être tranchée : crédits budgétaires ou ponction sur le montant global de la CES. Si on peut trouver normal que les parents participent au financement du fonctionnement de l'école, on ne peut qu'être surpris qu'ils doivent prendre en charge -en totalité ou en partie- le fonctionnement des structures administratives !

- Le budget moyen (à moduler selon les régions par exemple à cause des consommations de fluides : chauffage) est au minimum de 35.000.000 LL (cf. annexe n°10).

67. **Les directeurs d'école.**

- L'orientation de l'action en ce domaine est définie par le rapport établi par le consultant Robert Lamb dans le cadre du projet des écoles pilotes (sous-composante 1.4 : améliorer la gestion des écoles).

- Il semble que trois mesures pourraient être mises en place et généralisées immédiatement :

. confier au chef d'établissement la notation/évaluation administrative des enseignants (assiduité, participation à la vie de l'établissement,...) ; cette évaluation compléterait celle de l'inspection (évaluation "pédagogique").

. augmenter le plafond des dépenses qu'il peut faire dans le cadre de caisse des écoles, avec l'avis du conseil d'établissement.

. confier au chef d'établissement le pouvoir de proposer au directeur régional, dans des cas graves de faute ou de services non assurés, une suspension temporaire de salaires. Le directeur général transmettrait avec son avis cette décision à la direction générale qui procéderait à la suspension.

68. Au total, la structure à mettre en place d'ici un an à l'administration centrale serait la suivante (cf. annexe n°9) :

Direction générale de l'enseignement scolaire.

Direction de l'action éducative et des examens.

bureau des conseillers pédagogiques et de la formation continue des enseignants.

bureau de l'éducation spécialisée.

bureau de l'orientation scolaire et professionnelle (à créer plus tard).

bureau des nouvelles technologies éducatives (au début un chargé de mission suffit).

bureau des examens.

bureau des équivalences.

Direction des écoles publiques.

bureau de la gestion des postes.

bureau de la gestion des personnels.

bureau de l'entretien et de l'équipement des écoles.

Direction des lycées publics.

bureau de la gestion des postes/carte scolaire des lycées.

bureau de la gestion des personnels.

bureau de l'entretien et de l'équipement des lycées.

Service de l'enseignement privé (ou Direction).

bureau des établissements subventionnés.

bureau de tutelle des établissements privés.

Unité de gestion prévisionnelle (ultérieurement Service).

Direction de l'administration générale et des affaires financières.

bureau de l'administration générale et des affaires juridiques

bureau de la formation administrative et technique.

bureau de l'informatique de gestion et de communication.

bureau du budget et de la gestion prévisionnelle.

bureau de la comptabilité.

bureau des personnels (y compris prévisionnelle).

bureau du fonctionnement de l'administration centrale.

En ce qui concerne les directions régionales, il semble plus opératoire de laisser les directeurs régionaux organiser leurs structures. L'expérience montre que pour l'essentiel ils décalquent les structures de l'administration centrale ; mais ils peuvent aussi mettre ainsi l'accent sur une spécificité de leur région.

LES INSTANCES DE COORDINATION.

La pratique de l'horizontalité n'est guère répandue dans l'administration de l'éducation ; cette coordination est pourtant indispensable à l'efficacité de l'administration. On peut mentionner qu'une des réussites du CNRDP est d'avoir su créer et animer, dans le domaine de la conception des programmes et de la fabrication des manuels, différentes structures de ce type.

Le rapport propose, pour les domaines les plus prioritaires de l'action de l'administration, et seulement lorsqu'il le juge indispensable afin d'éviter les comités inutiles qui font perdre beaucoup de temps, la création de quatre structures de coordinations.

69. Le comité de planification.

Présidé par délégation du ministre par le président du CNRDP, il débat et arrête les propositions qui seront faites au ministre dans les domaines suivants :

- les grandes lignes de la politique éducative du Liban ;
- les politiques éducatives spécifiques ;
- les politiques vis-à-vis des enseignants ;
- le développement quantitatif et qualitatif du système ;
- la programmation des constructions.

Ce comité comprend, outre son président, le directeur général de l'éducation nationale, le directeur des affaires communes et du budget, le directeur de l'enseignement supérieur, le directeur de l'enseignement technique et professionnel, deux directeurs pédagogiques régionaux. Le CDR est invité en tant qu'observateur. Le secrétariat de ce comité est assuré par le CNRDP.

Ce comité n'a pas du tout les mêmes attributions que le comité actuel similaire du CNRDP qui n'a en charge que la planification de la réforme.

70. Il serait également très utile de créer *une commission de la planification* plus large que le comité correspondant qui donnerait un avis dans ces domaines. Outre les représentants de l'administration, elle associerait les différents responsables publics et privés de l'éducation et de la formation : président de l'université libanaise, représentant des différents enseignement privés, représentant des familles, des chefs d'entreprises, etc.

71. Le comité de la rentrée scolaire.

Présidé par délégation du ministre par le directeur général de l'éducation nationale, il arrête les procédures de préparation de la rentrée ; il assure le suivi et la coordination des opérations menées par chaque direction.

Il comprend, outre son président, le directeur de la gestion des écoles publiques, le directeur de la gestion des lycées publics, le directeur de l'enseignement privé le président du CNRDP ou son représentant, deux directeurs régionaux, deux directeurs d'écoles, deux proviseurs de lycée. Le responsable du système d'information statistique (CNRDP), les chefs de bureau responsable des prévisions d'effectifs à court terme, de la répartition des postes et des transferts de personnels participent également.

Le secrétariat de ce comité est assuré par la DGEN. Ce comité se réunit six à huit fois dans l'année avec des réunions plus fréquentes entre novembre et avril.

72. Le comité directeur de l'informatisation et des systèmes d'information.

Présidé par la délégation du ministre par le directeur des affaires communes, il a la responsabilité de la politique d'informatisation administrative.

- politique générale de l'informatisation ; élaboration d'un schéma directeur centré sur les applications.

- conséquences pour les équipements et les personnels informaticiens.

- cohérence des applications de gestion : définition des nomenclatures à utiliser ; répertoire national des établissements.

- cohérence applications de gestion/système d'information (EMIS).

Il comprend, outre son président, l'ensemble des directeurs de l'administration centrale, deux directeurs régionaux, deux chefs d'établissement, le responsable du système d'information statistique (CNRDP). L'OMSAR est invité comme observateur.

Ce comité se réunit une fois par an ; il peut créer des groupes techniques pour chacune des applications à informatiser. Le secrétariat de ce comité est assuré par le bureau de l'informatique de gestion et de communication.

73. Le comité de la formation administrative.

Présidé par délégation du ministre par le directeur des affaires communes, il assure la définition et le suivi de la politique de formation administrative. Il est compétent pour la formation de l'ensemble des personnels qui travaillent dans les différentes directions centrales ou régionales.

- approbation des orientations générales et d'un plan pluriannuel de formation préparé par le bureau de la formation administrative.

- approbation du programme annuel de formation.

- examen du bilan annuel de la formation administrative.

