

AVRIL 2010



# Enjeux et acteurs autour de la réduction des frais scolaires en RDC

## Rapport Final

Tom De Herdt & Marc Poncelet

En collaboration avec Géraldine André, Lisette Egboki,  
Damien Imbongo, Camille Iwewe Kpongo, Aurélie Konen,  
Dieudonné Mundala, Roger Ndjibu, Jean-Marc Kitshiaba,  
Sonia Mrsic-Garac, Hervé Nlandu, Kristof Titeca et Inge  
Wagemakers



University  
of Antwerp

## SOMMAIRE

Résumé et recommandations

### **Première partie. Rapport de synthèse**

*Tom De Herdt*

Introduction

1. Méthodologie
2. Les flux financiers autour de l'école
3. Rendre les comptes

### **Deuxième partie. Recherches de terrain**

1. Kinshasa

*Kristof Titeca, Tom De Herdt, Damien Imbongo, Inge Wagemakers*

2. Kikwit

*Kristof Titeca & Jean-Marc Kitshiaba*

3. Bandundu

*Kristof Titeca & Hervé Nlandu*

4. Kalémie

*Sonia Mrsic-Garac & Dieudonné Mundala*

5. Kasai

*Sonia Mrsic-Garac & Dieudonné Mundala*

6. Equateur

*Lisette Egboki & Camille Iwewe Kpongo*

7. Lubumbashi

*Géraldine André, Marc Poncelet, Roger Ndjibu, Aurélie Konen*

## Vocabulaire spécifique et liste des abréviations

- AG : Assemblée générale
- AECO : Association des enseignants du Congo
- APE : Association des parents d'élèves
- BM : Banque Mondiale
- COGES : Comité de gestion
- COPA : Comité des parents
- Conseiller pédagogique : inspecteur pour le compte d'un réseau d'enseignement confessionnel
- Coordination : bureau administratif d'un gestionnaire confessionnel
- Division de l'enseignement : Bureau administratif du MEPSP
- ENC : Ecole non conventionnée
- ECC : Ecole conventionnée catholique
- ECP : Ecole conventionnée protestantes
- ECK : Ecole conventionnée kimbanguiste
- EP : Ecole Primaire
- FA : frais administratifs (les FA proviennent des frais payé par les parents)
- FF : Frais de fonctionnements (les FF proviennent en partie des parents et en partie d'un financement externe -sur le compte HIPC, projet PURUS, projet PARSE)
- HIPC : Highly Indebted Poor Countries
- IFI: Institutions Financières Internationales
- IPP : Inspecteur provincial principal
- MEPSP : Ministère de l'Education Primaire, Secondaire et Professionnel
- PARSE : Projet d'appui à la réhabilitation du secteur de l'éducation
- PROVED : Chef de division d'une Province Educationnelle
- PURUS : Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale
- Réseau conventionné : réseau qui englobe l'ensemble des écoles gérées par un gestionnaire confessionnel (une Eglise) ayant signé la convention de gestion avec l'Etat.
- Réseau non conventionné : réseau qui englobe l'ensemble des écoles gérées par l'Etat
- SECOPE : Service du Contrôle et de la Paie des Enseignants au niveau national
- SECOPEP : Service du Contrôle et de la Paie des Enseignants au niveau provincial (antenne Provinciale)
- SERNIE : Service National d'Identification des Etudiants
- SYECO : Syndicat des Enseignants du Congo
- SYNECAT : Syndicat des Enseignants Catholiques
- Sous-Proved : chef d'une sous-division de l'enseignement
- TENAFEP : Test National de la Fin des études Primaires

## Résumé et recommandations

### **Leçon 1. Un secteur d'éducation public et privé**

La domination du secteur par les acteurs religieux est un élément crucial à prendre en compte pour réfléchir sur le futur du secteur et son financement : ils encadrent trois quarts des élèves, le reste étant partagé entre le réseau officiel (autour de 15%) et le réseau privé (autour de 10%). La participation des Eglises, et principalement de l'Eglise catholique, dans l'éducation date de l'époque coloniale. La division du travail entre les « gestionnaires » religieux et « le pouvoir organisateur », à savoir l'Etat n'est pas claire cependant, ce qui crée une marge de manœuvre qui est à la source de beaucoup d'incertitude et de confusion de rôles. Cette confusion est par ailleurs compliquée davantage par la signature récente d'un « mandat de gestion » avec 15 nouvelles Eglises.

### **Leçon 2. Un service public et une assiette fiscale.**

Le secteur de l'éducation n'est pas seulement un service public, il remplit en même temps, et de manière de plus en plus croissante, la fonction d'une assiette fiscale. Les parents d'élèves ne financent pas seulement des compléments de salaires des enseignants et des frais de fonctionnement au sein de l'école ; une partie des frais scolaires est ventilé vers « le haut », c'est-à-dire vers les bureaux (étatiques et non-étatiques) du secteur ainsi que vers les ministères d'éducation provinciaux et nationaux, et le gouvernorat provincial. Notons qu'une grande partie de ces frais scolaires ventilés vers le haut est destinée aux bureaux des coordinations religieuses. Bien que l'encadrement administratif des écoles par les gestionnaires soit un élément aussi important que la performance de l'école en elle même pour garantir une éducation de qualité, aucun débat ouvert ne semble exister autour de la manière de fonctionner des gestionnaires, le niveau de performance des différents bureaux financés par les parents reste méconnu.

Dans une perspective historique, la cause immédiate de la conversion du secteur en assiette fiscale a été la période d'Ajustement Structurel, qui a décimé le budget de l'éducation, et pendant laquelle les contributions par les parents ont été légitimées comme un des moyens pour stimuler la performance du secteur. Mais, la cause profonde de la genèse de l'assiette fiscale se retrouve dans une politique, suivie à partir des années 1970, de systématiquement sous-payer les fonctionnaires de l'Etat – notamment les enseignants. Dans ce contexte, chacun a été obligé –ou au moins stimulé– d'exploiter son poste de travail pour trouver un complément de salaire nécessaire à sa survie.

### **Leçon 3. Les niveaux de décision autour de la fixation des frais scolaires ne sont que partiellement intégrés.**

Nous avons identifié, globalement, six types d'acteurs impliqués dans la fixation des frais scolaires, et ce même si selon la constitution du pays, l'éducation est gratuite. Au sein de l'Etat, on peut distinguer les niveaux nationaux et provinciaux. Puis viennent les coordinations et les écoles. Bien que tous tiennent compte de ce qui a été fixé au niveau plus élevé pour fixer leur politique des frais, ce n'est qu'une référence partielle, chaque niveau ajoute en fait d'autres frais, non-autorisés mais tolérés. Enfin, on constate qu'en général la plus

grande partie des frais scolaires est déterminée au sein de l'école même, sous forme de frais de motivation, c'est-à-dire de compléments de salaires pour les enseignants.

Un système compliqué de ventilations permet que les différents acteurs éducatifs tirent profit des frais payés par les parents. Il semble que ce système produise sa propre inefficience. Une fois qu'un accord est atteint, on voit aussi que tout le monde en bénéficie. Il devient alors difficile pour les différentes instances d'avoir une position critique et antagonique. Or, le bon fonctionnement des services administratifs dépend précisément des relations d'*accountability* internes, des *checks and balances* avec d'autres entités étatiques ainsi qu'entre des entités étatiques et non-étatiques comme les syndicats et les associations de parents d'élèves (APE). Ainsi, la confusion des rôles est inhérente au système : peut-on attendre par exemple d'un acteur qui est en partie financé par les frais scolaires, qu'il argumente pour leur abrogation ?

Finalement, ce qui est effectivement payé par les parents peut encore différer des frais scolaires fixés par les écoles. D'une part, les enseignants peuvent ajouter d'autres frais « à la tête du client » qui ont donné lieu à l'invention d'expressions comme « marchandage des points », « extramuros », « diplôme sexuellement transmissible », etc.. D'autre part, les parents peuvent partiellement renégocier les frais « officiellement » dus, sachant que des arrangements au cas par cas avec les directeurs d'écoles sont généralement possibles.

#### **Leçon 4. La détermination des frais scolaires se fait de façon localement spécifique.**

Bien que nous ayons constaté qu'il y ait déjà une très grande variation entre les différentes provinces, l'importance de la part des frais scolaires déterminée au sein même des écoles suggère que la plus grande source de variation est à trouver dans la configuration des pouvoirs locaux autour de l'école. Cette configuration est d'abord fonction de l'entente et de la division du travail entre les différents services de l'Etat, comme le SECOPE, l'inspection et la fonction publique, et entre ceux-ci et les gestionnaires). C'est cette entente qui déterminera la reproduction de l'espace public, un espace public négocié par les différentes parties étatiques et non-étatiques, plutôt qu'un espace public organisé par l'Etat en tant que tel.

La fixation des frais scolaires dépend aussi de la dynamique locale des « marchés » dans laquelle évolue l'éducation. Tout d'abord, aussi longtemps que les contributions des parents au fonctionnement des écoles restent importantes, c'est leur « demande effective » qui déterminera fortement le paysage scolaire. Un autre élément important est le « marché » des enseignants disponibles –étant donné le petit salaire qui leur est offert.

Tous ces éléments caractérisent la configuration des pouvoirs déterminant les « normes pratiques » autour de la fixation des frais scolaires au niveau de l'école, c'est-à-dire au niveau le plus distant du niveau national. Ces « normes pratiques » ne sont donc affectées que de manière marginale par les normes légales. Le défi de la réduction des frais scolaires n'est donc pas simplement financier, mais en premier lieu institutionnel. Un changement dans les normes pratiques qui gouvernent la fixation des frais scolaires requiert donc plutôt un changement dans la configuration des pouvoirs locaux.

#### **Leçon 5. Les acteurs étatiques adoptent une position ambiguë par rapport aux frais scolaires.**

Au niveau national, la volonté politique de réduire les frais scolaires est exprimée dans la nouvelle Constitution de la République Démocratique du Congo, selon laquelle l'éducation à

l'école primaire est gratuite. La population a bien compris ce message, qu'elle compare avec la facture réelle à payer pour chaque enfant. Aucun politicien ne peut se permettre d'exprimer une opinion à l'encontre du principe de la gratuité. Aussi, il y a quelques provinces qui expérimentent une politique de gratuité.

Ces expériences nous enseignent en premier lieu qu'il y a une longue distance entre les textes officiels et légaux (qui sont déjà en soi contradictoires) et la réalité. Plus on s'approche de la porte de l'école, plus les acteurs étatiques sont déchirés entre l'idéal de la gratuité et l'opportunité qu'offre l'école comme assiette fiscale. En fin de compte, ce dernier élément l'emporte sur le premier.

De plus, il y a un risque majeur de dérive. Il ne faudrait pas que la gratuité de l'école pour assurer l'accès à tous devienne une excuse pour se passer de toute exigence de qualité. Nous avons noté que la « société politique » est fortement tentée d'intervenir, notamment au moment du processus d'agrément d'une école et/ou d'une classe par l'Etat, et donc d'un engagement de ce dernier à payer les enseignants, et ce sans se préoccuper du fait que la viabilité de l'école est mise en question par un service d'inspection. A l'intérieur du pays, les élections de 2006 ont été jouées en partie en utilisant le système scolaire –un des lieux d'interface les plus importants avec l'arrière-pays de Kinshasa.

Finalement, il y a une tension entre d'un côté l'objectif de la gratuité et de l'autre, le manque d'une base politique pour allouer un budget plus élevé à l'éducation et/ou pour faire un effort pour augmenter la performance du système d'éducation. Des postes de dépenses comme les Promoscolaires, le SERNIE, le TENAFEP etc. qui figurent pour le moment sur la liste des frais scolaires à payer par les parents, devraient être repensés et surtout apurés de leur fonction de complément de salaire. D'un autre côté, il faudrait que les salaires eux-mêmes augmentent. La plupart des frais scolaires sert au paiement des « frais de motivation » aux enseignants, et c'est à juste titre puisque les salaires des enseignants, même s'ils étaient payés à temps et sans déductions, ne suffiraient même pas pour atteindre le seuil de pauvreté. La clé principale de la réduction des frais scolaires se trouve donc bien là.

#### **Leçon 6. Les Eglises adoptent une position ambiguë par rapport aux frais scolaires.**

Ici, nous pensons peut-être en premier lieu au réseau catholique, qui encadre à lui seul déjà 50% des élèves des écoles conventionnées. Au courant des dernières années, l'Eglise catholique a exercé une pression pour que l'Etat reprenne ses responsabilités spécialement en ce qui concerne le paiement d'un salaire convenable aux enseignants. Mais en même temps le réseau doit aussi survivre à base des frais scolaires, et donc, dans la pratique, l'Eglise ou plutôt les coordinations augmentent plutôt les charges des parents.

Nous avons constaté par ailleurs que la quote-part des coordinations dans les frais scolaires payés par les parents a sensiblement augmenté au courant des années.

#### **Leçon 7. Les bailleurs qui ont prôné la stratégie de la réduction des frais scolaires adoptent une position ambiguë par rapport à ceux-ci.**

Le secteur de l'éducation était le secteur le plus important sur la liste des « dépenses pro-pauvres » à faire sur base des fonds HIPC. De plus, depuis 2007, les bailleurs investissent de l'argent « frais » dans le secteur, avec lequel ils financent une partie des frais de

fonctionnement des écoles et, bientôt aussi, des bureaux administratifs des gestionnaires. D'autres bailleurs interviennent avec un appui technique.

L'ambiguïté de leur intervention réside dans le fait qu'une éducation de qualité pour tous - l'objectif final derrière la gratuité- reviendrait à un prix économique, institutionnel et politique que les bailleurs hésitent à payer ou à imposer aux citoyens congolais :

**Le prix économique :** Juste pour restaurer le niveau du système scolaire du début des années 1980, il faudrait augmenter le budget actuel que l'Etat alloue à l'éducation d'environ 10 fois ; ce qui reviendrait à plus que *la totalité* du budget actuel de l'Etat (voir tableau 5).

**Le prix institutionnel :** l'*accountability* « par le bas ». La politique des frais scolaires en RDC a, en partie, commencé en prendre forme au début des années 1980, sous l'inspiration directe de la Banque Mondiale. Selon nous cette voie imposée de l'extérieur se justifie tout à fait : en obligeant les parents à contribuer au système scolaire, on les incite en même temps à garder un œil sur la gestion de l'école – bien que la nature même du service de l'éducation suggère que l'*accountability* envers les parents doit être complété par une *accountability* envers l'administration de l'Etat. Toutefois, il est difficile de marier cette incitation à l'*accountability* par le bas avec une éducation pour tous.

**Le prix politique :** Chaque intervention des bailleurs multilatéraux se réalise moyennant les structures de l'Etat ; dans ce cas-ci, on a donc confié la distribution des frais de fonctionnement (fonds PURUS) aux écoles à un service technique de l'Etat, à savoir le SECOPE, *comme si* celui fonctionnait normalement. Or, au moment de notre recherche à Bikoro, notre estimation des « fuites » d'argent du SECOPE dépassait largement le montant distribué en termes de frais de fonctionnement. C'est une estimation qui a été, en gros, confirmé aussi par d'autres équipes de recherche. Elle signale quand-même qu'un travail sur l'amélioration du fonctionnement des structures de l'Etat pourrait avoir un impact plus important sur la réduction des frais scolaires que l'actuel projet PURUS, d'autant plus que ce serait un gain net pour les enseignants, et donc en principe un argument pour diminuer le poste des « frais de motivation ». Un tel travail pourrait aussi avoir des effets à plus long terme, tandis que l'actuelle intervention est clairement limitée dans le temps. Pourquoi courir le risque d'alimenter des structures existantes défectueuses et risquer de se retrouver de nouveau à la case de départ à la fin du projet ?

Notons par ailleurs que l'intervention PURUS a été conçue en quelque sorte comme une stratégie secondaire et alternative au financement des salaires. Les bailleurs hésitaient en effet à contribuer directement au paiement des salaires tant que la confusion et le désordre règnent au sein de l'administration des effectifs de personnel. Cependant, comme cela a été explicité ci-dessus, cette stratégie n'a pas pu empêcher que les fonds PPTTE soient utilisés pour financer précisément ce que les bailleurs n'avaient pas voulu alimenter. Dans la pratique, l'appui au paiement des salaires a d'ailleurs été plus important que l'appui aux frais de fonctionnement.

Néanmoins, nous ne posons pas notre argument à l'encontre de toute intervention financière en attendant une amélioration de la fiabilité des structures. Nous ne préconisons pas non plus qu'il est préférable de résumer l'aide à un appui à l'amélioration et le renforcement des structures afin qu'elles soient plus fiables. Se restreindre à l'option des structures risque de ne pas porter ses fruits tout simplement parce que le sous-financement du système d'éducation est un problème bien réel et lourd de conséquences.



Nous sommes plutôt favorables à une combinaison de ces deux stratégies que nous concevons comme complémentaires l'une de l'autre : un appui financier considérable et un appui au renforcement institutionnel. Cette complémentarité est en effet porteuse de nombreux avantages :

Avantage d'information : l'appui financier à la réduction des frais scolaires permet aussi d'observer comment le système fonctionne réellement ; il fournit de l'information de laquelle on peut apprendre pour repenser les structures

Avantage de négociation : un effort financier considérable permet en fait d'obtenir une marge de manœuvre plus importante pour impulser des changements institutionnels pertinents.

Avantage d'efficacité : une amélioration des structures permet à son tour d'économiser sur les pertes d'argent et dès lors d'augmenter l'importance effective de l'appui financier. Inversement, l'amélioration sensible du niveau des salaires des « enseignants assis », est une condition nécessaire pour repenser les logiques institutionnelles qui ont été développées lors des années de crise.

En même temps, comme nous avons essayé de le documenter ci-dessus, il est essentiel de concevoir le « renforcement institutionnel » en termes de changement des normes pratiques. L'ancien adage qu'on ne change pas la société par décret rend bien compte ici de l'importance de la prise en compte des logiques pratiques des acteurs. Prendre au sérieux le renforcement institutionnel demande donc une sensibilité pour ce qui se passe réellement au niveau des divisions et sous-divisions, au niveau des gestionnaires des réseaux, etc.



## **PARTIE I**

### **RAPPORT DE SYNTHÈSE**

## Contenu

Introduction .....	12
1. Quelques notes méthodologiques préalables.....	15
Survол des sites de recherche .....	16
Organisation de la recherche de terrain autour d'évènements critiques.....	18
Phases de recherche.....	19
2. Les flux financiers autour de l'école : un exemple concret.....	20
2.1. Un système public et privé .....	24
2.2. Financement par le haut et par le bas .....	27
Budget de l'Etat.....	28
Budget des ménages .....	31
Enquêtes au sein des écoles.....	34
2.3. Financement du bas vers le haut : l'espace public négocié.....	37
2.4. Financement d'en haut : le salaire et la mécanisation .....	43
Le SECOPE : Naissance et dégradation.....	44
Le salaire des enseignants : un fonds politique ? .....	47
3. Rendre les comptes.....	50
3.1. Rendre les comptes par le bas .....	50
Le « choix ».....	51
La « Voix ».....	55
3.2. Rendre les comptes par le haut.....	58
L'Etat.....	59
Les acteurs non-étatiques .....	61
Les bailleurs de fonds : le cas du projet PURUS. ....	63
Documents consultés.....	67
Références bibliographiques .....	68

## Tableaux

Tableau 1. Clé de répartition des « frais de fonctionnement » payés par les parents des écoles conventionnées, Province de l'Equateur, 2008-9.....	23
Tableau 2 Nombre d'élèves inscrits par province et par régime de gestion en RDC (2007-8). .....	24
Tableau 3. Evolution du nombre d'élèves par régime de gestion, 1986/7 – 2007/8.....	25
Tableau 4. Importance des réseaux religieux en termes du nombre d'élèves inscrits en 2007-8. .....	26
Tableau 5. Évolution du budget de l'Education Primaire, Secondaire et Professionnelle, 1982-2006.....	28
Tableau 6. Evolution du nombre d'enseignants et de leur salaire officiel, 1982-2008.....	29
Tableau 7. Comparaison du salaire moyen d'un enseignant avec la ligne de pauvreté site-spécifique des dépenses totales, 2005. ....	30
Tableau 8. Comparaison du salaire moyen d'un enseignant avec la ligne de pauvreté site-spécifique du panier alimentaire, 2005. ....	31
Tableau 9. Dépenses annuelles, frais scolaires et autres frais relatifs à l'éducation payés par les ménages, RDC 2004-5 (en \$ de 2005).....	34
Tableau 10. Estimation des frais scolaires à base des enquêtes auprès des écoles, 1987-2006	35
Tableau 11. Estimation des frais scolaires en 2006-7 par province.....	36
Tableau 12. Clé de répartition des « frais de fonctionnement » pour les écoles conventionnées, Province Equateur 2008-9 (en FC).....	39
Tableau 13. Evolution des frais scolaires fixés par la province du Bandundu, 2004-2008 .....	40
Tableau 14. Nombre d'enseignants mécanisés et non-mécanisés selon des sources différentes, 2005-6.....	43
Tableau 15. Etapes dans la mécanisation d'un enseignant.....	46
Tableau 16. Evolution du nombre d'écoles entre 2001/2 et 2007/8 par province et par réseau .....	48

## Figures

Figure 1. Plan des sites de recherche de terrain .....	17
Figure 2. Les flux financiers autour de l'École Primaire Officielle Bikoro, 2008-2009 .....	21
Figure 3. Acteurs impliqués dans la constitution du flux « par le bas » .....	32

## Introduction

Ce rapport est une synthèse des résultats d'un processus de recherche dont l'objectif général est de fournir des moyens conceptuels et analytiques aux intervenants dans le secteur de l'éducation primaire.

**La politique de réduction des frais scolaires** a été au centre de nos recherches. Elle correspond aux priorités des bailleurs de fonds actifs dans le secteur de l'éducation primaire ainsi qu'à l'agenda politique national, démontré entre autres dans la nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo, qui prévoit la gratuité de l'éducation primaire. Concrètement, nous avons étudié comment les mécanismes, déployés pour mettre œuvre cette politique, ont influencé les actions des acteurs au niveau local.

Parallèlement, nous avons analysé la perception de l'éducation primaire par les acteurs locaux. A l'instar du livre *Seeing the State* de Corbridge et al. (2007), nous déduisons ce « regard » de la manière dont **les acteurs sociaux<sup>1</sup> 'participent' au système éducatif actuel**. Qui sont donc les acteurs non-étatiques qui participent au système éducatif ? Comment s'organisent-ils et comment interagissent-ils entre eux-mêmes et avec l'État ? La façon dont ces acteurs participent au système scolaire fournit une indication de la manière dont ils produisent l'État et l'action publique en général. Par conséquent, cette approche débouche sur une analyse de l'État au quotidien (Blundo 2004, Corbridge et al. 2007).

Initialement, la recherche était financée par « Belgian Science Policy », ce qui permettait de travailler dans trois sites urbains : une commune périphérique de Kinshasa, Kikwit et une commune périphérique de Lubumbashi. Ensuite, l'obtention d'un financement additionnel de DFID a permis d'élargir l'enquête à des terrains non-urbains à l'intérieur des provinces du Katanga, du Kasai (oriental et occidental) et de l'Équateur.

L'équipe de recherche était composée de chercheurs des universités belges d'Anvers (trois membres) et de Liège (trois membres), et des Facultés Catholiques de Kinshasa (5 membres) et de l'Université de Lubumbashi (trois membres).

Les deux concepts centraux de cette recherche sont les suivants : les relations d' « *accountability* » et les « normes pratiques ».

Le concept d'*accountability* (difficilement traduisible en français) constitue un élément majeur pour structurer les résultats de notre recherche. Nous situons la performance des écoles dans une diversité de relations d'*accountability*, parmi lesquelles deux ont retenu notre attention :

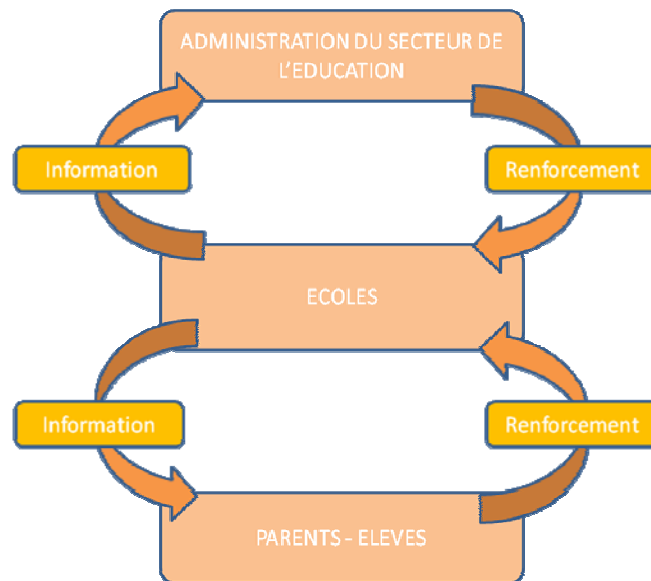
- la façon dont les acteurs institutionnels de l'école (directions, enseignants) se positionnent par rapport aux acteurs qui leur sont hiérarchiques, c'est-à-dire les gestionnaires (les agents de l'administration de l'éducation). Nous qualifierons ces derniers relativement aux relations hiérarchiques qu'ils entretiennent avec les membres de la direction et du personnel enseignant, soit les acteurs « d'en haut ».

---

<sup>1</sup> Un acteur social peut être un individu ou bien une organisation, une entité ou un groupe d'individus engagés dans une action collective

- la façon dont les acteurs institutionnels de l'école (directions, enseignants) se positionnent par rapport aux acteurs qui constituent d'une certaine manière leurs clients. Nous qualifierons ces derniers comme les acteurs « d'en bas ».

Dans les deux cas, nous nous intéressons aux (i) flux d'informations entre deux niveaux et (ii) à la capacité des acteurs « d'en bas » (parents, enfants) et « d'en haut » (gestionnaires, inspecteurs, conseillers pédagogiques, etc.) d'exercer un impact sur le comportement des acteurs institutionnels de l'école (directions et enseignants) via les mécanismes de « voix » (*voice*) et « choix » (*exit*).



Par rapport à l'objectif de notre recherche, le concept d'*accountability* soulève une double question sur la façon dont les acteurs sociaux « participent » au système d'éducation actuel : leur participation se fait en fonction de l'information qu'ils ont à leur disposition et selon la manière dont ils peuvent avoir une incidence sur le comportement d'autres acteurs impliqués dans le système. Nous rendons compte de cette incidence par le concept de « renforcement ». Dans le cas de la politique des frais scolaires, la question est de savoir comment les acteurs « d'en bas » ont été informés et comment ils peuvent exercer un contrôle sur la façon dont les écoles élaborent leur politique des frais scolaires. Cette question est également adressée aux acteurs « d'en haut » : quelle est la capacité des agents administratifs à obtenir des informations « justes » de la part des écoles concernant les frais scolaires. Cette question se pose d'autant plus que ces informations conditionnent leurs interventions pour promouvoir leur agenda de réduction des frais scolaires.

Le type de bien ou de service fourni est un autre facteur important dans l'analyse des mécanismes d'*accountability*. Ainsi, nous pouvons distinguer les biens ou services 'simples', c'est-à-dire où toute l'information nécessaire est disponible pour l'utilisateur (potentiel) du service, des biens ou des services dont la qualité ne peut pas être observée directement (ou complètement) par les utilisateurs. Le service de l'éducation entre dans cette deuxième catégorie : bien que les parents d'élèves disposent de beaucoup d'informations sur la qualité du service fourni, la relation entre l'utilisateur et le fournisseur de l'éducation est une relation asymétrique entre un « profane » et un « expert ». Dans ce cas, il ne suffit pas que les profanes contrôlent la qualité de la prestation de l'expert (l'enseignant, l'école), ce contrôle doit être complété par l'expertise d'autres acteurs.

À l'instar de Hirschman (1970), la *voix* et le *choix* peuvent être considérés comme deux types de « renforcements » – c'est-à-dire de possibilités d'action qu'un individu (acteur) a à sa disposition pour exercer une influence sur un fournisseur d'un bien ou d'un service. Le concept de *choix* réfère au mécanisme du marché : un parent qui n'est pas content du service fourni par une école peut décider de choisir une autre école pour son enfant. Si beaucoup de parents le font, l'école se verra contrainte d'ajuster sa performance (il s'agit du mécanisme basique de la concurrence). Le parent pourra aussi utiliser sa *voix* en se faisant membre du comité des parents pour essayer d'exercer une influence sur l'école. De manière similaire, on peut parler de la *voix* de l'administration : quand les agents administratifs s'ingèrent dans la gestion (du personnel, des finances, etc.) de l'école, on agit sur la performance de l'école. Alternativement, l'administration pourra aussi agir sur cette performance en organisant une sorte de compétition entre les différents candidats-offreurs du service, qui pourraient alors obtenir un contrat de gestion. Si ceci est le cas, l'administration peut exercer donc son influence par la capacité de faire un *choix* entre différents compétiteurs.

Toutefois, bien que cette distinction entre ces deux mécanismes (*choix* et *voix*), et celle entre l'*accountability* « par le haut » et « par le bas » permettent de définir différents types d'*accountability*, la théorie ne peut pas nous offrir des recettes idéales fixant les (doses de) mécanismes qui seraient les plus appropriées à chaque situation. Plusieurs éléments (contexte, structures, représentations, valeurs, autres acteurs) interviennent pour permettre aux mécanismes de choix et de voix de 'faire leur travail' ou au contraire, pour les empêcher. Plus particulièrement, ce qui complique les analyses de l'*accountability*, c'est que jusqu'ici nous avons défini les acteurs (« l'école », « les parents », « l'administration ») à un niveau collectif, mais qu'en réalité ces acteurs agissent plutôt de manière individuelle. En effet, si par exemple les « parents et enfants » ont un intérêt évident à ce que « leur » école soit performante, il est important d'analyser comment cet intérêt se transforme en un projet porté par un acteur social spécifique (par exemple un comité de parents), et quel sera l'effet de ce projet sur l'ensemble du secteur. Par exemple, il n'est pas évident de supposer que chaque parent individuel ait un intérêt à exprimer son opinion sur le bon fonctionnement de l'école (possibilité de la *voix*) : un parent doit d'abord supposer qu'il existe une possibilité à être entendu et que celui qui l'écoute a la capacité d'améliorer le fonctionnement de l'école dans le sens souhaité. Ensuite, ce parent ne fera pas cet effort si le coût pour le faire est trop élevé – par rapport à l'alternative de déménager l'élève vers une école de meilleure qualité (c'est-à-dire la possibilité de sortie ou de *choix*) – ou par rapport à la possibilité qu'il y ait d'autres parents qui expriment des opinions similaires aboutissant au même effet.

Ceci nous amène au deuxième concept central que nous avons mobilisé pour notre analyse : les **normes pratiques**. Celles-ci « régulent les pratiques loin de discours officiels et des morales partagées » (Olivier De Sardan, 2008, p. 13). Ce sont les règles qui gouvernent le comportement des acteurs publics. La notion des « normes pratiques » invite à analyser ce qui se passe concrètement sur le terrain, dans les pratiques : quels sont les normes pratiques qui régissent les conduites des acteurs et comment leurs pratiques sous-tendues par de tels principes donnent forme à l'action publique ?

Les normes pratiques sont conceptuellement différentes des normes légales, et des normes sociales en général (des normes qui se basent sur une certaine légitimité ou qui sont justifiables). Les normes pratiques, par contre, sont simplement le résultat des tactiques et des manœuvres des différentes parties prenantes, permettant un *modus vivendi* entre différents acteurs sociaux dans un domaine spécifique (Olivier de Sardan 2008). Bien que différentes,

les normes légales et sociales ont cependant une incidence sur ce modus vivendi. La manière précise dont elles agissent est au cœur de notre recherche, d'autant plus que la stratégie de réduction des frais scolaires est une stratégie portée par l'État et par des bailleurs de fonds qui utilisent des structures étatiques (normes légales) pour promouvoir leur agenda de développement. Une question importante est donc celle de l'incidence des normes légales sur la réalité vécue des acteurs, sur leurs pratiques et leurs normes pratiques.

Comme nous allons le montrer ci-après, plusieurs acteurs - étatiques, publics et privés - sont impliqués dans la fixation des frais scolaires et il est dès lors important de faire une distinction entre le « pays légal » et le « pays réel », même dans un secteur si fortement gouverné, à première vue, par le haut. Étant donné qu'il est exclu que les structures de l'État puissent exercer une influence directe sur le comportement des acteurs, il est d'autant plus important de s'intéresser aux mécanismes d'influence indirecte, c'est à dire à *l'incidence* qu'elles ont *sur les rapports de pouvoir* entre les acteurs locaux qui déterminent, en dernière instance, les normes pratiques.

Ce rapport de synthèse intermédiaire est structuré comme suit. Après une section méthodologique, nous esquissons l'économie politique du secteur de l'éducation. Nous introduisons les différents acteurs et entités en fonction de leur implication dans les différents flux de financement des écoles. Nous analysons comment le système d'éducation a évolué dans le temps et dans l'espace, afin d'identifier les enjeux majeurs autour de la réduction des frais scolaires. Cette seconde section analyse la littérature grise et les données secondaires à la lumière des résultats de nos recherches de terrain (rapportés dans les différents chapitres de ce rapport). La troisième section se focalise sur les mécanismes d'*accountability* en jeu dans la fixation des frais scolaires par les écoles. On passe en revue le rôle joué par les bailleurs de fonds, l'État, les gestionnaires, les enseignants, les directions, les parents d'élèves et par différents acteurs collectifs non-étatiques (syndicats, associations de parents, ONG). Nous concluons le texte avec des éléments de discussion qui sortent de l'analyse, et avec des suggestions de recherche ultérieure.

## 1. Quelques notes méthodologiques préalables

Un avertissement s'impose : les textes qui suivent ont été écrits sur la base de la combinaison de plusieurs études de terrain et de données secondaires, statistiques, sources historiques, etc. Il est cependant important d'insister sur la dimension relative, partielle et provisoire de notre approche et de notre lecture pour une raison fondamentale et une raison pragmatique. Sur le plan pragmatique, plusieurs facteurs comme les contraintes liées au contexte congolais, les limites (de temps, de budget) ou encore l'étendue et la complexité du thème même de la recherche empêchent de saisir la réalité de façon complète et détaillée. Plus fondamentalement, dans les sciences sociales la plupart de l'information n'est pas simplement une matière morte disponible, elle a été *produite* dans des circonstances particulières, par des acteurs sociaux dotés d'une intentionnalité particulière et dans le contexte spécifique d'un entretien ou d'un dialogue.

Une façon d'augmenter la *validité interne* de la recherche est alors d'opérer une triangulation des sources d'information : diversifier les acteurs et les groupes d'acteurs interviewés, varier et recouper les différentes sources, en recourant tant aux rapports de réunion qu'aux statistiques officielles, aux circulaires qu'aux enquêtes sur les ménages. Dans ce sens, travailler autour d'un *objet commun* – que ce soit un conflit, un évènement, un flux financier, une chaîne de valeur- facilite le travail de combinaison et de vérification des données.



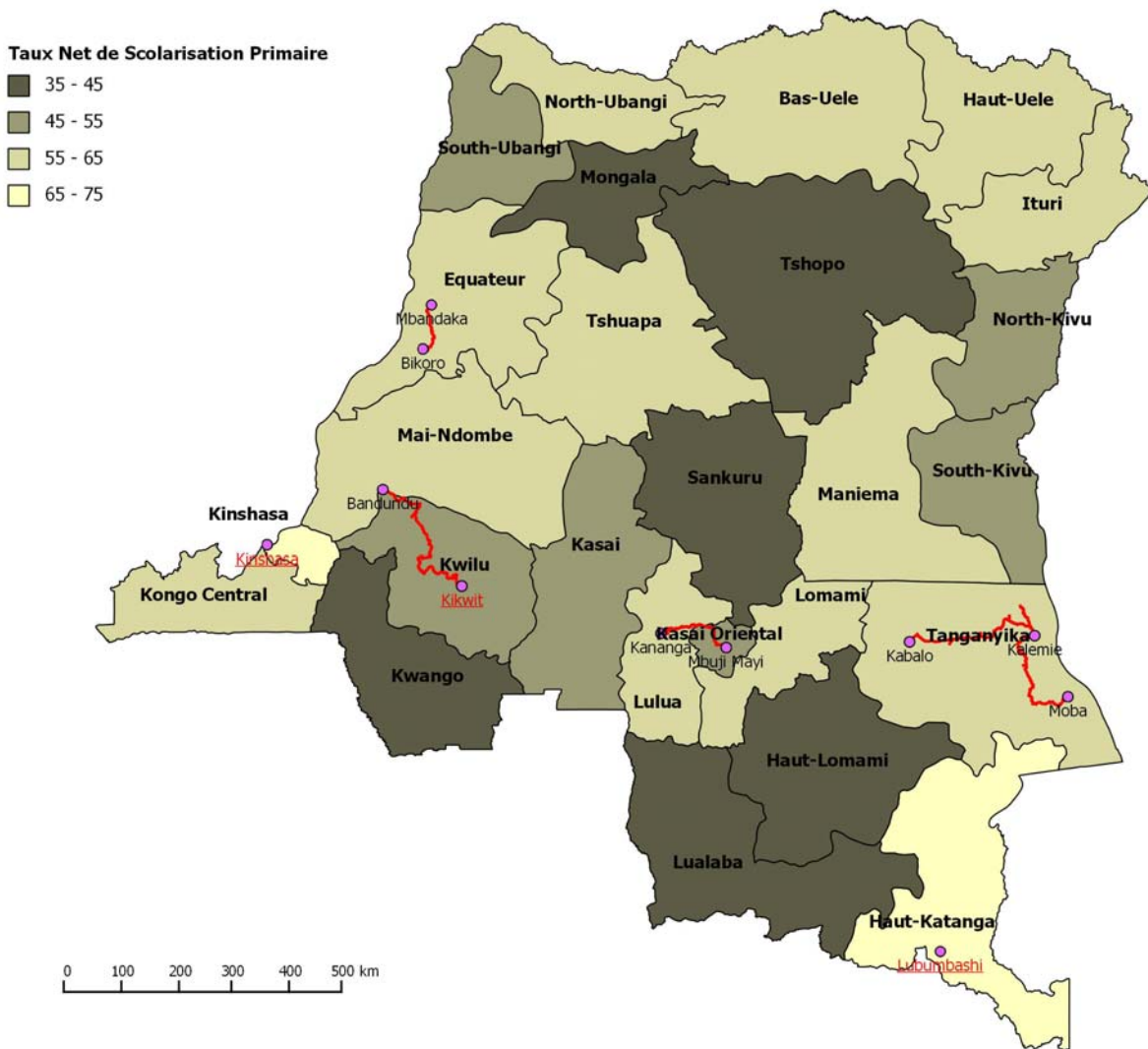
Pour augmenter la validité interne de la recherche, nous avons également mis en œuvre une *phase collective* de recherche, c.à-d. que toute l'équipe a travaillé sur un même thème sur un même site. Pendant une demi-journée, l'ensemble des chercheurs se divisait en sous-groupes pour interviewer différents protagonistes et/ou informateurs clés ; pendant la seconde partie de la journée, les chercheurs se réunissaient pour établir une synthèse des observations et des éléments d'analyse et pour définir de nouvelles hypothèses (voir ci-dessous).

Un des reproches couramment adressés à la recherche qualitative est concernant ses limites en termes de généralisation des résultats. C'est la question de la *validité externe* de notre recherche. En effet, cela n'a pas de sens de partir d'un échantillon représentatif permettant de supposer que l'ensemble de « la réalité » ne sera pas trop différente de nos analyses. Un tel automatisme n'existe pas dans une approche qualitative – elle est d'ailleurs souvent problématique aussi dans maints de recherches quantitatives. Les secteurs et les sites de recherche n'ont pas été sélectionnés en fonction de la définition d'un échantillon représentatif – cela n'a simplement pas de sens. Au contraire, la généralisation ne pourra se faire qu'a posteriori, en intégrant les résultats des sites spécifiques dans un cadre plus large, en les comparant entre eux et avec d'autres types de données. En effet, l'absence d'un automatisme n'implique pas d'absence de possibilité de généralisation ; comme suggéré par Patton (2002 : 581-4), de multiples pistes existent pour extrapoler et transférer les résultats d'une recherche tout en respectant la rigueur scientifique. En combinant les entretiens avec d'autres types de données – y compris des données quantitatives – on est à même d'interpréter la portée des différents discours. C'est précisément cet exercice que nous entamons dans le présent rapport, qui est dans une large mesure une synthèse (i) de l'analyse de l'information issue des entretiens et des documents disponibles au niveau local dans les différents sites de recherche en ville et à l'intérieur du pays, (ii) des données de la « littérature grise » (consistant surtout en des statistiques officielles et (iii) d'analyses de données macro-économiques et d'autres enquêtes quantitatives et qualitatives. En effet, nous ne voyons pas de contradiction entre une approche qualitative de recherche et l'utilisation de données quantitatives. Dans notre synthèse, nous organisons plutôt un dialogue entre ces différents types de données afin d'arriver à une perspective cohérente.

## Survol des sites de recherche

Nous avons pris en compte deux critères dans l'identification des sites de recherche : les considérations pragmatiques de faisabilité et le souci de l'hétérogénéité des différents sites. Comme déjà mentionné ci-dessus, les sites de recherche n'ont pas été sélectionnés en fonction de la définition d'un échantillon représentatif ; au contraire, la généralisation ne pourra se faire qu'après coup, en intégrant les résultats des sites spécifiques dans un cadre plus large. Les sites de recherche ont plutôt été choisis en fonction du maximum de variance possible et faisable sur le plan pratique. L'ouverture à la variété empirique permettant la découverte de subtilités inespérées constitue un des avantages essentiels d'une approche qualitative. Cette ouverture nous a permis de tester nos conceptions initiales de la réalité.

Figure 1. Plan des sites de recherche de terrain



Bien que initialement notre recherche devait se limiter à des sites urbains, le financement additionnel de DfID a donné l'opportunité d'élargir notre étude à l'intérieur, c'est-à-dire au milieu rural. Pour délimiter les zones de recherche, nous nous sommes inspirés d'une recherche récente sur le secteur de l'éducation (Verhaghe 2007a) qui avait sélectionné comme échantillon une série d'écoles le long de quelques axes routiers.

Ainsi, nous avons pu travailler dans les villes de Kinshasa –et plus particulièrement, la commune de Kimbanseke, de Kikwit et de Lubumbashi –plus particulièrement la commune annexe. Ensuite, nous avons donc pu ajouter d'autres terrains à l'intérieur des provinces de l'Équateur (plus particulièrement autour de l'axe Mbandaka – Bikoro), du Bandundu (plus particulièrement autour de l'axe Kikwit-Bandundu Ville), du Katanga (plus particulièrement des axes routiers partant de la ville de Kalémie) et des Kasai (plus particulièrement des axes routiers entre Mbuji-Mayi et Kananga et d'autres partant de Mbuji-Mayi). L'information issue de ces recherches empiriques est rapportée dans des chapitres suivants.

## Organisation de la recherche de terrain autour d'évènements critiques

Étant donné notre focale d'observation et d'interprétation placée sur les « normes pratiques » – qui ne sont ni nécessairement codifiées ni nécessairement conscientes, nous avons opté pour les étudier « au travail », au moment de leur activation ou de leur mise en œuvre lors d'**évènements critiques**. Cette option est inspirée de la littérature sur les incidents critiques qui surviennent dans les rencontres interculturelles (Ward, Durham & Bochner 2003) et de l'anthropologie des incidents critiques (Das 1995). En même temps, chaque évènement est aussi un « moment ouvert » (Lund 1998) pendant lesquels l'ordre social peut effectivement être réarrangé. De même, Michel Foucault se penche sur les évènements comme l'unité d'analyse de base ;

« évènement : il faut entendre par là non pas une décision, un traité, un règne, ou une bataille, mais un rapport de forces qui s'inverse, un pouvoir confisqué, un vocabulaire repris et retourné contre ses utilisateurs, une domination qui s'affaiblit, se détend, s'empoisonne elle-même, une autre qui fait son entrée, masquée. Les forces qui sont en jeu dans l'histoire n'obéissent ni à une destination ni à une mécanique, mais bien au hasard de la lutte. Elles ne se manifestent pas comme des formes successives d'une intention primordiale ; elles ne prennent pas non plus l'allure d'un résultat. Elles apparaissent toujours dans l'aléa singulier de l'évènement. » (Foucault, cité dans Bayart 1998 : 15).

Les incidents critiques pris en considération peuvent être induits, ou 'provoqués', dans le sens de Foucault, par des changements imposés de l'extérieur « par le haut », ou par des conflits nés à l'intérieur de l'arène scolaire, « par le bas ». Ainsi, en observant la façon dont un évènement est « aperçu » dans le champ de l'éducation, nous pouvons obtenir une idée du fonctionnement réel du champ éducatif, de sa composition, et des normes pratiques en vigueur. Une description fine de la manière dont un évènement particulier est mis en pratique dans un champ concret est un point de départ idéal pour réfléchir sur la manière dont des évènements similaires futurs pourraient être mis en pratique dans un contexte similaire.

Dans le séminaire de départ (novembre 2008) regroupant tous les chercheurs, des évènements significatifs et sensés avoir un impact sur les arrangements institutionnels dans le champ scolaire ont été identifiés.

### Liste initiale des évènements critiques

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. PURUS (Banque Mondiale)</li> <li>2. Fonctionnement du comité provincial</li> <li>3. Introduction du ministre provincial de l'éducation</li> <li>4. « Cellules pédagogiques » (intervention VVOB)</li> <li>5. Réélection des comités des parents (décision du ministre EPSP)</li> <li>6. Construction des écoles PAIDECO</li> <li>7. Interventions d'autres acteurs <ul style="list-style-type: none"> <li>- Archevêque de Kinshasa : fonds de solidarité</li> <li>- Kikwit : taxe provinciale pour la construction Masimanimba (refusée par l'Église Catholique)</li> <li>- Initiatives dans la province du Katanga (gratuité, recensement, dons de matériel)</li> </ul> </li> <li>8. Cas de conflit (engagements, révocations, ...) autour de la gestion du personnel</li> <li>9. Cas de conflit (accusation de détournement) autour de la gestion financière</li> <li>10. Cas de communication province &lt;-&gt; école &lt;-&gt; parents</li> <li>11. Cas de (manque de) application du code du travail dans une l'école privé</li> <li>12. Visite d'un inspecteur ou d'un conseiller pédagogique dans des écoles</li> <li>13. Négociations autour des frais scolaires (parents &lt;-&gt; école)</li> </ol> |
|--|

- |   |
|---|
| 14. Organisation du test TENAFEP<br>15. Cas d'un/des élève(s) chassé(s) |
|---|

Nous avons opté pour inclure des événements nationaux ainsi que locaux, dont on supposait qu'ils avaient une incidence sur la gouvernance du secteur de l'éducation. Nous avons ajouté aussi les événements produits par des bailleurs de fonds comme l'initiative PURUS de la Banque Mondiale. Discerner les effets de différents types d'événements constitue un défi majeur pour chaque type d'évaluation. L'orientation qualitative que nous avons prise s'inscrit de fait dans les approches théoriques d'évaluation du développement (theory-based development evaluation) (Pawson, 2003).

Chaque événement constituait donc un 'cas' sur lequel les équipes de chercheurs se sont penchés : qui sont les acteurs importants ? Qui faudrait-il interviewer ? Comment documenter le cas ? Au cours de la recherche, cette liste a été adaptée de manière sensible car nous avons découvert d'autres événements, plus révélateurs ou pertinents, ou qu'il y avait des événements qui pouvaient être regroupés pour former un seul « cas ». Toutefois, la liste a servi de base de réflexion pour affiner les questions de recherche et pour organiser la stratégie de recherche sur le terrain.

Nous devons être conscients que les événements critiques sont à la fois des prismes qui donnent à voir le fonctionnement des différents pouvoirs qui doivent se positionner autour de l'événement et des moments pendant lesquels ces relations de pouvoir peuvent être bousculées, amenant à des reconfigurations. Nous pouvons définir les normes pratiques comme le résultat final de tactiques et de manœuvres de toute sorte. Leur résistance à être identifiées et rendues visible doit aussi être conçue comme une précaution : si nous savons déjà analyser les événements du passé, il faut toujours être prudent pour faire des extrapolations à base de ces analyses en ce qui concerne des événements similaires futurs.

## Phases de recherche

La recherche a été exécutée en plusieurs phases. Dans la planification de la recherche, nous nous sommes inspirés de la méthodologie ECRIS (Enquête Collective Rapide pour l'Identification des conflits et des groupes Stratégiques) (Bierschenk & Olivier de Sardan 1997), qui prône un processus de recherche qui combine plusieurs phases de recherche ethnographique « classique » avec des phases de recherche collectives. La prémisse de base de la méthode est d'admettre qu'un champ social particulier est caractérisé par une pluralité de normes et de visions, et dès lors par une multitude de conflits, de malentendus et d'incohérences. Cette prémisse s'applique au terrain de la recherche ainsi qu'au champ social constitué par la recherche même.

La recherche a commencé en novembre 2008 avec un séminaire initial qui a regroupé tous les chercheurs pour élaborer le protocole de recherche. Pendant cette phase, nous avons mobilisé l'expertise existante et élaboré la liste initiale des « incidents critiques ». Ensuite, différentes équipes se sont lancées sur le terrain afin de constituer un inventaire du « paysage institutionnel » du secteur de l'éducation, et puis en vue de commencer le travail de recherche lié aux événements critiques. Les premières données récoltées ont alors été utilisées pour préparer la phase d'enquête collective du mois de février 2009.

Dans une première étape, nous avons fait l'expérience de la recherche collective à Kinshasa, dans la commune de Kimbanseke. Nous formions un groupe de 25 personnes. Cette étape a été dirigée par Jean-Pierre Olivier de Sardan et Aïssa Diarra (chercheurs du LASDEL à

Niamey et auteurs de la méthode ECRIS). Parmi les membres du groupe, il y avait des professeurs ayant une expertise en recherche qualitative. Dans une deuxième étape, le groupe de 25 personnes a été scindé en deux groupes et l'exercice a été répété à Kikwit et Lubumbashi. Chaque groupe était divisé en plusieurs équipes de deux ou trois chercheurs qui s'intéressaient à un acteur spécifique. À la fin de chaque journée de recherche, le groupe se réunissait, chaque équipe relatait ses entretiens. Une synthèse était produite, ainsi que de nouvelles hypothèses à tester lors de futures recherches individuelles ou en équipe de deux personnes.

Nous avons également effectué des phases de recherche collective pour harmoniser les points de vue des chercheurs. S'agissant d'une recherche qualitative – une approche qui ne fait pas partie du curriculum standard des sciences sociales, économiques et politiques en RDC, cette rencontre était donc cruciale.

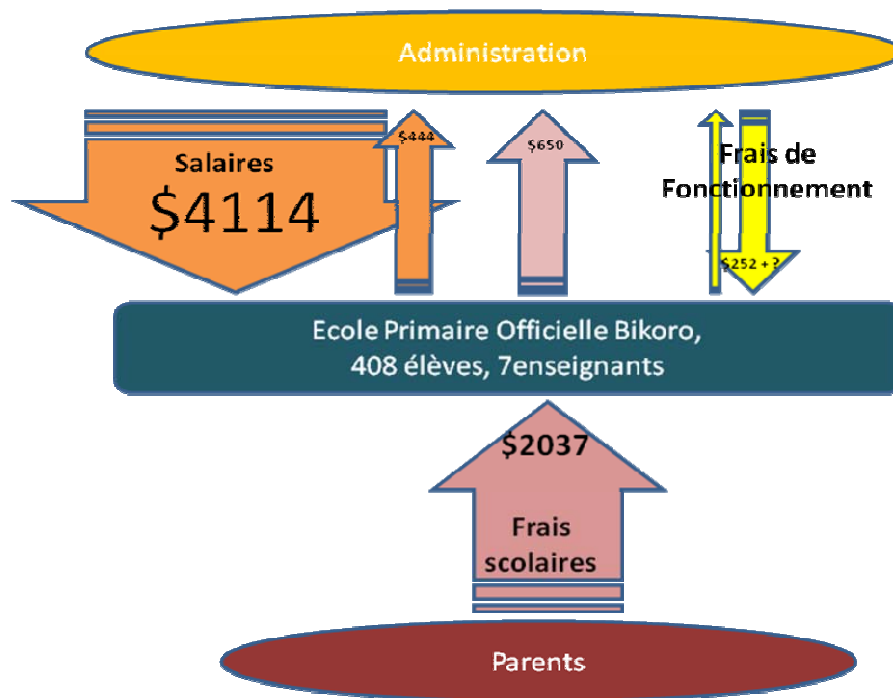
Après les phases collectives à Kinshasa, Kikwit et Lubumbashi, des petits groupes de deux ou trois personnes ont été formés et assignés aux sept sites de recherche pour faire une recherche approfondie. Nous avons essayé de former des équipes hétérogènes de chercheurs (en termes de formation, sexe, nationalité), et ce afin d'avoir aussi un questionnement des interprétations plus riches pour chaque terrain. Il est évident que cet exercice ne permet pas une comparaison évidente de chaque terrain, puisque chaque rapport de recherche de terrain reflète aussi, en partie, les sensibilités des chercheurs, les particularités du processus de recherche et également les particularités des différents terrains. Pour répondre à cette difficulté, on a prévu l'organisation d'une réflexion collective avec toutes les équipes de recherche dont le but est de déceler l'influence de chaque facteur de divergence. L'expérience de la recherche peut ainsi être « objectivée » comme un événement critique en soi déjà informatif sur la réalité recherchée.

L'information récoltée lors des phases de recherche collective et des recherches spécifiques par site se compose de comptes rendus et de retranscriptions d'entretiens. Combinés à la littérature grise, ils forment le corpus des données primaires. C'est sur cette base que nous avons écrit ce rapport de synthèse ainsi que les chapitres spécifiques pour chaque site.

## **2. Les flux financiers autour de l'école : un exemple concret**

La figure 2 présente de manière schématique les flux financiers autour d'une école visitée par l'équipe de chercheurs qui s'est rendue dans la province de l'Équateur. Nous présentons ici les flux financiers auxquels l'école a droit selon les différents arrêtés concernant le financement de l'éducation. Notre intention n'est pas tellement de s'appuyer sur une école « représentative » (pour la province et encore moins pour l'intérieur ou pour le pays en tant que tel) mais de partir d'une réalité concrète et de la décrire en détails. Cette option nous permet d'identifier où se trouvent les intérêts en jeu dans une école particulière pendant une année scolaire déterminée. Par après, nous introduirons des éléments de comparaison, en mobilisant d'autres études de cas, et d'autres périodes (années scolaires).

Figure 2. Les flux financiers autour de l'École Primaire Officielle Bikoro, 2008-2009



On peut distinguer en fait **trois différentes sources de financement** :

- D'abord, il y a l'**enveloppe salariale**, financée à partir du budget de l'État. En fait, l'État ne finance pratiquement plus que les salaires. L'enveloppe salariale constitue le flux d'argent le plus important vers la plupart des écoles publiques. Selon les enseignants, l'enveloppe salariale vient habituellement avec un retard de 40 à 45 jours à Bikoro. Dans cette école, il y a un enseignant sur sept qui est non mécanisé (c'est-à-dire non repris sur la liste de paie établie par le service de contrôle et de paie (SECOPE) et qui ne reçoit donc pas de salaire. L'enveloppe salariale est de \$4114 par an. Cependant, il paraît qu'il y aurait des fuites. Au niveau de la banque, on soutirait systématiquement des billets des liasses d'argent, pour une valeur d'environ 3000 FC par mois et par enseignant. De plus, il y a des retenues sur le salaire qui servent de cotisations syndicales pour le SYECO (syndicat des enseignants du Congo) et pour financer le transport de ces salaires (500 FC par mois et par enseignant). Dans l'ensemble, il y a donc un flux qui n'arrive jamais au niveau de l'école d'une valeur estimée à \$444, soit un peu plus de 10% de l'enveloppe salariale.
- Un deuxième flux d'argent provient de l'**aide internationale**. Nous mentionnons ici en particulier l'appui aux frais de fonctionnement dans le cadre du programme d'aide multilatérale à la lutte contre la pauvreté, géré par la Banque Mondiale. À la date d'avril 2009, la dernière tranche que l'école avait reçue datait du 28 juin 2008. C'était une tranche du fonds PURUS de \$252 (ce qui est relativement peu si l'on compare avec la 'fuite' de 444\$ de l'enveloppe salariale !). En outre, l'école a été assistée par plusieurs autres organismes mais nous ne sommes pas en mesure d'estimer les montants reçus :
  - le PAM a financé des vivres pour la cantine scolaire
  - Oxfam Grande-Bretagne a financé la réhabilitation des latrines et 57 bancs



- IDI est intervenu pour l'équipement des élèves (cahiers, sacs, uniforme pour les filles)
- Unicef est intervenu pour payer des cahiers, ardoises et ouvrages pour les élèves et les enseignants
- ASF a donné des conseils pour l'hygiène et la purification de l'eau
- EDC a effectuée des interventions pour la formation des enseignants

L'école semble donc bien branchée sur le circuit de l'aide internationale. Toutefois, une partie de ce flux d'argent « international » destiné au fonctionnement de l'école (Fonds PURUS) sort de l'école. Le livre de caisse indique par exemple que le fonds PURUS a été utilisé pour payer les frais de transport du SECOPE (service responsable pour distribuer cet argent) alors que ce service avait reçu des frais de transport de la Banque Mondiale justement pour éviter ce type de ponction. De plus, quelques enseignants accusent le directeur d'avoir converti les « Frais de Fonctionnement » en « Frais pour le sac de Fufu ». Ces accusations, difficilement contrôlables, réapparaissent dans la plupart des écoles visitées. La BM avait conditionné l'octroi du fonds PURUS à l'existence d'un Comité de Gestion (COGES) dont le rôle devait être de contrôler les dépenses. Cependant, dans cette école comme dans bien d'autres écoles, il semble que ces COGES formels, souvent formés pour la circonstance par le directeur, ne fonctionnent pas. « Dès le début de l'affaire PURUS, le directeur avait désigné deux enseignants mais dans la pratique les deux ne sont pas là. Le directeur est le seul gestionnaire ; il est coupable de cet argent »<sup>2</sup>.

- Le troisième flux d'argent représente le **financement par les parents**, qui, dans ce cas, atteint environ \$2095 pour toute l'école (2300 FC par élève par an). Dans les écoles publiques, le montant à payer est fixé à trois niveaux : au niveau national, on fixe le minerval (50 FC/élève/an). Le niveau provincial fixe les frais des pièces scolaires (280 FC/élève/an)<sup>3</sup>, les frais de fonctionnement (450 FC/élève/an)<sup>4</sup>, les frais de promo-scolaire (50 FC/élève/an)<sup>5</sup>, les frais de maintenance (100 FC/an) et les frais du Test de Fin d'Etudes Primaires (TENAFEP) (4000 FC/an)<sup>6</sup>. Finalement, au niveau de l'école, on ajoute encore les frais de motivation des enseignants (150 FC/mois). Le fait que ces frais soient fixés officiellement n'implique pas qu'ils soient automatiquement payés par tous les usagers. Un grand nombre de parents paient de manière intermittente. Beaucoup finissent par ne payer qu'une partie des frais lorsque d'autres y renoncent, en particulier les parents pygmées. C'est le directeur qui s'occupe des problèmes de paiement. Afin de faire face aux dépenses, il peut réduire les frais de motivation réservés aux enseignants. Il demande aussi aux élèves d'amener du bois de chauffe pour la cuisson des vivres remis à l'école par le PAM et de contribuer à la réhabilitation de l'école en amenant du sable provenant du lac ou (au choix) en remettant 50FC de plus par enfant<sup>7</sup> et par mois.

<sup>2</sup> Entretien avec les enseignants, rapport de recherche de terrain Equateur 2, p. 55.

<sup>3</sup> C'est-à-dire 150fc pour le bulletin, et 130fc pour la carte d'élève et la fiche d'identification à payer par les élèves de la première année seulement.

<sup>4</sup> À ne pas confondre avec les « frais de fonctionnement » payés dans le cadre du projet PURUS. Ici, apparemment, les frais de fonctionnement sont à payer par an et non par trimestre, comme c'est souvent le cas ailleurs.

<sup>5</sup> Il s'agit des frais liés aux « assises de la promotion scolaire » (voir plus loin), qui réunissent toutes les parties prenantes de l'éducation au niveau d'une province vers janvier-février pour formuler un avis sur l'ouverture/la fermeture des écoles et des classes mais aussi sur d'autres thèmes administratifs et pédagogiques.

