

## **AIDER L'ÉTAT A DÉLIVRER LE DIVIDENDE DE PAIX : LE CAS DE L'ÉDUCATION EN RDC<sup>1</sup>**

*par Tom De Herdt, Kristof Titeca et Inge Wagemakers*

### **Abstract**

Since the start of the Congolese peace process with the Sun City 2002 agreement, the DRC has experienced a substantial increase in aid flows. In our study, we ask whether this massive resurgence of development aid has contributed to state reconstruction. The rationale for the international (donor) community to sustain the public sector was “helping the Government to deliver a peace dividend for poor people”<sup>2</sup>. Investment in education is considered part of this peace dividend, as education is one of the crucial assets that open-up opportunities for people in a peaceful society. In this paper we look at investments in education in the light of this objective to deliver a “peace dividend”. We first describe some spruced up facts of the recent evolution of the current education system. Then, we analyze the existing arrangements that constitute the education system as a “social compact” between state and society in the DRC. Finally, we discuss donors’ efforts in helping the state, specifically in the sector of primary education, to deliver the peace dividend.

### **1. INTRODUCTION**

La marque officielle de la paix en RDC est l'accord de Sun City, signé en 2002 par les gouvernements et les groupes rebelles impliqués dans le conflit. Du côté congolais, cet accord était accompagné par une augmentation substantielle des flux d'aide extérieure. En partie, ces flux d'aide financent les opérations de paix et les actions humanitaires des organisations multilatérales, et en partie ils reflètent l'allègement de la dette publique. Y est lié l'engagement du gouvernement congolais à transformer cet allègement en dépenses pro-pauvres. Mais ces flux reflètent aussi les engagements des organisations multilatérales par rapport au paradigme de la « nouvelle » aide. Tout bien considéré, cet afflux d'argent externe double plus ou moins les dépenses. Surtout depuis 2006, après les premières élections depuis l'indépendance, une quantité croissante de ce flux est canalisée via l'administration étatique ordinaire<sup>3</sup>.

L'augmentation spectaculaire du flux d'aide en direction de la RDC depuis 2003 y a contribué fortement au renforcement du régime politique

---

<sup>1</sup> Cette recherche a été réalisée grâce à l'appui de RDCO et de Dfid. Ce texte a partiellement été écrit sur base des rapports de recherche inédits suivants : DE HERDT, T., PONCELET, M. (dir.), *Enjeux et acteurs autour de la réduction des frais scolaires en RDC*, Rapport Final, Dfid, 2010 (rapport inédit) ; ANDRÉ, G., DE HERDT, T., EGBOKI, L., IMBONGO, D., IWEWE KPONGO, C., KITSHIABA, J.-M., KONEN, A., MRSIC-GARAC, S., MUNDALA, D., NDJIBU, R., NLANDU, H., PONCELET, M., TITECA, K., WAGEMAKERS, I., “Chapitre 4 : L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience”, in : DE HERDT, T. (dir.), *Quelle Reconstruction ? Acteurs et enjeux de la reconstruction post-conflit en RDC*, Rapport Final TA-00-16-RDCO, 2010, pp. 125-168 (rapport inédit).

<sup>2</sup> Dfid, *Democratic Republic of Congo: Country Plan*, May 2008, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/country-plan-dem-rep-congo-2008-10.pdf>.

<sup>3</sup> DE HERDT, T., PONCELET, M., *op. cit.*

actuel, du moins sur le plan économique ; le déficit public a pratiquement disparu, ceci contribuant à la stabilité monétaire, et les recettes fiscales et non fiscales propres ont triplé en seulement quelques années. Ce sont autant d'indicateurs d'une emprise accrue de Kinshasa sur les réalités.

Le motif de la communauté internationale (les bailleurs de fonds) pour appuyer le secteur public de manière massive a été formulé de la façon la plus explicite dans le « plan du pays 2008-2010 » (*Country Plan 2008-2010*) de DfID avec l'objectif d'« aider le Gouvernement à fournir un dividende de paix pour les gens pauvres » :

« Il faut que le peuple de la RDC voit et sente les bénéfices du processus électoral et de la paix. Cela sera nécessaire pour maintenir la confiance et la volonté de participer au nouveau système démocratique. »<sup>4</sup>

L'idée de DfID d'utiliser l'aide en tant que vecteur de paix s'inscrit dans une approche qui positionne la reconstruction de l'État dans les processus sociaux d'interaction et de négociation – le contrat social<sup>5</sup>. Nous nous sommes également inspirés de la définition de l'OCDE qui décrit la fragilité de l'État comme :

« essentiellement une situation de déséquilibre entre les fonctions et la capacité de l'État d'un côté et les espérances sociales de l'autre [...] La résilience du contrat social est fondée sur la capacité d'une société à négocier les changements par rapport à l'impact d'un conflit continu sur des ressources limitées. »<sup>6</sup>

Sur la base de cette littérature, on peut en fait distinguer trois perspectives importantes concernant un tel contrat social. DfID lui-même vise le niveau très micro de la relation entre les espérances des citoyens et la capacité de l'État à les réaliser. Ce qui est supposé ici c'est que, dans la mesure où l'État tient effectivement à fournir des services publics à la population, il 'achètera' sa loyauté et son appui au processus électoral et à la paix.

Une deuxième perspective met l'accent sur la capacité de l'État à répondre aux demandes des citoyens. Cette capacité doit être comprise comme « une capacité spécifique, effectivement matérialisée, que l'État peut engager dans des circonstances concrètes... »<sup>7</sup>. Au-delà du budget étatique et du recours à la violence ouverte, cette capacité est ancrée dans les pratiques quotidiennes

<sup>4</sup> Traduit de DfID, *op. cit.*, p. 9.

<sup>5</sup> ENGLEBERT, P., TULL, D., "Post-conflict reconstruction in Africa: flawed ideas about failed states", *International Security*, Vol. 32, No. 4, 2008, pp. 106-39 ; CPCR – CHRONIC POVERTY RESEARCH CENTRE, *The Chronic Poverty Report 2008-2009: Escaping Poverty Traps*, 2009 ; OCDE, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité. Note de réflexion OCDE/CAD*, Paris, OCDE, 2008 ; OCDE, *Do no harm: international support for state-building*, Paris, OCDE, 2010.

<sup>6</sup> Traduit de OCDE, *Concepts et dilemmes ...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>7</sup> Traduit de O'NEILL, O., "Agents of Justice", *Metaphilosophy*, Vol. 32, No. 1, 2001, pp. 1026-68, p. 189.

des représentants de l'État, qui doivent s'appuyer sur le consentement – ou l'absence d'opposition ouverte – des gens avec lesquels ils interagissent. De fait, des représentants de l'État se retrouvent le plus souvent dans un espace déjà institutionnalisé par d'autres, et donc ils « doivent se débrouiller dans un réseau de pouvoirs et de représentations déjà établi »<sup>8</sup>. Conformément à cette idée, l'État est conçu en tout premier lieu comme le résultat d'un processus de négociation avec et entre une multiplicité d'autorités publiques<sup>9</sup>, qui pèsent les coûts et les bénéfices d'une participation à un tel processus de négociation – au regard des coûts et des bénéfices d'un retrait de ce processus, l'amenant par conséquent, à rejoindre les rangs des « entrepreneurs de l'insécurité »<sup>10</sup>. La question surgit alors de savoir si le dividende de paix auquel la RDC et d'autres ont contribué, a effectivement augmenté, ou au contraire diminué les possibilités d'un État négocié.

Finalement, une troisième perspective se focalise sur le niveau macro des structures étatiques nationales : le dividende de paix a-t-il renforcé « la démocratie et la paix » sur ce plan-là ? À cet égard il faut admettre que l'augmentation spectaculaire des flux d'aide pour la RDC depuis 2003 a été suivie rapidement par une augmentation tout aussi spectaculaire des ressources financières *internes*, qui ont triplé entre 2001 et 2006. Il en résulte que, du moins du côté budgétaire, le régime politique à Kinshasa a effectivement été renforcé. En plus, faisant abstraction de la façon dont l'aide a eu un impact sur les structures du niveau plus local et sur les espérances populaires, le renforcement du régime a été une bonne chose du point de vue de la pacification – ou du moins de la stabilisation – à court terme de la région, un objectif qui doit être considéré à la lumière d'un risque d'implosion de la région centre-africaine. Même si le régime actuel est critiqué par beaucoup d'observateurs pour son caractère non démocratique, corrompu et inefficace, en général la majorité confirme que la situation géopolitique s'est beaucoup améliorée en comparaison avec celle du tournant du siècle<sup>11</sup>. Certains argumenteront que le processus électoral de 2006 est en soi une garantie suffisante pour le rétablissement du contrat social entre les citoyens et l'État, comme il permet aux citoyens d'avoir un impact sur le processus décisionnel au niveau national. Pourtant, d'autres contesteront cela et signaleront un

---

<sup>8</sup> DE CERTEAU, M., *The Practices of Everyday Life*, Berkeley / Los Angeles, University of California Press, 1984, p. 18.