Ce comité comprend, outre son président, l'ensemble des directeurs centraux, deux directeurs régionaux, le chef du bureau de la formation administrative et technique qui en assure le secrétariat. La fonction publique y participe en tant qu'observateur.

Ce comité peut, bien sûr, couvrir la direction générale de la Jeunesse et des Sports et éventuellement les directions de l'enseignement supérieur et de l'enseignement technique et professionnel.

MESURES INSTITUTIONNELLES ET CALENDRIER

74. La logique voudrait que l'on définisse d'abord les directions et services, puis les bureaux ou unités. Mais cela risquerait de retarder énormément l'ensemble de l'opération. Pour ne pas être trop optimiste et sans compter sur une forte priorité gouvernementale donnée à l'éducation, il faut compter trois à six mois pour modifier les directions (loi) et un à deux mois pour les bureaux (décret), une fois que le ministre a fait ses choix.

La création des comités horizontaux relèvent d'une décision ministérielle : La participation, dans certains comités, de personnes extérieures au ministère de l'éducation, en tant qu'observateur (Fonction Publique, CDR, OMSAR), peut poser problème dans le cas d'une création de ces comités par arrêté ministériel. On peut alors, dans un premier temps inviter ces institutions à envoyer un observateur ; dans un deuxième temps on élabore un texte interministériel.

75. Le calendrier pourrait alors être le suivant :

1er trimestre année 1 : Discussion du rapport.

Elaboration des variantes.

Choix généraux du Ministre.

2^{ème} trimestre année 1 : Annonce des choix du ministre.

Mise en place du comité de planification (arrêté).

Mise en place du comité de la rentrée scolaire (arrêté).

Mise en place de la cellule de gestion prévisionnelle (arrêté).

Actions de communication interne.

3^{ème} trimestre année 1 : Nouvelle organisation des directions (Loi).

Organisation de bureaux à l'intérieur des directions (Decret).

Mise en place du comité de formation (arrêté).

Mise en place du comité directeur de l'informatisation et des systèmes de gestion (arrêté).

Nouveaux pouvoirs pour les directeurs régionaux pédagogiques.

Nouveaux système pour les crédits de fonctionnement des DRP.

Compte tenu de l'état d'esprit il ne faut envisager aucune mise en place informelle de structures administratives.

LES RISQUES ET LES CONDITIONS DE LA REUSSITE

76. Les risques essentiels sont les suivants :

- Réorganisation de l'administration de l'éducation retardée par une réflexion générale au niveau du gouvernement ; cela peut toucher l'organisation des directions régionales pédagogiques et l'administration centrale par le biais de la "décentralisation administrative". Les forces habituelles de résistance au changement peuvent aussi invoquer la nécessité de réorganiser toute l'administration libanaise, la charge de travail de la Fonction publique ou de l'OMSAR dans le cadre de cette réorganisation générale.

- Un autre frein pourrait être une mauvaise interprétation de cette réorganisation par le CNRDP qui estimerait qu'il perd certains pouvoirs.

- Mais le plus grand risque réside dans le manque de compétences en terme d'animation du travail administratif, de management de projets, d'habitudes de travailler en équipe. Le choix des responsables (directeurs nationaux et régionaux, chefs de bureau) devient alors primordial. Ce sont eux qui feront fonctionner la structure qui est faite pour faciliter la prise de responsabilités mais ne peut se passer de responsables de qualité.

77. Les conditions de la réussite sont alors :

- Obtenir, au niveau du travail législatif et réglementaire, une certaine priorité.

- L'engagement, lors de la négociation du projet, de procéder rapidement et indépendamment de l'ensemble de l'administration, à une réorganisation et à une explicitation des fonctions. Pour le découplage de la réorganisation de l'administration de l'éducation d'avec le reste de l'administration libanaise, si cela était une contrainte imposée au ministère, on peut faire valoir que l'état de l'administration de l'éducation est plus mauvais que celui de l'ensemble de l'administration (cf. des discussions avec la Fonction Publique).

- En ce qui concerne le CNRDP, le ministre doit clairement indiquer à cet établissement public ce qu'il attend de lui. Ce rapport se situe dans l'optique d'une clarification des rapports entre le CNRDP et la DGEN pour en faire les deux pôles forts sur lesquels s'appuiera le ministre. Au moins à moyen terme une autre optique n'est pas à exclure.

- Le choix des responsables doit devenir une politique forte du Ministre (cf. mesures complémentaires). A court terme, il est indispensable d'avoir aux postes "clés" des hommes motivés et compétants.

- Les structures sont des organismes vivants et un certain nombre de contraintes n'ont peut-être pas été bien cernées. Pour les deux années de la mise en place de la réorganisation, il semble utile de prévoir un appui au Cabinet du ministre sous la forme de deux missions d'un consultant international (dix jours environ) à titre de conseil du Cabinet et de "regard externe" préalable à la décision en particulier en cas d'arbitrage.

- La réussite repose aussi sur l'adhésion des agents de l'administration. Le doute qui ronge aujourd'hui l'administration doit être combattu. Il faut au départ réussir quelques opérations "exemplaires" et organiser autour de ces actions et des axes de rénovation, choisis par le ministre, une campagne de communication interne.

MESURES COMPLEMENTAIRES

Dans les propositions ci-dessus, l'accent est mis sur quelques grandes fonctions indispensables pour assurer le bon fonctionnement de l'administration et sur la mise en place d'instances de coordination qui font aujourd'hui cruellement défaut.

On peut les compléter par quelques mesures d'inégales importances mais qui sont des signes forts de la volonté ministérielle.

78. - le recrutement des hommes et des femmes. Outre ce qui a été écrit sur le choix des directeurs régionaux, il convient de mettre en place une réglementation pour le choix des chefs d'établissement : une commission nationale doit être mise en place pour proposer au ministre une liste d'aptitude de personnes compétentes pour exercer cette fonction ; cette commission travaillerait à partir de critères objectifs de sélection définis par un acte réglementaire.
79. - la promotion des meilleurs. Il conviendrait d'examiner, et éventuellement de modifier, les statuts afin de permettre la promotion à la catégorie supérieure des meilleurs agents. Ceci est valable pour les personnels administratifs mais pourrait aussi être appliqué aux techniciens et spécialistes (par exemple : passage de spécialiste adjoint à spécialiste).
80. - les chefs de bureau, à l'éducation nationale, manquent de collaborateurs de qualité. Il conviendrait d'étudier la possibilité de dissocier la fonction de chef de bureau avec le grade de 3ème catégorie : il y aurait ainsi de jeunes fonctionnaires de 3ème catégorie non chefs de bureau. Cela permettrait également d'avoir des chefs de bureau plus opérationnels, choisis parmi les fonctionnaires de 3ème catégorie après environ deux ans d'expérience.
81. - dans la mesure où la direction générale de l'éducation n'est pas membre du conseil des spécialistes qui est en fait le conseil d'administration du CNRDP, il convient de donner à la direction générale de l'éducation nationale la possibilité de faire faire un certain nombre d'études correspondant à ses besoins. Le directeur général devrait disposer d'une ligne de crédits pour financer ces études qui seraient alors sous-traitées au CNRDP par une convention passée entre la direction générale et l'établissement public qu'est le CNRDP, voire sous-traitées à l'extérieur.