<sup>6</sup> À payer seulement par les élèves de la 6<sup>ème</sup>.

<sup>7</sup> Entretien avec quelques membres du comité des parents, rapport de recherche Equateur p. 57.



Une grande partie de ce flux d'argent est transféré de l'école vers les différents niveaux administratifs, selon une clé de répartition détaillée fixée au préalable par la commission de l'éducation de la province d'Equateur. Cette dernière a fixé la clé de répartition suivante : 50% des « frais de fonctionnement » reste à l'école et les 50 % restants « montent » vers d'autres acteurs éducatifs étatiques et non-étatiques. Le tableau 1 montre la clé de répartition établie pour les écoles conventionnées<sup>8</sup>. L'important ici est de montrer comment le flux d'argent provenant du bas est réparti vers le haut.

**Tableau 1. Clé de répartition des « frais de fonctionnement » payés par les parents des écoles conventionnées, Province de l'Equateur, 2008-9**

0.	École : 225FC (soit la moitié de 450 FC).
1.	Sous-coordination : 110FC
2.	Coordination provinciale : 40,50FC
3.	Division provinciale : 9 FC
4.	Inspection Principale Provinciale : 9FC
5.	Direction provinciale du Service de Contrôle de la Paie (SECOPE) : 7FC
6.	Antenne provinciale du Service national d'identification d'élève (SERNIE) : 4,50FC
7.	Antenne provinciale de PRS (bureau pour les pensionnés) : 4,50FC
8.	Fonds de promotion Education Nationale (EDN) : 4,50FC
9.	Association des parents : 4,50FC
10.	Sous division : 4,50FC
11.	Province d'inspection : 4,50FC
12.	Antenne de SECOPE : 4,50FC
13.	Sous antenne de SERNIE : 4, 50FC
14.	Sous antenne de PRS : 4,50FC
15.	Coordination nationale : 4,50FC
16.	Gouvernorat : 4,50FC.

Sur la base de l'information décrite ci-dessus, nous estimons que deux tiers des 2300 FC/an payés par chaque élève de l'EPO Bikoro reviennent au maximum à l'école. Les directeurs sont constamment confrontés à une difficulté. Le montant dû à l'administration est calculé sur la base du nombre d'étudiants inscrits au début de l'année (la « mise en place »). Les gestionnaires ne tiennent donc pas compte des abandons au courant de l'année, ni du fait que une partie des parents ne payent pas. Le chef d'établissement doit alors trouver une autre source de financement. Il affirme devoir utiliser son propre salaire. C'est une pratique mentionnée à plusieurs autres endroits, mais il est peu probable que le salaire du directeur suffise pour combler ce vide et également que le directeur sacrifie réellement son salaire. On comprend toutefois que le directeur a tout intérêt à exercer une forte pression sur les parents pour qu'ils payent et qu'il récupère l'argent amputé de son salaire dans la part des frais de fonctionnement destinés à l'école. D'une certaine façon, ce système de ponction à la base transforme le secteur de l'éducation en une branche du ministère des finances *de fait* ; en effet, les écoles jouent un rôle important dans le prélèvement des impôts en RDC. Le secteur éducatif n'est pas le seul à fonctionner de la sorte, quelques rapports mentionnent l'existence de pratiques similaires dans le secteur santé<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Notons que dans le réseau conventionné, le nombre des différents acteurs ayant droit à un pourcentage des frais est plus important par rapport au réseau officiel auquel appartient l'école BIKORO. Nous reviendrons sur cette remarque.

<sup>9</sup> Van Lerberghe, W. Essengue, M. (2005) *Les stratégies de la réforme du secteur de la santé en RDC* (rapport de mission, inédit)

Nous répétons que l'exemple de l'École Primaire Officielle de Bikoro n'est qu'un exemple, il n'est en rien représentatif. Cependant, cette école pourra parfaitement servir comme point de référence pour faire des comparaisons avec d'autres écoles ayant chacune leurs particularités. Nous pensons que c'est plutôt dans la particularité de chaque situation que doivent s'inscrire les stratégies des parties prenantes dans l'éducation. Dans cette perspective, il est moins intéressant de connaître les tendances générales que d'explorer les sources de variation pour avoir une meilleure compréhension de la façon dont l'école primaire a évolué et fonctionne bon gré mal gré dans le contexte congolais.

Toutefois, l'école de Bikoro est représentative dans le sens où elle permet d'identifier les grands enjeux dans le domaine des frais scolaires :

- l'enjeu du paiement des salaires,
- l'enjeu du paiement des frais scolaires par les parents,
- l'enjeu du prélèvement sur les frais scolaires par l'administration, et enfin
- l'enjeu de l'aide extérieure.

Ci-dessous, nous allons tenter de situer chacun de ces enjeux dans le contexte du Congo. Mais revenons d'abord à une particularité du système congolais que nous n'avons pas encore détaillée jusqu'ici.

## 2.1. Un système public et privé

Notre exemple est une école publique officielle (ou non conventionnée). Comme le montre le tableau 2, il n'y a que 16% d'élèves congolais qui se retrouvent dans des écoles de ce réseau. Bien que dans la province de l'Equateur les écoles officielles encadrent plus d'un quart des élèves, les réseaux confessionnels dominent.

**Tableau 2. Nombre d'élèves inscrits par province et par régime de gestion en RDC (2007-8).**

Province	Régime de gestion			Total	%
	officiel	conventionné	privé		
Kinshasa	10,9%	44,1%	45,0%	910128	9,1
Bas-Congo	13,9%	80,1%	6,0%	542204	5,4
Bandundu	20,1%	79,4%	0,6%	1218215	12,2
Equateur	25,9%	72,1%	2,0%	1054400	10,6
Province Orientale	13,4%	83,8%	2,8%	1181852	11,9
Nord-Kivu	11,3%	83,9%	4,9%	933364	9,4
Sud-Kivu	8,4%	86,2%	5,4%	808433	8,1
Maniema	14,8%	83,9%	1,3%	260020	2,6
Kasaï-Oriental	21,3%	62,5%	16,2%	966013	9,7
Kasaï-Occidental	17,4%	77,2%	5,4%	721461	7,2
Katanga	16,5%	68,7%	14,8%	1377275	13,8
<b>R D C</b>	<b>16,2%</b>	<b>73,8%</b>	<b>10,0%</b>	<b>9973365</b>	<b>100</b>

Source : à base des données de l'Annuaire Statistique de l'Enseignement Primaire 2007-8, p. 21.

L'importance des acteurs non-étatiques dans le secteur de l'éducation s'explique en partie par l'histoire de la formation du système éducatif en RDC, qui trouve son origine à l'époque coloniale, où l'éducation était conçue comme un des piliers du régime. Ce pilier avait été

confié aux Eglises (Catholique d'abord et surtout). L'État se chargeait de payer la moitié des frais opérationnels de ces écoles confessionnelles. Ce n'est que vers la fin de l'époque coloniale que l'Etat a développé un réseau d'écoles publiques officielles –une évolution qui reflète d'ailleurs les débats politiques belges des années cinquante entre les catholiques et les laïcs (Boyle 1995).

Cette dominance religieuse continue à marquer le secteur éducatif de la RDC jusqu' à aujourd'hui. Même si, en 1974, le régime se sentait suffisamment fort pour étatiser tout le secteur, en 1977, il a de revoir ses ambitions à la baisse et a été obligé , afin de « sauver le secteur », de signer une convention de gestion avec les différents réseaux religieux afin de les impliquer à nouveau dans la gestion des écoles. Depuis lors, deux régimes de gestion des écoles publiques coexistent : le réseau officiel (ou non conventionné et le réseau conventionné). La convention stipule que l'Etat confie la gestion des écoles conventionnées aux Églises mais qu'il garde le pouvoir organisateur. Chaque école publique (officielle ou conventionnée) est en principe financée par l'Etat. Selon les dernières données du Ministère de l'Education Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), jusqu'à aujourd'hui, trois quarts des élèves sont formés dans les « écoles conventionnées » (tableau 2). Les écoles privées n'ont été reconnues formellement qu'en 1986, avec la mise en application de la loi-cadre qui régit toujours l'éducation jusqu'à nos jours. Elles doivent être agréées par l'Etat pour pouvoir délivrer des diplômes reconnus officiellement. Les écoles primaires privées agréées se sont vite multipliées pour atteindre plus ou moins 10% dans les années 1990 (voir le tableau 3). Même les Églises fondent leurs propres écoles privées maintenant (on y reviendra). Cependant, les écoles privées ne prennent de l'ampleur que là où il y a des groupes sociaux plus aisés comme dans les villes du Katanga ou du Kasai Oriental et, surtout, à Kinshasa.

**Tableau 3. Evolution du nombre d'élèves par régime de gestion, 1986/7 – 2007/8**

	Régime de gestion			Totaux	Croissance Annuelle	
	officiel	conventionné	privé		86-01-07	86-07
<b>1986/7</b>	16,5%	79,7%	3,8%	4.156.032		
<b>2001/2</b>	15,2%	73,7%	11,1%	5.470.977	1,85%	
<b>2007/8</b>	16,2%	73,8%	10,0%	9.973.365	10,53%	4,06%

Source : à base des données de Banque Mondiale (2005, p. 50) et de l'EPSP (2009).

Aujourd'hui, l'organisation du secteur se complique davantage avec la démultiplication du nombre de réseaux religieux : en effet, en 1977, seules les Églises catholique, protestante, kimbanguiste et islamique avaient signé la « convention » avec l'Etat ; mais le dernier Annuaire Statistique mentionne six réseaux. Le tableau 2 permet de constater la domination générale des Catholiques et des Protestants, bien que leur présence varie selon les régions. En moyenne, le réseau catholique enregistre la moitié des élèves, et ensemble avec le réseau protestant, ils représentent plus de 90% du régime de gestion conventionné. Parfois, cependant, les Kimbanguistes ou les Islamiques acquièrent une importance locale spécifique. Les deux nouveaux réseaux<sup>10</sup> sont apparus plus récemment.

<sup>10</sup> Probablement à partir du début de l'année scolaire 2009-10, on aura déjà conclu un « mandat de gestion » avec 15 réseaux.

**Tableau 4. Importance des réseaux religieux en termes du nombre d'élèves inscrits en 2007-8.**

Province	réseau conventionné						Total	%
	Catholique	Protestant	Kimbanguiste	Islamique	Salutiste	de la Fraternité		
Kinshasa	46,8%	35,8%	7,4%	2,0%	6,3%	1,7%	401577	5,5%
Bas-Congo	51,9%	31,3%	10,2%	0,5%	4,7%	1,4%	434120	5,9%
Bandundu	48,2%	44,1%	7,0%	0,3%	0,4%	0,0%	966718	13,1%
Equateur	48,9%	37,3%	10,0%	2,8%	0,7%	0,2%	760459	10,3%
Province Orientale	60,3%	35,3%	3,4%	0,2%	0,6%	0,1%	990530	13,5%
Nord-Kivu	46,2%	50,4%	1,1%	2,3%	0,0%	0,0%	782744	10,6%
Sud-Kivu	38,5%	58,4%	2,5%	0,6%	0,0%	0,1%	697143	9,5%
Maniema	48,2%	41,1%	4,7%	6,0%	0,0%	0,1%	218035	3,0%
Kasaï-Oriental	61,4%	31,4%	5,6%	1,6%	0,0%	0,0%	604088	8,2%
Kasaï-Occidental	49,6%	38,7%	9,1%	2,2%	0,4%	0,1%	556980	7,6%
Katanga	49,3%	46,4%	3,6%	0,1%	0,3%	0,2%	946623	12,9%
<b>R D C</b>	<b>50,2%</b>	<b>41,8%</b>	<b>5,5%</b>	<b>1,3%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,3%</b>	<b>7359017</b>	<b>100,0%</b>

Source : à base des données de l'Annuaire Statistique de l'Enseignement Primaire 2007-8, p. 21.

Les coordinations sont impliquées dans l'engagement, la gestion et le licenciement du personnel enseignant. À côté des inspecteurs de l'Etat, les réseaux conventionnés disposent de leurs propres inspecteurs –appelés conseillers pédagogiques. Les structures des réseaux conventionnés se greffent sur les structures ecclésiastiques. Par exemple, au sein du réseau catholique, il y a des bureaux de coordination diocésains (le diocèse est l'unité territoriale principale pour l'église catholique). Les bureaux et les personnels administratifs des réseaux conventionnés trouvent plus ou moins leurs homologues au sein du réseau officiel. Par exemple, le coordinateur du bureau de Coordination » provincial catholique trouve son homologue au sein de la division provinciale de l'enseignement avec à sa tête le responsable de la Province Educationnelle (PROVED)<sup>11</sup>, c'est-à-dire le chef de division.

Il faut mentionner ici qu'en principe, le personnel administratif des réseaux conventionnés est payé par l'Etat. Comme à l'époque coloniale, les réseaux religieux jouissent du financement de l'Etat tout en gardant une autonomie considérable dans la gestion de leurs écoles. Ceux qu'on appelle communément les « gestionnaires d'école » sont en fait les responsables des réseaux conventionnés au niveau sous-provincial<sup>12</sup>.

La ventilation des « frais de fonctionnements » dans la province de l'Equateur (tableau 1) pour les réseaux conventionnés montre que plus d'un tiers de ces frais scolaires est destiné au fonctionnement de l'administration du réseau confessionnel qui gère l'école aux différents niveaux (sous-provincial, provincial, national). Par exemple sur les frais versés par les 760.000 élèves qui ont été inscrits dans une école conventionnée, on peut estimer que la totalité de la somme prélevée s'élève à environ \$200.000. De plus, les réseaux ont aussi pris l'habitude d'ajouter des frais sur l'arrêté qu'ils diffusent dans leurs écoles. Dans le cas des écoles catholiques de la province de l'Equateur, on a par exemple ajouté 200 FC par élève/mois, sous le label « F.I.P. » (Frais d'Intervention Ponctuelle). Cela représente un montant de \$250.000/an. Ensemble, ces \$450.000 représentent l'équivalent de la masse salariale qu'on paierait à 100 écoles ayant le même nombre d'enseignants que l'EP Bikoro.

<sup>11</sup> Bien qu'en général, l'administrateur s'était inspiré des découpages ecclésiastiques pour faire ses propres découpages, ces limites changent aussi en fonction de certaines dynamiques politiques spécifiques.

<sup>12</sup> Il faut ajouter que dans le réseau des écoles officielles, les écoles sont gérées par les agents des sous-divisions.

Outre les contributions additionnelles (par rapport à l'arrêté ministériel) imposées aux parents, il faut encore ajouter les prélèvements que les réseaux font directement sur les salaires des enseignants qui sont engagés dans leurs écoles. Cependant, la manière dont ils le font varient. Les rapports de recherche mentionnent souvent des retenues pour les frais de transport (du salaire) par les « gestionnaires » des réseaux. Ou bien, quand l'école ne peut pas verser la totalité des frais scolaires dûs (sur base du nombre d'élèves au début de l'année), les gestionnaires retirent l'argent dû « à la source », c'est-à-dire de l'enveloppe salariale. Mais il y a aussi des formes plus explicites de prélèvement. Ainsi, il arrive qu'on demande des contributions pour « dactylo », « transport », « achat moto », etc.<sup>13</sup>. Il semble aussi que les réseaux protestants et kimbanguistes ont l'habitude de déduire une « dîme » d'environ 10% du salaire des enseignants au moment de distribuer la paie<sup>14</sup>, et ce malgré un arrêté national de 2007 interdisant formellement cette pratique (voire ci-dessous).

Dans la littérature sur les Etats faibles ou faillis, on parle souvent de la « privatisation » des fonctions étatiques comme une stratégie déployée par l'Etat pour continuer à garantir des services publics puisqu'il n'a plus la capacité financière de le faire lui-même (Hibou 2003). Dans un sens, le cas du Congo confirme cette idée ; en effet, dans son introduction à la « convention de gestion des écoles nationales » le coordinateur national des écoles conventionnées catholiques mentionnait que

« l'objectif poursuivi par les églises était le même que celui visé par les autorités du pays ainsi que par toute la population : OBTENIR UN CHANGEMENT D'ATTITUDE ET DE MENTALITE chez les dirigeants des écoles, chez les enseignants et chez les élèves » (Dibalu-didi 1978, p. 4)

Il est cependant important de signaler qu'au moment de la signature de la convention, l'Etat n'était pas encore contraint de privatiser à cause d'incapacité financière. La convention marquait en fait l'échec du projet de l'Etat intégral, c'est-à-dire de la zaïrianisation du début des années 1970 (Young 1994). De fait, hormis cette brève période, les églises ont toujours été impliquées dans le secteur de l'éducation. Cet évènement historique n'a fait que souligner et renforcer le pouvoir des Églises dans le domaine éducatif. Au moment où l'Etat a dû commencer à diminuer le budget de l'éducation, ce sont les « gestionnaires » des réseaux qui ont été obligés d'inventer des stratégies d'adaptation tandis que le « pouvoir organisateur » n'assumait plus ses responsabilités. Toutefois, jusqu'à aujourd'hui, les réseaux confessionnels et les pouvoirs ecclésiastiques qui participent de fait au financement du secteur et à son organisation estiment tous que l'Etat doit prendre en charge au minimum le personnel enseignant et en partie le fonctionnement des écoles publiques, comme cela avait été prévu lors de la signature de la convention.

## 2.2. Financement par le haut et par le bas

Comme toutes les écoles publiques, on a vu que l'EPO BIKORO est financée via la combinaison de flux financiers d'en haut et d'en bas. Ceci n'a pas toujours été le cas. En fait, le financement par le bas est un phénomène assez récent qui a été développé à partir de la crise des finances publiques du milieu des années 1980<sup>15</sup>. Ci-dessous, nous analysons successivement le budget à l'éducation de l'Etat, le budget à l'éducation des ménages et les estimations des frais scolaires à partir des enquêtes auprès des écoles.

<sup>13</sup> Par exemple, l'école de Kalamba, Equateur, rapport de recherche Equateur p.13.

<sup>14</sup> Verhaghe (2007a, p. 35). Voir aussi rapport de l'enquête collective Lubumbashi sur une école de la 45me communauté (réseau protestant) : « Païen ou non, tu paies...Devant le couteau, le coq est condamné à mourir » (p. 5).

<sup>15</sup> Bien que quelques traces remontent même aux années '60, voire ci-dessous.

## Budget de l'Etat

Le tableau 5 permet de pointer du doigt l'enjeu majeur autour duquel doivent se positionner les acteurs du secteur de l'éducation. Il représente l'évolution du budget de l'Éducation Primaire, Secondaire et Professionnelle (EPSP) à l'éducation en millions de dollars constants, estimé par élève et par habitant.

**Tableau 5. Évolution du budget de l'Éducation Primaire, Secondaire et Professionnelle, 1982-2006**  
(en dollars constants de 2006)

	Budget EPSP			Nombre d'élèves		
	millions \$US	\$/élève	\$/tête	Totaux	Taux d'accroissement annuel	
					86-01-06	86-06
<b>1982</b>	\$781	\$159,67	\$27,17			
<b>1987</b>	\$97	\$23,44	\$2,88	4.156.032		
<b>2002</b>	\$24	\$4,45	\$0,44	5.470.977	1,85%	
<b>2006</b>	\$112	\$6,82	\$0,93	8.200.000	10,65%	3,46%

Source : *Budgets EPSP* : Banque Mondiale 2005 pour données 1982, 1987 et 2002, Banque Mondiale 2007 pour budget 2006. *Nombre d'élèves* : Banque Mondiale 2005 pour données 1987 et 2002, BM-PARSE 2007 pour données 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)

On constate d'abord que le budget du Ministère a fortement fluctué au courant des dernières années : atteignant 112 millions de dollars en 2006, il s'agit manifestement d'une augmentation importante par rapport aux années antérieures. Cependant, si on le compare au budget de 1982, il apparaît dérisoire. En 1987, le budget de l'éducation a connu une chute historique. En effet, jusque là, l'Etat s'était investi très fortement dans le secteur de l'éducation, le budget de l'EPSP atteignant autour de 25% des dépenses globales de l'Etat. Dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel, imposé par les Institutions Financières Internationales afin de permettre au Zaïre d'apurer sa dette, le poids du budget à l'éducation a été diminué de 25% à 7% en quelques années. À cette période, la survie du régime était compromise par le non-remboursement de la dette. À la même époque, l'idée préconisée par la Banque Mondiale selon laquelle l'introduction d'un système de cofinancement des services publics par les utilisateurs (*user fees*) pourrait stimuler la bonne performance des services publics a été adoptée. De plus, ces 7% représentaient un montant dérisoire car ils étaient prélevés sur un budget global de plus en plus restreint à cause de l'implosion de l'économie zaïroise dans les années 1990. Par conséquent, par rapport à l'année record de 1982, le budget de 2006 représente à peine un peu plus d'un huitième. À cela, il faut encore ajouter que - nonobstant l'implosion du budget de l'Etat - le nombre d'élèves a encore fortement *augmenté*. En effet, selon les statistiques de l'EPSP, on peut calculer le taux de croissance annuel des effectifs à 3,5% entre 1987 et 2006, ce qui représente plus que la croissance démographique. Il faut cependant remarquer que les effectifs sont probablement gonflés car c'est à sur la base du nombre d'élèves que les écoles peuvent être déclarées comme viables et qu'elles peuvent alors demander la mécanisation d'une classe additionnelle ou d'un poste additionnel d'enseignant<sup>16</sup>. Toutefois, sur la base des données à notre disposition, on peut constater que

<sup>16</sup> Sur la base des statistiques de l'EPSP pour 2006, la Banque Mondiale estime le nombre d'élèves à 8,2 millions – (BM-PARSE 2007, p. 34). Notons aussi, cependant, le chiffre de 9.970.000 avancé par l'EPSP pour l'année 2007/8 (voire ci-dessus, tableau 3). Toutefois, l'hypothèse du nombre « gonflé » d'élèves est douteuse. En effet, étant donné que ce que les directeurs doivent à l'administration est calculé sur la base de l'effectif, ils tendraient



de l'investissement de 159\$ par élève<sup>17</sup> qu'on faisait en 1982, il ne reste que 7\$ en 2006 (un chiffre déjà plus positif que dans les années précédentes). Il faut donc conclure que la capacité effective du MEPSP à jouer un rôle dans l'éducation des jeunes en RDC a été réduite à moins d'un vingtième au courant des 25 dernières années.

De cet apport de l'Etat à l'éducation, une partie négligeable seulement a été destinée aux dépenses en capital, et des dépenses courantes, la plupart concernait les salaires des enseignants. A l'ère de l'Ajustement Structurel, entre 1982 et 1987, le salaire réel des enseignants était comprimé à un tiers (tableau 6), et leur nombre a été comprimé fortement pendant la même période.

En effet, d'un côté le nombre d'enseignants a diminué de manière systématique à partir de 1982, pour atteindre un minimum vers 2001. Ce n'est que les dernières années que ce nombre augmente de nouveau. Nous en parlerons ci-dessous. Constatons aussi que le poids des enseignants dans le secteur public n'a cessé que de diminuer, de 64% en 1982 vers 31% en 2006.

**Tableau 6. Evolution du nombre d'enseignants et de leur salaire officiel, 1982-2008**

	Nombre d'effectifs			Salaire moyen enseignants (\$ courants)	pouvoir d'achat du dollar (2006=1)	Salaire moyen enseignants (\$ 2006)
	(1) secteur public	(2) enseignants	(1)/(2)			
<b>1982</b>	444.100	285.900	64%	\$121,50	0,56	\$68,35
<b>1987</b>	364.500	196.300	54%	\$23,00	1,18	\$27,21
<b>2002</b>	391.900	142.900	36%	\$8,64	1,49	\$12,90
<b>2006</b>	696.400	214.200	31%	\$30,00	1,00	\$30,00
<b>2008</b>				\$52,44	0,66	\$34,62

Source : nombre d'enseignants, taux d'échange et inflation : Banque Centrale du Congo, différents rapports annuels. Salaires : RESEN 2005 et recherche de terrain pour 2008.

Ceci dit, 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>18</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 structurel : l'Etat s'engage à embaucher des gens, mais il suppose implicitement –et même explicitement– que ceux-ci vont « voler prudemment » (*yiba moke*)<sup>19</sup> afin de subvenir à leurs besoins tout en reproduisant le système. Il y a deux **questions fondamentales à se poser quand on aborde la problématique du salaire des enseignants : Quelles sont les possibilités, et quelle est la volonté politique pour sortir de la logique du *yiba moke* inhérente à la fonction publique à partir des années 1970 ?**

Une chose est sûre, le salaire mis officiellement à la disposition des enseignants (et d'ailleurs des fonctionnaires en général) ne suffit pas du tout pour répondre à leurs besoins. Les

---

à sous-estimer le nombre d'élèves. Il est cependant improbable qu'un effectif de presque 10 millions d'élèves soit encore une sous-estimation.

<sup>17</sup> Certainement une sous-estimation étant donné qu'on a simplement divisé le nombre d'élèves pour le primaire et le secondaire par le budget de l'EPSP.

<sup>18</sup> Plus précisément, selon les statistiques de la BCC, qui se basent sur le service statistique de INSS, le pouvoir d'achat du salaire des fonctionnaires atteint son maximum en 1971.

<sup>19</sup> Énoncé par le président Mobutu Sese Seko en 1977.



tableaux 7 et 8 le montrent bien. Ils comparent, à base de l'information de l'Enquête 1-2-3, l'enquête budgets ménagers le plus récent, le salaire moyen d'un enseignant avec deux types de seuils de pauvreté. Chaque seuil de pauvreté a été estimé en fonction de différents besoins de base.

La deuxième ligne de pauvreté quantifie juste les dépenses nécessaires pour s'acheter un panier *alimentaire* minimal –c.à-d. qu'on peut s'acheter un panier alimentaire qui permettrait de se procurer un minimum de calories et de protéines pour tous les membres du ménage. La première ligne de pauvreté ajoute encore une estimation pour des biens essentiels *non-alimentaires*<sup>20</sup>. C'est cette dernière ligne qui pourrait être comparée directement avec la somme totale de dépenses ménagères<sup>21</sup>. Nous ajoutons cependant aussi la ligne de pauvreté du panier alimentaire pour tester si même si on utiliserait tout son revenu, on pourrait se procurer le panier alimentaire minimal.

Dans le calcul des deux lignes, on a pris en compte la spécificité de chaque localité<sup>22</sup>. Il y a non seulement de (légères) différences dans le nombre moyen de membres par ménage, mais aussi il y a des différences dans les coutumes alimentaires et non-alimentaires, et surtout, des différences dans le niveau des prix. Ce qui fait que le même seuil de pauvreté produit des montants différents par province et par milieu de résidence (rural/urbain) (voir les deux premières colonnes des tableaux). En général, on peut observer que le seuil urbain est plus ou moins deux fois plus élevé que le seuil rural. Mais puisque les revenus y sont aussi beaucoup plus bas, on note qu'en général (et à l'exception des provinces du Bas-Congo, de l'Equateur et Orientale) que la pauvreté est plus ou moins égale à l'intérieur du pays qu'en ville si on considère le seuil de pauvreté des dépenses totales (comparez les colonnes 3 et 4) : on peut estimer le pourcentage de pauvres à environ 57-58% dans les deux milieux de résidence. Bien qu'il faut immédiatement ajouter que ce pourcentage diffère encore fortement entre les différentes provinces.

**Tableau 7. Comparaison du salaire moyen d'un enseignant avec la ligne de pauvreté sito-spécifique des dépenses totales, 2005.**

	ligne de pauvreté dépenses totales		% de pauvreté		Salaire moyen enseignant		Degré de couverture de la ligne de pauvreté	
	urbain	rural	urbain	rural	urbain	rural	urbain	rural
<b>Kinshasa</b>	175		69%		58		33%	
<b>Bas-Congo</b>	102	52	68%	53%	28	28	27%	53%
<b>Bandundu</b>	88	38	60%	73%	28	28	32%	74%
<b>Equateur</b>	64	33	52%	47%	28	28	44%	84%
<b>Orientale</b>	81	43	68%	45%	28	28	34%	65%
<b>Nord-Kivu</b>	92	48	47%	49%	28	28	30%	59%
<b>Maniema</b>	82	64	41%	52%	28	28	34%	44%
<b>Sud-Kivu</b>	107	75	69%	90%	28	28	26%	37%
<b>Katanga</b>	74	41	41%	50%	37	28	50%	68%
<b>Kasai-Orientale</b>	85	73	47%	64%	28	28	33%	38%
<b>Kasai-Occidentale</b>	80	81	48%	57%	28	28	35%	35%
<b>Total</b>	105	50	58%	57%				

Source : calculs faits à base des données Enquête 123. Données sur les salaires : BM-PARSE 2007.

<sup>20</sup> Voir, pour plus de détails sur la méthode suivie, Marivoet et De Herdt (à paraître).

<sup>21</sup> Y inclut un loyer 'imputé' aux propriétaires des maisons.

<sup>22</sup> La localité étant l'unité de base la plus minimale pour le prélèvement des prix dans le cadre de l'enquête 1-2-3.

Si on compare les budgets ménagers avec le coût du panier alimentaire minimal, la pauvreté est même plus élevée à l'intérieur qu'en ville (tableau 8). Ce qui s'explique par le coût plus élevé des besoins non-alimentaires en ville.

A base de cette analyse, on peut constater en premier lieu que le salaire d'un enseignant ne suffit nulle part pour dépasser la ligne de pauvreté. En ville, le salaire ne permet même pas de financer un tiers des besoins considérés comme nécessaires pour atteindre le seuil de pauvreté. A l'intérieur, la situation n'est guère meilleure, avec un taux de couverture moyen de 56%. Précisons encore que ce taux de couverture varie fortement entre les provinces, mais de toute façon, le seuil de pauvreté n'est atteint nulle part. Même à Kinshasa, où les enseignants gagnent plus que le double qu'à l'intérieur, le salaire ne permet de financer que 33% des besoins.

**Tableau 8. Comparaison du salaire moyen d'un enseignant avec la ligne de pauvreté sito-spécifique du panier alimentaire, 2005.**

	ligne de pauvreté dépenses alimentaires		% de pauvreté		Salaire moyenne enseignant		Degré de couverture de la ligne de pauvreté alimentaire	
	urbain	rural	urbain	rural	urbain	rural	urbain	rural
<b>Kinshasa</b>	98		30%		58		33%	
<b>Bas-Congo</b>	55	36	28%	17%	28	28	27%	53%
<b>Bandundu</b>	55	27	19%	41%	28	28	32%	74%
<b>Equateur</b>	37	21	22%	18%	28	28	44%	84%
<b>Orientale</b>	50	29	28%	23%	28	28	34%	65%
<b>Nord-Kivu</b>	51	33	16%	30%	28	28	30%	59%
<b>Maniema</b>	52	42	11%	21%	28	28	34%	44%
<b>Sud-Kivu</b>	75	62	44%	82%	28	28	26%	37%
<b>Katanga</b>	37	30	10%	23%	37	28	50%	68%
<b>Kasai-Orientale</b>	48	50	14%	41%	28	28	33%	38%
<b>Kasai-Occidentale</b>	52	57	16%	38%	28	28	35%	35%
<b>Total</b>	60	36	23%	33%				

Source : calculs propres à base des données Enquête 123. Données sur les salaires : BM-PARSE 2007.

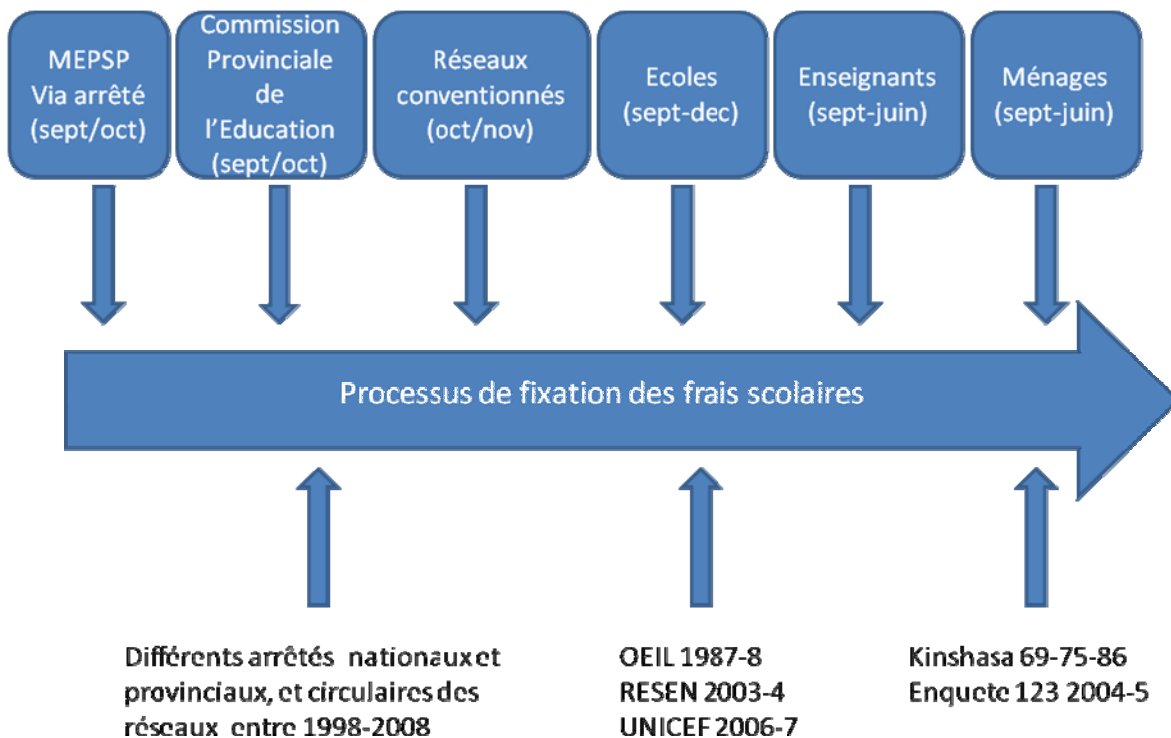
Le problème majeur à la lumière duquel lequel le secteur de l'éducation doit être analysé est donc bien celui-là : la capacité effective du MEPSD à jouer un rôle dans l'éducation des jeunes en RDC a été réduite à moins d'un vingtième au courant des 25 dernières années. Cette réduction a été réalisée en économisant sur les dépenses en capital (investissements en infrastructure, etc.) ainsi que sur le nombre et le salaire des enseignants. Comme on le verra ci-dessous, cette réduction a pu être compensée en partie par une augmentation du financement par les ménages. Toutefois, la réduction des salaires de manière systématique au-dessous du seuil de pauvreté a certainement conduit les enseignants à devoir trouver des stratégies de survie pour joindre les deux bouts.

### Budget des ménages

Pour obtenir une idée de l'évolution de la contribution des ménages au budget de l'éducation, nous disposons de trois différentes sources d'information : les circulaires émises par les provinces concernant les frais scolaires, les enquêtes auprès des écoles et les enquêtes budgétaires. Aucune source d'information n'est fiable à 100%. De plus, ces données ne sont produites ou archivées qu'irrégulièrement. Toutefois, chaque source révèle une partie du puzzle.

La figure 3 présente de façon schématique comment ces sources d'informations correspondent au flux « d'en bas » qui se constitue lui-même grâce à l'implication (impulsion) de différents décideurs. Bien que le cadre général soit défini (jusqu'à aujourd'hui) par le ministère de l'EPSP au **niveau national**, les provinces ont une position clé dans la fixation des frais scolaires puisque ce sont les gouverneurs des **provinces** qui sont (en principe) tenus de fixer ces frais « en une nomenclature unique »<sup>23</sup>. De fait, les provinces se réfèrent seulement en partie au cadre national, ils ajoutent parfois, lors des réunions de la commission de l'éducation regroupant les différents acteurs éducatifs, des frais non-autorisés par le niveau plus élevé.

**Figure 3. Acteurs impliqués dans la constitution du flux « par le bas » et sources d'informations disponibles**



De plus, les **gestionnaires** des réseaux conventionnés ajoutent souvent d'autres frais – aussi non-autorisés - dans leurs circulaires ; enfin, les écoles ajoutent aussi parfois des frais. C'est également, en principe, à ce niveau local que sont fixés les « frais de motivation » des enseignants et les frais d'intervention ponctuelle (FIP).

Comme on le verra dans les études de cas, les **enseignants** déterminent de manière importante les frais scolaires. D'abord, lors des négociations avec la direction de l'école et le comité des parents pour fixer la prime de motivation, mais aussi lors de négociations ponctuelles avec les parents ou les enfants, par exemple, quand les parents insistent pour qu'un enfant puisse passer en classe supérieure moyennant une somme d'argent, etc.

Cependant, fixer des frais n'assure pas que ceux-ci seront automatiquement perçus. Les enquêtes révèlent tout un éventail de difficultés pour effectivement récupérer cet argent auprès des parents. Les taux de recouvrement sont faibles. Par exemple, le directeur de l'école publique à Bikoro estime qu'il y a un tiers de ses élèves qui ne paient pas la totalité ou

<sup>23</sup> Arrêté du Ministère Nationale de l'EPSP n° MINEPSP/CABMIN/006/2008

qui ne paient rien et qui sont chassés de l'école<sup>24</sup>. Tenant compte de cette tendance, en principe, ce sont donc les budgets ménagers qui peuvent nous informer de façon plus fiable sur ce qui est effectivement payé comme « frais scolaires ».

La figure 3 essaie donc de représenter les différents moments où les normes pratiques se distancient des normes légales. C'est en comparant maintenant les différentes sources d'information que nous pourrions quantifier cette distance.

Commençons par analyser l'information sur les frais scolaires à partir des budgets ménagers. Nous disposons malheureusement de très peu d'informations sur l'évolution des budgets ménagers en RDC. À notre connaissance, il n'y a qu'une seule enquête sur les budgets-ménagers qui aspire à être représentative pour tout le territoire de la RDC. Il s'agit de l'enquête 1-2-3, menée par l'INS dans le cadre des préparations du DSRP, en 2004-5. Il y a aussi quelques enquêtes plus limitées, entre autres, celles effectuées par l'équipe de Joseph Houyoux pour Kinshasa, en 1969, 1975 et 1986 – mais dont la méthodologie diffère fortement de celle de l'enquête 1-2-3 (De Herdt et. al. 2008).

Le tableau 8 présente quelques résultats de l'enquête 1-2-3, portant sur l'année scolaire 2004-5. En moyenne, les ménages payent chaque année environ 25\$ pour les frais scolaires, ou 2,5% du budget ménager. Mais il y a de fortes disparités en fonction de la situation géographique. Si, en 2004, les Kinois dépensaient en moyenne 82\$ ou 4% de leur budget ménager pour les frais scolaires, ce pourcentage s'élevait à peine à 0,7% en 1975 (SICAI 1975).

Toutefois, sur la base de ces données nous pouvons affirmer qu'en effet, les ménages ont pu compenser suite à la diminution du budget consacré à l'éducation par l'Etat à partir de 1982. Sur la base des budgets ménagers, on peut estimer l'investissement total des ménages dans l'éducation primaire et secondaire à \$238 millions par an, ou encore, à environ 4\$ par habitant. Les ménages investiraient donc plus que le double que l'Etat dans les services de l'éducation<sup>25</sup>. Nous pouvons estimer les dépenses des ménages pour l'école primaire publique à \$95 millions. En supposant qu'environ 50% du budget de l'EPSP est destiné aux écoles primaires<sup>26</sup>, il faut conclure que les ménages investissent plus que l'Etat même dans les écoles publiques primaires. À cela, il faut encore ajouter d'autres dépenses faites par les ménages, comme les uniformes, livres, fournitures scolaires, etc. Ensemble, ces frais additionnels représentent 30% des frais scolaires proprement dits, ce qui représente un montant non-négligeable.

Bien-sûr, ces estimations ne sont pertinentes que dans leur généralité. Le tableau 9 permet déjà de démontrer la variation autour de la moyenne ; une moyenne qui est d'ailleurs fortement évaluée à la hausse puisqu'elle implique Kinshasa, où on note une dispersion de 1 à 3 et même jusqu'à 6 par rapport aux autres provinces. Les Kinois allouent 1,5% de leur budget ménager aux frais scolaires de l'école primaire, un pourcentage qui n'est dépassé

---

<sup>24</sup> Il fallait en principe encore ajouter les enfants car c'est en général eux qui apportent l'argent à l'école, et ils sont parfois accusés de détourner une partie de l'argent.

<sup>25</sup> En comparant donc les données des tableaux 5 (budget de l'Etat de 2006) et 6. (Budgets ménagers de 2005). Le budget de l'Etat de 2005 était de 83 millions de \$, dans ce cas le rapport budgets ménagers/budget de l'Etat sera même de 3,5 sur 1.

<sup>26</sup> Voir Verhaghe 2007a.

qu'au Bas-Congo et dans le Nord-Kivu<sup>27</sup>. Il faut noter que le niveau général des prix à Kinshasa est aussi très différent du reste du pays – nous allons y revenir.

**Tableau 9. Dépenses annuelles, frais scolaires et autres frais relatifs à l'éducation payés par les ménages, RDC 2004-5 (en \$ de 2005)**

Province	(1) Dépenses Totales	Frais Scolaires					(2)/(1)	(3)/(1)	Autres frais éducatifs		((6)+(7))/(2)
		(2) Total	(3) Primaire	(4) ( <i>primaire publique</i> )	(4) Secon- daire	(5) Supé- rieur			(6) vetements scolaires	(7) fournitures, livres,...	
Kinshasa	\$2.044,4	\$82,4	\$31,2	\$16,1	\$31,3	\$18,1	4,0%	1,5%	\$11,43	\$11,55	27,9%
Kasai-Orientale	\$1.337,6	\$26,2	\$13,0	\$5,9	\$10,0	\$2,0	2,0%	1,0%	\$4,40	\$4,78	35,1%
Kasai-Occidentale	\$1.274,4	\$17,0	\$8,6	\$7,4	\$6,1	\$2,1	1,3%	0,7%	\$3,45	\$3,14	38,8%
Maniema	\$1.095,2	\$13,6	\$8,9	\$8,3	\$3,6	\$1,0	1,2%	0,8%	\$1,43	\$4,83	46,1%
Katanga	\$1.021,9	\$25,4	\$11,6	\$7,3	\$9,5	\$4,0	2,5%	1,1%	\$2,65	\$3,69	25,0%
Nord-Kivu	\$952,6	\$30,6	\$16,6	\$12,7	\$11,2	\$2,4	3,2%	1,7%	\$3,72	\$5,40	29,8%
Bas-Congo	\$895,5	\$26,5	\$14,6	\$13,9	\$9,8	\$1,0	3,0%	1,6%	\$4,62	\$4,92	36,0%
Orientale	\$793,8	\$10,4	\$6,6	\$6,1	\$3,3	\$0,2	1,3%	0,8%	\$1,84	\$2,53	42,2%
Sud-Kivu	\$771,6	\$18,0	\$10,9	\$10,5	\$5,8	\$1,1	2,3%	1,4%	\$2,41	\$5,04	41,4%
Equateur	\$613,0	\$11,4	\$6,4	\$5,6	\$3,5	\$1,1	1,9%	1,1%	\$1,71	\$3,14	42,6%
Bandundu	\$559,3	\$11,7	\$5,1	\$4,6	\$5,8	\$0,8	2,1%	0,9%	\$2,67	\$2,56	44,6%
Moyenne RDC (\$ par ménage par an)	<b>\$1.003,6</b>	<b>\$24,6</b>	<b>\$11,7</b>	<b>\$8,4</b>	<b>\$9,2</b>	<b>\$3,2</b>	<b>2,5%</b>	<b>1,2%</b>	<b>\$3,62</b>	<b>\$4,44</b>	<b>32,8%</b>
Dépenses Totales RDC (millions \$)		<b>\$280,2</b>	<b>\$133,7</b>	<b>\$95,5</b>	<b>\$104,3</b>	<b>\$36,5</b>			<b>\$41,2</b>	<b>\$50,5</b>	

Sources : calculs propres à base de la base de données de l'enquête 1-2-3

### Enquêtes au sein des écoles

À notre connaissance, trois études ont été faites avec l'ambition d'estimer les frais scolaires au niveau national<sup>28</sup> sur la base de la facture complète présentée aux parents d'élèves. Pour 1987, nous disposons de quelques études menées autour des finances publiques régionales et locales par l'OEUIL – Université de Paris (Davézies et al 1988). Ensuite, il y a le « Rapport de l'Etat du Système Éducatif National » (RESEN), publié sous l'égide de la Banque Mondiale – région Afrique en 1995, qui fait état de la situation en 2002-2003. Enfin, il y a les recherches menées par l'équipe de Johan Verhaghe avec le financement de l'UNICEF sur la situation en 2006-2007 (Verhaghe 2007a).

Malheureusement, nous ne disposons pas de données comparables avec celles de l'enquête 1-2-3 pour obtenir une idée de l'évolution des frais scolaires dans le temps, hormis la référence importante aux enquêtes pour Kinshasa, datant de 1975. Les études faites par les différentes équipes de chercheurs au niveau des écoles en 2008-2009 permet de combler ce vide. En même temps, ces enquêtes permettent aussi de détailler les différents postes de dépenses faites par les ménages en guise de « frais scolaires ».

Les enquêtes de Verhaghe (2007c) débouchent sur une estimation des dépenses en éducation par les parents des élèves *des écoles primaires (publiques et privées)* de \$114 millions par an (tableau 10. Ce chiffre peut être comparé avec l'estimation des dépenses par les ménages pour les écoles primaires (tableau 9), qui s'élèveraient à \$134 millions. La différence pourrait suggérer que ce que les enseignants demandent en plus des frais scolaires fixés par les écoles, est tout compte fait plus élevé que ce que les ménages ne payent pas. Mais ce sont probablement les imprécisions dans les deux méthodes qui pourraient expliquer la différence entre les deux montants. Toutefois, supposant qu'environ la moitié du budget de l'EPSP est alloué à l'éducation primaire<sup>29</sup>, les résultats obtenus via différentes méthodes convergent sur

<sup>27</sup> Il n'est pas immédiatement clair pourquoi ce serait le cas pour ces deux provinces.

<sup>28</sup> Il existe par ailleurs une étude sur le Sud-Kivu et la province Equateur : Page (2007).

<sup>29</sup> Un supposé adopté par BM-RESEN (2005) et Verhaghe 2007c

la conclusion que même les écoles primaires publiques dépendent, en moyenne, plus des ménages que de l'Etat.

**Tableau 10. Estimation des frais scolaires à base des enquêtes auprès des écoles, 1987-2006**  
(dollars constants de 2006)

	1987-8		2002-3		2006-7	
	montant	%	montant	%	montant	%
Minerval	\$0,16	2,9%	\$0,34	2,3%	\$0,18	1,4%
SONAS	\$0,08	1,4%			\$0,12	0,9%
Fonctionnement	\$3,13	58,0%	\$5,58	36,8%	\$2,88	21,8%
Pièces scolaires			\$0,31	2,1%	\$0,18	1,4%
Anapeza	\$0,08	1,4%				
Frais de motivation	\$1,96	36,2%	\$8,94	58,9%	\$9,83	74,5%
<b>TOTAL (\$ par élève)</b>	<b>\$5,41</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$15,19</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$13,19</b>	<b>100,0%</b>
TENAFEP			\$2,59	17,0%	\$4,61	35,0%
Nombre d'élèves	4.156.032		5.470.977		8.200.000	
<b>TOTAL RDC (mio\$)</b>	<b>\$22,46</b>		<b>\$85,10</b>		<b>\$113,54</b>	

Sources : élaboré à base de Davezies et al. (1988), Banque Mondiale (2005), Verhaghe (2007c). Nombre d'élèves en 2006-7 : Banque Mondiale-PARSE (2007). Conversion en dollars constants par l'indice de prix IRES Marchés.

Sur la base de cette même méthode, on peut estimer que les frais scolaires *par élève* étaient environ les mêmes en 2003. Mais déjà en 1987, les parents étaient supposés combler le vide laissé par l'implosion du budget d'éducation de l'Etat – bien qu'à cette époque, il ne s'agissait que d'un montant de \$5,4 (dollars au pouvoir d'achat de 2006), menant à un budget total de \$22 millions, ou encore, environ un quart du budget de l'éducation de l'Etat à ce moment là.

Dans le tableau 10, on note également comment les frais scolaires ont changé de composition au courant des vingt dernières années. Dans les trois périodes, plus que 90% des frais peuvent être classifiés dans les deux catégories : « frais de fonctionnement » et « frais de motivation ». Cependant, l'importance relative des « frais de fonctionnement » a fortement diminué, à l'avantage des « frais de motivation », qui constituent aujourd'hui jusqu'à trois quarts des frais scolaires. En fait, les « frais de motivation » des années 1980 n'étaient pas encore institutionnalisés à cette époque. Le montant estimé correspond à l'estimation faite, par les auteurs, des frais additionnels imposés par les enseignants qui « n'hésitent pas à racketter les enfants (amendes, cadeaux forcés, passages en classe supérieure, etc. » (1988, p. 37). L'institutionnalisation des frais de motivation a dû attendre la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO) de 1993. Après une période marquée par de longues grèves des enseignants, la CENCO a proposé aux parents de contribuer provisoirement au paiement des salaires. La période de transition durera, hélas, beaucoup plus longtemps que prévu initialement. Dix ans plus tard, la même CENCO proposa, dans la perspective des engagements pris par le gouvernement envers les syndicats dans les accords de Mbudi (février 2004), d'éliminer les frais de motivation. Bien que la réponse ait varié entre provinces, en général on ne peut que constater l'augmentation des frais de motivation entre 2003 et 2006 ; et ce malgré que pendant cette même période, les salaires officiels ont augmenté d'environ \$20 en 2002 à \$30 en 2006 (voire ci-dessous).

**Constat important : bien que l'Église catholique disposait de suffisamment de légitimité pour arrêter les grèves de 1993 et autoriser la publicité des frais de motivation, dix ans plus tard, les frais de motivation sont devenus une « norme pratique » que même l'Église catholique ne peut qu'accepter. Une « norme pratique » d'ailleurs qui s'est**



institutionnalisée au niveau de l'école, c'est-à-dire au niveau le plus distant du niveau national. Étant donné que les frais de motivation constituent les trois quarts des frais scolaires (en 2006), aucune stratégie de réduction des frais scolaires ne peut se passer d'en tenir compte. Le défi ne semble pas simplement financier, mais semble surtout être institutionnel.

Le tableau 11 présente l'estimation des frais scolaires par province en 2006 dans l'étude UNICEF (Verhaghe 2007c). Ces chiffres mettent en évidence la grande variation dans les frais scolaires par province. Ce sont surtout les frais de fonctionnement et les frais de motivation qui peuvent varier d'environ 1 à 5. La province de Kinshasa saute aux yeux. Si on faisait abstraction de la capitale, le rapport entre les frais les plus élevés et les frais les plus réduits ne serait que de 1 à 2,5 environ.

Vu que les frais de fonctionnement et les frais de motivation sont en partie déterminés au niveau des écoles et à la limite des enseignants mêmes, ceci confirme qu'en fin de compte, le gouvernement central ne joue plus, « de fait », qu'un rôle marginal dans la détermination des frais scolaires. Il faut d'ailleurs mentionner que la variation interprovinciale cache encore beaucoup de variation à l'intérieur des provinces. On y reviendra dans la section suivante.

**Tableau 11. Estimation des frais scolaires en 2006-7 par province**

Province	Frais Scolaires					TOTAUX	TENAFEP	% d'élèves dans la population totale
	minerval	assurance	bulletin	fonctionnement et autres	frais de motivation			
Kinshasa	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$7,3	\$26,9	\$34,7	\$6,4	9,1%
Kasai-Orientale	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$2,3	\$4,6	\$7,4	\$4,5	9,7%
Kasai-Occidentale	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$1,8	\$5,1	\$7,4	\$4,2	7,2%
Maniema	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$1,9	\$8,3	\$10,7	\$4,5	2,6%
Katanga	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$2,0	\$14,8	\$17,3	\$5,5	13,8%
Nord-Kivu	\$0,2	\$0,5	\$0,2	\$4,7	\$12,0	\$17,5	\$2,7	9,4%
Bas-Congo	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$4,0	\$8,6	\$13,1	\$5,5	5,4%
Orientale	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$1,4	\$7,0	\$8,9	\$4,5	11,9%
Sud-Kivu	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$2,3	\$10,4	\$13,2	\$3,0	8,1%
Equateur	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$2,5	\$4,8	\$7,8	\$4,5	10,6%
Bandundu	\$0,2	\$0,1	\$0,2	\$2,1	\$4,3	\$6,9	\$5,5	12,2%
<b>Moyenne RDC (\$ par élève par an)</b>	<b>\$0,2</b>	<b>\$0,1</b>	<b>\$0,2</b>	<b>\$2,9</b>	<b>\$9,8</b>	<b>\$13,2</b>	<b>\$4,7</b>	
Fourchette	\$0,2 - \$0,2	\$0,1 - \$0,5	\$0,2 - \$0,2	\$1,4 - \$7,3	\$4,3 - \$26,9	\$7,4 - \$34,7	2,7 - 6,4	
<b>Total RDC (en mio\$)</b>	<b>\$1,5</b>	<b>\$1,0</b>	<b>\$1,5</b>	<b>\$23,6</b>	<b>\$80,6</b>	<b>\$108,1</b>	<b>\$5,3</b>	<b>8.200.000</b>

Source : basé sur Verhaghe (2007c). Moyenne et total RDC pondérés par le poids démographique de chaque province (voire tableau 2).

Bien que ci-dessus, nous avons pu constater que les parents n'ont commencé à payer une somme substantielle pour le financement du système scolaire que vers le milieu des années quatre-vingt, les toutes premières traces remontent, à notre connaissance, aux années 1970. L'enquête budgétaire de Houyoux enregistrait en 1969 un « minerval », mais celui-ci était payé seulement par les parents « des écoles non agréées » à Kinshasa (Houyoux et al. 1973, p. 105). Le minerval faisait partie de la réalité mais pas encore de la légalité. Dix ans plus tard, cependant, l'augmentation du minerval « et frais scolaires y compris » de 1Z (zaire) à 10Z à Kinshasa et de 0,5Z à 9,5Z dans les régions, cause « une consternation générale parmi les parents d'élèves » (Mikanda Kikufi 1979, p. 142), et ce d'autant plus « lorsqu'on sait que les parents sont, par ailleurs, tenus à acheter les manuels de leurs enfants et à participer de manière active dans la réfection des bâtiments scolaires, à l'achat du matériel didactique et à



l'équipement de certaines salles de classe en pupitres » (Kisungu Kiambi, cité dans Mikanda Kikufi 1979, p. 142). Ainsi, si en 1969 le minerval concernait encore les écoles non-agrées, il a été officialisé au courant des années 1970. Notons aussi que la « consternation générale » concerne une augmentation du minerval d'un montant équivalent à un pouvoir d'achat de \$0,40 (dollars de 2006). Alors qu'à partir du milieu des années 1980, le « minerval » ne représente encore qu'une infime partie des frais scolaires (autour de \$0,20 et seulement 2% de la totalité des frais scolaires), il est clair que le mécanisme des frais scolaires a graduellement permis au système d'éducation de survivre et même de se développer dans le contexte de la crise économique politique et sociale des années 1990.

Remarquons que lorsque ce phénomène a eu lieu pendant l'ère des « Programmes d'Ajustement Structurel » prônés par les Institutions Financières Internationales (IFI), les planificateurs de jadis n'avaient probablement pas prévu cette résilience des structures publiques face au resserrement budgétaire. Ce fut donc une bonne surprise. Après 25 ans, les écoles primaires sont bien là. D'ailleurs, malgré une structure de financement du système scolaire qui a profondément changé, il est capable d'enrôler presque 10 millions d'enfants. Notons aussi que 10% des écoles, celles du secteur privé, sont complètement financées par les ménages. Cependant, comme on l'a démontré, même dans les écoles publiques, conventionnées ou officielles, la plupart du financement est à la charge des parents. Cependant, ces chiffres « positifs » font abstraction de la capacité des écoles de dispenser un enseignement de qualité aux enfants. L'augmentation de la quantité s'accompagne malheureusement d'une diminution de la qualité. Constat qui ne peut que décevoir les planificateurs des IFI : si déjà l'idée derrière les « user fees » a été réalisée et qu'on a effectivement augmenté l'*accountability* des écoles par rapport aux parents, il ne semble pas que ceci ait mené à une meilleure performance du secteur, mesuré en termes de qualité de l'éducation (RESEN 2005). On y reviendra plus tard.

### 2.3. Financement du bas vers le haut : l'espace public négocié

Un quatrième aspect important du panorama général dressé à travers l'école de Bikoro est le phénomène des contributions « du bas vers le haut », c'est-à-dire qu'une partie des frais scolaires payés par les parents ne sert pas du tout à l'école. Dans le cas de l'EPO Bikoro, nous avons estimé qu'environ un tiers des frais scolaires était « ventilé » vers « l'administration ». Ce n'est qu'une estimation, il serait imprudent de penser que nous avons pu répertorier tous les flux possibles, des plus cachés aux plus officiels. Toutefois, il est déjà en soi intéressant d'observer qu'on trouve des traces de dépenses faites en faveur des représentants de l'administration dans la comptabilité des écoles. Cela suggère que ces dépenses, aussi « exceptionnelles » ou « ponctuelles » qu'elles soient, cadrent dans les « normes pratiques » en vigueur. De surcroît, il y a donc les flux vers le haut exigés officiellement soit par les coordinateurs des réseaux, soit par les provinces après avis des commissions provinciales de l'éducation, soit par le MEPSP national. Nous allons maintenant aborder ce type de flux.

On trouve en fait les premières traces de ce flux du bas vers le haut dans les années quatre-vingt (tableau 9). Il est vrai que le minerval était une taxe prélevée sur chaque élève et destinée à financer, comme indiqué dans l'ordonnance-loi 84/201 du 9 avril 1984, les entités administratives décentralisées. Mais par rapport aux autres sources de revenus, le montant perçu était insignifiant, d'autant plus que le taux de recouvrement était faible. Davezies et al. parlent d'un manque à gagner de 60% dans les écoles non conventionnées (Davezies et al. 1988, p. 37). Une deuxième trace « historique » est la contribution pour l'ANAPEZA (Association nationale des parents d'élèves zairois) d'un montant de 10Z, instituée « afin de

faire face aux frais de cette organisation et d'en motiver les membres actifs (jusqu'alors bénévoles) » (Davezies et.al. 1988, p. 25). Cependant, ils mentionnent également que ces contributions, perçues par les écoles, « ne semblent pas être reversées par les directeurs d'école aux comités de l'ANAPEZA » (1988, p. 25). Il semble donc que, si à première vue, des frais scolaires étaient destinés à d'autres acteurs, dans la pratique ce n'était pas nécessairement le cas (comme aujourd'hui d'ailleurs).

Entretemps, ce système de financement ascendant et le système en lui-même n'ont cessé de se développer. Nonobstant le budget réduit de l'éducation, les réformes n'ont pas manqué. En effet, la plupart des services qui apparaissent dans la ventilation des frais de fonctionnement n'étaient pas encore nés avant l'implosion du budget de l'éducation, vers le début des années 1980 :

\* Le Service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE) est instauré en 1985, pour se charger de la paie des fonctionnaires qui travaillent dans le secteur de l'éducation, à savoir les enseignants (assis et debouts). Auparavant, ils étaient payés, comme tous les autres fonctionnaires par un service du ministère de la fonction publique.

\* Les « Assises Promoscolaires » ou « assises de promotion scolaire » datent des années 1990. Elles sont organisées par les provinces. Elles rassemblent tous les acteurs concernés pour proposer un avis au ministère concernant la fermeture ou l'ouverture de nouvelles classes et/ou écoles. C'est aussi un lieu où les acteurs éducatifs discutent des problèmes administratifs et pédagogiques.

\* La Direction des Pensions et Rentes de Survie (PRS) a été érigé en 1991 pour assister les pensionnés. La Direction ne semble plus fonctionner activement au niveau national, mais dans la province d'Equateur, une partie des frais scolaires est encore destinée aux antennes (sous-)provinciales du PRS (voire tableau 1).

\* Le Test National de la Fin des Etudes Primaires (TENAFEP) est né en 1996<sup>30</sup>. Il s'inspire des examens diocésains organisés dans le réseau catholique sans d'ailleurs s'y substituer. Le TENAFEP s'inspire aussi de l'Examen d'Etat. Ce dernier est organisé par l'inspection à la fin des études secondaires, alors que le TENAFEP est organisé par les divisions.