<sup>9</sup> MENKHAUS, K., "Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building and the Politics of Coping", *International Security*, Vol. 31, No. 3, 2006, pp. 74-106 ; RAEYMAEKERS, T., MENKHAUS, K., VLASSENROOT, K., "State and non-state regulation in African protracted crises: governance without government?", *Afrika Focus*, Vol. 21, No. 2, 2008, pp. 7-21 ; HAGMANN, T., PÉCLARD, D. "Negotiating statehood: dynamics of power and domination in post-colonial Africa", à paraître dans *Development and Change*.

<sup>10</sup> PERROT, S., "Entrepreneurs de l'insécurité: la face cachée de l'armée ougandaise", *Politique Africaine* 75, 1999, pp. 60-71 ; Reyntjens, F., *The great African war: Congo and regional geopolitics, 1996-2006*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

<sup>11</sup> REYNTJENS, F., *op. cit.*

paradoxe au moins à court terme, le vainqueur des élections démocratiques « reconnaît l'opportunité d'être impunément vindicatif »<sup>12</sup>.

Nous montrons ci-dessous qu'il est important de reconnaître la valeur de chacune des trois perspectives en ce qui concerne la reconstruction de l'État, et de reconnaître également les *trade-offs* possibles. De fait, nous affirmons ici que la focalisation des bailleurs de fonds sur la troisième perspective ne devrait pas leur faire oublier les deux autres pièces du puzzle de la construction de l'État. Bien que l'État se soit retiré du secteur de l'éducation depuis le début des années 1980, les gens continuent à avoir des espérances accrues vis-à-vis de l'éducation publique. Il n'y a pas de solution immédiate qui viendrait compenser à l'incapacité de l'État à faire face à ces attentes ; c'est un problème qui existe d'ailleurs depuis longtemps, bien avant le commencement du conflit. En plus, notre analyse montre que les bailleurs de fonds, quant à eux, ne peuvent pas non plus esquiver ces problèmes facilement, puisqu'ils instrumentalisent ces mêmes structures étatiques pour réaliser leurs dépenses 'pro-pauvres'.

Nous nous appuyons sur les résultats d'une recherche dans le domaine de l'éducation primaire en RDC, que nous venons de terminer récemment<sup>13</sup>. La recherche était basée sur une étude qualitative du fonctionnement des écoles dans sept provinces en RDC, étude exécutée par des universités belges et des partenaires congolais. De plus, ces résultats ont été complétés avec des sources secondaires, des enquêtes nationales et des données macro. Nous allons décrire d'abord les dynamiques autour de la concordance entre les espérances des gens concernant l'éducation et la réponse de l'État, et la capacité négociée de l'État d'agir dans le secteur éducationnel.

## **2. L'ÉTAT SE RETIRE DE PLUS EN PLUS DE L'ÉDUCATION, TANDIS QUE LA DEMANDE DE L'ACCÈS AUX ÉCOLES PUBLIQUES AUGMENTE**

Bien que la RDC soit actuellement rangée dans les pays en situation de post-conflit, le conflit lui-même n'a pas encore complètement disparu, comme en témoignent d'autres articles dans cet *Annuaire* ; de plus, les racines de la crise actuelle en RDC vont bien au-delà du conflit à partir duquel on pense la reconstruction. Dans le secteur de l'éducation, un tournant a été l'année 1983, quand le budget gouvernemental pour l'éducation s'est quasi évaporé. À travers le programme d'ajustement structurel mis en exécution en 1982-1987, le budget pour l'éducation a diminué de 25 % à 7 % des dépenses globales de l'État. En même temps, les salaires des enseignants ont diminué de 68 USD à 27 USD entre 1982 et 1987 et leur nombre a été réduit à un tiers pendant cette même période. La période de la « transition politique », qui a suivi les pillages

<sup>12</sup> COLLIER, P., "Naive faith in the ballot box; the catastrophe in Congo is a grave international failure. Hasty elections can make things worse", *The Guardian*, 8 November 2008.

<sup>13</sup> DE HERDT, T., PONCELET, M., *op. cit.*

et la crise économique des années '90, puis plus tard les années de guerre, a contribué à l'évaporation du budget de l'éducation jusqu'à 4 USD par élève. En 2002 le salaire d'un enseignant a diminué jusqu'à être de 13 USD seulement.

**Tableau 1. Évolution du budget du ministère de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle, 1982-2006** (en dollars constants de 2006)

	MILLIONS USD	USD/ÉLÈVE	USD/TÊTE
1982	781	159,67	27,17
1987	97	23,44	2,88
2002	24	4,45	0,44
2006	112	6,82	0,93

Source : *Budgets EPSP*<sup>14</sup> : Banque mondiale 2005<sup>15</sup> pour données 1982, 1987 et 2002 ; Banque mondiale 2007<sup>16</sup> pour budget 2006. Estimation des dépenses par élève (et par tête) à l'école primaire en divisant le budget de l'EPSP par deux, sauf pour 1982 (où on a divisé le budget de l'EPSP par le nombre d'élèves en primaire et secondaire).

En fait, la compression du salaire ne date pas des années '80, cette compression s'inscrit plutôt dans une tendance qui date du début des années '70<sup>17</sup>. Ainsi, déjà en 1982 les fonctionnaires n'avaient plus qu'un cinquième du pouvoir d'achat qu'ils avaient en 1970 (Bézy *et al.* 1980). Le maigre salaire des fonctionnaires est donc un problème plutôt structurel: l'État s'engage à embaucher des gens, mais il suppose implicitement –et même explicitement– que ceux-ci vont « voler prudemment » (*yiba moke*)<sup>18</sup> afin de subvenir à leurs besoins. Il y a donc une question fondamentale à se poser quand on aborde la problématique du salaire des enseignants: Quelle est la volonté politique pour sortir de la logique du *yiba moke* inhérente à la fonction publique à partir des années 1970 ? On y reviendra.

Toutefois, et en net contraste avec ces indications du retrait de l'État du secteur de l'éducation, entre 1987 et 2007 le nombre total d'élèves a largement doublé en RDC. La croissance totale du nombre d'élèves est plus forte que la croissance démographique, ce qui suggère une amélioration de la participation scolaire. Entre 2002 et 2007 le nombre d'élèves allant à l'école a même augmenté de 11 % par an – compensant ainsi largement la croissance beaucoup plus faible des années '90.

<sup>14</sup> Ministère de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle.

<sup>15</sup> BANQUE MONDIALE, *Le système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Département du Développement humain, Région Afrique, 2005.

<sup>16</sup> BANQUE MONDIALE/RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Revue des dépenses publiques*, novembre 2007.

<sup>17</sup> Plus précisément, selon les statistiques de la BCC, qui se basent sur le service statistique de l'INSS, le pouvoir d'achat du salaire des fonctionnaires atteint son maximum en 1971.

<sup>18</sup> Énoncé par le président Mobutu Sese Seko en 1977.

**Tableau 2. Évolution du nombre d'élèves par régime de gestion**

	RÉGIME DE GESTION				CROISSANCE ANNUELLE	
	officiel	conventionné <sup>o</sup>	privé	totaux	'86-'01-'07	'01-'07
1986/7	16,50 %	79,70 %	3,80 %	4 156 032		
2001/2	15,20 %	73,70 %	11,10 %	5 470 977	1,85 %	
2007/8	16,20 %	73,80 %	10,00 %	9 973 365	10,53 %	4,06 %

<sup>o</sup> Des écoles dirigées par des réseaux de l'Eglise et ainsi reconnues comme écoles publiques.

Source : sur la base des données de la Banque mondiale<sup>19</sup> et de l'EPSP<sup>20</sup>.