Il faut ici rappeler que le CNRDP devrait avoir un vrai conseil d'administration ou siège l'administration et les représentants des chercheurs/spécialistes. Cela serait vrai même si le CNRDP n'était essentiellement

qu'un établissement national de recherche ; cela est encore plus vrai avec les missions d'administration qu'exerce le CNRDP.

LES COÛTS

82. Le rapport préconise un certain nombre d'actions visant à mettre en place des nouvelles unités administratives (bureau de la formation administrative et technique, cellule de gestion prévisionnelle, bureau de l'informatique de gestion et de communication) ; par ailleurs, il propose une organisation différente pour l'exercice des fonctions actuelles. L'hypothèse de base est que dans la majorité des cas, ces mesures ne comportent ni coûts de mise en place, ni coûts récurrents :

- . les coûts de mise en place sont essentiellement des coûts de formation, ils figurent dans le deuxième rapport. Il faut toutefois ajouter le coût du consultant externe pour le suivi de la mise en place.
- . les coûts récurrents sont, sauf les exceptions ci-dessous, nuls : les locaux utilisés et les personnels affectés sont ceux qui existent déjà. En ce qui concernent les frais de fonctionnements des comités dont la création est proposée, il est admis que ceux-ci fonctionnent comme des groupes de travail administratif et ne donnent donc lieu à aucun complément de rémunération. Il faut seulement prévoir, le cas échéant, les indemnités de déplacement des chefs d'établissement ou des directeurs régionaux.
- . le poste de directeur de l'action éducative et des examens n'est pas à créer, il existe actuellement comme directeur de l'orientation (occupé par M. N. JAMMAL) ; il se substitue donc à ce dernier par redéfinition des fonctions. A l'intérieur de cette direction, il n'y a pas urgence pour créer tous les bureaux, à l'exception du bureau des conseillers pédagogiques et de la formation continue des enseignants et du bureau de l'éducation spécialisée. Les autres fonctions peuvent être assurées par des chargés de mission.

83. Les coûts récurrents.

- Création de postes budgétaires.

- . 3 postes de chef de bureau (3 à la DAC : formation, informatique, budget ; à la DGEN : conseillers pédagogiques et éducation spécialisée)
soit (12.000 USD/an x 5) 60.000 USD/an.
- . 1 poste de directeur (Service de la gestion prévisionnelle)
soit 15.000 USD/an
- . 2 postes "spécialiste" pour la cellule de gestion prévisionnelle (DGEN)
soit (12.000 USD/an x 2) 24.000 USD/an.

L'hypothèse retenue ici est qu'on ne crée pas pour le moment la cellule de gestion prévisionnelle de la Direction des affaires communes (donc pas de création de postes de spécialistes pour la DAC).

les quatre assistants du bureau de l'informatique de gestion et de communication, l'assistant du bureau de la formation, sont recrutés parmi les enseignants travaillant à l'administration centrale après tests de sélection et formation.

les personnes chargées dans chaque DRP de la première maintenance des appareils et des applications sont recrutées parmi les personnels existants.

- Le fonctionnement.

les locaux nécessaires sont pris sur le stock existant ;

aucun crédit spécial de fonctionnement excepté pour le bureau de la formation (cf. rapport correspondant) (pour mémoire 13.300 USD/an) ;

les crédits de fonctionnement et d'équipement de la cellule de gestion prévisionnelle sont prévus dans le document de projet de Th. ELHACHEM (sous composante 1.3)

les crédits de fonctionnement pour l'informatisation du système d'information sont prévus dans le rapport EMIS.

crédits de fonctionnement des directions régionales pédagogiques soit
(35.000.000 LL x 6) 130.000 USD/an.

- Le coût de la création éventuelle d'un bureau de la formation administrative et technique au CNRDP n'est pas pris en compte.

84. Les coûts de mise en place.

2 missions de consultant international : fois dix jours.

(voyage et séjour : 5.000 USD ; salaire 6.000 USD) x 2 22.000

USD

85. Récapitulation des coûts récurrents (par an)

5 chefs de bureau	60.000 USD
1 directeur	15.000 USD
2 postes de spécialistes	24.000 USD
fonctionnement DRP	130.000 USD
fonctionnement bureau formation (p.m.)	
fonctionnement cellule gestion prévisionnelle (p.m.)	
fonctionnement EMIS (p.m.)	

CONCLUSION

86. Si l'analyse de la situation a pu être menée avec les responsables concernés, il n'a pas été possible dans le cadre de la mission de discuter les propositions avec ces mêmes responsables. Il convient donc que le ministre se saisisse de ces propositions, les examine à la lumière de ces propres orientations et prenne le plus rapidement possible les mesures correspondant à ses choix.

Les choix d'organisation sont multiples ; l'organisation proposée n'est donc pas la seule qui puisse fonctionner. Mais quelle que soit l'organisation retenue, il faut que soit traitée dans la clarté et la responsabilisation des agents les grandes fonctions suivantes :

- la planification quantitative ;
- la répartition des moyens d'enseignements et la préparation de la rentrée ;
- la formation administrative et technique des personnels de l'administration.

La plus grande attention doit être apportée au travail horizontal et aux modalités de coordination ainsi qu'à la communication du ministre avec son administration.

LISTE DES ANNEXES

- n°1 Annexe bibliographique
- n°2 Liste des personnes rencontrées
- n°3 Les composantes du PEG
- n°4 Organigramme du ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports
- n°5 Tableau statistique des personnels du ministère par direction, bureaux et par catégorie
- n°6 Organigramme et attributions générales du CNRDP
- n°7 Description du processus de préparation budgétaire (extrait rapport F. Abillama)
- n°8 Proposition d'organigramme de la DGEN (OMSAR)
- n°9 Proposition d'organigramme pour la DGEN
- n°10 Budget minimal d'une direction pédagogique (hors loyer)
- n°11 Le système actuel pour le financement du fonctionnement des directions régionales

Annexe 1

Bibliographie

La restructuration du système éducatif libanais (CNRDP ; volume 2), Octobre 1995.

Présentation du projet d'éducation générale (PEG), Octobre 1998.

Rapports pour la phase préparatoire du PEG :

Rationalisation de la gestion des ressources humaines, Georges YOUNES, consultant, Août 1998.

Sous-composante 1.1. EMIS, Fared ABILLAMA, consultant, Novembre 1998.

Sous-composante 1.2. Programme des besoins et des moyens en vue d'une gestion budgétaire et financière améliorée, Farid ABILLAMA, consultant, Octobre 1998.

Sous-composante 1.3. Etude de la rationalisation de la gestion des ressources humaines dans le secteur de l'enseignement public (Doc. n°2) par Thérèse EL HACHEM TARABAY, consultant, Octobre 1998.

Sous-composante 1.3. Document de projet (Doc. n°2) par Thérèse EL HACHEM TARABAY, consultant, Novembre 1998.

Sous-composante 3.1. Formation des enseignants par Marc GEBLER et Samir HOYEK, consultants, Novembre 1998.