\* Le Service National d'Identification des Élèves, d'impression et de livraison des pièces scolaires (SERNIE-ILPS) a été érigé en 2004 afin de maîtriser la corruption dans ce domaine.

\* la Réforme Scolaire de 2004 subdivise quelques provinces en « provinces éducationnelles » qui correspondent aux anciens districts. Cette réforme de décentralisation de l'éducation a anticipé la création des nouvelles provinces annoncées dans la nouvelle constitution. Il faut cependant remarquer que le découpage en provinces éducationnelles ne correspond pas toujours au découpage en provinces administratives.

\* Finalement, il y a la décentralisation administrative en elle-même qui a impliqué la création de ministères provinciaux de l'éducation autonomes avec à leur tête un ministre provincial de l'éducation.

Toutes ces réformes (ne menons pas ici le débat sur leur utilité) créent des nouveaux besoins en personnel, bâtiments, etc. Le financement de tous ces nouveaux services se fait en partie « d'en haut » (on les met sur la liste du personnel de l'Etat) mais aussi, nécessairement, et en

---

<sup>30</sup> Voir Verhaghe (2007c, p. 22), qui se base probablement sur l'arrêté n° MINEPSP/CABMIN/001/387/96 du 30 mai 1996 quand il mentionne que le test est organisé sous l'autorité de l'Inspectorat Général. Actuellement, le TENAFEP est en tout cas organisé par les (sous-) PROVED, tandis que l'Examen d'Etat est organisé par les services de l'inspection.

grande partie, à partir « d'en bas ». La détermination du montant absolu des frais scolaires se fait en même temps avec des engagements sur la distribution de l'argent entre différents « bureaux » – étatiques et non-étatiques. Dans la pratique, on définit soit des catégories spéciales de dépenses (par exemple, la contribution pour l'assurance, qui est versée à une seule autre instance (la SONAS)), soit des clés de répartition spécifiques (voir la clé de répartition des frais de fonctionnement officiellement instituée en Equateur, tableau 1). Les noms des différents postes et les clés de répartition varient d'année en année et en partie entre provinces et réseaux.

Le tableau 12 reprend le tableau 1 qui spécifiait la ventilation des frais de fonctionnement, mais il réordonne cette ventilation pour les frais qui ne restent pas à l'école, en fonction du niveau administratif (sous-provincial, provincial, national) et en fonction de l'acteur administratif (étatique, non-étatique). En Equateur, environ trois quarts des frais de fonctionnement d'une école conventionnée ventilés « vers le haut » sont destinés aux « acteurs non-étatiques », c'est-à-dire principalement les coordinations des réseaux (bureaux confessionnels). Dans la même colonne se situe la contribution pour l'association nationale des parents. D'autres provinces prévoient aussi une quotité pour le(s) syndicat(s)<sup>31</sup>. Environ 60% reste au niveau de la sous-province. Bien que la sous-coordination prend la plus grande partie, on voit aussi le détail des allocations aux différentes entités d'acteurs étatiques : la sous-division (ou l'administration officielle de l'éducation), l'antenne du service de contrôle et de la paie (SECOPE), la sous-antenne du Service National d'Identification des Elèves (SERNIE), le service de l'inspection et –un élément typique pour l'Equateur, la sous-antenne du bureau pour les pensionnés (PRS).

**Tableau 12. Clé de répartition des « frais de fonctionnement » pour les écoles conventionnées, Province Equateur 2008-9 (en FC)**

	Acteurs Etatiques		Acteurs Non-étatiques		TOTAUX
<b>Sous-Province</b>	Sous-division	4,5	Sous-Coordination	110	<b>132,5</b>
	Antenne SECOPE	4,5			
	Sous-Antenne SERNIE	4,5			
	Sous-Antenne PRS	4,5			
	Province d'inspection	4,5			
<b>Province</b>	Division Provinciale	9	Coordination Provinciale	40,5	<b>79</b>
	Direction Provinciale SECOPEP	7			
	Antenne provinciale SERNIE	4,5			
	Antenne provinciale PRS	4,5			
	Inspection Principale Provinciale	9			
	Gouvernorat	4,5			
<b>Nation</b>	Fonds de Promotion de l'Education Nationale	4,5	Coordination nationale	4,5	<b>13,5</b>
			Association des Parents	4,5	
<b>TOTAUX</b>		<b>65,5</b>		<b>159,5</b>	<b>225</b>

Source : tableau 1

Tous ces services sont repris aussi au niveau provincial, mais on ajoute encore le « gouvernorat ». Si on calcule sur la base du nombre d'élèves à l'école primaire en Equateur (tableau 2), le système de financement ascendant génère donc environ 4,5 millions de FC ou une somme équivalent à environ \$8300 pour le gouverneur. C'est plus que le budget annuel global d'une école de 440 élèves, comme l'E.P.O Bikoro.

<sup>31</sup> P.ex. Province du Bandundu

Pour obtenir une idée plus concrète de la ventilation des frais scolaires, regardons de plus près les arrêtés édités par les gouverneurs de la province du Bandundu (tableau 13) pour « fixer » (sic) les frais scolaires. Pour commencer, on voit apparaître les « frais des pièces scolaires » et « frais de promo-scolaire » comme nouveaux postes à partir de 2006, les premiers faisaient partie des frais de fonctionnement, tandis que les derniers des frais de minerval en 2004-5. On ajoute aussi les « frais de construction » comme poste séparé pour financer le bâtiment administratif de la Division. En 2007-2008 ce poste disparaît, mais on introduit un autre poste, « équipement et réhabilitation ». Celui-ci est augmenté en 2008, et en même temps le poste « construction » est réintroduit.

**Tableau 13. Evolution des frais scolaires fixés par la province du Bandundu, 2004-2008**

			2004-5	2006-7	2007-8	2008-9
<b>Minerval</b>			100	100	100	50
	dont pour école		25%	17%	15%	0%
		coordination	0%	6%	6%	0%
		autres	75%	77%	79%	100%
<b>SONAS</b>			50	50	100	0
<b>Fonctionnement</b>			300	300	100	380
	dont pour école		75%	70%	65%	53%
		coordination	16%	15%	15%	22%
		autres	9%	15%	20%	25%
<b>Equipement et Réhabilitation</b>					150	350
	dont pour école				7%	14%
		coordination			33%	23%
		autres			60%	63%
<b>Construction</b>				150		150
	dont pour école			0%		0%
		coordination		0%		0%
		autres		100%		100%
<b>Promoscolaire</b>			-	200	150	150
	dont pour école				0	7%
		coordination			80%	4%
		autres			20%	89%
<b>Pièces scolaires</b>			-	250	100	120
	dont pour école				0	0
		coordination			82%	85%
		autres			18%	15%
<b>TOTAL (en FC nominaux)</b>			<b>400</b>	<b>1000</b>	<b>600</b>	<b>1200</b>
		(en \$ constants de 2006)	\$1,16	\$1,96	\$0,86	\$1,38

Source : différents arrêtés provinciaux 2004-5, 2006-7, 2007-8, 2008-9.

D'un autre côté, on voit aussi des évolutions importantes dans les clés de répartition. Afin de simplifier le tableau 13, nous avons opté pour distinguer seulement entre les écoles, les gestionnaires confessionnels (« coordinations ») et les autres bureaux administratifs. Alors que, la dernière année (2008-9), le minerval a été réduit à 50 FC (qu'il fallait toujours verser à la DGRAD), cette diminution a été largement compensée par d'autres rubriques –ainsi par

exemple, on voit apparaître dans la clé de répartition, les catégories ‘équipement et réhabilitation’, ‘promo-scolaire’ et ‘pièces scolaires’.

En analysant les clés de répartition, on remarque qu’il y a une tendance à la diminution du pourcentage qui reste à l’école et une augmentation du pourcentage destiné aux bureaux administratifs (coordinations et autres entités administratives) ou autres acteurs « d’en haut ». Les écoles sont donc en quelque sorte désavantagées d’année en année. Ainsi, on voit par exemple que le pourcentage des frais de fonctionnement qui restent à l’école a diminué de 75% à 53%. D’un autre côté, il faut aussi prendre en compte que nous ne parlons pas, ici, des frais additionnels ajoutés au niveau des écoles. Ainsi par exemple, au Bandundu la province a fixé non seulement les « frais administratifs », mais aussi les frais de « promoscolaire », « construction », « équipement » et « réhabilitation » pour l’année scolaire 2008-2009. De plus, ces différentes rubriques ajoutées au niveau provincial n’empêchent pas les établissements scolaires d’ajouter des rubriques similaires au niveau de l’école. Par exemple, une école catholique à Kikwit a ajouté des frais pour payer une « sentinelle » et pour la « construction d’une toilette », et même pour une « contribution à la construction du bâtiment de la Sous-Division de Kikwit I » (150 FC) et un « impôt » (50 FC) – et ce nonobstant le poids déjà important de la catégorie « maintenance, construction et réhabilitation » dans la liste des frais scolaires fixés au niveau de la province. Dans ce cas-ci, même la sous-division ajoute sa part en-dessus des montants prévus dans les arrêtés provinciaux. Quant à l’« impôt », nous n’avons pas pu vérifier la destination finale de cet argent. De plus, les enquêtes ont révélé que ce qui est fixé au sein de l’école ne sert que pour financer l’école. Même les « frais de motivation » fixés dans la plupart des provinces au niveau de l’école sont souvent en partie ventilés vers le haut. C’est d’ailleurs parfois bien institué via notamment le « système de la nième unité » décrit dans le chapitre sur le Katanga (Kalémie) : ce système implique que les frais de motivation soient redistribués en divisant par le nombre d’enseignants plus quelques unités de plus: le montant qui revient à ces unités supplémentaires remonte vers les gestionnaires de l’école et sert donc à financer le bureau administratif ou plus spécifiquement le personnel des bureaux, c'est-à-dire les enseignants assis.

Mais d’où vient cette variation d’année en année des frais scolaires ? Quelques changements sont dus au fait qu’il y a eu des changements pour les frais fixés au niveau national – notamment le minerval, l’assurance et les pièces scolaires<sup>32</sup>, d’autres tiennent à des événements locaux spécifiques. L’importance par exemple des dépenses pour la construction (on impose ici 500 FC sur un total de 1200 FC) semble plutôt typique au Bandundu et sans équivalent ailleurs. Ce phénomène est probablement lié à la « réforme éducationnelle » de 2004 qui nécessite l’ouverture de nouveaux bureaux. Cependant, il y a d’autres provinces, notamment l’Equateur et le Katanga, qui ont aussi institué des nouvelles provinces éducationnelles, et ça n’a pas donné lieu à des initiatives pour la construction de nouveaux bâtiments pour l’administration scolaire décentralisée. Même s’il y a des « besoins » partout, il faut encore savoir s’organiser de manière collective pour savoir y faire face. Ce phénomène sera étudié de plus près dans le chapitre sur Kikwit.

Cette variation des frais scolaires ne contribue certainement pas à la transparence et la bonne compréhension de la logique des frais scolaires par les parents d’élèves dont certains utilisent encore le mot « minerval » comme équivalent de « frais scolaires ». Rien n’a changé pour ces usagers par rapport aux années 1970, si ce n’est le montant exorbitant demandé.

---

<sup>32</sup> Toutefois, notons qu’il y a une confusion à ce niveau pour le moment, puisque les frais scolaires sont pour le moment fixés au niveau national par deux arrêtés qui se contredisent partiellement (on en reviendra).



En même temps, il est difficile de supposer que, par exemple, les dépenses pour les « pièces scolaires » seraient plus légitimes que d'autres aux yeux des parents. En effet, une partie de ces frais est aussi destinée à d'autres acteurs et les parents ne sont pas impliqués, ni de loin ni de près dans la fixation de ces frais scolaires. De plus, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les arrêtés provinciaux ne peuvent donner que l'illusion qu'ils « fixent » les frais scolaires à payer par les parents. La plupart des frais sont de fait fixés par les coordinations, les écoles et les enseignants. Les ventilations légitiment en principe certains frais mais ce n'est pour cela qu'ils sont légitimes aux yeux des parents. Notons toutefois que les ventilations semblent parfois jouer un rôle important dans les débats entre la direction, le comité des parents et les parents lors des Assemblées générales ; le chapitre sur les Kasai démontre bien que les parents savent parfois bien distinguer entre les différents types de frais.

Le fait de rendre explicite l'éventail des frais scolaires ainsi que leur clé de répartition par catégorie de frais augmente bel et bien la transparence. Seulement, c'est probablement en premier lieu la transparence entre les différents acteurs de l'administration elle-même qui est accrue ; en effet, il est probable que c'est précisément cette transparence, qui permette au système de l'administration de fonctionner grâce à l'arrangement trouvé entre les différents acteurs et qui se traduit dans la clé de répartition. Ainsi les ventilations reflètent comment l'espace public a été négocié. L'Etat joue un rôle dans cet espace public négocié, certes, mais il n'est pas le seul, et il n'est pas non plus l'acteur le plus important dans cet espace. En fait, l'Etat assume le rôle de modérateur, mais souvent ce sont les acteurs non-étatiques et plus précisément les gestionnaires confessionnels qui dominent le débat. D'ailleurs, ce sont eux qui emportent la plupart des frais scolaires ventilés vers le haut.

Cette entente devient peut-être plus visible au moment où il s'agit de s'organiser pour rassembler un budget dans un but très spécifique : la construction d'un bâtiment public (voire chapitre sur Kikwit), mais aussi l'organisation des assises de promo-scolaire ou du TENAFEP où chaque acteur qui participe touche une partie de l'argent récolté. Ce sont des arrangements qui partagent certaines caractéristiques avec les tontines : même si la cagnotte est constituée par les contributions d'autres (en l'occurrence les parents), l'argent est mobilisé et redistribué relativement rapidement, ce qui réduit les problèmes de sécurisation. La clé de répartition est établie à l'avance. Quelques participants peuvent même adhérer à l'organisation à tour de rôle d'année en année (comme les différents syndicats ou associations des parents dans le cas du TENAFEP). Le même mécanisme s'observe d'ailleurs dans la gestion des autres flux d'argent : dans le cas des frais de motivation, on observe parfois même que la cagnotte est redistribuée chaque semaine<sup>33</sup> (Verhaghe 2007c, p. 17) ; même les salaires versés par l'Etat semblent être gérés d'une façon similaire (voire ci-dessous). Quoi qu'il en soit, cette entente est une façon de faire fonctionner l'Etat et les institutions publiques non-étatiques comme les Eglises, de manière concertée par rapport aux écoles, et à l'organisation du système éducatif en général qui sont finalement leurs sources de revenu.

Toutefois, bien qu'on ne puisse qu'être impressionné par cette structuration du secteur de l'éducation qui ressemble à ce qu'on pourrait appeler un « percolateur financier », **il semble que ce système produit sa propre inefficience. Une fois qu'un accord est atteint, on voit aussi que tout le monde en bénéficie. Il devient alors difficile pour les différentes instances d'avoir une position antagonique. Or, le bon fonctionnement des services administratifs dépend précisément des relations d'*accountability* internes, des *checks and***

---

<sup>33</sup> Bien que cette périodicité semble varier aussi entre différentes localités, voire chapitre Kasai.



**balances avec d'autres entités étatiques et entre des entités étatiques et non-étatiques comme les syndicats et les organisations des parents : peut-on attendre d'une organisation des parents qui est en partie financée par les frais scolaires, qu'elle argumente pour leur abrogation ?**

#### 2.4. Financement d'en haut : le salaire et la mécanisation

Ci-dessus nous avons montré que même dans les écoles publiques, conventionnées et officielles, la plupart du financement est porté par les parents. Par rapport à cette observation, notre école-référence de Bikoro semble être une exception puisqu'elle semble recevoir plus de l'Etat que des parents d'élèves. Cette observation se maintient même si l'on prend en compte les retraits à la source (une somme totale estimée à \$444, ou ca. 10% de la masse salariale).

Cela s'explique probablement parce que notre école est aussi exceptionnelle sur un autre plan : il n'y a qu'un seul enseignant qui n'est pas « mécanisé », c'est-à-dire qui ne reçoit pas de salaire de l'Etat. Pour l'année 2005-2006, la Banque Mondiale estimait qu'en moyenne 1/3 des enseignants sont effectivement dans cette position précaire : soit leur école n'est pas mécanisée, soit elle l'est mais leur paiement n'est pas encore autorisé, soit leur poste n'est pas mécanisé, soit il l'est, mais son paiement n'est pas encore autorisé (BM-PARSE 2006, p. 43).

**Tableau 14. Nombre d'enseignants mécanisés et non-mécanisés selon des sources différentes, 2005-6.**

	SECOPE National				SECOPE Provinciaux et PROVED				Comparaison	
	(1) mécanisé	(2) non- mécanisé	(3) Total	(2)/(3)	(4) mécanisé	(5) non- mécanisé	(6) Total	(5)/(6)	mécanisés ((4)-(1))/(1)	non- mécanisés ((5)-(2))/(2)
Kinshasa	11.971	144	12.115	1,2%						
Bas-Congo	11.784	83	11.867	0,7%	11.938	1.652	13.590	12,2%	1,3%	1890,4%
Bandundu	24.453	4.046	28.499	16,5%	24.413		24.413		-0,2%	
Equateur	15.144	662	15.806	4,4%	15.812	8.190	24.002	34,1%	4,4%	1137,2%
Province Orientale	13.058	866	13.924	6,6%	13.061	14.247	27.308	52,2%	0,0%	1545,2%
Nord-Kivu	5.747	941	6.688	16,4%	6.266	12.886	19.152	67,3%	9,0%	1269,4%
Sud-Kivu	7.312	293	7.605	4,0%	8.428	7.197	15.625	46,1%	15,3%	2356,3%
Maniema	3.481	432	3.913	12,4%	3.533	3.013	6.546	46,0%	1,5%	597,5%
Kasaï-Oriental	8.960	897	9.857	10,0%	8.989	2.662	11.651	22,8%	0,3%	196,8%
Kasaï-Occidental	10.138	462	10.600	4,6%						
Katanga	13.886	780	14.666	5,6%	15.164	3.962	19.126	20,7%	9,2%	407,9%
<b>R D C</b>	<b>125.934</b>	<b>9.606</b>	<b>135.540</b>	<b>7,6%</b>				<b>37,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>1175,1%</b>

Source : à base de Verhage (2007c, p. 40).

Sur la base des données recueillies par J. Verhage pour l'année scolaire 2005-2006, nous pourrions estimer le pourcentage des non-mécanisés à 38% (Tableau 14). Cependant, cela dépend de la source d'information. Les mieux informés sur le nombre d'enseignants non mécanisés sont les gestionnaires confessionnels et la Division car tout engagement d'un enseignant s'effectue à ce niveau. Les données du SECOPE provincial sont basées sur les rapports faits par les administrateurs des réseaux. Et enfin, le SECOPE national est à son tour informé par les antennes provinciales (SECOPEP). Comme on peut l'apprécier dans le tableau, cette information varie même au sein du SECOPE entre le niveau national et le niveau provincial. Cette information varie aussi quant au nombre d'enseignants mécanisés. Bien que la moyenne de 37% soit donc la meilleure estimation disponible au niveau de tout le pays,

c'est probablement encore une sous-estimation<sup>34</sup>. De plus, c'est une moyenne : le pourcentage des données disponibles varie entre 12% (Bas-Congo) et 67% (Nord-Kivu).

Mais l'information centrale qui ressort du tableau 14 est peut-être que même le SECOPE ne dispose pas de données cohérentes au sein de son institution. En effet, les données des provinces sont en moyenne plus de 10 fois plus élevées que les chiffres donnés par le niveau national. Les provinces et le niveau national ont même des chiffres différents sur le nombre d'enseignants mécanisés. Cette observation n'est pas juste une remarque méthodologique relative à la qualité des données de notre étude ; les données divergentes montrent aussi la « sensibilité » de ces données. Le fait d'être reconnu comme enseignant non-mécanisé par le SECOPE est probablement un signe qu'on recevra, un jour, un salaire. Ceci implique que les niveaux provinciaux et régionaux du SECOPE répondent plus à cette pression pour la reconnaissance que le niveau national, qui, de son côté, est probablement coincé entre la pression d'en bas et les limites imposées par le ministère des finances, qui n'alloue qu'un budget limité pour payer les enseignants. Il y a également un enjeu sous-jacent autour des garanties et des critères de qualité du personnel enseignant. Il est crucial qu'un enseignant soit officiellement reconnu apte à donner cours. Les dossiers non conformes passent peut-être plus facilement localement.

Jusqu'ici nous n'avons pas encore pu obtenir suffisamment d'informations détaillées sur l'enjeu de la simple reconnaissance – notamment parce que nous pensions initialement que cette question n'était pas d'une importance cruciale puisque nous pensions que ce sont surtout les parents qui financent les écoles<sup>35</sup>. Cependant, même si l'école-exemple de Bikoro est probablement une exception, elle démontre bien l'enjeu pour l'école de chercher à être reconnue par l'Etat et à obtenir la « mécanisation » pour l'école et les enseignants : le flux de salaires dépasse de loin celui des frais scolaires payés par les parents. Le SECOPE, qui gère ces informations sur les enseignants ainsi que le flux d'argent d'en haut, doit donc être un des points focaux de notre attention. Ce que nous allons développer ci-dessous n'est toutefois qu'une première analyse qui devra être complétée par des recherches ultérieures.

### **Le SECOPE : Naissance et dégradation**

La notion de la « mécanisation » est déjà informative en elle-même, elle fait référence au fait d'être répertorié dans un fichier électronique, qui est imprimé chaque mois. Il s'agit du listing à base duquel on établit l'enveloppe salariale. Le SECOPE ayant été érigé en 1985, avec l'appui de la coopération belge, a probablement été un des premiers services où l'on a introduit l'outil informatique pour gérer le personnel et les finances. Avant, les salaires des enseignants étaient gérés ensemble avec ceux des autres fonctionnaires. Puisque le service a été érigé en pleine période d'ajustement structurel et de redressement budgétaire, il est probable qu'on ait opté pour donner une priorité au soutien du corps enseignant, dans des circonstances marquées par un budget et des salaires comprimés.

Le SECOPE était un service qui faisait la différence. Mais cela a commencé à changer dans les années '90. Une des raisons a probablement été la fin de la coopération bilatérale belgo-zairoise. La structure dépendait de manière importante de l'implication des expatriés qui maîtrisaient notamment l'informatique. Toutefois, c'est à partir des années '90 qu'on a

---

<sup>34</sup> Pour la province éducationnelle de Mbandaka, le PROVED estime les non-mécanisés à 600, ou encore à environ 10% des 6430 enseignants. Dans ce cas, les données de Verhaghe seraient des surestimations. Bien qu'il n'est pas à exclure que les choses changent parfois rapidement (voire plus loin dans le texte).

<sup>35</sup> Voir BM-RESEN 2005.

commencé, au niveau provincial et sous-provincial, à corriger les listings des « mécanisés » tenus au niveau national, pour y incorporer les nouveaux enseignants, afin que ceux qui enseignent effectivement reçoivent aussi effectivement un salaire. Notons encore que les listings nationaux déterminent la masse salariale totale à dispatcher dans chaque province. Par après, ce sont en principe les listings des SECOPEP (SECOPE provincial) qui déterminent la « clé de répartition » pour diviser ce montant global entre les différents réseaux<sup>36</sup>. Donc, à cette époque, le pouvoir de décision est descendu vers le niveau provincial. Ce changement a engendré des décalages entre l'information sur les enseignants au niveau national et au niveau provincial. Le secope central n'a plus été directement informé sur les besoins en enseignants dans les provinces, ni sur les qualifications de ceux-ci.

En fait, il y a deux changements importants qui ont eu lieu pendant les années '90 pour augmenter -et, selon d'autres, compliquer- le contrôle du paiement des salaires au niveau provincial.

D'abord, on a institué, depuis avril 1990, « les commissions de paie ». Ces commissions ont pour mission « *d'encadrer et de renforcer les actions du Bureau Provincial de la Paie en matière de contrôle de paie de l'ensemble des services rémunérés par le trésor Public* » (Verhaghe 2007b). Ces commissions s'occupent donc du contrôle du financement général de l'administration provinciale, elles ont été érigées pour mettre de l'ordre dans *les autres secteurs* de l'administration publique et non spécialement dans le secteur de l'enseignement. Arguant que le problème des « salariés fantômes » se présentait aussi, et de plus en plus, dans le secteur de l'éducation, la prise de pouvoir de l'AFDL en 1997 était l'occasion pour la commission de paie de s'occuper aussi des salariés dans l'enseignement. Si, initialement, les salaires des enseignants étaient virés sur un « compte SECOPE » dans les chefs-lieux de chaque province et que les bureaux provinciaux du SECOPE s'occupaient donc de manière autonome du paiement des salaires, c'était dorénavant les administrations de la province, contrôlées par les commissions de paie, qui allaient s'en occuper. Depuis lors, elles vérifiaient les « listings » préparés par les SECOPEP et c'est en fonction de ceux-ci qu'elles procédaient au paiement des différents comptables des réseaux qui distribuaient à leur tour l'argent aux différentes écoles. Toutefois, il semble qu'au courant des dernières années, cette nouvelle structure de contrôle a commencé être un problème plutôt qu'une solution. En outre, il y a des cas où les SECOPEP ont été complètement écartés des prises de décision et où les commissions de paie commencent à déterminer les listings et les clés de répartition, et où celles-ci augmentaient l'enveloppe salariale avec leurs propres commissions et prélèvements (Verhaghe 2007a, p. 25). En effet, que pouvait-on attendre d'une structure elle-même sous-payée et devant rendre compte aux pouvoirs provinciaux qui sont eux-mêmes en manque de ressources ? Toutefois, il serait imprudent de nous fier uniquement sur des évidences. De nouveau, les situations sont très diverses entre les différentes provinces, elles reflètent ce que Reinikka & Svensson (2001) appellent l'économie politique locale. De fait, bien que les enjeux sont plus ou moins similaires, la façon spécifique dont les différentes parties concernées s'arrangent pour gérer les salaires des enseignants peut fortement varier. Dans certaines provinces, l'administration l'emporte sur le SECOPE, alors que dans d'autres, le SECOPE reste dominant – une configuration qui n'est pas nécessairement stable non plus.

De plus, la situation existante (c'est-à-dire celle où le SECOPE assure la paie) n'est pas nécessairement la meilleure. Lors de notre enquête collective à Kikwit, par exemple, le bureau du SECOPEP se félicitait d'avoir gagné « la bataille contre la fonction publique »<sup>37</sup> alors

qu'un enseignant racontait qu'il était plutôt déçu de cette victoire car selon lui, pendant la petite période de deux mois où les enseignants avaient été payés par la fonction publique, il n'y a pas eu des arriérés et « on n'avait même pas pris pour le transport ». Selon cet enseignant, quand le SECOPEP a repris le paiement, les problèmes ont recommencé aussi<sup>38</sup>.

Comme mesure de contrôle additionnelle, les syndicats des enseignants sont invités à se présenter à la Banque au moment où l'argent arrive. Cependant, dans les faits, il semble que les syndicats se servent eux-mêmes au moment du dispatching de l'argent. Il ne s'agit pas de tirer des conclusions hâtives sur la performance des SECOPEP sur la base du seul cas de Kikwit où l'on doit encore approfondir la recherche. Toutefois, le cas montre bien que les arrangements locaux autour du flux d'argent descendant (du haut) peuvent varier entre les différentes provinces et changer rapidement, et aussi que plus de contrôle n'implique pas nécessairement plus de sécurité, et certainement pas plus de confiance.

Les « assises de promotion scolaire » sont la deuxième nouveauté des années 1990. Avant d'être mécanisée, une école doit obtenir son numéro d'agrément. Les « assises de promotion scolaire » font désormais partie du processus normal d'agrément des écoles et des classes, et donc indirectement des enseignants. À notre connaissance, il n'y a pas de texte légal qui institue les « promoscolaires »<sup>39</sup>, bien que leur organisation sur la totalité du territoire suggère qu'il doit y avoir une référence commune importante. En outre, elles ont bien un caractère officiel puisqu'elles sont portées par les gouverneurs provinciaux.

Le processus de mécanisation d'un enseignant se déroule en cinq étapes :

**Tableau 15. Etapes dans la mécanisation d'un enseignant**

<p>(1) Des nouvelles classes ou écoles sont créées et des enseignants sont embauchés par les gestionnaires des réseaux ;</p> <p>(2) Les nouvelles classes ou écoles sont mises sur la liste pour obtenir le numéro d'agrément pendant les assises de promotion scolaire ;</p> <p>(3) Le Ministère de l'Éducation donne un numéro d'agrément à l'école (et donc implicitement aux enseignants) ;</p> <p>(4) Les antennes provinciales du SECOPE écrivent un rapport de viabilité et communiquent les données des enseignants au SECOPE national ;</p> <p>(5) Le SECOPE national met les nouvelles unités sur la liste de paie = mécanisation</p>
---

Source : sur base de Verhaghe 2006, p. 95.

La phase (2) est une phase intéressante qui illustre bien comment « l'espace public négocié » fonctionne. En effet, ce n'est plus l'Etat qui impose lui-même les décisions, mais bien l'Etat (ou, plus précisément, la Province) qui se présente en tant que modérateur d'un débat qui implique tous les acteurs éducatifs concernés au niveau local. On voit d'ailleurs parfois apparaître sur arrêtés avec les ventilations des frais scolaires un poste appelé « mini-promoscolaires »<sup>40</sup> ou « pré-promoscolaires » (elles servent à préparer les promoscolaires proprement dites à des niveaux sous-provinciaux). Ce dernier élément suggère déjà que les (différents types de) promoscolaires sont aussi une réalité financière, elles permettent de

<sup>38</sup> Cela a d'ailleurs conduit à des mouvements de grève un peu partout sur le territoire.

<sup>39</sup> Voir toutefois la « note circulaire n° MINEDUC/CABMIN/006/98 » du 11/09/1998 qui mentionne que « l'une des tâches [sic] des Commissions provinciales de promotion scolaire est 'd'examiner la réorganisation de l'appareil scolaire tant des écoles publiques que privées : ouverture, fusion, transfert, fermeture des écoles, des classes, etc...' »

<sup>40</sup> Voir retranscription de l'entretien avec le Provéd de Mbandaka, p. 3.

réclamer de l'argent auprès des parents – argent qui est de nouveau redistribué selon des clés de répartition pré-fixées<sup>41</sup>.

Par ailleurs, les promo-scolaires constituent un mécanisme qui permet aux différents acteurs locaux étatiques et non-étatiques de donner leur avis non seulement sur les propositions d'agrément, mais aussi sur tous les types de problèmes<sup>42</sup>. Un avis dont les instances peuvent tenir compte ou non, comme cela sera démontré par quelques exemples cités dans les chapitres spécifiques à chaque site d'enquête.

Toutefois, ce qui intrigue c'est le constat que l'étape (4) vient après l'étape (3) : c'est seulement après la décision du Ministre que les antennes provinciales du SECOPE vont réellement faire un contrôle de la viabilité d'une école. La procédure antérieure où le contrôle par les experts était préalable à l'agrément a été remplacée par un processus participatif. Ce qui fait naître une catégorie ambiguë d'écoles et de classes agréées mais non-mécanisées<sup>43</sup>. L'organisation des promo-scolaires a plusieurs implications négatives. Si à première vue, les promo-scolaires apportent un élément participatif qui augmente la « voix » des acteurs locaux (mais qui précisément ?), l'espace public négocié semble être surparticipatif, impliquant un grand nombre d'acteurs, sans que chacun d'eux ait un statut précis. En outre, les promo-scolaires n'ont pas contribué à la réduction des frais scolaires pour les écoles concernées. Au contraire, l'insertion d'une étape participative dans la procédure de mécanisation ne garantit pas une augmentation d'écoles mécanisées. Enfin, cette étape a lieu au détriment d'un contrôle de qualité sérieux et constitue un coût supplémentaire payé par les parents des élèves.

### Le salaire des enseignants : un fonds politique ?

Les enquêtes de terrain montrent que la réalité est encore plus problématique depuis les dernières années. Bien que les versions sur les faits divergent, il semble que le nombre d'écoles agréées ait augmenté considérablement. Le PROVED de la province éducationnelle de Mbandaka parle d'une « explosion terrible avec l'implantation des nouvelles écoles ». Ce n'est pas pour rien qu'on a opéré une réforme scolaire en 2004 (rappelons que celle-ci a devancé la décentralisation, en projetant des « provinces éducationnelles » sur les traces des anciens districts). Dans certains endroits, comme à Kalémie, on trouve d'ailleurs que cette décentralisation est une bonne chose : « dorénavant, les dossiers de mécanisation passent directement par Kinshasa et ne doivent plus passer par Lubumbashi. Plusieurs écoles ont été mécanisées récemment... » (intérim du Sous-Proved)<sup>44</sup>. Un conseiller du réseau protestant de Kalemie affirme que « à Kinshasa, ils mécanisent plusieurs écoles par province. Avant, cela prenait beaucoup de temps car le SECOPE était à Lubumbashi, mais depuis la décentralisation, il y a un bureau de SECOPE à Kalémie et cela va plus vite. Normalement un enseignant attend maximum un an. »<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Notons que l'apparition du poste « promo-scolaire » dans les ventilations du Bandundu est assez récent: on n'en parlait pas encore en 2004-5; à ce moment, il n'y avait que 5% des frais de 'minerval' (100 FC) qui étaient destinées à « la commission nationale de promotion scolaire » (arrêté n° 43/CAB/PROGOU/BDD/2004 du 8/09/2009).

<sup>42</sup> Voir p.ex. le document de Verhaghe, qui rassemble pas mal d'information « de la base » en exploitant les rapports des promo-scolaires.

<sup>43</sup> Voir p.ex. deux classes « qui attendent d'être mécanisées » dans une école à Kabimba (transcriptions Kalémie, p. 16 ; bien que l'interviewé ne veut pas dire qu'il faut payer pour ce service (« ces frais interviennent après le contrôle de viabilité »), on peut calculer les frais à \$15 pour deux classes et à \$25 pour une école entière. D'autres interviewés mentionnent des montants beaucoup plus élevés.

<sup>44</sup> Transcriptions Kalémie p. 2.

<sup>45</sup> Transcriptions Kalémie p. 4. Voir aussi entretien avec « enseignant ordinaire » à Kabimba (transcriptions Kalémie p. 22).



Ces assertions éparpillées dans les entretiens se confirment toutefois dans les chiffres de l'EPSP, qui montrent une montée spectaculaire dans les effectifs scolaires d'environ 10% par an entre 2001/2002 et 2007/2008 (tableau 5). Le tableau 16 présente ces données d'une manière encore plus détaillée. En moyenne, il y a eu une augmentation du nombre d'écoles de 65%, mais ce pourcentage varie fortement entre 18% pour le Nord-Kivu et 185% pour la province du Katanga. Si l'on se réfère aux chiffres, « l'explosion terrible » se voit parfaitement à travers le nombre d'écoles, le nombre d'enseignants, et encore à travers le nombre d'élèves. Ce n'est qu'au Bandundu et dans la province du Kasai Occidental que l'augmentation des écoles publiques se reflète dans une diminution des écoles privées. On assiste donc à un phénomène d'augmentation net de l'enrôlement des enfants à l'école.

**Tableau 16. Evolution du nombre d'écoles entre 2001/2 et 2007/8 par province et par réseau**

	2001-2			2007-8			% de changement		
	public	privé	ensemble	public	privé	ensemble	public	privé	ensemble
Kinshasa	742	1347	2089	968	1650	2618	30%	22%	25%
Bas-Congo	1346	80	1426	1577	156	1733	17%	95%	22%
Bandundu	3537	63	3600	5141	44	5185	45%	-30%	44%
Equateur	1932	5	1937	3723	95	3818	93%	1800%	97%
Province Orientale	1670	83	1753	3537	109	3646	112%	31%	108%
Nord-Kivu	2009	85	2094	2328	136	2464	16%	60%	18%
Sud-Kivu	1242	103	1345	2134	145	2279	72%	41%	69%
Maniema	560	14	574	962	16	978	72%	14%	70%
Kasai-Oriental	1547	168	1715	2535	517	3052	64%	208%	78%
Kasai-Occidental	1283	228	1511	2399	150	2549	87%	-34%	69%
Katanga	1210	65	1275	3131	486	3617	159%	648%	184%
<b>R D C</b>	<b>17078</b>	<b>2241</b>	<b>19319</b>	<b>28434</b>	<b>3504</b>	<b>31938</b>	<b>66%</b>	<b>56%</b>	<b>65%</b>
etudiants RDC	4864740	606237	<b>5470977</b>	<b>8979374</b>	993991	<b>9973365</b>	85%	64%	82%
enseignants RDC	142333	16498	<b>158831</b>	<b>229571</b>	26023	255594			61%
classes RDC				<b>225770</b>	25596	251366			
etudiants par école	285	271	283	316	284	312			
etudiants par enseignant	34,2	36,7	34,4	39,1	38,2	39,0			
étudiants par classe				39,8	38,8	39,7			

Source : sur la base des données originales de l'EPSP pour 2007-8, BM-RESEN (p. 50) et Verhaghe 2006 (p. 97).

À en croire les données du tableau 15, la province du Bandundu semble être moins concernée que les autres provinces, c'est pourtant là que nous avons remarqué, lors de la phase collective de recherche, les premières traces de ce phénomène d'enrôlement massif. Nous avons alors découvert le problème des « écoles non-viables ». Selon un inspecteur, environ la moitié des salaires sur les listings du SECOPE serait destiné à des enseignants qui travaillent dans ces « écoles non-viables ». Il s'agirait d'écoles ayant un chaperon politique à Kinshasa : c'est comme cela qu'elles auraient pu obtenir un agrément (« on passe des agréments par la fenêtre »). Ces mêmes chaperons seraient aussi capables de faire pression sur le SECOPE pour que celui-ci fasse un rapport de viabilité positif de ces écoles pourtant non viables. C'est ainsi que beaucoup d'écoles de fait non-viables sont qualifiées viables, et que leurs enseignants peuvent être mécanisés.

Dans le chapitre sur le Bandundu, on discute ce problème de façon beaucoup plus détaillée, en liant la période des élections et une campagne générale pour mettre en place l'éducation formelle au village. En effet, l'agrément d'une école semble avoir été une excellente façon pour des politiciens de la région pour se constituer une base arrière et drainer des ressources de l'Etat vers les villages de l'intérieur. D'un autre côté, le mécanisme répondait aux attentes des directeurs d'école et des gestionnaires des réseaux désireux d'obtenir l'agrément et la mécanisation –et donc un financement d'en haut pour leur école.

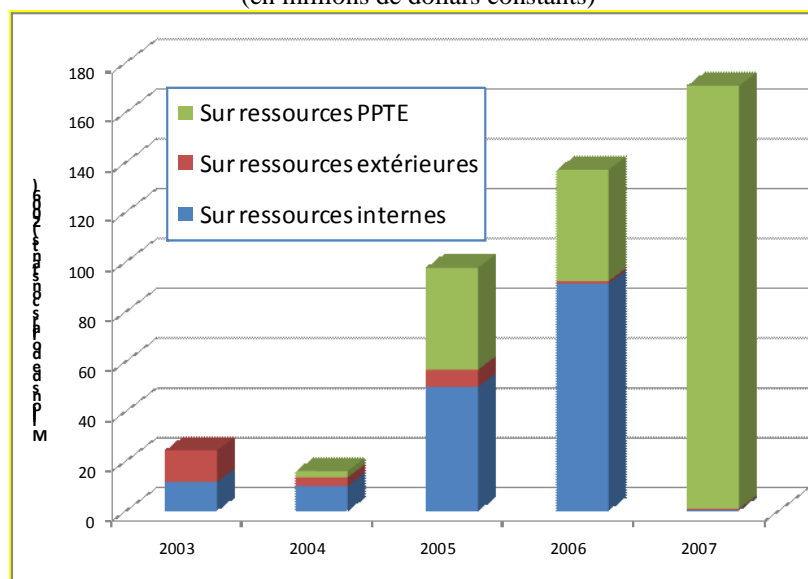


## Un « fonds politique » payé par les bailleurs de fonds ?

Toutefois, le phénomène mérite d'être étudié de plus près. D'abord, il serait intéressant de vérifier les traces de cela dans les comptes de l'Etat et des bailleurs. Nous savons en effet à propos de la partie du budget financée sur l'initiative HIPC entre 2003-2005, que « les fonds affectés à l'éducation et à la santé sont dans une large mesure des compléments de salaires » (BM-PARSE 2007, p. 24). Ce qui se montre en effet dans le détail des comptes du ministère du budget, comme cela peut être apprécié dans la figure 5 ci-dessous.

En effet, le budget de l'éducation augmente de manière spectaculaire à partir de 2005. Si, au début de la décennie, l'éducation était encore largement financée « hors budget » (c.à-d. par des organismes internationaux), à partir de 2005 cette partie diminue de manière significative ; désormais, la plupart du budget passe par le canal des structures étatiques. Toutefois, en 2007, la presque totalité du budget à l'éducation a été financée sur les « ressources PPTE », c'est-à-dire que le budget de l'éducation utilise des moyens que l'Etat aurait affectés au remboursement de la dette, une facilité spéciale accordée au « pays pauvres très endettés ». Le budget total s'élève à 171 millions de dollars en 2007, tandis qu'en 2003-2004 le budget ne dépassait guère les 20 millions de dollars. La plus grande partie de ce montant est canalisée vers le SECOPE, c'est-à-dire vers les salaires des enseignants (près de 80%), bien qu'une partie importante soit absorbée par la « réhabilitation de l'infrastructure », nous y reviendrons.

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



Source : données du Ministère du Budget

A première vue donc, un changement important a bien eu lieu, au moins au niveau macro-économique. En partie, le refinancement du budget du MEPSP a permis une augmentation du salaire des enseignants, qui était descendu à 13\$ en 2001-2002 mais qui s'élève à 34\$ en 2007-2008. En partie, le refinancement du budget du MEPSP a aussi permis la (re)mécanisation d'enseignants. En effet, alors que le nombre d'enseignants mécanisés en 2001-2002 était de 142.900, en 2007-2008, il s'élève à 214.200 enseignants.

Mais il est quand-même important d'approfondir ce point parce que les bailleurs de fonds ont toujours refusé officiellement de payer les frais salariaux pour des nouvelles unités tant que

les listes de paie n'auraient pas été réorganisées –afin d'éviter la possibilité de fuites. Aujourd'hui, cette réorganisation n'a pas été effectuée ! Des systèmes de contrôle des effectifs dans l'administration ont été mis sur pied pour la fonction publique en général dans quelques provinces, mais c'est un travail de longue haleine qui ne sera pas accompli dans les mois qui viennent.

La campagne électorale aurait-elle donc été financée en partie via des dépenses pro-pauvres? En fait, ce ne serait pas quelque chose d'étonnant. La masse salariale du secteur de l'éducation représente environ un tiers de la masse salariale destinée à tous les agents des services étatiques. Dans les provinces, ce pourcentage peut même aller jusqu'à 70% (Banque Mondiale 2008, p. 17). L'école constitue une des seules interfaces entre l'Etat et le village. La course pour gagner les votes des villageois passe donc presque nécessairement par l'épine dorsale de l'Etat au quotidien, c'est-à-dire le système scolaire. Citons aussi le cas de l'Ouganda, où la politique de l'éducation primaire universelle a été à la base de la deuxième victoire électorale du président Museveni (Sastavage 2005, Reinikka & Svensson 2004).

Dans un sens, c'est une bonne nouvelle pour tous ceux qui veulent promouvoir l'éducation pour tous : **aucun politicien ne peut se permettre d'exprimer une opinion à l'encontre de cette idée. Cependant il y a un risque majeur de dérive. Il ne faudrait pas que la gratuité de l'école pour assurer l'accès à tous devienne une excuse pour se passer de toute exigence de qualité.**

### 3. Rendre les comptes

Après avoir décrit l'espace constitué par les flux financiers dans lequel les acteurs institutionnels au niveau de l'école -c.à.d. la direction et les enseignants- doivent se positionner ainsi que les dynamiques les plus importantes qui ont marqué le champ de l'enseignement primaire ces dernières décennies, nous allons passer à une analyse interprétative en tentant de répondre à la question suivante : quels sont les mécanismes qui amènent les écoles à prendre en compte les intérêts des parents relativement aux frais scolaires, et à adapter éventuellement leur fonctionnement en fonction de leurs revendications ?

Nous analysons, d'une part, la reddition des comptes « vers le bas », c'est à dire vers les parents eux-mêmes. Nous passons en revue leurs options stratégiques de « choix » (*exit*), c'est-à-dire les possibilités qu'ils ont de choisir une autre école pour leurs enfants, et leurs options stratégiques de « voix » (*voice*), c'est-à-dire les possibilités qu'ils détiennent de faire entendre leur point de vue et de participer dans la gestion de l'école. D'autre part, nous étudions la reddition de comptes « vers le haut », c'est à dire la manière dont le système éducatif exerce une influence sur les politiques des frais scolaires menées par les écoles. Nous abordons les rôles respectifs de l'Etat, des acteurs non-étatiques (gestionnaires confessionnels, associations de parents et syndicats) et des bailleurs de fonds (Banque mondiale, ONG, etc.).

#### 3.1. Rendre les comptes par le bas

A partir du moment où les parents contribuent financièrement à la scolarité de leurs enfants, cela implique qu'ils seront pris en compte par les acteurs institutionnels de l'école et qu'ils auront, du moins collectivement, une incidence sur la manière dont les écoles fonctionnent et déterminent les frais scolaires. Il y a quelques décennies, ce raisonnement sous-tendait l'argument des institutions internationales qui consistait à faire payer les services publics, du

moins en partie, par les usagers. Cette même idéologie est à la base de l'article 11 de la loi-cadre de l'éducation (du 22/09/1986) qui fut écrite en pleine période d'ajustement structurel :

« Les parents ont le droit de participer à la gestion de l'établissement auquel ils ont confié leur enfant. Ils ont l'obligation de contribuer financièrement aux charges de cet établissement »

Les deux phrases de cet article tendent vers deux mécanismes différents d'*accountability*, à savoir la « voix » et le « choix » qui partagent un même objectif : augmenter l'incidence des parents sur le fonctionnement de l'école.

### Le « choix »

Le mécanisme le plus accessible aux parents est le « choix » (exit) – concept issu de la théorie de Hirschman, qui fait référence ici à la possibilité de quitter ('sortir' d') une école afin de trouver une meilleure alternative. Etant donné que les frais payés par les parents sont une source majeure de financement des écoles, la possibilité de 'sortie' est un des déterminants majeurs des comportements du corps enseignant et de la direction d'une école et de la performance de celle-ci.

En effet, l'enquête budgétaire de 2004-2005 rapporte qu'en moyenne, les ménages dépensent autour de 4,5\$/an par habitant pour l'éducation de leurs enfants (environ 2,9% des dépenses ménagères totales). Nous avons vu ci-dessus que les flux d'argent en provenance des ménages sont, en moyenne, les plus importants et probablement aussi les plus sûres. Il est donc logique que les parents exercent ici –collectivement- un pouvoir important sur les écoles. Cette privatisation de fait joue certainement un rôle prépondérant dans la structuration du paysage éducatif. L'idée que les écoles opèrent dans une situation de 'marché' et qu'elles entrent en concurrence pour une clientèle, permet d'interpréter quelques phénomènes constatés lors de la recherche de terrain :

- Nous avons vu ci-dessus que chaque région présente un panorama différencié d'écoles reflétant les inégalités socio-économiques. Bien que les frais scolaires soient « limités » par des arrêtés nationaux et « fixés » au niveau provincial et donc en principe relativement standardisés, de grandes disparités entre les écoles peuvent néanmoins être observées. Si une école arrive à capter un public aisé, elle peut augmenter les frais scolaires et améliorer le service qu'elle assure à sa clientèle. Bien que observable dans toutes les régions et provinces, cette dynamique est plus prégnante dans les villes relativement « riches » comme la capitale de Kinshasa, Lubumbashi, et Mbuji-Mayi. A côté des écoles publiques, s'est développé un secteur d'écoles privées, dont la plupart vise les segments de la population les mieux nantis. L'église Catholique (acteur dominant dans le secteur public) participe à cette dynamique en fondant ses propres écoles privées, afin de capter cette demande et de réaliser des bénéfices.

Du côté pauvre du spectre socio-économique les écoles tentent d'adapter au mieux leur 'produit' à une faible demande effective. La recherche de terrain nous a permis de documenter les stratégies déployées par les écoles pour conserver leur public et surtout pour amener les ménages à payer les frais. Par exemple, la pratique de la chasse des élèves est un moyen de pression très répandu. En général, un enfant chassé peut réintégrer la classe dès qu'il a payé sa dette. Cependant, vis-à-vis des couches socio-économiques les plus basses et dans les milieux les plus pauvres et les plus isolés, ce moyen de pression n'est pas très efficace : chasser signifie aussi se priver, peut-être

définitivement, de la source de rémunération! C'est ainsi que « à *Kabulo*, il ne sert à rien de chasser un enfant pour faire pression sur ses parents pour qu'ils payent. Les enfants chassés ne reviennent généralement pas. Il faut donc sensibiliser et négocier constamment » (chapitre sur Kalémie).

- Une autre stratégie révélée par la recherche est celle qui consiste à garder les enfants à l'école, mais en les traitant comme des élèves de deuxième catégorie qui doivent se mettre au fond de la classe, qui ne peuvent pas participer aux tests, etc.<sup>46</sup> Il est intéressant d'observer qu'à l'intérieur du Bandundu, on parle d'une « stratégie de laxisme » qui consiste à tolérer les enfants de la première année qui n'ont pas payé. C'est en réalité une façon de fidéliser une clientèle qui devrait commencer à payer plus régulièrement dans les classes montantes (chapitre Bandundu). De la même façon, les expériences relatives à la politique de la gratuité pour la première année au Bandundu et au Katanga (analysées de plus près dans les chapitres sur ces deux régions) peuvent être comprises non seulement comme des stratégies politiques des acteurs hiérarchiques mais aussi comme des stratégies des acteurs institutionnels de l'école qui cherchent à fidéliser de cette manière une clientèle. La stratégie de « laxisme » se retrouve aussi à Kalémie, un responsable d'un réseau (chapitre Kalémie) suggère, lors d'une réunion, que « *Le renvoi des élèves doit se faire par ordre... on peut chasser les élèves du degré terminal 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> et laisser les autres classes fonctionner. Ceci pour ne pas démoraliser les parents* ». C'est surtout dans les classes montantes qu'il est raisonnable d'être plus sévère – puisque la volonté de payer y est aussi plus élevée. Dans ce sens aussi, l'introduction des frais pour le TENAFEP répondent à une logique de marché : ils sont demandés aux parents des élèves de la sixième année et en fin d'année, précisément avant la délivrance du diplôme – juste au moment où la volonté de payer est maximale. Notons que pour les élèves de la 6<sup>ème</sup> année, les frais du TENAFEP peuvent compter pour environ 40% à 50% de tous les frais scolaires de l'année.
- Il est important de souligner que la pratique de chasser les enfants de l'école est différente entre écoles et régions, et ce en fonction de la demande effective pour l'école et de la structure du marché. En effet, si en général le secteur d'éducation répond à la loi de l'offre et de la demande, il y a aussi plusieurs facteurs qui limitent les possibilités de sortie. Les parents hésitent à inscrire leurs enfants dans une école primaire éloignée de la maison. Ce facteur relatif à la sécurité est encore plus important dans les contextes urbains. Par contre, il semble que l'identité religieuse d'une école soit peu prise en compte pour déterminer le choix de l'école. Etant donné l'importance des réseaux religieux dans le paysage scolaire et le degré de religiosité de la société congolaise, ceci est relativement étonnant. Notons par exemple le raisonnement très pragmatique de la population de Kamangu pour confier la gestion de l'école à la 26<sup>ème</sup> communauté méthodiste (chapitre sur Kalémie) : « *beaucoup d'églises ont prétendu à prendre la gestion alors que le 26<sup>ème</sup> [communauté] n'avait même pas postulé pour gérer cette école. C'est d'ailleurs pour cela que la population l'a choisie, car elle préférerait prendre une Eglise qui n'était pas candidate pour éviter les conflits* ». Au Kasai oriental, le président du comité des parents d'une école du

<sup>46</sup> Il faut mentionner que si un nombre trop élevé d'élèves sont chassés, les directeurs et les enseignants peuvent courir le risque qu'une classe ou l'école entière soit déclarée « non-viable ». Si tel était le cas, l'école ou la classe serait de-mécanisée et l'Etat ne paierait plus les salaires des agents de cette école.

réseau protestant est lui-même brahmaniste<sup>47</sup>. Dans le chapitre sur les Kasai on mentionne aussi un conflit autour de la coiffure d'une élève brahmaniste dans une école Kimbanguiste, ce qui suppose alors que bien que l'école exige la conversion des enseignants « aussi longtemps qu'ils travaillent dans cette école »<sup>48</sup> afin qu'ils puissent communiquer cette religion aux élèves, les élèves et les parents d'autres religions sont aussi tolérés, dans les limites du règlement d'ordre de l'école.

- Même si le marché de l'éducation est loin d'être parfait, la loi de l'offre et de la demande semble bel et bien fonctionner. Ceci est bien illustré par la réaction de la 'demande' par rapport aux initiatives particulières de réduction des frais scolaires dont nous parlions ci-dessus. L'objectif de la réduction des frais scolaires est partagé par plusieurs parties prenantes – parmi lesquelles l'Etat qui a inscrit la gratuité dans sa constitution. Les décisions prises en termes de gratuité pour les élèves de 1<sup>ère</sup> année par les provinces du Bandundu et du Katanga méritent une attention approfondie. Les études de cas montrent en détail que le chemin entre les arrêtés et la réalité est très long. L'effet général de ces politiques de gratuité est une augmentation presque immédiate du nombre d'enfants, même quand tous les détails concernant les modalités précises de la politique ne sont pas encore connus. On a d'ailleurs pu observer une réaction similaire après la décision, prise par le Programme Alimentaire Mondial (PAM), de financer les frais scolaires des filles dans quelques écoles dans la province Equateur, ou après l'initiative d'OXFAM ou d'autres organisations de réhabiliter les infrastructures scolaires<sup>49</sup>. Ces programmes ou initiatives ont certes des effets directs positifs sur les écoles concernées ainsi que sur leurs élèves. Toutefois, l'augmentation de l'effectif scolaire de ces écoles est en même temps désavantageux pour d'autres écoles, non-concernées par ces mesures. Ces mesures influencent donc le paysage local des institutions scolaires, en privilégiant certaines écoles et en délaissant d'autres. Elles ont aussi souvent des effets négatifs en termes de qualité puisqu'elles ne sont généralement pas accompagnées de mesures pour faire face à l'augmentation de l'effectif (engagement de personnel, etc.).
- Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre dans un contexte général de pauvreté et d'appauvrissement, la privatisation de fait des écoles n'a pas entraîné un processus de déscolarisation (voir tableaux 5 et 6), mais une dégradation générale de la qualité –à l'exception des écoles qui se sont positionnées dans les segments élitaires. Un pourcentage surprenant d'enfants passe brillamment le TENAFEP, souvent les résultats se situent aux alentours de 100% de réussite. Mais la validité de ce test est contestée. Non seulement, il donnerait lieu à une tricherie généralisée mais en outre, il a été conçu d'une façon telle que les élèves peuvent le réussir sans détenir pour autant les capacités de lire, d'écrire et de calculer<sup>50</sup>. Conscientes de cette dérive, plusieurs écoles secondaires organisent leurs propres examens d'entrée. Et, quelques réseaux spécifiques, pour maintenir leur propre contrôle de la qualité, organisent, à côté du TENAFEP, d'autres examens au 6<sup>ème</sup> degré. Les conditions dans lesquelles les tests sont organisés constituent une autre 'variable' qui peut induire une certaine flexibilité de la part des enseignants pour répondre à la pression exercée par les parents. Ces

<sup>47</sup> Entretiens Kasai Oriental, p. 13.

<sup>48</sup> Entretiens Kasai Oriental, p. 48.

<sup>49</sup> See also Tshimanga et al. for analysis of the effects of the reconstruction of schools in Kisenso by the Belgian Technical Cooperation, 2002-2005 (Tshimanga et al. 2006).

<sup>50</sup> Voir aussi l'expérience rapportée dans le RESEN, qui compare les résultats d'un test organisé dans quelques écoles du Congo et de la France (Banque Mondiale 2005).

derniers estiment que leur contribution financière de plusieurs années doit garantir la réussite de leurs enfants au TENAFEP. Ainsi, un enseignant à Kalémie en témoigne ici :

« Je me rappelle qu'on a repris trois fois la délibération des résultats en l'an 2000 pendant que Kalémie fut chef lieu d'une province sous la rébellion du RCD. Ce sont les parents qui ont marché sur place à Kalemie prétextant que le sélectif<sup>51</sup> n'était pas adapté au niveau réel des enfants et surtout qu'ils payaient difficilement pour eux la prime. Personne n'admettait de voir la majorité d'enfants échouer au test. Finalement ils avaient eu gain de cause d'autant plus que la délibération a été faite à trois reprises jusqu'à repêcher tous ceux qui avaient au moins 45% »<sup>52</sup>.

Etant donné que de par sa conception ou son organisation, le test a perdu toute signification intrinsèque, la valeur du TENAFEP pourrait être liée à son coût élevé. Finalement, on peut se demander ce que les parents attendent réellement en achetant, cette éducation et ces titres pour leurs enfants ? Nous reviendrons sur ce point ci-dessous.

- C'est aussi dans ce contexte qu'il faut situer le "fonds de solidarité" du réseau Catholique de Kinshasa. Si un tel fonds était fonctionnel, il aurait en effet un effet égalisant, permettant une redistribution des budgets des écoles riches vers les écoles pauvres –ou au moins vers les élèves qui seraient capables de se payer une école qui demande \$65 par année (montant prévu dans le fonds). Etant donné l'augmentation du 'prix' demandé par rapport à ce qui était antérieurement demandé dans la plupart des écoles, l'arrangement devrait permettre de fixer, dans ce cas, un niveau minimum de qualité. Cependant, le fait que même l'Eglise Catholique, acteur pourtant dominant dans le secteur, n'ait pas pu imposer le principe du fonds à l'entière de son propre réseau, peut être attribué au fait qu'on se trouve face au fonctionnement ordinaire d'un marché réel, c'est-à-dire un marché où sont ajustées l'offre et la demande d'une façon décentralisée. La mesure était en effet contestée par les plus pauvres (qui voyaient partir leur clientèle –voire le chapitre sur Kinshasa) ainsi que par les plus riches (qui ne pouvaient plus offrir les services attendus par leur clientèle).

Soulignons que notre argument n'est pas que l'éducation devrait être considérée comme un bien qui doit être produit par le « marché », c'est à dire une situation dans laquelle le financement des écoles se ferait principalement par les « clients »- parents d'élèves. Il existe des arguments essentiels qui vont à l'encontre de ce raisonnement : non seulement l'éducation primaire est sur de nombreux aspects un service public qui nécessite d'être subventionné. Mais aussi, ce service implique une relation asymétrique entre le fournisseur-expert et le bénéficiaire<sup>53</sup>. Il ne va pas de soi que les parents aient un jugement correct sur, par exemple, la qualité du service fourni. Cette qualité ne peut être garantie que par d'autres instances publiques. En somme, les mécanismes du marché ne peuvent garantir la qualité de l'éducation primaire.

**La situation actuelle au Congo paraît démontrer précisément que l'importance accrue du mécanisme de « choix », combinée avec l'absence d'une instance hiérarchique reconnue comme telle par les acteurs concernés, a permis à « l'offre » de s'ajuster en optant pour attirer un maximum de « clients » au prix d'une moindre qualité.**

<sup>51</sup> "le sélectif" refers to TENAFEP: the teacher in fact confuses TENAFEP with its precursor, the "examen sélectif" that used to be organized in the Catholic school network until TENAFEP was introduced in 1998.

<sup>52</sup> Notes de recherche Kalemie, p. 23

<sup>53</sup> See also De Herdt et al. (2007).