Si on compare la RDC avec d'autres pays africains ou des pays à faible revenu, le pourcentage de personnes qui n'ont jamais été à l'école est beaucoup plus bas en RDC. De fait, selon ces données, moins que 17 % des garçons et moins que 22 % des filles n'auraient jamais été à l'école, des pourcentages qui sont bien au-dessous de la moyenne sub-saharienne (respectivement 24 % et 27 %) et de la moyenne des pays à faible revenu (respectivement 27 % et 33 %). La comparaison avec les anciennes générations montre un aggravement significatif de la situation, en particulier pour les garçons. Néanmoins, bien que la RDC soit rangée parmi les moins performants des ces groupes concernant la performance économique, elle est mieux que la moyenne en termes d'éducation.

**Tableau 3. Pourcentage de personnes n'ayant jamais été à l'école**

	ENTRE 6-16 ANS		ENTRE 17-27 ANS		ENTRE 23-27 ANS	
	garçons	filles	hommes	femmes	hommes	femmes
<i>pays à faible revenu</i>	22 %	26 %	20 %	32 %	24 %	39 %
<i>Afrique Sub-Saharienne</i>	24 %	27 %	21 %	33 %	25 %	39 %
<i>RDC</i>	16 %	22 %	6 %	20 %	7 %	21 %

Source : UNESCO<sup>21</sup>.

Ainsi, bien que sévèrement frappée par la crise des dernières décennies (spécialement en terme d'investissement de l'État), d'une manière ou d'une autre la demande pour l'éducation des écoles publiques a persisté et persiste toujours ; l'enseignement continue à fonctionner et à attirer des nouveaux élèves. Comment peut-on expliquer cette résilience du secteur éducationnel de la RDC ? Cette question peut trouver une réponse à partir de perspectives

<sup>19</sup> BANQUE MONDIALE, *Le système éducatif...*, op. cit., p. 50.

<sup>20</sup> EPSP, *Annuaire Statistique de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2007-8*, Kinshasa, 2009.

<sup>21</sup> UNESCO, "Deprivation and marginalisation in education", téléchargé le 23/02/2010 de <http://www.unesco.org/en/efareport/dme/>.

différentes. Premièrement, nous regarderons les sources alternatives de financement. Puis, nous nous tournerons vers la demande de l'éducation ; comment l'éducation se situe-t-elle par rapport aux genres de vie (*livelihoods*) des gens ?

## 2.1. Financement par le bas

Dans le tableau 4 le montant des frais scolaires est estimé sur base de ce qui est annoncé par les écoles publiques. On peut observer une forte augmentation des contributions des parents, de ca. 22 millions USD à la fin des années '80 à ca.114 millions USD en 2006-7. Conforme à ces estimations, les contributions des parents aux écoles égalent approximativement les finances de l'état en 2006 (comparez avec le tableau 2).

**Tableau 4. Estimation des frais scolaires sur base des enquêtes auprès des écoles, 1987-2006** (dollars constants de 2006)

	1987-8		2002-3		2006-7	
	MONTANT	%	MONTANT	%	MONTANT	%
<i>minerval</i>	0,16	2,9 %	0,34	2,3 %	0,18	1,4 %
<i>SONAS</i>	0,08	1,4 %			0,12	0,9 %
<i>fonctionnement</i>	3,13	58,0 %	5,58	36,8 %	2,88	21,8 %
<i>pièces scolaires</i>			0,31	2,1 %	0,18	1,4 %
<i>Anapeza</i>	0,08	1,4 %				
<i>frais de motivation</i>	1,96	36,2 %	8,94	58,9 %	9,83	74,5 %
<b>total</b>						
<b>(USD par élève)</b>	<b>5,41</b>	100,0 %	<b>15,19</b>	100,0 %	<b>13,19</b>	100,0 %
<i>TENAFEP</i>			2,59	17,0 %	4,61	35,0 %
<i>nombre d'élèves</i>	4 156 032		5 470 977		8 200 000	
<b>total RDC</b>						
<b>(mio USD)</b>	<b>22,46</b>		<b>85,10</b>		<b>113,54</b>	

Sources : élaboré sur base de Davezies *et al.*<sup>22</sup>, Banque mondiale<sup>23</sup>, Verhaghe<sup>24</sup>. Nombre d'élèves en 2006-7 : Banque mondiale – PARSE<sup>25</sup>. Conversion en dollars constants par l'indice de prix IRES Marchés.

Les détails des frais scolaires annoncés par les écoles montrent que les frais de motivation et les frais de fonctionnement constituent la plus grande

<sup>22</sup> DAVEZIES, L., NICOT, B. H., PRUD'HOMME, R., *Les finances publiques régionales et locales au Zaïre ; comment financer les services publics locaux ?*, (1988) (rapport inédit).

<sup>23</sup> BANQUE MONDIALE, *Le système éducatif...*, *op. cit.*

<sup>24</sup> VERHAGHE, J., *School fee practice and policy in the DRC / frais de fonctionnement ou fonds de famille ?*, (2007) (inédit).

<sup>25</sup> BANQUE MONDIALE – PARSE, *Project appraisal documents on a proposed grant to the DRC for an education sector project*, 2007.

charge pour les parents. À la longue, les frais de motivation ont graduellement gagné de l'importance. Ils couvrent aussi bien les ajouts sur les salaires officiels que le paiement des enseignants non mécanisés (approximativement un tiers des enseignants). Les frais de fonctionnement, qui couvrent le fonctionnement général des écoles plutôt que les salaires, perdent de l'importance. Ils sont remplacés graduellement par un poste additionnel, la somme à payer pour l'organisation du Test national de fin des études primaires (le TENAFEP). Ce test a été introduit au niveau national à la fin des années '90. En fait, c'est un test fortement contesté : il devrait jouer le rôle de contrôleur de qualité, mais en réalité cet objectif est faussé par de multiples faux-fuyants pendant le processus d'implémentation. Beaucoup d'observateurs le voient juste comme une autre source de financement du système<sup>26</sup>.

**Tableau 5. Le poids des frais scolaires dans le budget des ménages**  
**A. Frais scolaires par province**

PROVINCE	(1) TOTAL	(2) PRI- MAIRE	(3) (PRIMAIRE PUBLIC)	(4) SECON- DAIRE	(5) SUPÉ- RIEUR	PRIM. / TOTAL	PRIM. / PRIM.
<i>Kinshasa</i>	82,4	31,2	16,1	31,3	18,1	37,9 %	51,4 %
<i>Kasaï- Oriental</i>	26,2	13,0	5,9	10,0	2,0	49,7 %	45,0 %
<i>Kasaï- Occidental</i>	17,0	8,6	7,4	6,1	2,1	50,5 %	86,6 %
<i>Maniema</i>	13,6	8,9	8,3	3,6	1,0	65,1 %	93,9 %
<i>Katanga</i>	25,4	11,6	7,3	9,5	4,0	45,8 %	62,5 %
<i>Nord-Kivu</i>	30,6	16,6	12,7	11,2	2,4	54,3 %	76,3 %
<i>Bas-Congo</i>	26,5	14,6	13,9	9,8	1,0	54,9 %	95,3 %
<i>Orientale</i>	10,4	6,6	6,1	3,3	0,2	63,8 %	92,5 %
<i>Sud-Kivu</i>	18,0	10,9	10,5	5,8	1,1	60,4 %	96,5 %
<i>Équateur</i>	11,4	6,4	5,6	3,5	1,1	56,7 %	86,1 %
<i>Bandundu</i>	11,7	5,1	4,6	5,8	0,8	43,5 %	89,8 %
moyenne RDC (par ménage par an)	24,6	11,7	8,4	9,2	3,2	47,7 %	71,4 %
dépenses totales RDC (millions USD)	280,2	133,7	95,5	104,3	36,5		

Source : calculs propres sur base des données de l'enquête budgétaire 1-2-3, 2004-5.

<sup>26</sup> Ce sujet a été soulevé dans plusieurs entretiens avec des personnes-ressources de l'administration étatique, des réseaux religieux et des bailleurs de fonds.