Rapports provisoires

Schools of excellence by Robert LAMP, Décembre 1998.

Examination system an Evaluation in Libanon by David CARROLL, Novembre 1998.

Inspection an Counselling by MACCLELAND, Décembre 1998.

Autres rapports.

La mise en place et le fonctionnement d'une unité d'évaluation, par G. HENRY, consultant UNESCO.

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

Cabinet du Ministre

Chaffic MOUALLEM, Directeur du Cabinet

DGEN

Nicolas JAMAL, Directeur général

Elie SEMAHA, Directeur enseignement primaire

Toupic HOMSIÉ, Directeur enseignement secondaire

Elie HARB, Directeur du secteur privé

Imad ACH'AR, Chef du bureau (enseignement privé)

Administration commune

Youssef DIA, Directeur

Salam YOUNES, Chef de bureau (personnel)

H. ARZOUNI, Chef de bureau (comptabilité)

Directeur régionale

Emile MACARON, Directeur régional

CNRDP

Mounir Abou ASSALI, Président

Kamal STEPHAN, Conseiller

Youssef SADER, Chef de bureau (recherche pédagogique)

Hassan JAMAA, Unité planification

Milad NAIM, Unité statistiques

Hanane MENHEM, Unité projet

Nizar GHARBI, Chef de bureau (formation)

Georges YOUNANE, Formation

Assaad YOUNES, Chef de bureau (équipements et outils pédagogiques)

Marcelle KHORASSANDJIAN, Conseil académique, chef du département français

Narval SARKIS, Manuels scolaires

Autres institutions

Edmond OSTA, Directeur général. Fonction publique

Assad DOUMET, Chef gestion du personnel. Fonction publique

Hali SCHEHKEIBI, Chef du service formation. Fonction publique

Swhail FARAHA, Ministère d'état de la réforme administrative. OMSAR

Hamid ISBER, OMSAR

.../...

Annexe 2 (fin)

Consultants

M. SALAME, UNESCO

Robert LAMB, World Bank (sous composante 1.4)

Dr. Mc CLELLAND, Word Bank (sous composante 3.3)

PROJET D'EDUCATION GENERALE (PEG)

Les Composantes du PEG

COMPOSANTES ET SOUS-COMPOSANTES DU PEG	OBJECTIFS SPECIFIQUES
1 GESTION & DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL	
1.1 Mettre en place un Système d'Information pour la Gestion de l'Education (SIGE - EMIS)	<ul style="list-style-type: none"> a) Soutenir les activités du CNRDP destinées à fournir les données nécessaires aux planificateurs, gestionnaires et responsables du secteur éducatif. b) Renforcer les capacités des départements concernés au MENJS et au CNRDP à l'usage de données relatives au secteur éducatif en tant que support à la gestion, l'analyse, la planification et à la prise de décision. c) Soutenir l'effort de décentralisation du processus de collecte de données auprès des autorités régionales. d) Investir les autorités régionales de responsabilités de gestion et de planification.
1.2 Programmer les besoins et les moyens en vue d'une gestion budgétaire et financière améliorée	<ul style="list-style-type: none"> a) Optimiser la gestion budgétaire et financière du secteur éducatif public. b) Donner à la préparation des budgets un cadre pluri-annuel. c) Mettre en place un modèle de prévision articulant les projections des flux d'élèves, et les besoins en capital et en fonctionnement pour l'absorption de ces flux.
1.3 Amorcer la rationalisation de la gestion du personnel enseignant dans l'enseignement de base	<ul style="list-style-type: none"> a) Etudier les différentes facettes (surplus et manque) du personnel enseignant. b) Mettre en place un plan d'action en vue de l'amélioration/rationalisation de la gestion du personnel enseignant.
1.4 Améliorer la gestion des écoles-projet écoles pilotes	<ul style="list-style-type: none"> a) Améliorer la gestion administrative et pédagogique au niveau de l'école en s'appuyant sur les directeurs d'établissements. b) Faciliter et accroître la participation des parents et de la communauté concernant les questions relatives à l'éducation et à la vie scolaire. c) Favoriser la création et l'innovation de programmes répondant aux besoins éducatifs au niveau local.

2 EGALITE D'ACCES

2.1 Remplacer, construire et agrandir des écoles

- a) Agrandir les écoles afin de répondre aux demandes.
- b) Construire les écoles conformément aux normes architecturales requises par les nouveaux curricula.

2.2 Fournir les écoles en équipement scolaire

Fournir les écoles ciblées par le projet en équipement scolaire requis par les nouveaux curricula.

2.3 Eliminer les obstacles financiers à l'éducation de base

- a) Evaluer l'impact des conditions socio-économiques sur la scolarisation et les acquis scolaires.
- b) Mesurer la capacité des écoles à pourvoir une éducation de base obligatoire pour tous en termes d'infrastructure, d'équipement et de personnel.

3 QUALITE & EFFICACITE

3.1 Intensifier la formation initiale et continue des enseignants (présentielle et à distance)

- a) Quantifier les besoins en formation initiale et continue.
- b) Développer et opérationnaliser une stratégie de formation des maîtres.
- c) Etablir les conditions et introduire la formation continue à distance au Liban.

3.2 Renforcer les capacités des cadres administratifs dans le domaine de l'éducation et faire un bilan de la structure du Ministère de l'Education Nationale

- a) Déterminer les besoins en ressources humaines et en formation nécessaires à une gestion efficace de l'administration et de la réforme du système éducatif.
- b) Développer et mettre en place un plan de formation destiné à renforcer les qualifications du personnel concerné.
- c) Evaluer l'organisation et le fonctionnement actuels de l'administration du Ministère de l'Education Nationale.
- d) Identifier les fonctions nécessaires au bon fonctionnement de l'administration de l'éducation.

3.3 Clarifier les fonctions et renforcer les capacités de l'inspection, des conseillers pédagogiques et de l'orientation pédagogique

- a) Définir le statut, le rôle et la fonction de l'inspection, des conseillers pédagogiques et de l'orientation pédagogique.
- b) Renforcer les compétences des groupes ciblés.

3.4 Améliorer les examens et l'évaluation

- a) Préparer et mettre en place un plan d'action pour l'organisation d'un système d'examen conforme aux nouveaux programmes et pour consolider des structures adéquates.
- b) Promouvoir l'institutionnalisation d'un système d'évaluation.

3.5 Fournir les écoles en matériel pédagogique

Fournir les écoles ciblées par le projet en matériel pédagogique requis par les nouveaux curricula.

3.6 Introduction de nouvelles technologies

- a) Faciliter la mise en place progressive de laboratoires d'informatique dans les écoles publiques.
- b) Promouvoir l'informatique en tant qu'outil d'apprentissage.