Il faut ajouter qu'aussi longtemps que le budget de l'Etat (et/ou des bailleurs) restera insuffisant pour financer l'éducation pour tous à l'école, on sera obligé de compter sur la contribution des parents pour payer les frais scolaires directs et/ou indirects. Dans ce contexte contraignant, il est important de penser à travailler sur deux dimensions importantes pour parvenir à *faire mieux fonctionner* le « marché » de l'éducation :

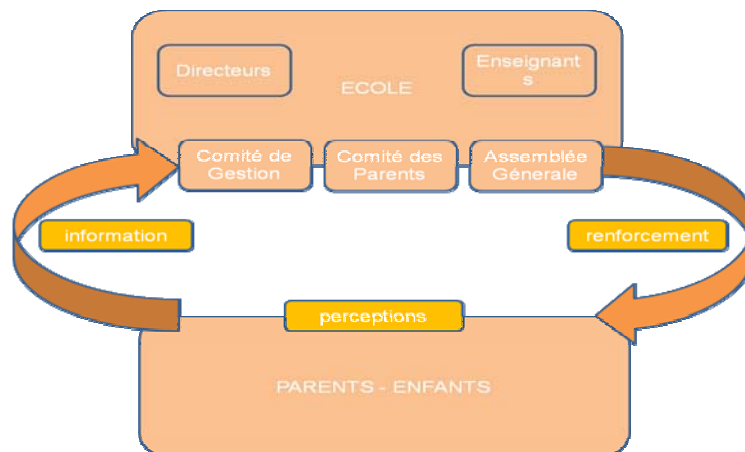
- D'abord, il y a le problème de la qualité : il faut éviter que les écoles se fassent concurrence pour attirer un maximum de « clients » au prix d'une moindre qualité. Il faudrait réfléchir sur des possibilités pour permettre aux parents d'élèves de se faire une meilleure idée sur la qualité du service « vendu » par une école ou bien sur les possibilités pour garantir un minimum de qualité. C'est précisément parce que la qualité de l'instruction ne pourra pas être pleinement jugée par les utilisateurs que le « choix » des parents n'est pas un mécanisme suffisant d'*accountability*. Un contrôle de qualité « par le haut » s'impose. On songe ici à un rôle important assuré par les services de l'inspection étatiques, ainsi qu'à un renforcement des mécanismes de communication pour mieux informer les parents sur la qualité de l'enseignement. Cependant, il y a une autre source de baisse de la qualité : c'est la pression émanant des acteurs politiques pour ouvrir des nouvelles écoles dont la viabilité est extrêmement douteuse (voire ci-dessus, pp. 35-6). De plus, ces acteurs influents semblent bloquer la capacité d'action des services d'inspection de l'Etat.
- Ensuite, il y a la tension entre l'efficacité et l'équité, inhérente à une économie de marché, et inhérente à une situation dans laquelle les parents doivent contribuer au financement du secteur de l'éducation. Aussi longtemps que le fonctionnement du secteur éducatif repose sur la contribution financière des parents, l'école ne reproduira pas seulement les inégalités présentes dans la société, mais elle les approfondira et compromettra la mobilité sociale, qu'elle seule assure, excepté les possibilités offertes par une carrière militaire ou des activités dans l'économie parallèle<sup>54</sup>. De nouveau, le marché devra être complété ici par d'autres structures pour redresser ces inégalités. On y reviendra ci-dessous.

## La « Voix »

En principe, les parents disposent de différentes opportunités pour exercer *leur voix*, ou participer à la gestion de leur école<sup>55</sup>. La loi-cadre de 1986 stipule que toute école –publique ou privée agréée– est supposée organiser une Assemblée Générale (AG) au début de l'année scolaire. Chaque école est aussi tenue d'avoir un Comité des Parents (COPA) et permettre la participation des représentants des parents au sein du Comité de Gestion (COGES). La présence des représentants des parents dans les COGES est en définitive un moyen, garanti par la loi, non seulement pour obliger les chefs d'établissements d'argumenter leurs choix politiques (*answerability*), mais aussi de prendre part aux décisions concernant l'école. En principe, les COPA ont dû être renouvelés en 2008. Un arrêté a imposé aux écoles d'organiser des élections au sein des AG (où tous les parents sont en principe invités à participer). Les COPA seront aussi abordés lorsque nous parlerons du passage de l'information des écoles aux parents.

<sup>54</sup> Voir respectivement Foster (1980), Bayart (1994) et MacGaffey (1987).

<sup>55</sup> Plus tard, nous parlerons aussi de la représentation des parents aux niveaux plus élevés de l'administration de l'éducation.



Les enquêtes de terrain ont permis de voir à quel degré et comment les instructions ont été ou non respectées. A partir des enquêtes collectives, organisées dans les milieux urbains, on a constaté qu'en général, ces structures étaient déficientes. Toutefois, il y a lieu de nuancer. Le constat général à tirer des expériences de terrain est qu'il y a beaucoup de variations entre les écoles.

#### *Comités de gestion (COGES) et directeurs d'école*

- D'abord, surtout l'idée d'un COGES n'est pas enracinée. Bien que nous avons trouvé quelques exceptions à cette règle, en général, la gestion de l'école est dominée par les chefs d'établissements. S'il existe un comité de gestion, les parents et les enseignants n'y jouent, en général, qu'un rôle symbolique. De plus, il faut remarquer que beaucoup de comités de gestion sont formés pour répondre aux conditions des bailleurs. Par exemple, les fonds PURUS ou les vivres du PAM pour la cantine scolaire ne sont libérés que si un comité de gestion est formé pour les gérer. Il y a ainsi des comités de gestion de circonstance, plus ou moins fictifs, plus ou moins fonctionnels. Ces comités de gestion « occasionnels » peuvent se superposer au comité de gestion de base (si ce dernier existe).
- Les recherches au Bandundu et à Kalémie montrent que le chef d'établissement se positionne au centre des flux d'informations et d'argent : c'est lui qui entretient les contacts avec les gestionnaires des réseaux, le SECOPE et l'inspection. On prélève sur son salaire en cas d'arriérés de paiement des frais destinés à la hiérarchie (gestionnaires, inspecteurs, etc.). Dans la plupart des cas, il s'occupe de la gestion des frais scolaires (« frais du bureau » dans le sens sous-entendu « bureau du directeur ») – hormis la gestion des frais de motivation, — qui se fait en étroite collaboration avec les enseignants<sup>56</sup>. Il participe à la gestion du personnel, ensemble avec les gestionnaires des réseaux. Il doit aussi rendre des comptes aux gestionnaires et parfois aux parents ; enfin il est chargé de transmettre les informations (instructions) de la hiérarchie aux enseignants et aux usagers. Ce n'est donc pas surprenant qu'il soit souvent perçu comme un « petit dictateur » par les enseignants, les parents et d'autres acteurs locaux. Toutefois, sa position dépend en partie des contacts qu'il entretient avec les niveaux

<sup>56</sup> Voir aussi Verhaghe 2007c, p. 30

plus élevés de l'administration et en partie de la légitimité qu'il a su se construire localement. Nous n'avons rencontré aucun cas où le directeur était contesté par l'instrument du comité de gestion ; les cas de contestation rapportés semblent plutôt liés aux mauvaises relations que le directeur entretient avec certains notables locaux. Le directeur rejette évidemment sa réputation de « petit dictateur », et accuse plutôt les gestionnaires d'être les « vrais » sources de pouvoir. De toute façon, étant l'interface entre la localité et le monde extérieur, le directeur joue un rôle important dans la configuration du pouvoir –une configuration qui peut varier entre différentes localités et écoles.

#### *Assemblées Générales (AG) et Comités des parents(COPA)*

- En ville, on a constaté que là où les Assemblées Générales sont organisées et où tous les parents peuvent participer, les parents ne saisissent pas systématiquement cette opportunité pour utiliser leur « voix ». Quand une école réunit 30% des parents, c'est un succès. Bien qu'on pourrait attribuer ce degré de participation relativement faible à la situation générale de pauvreté, le coût d'opportunité du temps des parents semble être plus important en ville qu'à l'intérieur du pays, où on note parfois des degrés de participation proche des 100%.
- En règle générale, la participation des parents augmente lorsque le niveau socio-économique baisse. Ainsi par exemple, dans les écoles catholiques souvent plus aisées que nous avons visitées en ville, le COPA et la participation de ses membres dans le COGES ne jouaient qu'un rôle symbolique. A Kinshasa, où les frais scolaires étaient déjà fixés au niveau de tout le réseau catholique par l'Archevêché, les parents ne semblaient pas voir l'intérêt et l'utilité de se réunir. D'un autre côté, nous avons retenu lors des phases collectives que l'implication des parents dans la fixation des frais scolaires est plus grande dans les écoles *officielles* (donc publiques non-conventionnées) moins prestigieuses et qui en général attirent les enfants de familles plus pauvres. Dans ces écoles officielles, les parents argumentent plus pour qu'on leur offre une éducation de qualité à des prix abordables. Il semble qu'ils évoquent même la constitution et son article sur la gratuité de l'éducation comme argument. Ainsi, on peut faire l'hypothèse que les mécanismes du marché contribuent à reproduire les disparités socio-économiques : d'un côté, les écoles « aisées », mieux équipées, sont en mesure de payer leurs enseignants et bénéficient d'un contrôle hiérarchique plus important, de l'autre, les écoles défavorisées, où les parents exercent aussi une pression continue sur les frais scolaires et où les enseignants vont aussi se décourager plus vite.
- Il est intéressant de constater que même si en principe dans les AG et les COPA, tous les sujets peuvent être abordés par les participants, ceux-ci n'ont pas de rôle explicite dans la fixation des frais scolaires. Et pourtant, la lecture des comptes rendus de réunions donne l'impression que le sujet des frais scolaires figure de manière prééminente dans l'agenda des réunions. Les frais scolaires fixés par les provinces et par la coordination ne sont pas négociables, mais il est question ici des frais de motivation, ou frais d'intervention ponctuelle qui doivent en principe être fixés à l'échelle des écoles. Souvent, la direction présente une proposition, et un montant est négocié entre les parents et les représentants des enseignants. Généralement, c'est la proposition de la direction qui l'emporte et les AG et les COPA se réduisent donc, dans ce cas, à des moyens de communication. Cependant, même si ce montant est

défini a priori, il semble qu'un échange d'arguments avec les parents fasse partie des normes pratiques de la direction et des enseignants. Dès lors, il est plus question d'un jeu de persuasion que d'une véritable négociation.

- Au sein de l'école, hormis les élèves, trois principaux groupes d'acteurs peuvent être identifiés : la direction, les enseignants et les parents. Le phénomène des frais de motivation est certainement un facteur de division entre les parents et les enseignants (pour rappel, ces frais de motivation dominent dans la facture totale des frais scolaires). En dernière instance, ces trois groupes d'acteurs doivent composer ensemble, au risque de mettre à mal le fonctionnement de l'école. Un des cas les plus extrêmes rencontrés dans le cadre de nos enquêtes est la situation de l'EP Songa à Kalémie. Aucun des enseignants n'y est mécanisé, leur salaire dépend donc entièrement des contributions des parents. Dans un tel cas de figure, 'la participation' des parents est vitale. Comme dans cette école la plupart de la population est pygmée (il y a même des parents pygmées au sein du COPA, ce qui est assez inhabituel étant donné la discrimination dont ils sont encore victimes), les enseignants vont même jusqu'à mobiliser les chefs coutumiers pour qu'ils sensibilisent les parents à envoyer leurs enfants à l'école et à payer les frais scolaires. Dans d'autres cas, l'école manque d'enseignants, et les parents doivent donc accepter une augmentation dans la prime de motivation afin de pouvoir attirer suffisamment d'enseignants. Par contre, comme nous l'avons expliqué ci-dessus avec le cas des écoles catholiques de Kinshasa, il y a aussi des cas extrêmes où tous les frais sont déterminés à l'avance et où les réunions ne sont plus nécessaires.
- En ville ainsi qu'en milieu rural, les représentants des parents ne sont pas nécessairement représentatifs du profil socio-économique moyen des ménages ; ils appartiennent généralement à l'élite locale du milieu. Cela s'explique en partie par les conditions imposées aux candidats – parmi lesquelles la nécessité d'être propriétaire d'une maison, d'exercer une activité rémunératrice et de disposer d'un casier judiciaire vierge<sup>57</sup>. Les écoles du réseau confessionnel ajoutent souvent encore des critères qui démontrent la loyauté religieuse. En milieu rural, ceux qui ont la capacité de lire et écrire font déjà partie d'une certaine élite au village. Dans la pratique, il semble qu'il y ait deux acteurs qui contrôlent ou influencent le COPA : d'un côté, il y a le directeur, qui a tout intérêt à chercher des alliés parmi les parents qui vont soutenir sa politique même à l'encontre des intérêts des parents ordinaires. D'autre part, il y a les pouvoirs du village, notamment les chefs coutumiers. Dans le chapitre sur Kalémie, on mentionne plusieurs cas où les directeurs 'non-originaux' sont exclus par les chefs avec l'aide du COPA. Est-ce une forme de reddition des comptes par le bas ? Peut-être mais toutefois à condition que l'expression par 'le bas' ne fasse pas référence aux 'parents', qui, eux, ne semblent jouer qu'un moindre rôle dans les jeux des pouvoirs au village.

### 3.2. Rendre les comptes par le haut

L'*accountability* vers le haut se définit par les mécanismes qui existent pour permettre aux acteurs du système scolaire ou de l'administration scolaire, ainsi qu'aux bailleurs de fonds, d'exercer un contrôle sur la performance des écoles. Nous distinguons l'Etat, les acteurs nationaux non-étatiques (parmi lesquels les représentants de l'Eglise, les associations des parents et les syndicats) et les bailleurs de fonds, comme les trois grands groupes d'acteurs.

<sup>57</sup> Voir texte Kimbanseke

L'éducation n'est pas un produit économique ordinaire. Même si on décide de mettre ce service en vente, il faut toujours, en théorie, une ingérence de l'Etat pour réguler le marché, puisque les parents (et encore moins les enfants) ne peuvent pas saisir toute l'information nécessaire pour faire un contrôle de qualité convenable. C'est du moins un des messages de la littérature institutionnelle sur le sujet (World Bank 2003). En RDC, l'Etat ne gère qu'environ 16% des écoles -les écoles officielles- mais il reste le « pouvoir organisateur » de 90% des écoles - les écoles publiques- ; c'est-à-dire qu'il définit les programmes pédagogiques, qu'il contrôle et garantit la qualité et qu'il subventionne ces écoles publiques - les salaires des enseignants, mais aussi, depuis 2005, sur financement des bailleurs, des frais de fonctionnement. Son incidence sur la politique des frais scolaires se réalise de trois manières : il édite des arrêtés et par là il peut organiser l'encadrement légal des activités scolaires, il organise une administration de l'enseignement et un service d'inspection.

Un des points importants mis en évidence dans la première partie de ce texte est l'influence limitée des textes légaux sur les pratiques, notamment en ce qui concerne la fixation des frais scolaires. Ainsi, **les « normes pratiques » ne sont affectées que de manière marginale par les normes légales.**

- Premièrement, cela s'explique par les imprécisions dans les textes légaux eux-mêmes. Comment, par exemple, interpréter la différence entre les notions de « gestionnaire » et de « pouvoir organisateur » ? Dans la Convention de 1977, la première notion décrit le rôle d'un réseau conventionné, la deuxième le rôle de l'Etat. De plus, la Convention que l'Etat a signé avec les différentes églises date de 1977, et la Loi-Cadre qui, elle-même, ne fait aucune référence à la convention, date de 1986. Ce sont des textes obsolètes, ce qui implique qu'ils doivent nécessairement être interprétés pour être appliqués, et cette interprétation laisse donc une marge d'insécurité et d'ambiguïté. On parle par exemple encore du Mouvement Populaire de la Révolution. Souvent, ces nuances sont comprises par tous les concernés dans un cas précis, mais ce n'est pas le cadre légal lui-même qui permet cette entente. L'entente reflète donc plutôt une norme pratique reproduite localement qu'une norme légale. Deuxièmement et plus directement en rapport avec le thème de notre recherche, il y a une incohérence entre, d'un côté, la loi-cadre qui stipule que les parents sont obligés de contribuer financièrement aux charges de l'établissement scolaire de leurs enfants et, de l'autre, la nouvelle Constitution de la RDC qui stipule que l'accès à l'école est gratuite pour tous (Article 43). Bien que cet article soit motivé par de bonnes intentions, il crée en même temps un grand espace d'incertitudes, puisque que tout acte officiel en contradiction avec cet article, même s'il est destiné à réduire les frais scolaires, peut être qualifié d'illégal. Ainsi par exemple, l'arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0311/2007 du 11/10/2007, édité pour donner un cadre légal au paiement des tranches du fonds PURUS par la Banque Mondiale (projet PURUS), et la lettre N° MINEPSP/CABMIN/006/2008 du 07/08/2008 sont en contradiction avec la Constitution. De plus, ces deux textes se contredisent aussi entre eux : tandis que le premier document limite les frais scolaires à un maximum de 1020 FC et les frais de TENAFEP à 1000 FC, le deuxième, sans abroger le premier, ajoute d'autres catégories de dépenses. De plus, le bon sens indiquerait que les frais fixés en septembre 2007 soient revus à la hausse pour prendre en compte la diminution du pouvoir d'achat du FC (plus de 50% en comparaison avec septembre 2009). En outre, les élèves des écoles primaires sont officiellement exonérés des frais d'assurance à partir de l'année



2008-2009 (financement par DfID), tandis qu'ils figurent toujours sur l'arrêté non-abrogé de 2007.

- Le niveau national n'a d'ailleurs pas le monopole sur les communications contradictoires. Le chapitre sur le Bandundu analyse de plus près la décision prise au niveau de la province sur la gratuité de la première année de l'école primaire. Cette décision a été communiquée via une circulaire datée du 08 octobre 2007, alors que le 20 octobre 2007 trois arrêtés sont communiqués fixant les frais scolaires pour toute la province (et qui sont d'ailleurs en contradiction avec l'arrêté national du 11 octobre 2007) sans mentionner la décision concernant la gratuité pour la 1<sup>ère</sup> année, mais précisant que « sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraires au présent arrêté ». La même chose se répète au début de l'année 2008. Cela porte donc à croire que cette contradiction est plutôt fonctionnelle : elle crée une marge de manœuvre qui peut être exploitée en fonction des besoins du moment. Comme nous l'avons suggéré ci-dessus, les arrêtés provinciaux ont plutôt un rôle interne, ils fixent (en partie) les clés de redistribution de la partie des frais scolaires à verser à l'administration. Par contre, il semble que la circulaire du 8 octobre concernant la gratuité était destinée plutôt au grand public. Le message était passé à la radio, et a eu un impact réel sur le terrain en termes d'augmentation d'effectifs. (voire chapitre Bandundu pour plus de détails sur cet expérience).

De ce qui précède on peut conclure qu'avant de considérer l'Etat comme un acteur important qui pourrait discipliner les écoles dans leur politique des frais scolaires, il faut préalablement éliminer toutes les ambiguïtés et contradictions au niveau du cadre législatif. L'Etat a plusieurs interfaces et il semble se présenter d'une manière différente dans ses interfaces. Dans ce sens, la question initiale posée par un de nos bailleurs devrait être reposée : il n'est pas pertinent de se demander comment les acteurs perçoivent l'Etat au singulier si l'on sait que l'Etat dispose de plusieurs facettes. Le caractère pluriel de l'Etat reflète sans doute aussi la profonde ambiguïté de sa position envers les frais scolaires : d'un côté, par rapport aux électeurs, les représentants de l'Etat ne peuvent pas se permettre de ne pas travailler dans l'esprit de la Constitution et d'aller vers la gratuité de l'école primaire. D'un autre côté, il survit en grande partie grâce aux contributions des frais scolaires. **L'école est un service public mais également une assiette fiscale importante -et d'ailleurs, dans beaucoup de provinces, l'assiette fiscale la plus importante- pour financer l'administration publique régionale. Aussi longtemps que l'école assurera ce rôle, on ne peut espérer que l'Etat joue un rôle crédible pour discipliner les écoles en termes de politique des frais scolaires. Au niveau national, on est beaucoup moins préoccupé par cette ambiguïté qu'on ne l'est aux niveaux provincial et sous-provincial. D'ailleurs, comme cela a été constaté, l'incidence du niveau national sur les normes pratiques locales est minimale. Le cadre structurant de l'Etat n'existe pas sur le terrain. Si, au niveau local, on fait référence au cadre légal, ce sera une référence partielle et interprétée. Un changement dans les normes pratiques qui gouvernent la fixation des frais scolaires requiert donc plutôt un changement dans la configuration des pouvoirs locaux.**

Quant au service de l'inspection, nos résultats divergent d'une équipe à l'autre. Tandis que certains interviewés perçoivent parfois les inspecteurs comme des fonctionnaires qui viennent pour prélever la part des frais qui leur revient, tout en faisant d'autres ponctions supplémentaires directes (obligation d'acheter une fiche, etc.) ou indirecte (repas, boissons, transports...), d'autres apprécient leurs visites car ils estiment que c'est un signe de reconnaissance de leur statut d'enseignant et de leur travail. Ils estiment qu'ils jouent un rôle



crucial de conseiller pédagogique. Il est vrai que chaque visite inspectoriale implique souvent des frais additionnels, mais vu les normes d'hospitalité envers les visiteurs, généralement ces frais additionnels ne sont pas problématisés ou mis en relation avec la corruption ou l'exploitation de la part des inspecteurs. Il s'agit bien d'une norme pratique qui s'applique dans le cas de certaines visites mais pas toutes. On donne pas par exemple les frais de transport aux agents du SECOPE, ou aux Proved, ou aux coordinateurs, etc. parce qu'ils ne travaillent pas dans les mêmes conditions précaires que les inspecteurs itinérants. On pourrait rétorquer bien-sûr que cette attitude de non remise en question des frais additionnels est problématique. En effet, cela pose la question de l'impartialité. D'autant plus quand il travaille à l'intérieur, l'inspecteur est en position fragile. Comme il n'a pas de moyen de transport efficace, il lui arrive souvent de passer la nuit au village. Il dépend donc de la bienveillance de la population et surtout du directeur de l'école pour garder une position indépendante. Sa position est aussi fragilisée par des acteurs hiérarchiques : par exemple des écoles non-viables de fait ne seront pas déclarées par les inspecteurs au risque d'être « puni » par leur chaperon politique qui se trouve à Kinshasa. Quoi qu'il en soit, le service de l'inspection a en principe un rôle très important à jouer dans n'importe quelle stratégie de développement imaginée pour le secteur.

Finalement, il faut rappeler le rôle important joué par l'Etat en tant qu'organisateur de l'administration de l'éducation. Dans ce rôle, il a certainement une incidence indirecte sur la politique des frais scolaires menée par les écoles : rappelons que les frais de motivation des enseignants correspondent à trois quarts de tous les frais scolaires (tableau 7). Rappelons aussi que l'administration de l'Etat perçoit une grande partie des autres frais d'une manière ou d'une autre (tableau 9). Si, dans les circonstances actuelles, l'Etat ne peut pas s'engager à assurer un salaire convenable à tout enseignant, il devrait néanmoins être capable d'améliorer la performance du système existant. Même si, la constitution devenait conforme à la réalité, il y aurait toujours quelqu'un qui devrait payer le coût du système de l'éducation. Comme nous avons montré ci-dessus (tableau 9), un des problèmes majeurs du système d'éducation en RDC est que son coût est de plus en plus élastique : les nombreuses réformes ont toutes eu des implications directes sur le niveau des frais scolaires (Promoscolaires, TENAFEP, PRS, SERNIE, décentralisation ...) et ce sans déployer des stratégies pour évaluer leur pertinence et leur valeur ajoutée pour le système d'éducation en général. Quant au SECOPE, non seulement nous avons remarqué que (nonobstant une circulaire prohibant cette pratique de manière explicite) les salaires arrivent souvent ponctionnés dans les mains des enseignants –et encore plus souvent dans celles des directeurs d'école. Il semble qu'il y ait aussi beaucoup d'inconsistances dans les « listings » des enseignants et d'irrégularités dans les procédures de mécanisation. Bien qu'il soit possible que cela reflète un problème budgétaire réel, il est crucial de réfléchir à des moyens pour rendre le fonctionnement de ces services plus prévisible et transparent. Notons encore qu'aussi longtemps qu'on doit compter sur les parents comme source de financement (partiel) du système, les contrôles faits par les SECOPE et les Inspections sont cruciaux pour permettre au « marché » de fonctionner dans l'intérêt de tous. Il va sans dire que ceci requiert non seulement que ces services soient en mesure de faire leur travail, mais aussi de bien communiquer les résultats de leur travail aux parents.

### Les acteurs non-étatiques

Avec le système particulier des « réseaux religieux », les acteurs non-étatiques dominent évidemment le système de l'éducation. Bien qu'il y ait aussi d'autres acteurs nationaux non-étatiques, comme on le verra par la suite.

Ci-dessus, nous avons déjà pu observer qu'ils sont fortement impliqués dans la constitution des frais scolaires. Généralement, ils réécrivent les arrêtés édités par les provinces pour ajouter leurs propres frais. Nous avons aussi observé que le prélèvement sur les salaires des enseignants est une norme pratique. Ils sont fortement impliqués dans le système actuel.

Généralement, les coordinations mènent leur propre politique scolaire, qui n'est que partiellement coordonnée avec celle de l'Etat ou des bailleurs de fonds multilatéraux. Lors des enquêtes, nous avons constaté que les Eglises marquent souvent leur distance par rapport à la politique menée par l'Etat. Dans le cas de la gratuité énoncée au Bandundu, par exemple, le coordinateur des écoles catholiques n'était pas d'accord, et toutes les écoles de son réseau ont dû suivre. A Kikwit, l'Eglise catholique a tenu la caisse pour la construction du bâtiment de l'administration de la nouvelle province éducationnelle (bâtiment de Masimanimba) mais comme elle n'a pas été impliquée dans le comité de gestion, elle a pris ses distances et la construction n'a finalement pas été réalisée (voire chapitre Kikwit). De même, à Kinshasa l'Eglise Catholique avait lancé l'idée d'un Fonds de Solidarité, qui dans la pratique impliquait une augmentation sensible des frais scolaires. Bien que la Commission urbaine de l'éducation avait noté son désaccord, personne n'a voulu communiquer ce message à l'archevêque. De toute façon, même si celui-ci avait été informé, il n'aurait probablement pas tenu compte de cet avis officiel car il semble avoir d'autres références pour définir ce qui est légal et illégal (chapitre sur Kinshasa). Selon lui, de toute façon, le fonds de solidarité était une action ponctuelle. Quoi qu'il en soit, à notre connaissance, il n'y a pas de fondement légal permettant aux réseaux d'augmenter les frais scolaires, même pour des raisons exceptionnelles. Mais peu importe, l'Eglise Catholique s'est souvent présentée comme le garant de l'ordre et de la paix. Déjà, en 1977, après la tentative de nationalisation de toutes les écoles par le régime en place, lors de la signature de la convention entre l'Etat et les Eglises, elle avait clairement montré qu'elle était indispensable pour maintenir un système éducatif au Zaïre de l'époque. De même, l'Eglise catholique a joué un rôle important dans la Transition Politique du début des années 1990 ; et surtout, en 1993, elle a réussi l'important mouvement de grève des enseignants, en instaurant la prime de motivation pour les enseignants.

Toutefois, nous croyons que la position actuelle de l'Eglise Catholique par rapport aux frais scolaires reste ambiguë. Cette ambiguïté a notamment été relevée dans la lettre de l'Archevêque qui annonçait la création du fonds commun de solidarité, impliquant quand-même une augmentation des frais scolaires d'environ 34\$ (pour l'année 2006-7, voire tableau 8) à 65\$ par élève (pour l'année 2008-09), tout en soulignant qu'il « est inadmissible que nous demandions aux parents, dont la majorité ne reçoit pas de salaire, de porter le poids du salaire des enseignants qui revient à l'Etat, quel que soit le nom que l'on donne à cette intervention des parents ». Avec cette initiative, l'Eglise, comme contre-pouvoir, exerce donc une pression sur l'Etat, mais en même temps, le fonds de solidarité semble être une tentative de recentralisation, au sein du réseau la catholique, la gestion des frais à un niveau plus élevé que celui de l'école, c'est dire à une certaine distance des enseignants et des directeurs, qui ne peuvent plus gérer eux-mêmes les frais de motivation, désormais inclus dans un forfait standard. Mais, jusqu'à aujourd'hui, personne ne sait exactement comment ce fonds va être géré. En tout cas, il serait intéressant d'ouvrir une discussion sur la performance des administrations (coordinations et divisions), et ce d'autant plus qu'une convention de gestion viendrait d'être signée avec quinze nouvelles Eglises.

D'un autre côté, il est important de questionner l'objectif de la solidarité entre les riches et les pauvres, poursuivi par les initiateurs du fonds commun de solidarité. Les effets de ce dernier

seraient comparables aux effets d'une taxe indirecte : si tout le monde paie la même chose, les pauvres paieraient donc proportionnellement plus que les riches. Il est possible de penser à un système plus équitable. Il semble d'ailleurs, que la réflexion qui a été menée au sein de l'Eglise, va dans cette direction pour l'année scolaire 2009-10<sup>58</sup>. Il serait encore plus proportionnel et équitable si on faisait payer aux moins une partie des frais scolaires par des contributions de tous les adhérents à une Eglise. Une telle séparation entre l'assiette fiscale et les « utilisateurs » des services publics permettrait une gestion plus rationnelle et plus équitable des deux côtés de l'équation.

Finalement, il y a les autres acteurs non-étatiques : les syndicats et les associations des parents (APE). Nous n'avons pas eu l'opportunité de les étudier en profondeur. Ils devraient constituer un sujet à exploiter dans une étape ultérieure de la recherche. Cependant, nous pouvons affirmer qu'il y a un problème potentiel de confusion de rôles aussi à ce niveau : d'un côté, ces organisations pourraient potentiellement jouer un rôle de contrôle, mais d'un autre côté, elles ne sont probablement pas suffisamment autonomes. Elles sont impliquées dans le système actuel via les différents mécanismes que nous avons appelés la sur-participation, mécanismes qui nous ont amenés à parler d'un « espace public négocié » : **comment les bénéficiaires des frais scolaires pourraient-ils en même temps être associés à un projet de réduction de ceux-ci ?** En quelque sorte, ce paradoxe « se résout » à l'intérieur même de ces organisations. En effet, ces organisations, en particulier les APE, se prononcent généralement publiquement à l'encontre des frais scolaires ou du moins pour leur diminution, alors qu'elles ont une quote-part dans la « ventilation ».

**Il est important de réitérer que, vu la faible incidence directe de l'Etat sur les normes pratiques qui régulent la politique des frais scolaires, un changement de ces normes requiert en même temps (ou même : ne sera que la conséquence d') un changement dans la configuration des pouvoirs locaux.** Bien que le renforcement des capacités des parents est une des voies possibles pour avoir une incidence sur cette configuration, ci-dessus nous avons aussi argumenté que le rôle à jouer par les parents ne peut pas être suffisant pour garantir la bonne performance du service de l'éducation.

Un des autres déterminants importants de cette configuration est **le phénomène de l'espace public négocié**. Il nous semble qu'il y a deux éléments qui méritent l'attention :

Premièrement, les coordinations jouent un rôle dominant dans cet espace public négocié tout en n'étant pas tenues de rendre compte aux autres acteurs impliqués dans le système de l'éducation. Tandis qu'elles semblent récupérer une partie, d'ailleurs croissante, des frais scolaires qui monte vers le haut (voire tableaux 9 et 10), leur rôle par rapport à la performance du système scolaire n'est ni clairement défini, ni suffisamment intégré dans les systèmes d'*accountability*, qui, eux, sont plutôt orientés vers les écoles et les enseignants.

Ensuite, le « percolateur financier » est fondé sur une entente entre les différentes parties, étatiques et non-étatiques, qui bloque le système classique des *checks and balances*. Dès lors, nous pensons que si nous devons améliorer l'*accountability* et la performance du système d'éducation, il est important de mieux séparer les rôles à jouer par chaque entité administrative (étatique et non-étatique).

### Les bailleurs de fonds : le cas du projet PURUS.

<sup>58</sup> Voir l'Avenir (28/08/2009), le Potentiel (04/09/2009)

Quant aux bailleurs de fonds, nous ne sommes pas encore en mesure de faire une bonne synthèse de leurs actions. Comme démontré par l'exemple de l'école à Bikoro, il y a beaucoup d'interventions de différents types. Nous ne parlons ici que de l'intervention «PURUS», dont le premier objectif était celui de « la réduction et –à terme- le remplacement des frais scolaires demandés par les écoles aux parents pour leur fonctionnement »<sup>59</sup>. En gros, le projet consiste à verser des « frais de fonctionnement » aux écoles, en fonction du nombre de classes, en 3 tranches trimestrielles. Au moment de nos recherches de terrain (février-mai 2009), une seule tranche avait été versée (entre juillet et septembre 2008). Cette tranche de l'année scolaire précédente a finalement plutôt servi à préparer la rentrée de septembre 2008. Le projet PURUS était précédé par un financement des différentes tranches (en 2005-2007) de frais de fonctionnement sur le compte HIPC –un compte alimenté grâce au programme d'allègement de la dette. Il sera suivi par le programme PARSE qui prévoit aussi le financement des frais de fonctionnement de l'administration de l'enseignement afin que les gestionnaires ne doivent plus ponctionner les écoles pour financer le fonctionnement de leurs bureaux.

Notons que pour l'école de Bikoro, la dernière tranche perçue correspondait à un flux d'argent équivalent à \$250. C'est une somme substantielle par rapport aux tranches financées sur le compte HIPC dont le montant était d'environ 180\$. En fait, le projet prévoit un financement de trois tranches de l'équivalent de \$250 par an. Par rapport aux autres flux d'argent parvenant à Bikoro, une somme totale de 750\$ représente une somme importante, de 10% à 15% de la totalité des coûts pour faire fonctionner une école.

Etant donné que l'argent est délivré en espèces, la Banque Mondiale a prévu des mesures d'accompagnement pour que les écoles respectent l'utilisation prévue, c'est-à-dire qu'elles investissent l'argent dans le rééquipement et la réhabilitation des écoles. Ces mesures visent le renforcement des mécanismes d'*accountability* par le haut (en exigeant des comptes et des rapports) et par le bas (en exigeant l'activation de comités de gestion, et la diffusion par l'école de l'information du grand public via l'affichage des fonds reçus à la porte de l'école et via la diffusion de l'information par les radios locales).

On peut questionner le projet PURUS de différentes manières. D'une part, les entretiens que nous avons menés informent sur les effets *directs* de ce fonds : comment est-ce que l'argent a été utilisé ? D'autre part, il y a les effets *indirects* (mais prévus) : l'argent additionnel a-t-il permis aux écoles de réduire les frais scolaires demandés aux parents ? Enfin, il y a les effets *institutionnels* : quelle a été l'incidence du projet sur les mécanismes d'*accountability* et, plus généralement, sur les arrangements institutionnels locaux ?

*Premièrement*, à partir des recherches sur les différents sites, nous avons pu remarquer que l'argent du fonds PURUS était bien arrivé à l'école. Cependant, on a noté relativement beaucoup d'irrégularités quant à l'utilisation de l'argent : surfacturation<sup>60</sup>, utilisation de l'argent pour financer des activités non-prévues<sup>61</sup>, etc.

*Deuxièmement*, les enquêtes révèlent l'existence d'une certaine fongibilité. Le mécanisme de la fongibilité fonctionnerait comme suit : bien que l'argent ait généralement été utilisé pour les fins prévues par le bailleur, il se pourrait que les gestionnaires « profitent » de cette entrée d'argent dans les écoles pour ponctionner les écoles davantage. Le don additionnel fait par la

<sup>59</sup> Secrétariat Général (2009) *Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques* Kinshasa.

<sup>60</sup> p. ex. l'achat de trop de peinture, voire ch. Kikwit

<sup>61</sup> p. ex. équipement du bureau du directeur, voire ch. Bandundu

Banque contribuerait à affaiblir davantage les écoles par rapport à l'administration : arguant que les écoles auront droit aux frais de fonctionnement de la Banque Mondiale, l'administration se permettrait de réclamer *plus* d'argent à l'école et celle-ci répercuterait la pression sur les parents. En dernière instance, l'effet attendu de la diminution des frais scolaires serait donc un échec.

Dans les transcriptions des entretiens, on retrouve en effet des déclarations qui semblent confirmer cette dynamique. Ainsi, on relève par exemple qu'un agent du SECOPE passe pour réclamer une contribution pour un nouveau vélo (Equateur), ou qu'un coordinateur passe à l'école pour attendre 'un geste' (Kikwit) en se référant au fonds PURUS. A côté de ces réactions plutôt informelles, il semble que l'initiative suscite aussi des réactions plus systématiques : certaines commissions provinciales ont modifié leur ventilation des frais scolaires en fonction du fonds PURUS. La commission provinciale a tout simplement réduit la quote-part des frais administratifs revenants à l'école. Mais les parents n'ont pas été épargnés<sup>62</sup>. Par contre, au niveau des enquêtes (plus) « représentatives » de RESEN (2001-2) et Verhaghe (2006-7) menées auprès des écoles, par exemple (tableau 7), on peut noter une diminution des « frais de fonctionnement » mais pas une diminution du montant total des frais scolaires payés par les ménages entre 2001-2 et 2006-7, nonobstant le versement des frais de fonctionnement sur le budget HIPC. Il semble que ce soient essentiellement les postes du TENAFEP et des frais de motivation qui ont augmenté et neutralisé la réduction des frais de fonctionnement. Dans le même sens, le panorama de l'évolution des frais scolaires fixés par la province du Bandundu (tableau 10) montre que, tandis que les frais de fonctionnement ont diminué entre 2004-2005 et 2008-9, d'autres postes ont été ajoutés, de manière à faire augmenter la facture finale à payer par les acteurs. De plus, on voit que la quote-part des différents postes destinés à l'école a systématiquement diminué. Il est difficile de conclure sur la base de ce qui précède que les différentes tranches HIPC et PURUS n'ont eu aucun effet en termes de réduction des frais scolaires ; beaucoup d'autres facteurs ont certainement influencé le processus de fixation des frais (comme par exemple la réforme scolaire au Bandundu, l'ouverture de nouvelles écoles, etc.). Toutefois, les données à notre disposition ne donnent aucune raison de croire qu'il y a un effet en termes de réduction des frais scolaires.

Le mécanisme de la fongibilité est intéressant puisqu'il oblige à mettre la lumière sur une hypothèse implicite dans le projet PURUS –ou des projets similaires, comme son prédécesseur financé sur le budget HIPC ou l'initiative du Dfid de financer les frais d'assurance (le poste SONAS au tableau 8). Selon cette hypothèse, le bénéficiaire de l'argent *veut bien*, mais il ne *peut pas* dans les circonstances où il se trouve. Dans ce cas-ci, il accepte de rééquiper les écoles, mais l'argent lui manque pour le faire. L'argent donné fonctionne donc comme un encouragement (*incentive*) à entreprendre des activités auxquelles trop peu d'importance serait accordée, ou qui sont trop coûteuses, dans l'absence d'initiative (Pawson 1995). L'hypothèse serait donc que l'initiative aura un impact sur les prix relatifs des différentes options, en faveur de l'option prônée par le bailleur. Cependant, en réalité cette hypothèse dépend de manière cruciale du processus réel de prise de décisions par le bénéficiaire. Ce n'est pas tellement une question de mauvaise volonté. Plutôt, il existe d'autres contraintes que la seule contrainte financière. Plus particulièrement, dans cas-ci « le bénéficiaire » n'existe pas, la fixation des frais scolaires se réalise à des niveaux différents qui ne sont que partiellement intégrés et qui répondent à une variété de besoins. Le fait que les besoins de l'école peuvent être satisfaits par un don extérieur peut alors servir comme argument pour réclamer une quote-part plus élevée pour satisfaire les besoins d'autres acteurs

<sup>62</sup> Il se peut bien-sûr que les tranches d'argent versées jusque là n'étaient pas suffisamment substantielles (un argument qui peut être plus important à Kinshasa qu'ailleurs), mais cet argument pourrait aussi être inversé.



centraux de l'espace public négocié. Les besoins des parents n'entrent pas (ou pas de manière directe) dans le jeu. Ensuite, l'opération du don des frais de fonctionnement n'est pas neutre sur le plan institutionnel. Le bailleur a fait utilisation des structures du SECOPE, ce qui est en soi déjà une option controversée, mal vue par exemple par les coordinations qui se sentent menacées dans leur rôle de gestionnaire pourtant garantie par la Convention.

S'il est correct que le projet PURUS souffre d'un problème de fongibilité pour les raisons mentionnés ci-dessus, le projet PARSE, qui prévoit le financement des frais de fonctionnement des différents bureaux de l'administration de l'Etat ainsi que des coordinations, pourra à première vue fournir une réponse à ce problème. Toutefois, à l'encontre du projet PURUS, il est beaucoup moins clair s'il existe un consensus sur l'utilité de ces investissements : s'il est évident que le système d'éducation requiert une structure d'encadrement, il existe beaucoup moins de clarté sur les tâches précises, les responsabilités à assumer et l'organisation (et l'échelle) la plus efficace pour les réaliser. Nous croyons qu'il serait important de penser le financement de l'administration du secteur en fonction d'une meilleure clarté sur ces éléments. De plus, il y a certainement un besoin sous-jacent essentiel que ni le projet PURUS, ni le projet PARSE ne pourront satisfaire : le salaire trop bas qui ne permet de satisfaire le seuil de pauvreté (voire tableaux 7a et 7b). Aussi longtemps que ce problème ne sera pas résolu, on accepte implicitement l'indiction du *yiba moke*, et il est incohérent de compter sur la bonne volonté des bénéficiaires pour la bonne gestion des frais de fonctionnement.

*Troisièmement*, le renforcement de la 'voix' des parents au niveau des écoles n'a pas fonctionné. Au niveau national, on a réussi à faire éditer un arrêté<sup>63</sup>, mais comme nous avons indiqué ci-dessus, celui-ci n'a eu qu'un impact limité, partiel et de courte durée sur la fixation des frais scolaires par les provinces, les réseaux et les écoles. C'est surtout au niveau des écoles que les frais scolaires sont fixés. Et à ce niveau, la direction continue à gérer seule les frais scolaires –en dehors des frais de motivation. Le projet PURUS prévoyait pourtant quelques mesures d'accompagnement pour induire plus de voix. Mais de fait, les fascicules avec les mesures d'accompagnement et avec les arrêtés pertinents sont dans la plupart des cas restés dans le bureau du directeur, l'information n'a pas été distribuée au sein de l'école<sup>64</sup>. Ce qui a certainement donné un plus grand degré de latitude à la direction dans l'utilisation des fonds. En ville, on a parfois noté que le montant des frais PURUS était affiché à la porte de l'école, mais cette pratique n'a pratiquement pas été observée à l'intérieur. Au Kasai, la plupart des directeurs se justifiaient en disant que « *les parents ordinaires ne comprennent pas. Ils peuvent être jaloux et développer des soupçons* » (voire chapitre Kasai). Au Bandundu on a noté quand-même un effet positif sur le fonctionnement des COPA et COGES après la diffusion de l'information par la radio.

<sup>63</sup> L'arrêté ministériel n° MINEPSP/CABMIN/0311/2007 du 11/10/2007

<sup>64</sup> Dans une province éducationnelle au Katanga, les recueils sont restés dans le bureau du SECOPEP.



## Documents consultés

BANQUE CENTRALE DU CONGO (2006) *Rapport Annuel*, Kinshasa.

Banque Mondiale (2005) *Le système éducatif de la république démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Département du Développement Humain, Région Afrique

Banque Mondiale [BM-PARSE] (2007) *Project appraisal documents on a proposed grant to the DRC for an education sector project*.

Banque Mondiale/République Démocratique du Congo (2007) *Revue des dépenses publiques* (novembre)

Bureau de Coordination Nationale des Ecoles Conventionnées Catholiques (1978) *Convention de gestions des écoles nationales*, Imprimeries St.-Paul, Kinshasa.

MEPSP Secretariat Général (2008) *Recueil de quelques arrêtés ministériels et interministériels à l'attention des écoles publiques*, Kinshasa (avril)

MINISTERE DU PLAN (2008) *Enquete 1-2-3; Résultats des enquetes sur l'emploi et sur la consommation des ménages* (version provisoire, juillet).

PAGE (2007) *School fee policies and practices in the DRC; situational analysis and perspectives for the future*

RDC (2006) Constitution de la République Démocratique du Congo, document téléchargé le 09/09/09 de <http://www.presidentrdc.cd/constitution.html>

UNICEF (2002) *Enquete Nationale sur la situation des enfants et des femmes MICS2/2001* REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, Kinshasa

Verhaghe, J. (2006) *Notre beau métier ; ensuring the quality of primary school teachers in the DRC* (inédit)

Verhaghe, J. (2007a) *Salaires Insuffisants Difficilement Acquis; addressing the issue of effective teacher payroll expenditure in the DRC* (inédit).

Verhaghe, J. (2007b) *Suivi pas à pas des dépenses dans le secteur de l'éducation primaire, secondaire et professionnelle en RDC* (inédit).

Verhaghe, J. (2007c) *School fee practice and policy in the DRC : frais de fonctionnement ou fonds de famille ?* (inédit).

## Références bibliographiques

- Bayart, J.-F. (1994) "l'invention paradoxale de la modernité économique", in: Bayart, J.-F. *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala, pp. 9-43.
- Bayart, J.-F. (1998) "Fait missionnaire et politique du ventre: une lecture foucauldienne", in : *Le fait missionnaire* n° 6, pp. 9-38.
- Bézy, F., Peemans, J.-Ph., Wautelet, J.-M. (1981) *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*, Louvain-La-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.
- Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (1997) "ECRIS: Rapid Collective Enquiry for the Identification of conflicts and Strategic Groups", *Human Organisation* 56(2): 238-44.
- Blundo, G. and Le Meur, P.Y. (eds.) (2009) *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Service*, Leiden, Brill.
- Boyle, P. (1995) "School wars: church, state, and the death of the Congo", *Journal of Modern African Studies* 33(3): 451-68.
- De Herdt, T., Marivoet, W., Marysse, S. (2008) "[Political transition in DRC: How did Kinshasa households fare?](#)", *African Development Review* 20(3): 400-25.
- Das, V. (1995) *Critical events: an anthropological perspective on contemporary India*, Oxford, Oxford University Press.
- Foster, P. (1980) "Education and social inequality in Sub-Saharan Africa", *Journal of Modern African Studies* 18(2): 201-236.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty; response to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- MacGaffey, J. (1987) *Entrepreneurs and parasites; the struggle for indigenous capitalism in Zaïre*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marivoet, W., De Herdt, T. (à paraître) *Poverty lines as context deflators* (draft)
- Maton, J. (2003) *Zaïre, Government Account 1992-3: problems with respect to government revenues and expenditures* (mimeo)
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008) [Researching the practical norms of real governance in Africa](#) African Power and Politics Programme Discussion Paper n° 5 (December).
- Pawson, R. (2003) "nothing as practical as a good theory", *Evaluation* 9(4), 471-90.
- Reinikka, R., Svensson, J. (2001) [Explaining leakage of public funds](#) UNU/WIDER discussion paper n° 2001/147.
- Ward, C., Bochner, S., Furnham, A. (2003) *The psychology of culture shock*, London, Routledge.
- World Bank (2003) *World Development Report 2004: making public services work*, Washington, Oxford University Press.

Young, C. (1994) "Zaire: the shattered illusion of the integral state", *Journal of Modern African Studies* 32(2): 247-64.

## **PARTIE II**

### **RECHERCHES DE TERRAIN**

## Contenu

RENDRE A CESAR ET RENDRE A DIEU : La gestion des frais scolaires dans les écoles catholiques de Kinshasa .....	73
1. Naissance du ‘Fonds Commun de Solidarité’ .....	73
2. La mise en pratique .....	76
3. Vers une deuxième année.....	87
4. Conclusions .....	88
Bibliographie.....	91
NEGOCIER L’ENSEIGNEMENT A KIKWIT .....	92
1. La ville de Kikwit.....	92
2. Le financement des bâtiments éducationnels à Kikwit .....	93
3. Pouvoir et ‘normes pratiques’ .....	95
4. Les services publics négociés ?.....	97
5. Les tensions entre l’Etat et les réseaux religieux .....	97
6. Les écoles .....	100
7. Conclusions .....	105
Bibliographie.....	106
L’ECOLE AU BANDUNDU : BRICOLE ENTRE LE VILLAGE, LES EGLISES ET L’ETAT.....	108
1. La position stratégique du directeur .....	109
2. La gratuité .....	119
3. Conclusion.....	123
Bibliographie.....	125
L’ÉCOLE AU VILLAGE : Etudes de cas à Kalemie.....	126
1. Introduction .....	126
2. Contexte général.....	127
3. Financement ascendant de l’éducation.....	129
4. La dimension de l’autochtonie : Deux études de cas .....	137
5. L’enjeu de la mécanisation.....	141
6. Conclusions .....	145
Bibliographie.....	146

L'ECOLE AU VILLAGE : Etudes de cas au Kasai Oriental et Occidental .....	147
1. Introduction .....	147
2. Contexte général.....	148
3. Contexte et organisation scolaire .....	148
4. Politique des frais scolaires .....	150
5. Pouvoir et marges de manœuvres de différents acteurs .....	155
6. La position inconfortable du corps enseignant.....	164
7. Conclusions .....	166
Bibliographie.....	167
FIXATION ET UTILISATION DES FRAIS SCOLAIRES DANS LA PROVINCE DE L'EQUATEUR.....	168
1. Introduction .....	168
2. Fixation officielle des frais scolaires.....	169
3. Frais réels .....	170
4. Difficultés dans la perception des frais scolaires et sanctions en cas de non paiement .....	173
5. Incidence des bailleurs sur la réduction des frais scolaires .....	176
6. Gestion et frais de fonctionnement PURUS.....	176
7. Effets pervers du déficit de financement.....	179
8. Conclusion générale .....	179
Bibliographie.....	179
LE FONCTIONNEMENT DE L'ECOLE PRIMAIRE A LA LUMIERE DES INITIATIVES ET INTERVENTIONS RECENTES EN RAPPORT AVEC LA « GRATUITE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE » .....	180
1. Eléments de contexte : la ville de Lubumbashi.....	181
2. La gratuité et le coût de l'enseignement primaire en RDC .....	187
3. Conclusions .....	202
Bibliographie.....	203



## RENDRE A CESAR ET RENDRE A DIEU

### La gestion des frais scolaires dans les écoles catholiques de Kinshasa

*Kristof TITECA, Damien IMBONGO, Tom DE HERDT et Inge WAGEMAKERS*

Bien que la stratégie de réduction des frais scolaires ait été prônée par une alliance des acteurs étatiques ainsi que de la communauté internationale, celle-ci s'est heurtée à l'initiative d'un « Fonds Commun de Solidarité » mis en place dès 2007 à Kinshasa par l'Eglise Catholique, qui a eu pour effet immédiat *l'augmentation* des frais scolaires. L'Eglise catholique n'est pas un acteur non-étatique actif dans l'éducation primaire qui est anodin ; c'est en effet le réseau scolaire le plus important, qui encadre environ 200.000 élèves à l'école primaire, ou presque 40% des élèves des écoles publiques de la capitale. Mais où s'arrêtent les prérogatives de Dieu à Kinshasa ? Et que faut-il rendre en retour à César ?

Notre recherche trouve son point de départ dans la commune de Kimbanseke, une des communes les plus pauvres et plus peuplées de la mégapole de plus que sept millions d'habitants. Toutefois, étant donné que le fonds commun de solidarité concerne l'ensemble du réseau conventionné catholique, nous avons été amenés à franchir à plusieurs reprises les frontières initiales de notre cadre de recherche afin de rencontrer d'autres acteurs et d'autres réalités.

Dans ce texte, nous resituons d'abord cette initiative comme une émanation de la politique scolaire suivie par l'Eglise Catholique en RDC. Une première section explique l'historique et le fonctionnement du fonds de solidarité. Les sections suivantes décrivent la façon dont le fonds a été mis en pratique. Nous analysons comment l'initiative est révélateur des rapports entre les différents acteurs au sein de l'Eglise Catholique, et des rapports entre l'Eglise et les autorités de l'Etat. Nous terminons avec une section sur la nouvelle version du fonds commun de solidarité à partir de la rentrée scolaire 2009-2010.

### 1. Naissance du 'Fonds Commun de Solidarité'

La naissance du fonds commun de solidarité se situe dans le contexte plus large du système de l'éducation, qui est marqué par deux éléments importants. D'abord, l'implication des acteurs non-étatiques dans le secteur de l'éducation. Elle s'explique en partie par l'histoire de la formation du système éducatif en RDC<sup>65</sup>. Celui-ci trouve son origine à l'époque coloniale, où l'éducation était conçue comme un des piliers du régime. Ce pilier avait été confié aux Eglises (Catholique d'abord et surtout). L'Etat se chargeait de payer la moitié des frais opérationnels de ces écoles confessionnelles. Ce n'est que vers la fin de l'époque coloniale que l'Etat a développé un réseau d'écoles publiques officielles –une évolution qui reflète d'ailleurs les débats politiques belges des années cinquante entre les catholiques et les laïcs (Boyle 1995). Cette dominance religieuse continue de marquer le secteur éducatif de la RDC jusqu'à aujourd'hui. Même si, en 1974, le régime se sentait suffisamment fort pour étatiser tout le

---

<sup>65</sup> Voir le chapitre de Marc Poncelet et Géraldine André, ailleurs dans ce volume

secteur, en 1977, il a du revoir ses ambitions à la baisse et a été obligé, afin de « sauver le secteur », de signer une convention de gestion avec les différents réseaux religieux afin de les impliquer à nouveau dans la gestion des écoles. Depuis lors, deux régimes de gestion des écoles publiques coexistent : le réseau officiel (ou non conventionné) et le réseau conventionné. La convention stipule que l'Etat confie la gestion des écoles conventionnées aux Églises mais qu'il garde le pouvoir organisateur. Chaque école publique (officielle ou conventionnée) est en principe financée par l'Etat. Selon les dernières données du Ministère de l'Éducation Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), jusqu'à aujourd'hui, trois quarts des élèves sont formés dans les « écoles conventionnées ».

Ensuite, le rétrécissement de l'Etat du secteur de l'éducation, surtout à partir des années de l'Ajustement Structurel (début des années 1980). Ainsi, d'un investissement de 159\$ par élève qu'on faisait en 1982, il ne reste que 7\$ en 2006<sup>66</sup>. Cette évolution rejoint –ou renforce– celle de l'amenuisement du pouvoir d'achat du salaire des fonctionnaires de l'Etat. Déjà en 1982, les fonctionnaires n'avaient plus qu'un cinquième du pouvoir d'achat qu'ils avaient en 1970 (Bézy et al. 1980) ; et entre 1982-1987, le salaire subit une nouvelle compression, jusqu'à un tiers de son niveau de 1982. L'Etat s'engage alors encore à embaucher des fonctionnaires, mais il suppose implicitement –et même explicitement– que ceux-ci vont « voler prudemment » (*yiba moke*)<sup>67</sup> afin de subvenir à leurs besoins tout en reproduisant le système. Ainsi, le poste de travail devient plutôt une opportunité de revenus qu'un salaire garanti, et le rapport professionnel entre le fonctionnaire et son chef est en partie supplanté par un rapport clientéliste (Lemarchand 1988)<sup>68</sup>. Dans le secteur de l'éducation, ceci implique que désormais, les écoles doivent se débrouiller non seulement pour faire fonctionner l'école et payer les enseignants largement à base des frais scolaires payées par les parents ; elles doivent aussi accepter qu'une partie de ces frais sera prélevé par l'administration de l'éducation comme complément de leur salaire. Et dans le contexte congolais, où le secteur de l'éducation est largement géré par les églises, ce sont plutôt les administrations ecclésiastiques qui semblent s'occuper de la partie des frais scolaires ventilée vers le haut.

Ces deux éléments positionnent l'Église Catholique et l'Etat dans une relation ambiguë. D'un côté, l'Église prend aussi souvent une position critique par rapport à l'Etat « corrompu », « désorganisé » et « irresponsable ». L'Église Catholique a en fait une longue tradition de comportement critique vis-à-vis du pouvoir. C'est dans cette position qu'elle a soutenu aussi le mouvement de démocratisation, au début des années 1990, à l'encontre du régime Mobutu (Nzongola-Ntalaja 2002). Mais, en tant que gestionnaire des écoles, l'Église fait partie intégrale du système étatique. Elle dépend de l'Etat pour le paiement des salaires des enseignants. Mais si l'Etat est en manque de ressources, c'est l'Église qui arrive à son secours. Ainsi, au début des années 1990, les enseignants font la grève pour exercer une pression sur le régime affaibli, l'Église catholique ramène la paix sociale et allège la pression sur le régime en autorisant aux enseignants de demander un appoint à leurs salaires aux parents. C'est ainsi, que le fameux système des « frais de motivation » est né. De cette manière, l'Église n'a pas seulement contribué à la fondation de l'actuel système où les utilisateurs paient la plupart des frais du service public de l'éducation, elle participe aussi à la rente générée par ce système ; en effet, étant chargées de l'administration de la paie des enseignants de leur réseau, les

<sup>66</sup> De Herdt, T. La stratégie de réduction des frais scolaires en RDC. Synthèse intermédiaire, p. 23.

<sup>67</sup> Énoncé par le président Mobutu Sese Seko en 1977.

<sup>68</sup> Voir aussi la distinction entre « patronage » et « prebend ». Selon Lemarchand, l'absence de démocratie résulte dans une transformation de l'état clientéliste dans un marché où fonctionnaires entrent en compétition pour l'acquisition des bénéfices matériels (1988, p. 153).

églises prélèvent toujours une partie de la masse salariale<sup>69</sup>. De plus, environ trois quarts de la part des frais scolaires payés par les parents mais ventilée vers le haut seront canalisés vers les coordinations sous-provinciales, provinciales et nationales des églises.

L'actuel archevêque de Kinshasa, Mgr. Monsengwo a toujours été un des portes-parole visibles de la position de l'Eglise par rapport à l'Etat. Dès sa nomination comme président de la Conférence Nationale Souveraine, en 1991, il a joué un rôle important dans la mise en garde de l'Etat. En 2004, c'était lui aussi qui commençait à critiquer fortement le système des frais de motivation, en appuyant les syndicats des enseignants qui venaient de négocier un accord avec l'Etat pour que celui-ci augmente fortement les salaires.

Après sa nomination comme Archevêque de Kinshasa en 2007, Monseigneur Monsengwo a pris plusieurs initiatives par rapport aux frais scolaires. D'abord, il a décidé de procéder à un audit du système scolaire conventionné catholique à Kinshasa. L'objectif de cet audit était de remettre de l'ordre dans le réseau catholique, suite au constat que certaines institutions étaient rarement contrôlées. Par exemple, les coordinations ne devaient pas donner des rapports financiers détaillés.<sup>70</sup> Les résultats de l'audit n'ont pas été rendus publics. Deuxièmement, il a été décidé de créer le 'fonds commun de solidarité'. Dans un premier temps, l'Archevêque a créé une commission, composée de pédagogues et de religieux. Sur proposition de cette commission, Mgr. Monsengwo a décidé de fixer les frais scolaires, pour l'année scolaire 2008-2009, à 65 dollars pour les écoles primaires et à 95 dollars pour les écoles secondaires<sup>71</sup>. Ces frais devaient être payés en deux tranches, la première tranche équivalant à 50 dollars (pour les écoles primaires), à payer au mois d'août<sup>72</sup>, c'est-à-dire au début de l'année scolaire et la deuxième tranche (le solde) de 15 \$ (pour les écoles primaires) au mois de janvier.

Le premier but explicite du fonds commun de solidarité était d'abolir l'inégalité dans le système éducatif congolais. Dans la lettre qui annonce l'initiative du fonds de solidarité, l'Archevêque argumente que la prime des enseignants payée par les parents favorisait les enfants nantis et constituait un frein pour l'accès des enfants pauvres à l'éducation : « *L'Eglise Catholique ne peut pas favoriser, dans les écoles qui lui sont confiées, un système qui introduirait une discrimination dans le droit de chaque enfant à l'éducation scolaire.* »<sup>73</sup>

Les années antérieures, en effet, les écoles jouissaient d'une large autonomie dans la fixation des frais. Ainsi, le montant à payer par les parents différait d'une école à une autre. Avec cette mesure, toutes les écoles et tous les élèves devaient payer le même montant. Cet argent devait être versé sur le compte bancaire de l'économat du diocèse. En plus, le capital devait être augmenté par les dons venant de l'intérieur du pays et des organismes d'aide. Ces dons,

<sup>69</sup> Voir les autres chapitres dans ce volume.