**B. Poids des frais scolaires et éducatifs  
dans le budget des ménages (2004-2005)**

PROVINCE	DÉPENSES TOTALES	FRAIS SCOLAIRES		AUTRES FRAIS ÉDUCAT.		FRAIS ÉDUCAT. / DÉPENSES TOTALES
		USD	/ dépen- ses tot.	vêtements scolaires	fournitures, livres, ...	
<i>Kinshasa</i>	2 044,4	82,4	4,0 %	11,43	11,55	5,2 %
<i>Kasaï- Oriental</i>	1 337,6	26,2	2,0 %	4,40	4,78	2,6 %
<i>Kasaï- Occidental</i>	1 274,4	17,0	1,3 %	3,45	3,14	1,8 %
<i>Maniema</i>	1 095,2	13,6	1,2 %	1,43	4,83	1,8 %
<i>Katanga</i>	1 021,9	25,4	2,5 %	2,65	3,69	3,1 %
<i>Nord-Kivu</i>	952,6	30,6	3,2%	3,72	5,40	4,2 %
<i>Bas-Congo</i>	895,5	26,5	3,0%	4,62	4,92	4,0 %
<i>Oriental</i>	793,8	10,4	1,3%	1,84	2,53	1,9 %
<i>Sud-Kivu</i>	771,6	18,0	2,3%	2,41	5,04	3,3 %
<i>Équateur</i>	613,0	11,4	1,9%	1,71	3,14	2,6 %
<i>Bandundu</i>	559,3	11,7	2,1%	2,67	2,56	3,0 %
moyenne RDC (par ménage par an)						
	1 003,6	24,6		3,62	4,44	3,3 %
dépenses totales RDC (millions USD)						
		280,2		41,2	50,5	

Source : calculs propres sur base des données de l'enquête budgétaire 1-2-3, 2004-5.

Il est certain que les estimations faites sur base des frais annoncés par les écoles ne reflètent pas exactement les frais réellement payés par les parents : selon une enquête budgétaire récente (2005), les parents paient 95 millions USD aux écoles publiques (tableau 5) au lieu des 114 millions mentionnés ci-dessus. La différence entre les données du tableau 4 et celles du tableau 5 reflète le fait que beaucoup de parents ne sont tout simplement pas capables de payer tous ces frais, c.-à-d. qu'elle reflète les péripéties quotidiennes de la question des problèmes de paiements : conflits avec les parents, enfants chassés de l'école, ... D'un autre côté, pour calculer le coût total de l'éducation supporté par les parents, on devrait ajouter les 40 millions USD à peu près qui sont payés aux écoles privées (non pris en compte dans le tableau 4), avec en outre 90 millions USD pour le paiement des uniformes et des livres.

Le tableau 5 montre les données par province. Les différences en frais scolaires entre les provinces reflètent parfois des différences énormes au niveau de prix, mais aussi des différences en importance des écoles privées (surtout présentes dans les grandes villes), ainsi que des différences dans l'offre et la

demande des écoles et des différences en financement étatique. Dans ces domaines, les dites « provinces de guerre » (Nord et Sud-Kivu) ne montrent rien d'extraordinaire, parce que les frais scolaires relativement plus élevés peuvent être compensés par une demande de scolarisation relativement plus basse. En général, le poids des frais scolaires dans le budget des ménages est assez important : il varie de 1,8 % à 5,2 %, avec une moyenne de 3,3 %.

Le remplacement graduel du financement public par le financement privé dans le système scolaire pourra expliquer la survie du système comme tel, mais non sans ajouter en même temps une autre énigme : pourquoi y a-t-il une demande accrue pour des écoles alors que le prix de ce service public a fortement augmenté ? Pourquoi plus de parents acceptent-ils de payer plus, en 2006, pour un service public qui a probablement diminué beaucoup en qualité ?

## 2.2. Scolarité et classe sociale

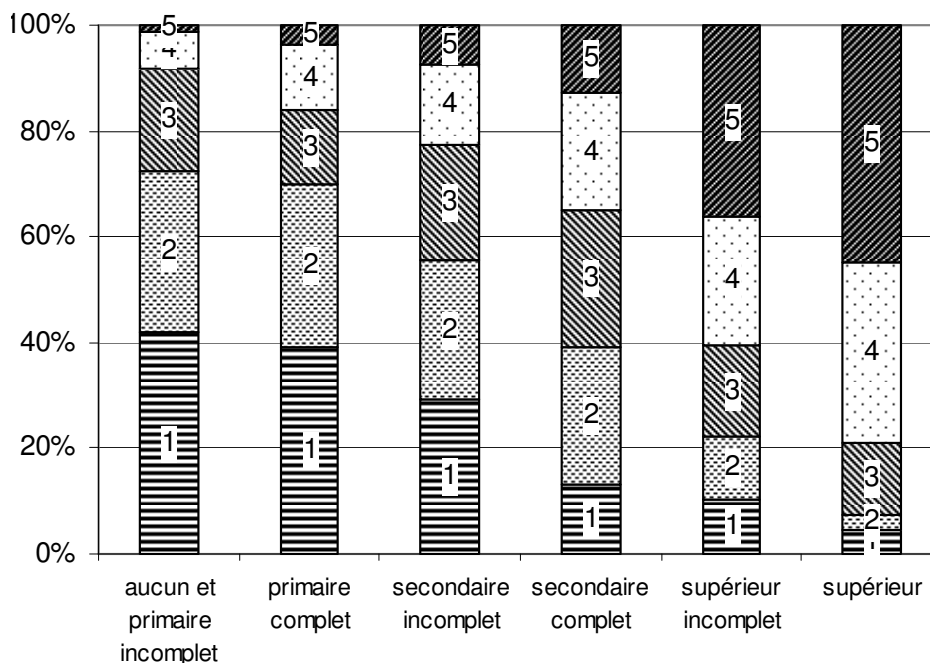
De fait, d'où vient cette demande accrue de scolarisation, au sein d'une crise sans précédent de l'État et de l'économie formelle ? Pourquoi les parents continuent-ils à envoyer leurs enfants à l'école, malgré le fait que l'État s'est retiré des écoles pendant plus de trois décennies, qu'ils ont à payer eux-mêmes les frais de scolarisation et qu'on ne compte plus les plaintes concernant la qualité détériorée ? En RDC, on se réfère souvent au « mythe du diplôme », et apparemment on n'a pas tort.

Basé sur sa recherche de terrain au Bas-Congo, l'anthropologue Wyatt MacGaffey expose la situation des élèves congolais vis-à-vis de l'éducation occidentale comme suit : « Ils n'ont participé que passivement dans les institutions européennes, qui sont régies par des lois qu'ils n'ont pas promulguées, réparant des machines qu'ils n'ont pas construites, lisant des livres qu'ils n'ont pas écrits ... L'indépendance signifiait qu'ils allaient enfin être admis dans le monde de la compréhension »<sup>27</sup>. L'auteur ajoute : « la structure de classe du nouveau régime se déclarait immédiatement en termes d'éducation »<sup>28</sup>. À notre grande surprise, cela continue d'être le cas jusqu'aujourd'hui. La figure 2 met en relation le revenu avec le niveau d'éducation du soutien de famille, sur base d'une enquête récente sur les budgets des ménages à Kinshasa (2005). Ces données révèlent clairement que le niveau d'éducation continue à être un des plus importants déterminants du revenu. Pas étonnant, donc, que les gens investissent beaucoup dans l'éducation de leurs enfants : c'est une des clés de la réussite sociale – du moins en ville. Ils ont donc tout à fait raison de le faire, même s'il est important d'ajouter que le secret de cette clé ne réside certainement pas dans la qualité ni dans le contenu de l'éducation.

<sup>27</sup> Traduit de MACGAFFEY, W., "Education, religion, and social structure in Zaire", *Anthropology and Education Quarterly*, Vol. 13, No. 3, 1982, pp. 238-50, p. 244.

<sup>28</sup> *Ibid.*

**Figure 1. Poids des quintiles de revenu selon le niveau d'instruction du chef de ménage.**



Source : calculs propres, sur base de l'Enquête 1-2-3.

Mais on pourrait aussi voir la demande croissante d'éducation en rapport avec les opportunités de trajectoires de vie alternatives. Plus particulièrement, on constate que l'attraction d'un avenir agricole a fortement diminué, poussant beaucoup de gens vers des trajectoires non agricoles. Nous émettons l'hypothèse que ces gens chercheraient à scolariser le plus possible leurs enfants. Cette hypothèse devrait être explorée dans des travaux futurs.