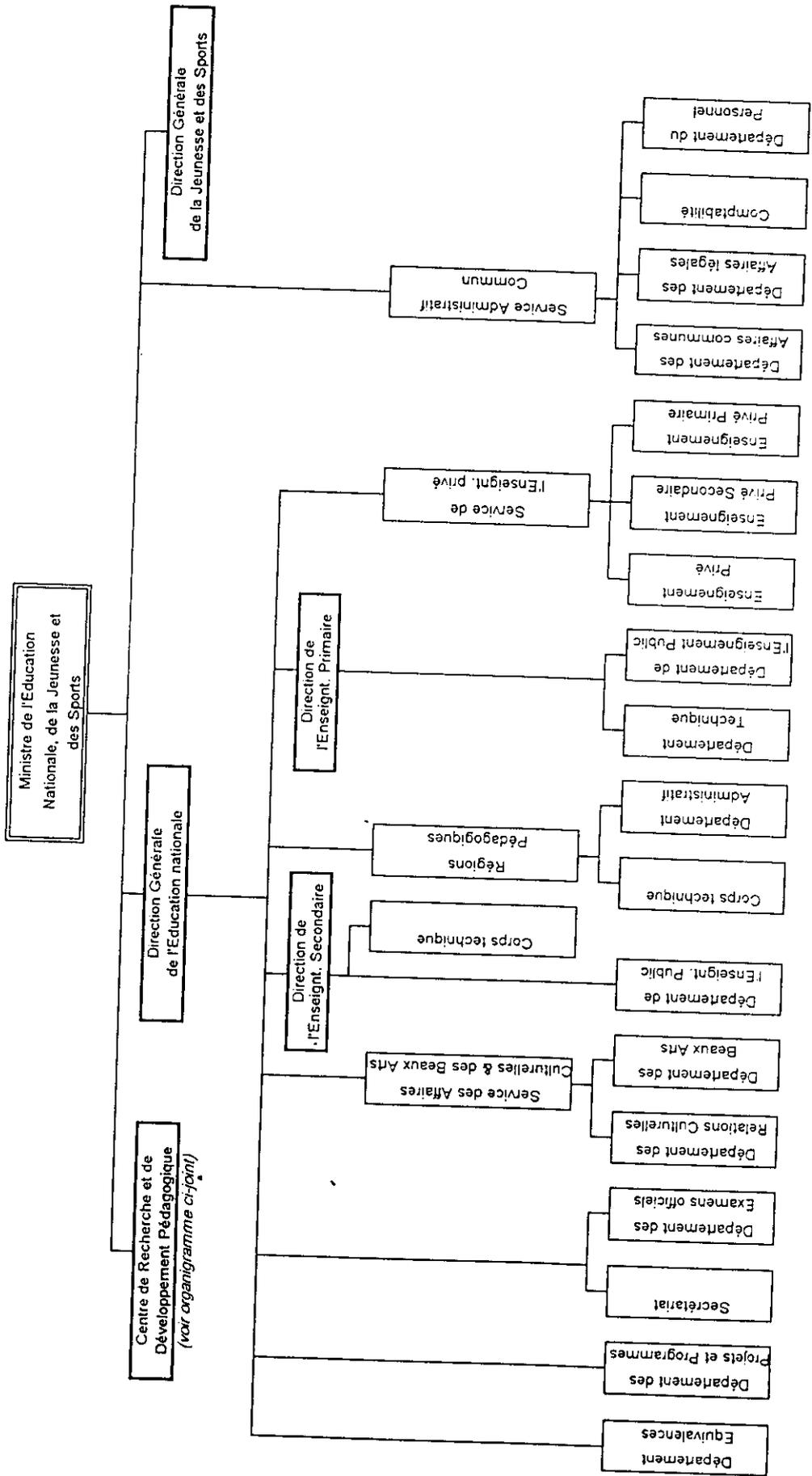
4 EXECUTION DU PROJET

Mettre en place une unité de coordination

Assurer l'exécution du projet par le biais d'une Unité de Coordination des activités.

REPUBLIQUE DU LIBAN
ORGANIGRAMME

DU
MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS



Annexe 5

Personnel du Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports
par direction et par catégorie

Directions	Administratifs (nombre)			Enseignants	Contractuels	Total
	1ère, 2, 3 Catégorie	Autres	Sous-Total			
Direction Générale de l'Éducation Nationale	1	4	5	2		7
Catégories	1 2 3					
Direction de l'Enseignement Primaire	1	4	5	28		33
Direction de l'Enseignement Secondaire	1 1	5	5	21		26
Direction de l'enseignement privé	1 1	6	6	27		33
Direction des affaires culturelles et artistiques	1	1	2	8		10
Départ. des Examens		1	1	16		17
Secrétariat/ cabinet	2	5	5	9		14
Départ. des Projets et Programmes	1		1	2		3
Départ. des Equivalences		1	1	12		13
Orientation et Conseillers Pédagogiques*	1	1	1	3		4
Palais de l'UNESCO	1	1	1	2		3
Sous-total 1	11	29	33	130		163
Direction de l'Administration Commune						
Directeur	1		1			1
Départ. des Affaires Légales				5		5
Départ. de la Comptabilité	1		1	25		26
Départ. du Personnel	1		1	26		27
Administration Générale	1		1	9		10
Sous-total 2	4		4	65		69
Direction Générale de la Jeunesse et des Sports						
CNRDP						
Total						

* Actuellement le Directeur Général occupe aussi cette fonction. C'est pourquoi, il n'a pas été ajouté au total de la colonne.

ANNEXE 5 (suite)