<sup>70</sup> L'absence de rapports permettait aux coordinations, par exemple, de couvrir le fait qu'elles employaient plus de personnes que le nombre officiellement autorisé, le surplus de personnel étant financé par les contributions des écoles.

<sup>71</sup> Cette commission a calculé que les écoles conventionnés catholiques à Kinshasa avaient besoin de 18.500.000 dollars comme frais de fonctionnement et de 14.500.000 dollars pour compléter les salaires des enseignants. Le total de 33.000.000 dollars a été divisé par le nombre d'élèves, ce qui a donné les montants décidés (85 dollars pour les écoles maternelles, 65 dollars pour les écoles primaires, 95 dollars pour les écoles secondaires, 90 dollars pour les écoles spécialisées) (Entretien Mgr Monsengwo 23-06-09)

<sup>72</sup> La circulaire de l'Archevêché a été signée et envoyée le 19 septembre, soit bien après la rentrée scolaire.

L'idée originale de faire payer les frais en août n'a pas pu être réalisée. Elle était néanmoins toujours mentionnée dans la circulaire (communication écrite de l'Archevêque signée le 19 septembre 2008).

<sup>73</sup> « Informations aux coordinateurs, aux sous-coordinateurs, aux chefs d'établissement, et aux représentants légaux des congrégations enseignantes des écoles conventionnées catholiques de Kinshasa », Circulaire de Mgr Monsengwo dd. 19 septembre 2008, p.1.

selon les instructions de l'Archevêque, devaient plus particulièrement venir de « l'Eglise, les partenaires de l'Eglise, l'ONU, etc. » et « Le capital recueilli peut être augmenté par des donations de l'intérieur du pays et des organismes d'entraide, qui pourraient certainement nous permettre de faire fonctionner nos écoles dans la solidarité ». Avec cet argent, la coordination urbaine aurait payé les frais nécessaires dûs à l'Etat ('la ventilation') ; mais le but principal de ce fonds commun était de constituer un vrai fonds de 'solidarité' : l'argent serait utilisé par la coordination pour financer les besoins les plus urgents du réseau catholique, comme réfectionner les écoles en mauvais état.

Un deuxième objectif du fonds était de supprimer la prise en charge des enseignants par les parents. A ses yeux, il était urgent de corriger ce système qui faisait peser sur les parents le poids du salaire des enseignants du secteur public. La circulaire de l'Archevêque est très claire à ce sujet (accentuation dans le document originale) :

*« Il est temps de corriger le système, en évitant de faire peser sur les parents le poids du salaire des enseignants des écoles publiques. Il est, en effet, inadmissible que nous demandions aux parents, dont la majorité ne reçoit pas leurs salaires, de porter le poids du salaire des enseignants qui revient à l'Etat, quel que soit le nom que l'on a donné à cette intervention des parents : prime, intervention, salaire, etc. »<sup>74</sup>*

Notons qu'avant de parcourir les problèmes de la mise en application de l'initiative, les deux objectifs nous paraissent déjà en soi assez difficiles à atteindre par l'instrument du fonds commun de solidarité. D'abord, bien que l'imposition d'un seul « prix » dans tout le réseau pourrait paraître moins discriminatoire à première vue, l'effet de ce « prix unique » s'apparente à l'effet d'une taxe indirecte : précisément parce que tout le monde est imposé de la même façon, les revenus les plus pauvres sont affectés proportionnellement plus que les revenus plus riches. Dans ce sens, le système existant, qui fait varier les frais scolaires selon le pouvoir d'achat des parents, est plus 'juste' que le fonds commun de solidarité. Ensuite, l'objectif du Fonds a été de recharger l'Etat du paiement des enseignants : on visait à atteindre cet objectif plutôt de manière indirecte, c'est-à-dire en centralisant les frais scolaires payés par les parents et dès lors en ôtant la possibilité de mainmise sur les fonds par les enseignants, en supposant que par ricochet, les enseignants allaient réclamer alors les salaires dûs par l'Etat. Toutefois, même si cette stratégie indirecte pouvait réussir, il n'était pas prévu que les parents soient déchargés de la paie de frais scolaires ; ces derniers sont seulement orientés vers le financement d'autres besoins.

## 2. La mise en pratique

C'est d'abord dans sa mise en application que le fonds commun de solidarité va être confronté aux marges de manœuvre dont il dispose ou pas. C'est d'ailleurs sur ce plan que l'initiative du Fonds Commun de Solidarité est un événement intéressant à étudier : quelles sont en effet ses marges de manœuvre et où se trouvent-elles ? Pour y répondre, nous parcourons en fait quatre dimensions : (1) le pouvoir d'achat (inégal) des parents, lequel a un impact sur la « demande », (2) les salaires (inégaux) des enseignants, qui ont des effets sur « l'offre » de l'enseignement, (3) la « réalité officielle » des textes légaux sur la fixation des frais scolaires et des représentants de l'Etat, et (4) les contraintes à l'intérieur même de l'Eglise.

---

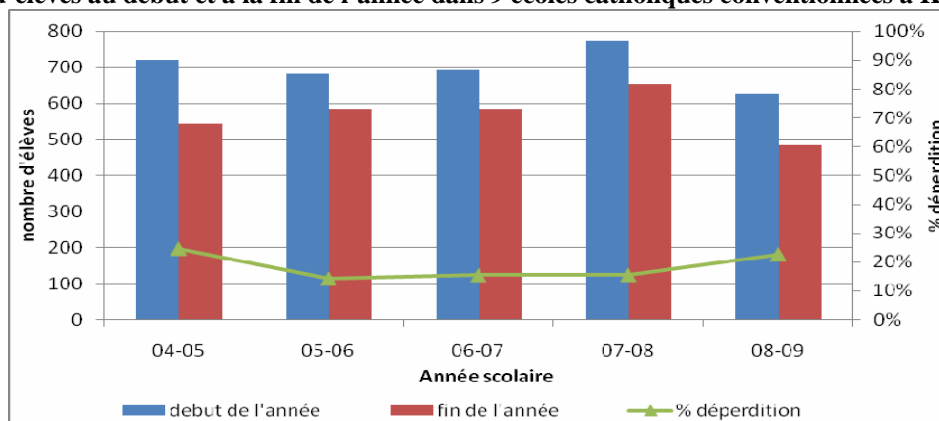
<sup>74</sup> Circulaire op.cit. p. 1.

## 2.1 Impact sur l'effectif scolaire

Ce sont surtout les écoles moins nanties qui ont participé au fonds. Ces écoles, situées principalement dans la périphérie de Kinshasa, espéraient qu'avec ce fonds elles recevraient plus de moyens. Comme cela a été dit précédemment, la philosophie du fonds commun était que les écoles plus aisées partagent leur richesse avec les écoles pauvres. Néanmoins, même pour les écoles pauvres, le système engendrait des difficultés dès le début : pour les parents scolarisant leurs enfants dans ces écoles, les 65 dollars demandés représentaient une somme énorme. En comparaison, dans la plupart des écoles, le montant exigé l'année précédente ne dépassait pas 40 dollars.

Ainsi, à la commune périphérique de Kimbanseke par exemple, on note un impact négatif de l'initiative sur le nombre d'élèves dans les écoles catholiques conventionnées. Il y a eu moins d'élèves qui se sont inscrits dans les écoles catholiques. Selon un chef d'établissement, par exemple, les parents qui n'avaient pas suivi la nouvelle à la radio, dès qu'ils arrivaient à l'école et voyaient afficher 'frais scolaires 65 \$' rebroussaient chemin avec leurs enfants. Dans la plupart des écoles, les chefs d'établissement se plaignaient des déperditions. Nous avons essayé de quantifier ces effets, en collectant des statistiques dans 9 écoles catholiques conventionnées à Kimbanseke pour les cinq dernières années scolaires. Les résultats sont présentés dans le graphique 1.

**Graphique 1.**  
**Nombre d'élèves au début et à la fin de l'année dans 9 écoles catholiques conventionnées à Kimbanseke.**



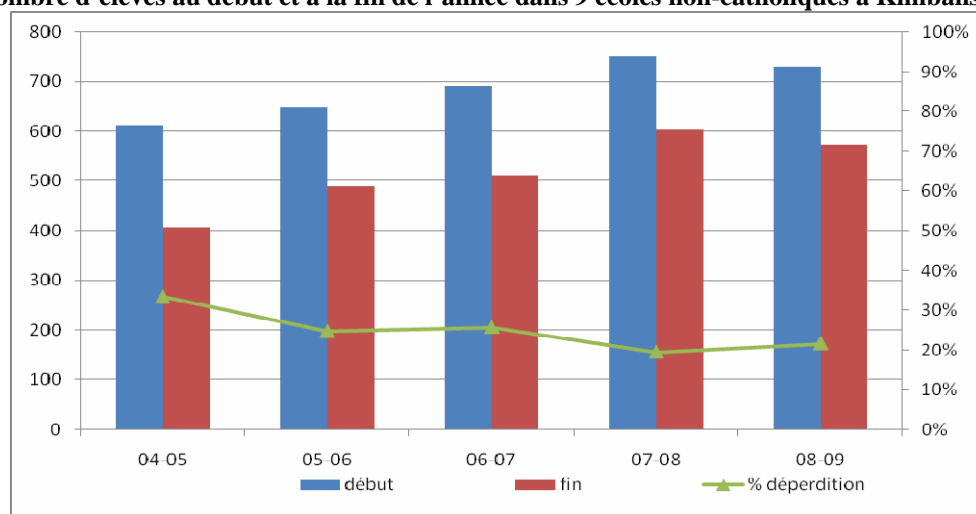
Source : calculs propres à base des données des différentes écoles.

Le graphique montre la moyenne du nombre d'élèves pour les 9 écoles. Il permet de comparer le nombre au début de l'année et le nombre à la fin de l'année. La différence entre les deux est reprise dans l'indicateur du pourcentage de déperditions. On constate qu'en moyenne, une école catholique compte environ 700 élèves (au début d'année). Ce montant tend légèrement vers la hausse en 2007-2008, mais il descend soudainement à presque 600 élèves au début de l'année scolaire 2008-2009, l'année de l'introduction du fonds commun de solidarité. On constate en fait les mêmes tendances dans les moyennes de la fin de l'année : une tendance positive de 550 à 650 entre 2004-2005 et 2007-2008, suivie d'une chute abrupte à moins de 500 élèves. L'année scolaire 2008-2009 ne voit pas seulement moins d'inscriptions au début de l'année, il y a aussi relativement plus de déperditions au courant de l'année (plus que 20%).

À titre de comparaison, nous présentons ci-dessous le même exercice pour 9 écoles non-catholiques, qui alors ne font pas partie du fonds commun de solidarité.

Graphique 2.

Nombre d'élèves au début et à la fin de l'année dans 9 écoles non-catholiques à Kimbanseke.



Source : calculs propres à base des données des différentes écoles.

Pour ces 9 écoles non-catholiques, entre les années scolaires 2004-2005 et 2007-2008, le nombre d'élèves a augmenté tout comme dans les écoles catholiques. De l'année scolaire 2007-2008 à l'année scolaire 2008-2009, il y a une légère baisse en nombre d'élèves d'environ 750 à 730 au début de l'année et d'environ 600 à 570 à la fin de l'année, et un taux de déperdition légèrement en hausse. Ces phénomènes sont toutefois moins marqués que dans les écoles catholiques. On pourrait les expliquer par le fait que quelques écoles non-catholiques ont augmenté les frais scolaires, révélant la perception des frais scolaires fixés par les écoles catholiques comme une référence dans le 'marché' de l'éducation. Mais comme ce ne sont que quelques écoles qui ont augmenté les frais et que ces augmentations sont plutôt faibles en comparaison avec les augmentations des frais dans les écoles catholiques, on observe une baisse du nombre d'élèves beaucoup plus faible que dans les écoles catholiques. Néanmoins, on ne voit pas une augmentation du nombre d'élèves dans les écoles non-catholiques qu'on pourrait attendre à la suite de la baisse des inscriptions dans les écoles catholiques. Cela peut nous conduire à la présomption prudente que les élèves qui ont quitté les écoles catholiques à cause de l'augmentation des frais scolaires (et aussi ceux qui ont quitté les écoles non-catholiques) sont plutôt restés à la maison qu'ils n'ont choisi une autre école pour l'année scolaire 2008-2009.

Dans les écoles catholiques, la baisse des inscriptions des élèves en 2008-2009 est plus remarquable et beaucoup plus forte que dans les écoles non-catholiques, et le taux de déperdition connaît une augmentation plus importante pendant l'année en comparaison avec les écoles non-catholiques. Ceci nonobstant le fait qu'au courant de l'année, les chefs d'établissements dans les écoles conventionnées catholiques ont reçu des instructions émanant de la coordination selon lesquelles les élèves non en règle de paiement des frais scolaires ne devaient pas être chassés. « Les écoles », a déclaré un des chefs d'établissement, « secouaient de temps en temps les enfants pour les obliger à payer, mais sans trop de rigueur, et moins que les années antérieures ».

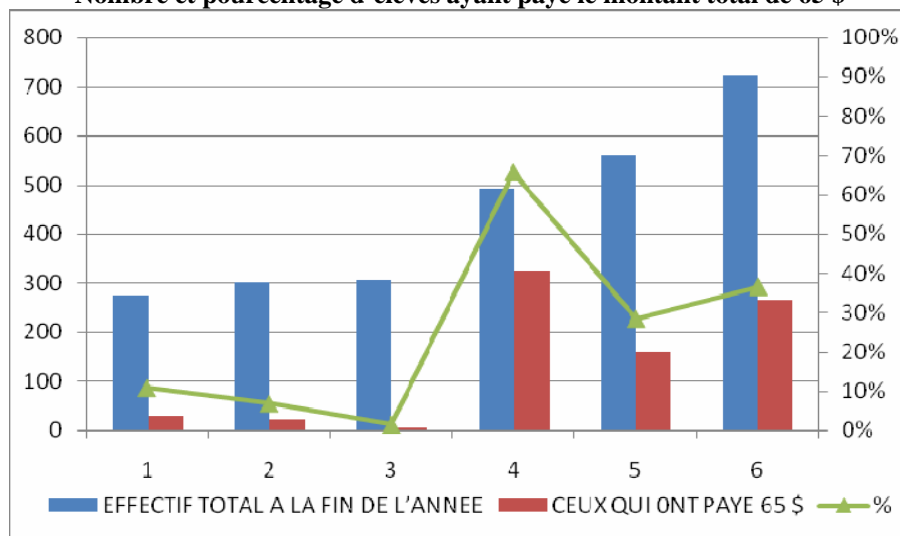
Toutefois, les chefs d'établissement, s'ils veulent garder leurs élèves, ne peuvent pas être trop stricts quant au recouvrement des frais scolaires, sans quoi ils perdraient la plupart de leurs élèves. Ceci a pour effet que très peu d'élèves ont payé leurs frais scolaires cette année. Le graphique 3 montre la situation dans quelques écoles à la fin de l'année scolaire (à la fin des examens et trois jours avant les vacances). Pour les trois premières écoles, les écoles les plus



pauvres, seulement entre 2 et 11% des élèves ont payé la totalité des frais scolaires. Pour les trois dernières écoles – des écoles un peu plus riches – entre 28 et 66% des parents ont payé. Donc, contrairement aux autres années, la plupart des élèves qui ont fini leur année n’ont pas payé et n’ont pas été chassés. Dans un sens, le non-fonctionnement de fait du fonds de solidarité paraît partiellement atténuer son effet anti-solidaire. Rappelons qu’un système de frais scolaires uniforme pour tout le monde fonctionne comme une taxe régressive qui pèse relativement plus sur les poches plus pauvres. Tout dépend bien-sûr aussi de la façon dont les bénéfices seront distribués, mais il est évident que si le système avait fonctionné comme il était attendu, il aurait contribué à l’exclusion des élèves de l’école.

Même si dans les faits le fonds n’a pas fonctionné de la manière attendue et un bon nombre d’élèves n’a pas dû payer la totalité des \$65, un problème majeur demeure : selon les chefs d’établissement, seulement les élèves qui ont payé 65 dollars peuvent recevoir leur bulletin et/ou leur certificat de fin d’étude. Cette pratique a été confirmée par Mgr Monsengwo. Selon lui – en tant que responsable principal de l’initiative –, cette règle ne peut souffrir aucune exception. Ceux qui se trouveraient dans l’impossibilité de payer ces frais devraient s’adresser aux curés de leur paroisse<sup>75</sup>. En réalité, cela signifie que beaucoup d’élèves des écoles conventionnées catholiques se retrouvent sans bulletin à la fin de l’année scolaire 2008-2009. Ceci a pour conséquence que des enfants s’inscrivent pour l’année 2009-2010 sans aucun document qui prouve qu’ils ont terminé avec succès le grade précédent.

**Graphique 3.**  
**Nombre et pourcentage d’élèves ayant payé le montant total de 65 \$**



Source : calculs propres à base des données des différentes écoles.

## 2.2 Impact sur l’offre : grèves des enseignants et politique salariale

Au début de l’année scolaire 2008-2009, avant l’annonce de l’initiative du fonds commun de solidarité, les enseignants ont fait grève pour que l’Etat prenne ses responsabilités et respecte les accords qui ont été signés à Mbudi, le 12 février 2004. Selon cet accord intervenu entre le gouvernement et les syndicats, le gouvernement s’était engagé à payer aux enseignants un salaire de 208 dollars<sup>76</sup>. L’application de cet accord devait entraîner l’augmentation du salaire

<sup>75</sup> Entretien Mgr Monsengwo 23-06-09.

<sup>76</sup> L’application de cet accord se ferait en trois paliers : 10.000 FC (ou ca. 25\$) payables à partir du mois d’avril 2004 ; 2/3 des 208 \$US au mois de juin 2004 et le dernier 1/3 des 208 \$US en octobre 2004. Les indemnités de

de tout fonctionnaire de l'Etat, les enseignants y compris. Depuis lors, l'Etat n'a jamais honoré ses engagements, mais les enseignants n'ont pas cessé de revendiquer, souvent par des grèves, la mise en œuvre de cet accord.

Dans les faits, le fonds commun de solidarité a eu un impact complexe sur la question du salaire des enseignants. Comme déjà mentionné ci-dessus, à la conception du fonds, la prime des enseignants n'avait pas été prévue ; au contraire, un des objectifs était précisément de responsabiliser l'Etat dans la paie des enseignants. Bien que les parents auraient continué à payer une somme d'argent parfois plus élevée qu'avant, cette somme n'aurait plus été destinée aux enseignants, mais au fonds commun de solidarité<sup>77</sup>. De leur côté, les enseignants n'étaient cependant pas au courant du fonctionnement prévu du fonds de solidarité : la plupart des enseignants pensaient qu'avec ce fonds, ils allaient recevoir un salaire standard de 150 dollars par mois. D'autres par contre disaient que ce n'était qu'une rumeur lancée par les chefs d'établissement pour amener les enseignants à reprendre leur travail (les syndicats ayant lancé une grève). De toutes les manières, il n'y a eu aucune communication écrite sur la façon dont les enseignants seraient rémunérés. Quand nous avons rencontré Mgr. Monsengwo, il nous a expliqué que l'idéal du fonds commun était certes de payer aux enseignants un salaire équivalent à 150 dollars. Mais ceci ne pouvait être possible que si l'Etat prenait ses responsabilités et acceptait de payer aux enseignants leur salaire officiel équivalent \$100. Le fonds commun pouvait contribuer un supplément de l'équivalent d'environ 50 dollars<sup>78</sup>. Selon l'Archevêque, cette idée a été communiquée aux écoles, mais de façon verbale.

L'idée de payer aux enseignants un salaire de 150 dollars a de fait provoqué une double réaction : dans les écoles pauvres de la périphérie de la ville, elle a poussé les enseignants à reprendre le travail, étant donné que leurs salaires étaient beaucoup plus bas. De fait, dans les écoles périphériques, les enseignants gagnaient moins que 100 dollars. Par contre dans les écoles situées plutôt au centre ville, les enseignants ont maintenu la grève. En effet, beaucoup d'écoles d'association (comme les écoles jésuites et les écoles d'autres congrégations religieuses) ont d'emblée refusé de participer à l'initiative. Ces écoles d'association sont réputées être les meilleures écoles, dispensant un enseignement de qualité. Beaucoup de parents veulent que leurs enfants y étudient, bien que les frais scolaires y soient très élevés. Par exemple, les années scolaires précédentes, les frais scolaires dans les écoles d'association étaient autour des 135 dollars. Les enseignants des écoles d'association par conséquent gagnent plus que les enseignants d'autres écoles – ce qui est surtout le cas pour les écoles élitistes de la Gombe comme le Collège Boboto (collège jésuite), leur salaire de 300 dollars étant supérieur au montant qu'ils auraient reçu selon les prévisions du fonds commun. Cette grève a obligé le réseau catholique à négocier avec les enseignants des écoles d'association, après quoi les écoles d'association (surtout celles situées dans la commune de la Gombe) ont été autorisées *de facto* à reprendre l'ancien système. En réalité, les écoles d'association du centre ville n'ont jamais participé au fonds de solidarité. D'autres écoles riches ont tout de même participé au fonds. Ces écoles ont cependant utilisé une tactique spécifique : leurs directeurs ont demandé 65 dollars *en plus* du montant qui était déjà fixé. Elles ont été vivement critiquées. Par exemple, lors d'une messe pour les jeunes de Kinshasa

---

transport (qui font plus ou moins doubler le salaire officiel d'un enseignant à Kinshasa) devaient être réajustées selon les tendances du marché. Les syndicats devaient en retour observer la trêve sociale.

<sup>77</sup> Entretien Mgr Monsengwo 23-06-09.

<sup>78</sup> Le salaire de l'Etat pour les enseignants à Kinshasa, payé en francs congolais, était budgetisé à l'équivalent de \$100 au début de l'année 2008-9, mais il a été grignoté par l'inflation depuis lors, pour atteindre l'équivalent de \$62 vers la fin de l'année scolaire.

qui a eu lieu au Stade des Martyrs le 5 avril 2009, l'Archevêque Mgr Monsengwo a dénoncé ces écoles qui avaient demandé plus aux parents que les 65 dollars autorisés.

Le fait que les écoles riches ne *voulaient* pas verser l'argent sur le compte bancaire de la coordination, et les écoles pauvres ne *pouvaient* pas payer a créé une impasse dans le fonctionnement du fonds commun et dans le réseau catholique de Kinshasa en général. De plus, jusqu'à la fin du mois de décembre 2008, les écoles qui ont versé l'argent en banque n'avaient encore rien reçu en retour. Elles étaient ainsi dans l'impossibilité de faire face à leurs obligations : prime des enseignants, paiement des frais de bureaux gestionnaires, etc. La situation était paradoxale : les parents payaient plus que les années antérieures, mais les enseignants gagnaient moins que les années antérieures où les parents payaient 10 dollars et les écoles géraient elles-mêmes la prime des enseignants. Cette situation dramatique dans les écoles a duré jusqu'à la fin du mois de décembre, jusqu'au moment où beaucoup d'enseignants ont fait grève. Ce mouvement de protestation des enseignants a été soutenu par les élèves qui sont descendus dans la rue, réclamant la paie de leurs enseignants. Cette situation a obligé la coordination catholique à négocier avec les écoles. Les grèves n'étaient pas une pratique générale, mais le résultat a bénéficié à toutes les écoles qui avaient contribué au fonds commun : elles ont été autorisées par la coordination à retirer leur argent à la banque pour payer les enseignants.

Depuis le début du second trimestre, l'argent perçu par les écoles n'est plus transféré à la banque, mais gardé à l'école et gérée par celle-ci. La plupart des écoles ont décidé – en collaboration avec les autorités hiérarchiques (conseillers, Sous-Proved) – d'allouer 60% de ces frais au paiement de la prime des enseignants et 40% au fonctionnement de l'école et des bureaux gestionnaires. La même répartition a été utilisée pour l'argent qui a été retiré de la banque.

Cette disposition a partiellement résolu le problème des enseignants – pour lesquels depuis décembre l'ancien système a été *de facto* rétabli – mais pas celui des parents d'élèves des écoles moins nanties, pour qui le montant reste trop élevé.

### 2.3 Les contraintes officielles

Le fonds commun permet aussi de mettre en lumière les marges de manœuvre imposées par la loi –ou mieux l'effectivité de cette tentative d'imposition. Nous analysons cette tentative au niveau de la gestion des écoles et au niveau de la gestion du fonds de solidarité même.

Il y a en effet une législation abondante sur la fixation des frais scolaires en RDC. Trop abondante même. Ainsi, pour l'année scolaire 2008-9, les frais scolaires étaient fixés au niveau national d'abord, par l'Arrêté interministériel du 9 octobre 2007<sup>79</sup> et par l'Arrêté du 7 août 2008<sup>80</sup>, au niveau provincial ensuite, par l'Arrêté du 14 août<sup>81</sup> édité par le Gouverneur de la Ville-Province de Kinshasa, au niveau de la Division Urbaine Kin-Est enfin, par la lettre du 2 octobre 2008<sup>82</sup>. La sur-abondance législative se reflète dans la non-correspondance et/ou la contradiction entre ces messages ; ainsi, l'Arrêté provincial qui fixe les « frais de scolarité » ne fait aucune référence à l'Arrêté national du 9 octobre. Ce dernier fait pourtant l'inventaire de tous les frais autorisés, et les « frais de scolarité » ne sont pas parmi eux. Il y a d'ailleurs

<sup>79</sup> Plus particulièrement l'Arrêté N° MINEPSP/CABMIN/0306/2007.

<sup>80</sup> Plus particulièrement l'Arrêté N° MINEPSP/CABMIN/006/2008

<sup>81</sup> Plus particulièrement l'Arrêté N° SC/0183/BGV/MINEC/2008.

<sup>82</sup> Plus particulièrement la lettre N° MINEPSP/D.U./K.E./800/2907/2008.

une contradiction entre les deux Arrêtés nationaux, le premier (qui n'est pas abrogé par le deuxième) n'autorise plus les « frais d'intervention ponctuelles » -c'est souvent le soubriquet utilisé par les écoles pour fixer les frais de motivation des enseignants- tandis que le deuxième les ré-autorise. De plus, si l'Arrêté national limite les frais scolaires à un maximum de 2020 FC par élève et par an<sup>83</sup>, l'Arrêté provincial fixe les frais de scolarité à 7500 FC par élève par an, et elle ajoute d'ailleurs qu'en dehors de ces frais, les écoles mêmes peuvent fixer les Frais d'Intervention Ponctuelles (F.I.P.).

Derrière ces contradictions il y a certainement aussi des perspectives différentes sur les bases légales de chaque autorité étatique. Pour l'éducation, on fait souvent référence à des textes comme la convention entre l'Etat et les églises (1977) et la loi-cadre (1986). Plus récemment, les provinces font référence aux dispositions qui opérationnalisent le régime fédéral adopté en 2005 par la constitution. Les deux premiers textes sont en partie démodés (on y parle encore par exemple du Mouvement Populaire de la Révolution !) et en partie contradictoires entre eux-mêmes. Quant à la Constitution, elle attend encore son opérationnalisation en ce qui concerne la division du travail à opérer entre les différents niveaux dans le secteur de l'éducation.

Toutefois, nous n'avons pas l'impression que ces incohérences sont expérimentées comme une contrainte importante sur le fonctionnement du système même. Elles semblent donner par contre un degré de liberté à chaque acteur, lui permettant de remettre en question les dispositions prises par d'autres –tout en supposant qu'en dernière instance on aboutira à un *modus vivendi*.

N'oublions d'ailleurs pas que ce résultat final est en premier lieu déterminé par les écoles elles-mêmes. En effet, celles-ci n'exploitent pas seulement l'espace qui leur a été laissé pour définir les « frais d'intervention ponctuelle » (F.I.P.), elles ajoutent aussi souvent d'autres catégories. Ainsi par exemple pour une école protestante conventionnée à Kimbanseke (tableau 1), on peut apprécier que les F.I.P. et les « frais de scolarité » fixés par la province ne représentent qu'environ un tiers des frais à payer par les parents.

**Tableau 1**  
**Ventilation des frais scolaires dans une école protestante,**  
**(Kimbanseke, pour le 1<sup>er</sup> trimestre de l'année 2008-9)**

	en FC	en \$	En %
Frais d'Intervention Ponctuelle (construction)	1000	\$1,75	9%
Transport enseignants	4000	\$6,99	35%
Coordination ECP	2100	\$3,67	18%
frais de fonctionnement de l'école	1500	\$2,62	13%
imprévus et sport	400	\$0,70	3%
Frais de scolarité	2500	\$4,37	22%
<b>TOTAL</b>	11500	\$20,10	100%

Source : entretien 17/02/09.

<sup>83</sup> Un montant qui inclut le « minerval » (100 FC), la « prime d'assurance scolaire » (100 FC), les prix des « pièces scolaires » (fiche d'identification, bulletin, carte d'élève) (220 FC), les « frais d'administration » (max. 600 FC) et les frais des épreuves de fin de cycle primaire (max. 1000 FC).

Il faut par ailleurs mentionner que dans tous les cas investigués, on ne respecte pas le principe qu'au niveau de l'école, le « conseil de gestion » fixe les F.I.P. « à l'initiative de l'Assemblée Générale des Parents d'élèves... en présence du Représentant de l'Etat ». Il est vrai que les frais scolaires sont souvent discutés au niveau des Assemblées Générales, mais celles-ci servent plutôt comme un instrument de communication, et nulle part elles ne prennent de telles initiatives. De plus, les conseils de gestion ne fonctionnent que sur papier, dans les faits ce sont plutôt les chefs d'établissement qui ont monopolisé la gestion financière de l'école –sauf la partie destinée comme complément de salaire aux enseignants. Ce sont d'ailleurs aussi les chefs d'établissement auxquels l'administration étatique et les coordinations se dirigent pour quémander leur quote-part des frais scolaires.

Par rapport à ce contexte, le Fonds Commun de Solidarité dans sa version initiale signifiait une révolution, ôtant aux acteurs au sein de l'école de leur prérogatives et rendant superflue même l'organisation des Assemblées Générales pour « discuter » des frais scolaires. Un des chefs d'établissement nous a dit à ce propos « Il n'y a pas eu d'Assemblée Générale cette année. Nous respectons la hiérarchie. »<sup>84</sup> En autres mots, les écoles croyaient que la non-organisation de l'assemblée générale faisait partie de cette mesure. D'autres écoles ont évité d'organiser une Assemblée Générale parce que « Les parents étaient trop mécontents ! »<sup>85</sup>. En d'autres mots, ils n'osaient pas organiser une assemblée parce qu'ils ne voulaient pas être confrontés aux plaintes des parents. Les chefs d'établissement craignaient que les parents viennent les dénigrer ou dénigrer l'Archevêque. Selon les autorités scolaires, depuis l'instauration du fonds commun de solidarité, les propos des parents sont peu courtois, sans réserve à l'endroit de l'autorité ecclésiastique et à leur propre endroit. Ainsi une Assemblée Générale des parents aurait constitué une occasion pour ceux-ci de se déchaîner contre l'école et sur l'Archevêque. Et, comme indiqué précédemment, les écoles n'étaient pas à mesure de changer quoi que soit à la situation à elles seules. Ce n'est qu'après avoir subi la pression de la part des parents et, surtout, des enseignants, qu'ils ont du changer de position.

Il est intéressant de constater à cet égard que le résultat négocié après les grèves de janvier, explicitant un partage des frais entre les « primes de motivation » (60%) et les « autres frais de fonctionnement » (40%) restitue les prérogatives de la gestion financière aux chefs d'établissement d'un côté et aux enseignants de l'autre. Si les parents n'avaient déjà pas beaucoup de possibilité pour s'exprimer, le Fonds Commun n'a certainement pas amélioré leur position, bien au contraire.

## 2.4 Les contraintes imposées par les représentants de l'Etat ?

Ci-dessus, nous avons constaté que le Fonds Commun de Solidarité va à l'encontre de pas mal de dispositions légales concernant la fixation des frais scolaires et les structures de gestion d'une école. Dans le même temps, cela ne semble pas être une contrainte réelle qui aurait obligé les meneurs de l'initiative à réviser leur politique. Selon l'Archevêque, Mgr. Monsengwo, son initiative n'était d'ailleurs pas illégale, parce qu'elle était en règle avec la Constitution et la Loi cadre, qui autoriserait les actions ponctuelles. Le fonds commun de solidarité est une action ponctuelle, elle est donc légale. Par contre, l'Archevêque considère les actions structurelles – telle que la prise en charge des enseignants par les parents – illégales<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Entretien chef d'établissement, 12-06-09.

<sup>85</sup> Entretien chef d'établissement, 11-06-09.

<sup>86</sup> Entretien Mgr Monsengwo 23-06-09.



Toutefois, les représentants de l'Etat étaient quand-même forcés d'intervenir dans le déroulement de cette initiative, et ceci à deux niveaux. Comme indiqué plus haut, l'initiative a créé beaucoup de conflits dans les écoles (surtout entre les enseignants et les chefs d'établissement). Les représentants de l'Etat (par exemple le Proved ou les inspecteurs) ont été forcés de faire une sorte de partage de responsabilités dans les écoles et de calmer la situation.

Mais avant ces interventions spécifiques, l'Etat s'était déjà prononcé à l'encontre de l'initiative. En effet, la commission urbaine de l'EPSP<sup>87</sup> a pris la décision en décembre 2008 de suspendre le fonds commun de solidarité, sur base de trois arguments : d'abord, l'autorité de l'Etat, comme 'pouvoir organisateur' dans le secteur scolaire, était annihilée par l'initiative. Deuxièmement, la philosophie générale du gouvernement (et des bailleurs de fonds) est de réduire les frais scolaires<sup>88</sup>. Pour l'instant, ceci est le souci le plus important du gouvernement et des bailleurs de fonds, mais le fonds commun de solidarité agit directement contre cette initiative en alourdissant la facture à payer par les parents. Une troisième raison d'intervention, sans doute la raison la plus 'urgente', était que l'Etat craignait que l'initiative, dans l'hypothèse qu'elle fonctionne, aurait provoqué un mouvement collectif de protestation des enseignants contre l'Etat.

Or, bien que la commission avait suspendu le fonds déjà en décembre 2008, cette décision n'a jamais été communiquée aux écoles. Par conséquent, la plupart des écoles n'étaient pas au courant de la décision du comité urbain ; et cette décision n'a rien changé à la situation : les écoles continuaient à percevoir les 65\$ et au début du deuxième trimestre on négociait plutôt avec l'Eglise autour des modalités de l'organisation du Fonds que sur l'annulation de l'initiative. Ce n'était cependant pas seulement les écoles qui n'étaient pas au courant de cette décision ; même les Sous-Proveds n'étaient pas informés. Mais là encore, on constate que les décisions formelles n'ont pas nécessairement d'incidence sur la réalité vécue. Comme le disait un responsable du réseau catholique : « tout le monde sait que quand l'Etat introduit une mesure pareille, elle ne va pas renforcer cette mesure. (...) Les règles qui sont introduites par l'Etat ne sont pas suivies : c'est un Etat faible ! »<sup>89</sup>. Le fatalisme de l'Etat vis-à-vis du fonds commun de solidarité est pareil à son fatalisme à l'égard de la prime des enseignants : la prime est illégale, mais l'Etat ne s'y oppose pas. En fait, s'opposer à la prime serait contre ses propres intérêts ; cela est également vrai pour le fonds commun de solidarité. Si l'Etat agissait contre le réseau catholique, c'est-à-dire s'il suspendait le fonds commun de solidarité, il n'y aurait plus de services d'éducation. Pour rappel, c'est grâce aux frais payés par les parents dont une partie est versée aux bureaux de l'administration (de l'Etat et du réseau), que ces derniers fonctionnent.

---

<sup>87</sup> La commission urbaine ou provinciale de l'EPSP est l'organe chargé au niveau de chaque province ou ville d'émettre des avis sur les mesures d'organisation visant le bon fonctionnement du système éducatif, notamment en ce qui concerne : la planification, les infrastructures scolaires, la population scolaire, le personnel administratif, enseignant et ouvrier de l'école ; le patrimoine, et le financement de l'éducation. Deuxièmement, de faire exécuter et appliquer les directives et instructions officielles en matière d'éducation par et dans toutes les structures du secteur de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel. Troisièmement, d'assurer le suivi de toutes les directives et instructions officielles. (cf. Arrêté Ministériel N°MINESPSP/CABMIN/ 342/2007 DU 16 NOV 2007).

<sup>88</sup> Il y a différentes initiatives qui visent cet objectif : avec le projet PURUS, la Banque Mondiale est en train de payer, en plusieurs tranches, les frais de fonctionnement aux écoles. Lors d'un atelier sur les frais scolaires (mai 2008) réunissant les bailleurs, les pouvoirs publics et les gestionnaires, les bailleurs ont proposé de payer des frais de fonctionnement directement aux gestionnaires. Cette mesure devrait casser le mécanisme de ventilation ascendante. Il est aussi prévu que le gouvernement prenne en charge les frais de minerval, d'assurance (SONAS) et les uniformes (Mrsic-Garac 2008 : 5-6).

<sup>89</sup> Entretien responsable réseau catholique, 22-06-09.



En de hors de la commission urbaine, le Ministre provincial de l'éducation, par le canal du directeur de son cabinet, a dénoncé le caractère récidiviste de l'initiative, i.e. le refus récurrent de se conformer aux dispositions légales. Comme indiqué précédemment, ces dispositions exigent la participation des parents dans la fixation de frais additionnels au niveau de l'école. La Ministre a aussi critiqué l'éloignement de l'initiative de la volonté du pouvoir public qui est d'assouplir la contrainte financière<sup>90</sup>. Pourtant, le ministère provincial de l'éducation n'a pas réagi à cette initiative arguant qu'il est apparu clairement dès le début, au regard de ses contradictions (annoncé tout proche de la rentrée, montant exorbitant), que la mesure ne sera pas suivie dans les écoles.

## 2.5 Les contraintes au sein même de l'Eglise catholique

La communication autour de cette initiative a été très mauvaise. C'est seulement au début de l'année que les instructions ont été envoyées aux écoles (les lettres étaient datées 17, 19 et 23 septembre). Et, comme dit ci-dessus, ces instructions n'étaient pas très détaillées. Par exemple, il n'y avait aucune instruction sur la gestion du fonds : quelle serait la part des enseignants ? Comment l'école paierait les pourcentages habituels de bureaux gestionnaires ? Qui au niveau de l'école serait le premier responsable du fonds ? Autant d'interrogations, sur le fonds, qui n'ont pas reçu de réponse. Cela a parfois entraîné des tensions ou des conflits dans certaines écoles. Après la communication initiale en septembre 2008, aucune autre instruction globale n'a été envoyée : les conflits dans les écoles ont été résolus au cas par cas ; la coordination et l'Archevêque n'ont communiqué aucune solution globale. Bien que la situation sur le terrain ait fortement changé, les écoles doivent en théorie toujours suivre les instructions du début de l'année : aucune communication écrite n'a été envoyée. Cette situation crée des difficultés pour les écoles, qui ne savent plus quoi faire : il existe très peu de communication entre les écoles et la coordination et moins encore entre l'initiateur du projet et les écoles à propos du fond commun de solidarité. A part la note circulaire instaurant le fonds et la note de la sous-coordination interdisant la chasse aux élèves, il n'existe pas d'autre texte en rapport avec le fonds qui émane de la hiérarchie des écoles conventionnées catholiques et ait été adressé aux écoles. Quelques fois, surtout pendant le second trimestre, le sous-coordonateur urbain rappelait verbalement aux chefs d'établissement d'aller verser l'argent à la banque. En bref, il y a une grande confusion dans les écoles. Comme nous le disait un chef d'établissement, « c'est le silence total ! On ne sait pas quoi faire ! »<sup>91</sup>.

Un autre problème a trait à la gestion de l'argent au niveau des comptes bancaires de la coordination. La situation paraît aussi opaque. D'abord, personne n'était informé de la clé de répartition au début. La seule instruction qui a été donnée aux écoles est la suivante : « La gestion du fonds ainsi recueilli sera confiée à des financiers qui pourraient nous aider à mieux en tirer parti. »<sup>92</sup> En autres termes, les écoles qui étaient appelées à contribuer au fonds ne savaient pas comment ce fonds serait reparti. Il y a eu encore opacité sur la gestion du fonds au moment où les écoles ont été autorisées à aller retirer de l'argent du compte : la coordination n'a pas autorisé de retirer le montant total qui se trouvait en banque, ce qui suscita beaucoup d'interrogations au niveau des écoles.

---

<sup>90</sup> Entretien avec la Ministre provinciale de l'éducation et son directeur du cabinet, le 27 nov. 2008 ; entretien avec son conseiller seul le 12 mars 2009.

<sup>91</sup> Entretien chef d'établissement 12-06-09.

<sup>92</sup> Communication écrite par Mgr Monsengwo: Informations aux coordinateurs, aux sous-coordonateurs, aux chefs d'établissement, et aux représentants légaux des congrégations enseignantes des écoles conventionnées Catholiques de Kinshasa, 19 septembre 2008, p.2.

En outre, quand les écoles ont finalement (au mois de décembre) eu l'autorisation de la coordination pour aller retirer l'argent de la banque, pour mettre fin aux protestations des enseignants, il n'y avait aucune directive sur l'usage ou la gestion de cette argent au niveau de l'école. C'est à partir de là que les enseignants dans les écoles ont exigé un pourcentage de l'argent retiré de la banque. Alors, au niveau des écoles on a eu des négociations pour fixer un pourcentage pour le paiement des enseignants avec les chefs d'établissements, les gestionnaires des écoles, parfois avec les représentants des parents et dans quelques cas avec le conseiller catholique et l'inspecteur de l'Etat (qui étaient venu pour aider à résoudre des grèves des enseignants). C'est comme cela que dans la plupart des écoles on est arrivé à une division autour des 60% et 40% des moyens, respectivement pour payer les enseignants et le fonctionnement de l'école. Tout cela était finalement négocié et décidé au niveau des écoles ; il n'y avait aucune instruction de la hiérarchie pour résoudre l'impasse dans laquelle les écoles se trouvaient.

Parmi tous les acteurs interviewés, il y a un consensus général selon lequel l'initiative du fonds commun de solidarité était mal préparée. La preuve en est le manque d'instructions sur la gestion, et les difficultés énormes qu'éprouvent les écoles. Les écoles elles-mêmes aussi étaient mal préparées : elles n'étaient pas suffisamment consultées et informées au début de l'initiative. Un chef d'établissement rencontré traduisait cette situation par ces mots : « le fonds de solidarité, c'était une surprise pour nous. C'est tombé sur nous comme ça. Les parents étaient bouleversés. On ne nous a pas consultés »<sup>93</sup>. Même au cours de l'année, comme nous l'avons affirmé dans les sections précédentes, il n'y a pas eu suffisamment d'information sur la gestion du fonds commun de solidarité.

Un des principaux problèmes du fonds commun de solidarité était ce que des acteurs haut-placés du réseau catholique appelaient la « personnalisation » du projet : on pourrait dire que l'initiative vient de Monseigneur Monsengwo seul. L'idée vient de lui, et la commission de pédagogues et de religieux a été nommée par lui. Tout le monde faisait référence à l'Archevêque, en disant que c'est seulement lui qui connaît les détails de l'initiative. L'attribution de l'initiative à la personne de Monsengwo permet aux autres acteurs du réseau catholique de prendre une distance de l'initiative tout en respectant la structure hiérarchique de commandement. Ce qui apparaît clairement lors de la décision de la commission urbaine. Pour rappel, la commission urbaine de l'éducation, lors d'une de ses réunions, a pris la décision de suspendre le fonctionnement du fonds commun de solidarité. Selon le coordonnateur urbain catholique, cette mesure de la commission urbaine n'a pas été suivie, parce que « il n'y a pas eu une communication officielle à l'Archevêque »<sup>94</sup>. Le réseau catholique est partie prenante à la commission urbaine de l'éducation. Le coordonnateur urbain est le deuxième vice-président de cette commission. Par conséquent, le réseau catholique était parfaitement au courant de cette décision. Mais, comme il n'y a pas eu une communication personnelle à l'Archevêque, la hiérarchie du réseau catholique ne se sentait pas obligée d'appliquer cette décision – ce qui est un autre exemple de la démonstration de la personnalisation de l'initiative. Cette personnalisation n'a pas été sans conséquences pour la gestion pratique de l'initiative : l'Archevêque étant le responsable principal (ou presque le seul responsable) de l'initiative ; étant une 'personnalité internationale'<sup>95</sup>, il est souvent amené à voyager hors du pays, cela ne lui a pas permis de répondre rapidement aux difficultés de l'initiative .

<sup>93</sup> Entretien chef d'établissement, Kinshasa, 11-06-09.

<sup>94</sup> Entretien coordonnateur urbain catholique, 12-06-09.

<sup>95</sup> Entretien gestionnaire réseau catholique 12-06-09

Derrière cette « personnalisation » se cachent aussi, il nous semble, des tensions dans le réseau catholique-même. Comme Mrsic-Garac (2008) l'indique, le réseau catholique a été depuis longtemps divisé sur la question des frais scolaires. Par exemple, lors des grèves des enseignants relatives à la prise en charge par l'Etat, une partie du réseau, le feu cardinal et Archevêque Etsou avait toujours encouragé la reprise des cours, et donc la prise en charge des enseignants par les parents. De l'autre côté, Mgr. Monsengwo (à l'époque président de la Conférence Episcopale) était opposé à la fin de la grève et opposé donc au maintien du paiement de la prime par les parents (Mrsic-Garac 2008). Cette division est restée dans le réseau : en d'autres mots, une partie du réseau était opposée à l'initiative, et une autre partie lui était favorable. La relation du réseau catholique avec les frais scolaires a toujours été plutôt ambivalente : d'une part, la décision d'interdire la prime de motivation des enseignants avait été prise par l'Episcopat catholique en 2004 (sous l'initiative de Mgr. Monsengwo). D'autre part, « les gestionnaires de ce réseau sont réputés pour imposer toute une série de frais, de plus en plus élevés chaque année » (Mrsic-Garac, 2008: 5)<sup>96</sup>.

Dans les communes périphériques, il y a eu de fortes contestations de la part des comités de parents (et des parents en général). Mais, à chaque niveau de la chaîne, la réaction était finalement de suivre un ordre hiérarchique : les écoles ne pouvaient que dire aux parents qu'elles n'avaient pas l'autorité pour changer l'initiative ; la même chose pour la coordination vis-à-vis des écoles, etc. Aucun niveau ne pouvait rien changer à la situation et tous se retranchaient derrière les ordres de l'Archevêque. En bref, cela a créé de fortes frustrations tout au long de la chaîne administrative.<sup>97</sup> L'Archevêque était le seul acteur rencontré qui parlait de manière (relativement) positive du fonds commun. Selon lui, la majorité des écoles ont participé à l'initiative : sur les 400 écoles catholiques conventionnées, 377 ont pris part à cette initiative. Même les écoles des associations qu'on supposait s'être opposées à cette initiative y ont pris part, d'après lui. En plus, selon l'Archevêque, il n'y a pas eu plus de déperdition dans les écoles ; et tous les acteurs (du réseau et hors du réseau – donc les écoles et l'Etat) sont d'accord avec l'initiative, ce qui va améliorer la situation.<sup>98</sup> Cette vision est fortement différente de celle des autres acteurs (du réseau et hors du réseau), qui ont un avis très négatif sur le fonds.

### 3. Vers une deuxième année

Juste avant la rentrée scolaire, l'Archevêché a diffusé un autre décret conforme à l'idée initiale pour créer un fonds de solidarité. A la différence de l'année précédente cependant, les montants à payer sont différenciés selon trois catégories d'écoles (variant entre \$30 et \$100). En quelque sorte, cette modification répond à une critique faite à l'égard du système précédent : les frais pourront –de manière approximative au moins- mieux répondre au principe d'équité «de chacun selon ses possibilités » et, supposant que la distribution se ferait « à chacun selon ses besoins », le système pourrait devenir vraisemblablement un fonds de solidarité. Cependant, l'Etat (dans la personne de la ministre de l'éducation provinciale) a condamné ce « système discriminatoire » et a appelé

---

<sup>96</sup> Ces tensions étaient très claires pendant nos entretiens, où beaucoup des répondants dans le réseau catholique parlaient de façon (très) négative sur l'initiative. Par exemple «Ce qu'il voulait faire, c'est une grave erreur ! (...) Un taux uniforme pour tous les écoles, ce n'est pas honnête ! »

<sup>97</sup> L'exception était les enseignants des écoles pauvres au début de l'initiative, qui étaient convaincu qu'ils gagneraient plus. Ceci a changé quand il est devenu clair que l'argent n'allait pas servir à eux.

<sup>98</sup> Entretien Mgr Monsengwo 23-06-09.

l'Archevêque pour négocier une autre solution. Le résultat s'est reflété d'un côté dans deux arrêtés édités par la ville/province de Kinshasa portant la fixation et la ventilation des frais scolaires (du 29/08 et du 1/09 respectivement), et dans deux nouveaux décrets de l'archidiocèse de Kinshasa, édités le 2<sup>me</sup> septembre 2009. Ces derniers fixent respectivement l'organisation du fonds de solidarité et la gestion des frais d'intervention ponctuelle (FIP) pour les écoles conventionnées catholiques de Kinshasa. Les arrêtés de la Province stipulent qu'en dehors des frais de scolarité fixés par la province, chaque école pourra, à l'initiative de l'assemblée générale des parents d'élèves, proposer encore des FIP « et ce, en présence des délégués de l'Etat et/ou du représentant légal des écoles conventionnées de Kinshasa ». Les frais scolaires pour le fonds de solidarité ne seront donc plus fixés par la coordination catholique, mais de nouveau au niveau de chaque école. Mais on a stipulé que de toutes les FIP, 20% doit être versé dans le fonds commun de solidarité. A son tour, le comité de direction du Fonds comprendra deux délégués de la Ville de Kinshasa.

Il est trop tôt pour le moment pour évaluer cette nouvelle version du Fonds de solidarité. Toutefois, il est clair que dans ce cas-ci, il y a eu un contact direct entre les représentants de l'Etat et ceux de l'Eglise. Notons que c'est le ministre de l'éducation *nationale* qui est intervenu pour fixer un arrangement, bien qu'il s'agissait d'un problème au niveau *provincial* de Kinshasa, mais, il faut le dire, un problème piloté aussi du côté de l'Eglise par l'Archevêque de Kinshasa, le représentant légal de l'Eglise, et non pas par le coordinateur du réseau catholique urbain. Notons enfin que, paradoxalement, la dernière version de l'arrangement correspond plus aux normes pratiques en vigueur en ce qui concerne les frais scolaires : la fixation se fait au niveau de l'école et il y a un partage des bénéficiaires entre l'école, le corps des enseignants, les différents bureaux de l'Etat et la Coordination.

#### 4. Conclusions

La situation à Kinshasa montre clairement qu'étant donné la privatisation *de fait* du secteur de l'éducation à Kinshasa, la politique des frais scolaires est déterminée en premier lieu par les écoles mêmes, qui se retrouvent face aux contraintes de la « demande » limitée par le pouvoir d'achat des parents, et de « l'offre » limitée par le salaire des enseignants. Les parents peuvent « voter avec leur pieds » et retirer leurs enfants de l'école, les enseignants font usage récurrent de l'instrument de la grève. Nous avons vu comment ces deux éléments ont exercé une influence sur le positionnement de l'initiative du Fonds Commun de Solidarité. Face à ces deux contraintes, les contraintes imposées par la légalité ou par la politique de la réduction des frais scolaires ne sont en fait pas du tout vécus comme des contraintes.

En effet, ce qui nous est apparu clairement dans cette analyse est l'autonomie relative des écoles, même par rapport à l'hierarchie catholique : Non seulement les grandes écoles d'association, mais également les autres écoles catholiques conventionnées, qui aussi ont fini par ne pas suivre les dispositions initiales du fonds commun de solidarité. Une raison principale de cette autonomie est le fait que les acteurs « décideurs » - l'Etat et les réseaux conventionnés - sont relativement impuissants de mettre en œuvre leurs propres mesures. Les écoles se trouvent en bas de l'échelle (au regard soit de la hiérarchie dans le système public conventionné soit dans le système public non conventionné) mais elles se sentent obligées de prendre une certaine autonomie afin de savoir garantir la continuité de leurs activités là où ils se situent par rapport au pouvoir d'achat des parents et par rapport aux exigences salariales des enseignants.

L'Etat est là, bien-sûr, mais il ne domine pas du tout le paysage. L'Etat (et ses différents représentants) n'est qu'un des acteurs qui fournissent les services publics et construisent la gouvernance dans une localité. Le *locus* et la production de la gouvernance locale et des services publics ne se limitent pas à l'Etat, mais se trouvent dans une coalition plus large – quelque chose que Clements et al. (2007 : 48) appellent 'l'ordre politique hybride'.

Dans ce chapitre, on a montré comment cet ordre politique hybride d'un secteur public spécifique (i.e. le secteur de l'éducation) est composé de différentes entités qui prennent des décisions parfois de manière unilatérale. L'Etat, le « pouvoir organisateur » du secteur selon la Loi-Cadre de 1986, n'assume pas son pouvoir public ultime, parce que de fait, ce pouvoir est dispersé entre les différents acteurs participants. Dans cette situation, la coordination du secteur public de l'éducation est très difficile. Notre analyse du fonds commun de solidarité a démontré comment le réseau catholique peut prendre des mesures unilatérales, mesures non seulement en désaccord avec les règles que l'Etat - le pouvoir organisateur - a fixé, mais aussi à l'encontre de la stratégie de réduction des frais scolaires, même l'Eglise s'appuie largement sur le discours de la responsabilité de l'Etat dans la paie des enseignants. Entre le discours et la pratique, il y a plus qu'une nuance de différence. Notre analyse du fonds commun de solidarité a démontré que cette décision non seulement est allée à l'encontre des mesures étatiques, mais aussi à l'encontre de la « solidarité » prônée par ce fonds ainsi qu'à l'encontre des normes pratiques autour de la fixation des frais scolaires au sein des écoles : l'initiative visait à centraliser la gestion dans les mains de l'Eglise, comme si celle-ci était un Etat dans l'Etat. Mais tout comme l'Etat lui-même, l'Eglise ne semble pas non plus capable de s'imposer à la société ou à l'économie scolaire. Il y a en fait une diversité d'acteurs qui trouvent leur intérêt dans le maintien de la situation : les enseignants (spécialement ceux des écoles riches), les parents (des écoles pauvres), le comité de parents/le conseil de gestion/l'assemblée générale des parents (qui ont été écartés plus que jamais), les gestionnaires de l'Etat (les inspecteurs, le Proved) (qui devaient intervenir dans la résolution des conflits), les chefs d'établissement (qui devaient recevoir continuellement les plaintes de tous les autres acteurs), etc.<sup>99</sup>. Par conséquent, beaucoup d'acteurs dans le réseau catholique, ont fortement contesté l'initiative.

De ce qui précède, il ressort clairement que non seulement l'Etat n'a pas su intervenir et ne sait pas intervenir, mais qu'il n'a pas le pouvoir d'intervenir avec efficacité. Le fait que la commission urbaine ait constaté que l'instauration du fonds commun de solidarité était illégale et n'a pas su communiquer sa décision interdisant la poursuite de cette initiative illustre bien la faiblesse du pouvoir de l'Etat. En bref, l'Etat a perdu son statut de 'pouvoir organisateur'. Ce qui ne signifie pas non plus que ce sont les autorités hiérarchiques du réseau catholique qui détiennent de fait ce pouvoir. Au contraire : on a montré comment celles-ci n'ont pas su imposer le fonds commun de solidarité à l'ensemble des écoles catholiques. Certaines écoles d'association ont simplement refusé de participer à la constitution de ce fonds. Il n'y eut aucune mesure émanant des bureaux gestionnaires catholiques obligeant ces écoles à se conformer à la décision de l'Archevêque. Ceci montre en premier lieu l'importance des normes pratiques locales dans la détermination des frais scolaires.

Il est intéressant de constater qu'avec la nouvelle rentrée scolaire (2009-2010), l'Eglise et l'Etat se sont mis d'accord finalement sur un arrangement autour du fonds de solidarité, mais paradoxalement cet arrangement est plus respectueux des contraintes locales, laissant la liberté aux écoles de définir les frais scolaires à leur niveau.

---

<sup>99</sup> Comme un acteur haut-placé dans le réseau catholique résumait « C'est une administration [le réseau catholique, KT] que est centrée sur elle-même » (Entretien gestionnaire réseau catholique, 11-06-09).



Le résultat net de tout ce qu'on vient de décrire est qu'on assiste à un secteur public extrêmement fragmenté, dans lequel les différentes entités (réseaux étatiques, catholiques, protestants, etc.) sont à leur tour fragmentés en différentes unités : le secteur public est divisé en différents réseaux, qui prennent des décisions qui ne respectent les mesures de l'Etat que de manière partielle et/ou à un niveau superficiel. En plus, les réseaux (ensemble des écoles dont la gestion est confiée à une Eglise) sont de leur côté eux aussi subdivisés en différentes unités. On a vu cela à travers du fonds de solidarité : dès le début, les écoles de congrégation ou d'associations n'ont pas participé à cette initiative, bafouant les règles édictées par la haute hiérarchie du réseau catholique. En plus, l'initiative elle-même a été contestée par les autres acteurs (gestionnaires) du réseau (catholique).

Toutefois, il y a en dernière instance aussi une certaine entente entre les différentes parties autour de la ventilation des frais scolaires entre les différents acteurs impliqués, étatiques et non-étatiques. L'Etat a perdu son statut ou privilège de 'pouvoir organisateur', il est lui-même trop fragmenté et trop pauvre ; au contraire, c'est dans son intérêt de reproduire le système actuel, qui permet de minimiser la facture des salaires des enseignants et même de dériver un surplus additionnel, sans doute pour compléter les salaires de ses fonctionnaires.

A cet égard, il est intéressant de comparer la situation existante avec celle de l'Etat(icité) négocié(e) comme elle est décrite, entre autres, par Menkhaus (2006), Raeymaekers, et al. (2008), ou Hagmann & Péclard (*à paraître*). Cette expression souligne que dans le domaine public, il y a une « coexistence de multiples autorités publiques » liée « à de multiples parcelles d'autorité » qui chacune donnent leur propre sens à l'autorité et au pouvoir politique (Arnaut et Hojbjerg, 2008 ; Lund 2006 : 694 cité dans Raeymaekers et al, 2008 : 9-10). Elle souligne la négociation permanente entre les différents centres d'autorité et indique que la production du service public dépend des différents processus de négociation avec des autorités non-étatiques pour fournir certaines fonctions de gouvernement (Raeymaekers et al, 2008 : 17).

Nous préférierions d'utiliser le terme d'*Etat en chantier* cependant. Certes, des diverses négociations entre les acteurs, étatiques et non-étatiques, ont bien eu lieu autour du service public de l'éducation, mais il n'y a pas eu un unique processus de négociation impliquant ou acceptés par tous les acteurs pris ensemble. De plus, les représentants de l'Etat ne sont que des acteurs parmi d'autres qui contribuent à la production d'un service public ; ce ne sont même pas les acteurs centraux et ils ne portent pas un projet étatique commun. Les textes officiels reflètent ces projets étatiques divergentes et contradictoires, chaque acteur s'en sert pour renforcer son point de vue dans le processus de bricolage du service, plutôt que comme référence unique à laquelle tous les concernés vont s'aligner. De toutes les façons, il est clair que dans une telle logique, où le *modus vivendi* reflète plutôt les rapports de force du moment, ce *modus vivendi* est précaire et toujours instable, il peut changer d'une année à l'autre. D'un point de vue historique, on paraît être face-à-face avec un Etat en construction, à la recherche d'un équilibre plutôt que reflétant un équilibre négocié. En même temps, la capacité de la loi à servir comme point d'appui pour réclamer des solutions plus équitables pour ceux qui n'ont pas de pouvoir est réduit à zéro aussi longtemps que la loi n'est pas soutenu par un pouvoir réel non-légal. Finalement, la notion de l'Etat en chantier 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 leurs efforts de contribution au bricolage de l'Etat, faute de mieux. Nous pensons ici surtout aux gestionnaires des écoles, aux parents et aux enseignants, qui, à



leur niveau, s'arrangent pour faire ressembler l'école à la représentation qu'ils ont de celle-ci, *en attendant*.

## Bibliographie

Arnaut, K. et Hojbjerg, C.K. (2008) 'Gouvernance et ethnographie en temps de crise', *Politique africaine*, 111:5-21.

Bézy, F. Peemans, J.-P. Wautelet, J.-M. (1981) *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*, Louvain-La-Neuve : Presses Universitaires de Louvain.