Les données mentionnées ci-dessus montrent un « dividende de paix » au niveau micro : un engagement renouvelé de l'État dans le secteur de l'éducation serait le bienvenu pour une population qui doit dépenser 2-5 % de son budget pour l'éducation de ses enfants. Il n'est pas surprenant que cet engagement était même stipulé dans la Constitution récemment adoptée, dans laquelle il est dit explicitement que « l'éducation dans les écoles primaires et secondaires est gratuite et obligatoire ». D'un autre côté, il est aussi évident que la formule de « dividende de paix » exagère l'importance de la guerre à diluer le contrat social entre les citoyens et l'État : ce contrat a déjà été brisé bien avant ; dès lors, une réparation du contrat social à court terme, même si c'était faisable, ne répond pas nécessairement aux problèmes plus fondamentaux de la formation de l'État en RDC.

### 3. NÉGOCIER LA CAPACITE DE L'ÉTAT

Bien que, *prima facie*, l'argument développé ci-dessus pourrait indiquer qu'il y a une opportunité à aider l'État pour réaliser ce que les citoyens attendent de lui, en réalité les choses sont plus complexes. Premièrement, le système éducationnel en RDC a toujours<sup>29</sup> été un partenariat public-privé avec des réseaux religieux. En second lieu, les écoles se sont graduellement transformées en unités d'impôts, entre autres afin de répondre au problème des salaires insuffisants des administrateurs d'école.

#### 3.1. L'éducation fournie à travers un partenariat public-privé

En RDC le système scolaire est *de facto* dominé par un certain nombre de réseaux religieux, dont le rôle est défini dans une convention signée avec l'État en 1977. Comme indiqué ci-dessus (tableau 1),  $\frac{3}{4}$  des élèves des écoles primaires adhèrent aux écoles « conventionnées ». Ce chiffre est encore plus important à l'intérieur du pays. L'Eglise catholique y occupe une place centrale, avec environ 50 % de tous les élèves. Dans les centres urbains, le réseau catholique est aussi fréquenté de façon disproportionnée par les élèves les plus nantis.

Les écoles conventionnées sont donc gérées par des réseaux religieux mais elles sont reconnues en tant qu'écoles publiques par l'État, comme convenu dans la convention de 1977. Celle-ci établit que l'État « organise » l'éducation tandis que les églises « gèrent » les écoles. En principe, l'État définit les programmes pédagogiques, il contrôle et garantit la qualité de l'éducation et il subventionne les écoles publiques. Cela se fait de quatre façons : l'État élabore le cadre juridique du secteur éducatif, il organise une administration de l'éducation et un service d'inspection. L'État paie aussi le personnel : les enseignants, mais aussi le personnel administratif au niveau de l'école et au niveau des « coordinations » elles-mêmes. De leur côté, les réseaux religieux gèrent les écoles, ils engagent les enseignants et parfois mobilisent d'autres ressources financières, par exemple pour construire de nouveaux bâtiments ou pour avoir accès aux infrastructures de base. Ils ont aussi leurs propres services d'inspection.

Ce système n'est pas récent : en fait il a ses racines dans l'époque coloniale. Il reflète d'une part le système belge des « écoles libres », dirigé par l'Eglise catholique mais en grande partie financé par l'État, et il reflète, d'autre part, la logique d'un État colonial « concessionnaire » qui engageait des acteurs privés pour assumer des devoirs publics<sup>30</sup>. Néanmoins, ce système n'est pas sans difficultés. En général, on peut dire que l'État est *de facto* incapable d'imposer son pouvoir de régulation publique aux réseaux religieux. L'Eglise

<sup>29</sup> Sauf dans la période de la « zaïrianisation », entre 1974 et 1977.

<sup>30</sup> PONCELET, M., *Histoire des relations entre les Églises et l'État dans le domaine de l'éducation* (présentation au séminaire de la Table Ronde « la gouvernance du secteur de l'éducation primaire en RDC », Kinshasa, janvier 2010.

Catholique a en particulier une position très puissante, qui a plutôt un impact sur le cadre réglementaire de l'État qu'à l'inverse. La fixation et la gestion des frais scolaires est un des éléments centraux de la tension entre l'État et les églises – comme on verra ci-dessous.

### 3.2. La transformation des écoles en unités d'impôts

Il est important de signaler que les frais de fonctionnement mentionnés dans le tableau 4 ne sont pas seulement ceux des écoles elles-mêmes : en réalité, une partie de plus en plus importante des sommes qui leur sont allouées est transférée aux unités administratives des niveaux supérieurs, c.-à-d. au niveau du district, au niveau provincial et même au niveau national. C'est en cela que les écoles sont devenues de plus en plus des unités d'impôts.

**Tableau 6. Clé de répartition des « frais de fonctionnement » pour les écoles conventionnées (Province de l'Équateur 2008-9, en FC)**

	ACTEURS ÉTATIQUES		ACTEURS NON ÉTATIQUES		TOTAUX
<i>Sous-Province</i>	Sous-division	4,5	Sous-Coordination	110,0	<b>132,5</b>
	Antenne SECOPE	4,5			<b>(59 %)</b>
	Sous-Antenne SERNIE	4,5			
	Sous-Antenne PRS	4,5			
	Province d'inspection	4,5			
<i>Province</i>	Division Provinciale	9,0	Coordination Provinciale	40,5	<b>79,0</b>
	Direction Provinciale SECOPEP	7,0			<b>(35 %)</b>
	Antenne provinciale SERNIE	4,5			
	Antenne provinciale PRS	4,5			
	Inspection Principale Provinciale	9,0			
	Gouvernorat	4,5			
<i>Nation</i>	Fonds de Promotion de l'Éducation Nationale	4,5	Coordination nationale	4,5	<b>13,5</b>
			Association des Parents	4,5	<b>(6 %)</b>
<i>totaux</i>		<b>65,5</b> (29 %)		<b>159,5</b> (71 %)	<b>225,0</b> (100 %)

Source : Circulaire du réseau catholique, coordination de Mbandaka.

Afin d'avoir une idée des différentes administrations auxquelles les montants destinés aux frais scolaires sont distribués, on donne un exemple de redistribution de ce qu'ont payés les parents des écoles conventionnées de la province de l'Équateur pendant l'année scolaire 2008-9. Le nombre d'administrations – aussi bien étatiques que non étatiques – qui fonctionnent partiellement sur base des contributions des parents, est impressionnant. On peut observer qu'environ 70 % de ces sommes qui ne restent pas au niveau des écoles, sont en fait destinés aux unités administratives de ces acteurs non étatiques – principalement les réseaux religieux.

Bien que la plus grande partie (60 %) de l'argent reste au niveau du district, un tiers est transféré au niveau provincial et 6 % (ou 13,5 FC) arrive au niveau national. Supposant que cette distribution est plus ou moins la même dans les autres provinces, on peut calculer que ce système de taxes génère environ 4-5 millions USD – ou approximativement un cinquième du flux financier qui allait vers le système éducationnel à travers d'autres formes de taxes en 2002.

Il est certain qu'une telle distribution varie entre les provinces et entre les différentes années scolaires. Néanmoins, la logique est la même partout. En effet, cette distribution reflète aussi le processus de prises de décision aux différents niveaux pour fixer les frais scolaires. Les frais scolaires sont partiellement fixés au niveau national (comme les frais d'assurance et les frais de pièces scolaires) et partiellement au niveau provincial, mais aussi aux niveaux des districts<sup>31</sup>, et enfin au niveau des ménages eux-mêmes qui négocient avec les écoles (figure 2)<sup>32</sup>.

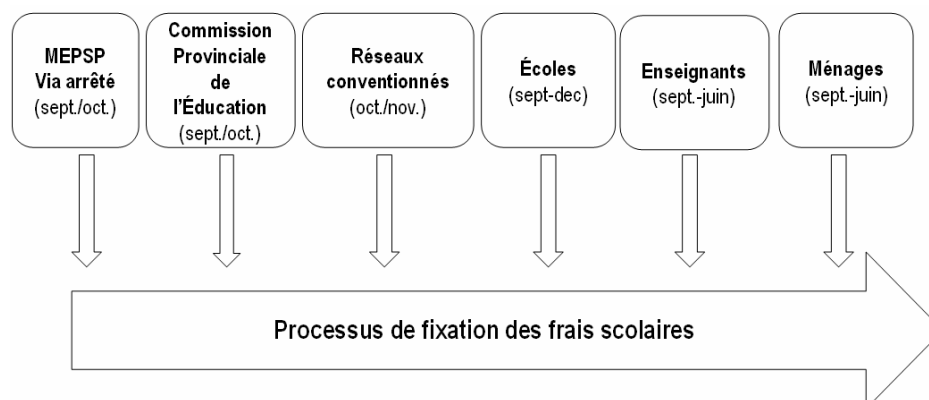
Pendant qu'au niveau national l'EPSP est responsable du cadre légal général fixant les frais scolaires, les provinces sont supposées jouer un rôle clé dans la fixation concrète de ces frais. Les gouverneurs provinciaux, quant à eux, déterminent en principe les montants des frais au début de chaque année scolaire – après conseil d'un comité provincial qui représente les différentes parties prenantes. Ceci signifie que souvent, ils ajoutent des frais qui ne sont en fait pas autorisés par le niveau national. Par après, les gestionnaires des réseaux conventionnés ajoutent encore d'autres frais – également des frais non autorisés. Les « frais de motivation » pour les enseignants et les « frais d'intervention ponctuelle » sont fixés au niveau de l'école, en principe à travers des négociations entre les parents – représentés dans l'association des parents – et les enseignants.