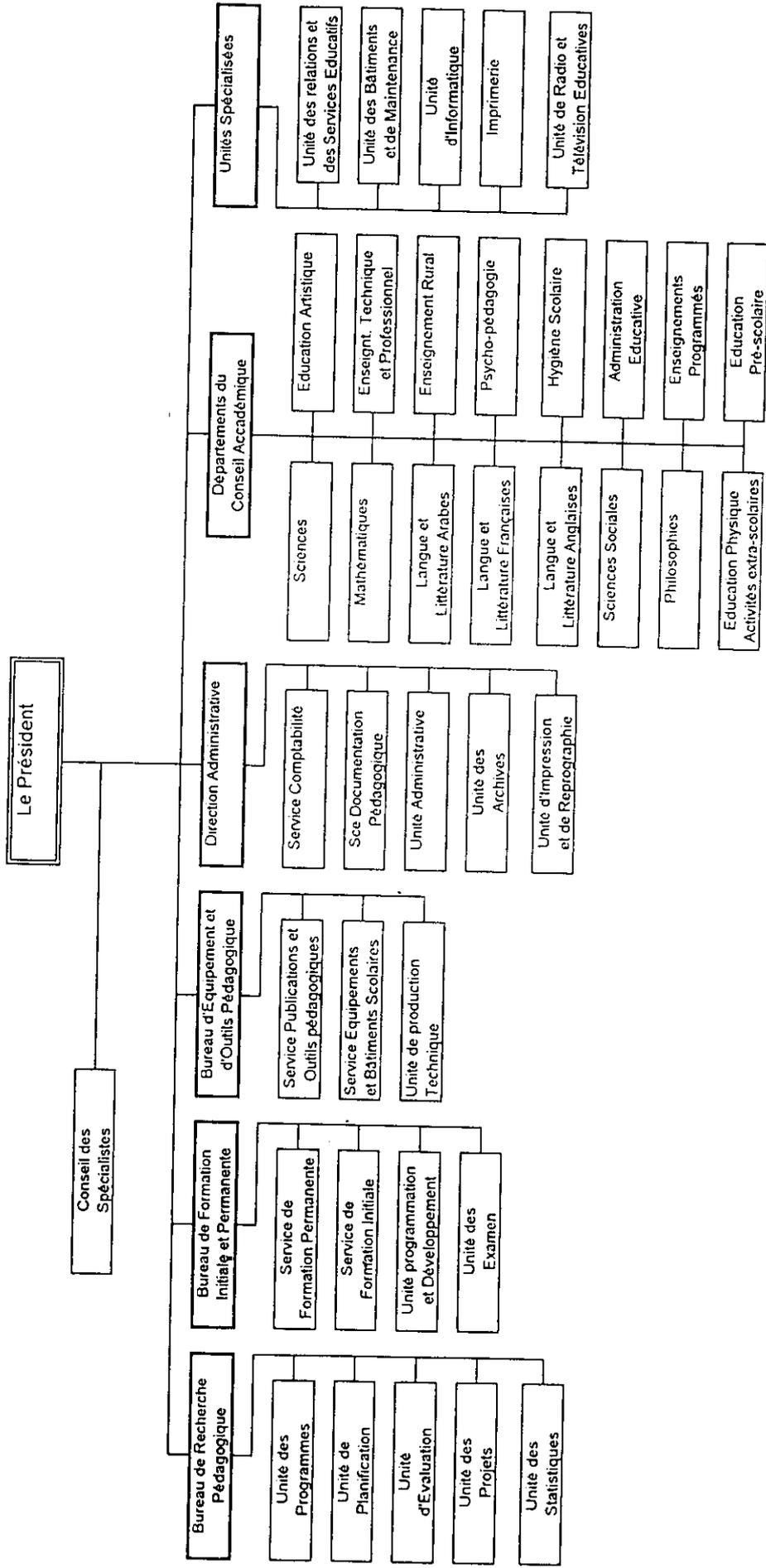
Personnels permanents par service et par catégorie.

	Administratif		Techniques		Enseignants	Total
	1, 2, 3 ^e cat.	4, 5 ^e cat.	1, 2, 3 ^e cat.	4, 5 ^e cat.		
Direction générale éducation nationale						
Direction/secrétariat/cabinet	3	9			11	23
enseignement primaire	1	4			28	33
enseignement secondaire	2	5			21	28
enseignement privé	2	6			27	35
examens		1			16	17
équivalences		1			12	13
conseillers pédagogiques/orientation	1	1			3	5
divers	2	2			4	8
sous total	11	29			122	162
Direction de la l'administration commune	4				65	69
CNRDP						
Président/bureau	13	1	4	2		20
administration	11	20	4	6		41
recherches pédagogiques	2	2	10	5		19
formation initiale et permanente	4	4	7	1		16
équivalents et outils pédagogiques	2	3	4	2		13
conseil académique	1	1	16	4		22
unités spécialisées	11	3	6	42		62
sous total	44	34	53	62		193
Niveau central	59	63	53	62	187	424
Directions régionales (estimation rapide)	~6	~24			~270	~300
Total (estimation)	65	87	53	62	457	724

REPUBLIQUE DU LIBAN
ORGANIGRAMME

DU

CENTRE NATIONAL DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT PEDAGOGIQUE



Annexe 6 (suite)

Le Centre National Pédagogique de Recherche et de Développement est un établissement public jouissant d'une personnalité morale, d'une autonomie administrative et financière sous la tutelle du Ministre de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports.

- La création du CNPRD en 1971 a représenté une réponse à la nécessité d'avoir, dans le domaine de l'éducation, un organisme central qui puisse prendre en charge les aspects pédagogiques, technologiques et tout ce qui a trait au développement de ce secteur.
- Ces objectifs s'articulent sur les préoccupations suivantes :
- Nécessité d'un organisme officiel centralisateur, en charge des affaires pédagogiques, capable de faire converger vers lui les meilleurs compétences scientifiques.
- Nécessité de suivre de très près le progrès scientifique et le développement technologique et culturel dans le monde.
- Nécessité d'avoir une institution officielle jouant le rôle de système de référence éducative, pouvant coopérer avec des institutions équivalentes dans les autres pays.
- Nécessité d'améliorer la qualité de l'enseignement au Liban.

Fonctions Principales

Le Centre a pour mission de faire progresser l'éducation au Liban et d'en relever le niveau grâce aux opérations suivantes :

- Concevoir les projets relatifs aux plans éducatifs à tous les niveaux de l'enseignement pré-universitaire et veiller à l'exécution de ces plans par les services responsables.
- Analyser les programmes d'enseignement, proposer les modifications qui s'imposent, veiller à leurs conditions d'application dans les écoles.
- Décider de l'adoption des livres scolaires et autres publications ou auxiliaires pédagogiques.
- Produire des livres scolaires, des publications et des auxiliaires pédagogiques.
- Assurer la formation initiale des membres du corps enseignant à tous les niveaux de l'enseignement pré-secondaire dans le cadre des Ecoles Normales.
- Prendre en charge la formation permanente des enseignants à tous les niveaux de l'enseignement pré-universitaire dans le cadre des Ecoles Normales et des Centres de stage.
- Décider du système d'évaluation des examens officiels, assurer la coordination au niveau de l'élaboration des questions d'examens et participer aux commissions d'examens officiels.
- Entreprendre des recherches pédagogiques de tout ordre et en diffuser les résultats par les moyens appropriés .
- Participer impérativement aux commissions chargées de la planification générale.
- Prendre en charge les statistiques éducatives et diffuser des bulletins périodiques à cet effet.
- Faire des propositions en ce qui concerne les conditions d'exécution des bâtiments scolaires et de l'équipement correspondant, aux niveaux technique et sanitaire.
- Conseiller le Ministre de l'Education Nationale et des Sports pour les projets de création et de développement des institutions éducatives dans le cadre des plans éducatifs adoptés ou en voie d'élaboration.