Boyle, P.M. (1995) "School Wars: Church, State, and the Death of the Congo", *The Journal of Modern African Studies*, 33(3): 451-468.

Cellules Techniques pour les Statistiques d'Education (CTSE) (2009) *Annuaire statistique de l'enseignement Primaire 2007-2008. Projet d'appui au secteur de l'éducation (PASE). Composante II : système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE)*. Kinshasa, Avril 2009.

Clements, K. P. Boege, V. Brown, A. Foley, W. Nolan, A. (2007) "State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order" in: *Political Science* 59:1, 45-56.

Hagmann, T. Péclard, D. (à paraître) "Negotiating statehood: dynamics of power and domination in post-colonial Africa" (submitted to *Development and Change*)

Lemarchand, R. (1988) "The state, the parallel economy and the changing structure of patronage systems", in: D. Rothchild & N. Chazan (eds.) *The precarious balance; state and society in Africa*, Boulder Colorado, Westview Press, pp.149-70.

Menkhaus, K. (2006) 'Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building and the Politics of Coping', *International Security*, 31(3):74-106.

Mrsic-Garac, S. (2008) 'Etat et processus de réforme du secteur éducatif en RDC', Rapport de Mission (Draft) Lubumbashi et Kinshasa Mai-Juin 2008. Rapport Grap-Osc, Août 2008.

Nzongola-Ntalaja, G. (2002) *The Congo from Leopold to Kabila*; London: Zed Books.

Raeymaekers, T., Menkhaus, K. et Vlassenroot, K. (2008) 'State and non-state regulation in African protracted crises: governance without government?', *Afrika Focus*, 21(2):7-21.

## NEGOCIER L'ENSEIGNEMENT A KIKWIT

*Kristof TITECA et Jean-Marc KITSHIABA*

Ce rapport décrit notre analyse du secteur de l'éducation primaire à Kikwit. Le rapport est basé sur une recherche qualitative qui a été menée à Kikwit sur une année, de juin 2008 à juin 2009.

Le rapport est structuré de la manière suivante. Nous commençons par décrire la situation spécifique de Kikwit : le fait que les bâtiments dans le secteur de l'éducation sont de plus en plus financés par les parents. Ce fait sert comme point de départ pour notre analyse. Ainsi, nous montrons l'importance des positions de pouvoir dans le secteur, et ce qu'on appelle les 'règles informelles'. Comme le cadre légal est flou et obsolète, des règles informelles se sont développées pour combler ce vide. Dans ces règles, les positions de pouvoir sont très importantes. Pour fournir des services publics, l'Etat doit négocier avec des acteurs qui sont *de facto* plus puissants que lui. Nous allons montrer comment – dans une certaine localité à une certaine occasion – les réseaux religieux ont plus de pouvoir que l'Etat, et comment finalement l'Etat dépend de ces réseaux pour fournir des services publics (i.e. l'éducation). Cela sera développé en expliquant les tensions entre l'Etat et les réseaux religieux.

Ces constats (les 'règles informelles' et les positions de pouvoir) nous aident à interpréter les autres données relatives au secteur de l'éducation à Kikwit : les effets du projet PURUS, le fonctionnement des comités des parents, les problèmes de communication et la problématique de la viabilité des écoles. Nous finissons par décrire la perception de l'école. Celle-ci est produite à partir de l'information qualitative des parents, mais aussi par une évaluation des listes TENAFEP de 1998-1999 : une enquête des activités actuelles de ces élèves nous aide à comprendre les points de vue des différents acteurs.

### 1. La ville de Kikwit

La ville de Kikwit est située dans la province de Bandundu, à 530 Km au Sud-ouest de Kinshasa (la capitale de la RDC) et à 680 Km de Kananga, la capitale de la province voisine du Kasai occidental. Dans la typologie des villes congolaises, Kikwit est une ville secondaire. Kikwit est la capitale économique de la province de Bandundu, une province à très forte vocation agro-pastorale dans laquelle le secteur éducatif est très développé. Le commerce est l'activité économique principale de la ville.<sup>100</sup> La ville fait partie de la province éducationnelle de Bandundu 2. Il convient de préciser que la province administrative de Bandundu compte 3 provinces éducationnelles, à savoir Bandundu 1 avec pour siège la ville de Bandundu ; Bandundu 2 avec pour siège la ville de Kikwit et Bandundu 3 qui a pour siège la cité de

---

<sup>100</sup> Les limites de la ville sont largement dépassées par l'extension actuelle de la ville. Avec seulement une superficie de 92 Km<sup>2</sup> et une population flottante de près de 1.200.000 habitants (Hôtel de ville de Kikwit, 2008), soit une densité de 7.028 habitants/Km<sup>2</sup>, une extension administrative de la ville s'avère nécessaire.

Kenge.<sup>101</sup> En 2008, la ville de Kikwit a compté 357 écoles primaires et 179 écoles secondaires (Division EPSP/Bandundu 2, 2009). Le réseau catholique est le plus grand de par le nombre d'écoles.

## 2. Le financement des bâtiments éducationnels à Kikwit

Ce rapport commence avec une description détaillée de la pratique de construction des bâtiments éducationnels à Kikwit. Cette description sert de point de départ pour notre analyse du secteur de l'éducation à Kikwit.

### *Cas 1 : la construction des bâtiments éducationnels à Kikwit*

A Kikwit, et dans la province éducationnelle de Bandundu 2 en général, il y a une tradition récente de financement des bâtiments éducationnels par les parents. Cette tradition a commencé en 2004, quand l'ancienne province éducationnelle de Bandundu a été divisée en 3 nouvelles provinces : Bandundu 1, 2 et 3. Cette séparation était inspirée par une simple logique de proximité. En effet, les bureaux de la division à Bandundu étaient beaucoup trop éloignés pour une grande partie de la province. Par exemple, il faut plus d'un jour de voyage par route (en jeep) de Kikwit pour arriver à Bandundu ville. Cette distance se traduit naturellement par une communication difficile voire mauvaise entre le bureau principal et le reste de la province. La création d'une nouvelle province éducationnelle signifiait la création des nouveaux services : une nouvelle division, une nouvelle inspection, etc. Tous ces services ont besoin des bureaux, chose pour laquelle l'Etat n'avait pas prévu de finances. La division provinciale et l'inspection ont commencé dans une maison qui servait de bureaux pour les principaux responsables, les autres agents travaillaient dehors. Ils amenaient leurs propres meubles (chaises, tables, etc.). A ce moment-là, les différents acteurs principaux du secteur de l'éducation ont eu l'idée qu'une contribution des parents pouvait aider à la construction des bâtiments pour les services de la division et de l'inspection. (On se basait sur l'idée que les écoles sont légalement autorisées à demander des 'frais d'interventions ponctuelles', et la demande pour une contribution des parents était vue de la même manière.) Un groupe de réflexion composé des acteurs-clés du secteur de l'éducation de la province (le chef de division de l'EPSP (Proved), l'inspecteur provincial principal (IPP), les coordinateurs des différents réseaux conventionnés, les représentants du comité provincial de parents et des syndicalistes) a été créé. Ce groupe de réflexion a proposé un montant de 100 francs congolais par an pour chaque élève de la province de Bandundu 2, pour les années scolaires 2004-2005 et 2005-2006. Le groupe de réflexion a communiqué l'initiative au Gouverneur, qui a donné son aval. L'initiative a finalement été formalisée par une note-circulaire du Proved dans laquelle il était spécifié que tous les élèves des écoles primaires et secondaires (sauf la première année primaire) devaient contribuer pour 100 FC par an pour les années scolaires 2004-2005 et 2005-2006. En plus de cela, des assemblées générales des parents ont été organisées à différents niveaux administratifs (division et sous-division) pour communiquer l'initiative.

La construction des bâtiments a commencé en mai 2005. Les travaux étaient exécutés par les services de travaux publics et les élèves de 5<sup>ième</sup> et 6<sup>ième</sup> années des écoles organisant des études techniques, option : construction - ces derniers ont dû travailler gratuitement.

---

<sup>101</sup> La création de ces provinces prépare la décentralisation car ces 3 agglomérations qui, aujourd'hui, abritent déjà les sièges des provinces éducationnelles deviendront les Chefs lieux des nouvelles provinces, à savoir : Mai-Ndombe (Bandundu 1), Kwilu (Bandundu 2) et Kwango (Bandundu 3).

Au début, il y avait des problèmes de paiement des frais. L'argent arrivait trop lentement auprès du Comité de Gestion, après quoi une commission d'audit a été désignée. Elle s'est rendue sur le terrain pour étudier le problème. Elle s'est effectivement rendu compte qu'il y avait des problèmes de ventilation : certains chefs d'établissements et gestionnaires gardaient l'argent, sans le transférer à la hiérarchie. La commission d'audit a résolu ce problème. Ainsi, l'argent arrivait plus facilement au Comité de Gestion (les chefs d'établissements qui avaient détourné l'argent étaient punis, un coordinateur qui avait détourné de l'argent a même été relevé de ses fonctions pour détournement).

Les travaux de construction ont pris fin au mois de juin 2005, 15 mois après avoir débuté.

Après la construction des bâtiments pour la division et l'inspection à Kikwit, cette initiative a été imitée partout dans la province par les sous-divisions. Une nouvelle province éducationnelle ne signifie pas seulement une nouvelle division mais aussi des nouvelles sous-divisions. Non seulement les nouvelles sous-divisions (qui naturellement n'avaient pas encore des bâtiments) ont demandé aux parents de financer la construction des bâtiments, mais aussi la plupart des sous-divisions qui disposaient déjà des bâtiments, ont profité de cette opportunité pour demander aux parents de financer la construction des nouveaux bâtiments (comme les vieux étaient soit trop étroits, soit abimés...).

Dans la province, les contributions des parents pour la construction des bâtiments sont perçues comme un fait légitime par tous les acteurs (y compris les parents eux-mêmes). Les bâtiments de la division sont même considérés comme un symbole ; dans les mots d'un parent « la fierté de Kikwit »<sup>102</sup>. Cette légitimité et cette fierté sont les raisons majeures pour lesquelles l'initiative est copiée par les sous-divisions. Cette construction est perçue comme la conséquence logique du financement privé des écoles (primaires et secondaires), une pratique courante dans la province. En plus, cette initiative fait partie d'une histoire plus longue à Kikwit. Par exemple, quand l'université du Bandundu était fondée en 1993, tous les élèves (primaires et secondaires) ont contribué à la réhabilitation d'un bâtiment de l'université (et non seulement les élèves, mais également les églises, les hommes d'affaires ont fourni une contribution).

La raison principale de la réussite du financement privé des bâtiments est que, dès le début, tous les acteurs-clés ont été associés à l'initiative. Réseaux religieux, agents étatiques, parents, etc. étaient invités et consultés. Et quand il y avait des difficultés, une commission d'audit (qui était de nouveau composée de tous les acteurs-clés) a été mise sur pied pour résoudre les problèmes. L'importance de ce caractère inclusif est illustré par l'exemple suivant, i.e. le financement des bâtiments de l'inspection de pool (= inspection de sous-division) à Masimanimba.

### *Cas 2 : Le conflit autour de la construction des bâtiments à Masimanimba*

Une bonne étude de cas est la construction des bâtiments de l'inspection dans la sous-division de Masimanimba. Dans cette sous-division, il n'y avait pas de bâtiments pour l'inspection (de pool), raison pour laquelle l'inspecteur de pool et l'administrateur du territoire ont pris la décision de demander des contributions aux parents. Ils ont obligé les écoles à contribuer pour la construction des bâtiments ; et les inspecteurs étaient sûrs que les écoles paieraient. Malheureusement, le réseau catholique a refusé de contribuer pour la simple raison qu'il

<sup>102</sup> Entretien parent Kikwit 18-06-09.

n'était pas représenté dans le comité de gestion de cette initiative.<sup>103</sup> Comme le réseau catholique est l'acteur principal dans le territoire de Masiminimba (60% des écoles publiques sont catholiques), il était impossible que l'initiative aboutisse : aucune école catholique ne voulait contribuer. Selon le coordinateur catholique, l'Etat a bloqué les fiches d'examens de TENAFEP et de l'examen d'Etat comme contre-mesure. A ce point, différents acteurs politiques sont intervenus pour débloquer la situation : le réseau catholique a reçu les fiches d'examens, mais a toujours refusé de payer pour les bâtiments. Cette situation est restée bloquée pendant quelques temps, jusqu'au moment où un nouveau administrateur du territoire est arrivé. Cet administrateur a repris l'initiative en suivant 'les règles du jeu' qui étaient définies par la construction des bâtiments de la division à Kikwit – cette logique est maintenant suivie par toutes les sous-divisions : le comité de gestion de sous-division (ou 'comité local') composé de tous les acteurs-clés du secteur prend l'initiative de financer les bâtiments. Il demande l'autorisation au Gouverneur et le Chef de division désigne un comité de gestion, dans lequel on trouve les différents représentants des réseaux religieux, le sous-proved, l'inspecteur de pool, et le représentant des parents.

Cet exemple montre trois choses qui vont être discutées en détail dans les sections suivantes : l'importance du pouvoir et des 'normes pratiques', la négociation continue autour des services publics et les tensions entre l'Etat et les réseaux religieux.

### 3. Pouvoir et 'normes pratiques'

Cet exemple montre l'importance du pouvoir et des 'normes pratiques' (Olivier de Sardan 2008). Le financement des bâtiments souffre des mêmes problèmes que le financement 'privatisé' du secteur de l'éducation en général : le cadre légal pour réguler ces pratiques est insuffisant. Tous les arrangements *ad hoc* entre les enseignants, les parents, les représentants locaux de l'Etat et les réseaux religieux ne sont pas couverts par une réglementation récente et adaptée. Deux choses, liées entre elles, apparaissent dans cet exemple : premièrement, l'existence de normes pratiques. Cela est important non seulement pour cet exemple, mais pour le secteur éducationnel congolais, qui est caractérisé par un cadre légal flou et obsolète. Dans cette situation – où il y a un 'vide' légal –, au lieu de suivre des règles formelles, des 'normes pratiques' se sont développées. Dans le cas précédemment décrit, le financement des bâtiments de la division à Kikwit sert de point de référence, comme *blueprint/template* dans lequel les 'règles du jeu' se sont formulées. Concrètement, une règle fondamentale (informelle – 'norme pratique') pour le financement des bâtiments de l'éducation est l'inclusion de tous les acteurs-clés dans l'initiative. Comme un inspecteur le disait « l'incorporation de tous ces acteurs n'est pas obligatoire légalement, mais c'est nécessaire pour l'entente »<sup>104</sup>. Deuxièmement, cette remarque nous conduit au deuxième point important : dans ce cas, cette règle est soutenue par des positions de pouvoir. Le territoire de Masimanimba est un bon exemple pour le secteur éducationnel congolais : 60% des écoles du territoire de Masimanimba appartiennent au réseau catholique, les 40% restant sont divisés entre les réseaux kimbanguiste, protestant et étatique. En bref, l'Etat n'est pas l'acteur le plus puissant dans ce territoire. Si l'Etat veut organiser le secteur de l'éducation, il est *obligé* de négocier avec le réseau catholique : c'était une erreur de l'inspecteur et de l'administrateur de ne pas inclure les représentants du réseau catholique (et d'autres religions) dans le comité de gestion. Dans toutes les autres sous-divisions, on a strictement suivi ces règles informelles. Ces règles du jeu, ou normes pratiques, ont été répétées et accentuées dans des réunions très

<sup>103</sup> Selon certaines opinions cyniques, la coordination a bloqué cette initiative parce qu'elle ne pouvait pas 'profiter' (et bénéficier des sommes à répartir) au sein du comité de gestion.

<sup>104</sup> Entretien inspecteur Kikwit, 16-06-09.

importantes comme la Promotion Scolaire (tenue à Idiofa en avril 2009) ou les Etats Généraux (à Bandundu-ville en janvier 2008). Dans ces événements, tous les acteurs majeurs ont explicitement proposé le financement des bâtiments par les parents comme solution aux problèmes de construction ; en d'autres mots, ils ont développé plus – ou formalisé – cette pratique. En communiquant cela ensemble sur ces plateformes communes, les acteurs majeurs (étatiques et non-étatiques) ont aussi développé la norme pratique dans laquelle tous les acteurs majeurs doivent être inclus.

En quoi cet exemple nous informe sur la position des parents ? Cette position est plutôt mixte. D'une part, ils n'ont pas de choix que de contribuer : les élèves dont les parents ne veulent – ou ne peuvent – pas contribuer financièrement sont exclus de l'école. Comme Prud'homme l'affirme, ce genre de contributions peut être considéré comme une taxe informelle, qu'il définit comme 'des moyens non-formels utilisés pour financer la provision des biens et services publics' (Prud'homme 1992 : 2).<sup>105</sup> Dans ce contexte, Verhaghe et Dendura (2007: 11) disent que « En l'absence de directives claires sur les montants exigibles des parents d'élèves et sans mode de participation des parents d'élèves aux décisions, le système actuel ne donne pas les capacités de contrôle et de choix aux bénéficiaires et ne s'inscrit pas dans une logique de lutte contre la pauvreté. Les coûts sont subis ou ne peuvent être supportés et dans ce cas, les élèves quittent l'établissement scolaire. » D'autre part, les parents étant impliqués dès le début de l'initiative de manière transparente, ils ont été consultés pour la fixation du prix et dans le comité de gestion. En plus, l'exemple suivant montre que les parents ont tout de même quelques parcelles de pouvoir.

### *Cas 3 : La construction des bâtiments de la division à Kenge*

A Kenge, le siège de la province éducationnelle de Bandundu 3, l'exemple de Kikwit (Bandundu 2) a été suivi : on a pris l'initiative de financer la construction des bâtiments de la division par des contributions des parents. Un comité de gestion avec des acteurs majeurs était désigné pour gérer les opérations de construction. Néanmoins, le comité de gestion a détourné les contributions des parents. Après cela, tous ces acteurs ont été renvoyés du comité et de leurs postes (comme par exemple le Proved). Les parents ont alors refusé de continuer à contribuer à la construction des bâtiments de la division. Comme il n'y avait plus de moyens pour financer les bâtiments, la division a décidé de financer les travaux en prenant une partie des salaires des enseignants : deux fois 200 FC étaient prélevés du salaire des enseignants. Les enseignants ont fini par manifester dans les rues de Kenge pour protester contre cette mesure. Dès lors, on a arrêté de financer la construction par les salaires des enseignants : le Gouverneur est intervenu pour financer les bâtiments.

Cet exemple montre qu'il n'y a pas de règles fixes autour de ces initiatives, que tout se développe en négociant entre tous les acteurs. Cet exemple montre en même temps que dans ces négociations, les parents – et les enseignants – ont quand même quelque pouvoir. En réaction aux abus du pouvoir hiérarchique, l'action collective (des parents et des enseignants) peut influencer la situation. Mais cela reste imprévisible, et se joue au cas par cas. Ce thème, relatif à la négociation continue des règles, nous amène au point suivant.

---

<sup>105</sup> Le paradoxe est que sans la 'privatisation' des positions publiques officielles, les services publics ne pouvaient pas fonctionner, parce que l'état (l'institution publique) n'a pas les moyens publics pour fonctionner. Dans ce cas, il n'y aurait pas de bâtiments pour les services éducationnels.



#### 4. Les services publics négociés ?

Les ‘règles informelles’ nous amènent à des constats plus larges selon lesquels l’Etat n’est pas le seul acteur qui délivre des services publics et ceux-ci sont ‘à négocier’. Ce constat n’est pas nouveau : les services publics – et politiques en général – ne sont pas seulement définis et mis en œuvre par l’Etat seul, mais par une multitude d’acteurs étatiques et non-étatiques qui sont dans un processus de négociation continu pour fournir ces services (Bierschenk et Olivier De Sardan 1997, 2003). Néanmoins, il est frappant, et exemplaire pour le secteur d’éducation congolais en général, que l’Etat a perdu son pouvoir ultime de régulation. Cela est clairement illustré par l’exemple des constructions des bâtiments à Masimanimba. Dans ce cas, le réseau catholique a refusé de contribuer dans une initiative qui a été décidée unilatéralement par deux acteurs étatiques (l’inspecteur de pool et l’administrateur du territoire). En théorie, on pourrait dire que l’Etat, comme ‘pouvoir organisateur’ du secteur de l’éducation, a le pouvoir (final) de prendre ce genre d’initiatives, mais le réseau catholique a refusé de suivre l’initiative.

Iqbal et Starr (2008) se basent sur un rapport de DFID (2005) pour analyser ce qu’ils appellent ‘l’Etat failli’. Encore que nous n’utilisons pas ce terme (‘Etat failli’), le rapport introduit une distinction importante : celle entre la ‘capacité’ et ‘volonté’ à fournir des services publics. Un Etat peut manquer la capacité pour fournir des services publics, mais peut toujours avoir la volonté pour faire cela. Cette distinction entre la ‘capacité’ et la ‘volonté’ est importante pour comprendre les dynamiques dans les services publics en R.D. Congo. Ce papier montre que malgré que l’Etat manque la capacité pour fournir des services publics, ces derniers continuent à être organisés : il y a toujours la volonté de fournir des services – certainement dans le cas de l’éducation – mais, l’Etat manque de capacité. Ces deux concepts – de volonté et de capacité – sont le fil rouge dans les événements qui sont décrits dans ce papier. Ce manque de capacité signifie que l’Etat dépend des autres acteurs non-étatiques pour fournir des services publics. En d’autres mots, la privatisation de l’Etat et des services publics ne résulte pas d’une stratégie intentionnelle de ce dernier pour se maintenir mais des logiques de nombreux acteurs face à un Etat défaillant (Hibou 1999:12). L’Etat est forcé de négocier avec ces nombreux acteurs non-étatiques (qui peuvent être plus puissants que lui). A nos yeux, le terme d’‘Etat en faillite’ est un terme qui n’est pas approprié, parce que les services publics continuent à être fournis, mais en négociant avec d’autres acteurs. Pour cette raison on utilise ici le terme ‘services publics négociés’.

#### 5. Les tensions entre l’Etat et les réseaux religieux

Ces deux premiers constats – l’importance des normes pratiques et ‘l’Etat à négocier’ - serviront comme thèmes principaux dans le reste du texte et nous aideront à interpréter le troisième constat : l’exemple du conflit à Masimanimba montre les relations tendues entre l’Etat et les réseaux religieux. Ces relations tendues et leurs implications pour la provision des services publics (l’éducation) sont expliquées dans cette partie.

Une chose est palpable et claire à Kikwit, c’est la tension entre l’Etat et les réseaux religieux. Il y a une tension permanente dans laquelle l’Etat a l’impression que les réseaux religieux ne respectent pas ses décisions ; et les réseaux religieux ont l’impression que l’Etat veut directement forcer leur volonté. Cette relation difficile doit être comprise dans le contexte

d'un cadre législatif flou et obsolète. La Convention de 1977 règle les relations entre l'Etat et l'église (les réseaux conventionnés), mais ce cadre est insuffisant. Comme Mrcic-Garac (2007 : 35) remarque « La convention n'est pas claire concernant la propriété des écoles, la limite des compétences des représentants légaux, des coordinateurs et des conseillers d'enseignement. Elle ne permet pas de déterminer les responsabilités et les obligations des parties concernant la gestion des fonds et la gestion de la carrière des enseignants et des chefs d'établissements ». Cette situation crée beaucoup de tensions sur le terrain (elles sont présentées dans cette section). Commençons par un nouvel exemple qui illustre les tensions entre les deux parties.

#### *Cas 4 : Le conflit autour de la réhabilitation des 2 coordinateurs*

A Kikwit, deux réseaux protestants ont renvoyé leurs coordinateurs, pour des raisons de mauvaise gestion. Comme les coordinateurs sont des agents de l'Etat (l'Etat est le pouvoir organisateur et les coordinateurs sont payés par lui), ils se sont plaints auprès du Gouverneur qui a jugé que leur révocation était irrégulière. Il les a réhabilités. Par contre, les réseaux ont refusé de reprendre ces deux coordinateurs. Cet exemple montre les limites du pouvoir de l'Etat. En théorie, les réseaux conventionnés doivent respecter cette décision (et donc l'Etat comme 'pouvoir organisateur'), mais en pratique, ils ont refusé d'appliquer la décision – et ils refusent donc la position de l'Etat comme 'pouvoir organisateur'. Toutefois, l'Etat essaie d'utiliser d'autres moyens de pression : concrètement pour ces deux réseaux protestants, la division ne paie plus les salaires des enseignants aux coordinations (qui à leur tour devraient payer leurs enseignants), mais directement aux enseignants. La différence est que les réseaux conventionnés ne peuvent plus retirer une partie du salaire : surtout dans les réseaux protestants, il y a une pratique où la coordination retire une partie du salaire des enseignants pour l'église – chez les Protestants, cette ponction s'appelle la 'dîme' (Verhaghe 2007). Bien que l'état a interdit cette mesure par arrêté ministériel, c'est toujours une pratique courante<sup>106</sup>. Avec la paie directe des enseignants, cette pratique n'est plus possible. Néanmoins, cette pression sur les réseaux n'a pas donné des résultats : les deux coordinateurs ne sont toujours pas réhabilités.

Cet exemple illustre la relation difficile entre l'Etat et les réseaux religieux : chacun se base sur une interprétation différente de la Convention. L'Etat se considère 'pouvoir organisateur' et les réseaux religieux se basent sur leur autonomie en tant que réseaux. Un coordinateur explique, plutôt de manière provocatrice : « Dans un village, il y a un chef, il ne peut pas y être plusieurs chefs. (...) On doit aller vers l'autonomie ! Parce que maintenant, c'est l'Etat qui nous paie, et nous avons trop de problèmes comme ça ! »<sup>107</sup>

Cet exemple montre aussi les différents niveaux de pouvoir de l'Etat : l'Etat est parfaitement au courant des pratiques illégales des réseaux. Par exemple, les agents de l'Etat savent que certains réseaux retirent une partie des salaires des enseignants pour l'église. Cette illégalité est néanmoins tolérée. C'est seulement dans des confrontations plus sérieuses – comme celle-ci – que la situation illégale (retrait d'un certain montant du salaire d'un enseignant à la source) est *définie* comme illégale par l'Etat. Ce mouvement (une situation qui est largement tolérée devient tout à coup illégale) est utilisé pour faire pression sur le réseau. En d'autres mots, en qualifiant cet acte comme illégal, l'Etat essaie de rétablir son pouvoir sur un autre terrain – la réhabilitation des deux coordinateurs.

<sup>106</sup> Souvent, la coordination fait signer un document par l'enseignant pour 'légaliser' le ponction. Pendant nos entretiens, les coordinateurs Protestants étaient très ouverts sur cette pratique.

<sup>107</sup> Entretien coordinateur religieux, Kikwit, 31-10-08

Ce cas n'est pas unique : il y a beaucoup de situations *de facto* illégales mais qui sont tolérées par l'Etat. Pour comprendre cela, on peut de nouveau s'appuyer sur les concepts de 'capacité' et 'volonté'. Premièrement, l'Etat n'a pas la capacité de fournir des services publics (i.e. l'éducation) et doit, pour cette raison, s'appuyer sur des pratiques qui sont, en théorie, illégales. Par exemple, la prime de motivation a été interdite par l'Etat national en 2005, mais elle est une pratique générale, et tolérée, à Kikwit : l'Etat n'a pas la capacité de payer pour tout le secteur ; et c'est la seule option pour faire fonctionner l'école.<sup>108</sup> Pour cette raison, il est difficile de mettre en pratique les textes légaux. Dans ce contexte, un gestionnaire (étatique) dit que « Les circulaires du Proved ne sont pas suivies sur le terrain. On se moque de nous dans les écoles ! On a des lois, mais pas les moyens d'en faire le suivi ! »<sup>109</sup> Ceci est répété par un coordinateur, qui dit que « On essaie de faire respecter les instructions. Mais c'est impossible de respecter toutes les instructions, autrement il n'y a pas d'éducation dans ce pays ! »<sup>110</sup>

Deuxièmement, la volonté de fournir un service public (l'éducation) est plus grande que la volonté de (faire) respecter la loi. Cette remarque sert de cadre général pour interpréter la situation, et les événements qui se passent sur le terrain. Par exemple, comme indiqué plus haut, les agents des services étatiques sont au courant de la pratique par laquelle les réseaux religieux ponctionnent une partie du salaire des enseignants. Informé de cette pratique illégale, l'Etat a pris des sanctions contre certains acteurs, mais pas contre tous et pas de manière trop sévère ; tout le monde sait que cette pratique illégale continue. Comment peut-on expliquer cela ? Comme on vient d'expliquer, l'Etat n'a pas la capacité d'organiser le secteur de l'éducation, et une attitude trop conflictuelle avec les réseaux religieux ne servirait pas l'organisation du secteur. Les relations sont déjà tendues, et les partenaires sont dans un équilibre fragile. En bref, l'Etat évite la confrontation avec les réseaux le plus que possible parce qu'il dépend, en réalité, de ces réseaux (pour le fonctionnement du secteur) et, en conséquence, il a un pouvoir limité. Son pouvoir est seulement utilisé dans des confrontations sérieuses ; mais au même moment, ces confrontations montrent le pouvoir limité de l'Etat : les réseaux refusent simplement d'obéir à l'Etat.

Une manifestation claire des tensions entre l'église et l'Etat se retrouve dans les tensions entre les conseillers pédagogiques et les inspecteurs. Les inspecteurs contrôlent l'organisation pratique et le déroulement des enseignements (de la préparation à la dispensation effective des cours), les finances, les aspects pédagogiques et didactiques etc. Les conseillers pédagogiques travaillent pour les réseaux religieux : ils ont pour mission de veiller, entre autres, à l'application des principes fondamentaux de la communauté ecclésiastique au niveau des écoles du réseau. Il y a souvent de fortes divergences de vues entre les deux catégories d'acteurs. Cela se manifeste déjà très clairement dans le discours des différents acteurs : par exemple, au cours de nos entretiens avec les représentants haut placés du réseau catholique, on a toujours remarqué un discours fortement négatif contre l'Etat en général, et contre les

<sup>108</sup> Comme Mrcic-Garac (2007 : 20) explique : « En 2004, conscients de l'essoufflement des parents et de la perversion du système de la prime de motivation (les enfants qui ne peuvent pas payer sont chassés des écoles), les évêques du Congo décident d'y mettre fin dans le réseau catholique. Suivant l'Église, le MEPSA a pris un arrêté interdisant la perception de la prime et des frais de fonctionnement par les gestionnaires de toutes les écoles publiques. Cette mesure « juste » et « salutaire » n'a cependant eu aucune portée significative dans un contexte où l'État n'était pas prêt à assumer ses engagements. » Ceci est aussi le cas à Kikwit, où les parents continuent à payer pour les enseignants.

<sup>109</sup> Entretien gestionnaire, Kikwit, 23-05-08.

<sup>110</sup> Entretien coordinateur religieux, Kikwit, 26-02-09

inspecteurs, en particulier.<sup>111</sup> Les inspecteurs sont perçus comme les principaux agents qui veulent saboter la Convention. Comme indiqué ci-dessus, ces tensions se situent surtout dans le domaine de la gestion de la carrière des enseignants et des chefs d'établissements. Il y a une zone grise dans la limite des compétences des deux parties. Par exemple, il y a eu des cas où un inspecteur avait renvoyé un chef d'établissement. Un inspecteur n'a pas cette autorité : un inspecteur ne peut pas ouvrir et clôturer un dossier (en décidant de renvoyer quelqu'un). Un inspecteur a le droit de prendre des actions disciplinaires, mais ne peut pas clôturer un dossier : ce travail doit être fait par la coordination. Les actions des inspecteurs sont souvent très contestées par les réseaux religieux.

Dans les tensions entre l'Etat et les réseaux religieux, un autre problème est que pas tout les acteurs sont au courant des règles spécifiques de la Convention ; mais ils se laissent guider par des attitudes très négatives vis-à-vis de l'autre partie. Ceci qui conduit à des relations même plus antagonistes. L'exemple suivant en est une bonne illustration.

#### *Cas 5 : La visite des inspecteurs dans une école catholique*

Dans une école catholique, le chef d'établissement a refusé de recevoir les inspecteurs, en disant que l'inspecteur doit, au préalable, passer par la coordination (comme la relation entre les écoles et l'Etat se passe par le réseau religieux). Les inspecteurs sont revenus à l'école accompagnés avec l'inspecteur principal et le Provéd, et le chef d'établissement a toujours refusé de les recevoir. Après cela, ils sont tous allés chez le coordinateur, qui a obligé le chef d'établissement à recevoir les inspecteurs.

Le chef d'établissement a clairement interprété la Convention de manière trop rigide, mais ce cas – qui n'est pas unique – montre les tensions manifestes entre l'Etat et les réseaux, et montre comment différentes interprétations de la Convention sont possibles.<sup>112</sup> A travers des cas pareils, les inspecteurs sont perçus comme des 'symboles' des tensions entre l'église et l'Etat. Pour le chef d'établissement, ce n'est pas seulement un cas de mauvaise information, mais aussi le reflet d'une situation dans laquelle les écoles des réseaux conventionnés considèrent la hiérarchie religieuse comme la hiérarchie la plus importante.

## 6. Les écoles

Après avoir décrit la situation plutôt globalement, analysons maintenant la situation dans les écoles-mêmes.

### 6.1 La gestion des écoles

D'abord, la mesure de la réélection du comité de parents a été suivie dans toutes les écoles. Et, dans certaines écoles, les choses ont réellement marché. Par exemple, dans une école, la mise en place du nouveau comité a permis de négocier dans un climat apaisé. L'ancien comité

---

<sup>111</sup> Par exemple, un coordinateur nous disait « On est en conflit continu avec les inspecteurs! Nous demandons quelque chose aux écoles, et les inspecteurs leurs demandent de faire quelque chose d'autre. Ils ne suivent pas la convention ! »

<sup>112</sup> Ceci n'est pas nécessairement négatif : dans la situation actuelle (d'un cadre légal insuffisant et opaque), un certain degré de 'flexibilité' peut aider à résoudre des problèmes, par exemple dans les cas où il n'y a pas de législation (on a montré plus haut qu'il y a un certain 'vide légal'). De l'autre côté, cette 'multi-interprétation' peut créer des conflits, comme le cas au-dessus.

n'arrivait plus à faire l'unanimité. Les parents l'accusaient d'être toujours favorable à la direction de l'école, dont le chef d'établissement a été muté. Ce directeur était accusé d'immobilisme. Les parents estimaient que le directeur n'apportait plus grand-chose à leur école. Le directeur était devenu un obstacle au bon fonctionnement selon les parents. Ils ont obtenu sa mutation.

Sur le fonctionnement général du comité de parents, on a rencontré des cas mixtes. Certains comités fonctionnent très bien, d'autres non. Beaucoup dépend de la personnalité et du comportement des membres du comité. Dans beaucoup d'écoles, il y a une tendance de la direction de l'école à s'immiscer dans les affaires du COPA. Par exemple, le directeur cherche à se servir du COPA pour convaincre les parents à obtenir toujours plus d'argent ou pour augmenter les frais d'intervention ponctuelle. C'est pour cela qu'il faut une forte personnalité du président et des autres membres du COPA pour ne pas céder, sans froisser toutefois le directeur sinon l'éclatement d'un conflit ouvert au sommet risquerait de compromettre le bon fonctionnement de l'institution. Les membres ne doivent pas seulement avoir de fortes personnalités, il est aussi nécessaire que ces membres soient bien informés de leurs droits. Dans des comités sans personnalités fortes, qui ne connaissent pas leurs droits, il est plus facile pour la direction d'intervenir et de contrôler.<sup>113</sup> Dans ces cas, le véritable rôle du comité est limité à, par exemple, aider à la construction des bâtiments. Dans une des écoles, le COPA a construit les toilettes pour les enseignants. Dans d'autres cas, le COPA et la direction de l'école agissent en véritables partenaires : ils étaient, par exemple, très impliqués dans les négociations sur les frais scolaires. Quand le comité de parents fonctionne bien, il peut servir comme plateforme d'arbitrage entre parents ordinaires et l'école, par exemple pour des conflits sur certaines punitions jugées excessives que les enseignants infligent aux enfants. Dans une école spécifique, un enseignant, pour un retard de 5 minutes, est allé jusqu'à renvoyer un élève pour toute une journée de cours. Saisis de la situation, les parents de l'élève se sont plaints auprès de la direction de l'école qui avait tendance à soutenir l'enseignant. Sans mettre en cause le principe de la punition, le Président du comité des parents est vite arrivé à trouver un moyen terme : demander à l'élève de sarcler un certain espace dans la cour de l'école.

On peut conclure la même chose pour le comité de gestion – son fonctionnement dépend grandement de la personnalité des membres – mais la situation est plus négative : les comités de gestion sont le plus souvent dominés par le chef d'établissement.

L'opacité qui s'ensuit apparaît dans la gestion des frais scolaires. Dans certaines écoles, on a un système d'exonération qui demeure très secret : certaines catégories bénéficient des exceptions pour payer les frais scolaires, mais les parents ne sont pas au courant de cette pratique. Par exemple, dans une école, les enseignants et les membres du bureau du comité des parents payent la moitié du prix ordinaire. Seuls les bénéficiaires sont au courant de cette pratique. Dans d'autres écoles, les parents qui ont plusieurs enfants ne payent pas pour le 4<sup>e</sup> enfant. Ceci est une façon d'encourager certains parents à scolariser plusieurs enfants dans la même école.

Un constat pareil – sur la gestion des fonds – peut être fait pour le fonds Purus : au travers de notre recherche, il est clair que, malgré que l'argent est géré par le conseil de gestion – le chef d'établissement ne gère pas seul – il ne faut pas se tromper : le chef d'établissement est le vrai patron de tous les fonds qui arrivent effectivement dans la caisse de l'école. Il tire les ficelles

---

<sup>113</sup> Ceci n'est pas seulement le cas au Congo, mais semble être une pratique plutôt généralisée. Cf. Titeca and Prinsen (2008).



et il fait nommer, pour ne pas dire, il nomme les collaborateurs en complicité avec les différents partenaires (parents, syndicats etc.). De plus, il est le garant des intérêts des gestionnaires (coordination, sous-division etc.) qui garantissent sa survie à la tête de l'établissement. Ainsi, il subit plusieurs pressions d'en bas et d'en haut. Sa capacité à 'satisfaire' (les uns et les autres) préside à la décision de son maintien ou pas à ce poste. L'exemple qu'on peut citer concerne le rapport des inspecteurs qui traite certains chefs de 'ne pas être collaborant' : les directeurs sont sous forte pression des inspecteurs, qui demandent des 'frais informelles' pour leurs services. Ne pas payer ses frais est un grand risque pour les directeurs et leurs institutions.

A propos de la façon dont les fonds Purus sont dépensés, nos recherches (dans 23 écoles) ont montré que la grande majorité a respecté les priorités explicitées dans le document. Une difficulté est que, comme dit ci-dessus, le chef d'établissement monopolise la chaîne de dépenses. Une autre difficulté est que la plupart des écoles n'affichent pas le montant des fonds reçus. Cependant, les dépenses effectuées sont souvent, si pas toujours, bien justifiées. La différence avec les zones rurales peut s'expliquer par le fait qu'en ville, les inspecteurs contrôlent plus facilement les écoles à cause de la proximité.

Un autre problème avec le fonds Purus est la possibilité d'autres affectations tout aussi prioritaires – i.e. le problème '*fungibility*'. Pour les écoles déjà bien équipées, les fonds Purus ont servi à se procurer d'autres biens sans se faire repérer par les donateurs. Ce cas concerne la plupart des anciennes écoles catholiques et protestantes.

Un autre problème rencontré concerne, dans quelques écoles, les médicaments qui sont achetés : ils sont non seulement utilisés pour les élèves, mais dépannent tout le monde car même les membres de famille des enseignants en bénéficient.

En plus, tous les acteurs estiment que l'argent versé ne suffit pas. Cela se remarque à plusieurs niveaux : les écoles – et surtout les grandes écoles – pensent que le montant versé est beaucoup trop faible. Les enseignants, et surtout les gestionnaires, se plaignent qu'ils ne reçoivent rien de ces fonds et qu'ils ont aussi besoin des frais de fonctionnement. Cette situation résulte d'une forte 'jalousie'. Un coordinateur nous a révélé que les gestionnaires n'ayant rien reçu lorgnent souvent du côté des écoles. Ainsi, ils attendent souvent un 'geste' des chefs d'établissements. Et les chefs d'établissements qui les oublient sont mal vus par eux. En d'autres termes, il y a une pression informelle sur les chefs d'établissements pour partager une partie du fonds PURUS. Comme ce coordinateur nous expliquait :

*“[Question] : quelle est votre difficulté principale?”*

*[Réponse] : Nous sommes mal (sous) payés! Par exemple, moi je suis un coordinateur, et le montant de mon salaire est inférieur à 50 euros. Je n'ai pas de moyens de transport, et pas de frais de fonctionnement ! Je n'ai pas d'argent pour acheter du papier, rien !*

*[Question :] D'où viennent vos frais de fonctionnement alors ?*

*[Réponse :] On trouve des façons informelles pour ça. Par exemple, nous obligeons, à l'informel, les chefs d'établissements à nous donner quelque chose de l'argent de la Banque Mondiale. Il y en a ceux qui refusent, parce que nous demandons à l'informel, mais ça peut créer des problèmes pour eux. Mais il y en a d'autres qui nous donnent quelque chose. »<sup>114</sup>*

Quoiqu'un seul coordinateur nous ait avoué demander une part des frais versés dans le cadre du projet PURUS, selon d'autres acteurs, cette pratique est commune aux coordinateurs. Elle

<sup>114</sup> Entretien coordinateur, Kikwit, 30-10-08.



se fait de façon cachée, parce qu'elle est strictement illégale : les coordinateurs ne peuvent pas en parler ouvertement car ils savent bien que ces fonds ont une affectation bien précise.

Ceci nous dit aussi quelque chose sur la pression hiérarchique. Les chefs d'établissement se plaignent de la forte pression hiérarchique qui s'exerce sur eux pour les contributions pour les bâtiments de la sous-division : le montant des frais relatifs aux élèves qui n'ont pas payé est retiré des salaires des chefs d'établissements. A leur tour, les chefs d'établissements et les enseignants font pression sur les parents.

Enfin, on peut faire quelques remarques sur la position des parents dans les écoles. En discutant du financement des bâtiments des services éducationnels, on a montré comment leur position est plutôt mixte : d'une part, ils n'ont pas d'autre choix que celui de contribuer - leurs contributions pouvant être vues comme une 'taxe informelle' (Prud'homme 1992). D'autre part, ils ont tout de même quelque pouvoir, ce qui a été illustré par leur refus de financer les bâtiments à Kenge (cas 3). Mais cette négociation, cette expression de leur pouvoir, reste imprévisible, et se fait au cas par cas. Que peut-on dire maintenant sur la position des parents dans les écoles ? On a montré en haut comment le fonctionnement des comités de parents est plutôt 'mixte' ; mais quand ils fonctionnent bien, ils peuvent servir comme plateforme d'arbitrage entre parents ordinaires et l'école. On a aussi rencontré quelques instances où les parents ont montré qu'ils possèdent une part de pouvoir pour contester des décisions.

#### *Cas 6 : La grève des enseignants et la chaîne humaine des parents*

Au début de l'année scolaire 2008-2009, il y a eu une longue grève des enseignants, qui ont refusé de reprendre leur travail : ils voulaient que le Gouvernement respecte les accords de Mbudi.<sup>115</sup> A Kikwit, cette grève a duré plus longtemps que dans le reste du pays. A la fin du mois d'octobre 2008, certains enseignants ont repris le travail. Les autres enseignants n'étaient pas d'accord avec eux, et ils ont décidé d'aller frapper les enseignants qui avaient repris le travail dans leurs écoles, et aussi les élèves qui seraient en train de suivre leurs enseignements. Les parents ont protesté contre ces actions en formant une chaîne humaine, pour protéger leurs enfants et les enseignants, pour protéger l'éducation de leurs enfants.

#### *Cas 7 : La démission du président du comité de parents*

Parfois, il arrive qu'un chef d'établissement ou un autre membre du comité de gestion agisse négativement par rapport aux intérêts de l'école. A ce moment, des actions sont envisagées. Par exemple, dans une école, le président du Comité de parents voulait se soustraire à l'obligation de payer les frais scolaires pour ses enfants, du fait de ses responsabilités de président du COPA. Il a été déchu par une assemblée extraordinaire des parents, parce que son comportement avait été considéré nuisible à l'école.

Ces exemples ne peuvent pas être généralisés, mais ils confirment quand même ce qu'on a vu pour le financement des bâtiments des services éducationnels, i.e. que, dans les négociations dans l'arène d'éducation, les parents peuvent avoir quelque pouvoir collectif. Mais, il n'y a pas de règles fixes, et cela reste imprévisible, et c'est au cas par cas.

---

<sup>115</sup> « L'accord de Mbudi, appelé aussi « contrat social de l'innovation » a été signé le 12 février 2004 entre le Gouvernement, les syndicats de l'administration publique et interprofessionnels. Il prévoyait une augmentation salariale conséquente par paliers au bénéfice des fonctionnaires publics. Néanmoins, les implications budgétaires de cet accord n'ont pas été intégrées lors de l'élaboration du budget 2005. Cet accord prévoyait un salaire de 208\$ pour l'enseignant le moins gradé alors qu'à cette époque le salaire, s'il était payé, tournait autour de 10\$. » (Mrsic-Garac 2007 : 20).

## 6.2 Problèmes de communication

Il y a un retard dans la transmission d'information à cause des distances vastes : la communication avec le chef-lieu de la province, la ville de Bandundu, est très difficile. Cette ville est très excentrée, dans la partie nord de la province de Bandundu. Ceci fait que les décisions prises à Bandundu parviennent avec retard à Kikwit : des messages peuvent prendre une semaine pour arriver à Kikwit, et de Kikwit, le message doit être distribué aux autres destinations. Entre Kikwit et les localités du fin fond de la province, le délai de transmission de messages est long ; cela prend plus d'un mois au moins. Par exemple, les écoles situées à plus de 400 Km de Kikwit, du côté de Kahemba n'ont reçu le calendrier scolaire qu'en fin octobre 2008 au lieu de début septembre 2008. En autres mots, ces distances sont un problème majeur pour la 'capacité' de l'Etat : les messages arrivent trop tard, et ces distances signifient qu'il y a aussi absence de suivi de la part des autorités supérieures.<sup>116</sup>

Le Ministre de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) est basé à Bandundu-ville, qui est, comme on vient d'expliquer, éloigné de Kikwit. Le Ministre répercute la politique du Gouvernement provincial au niveau de son secteur (par exemple l'Arrêté du Gouverneur relatif à la fixation des frais scolaires dont il signe la ventilation, les différents messages et les instructions etc.). De création récente, le poste de Ministre provincial ne donne aucun effet à Kikwit. Bien au contraire, on a assisté à un conflit de compétences en 2007 entre le Ministre provincial d'un côté et le Proved et l'IPP de l'autre. Par exemple, dans le cadre de cette lutte, le Ministre provincial avait suspendu ces deux responsables. Ils ont été réhabilités par le Ministre national qui les a nommés. Cette décision d'un Ministre du Gouvernement central a fragilisé la position du Ministre provincial et a renforcé le Proved et l'IPP qui se sont sentis protégés malgré l'ordre qui leur avait été donné de se soumettre, désormais, au Ministre provincial. En toile de fond, le Ministre provincial, en tant que chef du secteur, a sous sa gestion des fonctionnaires qu'il ne nomme pas. De fait ceux-ci ne se sentent pas liés à une autorité, de création récente, qui ne peut pas les sanctionner. Au fond, le Ministre provincial voulait exercer son pouvoir constitutionnel, lequel diminue les prérogatives du Proved et de l'IPP.

## 6.3 L'école et la société politique

Les écoles ne peuvent pas être analysées de manière apolitique : pour mieux comprendre la gestion des écoles, il faut les analyser en relation avec la société politique. La viabilité des écoles est un bon exemple pour illustrer cette relation.

En théorie, les classes viables doivent compter entre 26 et 55 élèves, avoir du bon matériel (bâtiments en bon état, bancs de bonne qualité, ouvrages scolaires disponibles, récents et conformes au programme scolaire, etc.) et une bonne qualité du personnel enseignant et ouvrier.<sup>117</sup> Mais, dans l'arrière-pays de la ville de Kikwit, beaucoup d'écoles font fonctionner des classes sous peuplées dans le seul objectif de faire plaisir soit aux parents, soit à un politicien originaire du coin qui cherche à montrer sa grande influence au travers de la protection qu'il offre à l'institution. Par protection, il faut entendre les démarches menées par le député ou tout autre politicien du coin en vue de la mécanisation rapide du personnel et de l'obtention des différents documents officiels. Des classes sous-peuplées posent beaucoup de

<sup>116</sup> Ceci est aussi lié au manque de moyens de transport pour atteindre les contrées les plus éloignées ou l'on ne reçoit même pas un inspecteur/conseiller pédagogique en visite chaque année.

<sup>117</sup> La procédure de la viabilité tient aussi à la procédure de mécanisation et d'agrément des écoles, quelque chose qui est expliqué dans le chapitre de Bandundu.

difficultés de prise en charge. Par exemple les frais perçus dans le cadre de la prime demeurent insuffisants. L'école ne peut véritablement faire face ni au paiement des frais exigés par les instances, ni à la couverture des dépenses courantes de fonctionnement. Les inspecteurs, de leur côté, sont impuissants. Ils n'arrivent pas à fermer ces écoles à cause des pressions politiques. Le député de la circonscription dans laquelle se trouve l'école ou d'autres politiciens originaires de ce terroir ne peuvent, en aucun cas, accepter que leur école soit fermée (cas de la plupart des écoles privées qui fonctionnent à l'intérieur). L'école est, en effet, un signe de leur prestige politique en termes de réalisation des promesses électorales. Fermer cette école revient à les griller (tuer) politiquement. Les parents, pour des raisons de distance pour leurs jeunes enfants, considèrent l'école comme une 'solution'. Ils se battent autant que faire se peut pour ne pas perdre ce qu'ils considèrent comme un joyau, c'est-à-dire, un grand cadeau du politicien du coin. Pour éviter tout tiraillement et tout risque pouvant nuire sérieusement à leur carrière professionnelle, les inspecteurs se contentent d'adresser des rapports et notes techniques à la hiérarchie. Les écoles survivent grâce à des apports extérieurs ponctuels des politiciens, aux paiements en nature de certains parents ou carrément aux sacrifices consentis par le personnel qui accepte de travailler sans percevoir une prime consistante.

En bref, notre analyse sur les écoles non-viables montre la relation étroite entre la société politique et les écoles non-viables : ces dernières sont protégées par le pouvoir d'un politicien. Ceci montre l'importance des écoles dans la construction du capital politique: les écoles sont cruciales dans la carrière d'un politicien, comme celles-ci sont des signes tangibles. (Ceci montre aussi l'importance de l'éducation dans la société congolaise en général.) Par exemple, aussi la mairie de Kikwit possède une école privée agréée. Ce qui est remarquable est que la Mairie intervient en cas de difficultés avec les inspecteurs. Par exemple, le maire rappelle aux agents de l'Etat qui veulent faire des exigences en demandant de l'argent à l'école qu'il s'agit d'une école de la Mairie.

## 7. Conclusions

Comme conclusion, nous présentons quelques constats généraux de notre recherche à Kikwit. Un constat général est que le secteur de l'éducation semble être divisé en différentes 'îles', qui ensemble, constituent 'l'état négocié', ou plutôt, 'un service publique négocié'.

- 1) D'abord, la situation à Kikwit – et la province éducationnelle de Bandundu 2 – dans laquelle les parents financent les bâtiments scolaires semble relativement unique, dans le sens où cela ne se passe pas ainsi dans les autres provinces. Cette particularité est bien détaillée dans les autres chapitres de cette étude : chaque province a ses propres réalités, ce qui peut être considéré comme une décentralisation *de facto*.
- 2) Dans les provinces, il y a une forte différence et tension entre l'Etat et les réseaux religieux. Même entre les réseaux religieux, il y a une forte différence. Par exemple, on a expliqué comment le réseau protestant institue et prélève 'la dîme'. On a aussi expliqué comment ces réseaux ont beaucoup de pouvoir, et comment l'Etat éprouve des difficultés à intervenir. De nouveau, cela peut être considéré comme une autonomie *de facto* (ou une 'décentralisation verticale') des différents réseaux.
- 3) Entre les écoles -mêmes, il y a des fortes différences : comme on a indiqué précédemment, beaucoup de choses dépendent de la personnalité des acteurs clés dans les écoles : chef d'établissement, président du comité des parents, membres des comités de parents, membres du conseil de gestion.

- 4) Enfin, il y a eu des fortes différences dans la province, à cause des distances. L'interaction entre certaines zones (rurales avec tous ces autres niveaux (Etat, réseaux religieux) est limitée. Cette analyse sera approfondie dans d'autres parties, à savoir les chapitres sur les zones rurales (par exemple le chapitre sur Bandundu intérieur).

Une chose est remarquable à tous les niveaux : aucun acteur n'est complètement au courant de ce qui se passe à côté de lui. Tous les acteurs ne sont complètement au courant de ce qui se passe dans le niveau à côté de lui. Par exemple, on ne sait pas ce qui se passe dans l'autre province, dans l'autre sous-division, dans l'autre école, etc. L'information – et politique – reste isolée dans sa propre 'unité (géographique ou administrative) et traverse que difficilement la frontière de cette unité.

Ceci ne veut pas dire qu'il y a une fragmentation 'ingouvernable'. Au contraire : ce texte a montré qu'il y a une négociation constante entre tous les acteurs. Le secteur de l'éducation est négocié entre toutes ces 'unités'. Mais, comme nous l'avons bien montré plus haut, le secteur de l'éducation souffre d'une opacité légale. La combinaison de ces facteurs – un secteur caractérisé par une opacité légale, fragmenté en différentes unités sur tous les niveaux – signifie que le *pouvoir* joue un rôle très important dans la négociation ('les services publics négociés') entre ces 'unités'. Expliquons cela un peu plus. D'abord, cela a été illustré clairement dans le cas de Masimanimba, où les différentes 'unités' doivent négocier pour fournir un service public : les acteurs étatiques sont obligés de négocier avec le réseau catholique, autrement il n'y a pas des services publics. Cette situation est le résultat du déficit de règles formelles portant sur le financement privé de la construction des bâtiments éducationnels ; et des positions de pouvoir : le réseau catholique est plus puissant que l'Etat, et a utilisé son pouvoir pour bloquer une initiative publique.

Deuxièmement, l'Etat – comme 'pouvoir organisateur' – en théorie définit ce qui est 'légal' et 'illégal' dans le secteur. Mais, comme il n'a pas la capacité de le faire contre les réseaux religieux – il manque de pouvoir – il le fait plutôt rarement, par exemple quand il est en conflit avec une ou l'autre 'unité' (par exemple un réseau religieux). L'Etat utilise son pouvoir surtout sur les 'unités' hiérarchiquement plus basses : par exemple, dans le cas 3 sur la construction des bâtiments de la division à Kenge, l'Etat a utilisé son pouvoir pour prendre une partie des salaires des enseignants pour financer ces bâtiments.

Troisièmement, le pouvoir joue aussi un rôle important dans et pour les écoles. C'est clairement illustré par la protection des écoles non-viables ; et par la position du chef d'établissement : on a expliqué que c'est lui le vrai patron de tous les fonds qui arrivent effectivement dans la caisse de l'école.

## Bibliographie

Bierschenk, T. and J-P Olivier De Sardan (1997) 'Local Powers and a Distant State in Rural Central African Republic' *The Journal of Modern African Studies* 35 (3): 441-468.

Bierschenk, T. and J-P Olivier De Sardan (2003) 'Powers in the village: rural Benin between democratisation and decentralisation' *Africa* 73: 145-173.

Department for International Development (2005) *Why we need to work more effectively in fragile states*. London: DFID.

Dendura J. & Verhaghe J. (2007) *Suivi Pas à Pas des Dépenses dans le Secteur de l'Education Primaire, Secondaire et Professionnelle*, Travail de consultation financé par l'Association Suédoise de Développement International, Kinshasa, RDC (Draft June 2007)

Mrsic-Garac, S. (2007) La « participation » des parents d'élèves dans le champ éducatif congolais (RDC). Unpublished dissertation, Université de Liège.

Iqbal, Z. and H. Starr (2008) 'Bad neighbors: failed states and their consequences'. *Conflict Management and Peace Science* 25: 315-331.

Olivier de Sardan, JP (2008) 'Researching the practical norms of real governance in Africa'. Discussion Paper 5, Africa, Power and Politics Program, Overseas Development Institute, December 2008.

Prud'homme, R. (1992) 'Informal local taxation in developing countries' *Environment and Planning C: Government and Policy*, 10: 1-17

Titeca, K. and G. Prinsen (2008) 'Uganda's decentralized primary education: musical chairs and inverted elite capture in school management committees' *Public administration and development* 28: 149-164.

Verhaghe, J. (2007a) *School fee practice and policy in the DRC: frais de fonctionnement or fonds de famille?* Consultancy for UNICEF/USAID. December 2007.

Verhaghe, J. (2007b) SIDA: "Salaire Insuffisant Difficilement Acquis" Addressing the issue of effective teacher payroll expenditure in the DRC. February 2007. Unpublished report.

## L'ÉCOLE AU BANDUNDU : BRICOLE ENTRE LE VILLAGE, LES EGLISES ET L'ÉTAT.

*Kristof TITECA et Hervé NLANDU*

Ce rapport est basé sur une recherche le long de l'axe Kikwit – Bandundu ville, en passant par Bulungu et Bagata. En moyenne deux jours ont été passés par école pour discuter avec les acteurs pertinents de l'école et en dehors de l'école. Les entrevues à l'école ont été menées avec les acteurs suivants : le chef d'établissement, les enseignants, le comité de gestion, le délégué des enseignants et le comité des parents. En dehors de l'école, les discussions se sont orientées vers les parents et autres acteurs-clés pertinents dans la localité, tels que les aînés du village.

Bien que l'école ait été prise comme une unité de base de recherche, une telle recherche ne pourrait être comprise sans un recours aux instances directionnelles tant étatiques que non étatiques en matière d'éducation. C'est à cet effet que les chercheurs ont interviewé les acteurs étatiques de la province du Bandundu<sup>118</sup> (Proved, Inspecteur principal provincial) ainsi que ceux non étatiques (il s'agit principalement des coordinations<sup>119</sup>).

Comme il sera discuté en détail dans ce texte, un des problèmes majeurs rencontrés dans les écoles visitées est la dissémination et la perception de l'information dans les écoles. En effet, les écoles sont mal informées au sujet des mesures particulières prises par les instances tant étatiques que non étatiques : l'information soit n'arrive pas, soit arrive trop en retard ou encore elle est mal comprise. A leur tour, l'école n'est pas un relais parfait d'information vers le corps enseignant et vers les parents. Nous aborderons le thème des flux d'information à partir du chef d'établissement. En effet, c'est chef qui se retrouve au centre des arènes scolaires, villageoises et politiques, et au centre des flux d'information y afférents. Une analyse des contraintes et des opportunités auxquelles il doit faire face explique en bonne partie comment l'école est bricolée entre le village, les églises et l'Etat.

Ensuite, nous analysons la politique de l'introduction de la gratuité de l'enseignement pour les élèves de première année primaire dans la province. Là aussi, les blocages ou la confusion dans l'information occupent une place centrale. Une analyse plus approfondie de ce cas permet d'observer l'interaction des différents acteurs impliqués ainsi que les intérêts en jeu dans la gratuité.

---

<sup>118</sup> La province de Bandundu est subdivisée en trois régions ou provinces éducationnelles que sont Bandundu I, Bandundu II et Bandundu III. Ces régions éducationnelles correspondent respectivement aux districts de Bandundu, du Kwilu et du Kwango.

<sup>119</sup> Les coordinations sont les instances directionnelles des écoles à charge d'une confession religieuse particulière. La présente recherche s'est intéressée donc à des écoles de confession religieuse (catholique et protestante), plus particulièrement celle catholique, la plus implantée dans le pays.