---

<sup>31</sup> De fait, la réforme du système éducatif faite en 2004 a anticipé la décentralisation qui avait été inscrite dans la nouvelle Constitution : plusieurs anciennes provinces ont été subdivisées en différentes « provinces éducationnelles », dont les limites vont coïncider globalement avec les limites des districts – et des 'nouvelles' provinces.

<sup>32</sup> La figure est (évidemment) une simplification de la réalité – car elle suggère aussi que les frais scolaires sont déterminés annuellement. Bien qu'officiellement ceci soit le cas, en pratique beaucoup de provinces et de niveaux sous-provinciaux continuent à fixer les frais scolaires de manière semestrielle.

**Figure 2. Acteurs impliqués dans la constitution du flux « par le bas » et sources d'informations disponibles**



Bien qu'à première vue ce système à niveaux multiples de fixation des frais scolaires puisse sembler assez cohérent, dans la pratique, ce n'est pas du tout le cas, car les décisions des niveaux plus bas ne reflètent que partiellement les décisions des niveaux supérieurs – c'est-à-dire qu'ils ajoutent en fait de nouveaux frais à ceux fixés en haut lieu. Un arrêté national de 2007 définit clairement les frais possibles et fixe une limite maximum de 1020 FC par élève, mais les provinces ne semblent pas respecter cette limite ni les types de frais qui sont permis. Leur base légale pour ces actions est la Loi Cadre émise en 1986 et qui n'a pas été abolie ni renouvelée depuis cette date. À leur tour, les églises se réfèrent à la Convention de 1977 (convention entre l'État et les églises sur la gestion des écoles nationales) qui leur permet de demander des frais additionnels.

Il n'y a donc pas de cadre légal cohérent, mais les acteurs agissent en fait *comme si* il y en avait un. Cela leur permet de légitimer leurs actions. Et plus important, il n'y a aucune pression effective du niveau supérieur sur les autres niveaux pour faire respecter les décisions, ni une pression horizontale d'un niveau sur l'autre. C'est peut-être l'effet le plus grave de l'arrangement négocié entre des acteurs étatiques et non étatiques, et entre les acteurs étatiques eux-mêmes : le partage 'équitable' des frais scolaires entre tous les acteurs concernés paralyse en fait le fonctionnement normal des relations d'*accountability* incorporées dans les structures de l'État et entre les acteurs étatiques et non étatiques. Même les associations des parents ont leur part du gâteau des frais scolaires payés par les parents. Tout le monde a un intérêt objectif à maximiser le nombre d'élèves – qui amènent les ressources – mais avec l'inconvénient de paralyser le contrôle réciproque (les *checks and balances*) nécessaire pour garantir une qualité minimale de l'éducation.

Remarquons que le résultat des négociations entre tous les acteurs du niveau local n'est pas uniforme : par exemple, des frais scolaires différents sont introduits dans différentes parties du pays ; certaines provinces se lancent sur la voie de la gratuité de l'éducation primaire tandis que d'autres ne le font pas,

etc. Pourtant, ce qui est similaire, c'est le fait que les politiques publiques vécus par les parents reflètent plutôt les configurations locales de pouvoirs que la législation de l'État.

Il est aussi clair que les arrangements entre l'État et les acteurs non étatiques, et entre les entités étatiques elles-mêmes, produisent sûrement une certaine paix sociale au sein de l'État et entre l'État et les acteurs non étatiques. Ces arrangements ont permis la reproduction sociale du système éducationnel, même en un temps de faillite virtuelle de l'État lui-même. Mais, un peu paradoxalement, la paix sociale paraît être obtenue au détriment de la garantie d'un niveau minimum de performance dans le secteur de l'éducation.

Nous pensons que la description qui précède nous amène au cœur de la signification réelle de l'expression « fragilité de l'État ». D'un point de vue historique, nous sommes plutôt confrontés à un « État en chantier », une notion qui permet de mettre en lumière ceux qui le construisent. On ne peut en effet qu'être impressionné par les efforts investis par les acteurs non étatiques dans leur contribution à la reproduction de l'État: nous pensons ici avant tout aux gestionnaires des écoles, aux parents d'élèves et aux enseignants. Étant donné la mauvaise réputation de l'État congolais pendant les décennies récentes, on se serait attendu à une tendance plus forte à se retirer des structures de l'État. Or c'est le contraire qui paraît être le cas.

#### 4. NÉGOCIER LE FLUX D'AIDE

La stratégie des bailleurs de fonds visant à aider l'État à réaliser le dividende de paix est construite sur la supposition que les frais scolaires constituent la contrainte principale de l'accès à l'école primaire, une supposition qui est – comme on l'a vu – plutôt logique dans les circonstances actuelles. Un appui important au gouvernement afin de réhabiliter l'éducation se répercuterait donc en une croissance des effectifs à l'école primaire de 50 % à 75 % endéans les 5 ans<sup>33</sup>. En pratique, tous les bailleurs importants<sup>34</sup> ont convenu de participer à une stratégie commune de réduction des frais scolaires. Cette stratégie fait partie de l'agenda du « groupe thématique de l'éducation » présidé par DfID en tant que bailleur le plus important. L'autre mécanisme pour financer le dividende de paix est l'allègement de la dette en échange d'un engagement à transformer le service de la dette en dépenses dans le secteur de l'éducation. Nous allons analyser d'abord les efforts des bailleurs pour financer les frais de fonctionnement.

---

<sup>33</sup> DfID, *op. cit.*

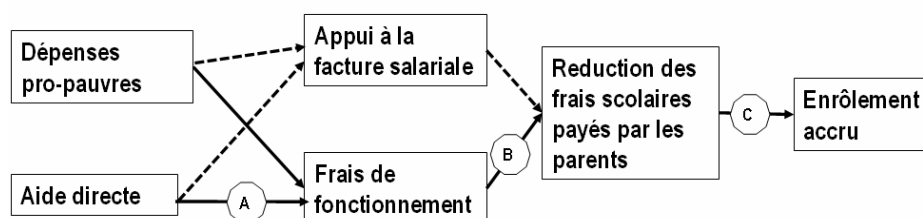
<sup>34</sup> C'est-à-dire sauf les bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale, l'UNESCO et l'UNICEF, et aussi les bailleurs bilatéraux de Grande-Bretagne, Belgique, France et États-Unis.



#### 4.1. Financer les frais de fonctionnement

En fait, les bailleurs de fonds se sont focalisés sur une aide directe pour contribuer à la réduction des frais scolaires payés par les parents. La figure 3 montre l'intervention des bailleurs vue en théorie. Bien qu'initialement, ceux-ci voulaient contribuer au paiement des salaires, cette stratégie a été remise à plus tard en attendant une apuration de la liste des paiements afin de minimaliser le risque de fuites. Un audit a commencé, mais n'a pas encore été finalisé et ne sera pas dans les mois qui viennent. En attendant, il a été décidé de distribuer des frais de fonctionnement aux écoles.