Annexe 7

* DESCRIPTION DU PROCESSUS DE PREPARATION BUDGETAIRE

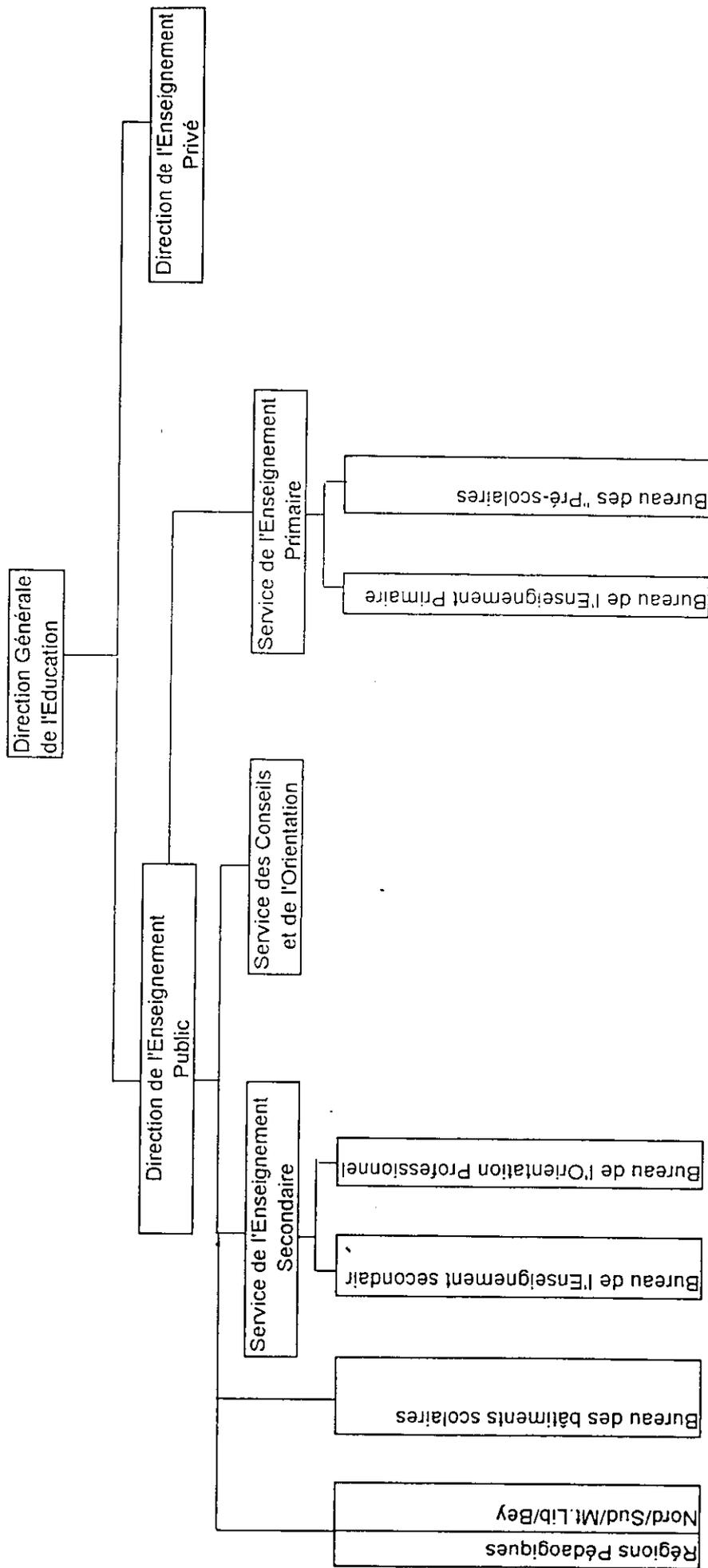
Cette annexe consiste en une description simplifiée du processus de préparation budgétaire.

Période	Action
Avril	Le MF (Ministère des Finances) adresse aux départements publics une lettre décrivant les conditions de préparation du budget.
	Cette lettre transite par le Ministre de l'Éducation, qui la transmet au chef du bureau de la comptabilité.
	Celui-ci la commente (dans le sens de l'équilibre entre la politique éducative et l'enveloppe budgétaire accordée), et la transmet aux directions, départements et institutions autonomes du Ministère, sous responsabilité du Ministre, avec demande de transmission des besoins budgétaires pour l'année civile suivante (délai de 15 jours environ).
Mi-mai	Les directions et autres services transmettent l'expression de leurs besoins budgétaires au chef du bureau de la comptabilité.
Fin mai à octobre	Le chef du bureau de la comptabilité procède à la consolidation des besoins et aux arbitrages nécessaires en fonction des directives du MF. Ce travail aboutit au projet de budget.
	Le projet de budget est envoyé pour accord à l'instance du MF en charge de la récapitulation des projets des différents départements.
	Le conseil des ministres reçoit le projet global de budget d'état.
	Ce projet est transmis à la Chambre.
	Les cadres de l'éducation (le Ministre, le Directeur Général de l'Éducation, le Président du CNRDP, le Chef du bureau comptable) répondent du projet de budget de l'éducation devant un comité de 15 députés.
Entre octobre et décembre	Le Ministre propose le document de politique éducative.
	Première décision sur le budget. A cette occasion, le comité peut demander l'ajout d'activités au budget suivant.
Janvier	Vote du budget par la Chambre.
31 janvier	Promulgation de la loi du budget. (L'exécution sur la période du 1er au 31 janvier est assurée par une provision d'1/12 du projet de budget).

* Extrait du document de projet *Programmation des besoins et des moyens pour une gestion financière et budgétaire améliorée*, par Farid Abillama, consultant (Oct. 1998)

Organigramme du MENJS proposée par OMSAR*

Version I



Cette structure permet de laisser au Directeur Général le temps de contrôler, d'orienter, de coordonner et de déléguer ses pouvoirs à deux directeurs et aux chefs des régions pédagogiques.

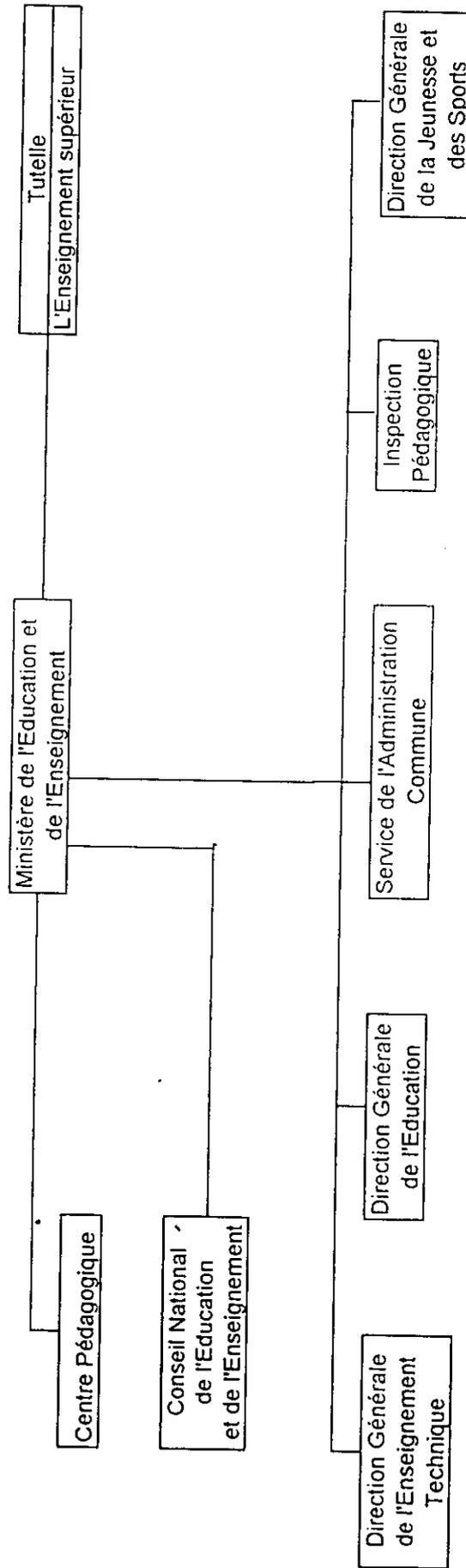
* Version traduite de l'arabe et remise par l'OMSAR (Janv. 1999).