## 1. La position stratégique du directeur

Dans la gestion des écoles rurales, il ressort que le chef d'établissement occupe une place stratégique. Cette section défendra l'idée selon laquelle le directeur s'apparente à un 'courtier' dans l'arène scolaire. En effet, dans le contexte d'un secteur éducatif peu codifié (Mrsic-Garac 2007) et caractérisé par un manque drastique de ressources, le directeur est un acteur central dans la négociation quotidienne du fonctionnement de l'école. Sa position de chef d'établissement et de principal gestionnaire des ressources est ambiguë : elle lui offre de nombreuses opportunités, mais présente tout autant de fortes contraintes. Il est l'acteur principal en contact permanent avec les acteurs externes. D'une part, le directeur est l'agent principal de pression et de répression sur les enseignants et les parents au service des acteurs externes (Etat et coordinations conventionnées). Il est de ce fait exposé à la vindicte des acteurs externes en cas de mauvais résultats (généralement, des recouvrements monétaires inférieurs aux attentes des acteurs externes). En même temps, ce rôle d'agent de pression et de répression le place au cœur de la gestion financière de l'école, qui peut lui apporter des bénéfices personnels. C'est pour toutes ces raisons que nous proposons d'analyser le directeur comme un courtier..

En tant que courtier, le directeur a des relations 'multiplexes' sur plusieurs niveaux. La première section expliquera son importance dans l'arène scolaire ; la deuxième section dans l'arène villageoise ; la troisième section dans l'arène politique. Etant à cheval sur ces trois niveaux, il est obligé de négocier et de faire des compromis entre tous ces acteurs.

### 1.1 Dans l'arène scolaire

On peut percevoir ce rôle de courtier, d'abord, dans la transmission des frais scolaires. Dans le système de ventilation des frais scolaires, les écoles sont contraintes d'allouer une partie des frais scolaires au fonctionnement des instances de direction (division provinciale de l'éducation, la coordination). Concrètement, le chef d'établissement est l'acteur principal dans ce processus de transmission. Il est chargé de transmettre la quote-part des frais scolaires destinée aux instances de la direction. A la suite de cette transmission, il se trouve sanctionné lorsque cette quote-part n'arrive pas aux instances de direction ou lorsqu'elle ne correspond pas à leurs attentes. La sanction repose sur la stratégie commune utilisée pour contraindre les écoles à verser cette quote-part qui consiste à prélever à la source le montant des frais scolaires alloué à ces instances. Ainsi, par exemple, lorsque la coordination n'a pas perçu la quote-part qui lui est réservée, elle retranche sur le salaire du chef de l'établissement la quote-part qui devait lui être versée. A son tour, le chef d'établissement, dans le souci de recouvrer l'argent retranché de son salaire, accroît la pression sur les enseignants qui, en dernier ressort, accroissent la pression sur les élèves afin que ces derniers s'acquittent dès les premiers mois des frais scolaires du premier trimestre.

De plus, les difficultés de communication entre les différents acteurs conduisent également à ce que nous évoquions précédemment : le chef d'établissement d'une école visitée nous faisait remarquer qu'il arrivait que la coordination prélève doublement la quote-part des frais scolaires qui lui était destinée sur son salaire. Cela s'expliquait, poursuivit-il, par le fait qu'il arrivait que l'école se soit acquittée des frais destinés à la coordination mais que ces derniers ne parvenaient pas dans de brefs délais à la coordination. Ce décalage de temps entraînait que la coordination prélevait sa quote-part sur le salaire du chef d'établissement alors que ce

dernier avait déjà transmis la même quote-part. Mais ce double prélèvement n'a pas donné lieu à un remboursement de la part de la coordination<sup>120</sup>.

En bref, dans le système de ventilation, le directeur subit essentiellement les pressions de la coordination. Dans le contexte des frais scolaires, le directeur (et l'école en générale) donc a plutôt des relations d'*accountability* vers le haut que vers le bas, i.e. avec l'état et les réseaux conventionnés qu'avec les parents. Et dans les relations 'en haut', l'*accountability* se dirige plutôt vers les réseaux conventionnés que vers l'état.

La quote-part des frais destinés aux instances de direction est également sujette à problème dans son calcul. En effet, le calcul de cet argent porte sur les effectifs scolaires qui diffèrent entre la rentrée scolaire et la date à laquelle la coordination perçoit sa quote-part. Cet écart d'effectif n'est pas sans soulever de nombreux problèmes. Le plus souvent, les écoles reprochent à la coordination de calculer la quote-part sur les effectifs en début d'année alors que le prélèvement de cette quote-part intervient après l'école ait connu des cas d'abandon, de déperdition. Par exemple, une école peut compter, au moment où la coordination perçoit sa quote-part, un effectif de 325 élèves alors qu'elle en comptait 340 en début d'année scolaire. La coordination calculera sa quote-part sur un effectif de 340 élèves en prélevant la part des frais scolaires allouée à la coordination des quinze élèves partis sur le salaire du directeur d'école. Ce dernier doit, de ce fait, être très inventif pour recouvrer cet argent prélevé sur son salaire.

Ce système de ventilation repose donc sur une forte personnalisation des stratégies de recouvrement : ce ne sont pas les écoles (ou des autres institutions) qui sont punies, mais plutôt le personnage du directeur (qui perd une partie de son salaire), qui punit à son tour les enseignants et les élèves. Aussi, plus souvent, le directeur de l'école recouvre cet argent en prélevant sur les frais de fonctionnement. Cette pratique, connu des autres acteurs, a conduit ces derniers à qualifier les frais de fonctionnement de « frais de famille ». La pratique naît donc d'une contrainte – le directeur doit recouvrer son salaire – mais en même temps elle ouvre la porte aux abus dans la gestion des frais de fonctionnement par les directeurs, et aux soupçons et accusations d'abus. On peut donc observer que la pression du haut vers le bas s'exerce par un mécanisme "néo-patrimonial" (Chabal and Daloz 1999) qui confond la caisse 'publique' de l'école et la caisse 'privée' du directeur.

Toutefois, les trois fonctions clés des administrations publiques – attribuer, contrôler et sanctionner (Blundo 2006 : 807) – ne sont pas seulement exercées par les coordinations et les différentes autorités étatiques provinciales, mais dans toute cette chaîne de commande, y inclus par les chefs d'établissement mêmes. Comme il risque de perdre une partie de son salaire, il doit s'assurer d'une bonne gestion de l'argent scolaire dans l'école. Dans ce cas, la position de courtier est une forte contrainte pour les directeurs qui les conduisent à définir avec les enseignants des stratégies pour recouvrer les frais scolaires (principalement la part à verser aux services de l'Etat et à la coordination) dans des délais relativement brefs. Les directeurs n'attribuent donc pas seulement des avantages (par exemple des exceptions dans le paiement des frais scolaires), mais au même temps contrôlent et sanctionnent. Dans le

---

<sup>120</sup> Au sujet du montant des frais scolaires dus à la coordination qui sont retirés à la source, il y a un dernier cas qui voit que cet argent retiré à la source soit supporté à part égale entre le directeur et les enseignants. Mais ce dernier cas est rare dans la mesure où les enseignants concernent le plus souvent que ce problème de retrait à la source touche plus le directeur d'école et que leur argent, déjà assez modique, n'a pas à subir une quelconque soustraction. De plus, ils jugent qu'ils n'ont point de devoir de solidarité à l'endroit des directeurs d'école parce que ces derniers ne sont pas solidaires de leur cause.

contexte d'un secteur d'éducation sous-réglementé, 'l'arsenal normatif' (Blundo 2006 : 807) que le directeur sait mobiliser pour exercer sa position est plutôt grand. Au centre de cet 'arsenal normatif' est la pratique de chasser les élèves non en règle avec les frais scolaires. En général, il y a deux stratégies particulières pour chasser les élèves des salles de classe : celle de chasser les élèves à la fin de chaque trimestre et celle de chasser les élèves avant les examens, voire pendant les examens et ce malgré l'instruction interdisant de chasser les enfants en pleine session d'examens<sup>121</sup>.

De plus, cette pression sur le directeur crée aussi une situation dans laquelle le directeur monopolise la gestion financière de l'école. Cela a clairement un impact direct sur les autres institutions dans l'école. Par exemple, le directeur associe peu, voire pas du tout les autres acteurs de l'école, notamment en les privant de toute information relative (factures, accusé de réception, etc.) à la gestion financière, logistique de l'école. Le conseil de gestion a donc plus une existence formelle (sur papier) que réelle (dans la plupart des écoles visitées, ces comités ne travaillent pas correctement). Cela peut être le résultat d'un directeur qui veut s'assurer d'une bonne gestion, et pour cette raison monopolise cette gestion, mais cette situation facilite aussi les abus. De la même manière, le rôle du comité de parents est limité : premièrement, le directeur d'école prend un soin tout particulier à veiller au choix du comité des parents. Cela passe d'emblée par les critères d'accession à la présidence du comité des parents. En effet, dans ces critères, le niveau d'instruction ne figure pas comme un critère de choix d'élection du président. De plus, la réélection du comité des parents est pilotée, orchestrée dans les écoles par le directeur de l'école. Tous ces éléments corroborent le souci du directeur d'école d'avoir une mainmise sur toutes les structures de l'école. Un comité des parents à sa solde lui offre une voie royale dans la gestion des frais de fonctionnement qualifiés de "fonds familiaux" par beaucoup d'enseignants pour exprimer le fait que ces fonds sont gérés par le directeur d'école et sa famille. Deuxièmement, les interviews faites auprès des différents comités des parents ont révélé que ces derniers sont confinés à un rôle infrastructural. En effet, parents et directeurs d'écoles ont accordé aux comités de parents la fonction principale d'aider l'école dans la construction des bâtiments scolaires, l'entretien des équipements scolaires et son autofinancement. Dans de rares cas, ils ont mis en exergue le fait que les comités des parents forment un pont entre les parents et l'école. Pourtant, différentes circulaires ont signifié avec insistance l'importance du comité des parents dans la gestion de l'école<sup>122</sup>. Malheureusement, ces circulaires n'ont eu aucun effet sur le terrain. La faiblesse du rôle des

<sup>121</sup> La première stratégie, celle de fin de trimestre, consiste à chasser les élèves qui ne se sont pas acquittés des frais à payer à chaque fin de trimestre. Ces derniers ont toutefois la possibilité de participer aux cours s'ils avancent un montant sur le total des frais scolaires à payer. Ainsi, par exemple, un élève qui doit pour un trimestre la somme de 1000 FC peut continuer à suivre les cours s'il avance 400 FC. L'avance n'est pas très regardante de sa proportion par rapport à la totalité des frais. Toutefois, il faudrait que cette avance soit jugée assez conséquente pour faciliter la poursuite des cours de l'élève (à partir de 40% des frais trimestriels à payer). La deuxième stratégie, celle de la période d'examens, bien qu'ayant un mode de fonctionnement similaire à la première, est plus radicale. En effet, elle consiste, comme la première stratégie, à chasser les élèves non en ordre pour participer aux examens. Le paiement d'une avance donne droit à passer les examens mais pour maximum deux à trois jours puis le processus d'expulsion reprend jusqu'à apurement des frais scolaires. Ainsi, par exemple, un élève qui doit 1000 FC pour passer les examens se verra autorisé à passer les examens s'il avance 300 FC. Seulement, cette avance ne lui accorde un sursis d'un, deux ou maximum trois jours pour passer les examens. Le délai dépassé, l'élève est de nouveau chasser et ne sera autorisé à passer les examens qu'une fois les frais apurés ou s'il procède à une nouvelle avance. Le sursis accordé dépend non seulement du montant de l'avance par rapport au montant des frais scolaires à payer. De plus, plus il y a des avances sur les frais scolaires, moins sont élevés le nombre de jours de sursis accordés.

<sup>122</sup> C'est notamment le cas des deux circulaires diffusés par le Proved de Bandundu I, lesquels accentuent et répètent l'importance et les droits des comités des parents et des conseils de gestion.

comités des parents dans la gestion de l'école résulte également de la méconnaissance que ces comités ont de leurs droits. De plus, beaucoup de parents d'école n'ont pas connaissance du fait que les comités des parents doivent être réélus sur une base annuelle.

Cette absence de connaissance de leurs droits est liée au fait que le directeur monopolise la plupart des informations : le directeur est un 'courtier d'information'. C'est lui qui reçoit l'information des acteurs hiérarchiques et qui diffuse cette information aux autres acteurs. Comme 'portier' (Bierschenk, Chaveau et Olivier de Sardan 2000 : 18), il surveille l'entrée et la diffusion d'information. Par exemple, dans plusieurs écoles, les directeurs conservent toutes les données relatives aux frais scolaires, la liste des effectifs scolaires dans leur maison au lieu de laisser ces éléments dans leur bureau à l'école. Bien que cela puisse être fait pour des raisons de sécurité – pour une gestion plus sécurisée – cette action a pour conséquence d'accroître le pouvoir du directeur : cette information publique, qui en théorie doit être accessible à tout le monde à l'école, est gardée dans la maison du directeur. Cette rétention de l'information ne se limite pas aux informations transmises au sein de l'école mais également aux informations transmises par les autorités étatiques et non étatiques. En effet, de manière générale, le directeur ne diffuse pas souvent, voire le fait de manière sporadique ou erronée, les circulaires relatives au fonctionnement de l'école et autres documents aux autres acteurs de l'école. Dans ce contexte, l'adage selon lequel « l'information, c'est le pouvoir » trouve son vrai sens dans la mesure où la détention de l'information par le seul chef d'établissement lui permet d'exclure les autres acteurs de la gestion de l'école : il n'accorde que de rares occasions aux autres acteurs d'accéder aux informations relatives à la gestion de l'école. Par exemple, les présidents des trois plus grands comités des parents de Bulungu, un centre régional, nous ont signifié qu'ils n'ont eu vent des circulaires que lorsque nous leur avons présentées le jour de notre rencontre.<sup>123</sup> En outre, les directeurs d'école sont souvent les acteurs qui reçoivent les frais scolaires et qui gèrent cet argent. Par exemple, dans une école où les parents paient les frais scolaires en nature, ce sont les directeurs qui les ont reçus. Les autres acteurs ne sont pas au courant des revenus exacts et de ce qui se passe avec les surplus dégagés. En d'autres termes, pour le directeur, une des bases de son pouvoir repose sur le monopole de l'information. En effet, parce que le chef d'établissement est au courant de toutes les règles, il devient « faiseur de loi » au sein de l'école. Les autres acteurs ne sont pas très bien au courant de leurs droits et ont donc des difficultés à contester l'autorité du chef d'établissement.

Dans cette situation, la plupart des gens ne prennent pas connaissance des circulaires et des diverses autres informations dans les écoles, mais plutôt à travers les ondes radios. La plupart des écoles que nous avons visitées ont pris connaissance des arrêtés et des circulaires par la voie des ondes radios. Cela a été notamment le cas pour la décision relative à la gratuité en première année primaire.

Les dynamiques ci-dessus sont bien illustrées par le fonds PURUS.

*Le Fonds PURUS et les dynamiques internes dans les écoles primaires*

Le fonds PURUS ou le 'projet d'urgence de réhabilitation urbaine et social' est un projet négocié entre le gouvernement congolais et la Banque Mondiale pour une durée de 4 ans (jusqu'à mai 2011). Le PURUS est composé de cinq composantes, dont le financement

<sup>123</sup> Ils ont terminé l'entrevue en invitant, par notre entremise, les acteurs tant nationaux qu'internationaux à leur faciliter l'accès aux informations telles que les circulaires.

des dépenses de fonctionnement du secteur de l'éducation est un des plus importants (pour une valeur de 45 millions de dollars).<sup>124</sup> Concrètement, le PURUS finance une partie des frais de fonctionnement des écoles primaires, qui ont reçu des instructions strictes pour dépenser ces frais. Nos enquêtes ont révélé que les fonds PURUS ont été versés dans la plupart des écoles visitées en juillet 2008, période qui coïncide avec les grandes vacances. En théorie, ces fonds doivent être perçus par le directeur d'école accompagné du président du comité des parents et le délégué syndical des enseignants. Dans les faits, ces fonds ont le plus souvent été réceptionnés par le seul chef d'établissement pendant les grandes vacances. De ce fait, suite à la période à laquelle l'école entre en possession de ces fonds, il est peu probable que le chef d'établissement face l'objet d'un contrôle de la part des autres acteurs parties prenantes dans la gestion de l'école. Cette absence de contrôle lui offre, de facto, une voie royale à gérer comme bon lui semble ou de connivence avec les inspecteurs, qui exercent un certain contrôle sur lui, ces fonds. De plus, vu le caractère autocratique des chefs d'établissement, ces fonds constituent un moyen d'asseoir davantage leur autorité au sein de l'école. Aussi, l'inexistence de banques dans le milieu rural leur offre la possibilité d'accroître davantage leur pouvoir dans la mesure où ils gardent ces fonds à la maison, augmentant ainsi les risques de détournement, d'enrichissement. Enfin, le chef d'établissement est la seule personne qui définit les priorités dans l'utilisation de ces fonds sans qu'il s'avère réellement que ces priorités soient celles de l'école bénéficiaire des fonds PURUS. Il arrive le plus souvent, comme nous avons eu à l'observer, que ces fonds soient destinés au confort du bureau du directeur d'école (chaises, posters, etc.) qu'aux besoins de fonctionnement de l'école (craies, tableaux noirs, manuels, bancs, etc.)<sup>125</sup>.

Aussi, dans les rares cas où le directeur, accompagné du président du comité des parents et du délégué syndical a eu à percevoir ces fonds, cette perception était la seule occasion où les différents acteurs autres que le directeur avaient connaissance de ces fonds. En effet, une fois ces fonds à la disposition de l'école, leur utilisation devenait problématique : seule la personne du directeur était informée de l'usage exact de ces fonds. Toutefois, au-delà de la gestion de ces fonds, tous les acteurs de l'école ont déploré que ces fonds soient infimes, irréguliers et que certaines des priorités définies par les instances qui allouent ces fonds soient en déconnexion des réalités locales<sup>126</sup>.

## 1.2 Le directeur dans l'arène villageoise

L'extrême docilité dont font preuve les membres des comités des parents vis-à-vis le directeur est une observation marquante. Cette extrême docilité caractérise également les autres acteurs internes de l'école. S'il est bien vrai qu'en privé les parents et comités des parents décrivent le comportement autocratique du directeur d'école, ces derniers n'osent pas le faire de face, même lorsqu'ils sont dans leurs droits. Cette crainte prononcée du directeur peut être comprise par les relations 'multiplexes' qui régissent le milieu rural (Bierschenk et Olivier de Sardan 1997 : 457). Dans ces villages plutôt petits, tout le monde connaît tout le monde, et, de ce fait, réagit par rapport à tout le monde. On peut donc parler d'une société 'face à face'. Les interactions s'expriment dans les différentes arènes du milieu rural, s'étendant jusqu'au niveau de l'école. Cela n'est pas sans conséquences. Ainsi, bien que l'autorité du directeur

<sup>124</sup> Kuediasala, F. (2009) Revue à mi-parcours du Purus - Note « globalement satisfaisante » à l'UCOP. AllAfrica.com Téléchargé le 04/12/09

<sup>125</sup> Au sujet des besoins de fonctionnement des écoles, les directeurs d'école semblent, dans la plupart des cas, n'accorder de l'attention que dans l'achat des craies et des tableaux noirs.

<sup>126</sup> Les enseignants ont surtout signifié qu'il n'était pas mauvais que les instances définissent la craie, le tableau noir comme des priorités. Ce qu'ils déplorent, c'est que les manuels ne fassent pas partie de ces priorités alors qu'il y a un besoin urgent de manuels.



scolaire trouve principalement sa place au sein de l'école, cette autorité s'étend à d'autres arènes, telles que l'église ou le travail au champ. De ce fait, un conflit avec le directeur au sein de l'école peut facilement avoir des répercussions dans d'autres arènes telles que l'église ou le travail au champ. Par exemple, les directeurs des écoles catholiques occupent presque toujours une position proéminente dans l'église, ils sont considérés parmi les « notables du village », et sont souvent appelés à diriger le travail au champ. C'est notamment le cas d'un des directeurs d'école que nous avons rencontré. Ce dernier était non seulement conseiller à la paroisse mais également président d'une association qui préside à la division du travail dans différents champs. Des conflits avec le directeur n'ont donc pas seulement des effets dans les arènes scolaires, mais dans d'autres arènes dans et en dehors du village. Cette 'multiplicité' (Bierschenk et Olivier de Sardan 1997) des relations a un impact fort sur les relations entre les parents et le directeur : pour éviter des conflits avec le directeur dans les autres arènes, les parents choisissent de ne pas confronter le directeur et évitent 'l'*accountability*' des directeurs. Durant nos entretiens, les parents ont exprimé, pour une grande part, leur frustration au sujet de la « dictature » du directeur d'école. Par exemple, ce directeur s'est particulièrement caractérisé par son caractère autoritaire : il a forcé les enfants à exécuter un jour de travail manuel par semaine, il n'a partagé aucune information quant à la gestion de l'école<sup>127</sup>. Cependant, personne ne s'est opposé ou n'a paru être disposé à s'opposer au directeur en affirmant que « ce n'est pas patriotique » de s'opposer au directeur d'école. En plus, cela s'explique par le fait que le directeur est l'acteur principal dans les négociations des frais scolaires. Une relation négative avec ce dernier peut ôter quelques avantages potentiels, comme la possibilité de payer tardivement ou même de bénéficier des réductions. En effet, le monopole acquis par le directeur dans la gestion financière de l'école lui a octroyé le privilège et le pouvoir d'accorder des exceptions en matière des frais scolaires, notamment en permettant à certains parents de différer leurs paiements

### 1.3 Le directeur dans l'arène du politique

Un élément important est le niveau d'accointance entre les directeurs et les hommes politiques du milieu : les agents de propagande et de campagne de ces hommes politiques sont le plus souvent les directeurs d'école dont le niveau d'instruction leur permet d'entrer directement en contact avec ces hommes politiques. De ce fait, ils tissent des liens avec ces hommes politiques, les rendant par là incontournables aux yeux de ces mêmes hommes politiques une fois élu mais également aux yeux du village. Ainsi, les directeurs d'école se constituent des parapluies qui leur assurent protection quelque soient leurs dérives autocratiques. En effet, certains parents et enseignants ont noté que, malgré les différentes plaintes contre les directeurs d'école faites aux inspecteurs, ils n'ont pas été destitués pour autant de leur fonction..Dans un même ordre d'idées, certains ont noté que, bien qu'il existe des rapports au sujet des dérives autocratiques des directeurs d'école, la plupart de ces rapports sont restés sans suite du fait, selon eux, des liens particuliers entretenus par certains directeurs avec certains hommes politiques. Ces liens expliquent que beaucoup de rapports d'inspection sont neutralisés. Pour les parents, enseignants, voire certains inspecteurs, ce phénomène est seulement rendu possible dans la mesure où il y a des personnages importants (les hommes politiques) qui couvrent ces dérives autocratiques des directeurs d'école. De plus, la politique de « l'école près du village » mise sur pied, notamment avec le concours des hommes politiques, a conduit à observer, selon beaucoup de parents, des frères, cousins, neveux, etc. que certains hommes politiques se convertissent en directeurs d'école. Ces directeurs n'ont pas nécessairement les qualités nécessaires et indispensables à l'exercice de la fonction de

<sup>127</sup> C'est notamment le cas des fonds PURUS, des circulaires relatives à la gratuité en première année primaire ainsi que la fixation des frais scolaires.



directeur ou d'enseignant. Vu l'importance de relais de propagande qu'ils sont aux yeux des hommes politiques, ils sont ainsi protégés par ces derniers en vue de s'assurer des voix aux prochaines échéances électorales. De par ce fait, ces directeurs bénéficient d'une couverture particulière quelque soit leur comportement, car toute contestation de ces derniers est perçue comme une contestation du bienfaiteur de l'école (l'homme politique). Aussi, une telle contestation est très mal perçue au village dans la mesure où il reviendrait à remettre en question les démarches entreprises par ces bienfaiteurs pour l'équipement, l'agrément, etc. de l'école, institution à laquelle le village est fortement attaché, et conduire donc à la disparition de l'école. S'il n'est pas évident d'avérer tous ces faits, il est tout de même important de relever que parents, enseignants, voire inspecteurs font état de ces accointances.

Dernièrement, les liens avec les hommes du milieu politique ont des conséquences pour la question de la viabilité des écoles. L'un des faits observés les plus marquants durant nos recherches est celui de l'état dans lequel se trouvent ces écoles. En effet, entre bancs inexistantes dans certaines écoles, des effectifs pléthoriques dans d'autres, de même que des salles de classe peu ou pas éclairées, mal aérées, etc., il y avait lieu de se poser la question de la viabilité des écoles observées mais aussi et surtout de la viabilité des écoles de Bandundu I & II. Pour qu'une école soit viable, elle doit répondre à trois critères reposant sur : les effectifs scolaires, compris entre 26 et 55 élèves ; le matériel de l'école (bâtiments en bon état, bancs de bonne qualité, ouvrages scolaires disponibles, récents et conformes au programme scolaire, etc.) ; la qualité du personnel enseignant et ouvrier. Aussi, au regard des écoles visitées mais aussi et surtout des informations recueillies des inspecteurs, il apparaît qu'il y a peu ou pas d'écoles viables respectant les trois critères énumérés ci-dessus.<sup>128</sup> Les liens avec les hommes politiques jouent un rôle important dans la soutenance des écoles non-viables : le souci d'amener l'école vers le village, bien que louable, a été, aussi vite que matérialisée, récupéré par les hommes politiques qui en ont fait leur bataille de campagne. En effet, dans la plupart des villages, il existe une réelle volonté et besoin de disposer d'une école. Pour les membres des villages, l'école constitue une porte d'entrée vers le développement. Cette conception ancrée dans les villages a constitué une aubaine pour beaucoup d'hommes politiques.

En effet, s'ils œuvraient à la création d'écoles, notamment pendant la période électorale, ils ont surtout contribué à apporter leur soutien, comme l'ont souligné les inspecteurs interrogés, à l'existence des écoles non viables pour s'assurer des voix dans le village. De ce fait, pour des raisons électoralistes, certains hommes politiques jugent nécessaires l'existence de ces écoles non viables dans le souci de s'adjuger la sympathie et surtout les voix du village. Bien qu'il soit difficile d'établir avec exactitude ces connections, il a été observé que les écoles visitées ont tendance le plus souvent à recourir à l'intervention de ces hommes politiques pour obtenir gain de cause dans les différends qui les opposent aux inspecteurs.

Il y a deux autres raisons pour la situation de la non-viabilité : premièrement, les conséquences des politiques mises sur pied. L'Etat, acteur majeur de l'éducation primaire en RDC, joue un rôle important dans la création, la gestion et la viabilité des écoles. En effet, une école ne peut exercer sans disposer d'un arrêté attestant de son existence et de sa reconnaissance par l'Etat. Ainsi, toute école, pour fonctionner, doit disposer de cet arrêté mais surtout elle doit être organisée au bout de cinq ans pour être entérinée. C'est également l'Etat qui régit le bon fonctionnement du système éducatif. Aussi, dans le souci d'accroître l'accès

---

<sup>128</sup> De plus, le respect d'un des critères, en particulier celui relatif aux effectifs scolaires, se fait au prix de sacrifices consentis par les parents d'élèves pour scinder les classes pléthoriques en deux, voire trois nouvelles classes.

des enfants à l'école, notamment dans les milieux réfractaires à l'école, il a été mis sur pied la politique de « l'école vers le village » afin de rapprocher l'école du village mais surtout résorber le problème de longues distances. Malheureusement, sur le terrain, ce souci a conduit à la prolifération des arrêtés distribués par les instances de l'Etat donnant lieu à la création d'école. Elle a surtout donné lieu à un trafic intense de faux arrêtés. S'il s'avère difficile d'évaluer le nombre de ces arrêtés, nous pouvons noter cependant que de manière unanime les inspecteurs dénoncent le nombre accru d'écoles, de même que l'existence de ces écoles implantées avec de faux arrêtés. Ces faux arrêtés sont repérés le plus souvent par le fait qu'ils ne sont pas accompagnés de la notification du Secrétariat Général de l'EPSP. De plus, il existe des écoles qui n'ont soit pas d'implantation réelle (bâtiments, bancs, installations médico-sanitaires quasi-inexistantes), soit qui sont implantées plus de cinq ans après l'arrêté les créant alors qu'elles doivent être organisées au bout de cinq ans à partir de la date de l'arrêté les créant. Cette prolifération d'arrêtés, bien qu'initiiée par l'Etat à travers ces instances, ne cesse de s'enraciner du fait du rôle joué par d'autres acteurs tels que les inspecteurs et les hommes politiques.

Deuxièmement, il y a la perte de pouvoir des inspecteurs. Chargés du contrôle, du bon fonctionnement des écoles, notamment de leur viabilité, les inspecteurs sont confinés aujourd'hui à faire de constats seulement au sujet de la viabilité des écoles. En effet, si avant 1980, les inspecteurs avaient le droit de fermer les écoles non viables pour que ces dernières entreprennent les démarches nécessaires à leur viabilité ; depuis 1985, les inspecteurs ont été délestés de cette prérogative au profit du SECOPE. S'il est vrai qu'au départ ce dernier s'est acquitté de sa nouvelle prérogative, il a perdu au fil des années son efficacité dans le contrôle de la viabilité des écoles. Cette perte d'efficacité s'explique probablement en partie par le fait que le SECOPE serait lui-même l'instigateur, comme l'ont souligné la majorité des inspecteurs interrogés, de ces écoles non viables. En effet, beaucoup d'agents du SECOPE posséderaient des écoles et donc, seraient réfractaires à la fermeture de leurs écoles. A cela, il faut également mentionner le fait que les inspecteurs observent que la plupart des rapports établis sur la question de la non viabilité de beaucoup d'écoles, des recommandations faites demeurent jusqu'à ce jour sans suite. Cet état de choses résulterait sans doute de la lourdeur au niveau de la hiérarchie mais aussi et surtout des parapluies dont disposeraient la plupart de ces écoles non viables que sont les hommes politiques.

#### 1.4 Les parents et les élèves ?

Il est devenu clair que, dans cette situation, le fonctionnement, la survie des écoles repose en grande partie sur les parents. Ces derniers sont les premiers pourvoyeurs des écoles et même de l'administration. En effet, dans le cas de l'administration, les locaux des divisions provinciales de l'EPSP à Bandundu ville et Kikwit ont été en grande partie financés avec les fonds payés par les parents. Ce cas a fait des émules dans la mesure où les différentes coordinations planifient ou ont commencé à construire leurs bâtiments grâce à la contribution des parents.

Seulement, cette contribution des parents ne s'arrête pas là. Les parents paient pour les bulletins, pour construire les bancs, construire les écoles, réfectionner les écoles, voire payer les enseignants.<sup>129</sup> En effet, par commun accord avec la direction de l'école, les parents

---

<sup>129</sup> Quant au mode de paiement des frais scolaires en milieu rural, les écoles autorisent les parents à payer les frais scolaires en nature c'est-à-dire avec les produits de leur récolte. Ces derniers sont revendus par l'école afin de récupérer la valeur financière correspondant aux frais scolaires à payer. Cette vente se déroule à l'école à des

contribuent à payer le salaire des enseignants non mécanisés. De plus, la mesure de gratuité en première année primaire a conduit les parents à mettre la main dans la poche pour payer les enseignants des classes doublées de première année primaire. En effet, le sureffectif résultant de la mesure de gratuité a conduit les directions d'école à subdiviser des classes de 1ère en deux. L'enseignant de la deuxième classe est pris en charge par les parents parce que non reconnu par l'Etat.

Néanmoins, cela ne signifie pas que les parents n'ont aucun pouvoir. Par exemple, depuis son interdiction par les autorités en 2006, aucune prime de motivation n'a été payée aux enseignants tant des écoles en milieu rural que celles des centres régionaux. Depuis cette interdiction, à l'exception de Kikwit, les parents de ces milieux ruraux et des centres régionaux sont moins enclins à payer la prime de motivation malgré le fait que les enseignants jugent que la prime est le moyen de réduire leur précarité et de préserver dans une certaine mesure la qualité des enseignements. Si ces parents sont prêts à assumer la charge du salaire de(s) l'enseignant(s) non mécanisé(s), il est hors de question pour eux de payer des primes aux enseignants. De plus, bien qu'ils reconnaissent la situation précaire des enseignants, les parents estiment que les rémunérations des enseignants sont à la charge de l'Etat qui doit assumer ses responsabilités. A cela, il faut ajouter que les parents ne disposent pas de suffisamment de moyens (la plupart, fonctionnaires et mal payés) pour prendre à la fois en charge leurs enfants et leurs enseignants. En plus, l'arène du politique joue de nouveau un rôle important dans cette situation : la gratuité constitutionnelle de l'éducation, et surtout le non-paiement des frais scolaires, étaient des facteurs importants dans les campagnes électorales des politiciens locaux. Par conséquent, la population locale est bien informée sur l'interdiction des primes de motivation. Néanmoins, quoique dans les milieux visités, les parents ont freiné les velléités des primes de motivation des enseignants, ils reconnaissent toutefois que si les enseignants mettent effectivement en place cette prime de motivation, ils seront contraints de payer. La preuve en est que les enseignants de Bulungu ont décidé d'instituer de manière unilatérale la prime de motivation à 700 FC/élève/trimestre au primaire et à 1000 FC/élève/trimestre au secondaire. Si les années précédentes, la tentative de mise en place de la prime de motivation échouait du fait des soutiens politiques dont bénéficient les comités des parents<sup>130</sup> (pendant les campagnes électorales, la suppression des primes étaient un thème majeur), cette année semble être la bonne pour les enseignants de Bulungu. De plus, un des présidents des comités de parents avouait qu'il y avait intérêt à souscrire à cette volonté des enseignants pourvu que la qualité de l'enseignement soit bonne. En plus, contrairement aux années antérieures, les enseignants semblent plus soudés et tiennent à mener à terme leur revendication de prime de motivation. Par conséquent, depuis le troisième semestre scolaire 2008-2009, les parents de Bulungu ont repris à payer la prime de motivation.

Dernièrement, la survie des écoles ne repose pas seulement sur les parents (qui paient les frais scolaires), mais aussi sur les élèves eux-mêmes. Une des pratiques communes aux écoles en milieu rural consiste à disposer des moyens de leur autofinancement pour faire fonctionner l'école. Cet autofinancement revêt plusieurs formes. La première forme repose sur la

---

jours précis pendant lesquels les acheteurs intéressés affluent à l'école. Cette vente est le plus souvent dirigée par le directeur d'école.

<sup>130</sup> A ce sujet, nous avons pu recueillir des enseignants que la plupart des tentatives mises sur pied en faveur de la prime de motivation par le simple fait que les hommes politiques de la place ont à plusieurs reprises indiqué par la voie des ondes radios que l'Etat payait aux enseignants leur salaire et que ces salaires ont été majorés (le fameux pallier Mbudi) et que, par conséquent, les parents n'avaient pas à payer des primes de motivation. Ces interventions politiques peuvent être situées dans une optique de gagner ou de maintenir, voire d'agrandir un électorat à sa poche en vue des prochaines échéances électorales.

disposition de l'école d'un lopin de terre, d'un étang dans lequel les différents acteurs de l'école, en particulier les élèves, travaillent. Les produits du champ, de l'étang seront vendus pour assurer à l'école les moyens nécessaires à son fonctionnement. Dans la deuxième forme, les élèves sont utilisés à titre privé comme main d'œuvre. Ainsi, des propriétaires de terre sollicitent le directeur d'école de mettre à leur disposition ses élèves, force de travail bon marché, pour le travail de leurs terres moyennant une contrepartie financière. Dans cette même optique, le directeur d'école utilise ces mêmes élèves pour le travail dans son champ. Ces élèves ne sont pas uniquement utilisés pour le compte du directeur de l'école aux activités de production mais également les travaux de construction d'habitation à travers le transport des briques, voire la fabrication des briques.

Ce travail des élèves est habillé comme « travaux manuels », obligatoires dans le programme scolaire. Bien que ces travaux manuels soient réellement obligatoires, la forme prise par ces derniers revêt un caractère excessif. En effet, alors que le programme scolaire prévoit un exercice hebdomadaire de 1,5 heure par semaine, les travaux manuels prennent souvent une journée par semaine. Ces travaux manuels deviennent ainsi des travaux supplémentaires effectués et imposés aux élèves par la direction de l'école (pour le compte du directeur d'école), contrairement aux "Salongo" qui eux, sont des travaux institués dans les écoles et reconnus de tous.

Aussi, bien que les parents d'élèves reconnaissent l'utilisation abusive de leurs enfants dans les soi-disant travaux manuels, ils craignent d'affronter le directeur d'école de peur que leurs enfants ne subissent de représailles de ce dernier. Ces représailles revêtent plusieurs formes (la fabrication de balais, etc.) mais se matérialisent par plus de travaux manuels que précédemment.

## 1.5 Conclusions

En tant que courtier, le directeur doit bricoler (Berk & Galvan 2009) sa position dans un réseau de relations multiplexes. D'une part, les directeurs sont exposés aux différentes pressions et exigences de plusieurs acteurs. Il y a d'abord les pressions des autorités hiérarchiques pour le recouvrement des frais scolaires : cette pression vient surtout des réseaux conventionnés, et, dans ce contexte, l'*accountability* des directeurs s'oriente plutôt vers les réseaux conventionnés que vers les autorités étatiques, en jouant sur un mécanisme de pression néo-patrimonial. Ensuite, il y a aussi des exigences des autorités étatiques, par exemple en ce qui concerne la viabilité ou la mécanisation de l'école (les relations d'*accountability* dans ce domaine s'orientent donc surtout vers l'Etat). Troisièmement, il y a la pression des enseignants pour augmenter les « frais de motivation », et des parents d'élèves pour diminuer les frais scolaires. D'autre part, le directeur mobilise d'autres relations pour se protéger contre ces pressions. Il y a d'abord le niveau d'acointance entre les directeurs et les hommes politiques du milieu. Ce dernier peut servir comme 'parapluie' de protection, et peut lui aider par exemple en ce qui concerne les questions de viabilité. Enfin, le directeur a aussi des relations multiplexes dans le village et dans l'école : ceci limite l'espace de manœuvre et de contestation des autres acteurs.

## 2. La gratuité

Dans la province du Bandundu, le gouverneur a pris l'initiative d'introduire la gratuité de l'enseignement pour les élèves de première année primaire. Il l'a fait à travers une circulaire signée le 08/08/2007 et dans lequel il déclare que « les élèves admis en 1ère année primaire dans les établissements scolaires publics sont exemptés du paiement des frais scolaires »<sup>131</sup>.

Cette mesure n'a pas laissé insensible les acteurs du secteur de l'éducation. Tous les acteurs sont en théorie d'accord avec cette mesure qui offre l'opportunité aux groupes désavantagés de se scolariser (par exemple, les enfants issus de famille à faibles revenus ou revenus quasi-inexistants). En plus, cette mesure est vue comme une obligation constitutionnelle : la gratuité est consacrée par l'article 43 de la constitution de la RDC : « L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics ». Néanmoins, beaucoup d'acteurs, pour des raisons diverses, jugent négativement la gratuité des études en première année primaire. Ci-dessous, nous discutons d'abord de la mise en application de la politique de la gratuité, une mesure qui émane du gouvernement provincial. Ensuite, nous focalisons sur l'impact et les conséquences au niveau des écoles.

### 2.1 La gratuité et les tensions entre l'Etat et les réseaux conventionnés

Il existe des tensions particulières entre les autorités de l'Etat (division et gouverneur) et les réseaux conventionnés sur la gratuité. Ces tensions ont eu un impact fort sur la gratuité : en effet, pendant que le gouvernement provincial s'investit pour assurer la gratuité, les réseaux conventionnés ont continué à exiger des frais scolaires spécifiques. Par exemple, des contacts établis avec le réseau catholique de Bandundu ville (Kenge Nord), il ressort que ce réseau a exigé, pour l'année scolaire 2008-2009, la somme de 600 FC<sup>132</sup> par élève, y compris pour ceux de la première année. Face à cette situation, le Proved et le Ministre provincial de l'éducation ont entrepris (ou prétendent avoir entrepris) des actions disciplinaires : ils prétendent d'avoir puni des directeurs d'écoles individuelles. Ces actions frappent donc plus les écoles que le réseau concerné, auteur des frais spécifiques mentionnés ci-haut.

Ensuite, la gratuité n'a pas non plus été effective dans le sens où elle ne concernait pas les bulletins qui sanctionnent la fin des études de première année : ce sont des frais à payer au niveau national. Cette non prise en compte a conduit à mettre les bulletins à la charge des élèves (des parents). Il faut également ajouter que durant l'année scolaire 2007-2008, les élèves ont eu à payer les frais d'assurance SONAS qui, cette année, ont été pris en charge par DFID. Pendant l'année scolaire 2008-2009, le SECOPE (Service de Contrôle et de Paie des Enseignants) a visité les écoles pour exiger ces dernières à payer 50 FC/élève à titre de minerval : comme il s'agissait là aussi d'une mesure provinciale, le niveau national n'était pas concerné, ou au moins pas informé, et de toute façon pas prêt à suivre cette initiative provinciale.

En partie, cette non-gratuité de fait peut trouver une partie de son explication dans une communication confuse.

<sup>131</sup> Circulaire N° 2/CAB/PROGOU/BDD/2007 du 08/08/2007 relative à la suppression de tous les frais en 1<sup>ère</sup> année primaire dans les établissements publics de la province du Bandundu. Signé par le gouverneur de province, Dr. Richard N'dambu Wolang.

<sup>132</sup> Il s'agit de la part des frais scolaires due au réseau.



Pendant la première année (2007-2008), le gouverneur a annoncé la gratuité de la première année des écoles primaires aux différents réseaux dans une circulaire spéciale. Puis, il a envoyé une autre circulaire qui spécifiait les différents frais scolaires pour les différentes années du primaire, mais sans mentionner le fait que la première année primaire était gratuite.

La confusion a été encore plus grande lors de l'année scolaire 2008-2009. Le 30/08/2008, le gouverneur a envoyé un message qui confirme la gratuité des études en première année primaire. Le 10/11/2008, la coordination catholique et les autres réseaux conventionnés) diffusent une circulaire particulièrement confuse qui est arrivé vers la mi-novembre dans les différentes écoles. Cette circulaire qui, d'un côté, contenait le message du gouverneur stipulant que « les élèves de 1<sup>ère</sup> primaire sont exemptés de tous les frais à l'exception des frais versés pour les imprimés ». D'un autre côté, ce même circulaire contenait un message du coordinateur (signé 10/11/2008) stipulant qu' « il n'y a pas d'exemption des frais scolaires en 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> année primaire comme l'année passée. Tous les élèves sont invités à s'acquitter des frais scolaires ». En d'autres termes, la coordination catholique - et les autres réseaux religieux - ont diffusé un circulaire en contradiction avec celle du gouverneur qui, hiérarchiquement, a préséance sur le reste. D'après le coordinateur catholique de Kikwit, cette contradiction s'explique par " une communication téléphonique du gouverneur". De leur côté, les autorités gouvernementales ont clamé que ce n'était pas le cas. D'après eux, le message contradictoire a simplement été introduit par les réseaux conventionnés qui considèrent que la gratuité en première année primaire les a conduits à faire face à des pertes financières significatives<sup>133</sup>. Par conséquent, il paraît très plausible que cette contradiction fut une manœuvre délibérée des réseaux conventionnés pour continuer à percevoir les frais qui, financièrement, s'avère très lucratif en première année. On peut donc dire que la coordination catholique a malveillant créé cette confusion (et contradiction) dans ce circulaire, parce que la gratuité est directement opposé contre ses intérêts.

Pour les écoles, la confusion ne s'arrête pas là : les informations qui partent des acteurs hiérarchiques (la coordination, le gouvernement, etc.) arrivent difficilement dans les écoles. Dans cette situation, l'information que le directeur reçoit est souvent incomplète ou contradictoire (comme on a expliqué autour la mesure de gratuité). Pour cette raison, le directeur lui-même est mal informé au sujet des politiques définies, des instructions, mesures prises dans le secteur de l'éducation. Par exemple, dans plusieurs écoles, les directeurs n'avaient pas connaissance des détails exacts autour des mesures sur la gratuité à l'école primaire alors que ceux-ci sont censés être ceux qui disposent le plus de telles informations. En d'autres termes, le directeur est supposé d'être le centre d'information – il est le 'courtier d'information – mais l'information dont il dispose est incomplète, à cause des difficultés dans la transmission d'information. Aussi, les autres acteurs dans l'arène scolaire n'ont pas accès à cette information. Par exemple, ces derniers n'ont qu'une infime connaissance sur la division/répartition des frais scolaires (par exemple 300 FC sont utilisés pour la construction de l'école ; 200 FC pour ceci, 300 FC pour cela). Dans la plupart des écoles, même le président du comité des parents n'a pas connaissance des clés de répartition des frais scolaires.

À cause de cette contradiction et d'une information fragmentée, les écoles ont commencé à prélever des frais aux élèves de la première année. C'était le cas jusqu'à ce qu'une circulaire supplémentaire ait été diffusée par la coordination à la date du 29/12/2008, stipulant que « pour les écoles primaires, je leur rappelle que les classes de première ne paient aucun

---

<sup>133</sup> De nos entretiens, il ressort que la plupart des acteurs de l'école semblent s'accorder sur la position des autorités gouvernementales.



frais ».. Cependant, cette circulaire n'est parvenue aux écoles que vers la mi-février 2009. Cela signifie que, de la mi-novembre jusqu'à la mi-février, les élèves de première année primaire ont eu à s'acquitter des frais scolaires. Si, d'après les instances gouvernementales, les réseaux conventionnés et les écoles devraient rembourser les frais déjà payés, il est peu probable que ces derniers procèdent au remboursement des frais, l'argent ayant été distribué le long des différents canaux de ventilation.

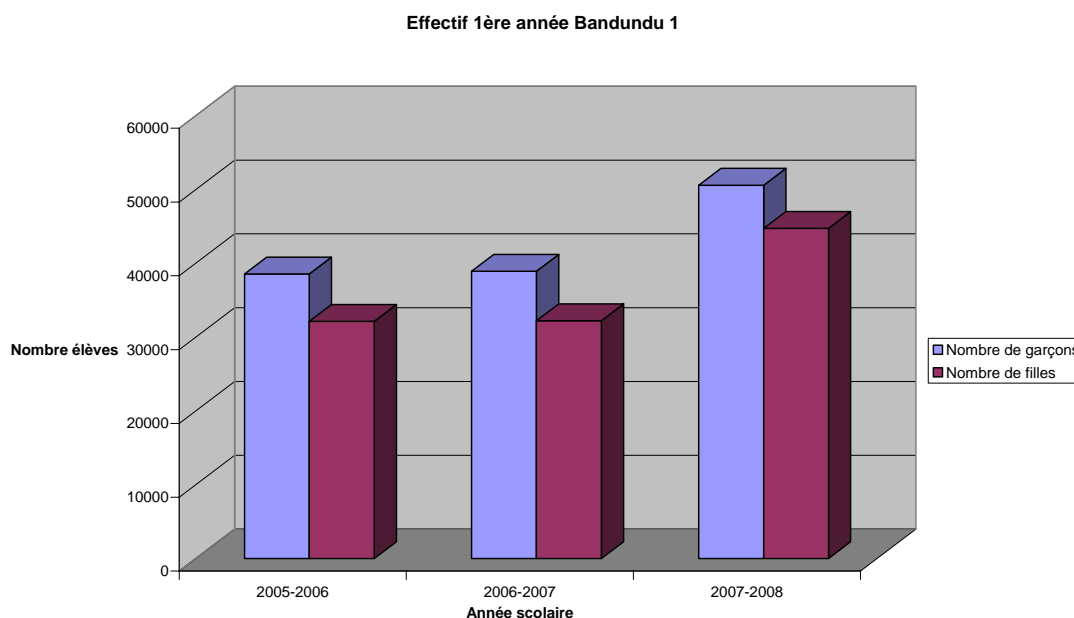
La gratuité est une mesure prise de manière unilatérale par les autorités provinciales, sans quelle soit nécessairement acceptée et mise en pratique par les réseaux conventionnés, ni par les autorités nationales. A cause de ça, la coordination catholique a choisi de créer des obstacles dans l'implémentation de cette mesure : comme la gratuité avait des conséquences financières négatives pour les réseaux conventionnés, la coordination catholique a choisi de diffuser des informations très contradictoires sur ce sujet. Donc, derrière tous les malentendus et mauvaises communications, il y avait donc des intérêts pécuniaires des réseaux conventionnés.

## 2.2 Les effets de la gratuité dans les écoles

Ceci dit, sur le terrain, cette mesure a néanmoins eu un impact important. Nous tâcherons dans les prochains paragraphes d'épingler ses effets.

Comme le montre le graphique 1, la mesure de la gratuité en première année primaire, entrée en vigueur durant l'année scolaire 2006-2007, a conduit à une augmentation sensible des effectifs, tant pour les filles que pour les garçons, en première année par rapport aux années scolaires précédentes. Cette augmentation a une ampleur tout à fait différente selon le sexe, de même que sur l'effectif total des élèves.

**Graphique 1**  
**Effectif des élèves de Bandundu I par sexe**



Source : Par les auteurs à partir des données de la division provinciale de l'EPSP/BANDUNDU 1

Le graphique fait en effet clairement ressortir la forte progression du nombre d'élèves en première année primaire durant l'année scolaire 2007-2008, progression qui coïncide avec la mesure de la gratuité en première année. Cette progression, bien qu'importante dans l'ensemble, est plus marquée chez les filles (environ 40%) que chez les garçons (environ 30%) depuis l'application de cette mesure. Cette progression importante du nombre de filles semble répondre aux attentes et souhaits du gouvernement congolais et de ses partenaires (l'UNICEF en particulier) sur la politique initiée avec l'UNICEF sous le slogan « toutes les filles à l'école ». Elle s'explique aussi par le fait que la gratuité en première année primaire offre la possibilité de scolariser les filles sans frais additionnels. Elle résulte également de la possibilité offerte aux parents, comme l'ont souligné beaucoup de parents questionnés, de ne plus porter un choix dans la scolarisation (en première année primaire) de leurs enfants en privilégiant le garçon au détriment de la fille en raison de certaines représentations selon lesquelles la fille n'est pas un bon investissement.

Cette forte progression des effectifs n'est cependant pas sans poser problème pour le bon fonctionnement des écoles en général et surtout pour celui des classes de 1<sup>ère</sup> année en particulier. En effet, sans d'autres mesures d'accompagnement, la gratuité ne peut que contribuer à un problème dans la qualité de la formation des élèves de 1<sup>ère</sup> année : les enseignants doivent faire face à des effectifs pléthoriques ne respectant pas toujours les normes de viabilité telle qu'observée dans les écoles visitées. Ces dernières ont des effectifs dépassant l'indice maximum de viabilité en effectif d'une salle de classe. Ainsi, dans l'une des écoles visitées, nous avons constaté que la classe de première qui abritait généralement 35 élèves compte, depuis la mesure de la gratuité, approximativement 80 élèves<sup>134</sup> sans que le nombre de bancs et d'enseignants n'ait changé. D'un côté, la classe n'a pas assez d'espace et de bancs pour accueillir dans de bonnes conditions les élèves ; de l'autre côté, l'enseignant ne peut suivre de la même manière 80 élèves comme il le faisait lorsqu'ils étaient au nombre de 35. De ce fait, il est peu probable que les enseignants, dont les salaires ne se sont point améliorés, accordent le même temps à ce nombre important d'élèves et encore moins à ceux qui présenteraient moins d'aptitude. Un des coordinateurs y est allé de son commentaire en disant ce qui suit : « les gens disent que la gratuité est bien pour les milieux pauvres ; mais c'est inutile ! La qualité souffre ! La gratuité amène la médiocrité ! ».

Et pour cause, la mesure de gratuité, comme l'ont déploré les différents acteurs interrogés (directeur d'école, enseignants, coordinateurs, etc.) n'a pas été suivie par des mesures d'accompagnement. Ces mesures auraient consisté à équiper les salles de classe de 1<sup>ère</sup> année en bancs et autres équipements pour répondre à la forte progression d'effectifs. En effet, comme le font remarquer les coordinateurs interviewés<sup>135</sup>, pour faire face à la mesure de la gratuité en première année primaire, les écoles ne bénéficient pas de suffisamment de moyens financiers de la part des instances étatiques afin de compenser le non-paiement des frais scolaires des classes de première année primaire. Sans support financier conséquent, il s'avère difficile de compenser le non paiement des frais des premières années et, par là même, de leur assurer une formation de qualité.

Il faut également mentionner que cette gratuité ne résout pas le problème de l'apurement des frais scolaires que rencontrent la majorité des parents dans le milieu rural. En effet, une fois en classe montante, les parents des anciens élèves de 1<sup>ère</sup> année doivent de nouveau faire face

<sup>134</sup> Il est important de signaler que les classes ne peuvent contenir plus de 55 élèves. Les lignes qui suivront apporteront plus de lumière sur ce maximum à ne pas dépasser.

<sup>135</sup> Deux coordinateurs catholiques (Bandundu I 04-03-09 et 05-03-09 et Bandundu II 26-02-09 et 09-03-09) et deux coordinateurs protestantes (Bandundu II 25-10-08 et 29-10-08).

au paiement des frais scolaires sans que leur situation financière ne se soit améliorée, le contexte économique actuel ne contribuant point à voir leur situation s'améliorer.

Pire, comme le gouvernement n'est pas intervenu avec des mesures compensatoires pour financer la politique de la gratuité, en partie cette politique a été payée par les parents eux-mêmes. En effet, la mesure de gratuité a conduit, l'année passée (2007-2008) les classes supérieures (celles de 2<sup>ème</sup> à 6<sup>ème</sup>) à supporter la classe de première année primaire dans la fabrication des bulletins. Ce support a surtout consisté, dans le cas des écoles de Bandundu I, à prélever sur les frais scolaires des classes de la 2<sup>ème</sup> à la 6<sup>ème</sup> année primaire, 10 FC pour pouvoir payer les bulletins des élèves de 1<sup>ère</sup> année. Ce support n'a duré que le temps de l'année scolaire passée dans la mesure où cette année scolaire (2008-2009), les élèves de première année, malgré la mesure de gratuité, ont payé ou auront à payer 170 FC/élève<sup>136</sup>.

Le support aux classes de première année ne concernait en général que la fabrication des bulletins. En effet, des différentes écoles investiguées, il ressort que les revenus des enseignants reposent exclusivement sur les salaires versés par l'Etat, qu'importe le niveau du primaire dans lequel opère un enseignant. Mais dans certaines écoles, les parents et l'école ont consenti à introduire des frais supplémentaires supportés par les classes de la 2<sup>ème</sup> à la 6<sup>ème</sup> année primaire. Ces frais supplémentaires offrent la possibilité à ces écoles d'embaucher un enseignant supplémentaire. Ce dernier sera chargé d'animer la seconde classe créée de première année résultant de la division des effectifs de la première année de moitié. Cette prise en charge consiste à payer à la nouvelle unité le tiers ou la moitié de ce que perçoit normalement tout enseignant mécanisé. Le montant payé à la nouvelle unité est supportée par les parents d'élèves de l'école afin que, d'une part, les parents d'élèves ne ressentent pas le coût de ce paiement, d'autre part, pour que les parents de l'école contribuent à l'instruction des élèves de la classe créée à un coût qui n'alourdit pas les frais scolaires qu'ils ont déjà à payer. Bien que cette initiative rencontre l'assentiment de la majorité des parents (surtout pour ceux de la classe nouvellement créée), une frange de parents estiment qu'ils n'ont pas à apporter leur contribution à une telle initiative, parce que le salaire de tout enseignant devrait être à la charge de l'Etat. En effet, bien que cette initiative soit louable, elle n'est pas reconnue officiellement. En effet, pour qu'elle soit reconnue, la création d'une nouvelle classe nécessite l'enregistrement et l'approbation des autorités provinciales, ce qui n'est pas souvent le cas. De plus, bien que la nouvelle unité perçoive un revenu, ce dernier le place dans une situation de précarité, de frustration par rapport aux autres enseignants avec des répercussions plus que probables dans la qualité de l'enseignement et le suivi des élèves. Aussi, cette initiative est une preuve que le poids du financement de la politique de la gratuité repose sur les épaules des parents.

### 3. Conclusion

Les rapports entre acteurs au sein de l'école ont fait transparaître la position de carrefour du directeur de l'école. Celui-ci est l'acteur principal en contact avec les acteurs externes, et ces relations 'multiplexes' sont en même temps des charges et des opportunités : d'une part, il est exposés aux différentes pressions et exigences des plusieurs acteurs (étatiques et non-étatiques), par exemple en ce qui concerne la ventilation, ou la viabilité. D'autre part, le directeur 'bricole' des relations pour se protéger contre ces démarches. Ce qui est particulièrement important est le niveau d'accointance entre le directeur et les hommes

---

<sup>136</sup> Entretien coordinateur catholique Kenge Nord 04-03-09

politiques du milieu, qui lui servent en quelque sorte de bouclier. Aussi, dans le village et l'école, le directeur se sert des relations 'multiplexes' pour 'bricoler' sa position. Dans l'école, cela a pour conséquence une situation où le directeur monopolise plusieurs niveaux de gestion : la gestion de l'information, des fonds de la Banque Mondiale, des frais scolaires, etc. Il a le pouvoir de fixer des frais supplémentaires aux frais scolaires, de différer le paiement des frais scolaires, voire d'exempter certains parents du paiement des frais scolaires. Les pleins pouvoirs du directeur sont d'autant plus importants du fait des rapports de peur, de crainte que le directeur instaure avec les parents qui sont prêts à répondre à tous ses desideratas. Cette situation est renforcée par les comités de parents, généralement très fragiles et à la botte du directeur d'école, qui usent de leur place pour bénéficier de quelques avantages au détriment du reste des parents qu'ils sont censés représenter. Il faut également relever que le directeur d'école, sous le prétexte des travaux manuels, utilise les élèves pour son compte privé.

La mesure de la gratuité en première année primaire, quant à elle, si elle a trouvé un écho favorable auprès de bon nombre de parents, elle n'a pas du tout rencontré le consentement des acteurs impliqués dans l'enseignement. La mesure a engendré des problèmes de surpopulation dans les salles de classe, de suivi des élèves, d'équipements des salles de classe.

Les autorités chargées de la question de l'éducation, quant à elles, bien qu'elles entreprennent différentes choses pour améliorer le secteur de l'éducation, il s'avère que les décisions prises, notamment celle de la gratuité, revêtent plus de l'intérêt politique que d'une concertation réelle avec les différents acteurs du secteur éducatif afin d'améliorer ce secteur. Ceci est aussi le cas pour les réseaux conventionnés : on a illustré les intérêts pécuniaires des réseaux, et comment la coordination catholique a choisi de créer des obstacles dans l'implémentation de cette mesure.

En plus, la transmission de l'information tout au long de la chaîne constitue un problème important qui conduit souvent à des informations contradictoires pour les acteurs du niveau inférieur du système éducatif (les différentes parties prenantes dans la gestion de l'école), en particulier pour les parents et les élèves. Ces informations contradictoires sont le fait d'une politique publique fragmentée, en déconnexion avec la base, les réalités locales et d'un secteur éducatif en déliquescence. La mesure de la gratuité est une illustration des contradictions entre le politique et la base. En effet, pendant que le gouverneur appelait la mise en application de la mesure de la gratuité, mesure approuvée par un bon nombre de parents, les coordinateurs et autres acteurs de l'enseignant ont désapprouvé cette mesure la trouvant propagandiste et déconnectée des réalités sur terrain. De plus, les informations sont les plus souvent distordues tout le long de la chaîne de transmission de l'information : la transmission de l'information est instable et non structurée, souvent à cause de la distance et du mauvais état des infrastructures routières.

Enfin, les parents sont les nourriciers d'un système éducatif en déperdition. Ils sont ponctionnés tant par les directeurs d'école, les enseignants que les instances de direction du secteur de l'éducation. Ce sont également eux qui contribuent au maintien d'un système qui les ponctionne. En effet, ils confortent le pouvoir du directeur d'école, ils approuvent des décisions qui à terme ne bénéficient pas à la bonne formation de leurs enfants, c'est notamment le cas de la question de la gratuité. En soi, l'idée n'est pas mauvaise mais les réalités sur terrain devraient amener les acteurs impliqués à réfléchir sur les voies et les moyens d'une applicabilité de cette mesure. En effet, cette mesure ne peut apporter de bons résultats tant que les écoles demeureront sous-équipées, les enseignants mal payés et

bénéficiant de conditions de travail précaires sans compter qu'eux-mêmes, dans l'ensemble, ne bénéficient pas de rémunérations conséquentes pour vivre décemment. Ils sont des prisonniers d'un système qu'ils alimentent et qui les ponctionne. Et, surtout, l'initiative de la gratuité montre que le poids du financement de la politique de gratuité repose sur les épaules des parents – quelque chose qui est directement opposé à l'idée de la politique de gratuité.