**Figure 3. La théorie de la stratégie des bailleurs de fonds pour la réduction des frais scolaires**



#### **Encadré 1 : Stratégie des bailleurs de fonds pour la réduction des frais scolaires à travers le paiement des frais de fonctionnement**

En attendant un audit du système de paie des salaires, les bailleurs ont décidé d'investir dans un système d'allocation (par tête), premièrement à travers le financement de PPTE<sup>35</sup> (2005-7) et ensuite à travers le financement direct de la Banque mondiale, nommé PURUS (Projet d'urgence de réhabilitation urbaine et social). Il était prévu que chaque école publique reçoive trimestriellement une somme d'argent, avec un minimum de respectivement 150 USD (à travers le financement PPTE) et 250 USD (à travers le financement PURUS), une somme qui pourrait être augmentée en fonction de la taille de l'école. Dans l'ensemble, il s'agit d'un flux monétaire d'environ 6 millions USD (de PPTE) et 45 millions USD (de PURUS). L'argent est canalisé par l'administration des salaires, le SECOPE. Le SECOPE était supposé être la structure administrative qui permettrait de canaliser l'argent directement vers les écoles sans passer par les réseaux religieux. Comme mesure d'accompagnement, un arrêté était écrit afin de limiter les degrés de liberté des provinces et des écoles pour demander des nouvelles catégories de frais scolaires. L'usage de l'allocation était aussi limité à des dépenses spécifiques (p.ex. meubler et peindre les bâtiments scolaires) : ces spécifications étaient mentionnées dans un carnet qui était distribué avec l'allocation même. Finalement, les dépenses devaient être gérées par les « comités de gestion » (installés officiellement dans les écoles),

<sup>35</sup> Pays Pauvres Très Endettés.

lesquels devraient à leur tour faire rapport à l' « association des parents ». Sur base de nos visites de terrain, nous pouvons affirmer que l'objectif matériel a été atteint : bien qu'on ait noté quelques irrégularités, la plus grande partie de l'argent a en effet été dépensée pour l'objectif prévu (flèche A). Toutefois, il est également clair que le projet PURUS a eu très peu d'impact sur les structures « participatives » des écoles. En général, l'allocation PURUS a été gérée par les chefs d'établissement, en collusion avec quelques enseignants et quelques parents qui ont fourni des signatures. Bien que les associations de parents jouent un rôle actif dans beaucoup d'écoles – surtout en mobilisant des frais scolaires – ils n'étaient pas impliqués dans la gestion du fonds PURUS.

Nonobstant les efforts considérables à réduire les frais scolaires prévus et imprévus, il n'y a en fait aucune indication que les frais payés par les ménages ont été effectivement réduits (flèche B). L'estimation des frais scolaires au niveau de l'école<sup>36</sup> comme présenté dans le tableau 3 montre bien quelques transferts entre différents types de frais, mais pas une diminution générale. Ceci est confirmé par d'autres preuves<sup>37</sup>. Au contraire, il semble que c'est précisément la partie de 'taxation' destinée aux échelons plus élevés qui a augmenté. Un argument qui a été avancé pour expliquer cette situation est que le fonds PURUS finance maintenant les écoles, ce qui donne un argument aux services administratifs en faveur d'une augmentation de leurs demandes aux écoles. Cet effet a été renforcé par le choix de canaliser les fonds directement vers les écoles, en utilisant l'administration des salaires, et pas à travers les réseaux religieux. Un choix qui a été perçu par certains comme « un déni de la convention » entre l'État et les églises, laquelle délègue la gestion des écoles aux églises. Par non-respect de la logique des 'concessions', cette initiative a été interprétée par les réseaux religieux comme une provocation. Ceci étant dit, il serait imprudent de conclure qu'on aurait pu minimiser l'effet de la fongibilité et d'autres détournements y inclus en passant par les réseaux religieux. Nous ne savons simplement pas ce qui ce serait passé.

Ce que nous savons, c'est que c'est une illusion de penser que le cadre légal au niveau national aurait une incidence directe sur le comportement des gens au niveau local. Bien que les fonds aient été utilisés pour les objectifs prévus (flèche A), l'impact sur les frais scolaires payés par les parents était inexistant (flèche B), de même la réduction des frais de fonctionnement au niveau des écoles était compensé par une augmentation des 'taxes' à payer aux niveaux administratifs supérieurs.

Ce qui est intéressant cependant, c'est que l'échec de la réduction des frais scolaires était accompagné par une augmentation de scolarisation (figure 3, ci-dessus). Cette augmentation, par quoi a-t-elle été causée, si des frais scolaires moindres ne peuvent pas l'expliquer (flèche C) ?

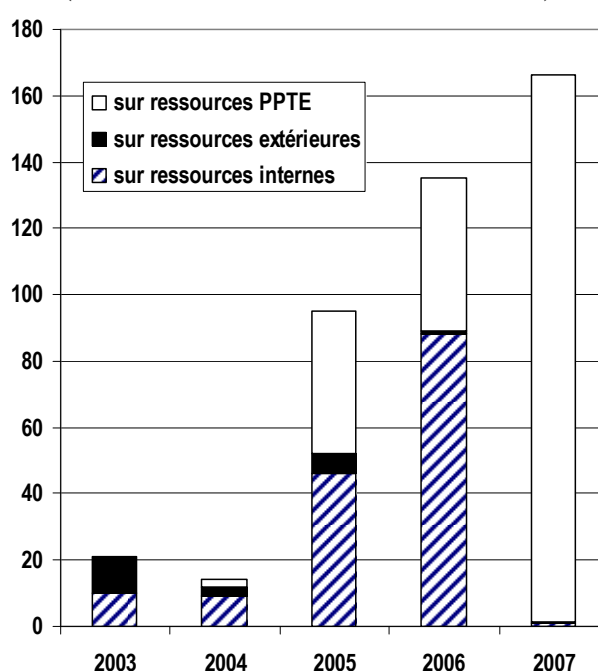
<sup>36</sup> Comparant par exemple l'étude de la Banque mondiale sur les frais scolaires (RESEN) et VERHAGHE, J., *op. cit.* – voir ANDRÉ, G. *et al.*, *op. cit.*, tableau 3.

<sup>37</sup> P. ex. des estimations basées sur des arrêtés provinciaux, *ibid.*, tableau 5.

## 4.2. Financer des salaires à la fin

Les bailleurs n'ont pas seulement financé les frais de fonctionnement pour les écoles ; ils ont aussi financé indirectement le secteur éducationnel en permettant la transformation du remboursement de la dette en dépenses en faveur des pauvres (*pro-poor*), plus spécifiquement dans les secteurs de l'éducation et de la santé. En fait ceci s'est avéré comme étant le mécanisme le plus important en termes budgétaires, dépassant largement les 6 millions USD initialement investis dans les frais de fonctionnement. Le budget du ministre de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle (EPSP) a de fait augmenté d'une manière spectaculaire depuis 2003, de 20 millions USD à plus que 170 millions USD, ou de 2 % à 12 % du total des dépenses de l'État. En 2007 presque la totalité du budget a été payée en tant que remplacement du service de la dette (financement PPTE). Evidemment, ceci pose un problème de durabilité : l'État attribuerait-il autant de ressources si le besoin de le faire pour plaire aux bailleurs ne se présentait plus ?<sup>38</sup> C'est un point qu'on ne peut pas élaborer en profondeur dans le cadre de ce texte.

**Figure 4. Financement des dépenses effectives du MEPSP**  
(en millions de dollars constants de 2006)



Source : données du ministère du Budget.

<sup>38</sup> C'est cela qu'on pourra espérer quand la RDC atteindra le « point d'achèvement », ce qui sera réalisé probablement avant la fin de l'année 2010.

Toutefois, ce qui nous intéresse ici c'est l'impact de l'augmentation du budget sur les frais scolaires, et en plus sur la scolarisation elle-même. Il semble que la plus grande partie du budget ait été utilisée pour payer les salaires du secteur éducationnel (environ 80 %). On voit que ce que les bailleurs ne voulaient pas financer de manière directe l'a été néanmoins de manière indirecte, à travers le mécanisme de l'annulation de la dette.

Le refinancement du budget du MEPSP a permis une augmentation du salaire des enseignants. Les salaires étaient effectivement descendus à 13 USD par mois en 2001-2002, mais se sont élevés à 34 USD par mois en 2007-2008. Cette augmentation a été le résultat concret (ou ce qui restait de ce résultat) des négociations entre les syndicats des enseignants et l'État, qui ont abouti à l'accord de Mbudi de 2004. Bien que l'accord de Mbudi ait signifié une multiplication par trois des salaires, les salaires ne dépassent toujours pas aujourd'hui le seuil de pauvreté : en d'autres mots, un salaire ne suffit pas pour assurer la simple survie d'un enseignant<sup>39</sup>. Par conséquent, la pression à reproduire le système décrit ci-dessus, et qui instrumentalise les écoles en tant qu'une assiette fiscale pour compléter les salaires (à tous les niveaux), n'a pas cessé.