Organigramme du MENJS proposé par OMSAR*

Version II

Il s'agit de créer une Inspection Générale Pédagogique rattachée au ministre de l'Education. Cette inspection comprendrait aussi le service des conseillers pédagogiques et d'orientation en plus de ses fonctions d'Inspection.

NB Actuellement, ce service est en conflit avec l'inspection pédagogique et le centre pédagogique des coordinateurs dans les écoles secondaires.

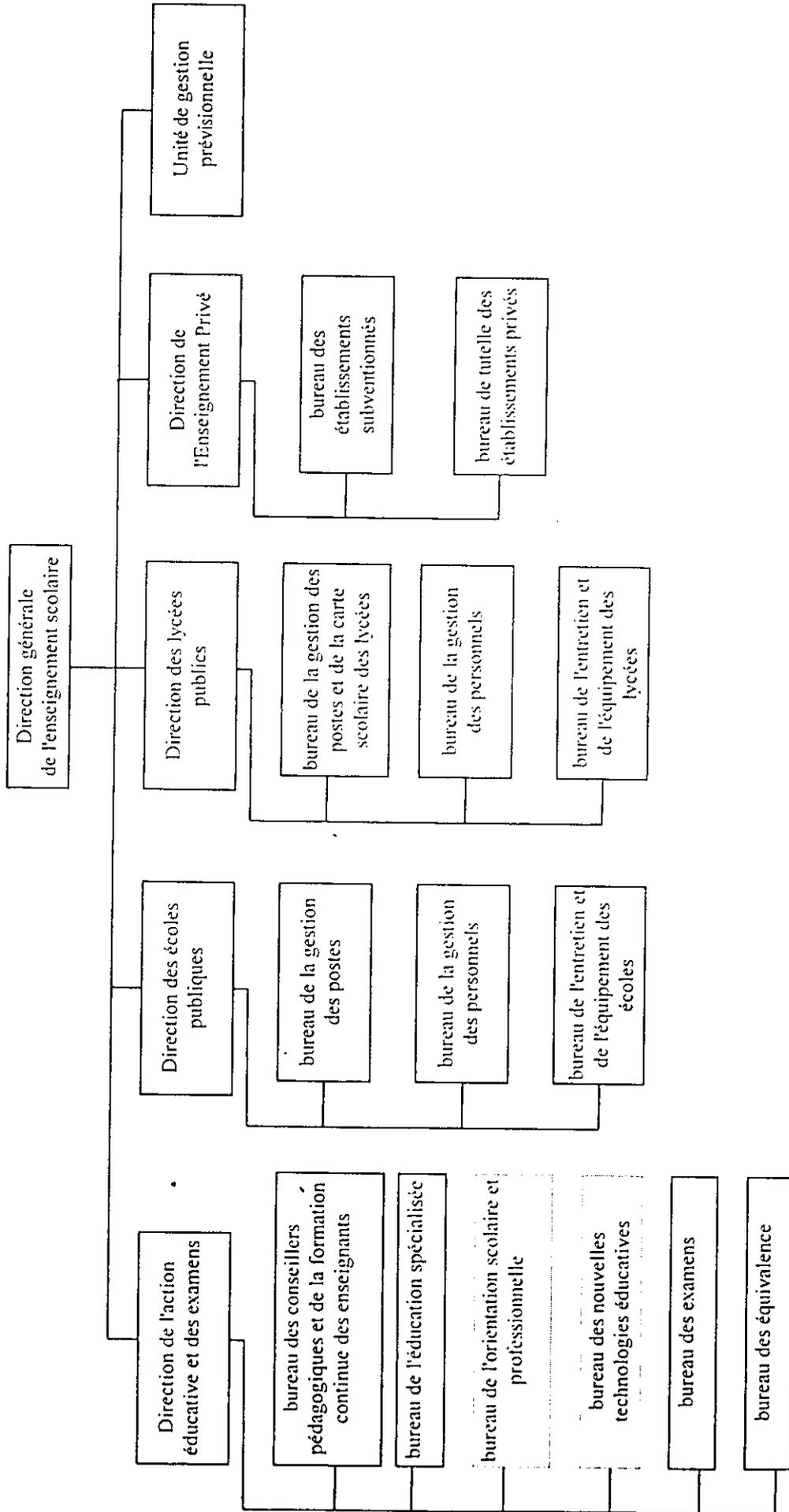


Remarques

- C'est le schéma directeur de ce ministère après fusion.
- L'inspection pédagogique qui est rattachée à l'inspection centrale ne concerne, en fait, que le ministère de l'éducation, tandis que les autres inspections (administratif, financier etc.) concernent tous les ministères, ce qui explique cette tendance à la centralisation.

* Version traduite de l'arabe et remise par l'OMSAR (Janv. 1999).

Proposition d'organigramme pour la DGEN



Annexe 10

**Budget minimal annuel du budget de fonctionnement d'une direction régionale
(hors loyer)**

Nettoyage des locaux (employés, produits)	12.000.000
Petites fournitures de bureau (papiers, etc.)	5.000.000
Entretien des machines (photocopie, MAE, consommables)	5.000.000
Entretien des bâtiments (petites réparations)	2.000.000
Chauffage	5.000.000
Téléphone	
Fonctionnement des centres de correction (examens officiels)	4.000.000
Divers	2.000.000
Total	35.000.000

Loyer (payé par l'administration centrale)

Annexe 11

Le système actuel de financement du fonctionnement des directions régionales

Rappel :

- Les parents doivent chaque année verser au chef d'établissement, pour un élève inscrit dans le cycle primaire, 70.000 LL :
 - . 10.000 LL droits d'inscription
 - . 60.000 participation aux frais (caisse de l'école)
- Les chefs d'établissement versent au ministère des Finances, les droits d'inscription et 10% de la participation aux frais à une caisse de l'entraide scolaire (CES) gérée par la direction de la région. La CES sert à aider les écoles en difficulté pécuniaire, à payer une partie des frais des contractuels, à payer des dépenses strictement autorisées par le ministère.
- Le montant des fonds annuels des CES devrait théoriquement avoisiner, pour les écoles primaires : 8.400.000.000 LLL (soit 60.000 LL x 140.000 élèves) ; mais certains parents refusent de payer.
- Le système est voisin pour le complémentaire et les lycées ; mais les fonds demandés aux parents sont plus élevés.

La situation en 97-98 pour le financement des directions régionales (exemple DR de Zahlé).

Loyer : payé directement par le ministère ;
Chauffage : payé directement par le ministère ;
3 femmes de ménage payées par la CES (autorisation du ministère)
7.000.000 LL pour tous les autres frais (accordés par DGEN).

La situation en 98-99.

Montant forfaitaire égal à 7% de la CES ;
Loyer : payé directement par le ministère ;
On note donc un très net désengagement du ministère (qui ne paye plus ni le chauffage, ni les 7.000.000 LL !).