L'augmentation du budget étatique a aussi permis de payer la (re)mécanisation des enseignants. Le nombre d'enseignants sur la liste de paie a effectivement augmenté de manière spectaculaire, de 142.900 enseignants mécanisés en 2001-2002 à 214.200 en 2007-2008. Ce sont des données du département de la sécurité sociale<sup>40</sup>. Selon des données du SECOPE, le service des salaires du ministère de l'Éducation, le nombre d'écoles mécanisées a augmenté de 65 % et le nombre d'enseignants mécanisés de 61 % entre 2001 et 2007. On ne voit toujours pas exactement comment cela a pu être réalisé. Toutefois, les chiffres macro-économiques peuvent être confirmés par nos données de terrain : bien que les réalités diffèrent selon les provinces, il y a partout une augmentation énorme du nombre d'écoles – jusqu'au point de parler d'une « explosion terrible », selon les mots d'un administrateur de la province éducationnelle de Mbandaka.

Pourtant, ce qui est remarquable ici, c'est que les bailleurs de fonds on toujours refusé officiellement de payer les frais salariaux pour les nouvelles unités tant que les listes de paie n'auront pas été réorganisées – afin d'éviter la possibilité de fuites. Néanmoins, il y a deux sources de pression importantes pour agrandir la liste de paie des enseignants. Premièrement, l'apparition de nouvelles écoles et de nouveaux enseignants répond aux attentes des directeurs d'école et des gestionnaires des réseaux désireux d'obtenir un financement de la part de l'État. Le nombre d'enseignants du secteur public qui ne se trouvent pas sur les listes de paie de l'État peut être estimé à environ 1/3 de l'ensemble. Ils ne sont donc payés que sur la base des frais de motivation prélevés au

---

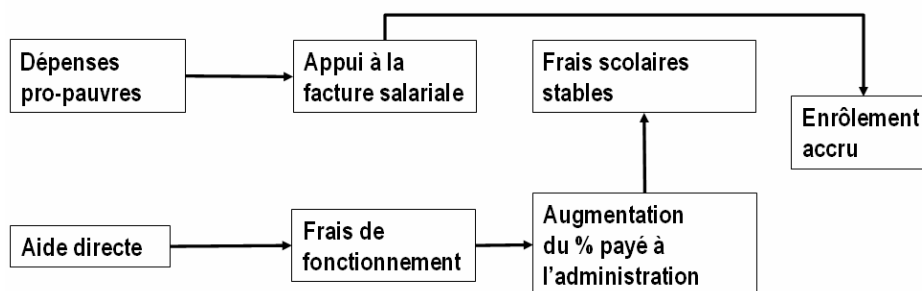
<sup>39</sup> L'accord de Mbudi a fixé les salaires à 205 USD, mais ce montant était à atteindre à travers un processus d'augmentation de salaire en différentes étapes. Les 35 USD sont la valeur réelle de ce qui reste de la première étape.

<sup>40</sup> BANQUE CENTRALE DU CONGO, *Rapport Annuel 2006*, Kinshasa.

niveau de chaque école, et par l'espoir qu'ils seront payés officiellement un jour ! Ensuite, n'oublions pas que la masse salariale du secteur de l'éducation représente environ un tiers de la masse salariale destinée à tous les agents des services étatiques. L'école constitue souvent une des seules interfaces entre l'État et le village. Elle représente une partie importante des ressources que les politiciens peuvent mobiliser pour se constituer une base arrière ou un corps électoral. De fait, si l'idée d'un contrat social présuppose que l'État « délivre » en tant que collectivité aux citoyens en général, pour les acteurs politiques individuels il peut être plus rémunérateur de canaliser certaines ressources vers des villages particuliers. Dans ce sens ce n'est pas une coïncidence si l'augmentation spectaculaire du nombre d'écoles publiques mécanisées a été réalisée justement avant les élections de 2006.

La figure 5 concrétise notre propre reconstruction de la manière dont les investissements des bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation ont été opérés dans la pratique. Le mécanisme d'aide directe a engendré des investissements réels au niveau des écoles, mais il a aussi contribué à la reproduction du système existant qui transforme les écoles en points d'imposition et qui redistribue ses revenus à tous les acteurs du niveau local.

**Figure 5. Comment les efforts des bailleurs ont fonctionné dans la pratique**



D'un autre côté, le mécanisme de l'allègement de la dette a augmenté le budget de l'éducation, qui a augmenté à son tour les ressources politiques mobilisées pour enregistrer des nouvelles écoles et des nouveaux enseignants, aboutissant à un taux d'inscription plus élevé, mais sans contester la configuration existante qui maximise la quantité au détriment de la qualité. Le système s'est étendu plutôt qu'amélioré : il intègre plus d'écoles, plus d'enseignants et plus d'élèves, mais il n'a pas changé les pratiques autour des frais scolaires. Une explication en est probablement que l'augmentation des salaires n'était pas suffisante pour faire disparaître l'argument de base concernant les frais scolaires. En plus, la réticence des bailleurs de fonds à contribuer au paiement des salaires n'a certainement pas aidé à rendre le système plus transparent. Bien que la capacité accrue de l'État (ou de ses représentants) à nommer des enseignants pourrait être considérée comme un dividende de paix qui relie les individus avec l'État, il y a encore un pas à faire vers un service public plus performant.

## 5. CONCLUSIONS

Nous avons commencé ce texte par une définition du défi de la reconstruction post-conflit en termes de renforcement du contrat social entre l'État et ses citoyens. L'idée du contrat social nous oriente vers ce que les gens attendent de l'État – et plus spécifiquement : quelle est, pour eux, la signification de l'éducation ? L'idée du contrat social établit aussi la capacité de l'État à répondre aux espérances des gens dans les processus de négociation avec des acteurs non étatiques. Les efforts des bailleurs de fonds à « aider l'État à délivrer le dividende de paix aux pauvres » suivent exactement les mêmes processus.

En appliquant ces idées au processus de reconstruction de l'État dans le domaine de l'éducation, on a tout d'abord observé qu'il y a à première vue une grande distance (qui est croissante) entre la demande de la population pour des écoles publiques et la capacité de l'État à y répondre. Mais, ne fût ce qu'en termes budgétaires, l'État s'est déjà retiré de l'éducation bien avant le commencement du conflit. Le terme « dividende de paix » exagérerait sans doute l'importance de la guerre et sa capacité à abolir le contrat social entre les citoyens et l'État : ce contrat était déjà brisé bien avant ; c'est pourquoi une réparation du contrat social à court terme à ce niveau-là ne répond pas nécessairement au problème plus profond de la construction de l'État en RDC.

Ajoutons que le retrait de l'État en termes budgétaires ne devrait pas être confondu avec sa disparition ; au contraire, un « ordre politique hybride » a émergé<sup>41</sup>. Le secteur de l'éducation est négocié par toute une série d'acteurs – dans laquelle l'État et les réseaux religieux jouent un rôle important. La survie de ce secteur est basée sur les paiements de frais scolaires par les parents, et l'État y a perdu son pouvoir ultime de régulation. La logique de ce système n'est pas incompatible avec les taux de scolarisation relativement élevés, mais elle paralyse les processus de contrôle réciproque, les *checks and balances*, qui sont nécessaires afin de garantir un minimum de performance du système. Curieusement, nonobstant ce coût relativement élevé et le manque général de qualité, l'éducation continue à être une trajectoire attirante – probablement à cause de l'attraction déclinante des stratégies alternatives.

Il est important de renforcer le contrat social en s'appuyant sur les arrangements au niveau local entre les acteurs étatiques et non étatiques du secteur éducationnel. Ces arrangements ont permis au secteur de survivre pendant la crise politique et économique des années '90. Jusqu'à présent les bailleurs de fonds ont montré leur volonté d'aider l'État à délivrer le dividende de paix, surtout en termes d'argent et d'aide légale. De cette façon ils ont certainement contribué au rétablissement des structures politiques au

---

<sup>41</sup> CLEMENTS, K. P., BOEGE, V., BROWN, A., FOLEY, W., NOLAN, A., "State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order", *Political Science*, Vol. 59, No. 1, 2007, pp. 45-56, p. 48.

niveau national. Néanmoins, nous sommes certains que leurs actions pourraient bénéficier d'une sensibilité accrue pour les fondations locales de la reconstruction de l'État, ne fût-ce que pour réaliser leur objectif de délivrer le dividende de paix *aux pauvres*.

Anvers, juin 2010