## Bibliographie

Berk, Gerald and D. Galvan (2009) 'How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism', *Theory and Society* 38(6) (November): 543-580.

Bierschenk, T., Chaveau, J.P. et Olivier de Sardan, J.P. (eds.) (2000) *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Mayence, APAD, Institut für Ethnologie, J. Gutenberg Universität/Paris, Karthala.

Bierschenk, T. et Olivier de Sardan, J.P. (1997) 'Local Powers and a Distant State in Rural Central African Republic' *Journal of Modern African Studies* 35(3): 441-468.

Blundo, G. (2006) 'Dealing with the local state: the informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal' *Development and Change* 37(4): 799-819.

Chabal, P. & Daloz, J.P. (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, African Issues.

Mrsic-Garac, S. (2007) La « participation » des parents d'élèves dans le champ éducatif congolais (RDC). Unpublished dissertation, Université de Liège.

## L'ÉCOLE AU VILLAGE

### Etudes de cas à Kalemie

*Sonia MRSIC-GARAC et Dieudonné MUNDALA*

## 1. Introduction

En mars 2008, une recherche qualitative de trois semaines a été menée par deux chercheurs (un congolais et une belge accompagnée d'un interprète) au sein de la sous-division de Kalemie, et plus précisément dans quelques écoles de l'intérieur (de brousse). Le territoire de Kalemie se situe à l'Est de la République Démocratique du Congo, au sein du district de Tanganyika qui fait partie de la province du Katanga. La ville de Kalemie est le chef-lieu de ce district. Le territoire de Kalemie est aussi une des sous-divisions de la « province éducative Katanga 3 »<sup>137</sup>.

Une série d'entretiens approfondis individuels et collectifs ont été menés avec des personnes ressources de l'administration (les gestionnaires) et avec les acteurs éducatifs (directeurs, enseignants, parents, inspecteurs) au sein de 21 localités (villages) et de 19 écoles (2 localités visitées n'avaient pas d'écoles). Ces dernières se répartissent sur trois axes routiers qui partent de la ville de Kalemie. Hormis dans la localité de Kabimba - qui ressemble plus à une petite ville dont l'économie tourne autour de la cimenterie du lieu -, il n'y avait qu'une seule école par village. Beaucoup de villages n'ayant pas d'écoles, certains enfants parcourent jusqu'à vingt kilomètres par jour.

Comme il s'agissait d'une enquête qualitative nous ne nous sommes pas préoccupés de la représentativité de l'échantillon. Cependant, les écoles ont été choisies au gré des opportunités sur la route et en fonction des limites de temps afin de refléter au mieux la diversité des régimes de gestion (privé, non conventionné, conventionné catholique, protestant, kimbanguiste). Hormis deux grandes écoles, la plupart étaient des petites écoles de 5 à 6 classes plus ou moins peuplées. Trois écoles publiques visitées, ainsi que de nombreux enseignants étaient non-mécanisés ou dé-mécanisés (omis de nouveaux listings de paie du SECOPE). En plus des entretiens, une centaine de documents photographiés in situ (PV - procès verbal -, lettres expédiées, lettres reçues, livre de compte, etc.) ont aussi été analysés.

Notre étude a permis de découvrir une arène scolaire conflictuelle et tendue où règne un climat de suspicion généralisée (constat déjà réalisé lors d'études précédentes (Mrsic 2009) dans les villes de Lubumbashi et de Kinshasa). Ce champ scolaire tendu est régulé par de multiples arrangements entre les acteurs qui permettent au système éducatif de survivre malgré tout dans un contexte où les ressources de l'Etat sont insuffisantes et les contraintes multiples.

---

<sup>137</sup> Dans le cadre de la nouvelle constitution, le district de Tanganyika est devenu une province autonome. Cependant, la décentralisation n'est pas encore effective.



Afin de refléter le plus fidèlement et le plus concrètement possible les réalités du terrain, des études de cas accompagnées d'extraits de PV de réunions ou encore d'entretiens seront commentés. Cette approche inductive vise à comprendre comment fonctionne concrètement le système et à mettre en évidence les « normes pratiques » (Olivier de Sardan, 2008) constamment construites et déconstruites par le jeu des acteurs.

Bien que l'enquête se soit généralement bien déroulée, il faut souligner quelques biais méthodologiques. Nous avons une position déontologiquement difficile et ambiguë. Nous étions perçus comme des contrôleurs envoyés par un bailleur (en l'occurrence la BM car on posait des questions sur les Fonds Purus distribués dans les écoles) et il était difficile de faire comprendre que nous étions des chercheurs indépendants<sup>138</sup>. De plus, les interviewés semblaient parfois se sentir obligés de répondre à nos questions. La plupart des directeurs de d'école de brousse étaient surpris de nous voir débarquer et n'osaient pas refuser de parler à des étrangers. Nous ne nous sentions dès lors pas toujours dans un rapport d'égal à égal où l'interlocuteur peut refuser de se soumettre à l'entretien, et les limites de temps ne nous permettaient pas toujours d'établir cet équilibre. Cependant, nos interlocuteurs avaient bien sûr toujours le contrôle en dernière instance sur les informations qui nous intéressaient.

En outre, notre passage a mis en difficulté certains interviewés qui ont été interpellés, questionnés et soupçonnés après notre passage. Ce type d'incursion rapide dans un village n'est donc pas anodin. Nous n'avons pas suffisamment réfléchi à des stratégies pour éviter ou du moins « contrôler » ce type d'aléa.

Le rapport sera développé de la manière suivante : Après avoir décrit le contexte et les particularités du secteur éducatif primaire de Kalemie, nous expliquerons comment ce secteur est financé via un système ascendant basé sur la ponction des usagers, et comment les acteurs hiérarchiques légitiment ce système. Nous montrerons ensuite, à travers des cas concrets, les enjeux et les modes de résolution des conflits propres aux arènes scolaires villageoises, et enfin quelques dynamiques sociales liées aux défis et aux enjeux de l'éducation en milieu rural.

## 2. Contexte général

Kalemie est un territoire qui a été fortement touché par les différentes guerres qui ont sévi en RDC depuis une vingtaine d'années. Les pillages de 1991 avaient déjà ravagé les écoles. A partir de 1996, les guerres de l'AFDL et du RCD ont encore aggravé la situation à l'Est du Pays. Diverses écoles abandonnées par les populations qui fuyaient la guerre (pour se réfugier en Zambie, en Tanzanie ou dans d'autres régions du Congo) ont été détruites. La scolarité de la plupart des enfants de cette région a donc été interrompue pendant plusieurs années.

A Kalemie - comme partout ailleurs dans le pays-, la principale contrainte concerne le corps enseignant. On retrouve des enseignants non mécanisés, d'autres dé-mécanisés et des enseignants mécanisés qui ne reçoivent pas régulièrement leur salaire<sup>139</sup>. En outre, il y a une

---

<sup>138</sup> Cette situation était relativement inconfortable car nous étions conscients que nous étions quand-même, malgré notre casquette d'universitaire, commandités par un bailleur (DFID qui travaille en collaboration avec le BM dans le secteur éducatif congolais) et que finalement, il était en partie exact, que nous faisons une sorte de contrôle et donc que n'étions pas tout à fait indépendants. Cela dit, la déontologie nous permettait de pouvoir assurer le respect de l'anonymat.

<sup>139</sup> En mai 2008, les enseignants de Kalemie ont encore défilé sur ordre des deux principaux syndicats : l'Association des Enseignants du Congo(AECO) et le Syndicat des Enseignants Catholiques (SYNECAT) pour revendiquer les arriérés de trois mois de salaire au Commissaire de District du Tanganyika ( newsletter OKAPI de mai 2008).

pénurie d'enseignants qualifiés<sup>140</sup>. La plupart des enseignants qui acceptent de travailler à l'intérieur refusent souvent de vivre dans le village car ils n'y n'apprécient pas les conditions de vie<sup>141</sup>. Lorsque la distance dépasse 20 km, ils restent la semaine au village et rentrent chez eux le weekend.

Le territoire est peuplé de populations bantoues : les Tabwas qui sont majoritaires (surtout sur l'axe routier vers Moba), les Hololos (surtout sur l'axe vers Kabimba et vers Nyunzu), les Kalanga (vers Nyunzu) et aussi de populations pygmées (surtout sur l'axe Kalémie-Nyunzu). Suite aux différentes vagues de migrations, une grande variété d'autres peuples vivent aussi sur ce territoire. Certains d'entre eux sont « classés » (localement) selon leurs activités. Par exemple, les Bembes (arrivés du Sud-Kivu après la première guerre mondiale) sont réputés pour la pêche, et les Fuleros, récemment venus du Kivu et plus particulièrement d'Uvira, pour l'agriculture. Les populations pygmées perçues comme les véritables autochtones de la région sont pourtant considérées comme inférieures<sup>142</sup>. Leur mode de vie basé sur la chasse et la cueillette complexifie le processus de scolarisation de leurs enfants. Leurs activités sont peu rémunératrices, surtout dans le contexte actuel où le gibier se fait de plus en plus rare. Quelques familles pygmées se sont sédentarisées et se sont converties à l'agriculture. Mais en général les Pygmées servent plutôt de main d'œuvre saisonnière aux agriculteurs bantous<sup>143</sup>. Il faut aussi souligner que certains Pygmées auraient été enrôlés dans différents groupes armés pendant la guerre, ce qui parfois ne facilite pas leurs relations avec les populations Bantous.

A l'intérieur, comme la majorité de la population est constituée d'agriculteurs et de pêcheurs, le problème des frais scolaires est donc une question encore plus sensible que dans les contextes urbains. Les difficultés des parents à subvenir à la scolarité de leurs enfants se sont aggravées depuis le mois de janvier 2009 suite à la crise économique, et en particulier pour certaines minorités ethniques comme les Pygmées ou les Fuleros.

Etant donné le mauvais état des routes et le manque de moyens, les inspecteurs itinérants visitent rarement certaines écoles éloignées. Quelques nouveaux inspecteurs itinérants ont cependant été récemment affectés à certaines zones (par exemple l'axe routier vers Kabimba). Ces derniers sont obligés de s'absenter plusieurs semaines de leur domicile et de dormir dans les différents villages, souvent chez le chef d'établissement. Cette contrainte pose évidemment la question de l'objectivité avec laquelle les inspecteurs devraient faire leur travail. Leur visite est généralement très appréciée par le corps enseignant qui se sent alors pris en considération.

Les instructions nationales (arrêtés ministériels) diffusées durant ces deux dernières années scolaires et qui visent à restaurer la « bonne gouvernance » au sein du champ scolaire ont été prises en compte sur le terrain. Le flux d'informations descendant semble donc relativement fluide, notamment grâce aux directeurs qui se rendent régulièrement en ville et par la même occasion chez leur gestionnaire. Par exemple, suite à l'arrêté ministériel national interdisant les retraits sur les salaires opérés à la source par les gestionnaires (pour les cotisations syndicales, la dîme, etc.), cette pratique semble avoir nettement diminué. De même, conformément à un arrêté de 2007, des élections pour former un nouveau Comité de Parents (COPA) ont été organisées dans la plupart des écoles. En outre, afin de bénéficier de

<sup>140</sup> Cette situation entraînerait une sorte de concurrence entre les écoles (« marché des enseignants »). par exemple, le directeur d'une ECK s'est plaint du fait que l'école du village voisin lui prenait toujours ses bons enseignants.

<sup>141</sup> Il est pourtant officiellement obligatoire pour les enseignants de vivre à proximité de leur lieu de travail.

<sup>142</sup> Elles sont d'ailleurs appelées localement semi-bantoues.

<sup>143</sup> On parle aussi de proto-bantou. Dans cette région, bien qu'ils aient parfois leur propre langue, les différents peuples parlent tous le swahili.

l'assistance extérieure (Fonds Purus de la BM et cantine scolaire du PAM<sup>144</sup>), des comités de gestion spécifiques ont été officiellement mis en place dans chaque école bénéficiaire. Cependant, l'existence formelle de ces organes de gestion ne garantit en aucun cas qu'ils fonctionnent comme prévu dans les textes.

Le contexte post-conflit explique l'intervention importante de différentes ONGs internationales (NRC, IRC, IFESH, Caritas, etc.)<sup>145</sup> dans la région. Les réalisations les plus visibles dans le domaine scolaire sont celles de l'ONG NRC : depuis 2003, elle a mis en place un vaste programme en trois phases pour la reconstruction du système éducatif et la réinsertion scolaire des enfants dans la région. La première phase a consisté à recruter des enseignants et à leur donner une formation (d'un mois) sur l'éducation en situation d'urgence (TEP = technique d'enseignement pour enfants traumatisés par la guerre). Ensuite, l'ONG a engagé des enseignants pendant six mois et des cours adaptés ont été donnés gratuitement aux enfants réinsérés scolairement (ou scolarisés pour la première fois). Les enfants ont ensuite passé des tests et en fonction de leurs résultats, ils ont été placés dans une classe correspondant à leur niveau. Entre-temps, NRC a aussi financé la construction de plusieurs écoles. Après quelques mois de fonctionnement de celles-ci, NRC en cède la gestion et l'équipement à un gestionnaire (Etat ou Eglise)<sup>146</sup>. Soit, ce gestionnaire avait déjà une école dans la localité avant la guerre, soit il est « choisi » par la population. Avec cette intervention massive de cette ONG humanitaire, la plupart des écoles du district de Kalemie se ressemblent. Seules quelques écoles rescapées de la guerre et les écoles construites par d'autres bailleurs sont un peu différentes et souvent moins équipées<sup>147</sup>.

### 3. Financement ascendant de l'éducation

La sous-division de Kalemie dépend de la province éducative Katanga 3 qui correspond géographiquement au district de Tanganyika - nouvelle province administrative -. Mais, étant donné que la décentralisation administrative n'est pas encore effective, les instructions viennent toujours du chef lieu de la province du Katanga, à savoir Lubumbashi (Province éducative Katanga 1). Pour l'année scolaire 2008-2009, les propositions de la commission provinciale de l'éducation ont été coulées sous la forme d'un arrêté signé par le gouverneur qui fixe la nomenclature des frais scolaires suivante : minerval 50fc/an excepté le degré élémentaire dans le cadre de la politique de gratuité, imprimés 250fc/an (fiche sernie 70fc, carte d'élève 50fc, bulletin 130fc) excepté le degré élémentaire ; les frais administratifs 600fc/trimestre ; et les frais d'appoints ( prime de motivation) sont plafonnés à 3000fc.

Avant de montrer comment le système éducatif est largement financé par les usagers, nous allons expliquer les différentes dynamiques relatives à la prime de motivation qui constitue le frais le plus controversé depuis une demi-dizaine d'années.

---

<sup>144</sup> Le PAM en collaboration avec Caritas a mis en place un projet de cantine scolaire qui s'adresse à toutes les écoles publiques de Kalemie.

<sup>145</sup> NRC (Norwegian Refugee Council), IRC (Internal rescue comitee), IFESH (International Fondation for Education and Self-Help)

<sup>146</sup> Etant donné que nous n'avons pas pu rencontrer des représentants de l'ONG, nous ne savons pas exactement sur quels critères elle se base pour choisir le gestionnaire, ni à qui appartient l'école cédée.

<sup>147</sup> Par exemple, les écoles construites par l'ONG IFESH ne sont pas équipées en bancs et en chaises. Il semble que comme cette ONG prévoit une plus grande participation de la population, les travaux soient ralentis et la passation à un gestionnaire soit plus problématique.

### 3.1. Débats et dynamiques autour de la prime de motivation

#### Mécanismes de fixation de la prime<sup>148</sup>

Lors de la rentrée scolaire 2007-2008, le gouvernement avait supprimé la prime et des grèves ont eu lieu. Informellement, la prime avait alors été réinstaurée. L'année suivante (2008-09), un arrêté provincial prévoyait qu'une prime mensuelle de maximum 3000FC pouvait être négociée au sein de chaque école. Cependant, au sein de la division de Kalemie, la fixation du montant de la prime ne s'est pas toujours faite au sein des écoles mais en ville lors de réunions entre syndicats et gestionnaires (et accessoirement les APE- Associations de parents d'élèves -). Ensuite, le montant a été communiqué aux directeurs d'école dans des réunions organisées par les inspecteurs itinérants ou un délégué syndical à l'intention des chefs d'établissement qui se situent dans un certain périmètre géographique ou directement par l'inspecteur itinérant ou le conseiller pédagogique lors de sa visite de la rentrée : « *les frais d'appoint ou prime des instituteurs ont été fixés à 800 FC par élève et par mois dans tous les établissements scolaires du secteur public, après concertation avec les parents* » ( PV de la réunion administrative du 26 septembre 2008 à l'intention des instituteurs d'une ECP –école conventionnée protestante- ). Le montant était donc communiqué aux parents via le cahier des communications et/ou via une AG - Assemblée Générale -.

Cette uniformisation de la prime par le haut montre l'emprise des autorités hiérarchiques même sur des matières qui sont normalement réservées à l'école, et combien le point de vue des parents est peu pris en compte. L'ouverture démocratique issue de la rhétorique participative n'est souvent qu'un leurre. Par exemple, lors d'une réunion un papa a exposé sa plainte : « *ma plainte est celle-ci, je ne veux pas que nos enfants chôment, donc il convient que nous versions cet argent aux non-mécanisés et non payés par l'Etat, mais les autres peuvent se contenter du peu qu'ils reçoivent comme salaire* » (extrait du PV de l'AG du 19/01/08 dans une ENC- école non conventionnée - à 55 km de Kalemie). Sa plainte n'a pas été prise en compte par le directeur et le corps enseignant car il y a une sorte de « norme pratique » qui veut que la prime soit aussi pour les mécanisés. Cela peut notamment s'expliquer par son origine. La prime a été instaurée en 1992, époque où aucun enseignant n'était payé et donc on ne faisait pas de différence entre mécanisés et non mécanisés. La pratique de la prime pour les unités mécanisées est institutionnalisée depuis longtemps et le corps enseignant ne semble pas avoir l'intention de renoncer à cette norme pratique.

En tout cas, il semble que toute occasion soit bonne pour qu'une mesure provisoire favorable à la direction et au corps enseignant se transforme en une mesure pérenne imposée aux parents sans réelle justification. Illustrons ceci avec un autre exemple :

Extrait de PV de la réunion du comité de gestion d'une ENC (55km de Kalemie) le 03 avril 08, réunion à laquelle participait le chef de village :

*Directeur : Nous vous informons que la prime est majorée à 650fc car l'Etat ne paye plus les enseignants*

*Le secrétaire du COPA : avez-vous eu un document ou une décision qui vous autorise à communiquer ce montant, ou bien avez-vous eu un document qui stipule que l'Etat ne vous payera plus ?*

*Directeur : non*

*Le secrétaire du COPA : si le gouvernement recommence à payer le salaire, nous parents, nous allons recommencer à payer 450*

*Directeur : Non, dans ce cas, nous resterons à 650 FC et ça deviendra une organisation interne.*

<sup>148</sup> « notre savon » est une expression courante qui fait référence à la prime de motivation

Cet extrait montre comment les négociations au sein du comité de gestion peuvent être limitées et comment un chef d'établissement peut se montrer autoritaire. L'utilisation de l'expression 'c'est une organisation interne' est une façon directe de dire qu'il n'est pas ouvert à la négociation et qu'il se préoccupe peu des circonstances ou des normes officielles. Cet exemple montre bien une tendance à l'autonomisation des chefs d'établissement. Manifestement, du moins dans ce cas ci, la présence du chef de village et du président du COPA à la réunion n'y change rien. Ces derniers sont d'ailleurs souvent considérés comme des alliés de la direction. Généralement, suite à un accord avec le directeur, un ou plusieurs de leurs enfants sont exonérés (norme pratique) ou du moins la direction se montre plus tolérante (c'est-à-dire que s'ils ne payent pas pour leurs enfants, ces derniers ne seront pas pour autant chassés) ce qui revient au même. De tels accords entre des personnalités du village et la direction se retrouvent dans la plupart des écoles. Ils montrent notamment l'importance pour le directeur de se faire des alliés de poids afin de mener sa politique scolaire.

Cependant, si certains directeurs ont tendance à s'imposer à tous les autres acteurs, d'autres, plus faibles, sont ouvertement interpellés par les parents qui n'entendent pas qu'on leur impose un montant non négociable.

Extrait du PV de l'AG du 31 janvier 2009 dans une ENC située à 15 km de Kalémie :

*PRÉSIDENT DU COPA : la prime monte de temps en temps mais avant un montant était discutable entre les parents et les enseignants. Mais aujourd'hui, la prime monte presque mois par mois<sup>149</sup> et pour cela nous demandons au directeur de nous éclairer. Comment en est on parvenu à cette hausse ?*

*DIRECTEUR : Pour ce qui est de la hausse de la prime, le délégué des enseignants peut vous expliquer comment on en est arrivé là.*

*DÉLÉGUÉ DES ENSEIGNANTS : c'est concernant la réunion du 06 décembre 2008, déclarant qu'au cas où l'Etat ne doit pas s'acquitter avec le nouveau barème, la prime sera à la hausse, non seulement pour les enseignants mais aussi pour les différents bureaux. Cette hausse est fixée de 0 à 3000fc à l'école primaire selon l'arrêté.*

*PRÉSIDENT DU COPA : Nous voyons que les enseignants se défendent parce qu'on ne nous a pas tenus informés de tout ce qu'ils savent comme situation à propos de la prime.*

*CHEF : Même moi j'ai condamné (... illisible) qu'avant de fixer le prix, vous êtes priés d'associer aussi les parents car la prime est négociable entre enseignants et parents.*

*(.....)*

*PAPA1 : Moi je vois que l'erreur ne vient pas de vous enseignants et l'erreur incombe au gouvernement. Malgré que vous ayez droit à ce taux, nous vous demandons avant de fixer le taux d'associer aussi les parents.*

*DIRECTEUR : Pour ce qui est du renvoi (chasse), c'est l'habitude de renvoyer. Malgré que votre enfant est refoulé, vous êtes prié de vous présenter et de vous excuser vous parents pour la meilleure collaboration entre parents et enseignants.*

*PAPA 2 : Nous ne refusons pas que vous renvoyez les enfants mais faites le juste à la fin du mois plutôt que tout juste au milieu du mois. Mais ici le renvoi se fait même le 15 du mois. Alors nous nous voyons la chose drôle.*

*DIRECTEUR : Pour ce mois-ci, nous avons annoncé aux enfants de venir vous le dire. Alors peut-être est-ce la faute de vos enfants qui ne vous auraient rien dit. Mais c'était déjà dit avant les vacances de Noël.*

<sup>149</sup> Selon les différents interviewés dans cette école, la prime n'a cessé d'augmenter (800FC en septembre, 1000FC en octobre, 1150FC en novembre, 1500FC à janvier) notamment à cause de la hausse du cours du dollar. Elle est fixée à Kalémie lors de réunions entre l'intersyndicale (AECO et SYNECAT)<sup>149</sup> et les gestionnaires. Les Associations de parents, encore plus faibles et plus discrètes, semblent être invitées à la table des négociations mais uniquement comme figurantes.



*PAPA 3 : Chose étonnante car il y a d'autres enfants qui n'écrivent pas et qui même ne le disent pas aux parents. Alors il fallait le dire plutôt au COPA qu'aux enfants, car ils oublient souvent de donner le rapport aux parents.*

*PRÉSIDENT COPA : Pourquoi chasser nos enfants avant la date convenue ? Même l'Etat lui aussi est en retard pour vous payer mais vous supportez ! Et pourquoi ne pas aussi nous supporter nous aussi car nous avons aussi une vie dure !*

*CHEF : La date fixée pour le renvoi est du 25 au 28 de chaque mois.*

*(...)*

*PV de l'AG du 05 mars 2009 :*

*PRÉSIDENT du COPA : les parents ne veulent pas que cette année on augmente la prime sans avertir le COPA*

*DIRECTEUR : La prime n'est pas fixée par les parents puisque c'est AECO notre autorité*

*PAPA : les parents même s'ils s'absentent aux réunions, il faut les aviser avant d'augmenter la prime (....)*

Ces extraits nous montrent bien comment des mesures semi-officielles sont imposées au sein de l'arène et comment certaines pratiques comme « la chasse » - utilisée comme moyen de pression- se sont « normalisées ».

Mais les parents contestent les mesures qu'ils trouvent injustes. Les directeurs et les enseignants se justifient alors par le fait que c'est une instruction hiérarchique. Ce type de mesure semi-officielle (uniformisation de la prime) en contradiction avec une mesure officielle (ministérielle) est logiquement susceptible de créer la confusion et de mettre dans l'embarras les directeurs d'écoles. Ces contradictions entre normes sont en partie responsables du fait que les réunions se terminent souvent en « queue de poisson » (expression souvent utilisée par les interlocuteurs). De leur côté, les chefs de villages, autorités morales, semblent incapables de démêler la situation. Leur rôle est souvent limité à assurer un certain arbitrage et à maintenir l'ordre.

Paradoxalement, les gestionnaires de la Division de l'Enseignement, censés représenter l'Etat, s'autonomisent par rapport à ce dernier. Les agents de l'administration s'octroient le droit d'imposer la prime en concertation avec les syndicats d'enseignants et les APE sous prétexte que l'Etat ne prend pas ses responsabilités. Ces organisations de la société civile urbaines (Syndicats d'enseignants et APE) détachées de leur base (surtout les enseignants de l'intérieur) ne sont ni autonomes par rapport au gestionnaires (elles ne sont généralement pas nées d'une initiative de la base mais ont été créées par les différents gestionnaires), ni représentatives des enseignants<sup>150</sup> et des parents (elles sont déconnectées de la base et ne reçoivent pas de cotisations) (Mrsic, 2009) ; la plupart de ceux qu'elles disent représenter n'en n'ont jamais entendu parler ou du moins ne connaissent absolument pas leurs actions. Les directeurs des écoles de l'intérieur et quelques délégués des enseignants sont seulement informés des décisions prises à Kalemie lors de réunions à leur intention et à la suite desquelles on leur demande de répercuter dans leurs écoles respectives, des décisions prises sans les concerter. Ils ne considèrent pas les délégués syndicaux comme leurs représentants mais comme leurs chefs, ce qui peut d'ailleurs les arranger, car les instructions sont aussi des justifications pour pouvoir réclamer « légitimement » la prime aux parents.

<sup>150</sup> « Actuellement, les syndicats jouent surtout un « rôle de reconnections formelles avec l'Etat en vue d'un enjeu avant tout projeté dans le futur. Ils représentent en théorie, un contre pouvoir face à l'employeur principal officiel. Mais leurs attentes, par rapport à l'Etat, restent médiatisées par un réalisme pratique, elles sont subordonnées aux exigences du présent. L'Etat dans cette configuration, apparaît comme un interlocuteur dont on attend le rôle et la pertinence de la fonction dans le futur » (Kimwanga, 2006 : 26).



## Le système de la nième unité

Outre le souci, certes louable, d'établir une harmonisation entre les écoles (moins d'inégalités et de concurrence), il semble que la hiérarchie scolaire trouve un intérêt à intervenir dans la fixation du montant de cette prime dont elle bénéficie également. En effet, afin de bénéficier encore plus que prévu par l'arrêté ( voir le point suivant sur les ponctions) de la prime, les gestionnaires de Kalemie (enseignants dit 'assis') ont inventé, depuis quelques années, « le système de la nième unité ». Il s'agit d'une norme qui pourrait être qualifiée de semi-officielle puisqu'elle émane des gestionnaires, mais elle est en même temps en contradiction avec les normes ministérielles officielles. Concrètement, le montant global de la prime récolté au sein d'une école n'est plus divisé par le nombre d'enseignants qui y travaillent. Une nième unité qui ne travaille pas dans l'école est virtuellement ajoutée. Par exemple, dans une école de 6 enseignants et un directeur, la prime ne sera plus divisée par 7 mais par 8. Un extrait du compte rendu de la réunion du 2 octobre 2008 tenue par un conseiller résident à l'intention de tous les chefs d'établissements scolaires de son réseau fait par le directeur d'une ECP montre qu'il s'agit d'une mesure obligatoire puisque qu'elle est formellement imposée par la hiérarchie (les gestionnaires) : « *La nième unité peut être une personne morale, une personne physique, un service. Cette personne à triple titre est affectée dans une école quelconque afin de bénéficier des frais d'appoints ou prime des enseignants. C'est ainsi que le bureau du conseiller en tant que service est affecté à l'EP- école primaire - X pour toucher mensuellement les frais d'appoint ou prime des enseignants. Ce bureau devient d'office la huitième unité avec tous les avantages réservés aux unités de l'école dans le domaine du partage égal des frais d'appoints et cela selon l'effectif qui sera inscrit sur la mise en place 2008-09. Que faire alors pour le mois de septembre 2008 où le partage n'a pas suivi ces nouvelles instructions ? Trouvons ensemble ce que nous pouvons faire pour éviter des remarques éventuelles* ». Cette mesure est donc présentée comme non négociable. La même pratique se retrouve aussi dans les écoles non-conventionnées. Dans une école non conventionnée relativement proche du centre ville les enseignants ont affirmé que la division avait imposé l'ajout de 3 nièmes unités et que le délégué syndical de Kalemie constituait aussi une 4<sup>ème</sup> nième unité. Dans une école conventionnée Kimbanguiste, le directeur affirme qu'il lui est imposé de déduire 50fc/élève de la prime mensuelle pour la coordination. Cette norme pratique (la ponction sur la prime par les acteurs externes à l'école) est donc malléable selon les circonstances. On ne sait pas exactement comment, ni par qui, elle a été décidée et imposée mais elle est appliquée dans toutes les écoles mécanisées. D'après plusieurs informateurs privilégiés, cette décision aurait été prise lors d'une réunion des agents de la sous-division et des délégués syndicaux (l'intersyndicale)<sup>151</sup> en 2006<sup>152</sup>. Ils auraient pris la décision d'affecter tous les enseignants assis et les délégués syndicaux provinciaux aux écoles selon une répartition qui permettait à chacun de bénéficier des FRAP – frais qui étaient pourtant au départ destinés uniquement aux enseignants debouts non mécanisés et par

<sup>151</sup> Soulignons l'ambiguïté des Syndicats : Il est remarquable que cette décision ait été le fruit d'une négociation entre les gestionnaires et les délégués syndicaux sensés représenter la base. Ceux-ci sont encore souvent considérés comme corrompus. Ils manquent manifestement d'ancrage à l'intérieur. Ils semblent plutôt être des acteurs hybrides à cheval sur les deux camps. Les enseignants du milieu rural ne connaissent généralement ni leurs actions, ni leur nom et les associent aux gestionnaires ( par exemple le directeur d'une école nous a dit «l'AECO fait partie de la sous-division»). En matière syndicale, les enseignants de l'intérieur semblent juste savoir que le retrait à la source de la cotisation syndicale est dorénavant interdit. Cependant, Il y aurait un délégué syndical de l'AECO-Kalemie qui serait en train de mener quelques actions de sensibilisation auprès des délégués des enseignants dans les écoles qui ne sont pas trop éloignées de la ville (15 à 20 km). Par exemple le délégué d'une ENC située à une quinzaine de km de Kalemie a été convoqué pour participer à des séances de formation payantes à Kalémie. Il semble que depuis lors il prenne son rôle de délégué syndical plus au sérieux. Il pense que ce statut peut constituer un tremplin politique potentiel.

<sup>152</sup> Cela contredit le conseiller d'une Communauté qui aurait dit dans sa réunion d'octobre 2008 que cette mesure venait de sortir.

extension à tous les enseignants debouts et aux chefs d'établissements, donc aux personnes travaillant directement au sein de l'école. Selon le consensus issu de cette réunion, toutes les écoles se retrouvaient ainsi avec deux ou trois unités supplémentaires. Cependant, la mesure aurait été contestée par la base (les enseignants des écoles) et on aurait ainsi arrêté la décision de se limiter à une seule nième unité par école. Du côté des gestionnaires, cette norme pratique est tout simplement justifiée par le fait que les enseignants assis ont aussi besoin d'un complément de salaire pour survivre.

Soulignons, que malgré cette tendance « top-down », le montant de la prime décidé à Kalemie est tout de même revu à la baisse dans certains villages qui se trouvent au-delà de 15 km de Kalemie. Les directeurs n'ont pas le choix car les parents ne peuvent pas payer le montant imposé (voir ci-dessous le point sur la scolarisation des enfants pygmées).

### La gestion « participative » de la prime et mécanisme de solidarité

La gestion de la prime de motivation (appelée « Frais d'Appoint » -FRAP- au Katanga) est intéressante et montre qu'il existe un certain contre-pouvoir enseignant par rapport au directeur. Elle semble être transparente (contrairement à la gestion des frais « du bureau »<sup>153</sup>) et engendrer des mécanismes locaux et spontanés de solidarité entre unités mécanisées et non mécanisées. La transparence commence au niveau de la perception. La prime est soit perçue en classe par chaque enseignant, soit par un percepteur élu par ses collègues ou choisi par le directeur. La somme est ensuite remise journalièrement à un caissier ou au directeur. Le percepteur et le caissier tiennent un carnet de compte bien détaillé pour chaque classe et chaque élève. Le jour du partage, les comptes sont détaillés au tableau sous l'œil vigilant de chaque enseignant qui sait qui a payé ou non dans sa classe. Souvent, il est également tenu compte du nombre de jours prestés par les enseignants, cela afin de sanctionner les absences. Ces dynamiques participatives autour de la prime de motivation défient l'« économie générale de la suspicion »<sup>154</sup>.

Dans la plupart des écoles, certains enseignants reçoivent un salaire de l'Etat, quand d'autres ne perçoivent aucune rétribution officielle. Cette situation « *provoque naturellement des remords, alors pour éviter les tensions on s'arrange pour que les non mécanisés s'y retrouvent* » (un enseignant mécanisé d'une ENC). Émergent ainsi des mécanismes de solidarité. Dans certaines écoles, avant de procéder au partage on retire de la caisse « prime » un montant équivalent au salaire de l'Etat pour les unités non payées<sup>155</sup>, et ensuite on procède au partage équitablement entre le nombre d'enseignants. Par exemple, dans une ECC - école conventionnée catholique - située à une trentaine de km de Kalemie, le directeur qui éprouve de plus en plus de difficultés pour trouver des enseignants, a décidé de procéder de la sorte afin de ne pas décourager les deux nouveaux enseignants non mécanisés. Dans d'autres écoles, la solidarité existe mais n'est pas aussi « exemplaire ». Par exemple, dans une ENC située à 20 km de Kalemie, il est demandé 100FC supplémentaires par élève pour les nouvelles unités et dans une autre ENC située à une soixantaine de km de la ville, on retire 10 000fc pour les non-mécanisés avant de procéder au partage.

Cependant il n'est pas toujours évident pour les nouvelles unités de revendiquer une prime plus importante pour compenser leur manque à gagner. Il arrive aussi que les enseignants

<sup>153</sup> Les frais appelés localement « du bureau » sont globalement les frais administratifs imposés par l'Etat et les frais de fonctionnement distribués par l'Etat (Fonds Purus)

<sup>154</sup> J-P Olivier de Sardan (2003)

<sup>155</sup> Certaines unités non mécanisées sont payées car elles remplacent quelqu'un

mécanisés n'acceptent pas d'être solidaires. Par exemple, dans une ECK - école conventionnée kimbanguiste-, les enseignants mécanisés et le directeur ont décidé de réduire fortement le montant réservé aux nouvelles unités sous prétexte qu'elles ne sont pas régulières. Dans une ENC, le directeur a été jusqu'à demander à son gestionnaire de muter un enseignant non mécanisé (c'est-à-dire le placer dans une autre école) qui réclamait un supplément par rapport aux autres : « *l'enseignant Y est refusé par le SECOPE parce qu'il est trop âgé et faussaire est à remplacer par une unité remplissant les conditions d'agrément. Demeurant non payé par l'Etat, cet enseignant exige qu'on lui paye le double de la prime mensuelle payée par les parents, ce qui n'est pratiqué nulle part sur toute la juridiction de la sous-division de Kalemie* » (extrait du rapport de fin d'année 2008).

Quoiqu'il en soit, les dynamiques autour de la prime de motivation (transparence dans la gestion, mécanismes de solidarité) relativisent la représentation du directeur comme un acteur tout puissant<sup>156</sup>, mais aussi (bien qu'ils la confirment) la sur-marchandisation des rapports sociaux dans les arènes scolaires villageoises.

## 3.2. Ponctions diverses des usagers

### Ponctions sur la prime de motivation

En ce qui concerne, les « Frais d'Appoint »<sup>157</sup> (FRAP ou prime de motivation des enseignants), le montant exact est officiellement à négocier dans chaque école lors d'une Assemblée Générale. L'arrêté provincial du KATANGA prévoit qu'un pourcentage de 10 % de la prime de motivation soit versé aux gestionnaires. Cependant, les gestionnaires ponctionnent également, comme nous venons de l'expliquer les écoles via le système de la nième unité.

### Ponction sur les frais administratifs

Les frais administratifs ont donc été fixés à 600fc/trimestre. Par rapport à l'année scolaire précédente (2007-8), le pourcentage de ces frais administratifs destinés aux gestionnaires a augmenté. Il est passé de 22% à 50% pour l'année 2008-2009. Certains gestionnaires justifient notamment ce changement en leur faveur par le fait que contrairement aux bureaux administratifs, les écoles reçoivent maintenant des frais de fonctionnement de la Banque Mondiale (fonds Purus). Si cette mesure (50%) a été d'application dans les divisions de Katanga 1 et 2 dès le début de l'année scolaire, elle ne l'a été dans la sous-division Katanga 3 (province éducative de Tanganyika) qu'à partir du second semestre. Ce décalage montre à quel point la diffusion des instructions au sein d'une même province administrative peut prendre du temps dès que l'on s'éloigne du centre de décision (ici Lubumbashi). Rappelons que le centre de décision sera transféré à Kalemie dès que la décentralisation sera effective.

### Ponctions via des frais additionnels

Certains frais supplémentaires sont aussi imposés par les gestionnaires aux écoles de leur réseau. Par exemple, un gestionnaire a imposé une contribution pour l'achat d'un vélo pour son conseiller d'enseignement : « *8\$ pour les mécanisés, 4\$ pour les non mécanisés, 15\$ pour les chefs d'établissement à payer par tranche avant le mois de novembre 2008* » (extrait du

<sup>156</sup> C'est surtout la bureaucratie et les syndicats qui semblent dominer

<sup>157</sup> L'abréviation pour les frais d'appoints est « FRAP ». Il s'agit de la plus récente appellation (arrêté des frais 2008-09) pour désigner la prime de motivation des enseignants qui existe depuis 1992.

compte rendu de la réunion du 2 octobre 2008 tenue par le conseiller résident à l'intention de tous les chefs d'établissement scolaires de son réseau).

### Conclusions sur les pratiques de ponction

L'éloignement du centre de décision provincial couplé au fait que les provinces éducatives ont une autonomie relative explique en partie que certaines mesures (nième unité) sont prises localement. Quand aux mesures prises au sein des réseaux confessionnels, elles s'expliquent par le fait que les réseaux se sont depuis longtemps autonomisés « de fait » par rapport au pouvoir organisateur jugé défaillant par les autres acteurs éducatifs.

La première mesure (passage de 22% à 50%) comme la seconde (portion de la prime pour les gestionnaires) et même la troisième (frais additionnels) témoignent que la ponction à la base ne cesse de croître dans un contexte où les ressources restent faibles par rapport à des besoins très élastiques. Par conséquent, il est difficile d'imaginer que les appuis externes destinés aux écoles (Unicef avec ses kits scolaires, frais de fonctionnement Purus, etc.) induiraient une diminution des frais demandés aux parents. Cela ne signifie pas que ces appuis sont inutiles ; ils sont cependant largement perçus comme insuffisants par les directeurs. Au vu des éléments empiriques précédemment avancées, on avance l'hypothèse selon laquelle plus l'aide directe aux écoles augmente, plus les gestionnaires se permettent de ponctionner la base. Dans ce cas, les tentatives de diminuer la charge qui pèse sur les parents semblent vaines. Par exemple, le directeur d'une ENC affirme que les gestionnaires sollicitent d'avantage les « vaches à lait », sous-entendus les directeurs soumis, lorsque ceux-ci encaissent les frais de fonctionnement Purus, et celui d'une ECC affirme que lorsque les fonds Purus « tombent », les gestionnaires se mettent à organiser des séminaires obligatoires et payants.

### 3.3 Le processus de légitimation du financement par les usagers

L'étude de cas suivante est exemplaire du changement de la perception du rôle des acteurs. Les enseignants, fonctionnaires par excellence, n'adressent plus leurs revendications salariales à l'Etat mais aux parents via des moyens de pression comme les grèves locales. Ces derniers sont dès lors assimilés à des employeurs devant remplir leur rôle principal, à savoir payer le personnel.

#### Cas d'une ECC (EP Y) située à 35 km de Kalemie

L'école de 4 classes est agréée (reconnue officiellement comme viable et donc comme école du réseau publique) depuis 2005, mais pas encore mécanisée (elle ne reçoit pas de frais de fonctionnement et son personnel non mécanisé ne reçoit pas de salaire). Les deux enseignants de l'école vivent dans le village. Des enseignants de Kalemie sont attendus pour compléter le corps enseignant. L'ancienne école a été détruite par la guerre. Les cours se donnent dans les deux églises du village. Un nouveau bâtiment est en construction. L'ONG IRC apporte une aide financière. Quand l'école a commencé à fonctionner, il y avait quatre enseignants supplémentaires originaires de Kalemie, mais ils ont abandonné car ils n'étaient pas rémunérés. Cette année, les deux enseignants restants (habitants du village) n'ont encore rien touché car les parents ne payent pas. Il y avait 142 élèves à la rentrée. Les parents, dont beaucoup de pygmées, se plaignent du fait que l'Etat ne prenne plus l'enseignement en charge, et ce d'autant plus que, depuis la guerre du RCD, les récoltes sont mauvaises et que les champs ne produisent plus.

Le 9 janvier 2009 le responsable des enseignants a adressé une lettre au grand chef coutumier du groupement et a réservé une copie pour le conseiller pédagogique de la coordination à Kalemie et pour le président du COPA de. L'objet de la lettre était la grève des enseignants de l'EP Y : « *Monsieur le grand chef coutumier, depuis le 9 janvier 2009, notre école se trouve en grève, car nous travaillons*

*sans être payés. Tous les parents ne veulent pas payer nos primes, les droits à l'école ou les frais scolaires qui sont exigés. Nous cessons d'enseigner afin de voir si les parents vont songer à payer les frais scolaires de leurs enfants. Nous vous souhaitons longue vie, un bon service et une bonne compréhension ».*

Le 25 janvier 2009, le conseiller a alors envoyé un courrier au comité des parents et une copie au chef de groupement et au corps enseignant pour tenter de lever la grève : « *Chers parents, conformément à la correspondance des enseignants du 09 janvier 2009 qui parlait de l'arrêt de leurs prestations (grève). Nous vous prions d'aimer vos enfants d'abord et ensuite que vous répondiez en payant leurs frais scolaires pour le développement du groupement comme celui du village en vue de permettre aux enseignants de reprendre les cours. Et puis efforcez-vous pour façonner des briques afin de construire le mur restant de l'autre classe déjà tôle. Les devoirs des parents congolais sont les mêmes. Décidez-vous que vos enfants étudient ainsi jusqu'à ce que nous emprunions l'argent pour faire fabriquer des portes. Les frais de l'Etat sont exigés ; c'est 600 FC par trimestre pour les frais administratifs et 250 FC par an pour le bulletin, et aussi 50 FC pour le minerval. Je demande au chef d'exhorter les parents à envoyer beaucoup d'enfants à l'école et de remplir leurs obligations en payant les frais. L'année prochaine nous enverrons des enseignants pour le développement du village. Je demande aux enseignants de rentrer à l'école pour donner cours et que les parents songent à faire un champ scolaire. »*

Cet échange de courrier montre bien la pression morale et financière qui est exercée sur les parents. Aussi bien les enseignants que le conseiller pédagogique (qui fait le lien entre le gestionnaire confessionnel et l'école) interpellent les parents à remplir leurs devoirs, à payer les frais scolaires, à participer à la construction de l'école et à développer des activités génératrices de revenus (champ scolaire). Les parents, à travers le comité de parents qui les représente, sont ainsi tenus responsables non seulement du développement de l'école mais aussi du développement du village. Alors que la nouvelle constitution stipule que l'école est gratuite et obligatoire pour tous les enfants, ces lettres ne font pratiquement aucune allusion aux responsabilités de l'Etat. Il n'y a pas de bâtiments, ni même d'enseignants mécanisés mais les parents sont par contre exhortés à payer les frais administratifs de l'Etat qui ne leur rend aucun service. Hormis la promesse d'envoyer des enseignants de Kalemie, aucune justification de cet état de choses n'est formulée. La logique de la participation matérielle est directement imposée et légitimée par la hiérarchie, en l'occurrence les gestionnaires qui traitent d'ailleurs aussi avec les chefs de localité ou de groupement, acteurs manifestement importants dans les arènes scolaires villageoises.

#### **4. La dimension de l'autochtonie : Deux études de cas**

La première étude cas va montrer comment des dynamiques sociales autour des « autochtones » peuvent surgir quand l'Ecole est en danger. La seconde va plutôt mettre en évidence d'une part comment les chefs d'établissement peuvent être victimes des conflits entre gestionnaires, et d'autre part l'importance du chef comme acteur scolaire et de la dimension de l' « autochtonie » dans les arènes scolaires villageoises.

##### **4.1 La scolarisation des enfants pygmées**

L'exclusion des élèves comme moyen de pression pour les amener à payer est une pratique courante dans la plupart des écoles. En effet, cette stratégie, officiellement interdite, est généralement organisée et même institutionnalisée. D'une part, cette pratique est planifiée localement. Dans la plupart des écoles, lors des assemblées générales, on arrête une date à laquelle on commence à chasser les enfants endettés et on prévoit les étapes de la procédure. En général, il est prévu qu'on ne chasse un enfant qu'après avoir formellement convoqué ses



parents. D'autre part, les autorités qui mettent constamment la pression sur les écoles pour qu'elles paient les frais vont jusqu'à tenter de régulariser la chasse, pratique qui n'est autre que le résultat de la pression qu'elles exercent : « *Le renvoi des élèves doit se faire par ordre. Il s'agit ici de renvoyer des élèves irréguliers dans le paiement des frais scolaires. La proposition a été donnée de la façon suivante : on peut chasser les élèves du degré terminal 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> et laisser les autres classes fonctionner. Ceci pour ne pas démoraliser les parents. Ce premier renvoi peut déjà influencer les parents qui ne sont pas en ordre pour d'autres enfants et ils songeront immédiatement à se mettre en règle de peur que ces enfants des autres degrés ne soient pas aussi renvoyés* » (extrait du compte rendu de la réunion du 2 octobre 2008 tenue par le conseiller pédagogique d'un réseau à l'intention de tous les chefs d'établissement scolaires de ce réseau). Une pratique officiellement interdite peut ainsi être légitimée par les gestionnaires.

Cependant la stratégie de la chasse n'est pas toujours efficace et peut être contre-productive. Lorsque l'école est menacée de ne plus être reconnue par l'Etat, on voit se mettre en place des dynamiques participatives impliquant tous les acteurs. Dans certains villages on doit forcément s'associer avec l' « autre » (ici une minorité pygmée) pour sauver l'école !

#### Cas d'une ECC

En 2004, Caritas a construit une école (avec un financement du PNUD) dans un village situé à 50km de Kalemie. Cet événement a fortement réjoui la population et surtout le chef de village. Cette école conventionnée catholique de six classes est agréée mais pas encore mécanisée. Le village est habité principalement par deux groupes, les Mboté (populations pygmées appelés localement semi-bantous) et les Hololos (bantous). Bien que certains Pygmées devenus des agriculteurs, et propriétaires d'un ou plusieurs champs, soient bien intégrés, la plupart vit de l'autre côté de la rivière Samaji, en amont et constitue un réservoir de main d'œuvre pour les agriculteurs bantous (Hololos). Il subsiste manifestement un conflit latent entre ces deux groupes, les premiers se sentent exclus, alors que les seconds estiment que les pygmées ne font pas d'efforts pour s'intégrer et qu'ils souffrent d'un complexe d'infériorité. L'école constitue le lieu par excellence où les deux groupes se rencontrent. D'ailleurs, le chef estime que les disputes entre les groupes sont dues au manque d'instruction. Le corps enseignant qui vient de Kalemie se dit neutre car il n'est ni Hololo, ni Pygmée. Les enseignants disent que l'école est une grande famille et ils sont fiers d'être parvenus à réunir les enfants des deux groupes qui maintenant jouent ensemble et s'assoient sur les mêmes bancs. Ils sont aussi fiers d'avoir réussi à faire comprendre aux parents pygmées que les enfants doivent se présenter propres à l'école. Ils soulignent tous l'intelligence remarquable des enfants pygmées ainsi que leurs difficultés à payer les frais et à être réguliers au cours. Le comité des parents (COPA) élu en octobre 2006 comprend trois membres pygmées qui occupent une place de conseiller. Selon les enseignants, ce sont les trois parents Pygmées qui semblent les plus éveillés (par rapport aux autres Pygmées) même s'ils ne savent ni lire, ni écrire. Ce sont des pygmées qui pratiquent la chasse et la cueillette mais qui possèdent aussi un champ. La présence de pygmées au sein du COPA semble être une exception que nous avons constatée uniquement dans ce village. Cette représentativité est cependant contestée par la majorité des pygmées qui considèrent les membres pygmées du COPA comme des « traîtres », puisqu'ils vivent de l'autre côté et collaborent avec les « autres ».

Dans cette école, les membres du COPA ne sont pas impliqués dans la gestion des finances qui reste l'apanage du directeur. D'après un parent ordinaire, « il n'y a personne, même pas le chef de localité qui peut se permettre de contrôler le directeur d'école ». Ce qui suggère que dans ces villages privés de l'institution qui représente le développement et la modernité, le directeur d'école serait un « petit roi ».

Afin que l'école soit viable (en d'autres termes que l'effectif soit suffisant) et que les enseignants survivent, il est nécessaire que les chefs s'impliquent fortement pour sensibiliser la population. La fréquentation des enfants pygmées est indispensable pour garantir la viabilité de l'école ce qui



explique la stratégie d'impliquer des pygmées dans le comité des parents. Même si les Pygmées sont souvent en dehors du village pour chasser ou cultiver des champs d'autrui, et que le programme scolaire n'est pas adapté à leur mode de vie, l'obstacle principal à la fréquentation de l'école par les enfants reste le coût imposé. Les enseignants de cette école viennent tous de Kalemie et aucun n'est mécanisé, même pas le directeur. Leur salaire dépend donc totalement de la prime de motivation payée par les parents. A part le directeur qui rentre chaque week-end à Kalemie, ils se sont tous installés avec leur famille juste à coté de l'école. Ils affirment tous survivre grâce à l'agriculture et à l'aide de leur famille vivant à Kalemie.

Lors de notre visite, au mois de mars, les enseignants n'avaient plus été payés depuis 3 mois. Ils manifestaient clairement qu'ils ne pourraient plus rester longtemps dans ces conditions. Au premier trimestre 50% des élèves avaient payé les frais mais au second, seul, 16 enfants sur 300 (soit 5%) qui restent (400 élèves en début d'année) ont payé (la prime est fixée à 950). Parmi les membres du comité des parents, seul le secrétaire qui tient un restaurant dans le village a payé l'entièreté des frais. Dans ce village, il ne sert à rien de chasser un enfant pour faire pression sur ses parents pour qu'ils payent. Les enfants chassés ne reviennent généralement pas. Il faut donc sensibiliser et négocier constamment.

Le Comité de parents est un médiateur indispensable. En février, les enseignants ont donné un mémo - menace de grève - au président du Comité de parents pour qu'il le remette au grand chef du village. Plusieurs réunions ont été organisées par la suite pour essayer de faire évoluer la situation. Il a organisé une assemblée avec les parents et les chefs des autres villages, ainsi qu'avec les chefs pygmées pour expliquer que la survie de l'école était en jeu et que partout en RDC, les parents d'élèves devaient payer des frais. Il a demandé aux parents de garder les bénéfices de la récolte de février pour payer les frais scolaires. D'après les enseignants - qui disent vivre de promesses- l'implication des chefs est indispensable.

La nécessité d'assurer un effectif suffisant pour la viabilité de l'école engendre manifestement un intérêt et des discours positifs (par exemple : les élèves pygmées sont plus intelligents), des discours misérabilistes (il faut les sortir de leur ignorance, les éclairer, etc.), des discours idéalistes (il faut qu'ils changent leur mode de vie, etc.) envers les populations minoritaires<sup>158</sup>. L'école semble engendrer un effet fédérateur, l'enjeu de l'éducation engendre une dynamique d'intégration – toujours difficile- des différentes populations. Les directeurs d'école mettent ainsi en place des politiques locales de discrimination positives. Par exemple, dans deux ECC visitées, les directeurs ont décidé de réduire de moitié (400fc) la prime de motivation pour les enfants pygmées. Le directeur d'une ces écoles affirme aller sensibiliser personnellement les pygmées qui s'installent momentanément dans le village et leur proposer d'étudier gratuitement. Il affirme qu'il le fait par humanisme. Les directeurs concernés adressent aussi régulièrement des demandes d'aide en faveur des élèves pygmées aux organismes extérieurs.

Finalement, il semble que l'enjeu de la viabilité produit une sorte d'hybridation entre une logique commerciale (sensibilisation des clients) et une logique de service public (accès à tous) qui découle notamment du désir d'intégration de certains directeurs. « Les services rendus au collectif peuvent autochtoniser celui qui les pose. Cette plasticité de l'autochtonie l'apparente à un capital qui nécessite un investissement pour être pleinement rentable. Il n'est pas rare de voir des individus chercher à renforcer et à valoriser leur ancrage local » (Hilgers, 2010 :11). Par exemple, le directeur d'une ECC, s'est tellement bien intégré dans le village, notamment en s'installant sur place et en ayant épousé une femme autochtone, qu'il se permet même de défier le fils du chef de village. Ce dernier voudrait s'insérer dans le COPA, mais le directeur refuse car il estime qu'il n'a pas à cumuler des statuts. Il dit vouloir éviter que ce dernier se serve de son statut de président du COPA pour exercer son pouvoir sur la population. En outre,

<sup>158</sup> Ici les Pygmées, mais dans d'autres villages, ce sont par exemple les Fuleros – agriculteurs originaires d'Uvira-

certaines chefs de village déclarent clairement qu'ils souhaitent que les enseignants et les directeurs fassent un effort pour s' « autochtoniser » en venant s'installer avec leur famille dans leur village, et qu'ils sont peu disposés à travailler en collaboration avec des agents installés en ville qui ne connaissent pas les réalités rurales et qui ne sont pas réguliers à l'école.

## 4.2 Conflit entre un chef d'établissement et un chef de groupement

### Cas d'une ECP (EP Z)

L'école Z a été construite par l'ONG NRC.

Lors de notre visite en mars 2009, nous avons appris qu'il y avait un nouveau directeur (absent ce samedi là) ; l'ancien avait été récemment muté dans une autre école du même réseau suite à un conflit. L'enseignant délégué (l'enseignant qui a joué le rôle de directeur intérimaire en attendant l'affectation d'un nouveau directeur) nous a relaté sa version des faits (soulignons qu'après notre passage, cet enseignant s'est fait arrêter par l'ANR pour avoir parlé à des étrangers) :

*« L'ancien directeur qui était là depuis 1996 a eu un conflit ouvert avec le Chef de collectivité et les trois chefs de localités et a été muté dans une autre école. Pendant la campagne électorale, le candidat Charles avait promis de payer la motivation des enseignants de deux mois (novembre et décembre 2006) pour soulager les parents du village. Le directeur est alors parti seul retirer cet argent au bureau du parti UNADEF (Union nationale des démocrates fédéralistes) de Kalémie. De retour au village, il a communiqué un montant inférieur à la somme reçue. Le Président du comité des parents a alors effectué un voyage de suivi au bureau du parti à Kalémie où il a appris que ce dernier avait caché 140 Dollars. Interpellé au retour de celui-ci, il a avoué son forfait en présence des membres de l'église, du comité des parents, de la délégation de L'UNADEF, et deux chefs de localités. Les enseignants n'avaient pas assisté à cette réunion, car le directeur les accusait d'être les initiateurs de ces suspicions.*

*C'est le président du comité des parents qui a convoqué la réunion après qu'il ait eu toutes les précisions. L'argent qui avait été versé par l'UNADEF, c'était pour 520 élèves au taux de 500FC pour un dollar. Le directeur ayant avancé uniquement 450 dollars pour le paiement d'un seul mois. Les enseignants ont alors commencé à avoir des soupçons. Le directeur était le seul à connaître l'effectif total de tous les élèves. D'autant plus que son épouse donnait cours en 1ère année et son beau frère enseignait en 6<sup>ème</sup> primaire. Ces membres de sa famille pouvaient donc déclarer un effectif erroné ».*

Cependant, il semble que ces soupçons et cette accusation de détournement trouvent leur origine dans un conflit entre le directeur muté (fidèle d'une communauté protestante) et le chef de village (catholique). L'enseignant délégué nous relate sa version de ce conflit latent :

*« La concession de l'école était conflictuelle. L'église Catholique revendiquait la propriété sur cette parcelle. Elle était soutenue par le grand chef de groupement. Pour assurer la résistance, le directeur en place a écrit à sa hiérarchie avec copie à tous les bureaux de l'Etat y compris l'ANR, le District et le Parquet de Grande instance de Kalemie. Cette démarche a abouti à l'interpellation pendant quelques heures du grand chef à l'ANR à Kalemie. De retour au village, le grand chef a réuni les trois chefs de localités) pour les liquer contre le directeur. L'école étant située dans la localité M, son chef et les deux autres ont pris les devants pour réclamer la mutation du directeur K, estimant que ce dernier n'étant pas originaire du coin, ne pouvait pas se permettre de se plonger dans un tel conflit.*

*Les deux raisons avancées par les chefs pour le chasser étaient les suivantes : -le directeur est un non originaire qui s'est permis de faire arrêter le grand chef de groupement, il ne peut plus être admis sur le territoire. Et comme c'est une concession catholique, l'école doit revenir à l'église catholique. Comme il s'oppose, il doit quitter. C'est en réponse à la lettre de l'administrateur du territoire que le délégué communautaire a muté le directeur en conflit vers une autre école. Finalement, le chef*

*d'établissement et le chef coutumier sont tous les deux perdants* ». Effectivement, le chef coutumier a perdu car l'école est restée sous la gestion de la Communauté A qui a affecté un nouveau directeur non originaire et le directeur a été muté dans une école où l'effectif est moins élevé et où il devra probablement aussi composer avec un chef de village qui souhaite un directeur originaire. En effet, le chef du village où a été muté le directeur nous a dit qu'il n'appréciait pas que le directeur et les enseignants vivent à Kalemie car ça les empêchait d'être réguliers à l'école.

Selon un parent ordinaire : « *Suite à ce conflit, l'ancien comité des parents dont tous les membres étaient de la Communauté A a été dissout suite à la pression des chefs. Les chefs ont alors convoqué tous les parents pour élire un nouveau COPA plus hétérogène, c'est-à-dire de différentes églises* ».

Toujours selon un parent ordinaire, durant la période où il n'y avait plus de chef d'Etablissement, l'enseignant intérimaire, un autochtone, a accordé des faveurs aux membres du comité des parents. Il a réduit les frais à 400 FC au lieu de 800 FC. Cependant, une fois le nouveau directeur arrivé, il a exigé que les membres du comité des parents (probablement alliés au grand chef) paient le même tarif que tous les autres parents. Sans pouvoir faire de lien direct, on peut se demander si ce n'est pas pour cette raison que le président du comité des parents accuse déjà le nouveau directeur, non originaire, de gérer seul les vivres de Caritas pour la cantine scolaire. On peut donc faire l'hypothèse que le nouveau directeur sera aussi « bousculé » par les « autochtones ».

Cette étude de cas nous montre plusieurs choses. L'école est probablement une des institutions qui draine le plus de ressources monétaires diverses au sein du village. La gestion de ces ressources est convoitée par les chefs. Lorsque le chef d'établissement, de surcroît non autochtone, exclut et défie le chef de groupement, il risque fort de se faire exclure du village. Cependant, on ne peut pas exclure un directeur sans motif valable. Une solution possible est de créer une rumeur de détournement ou de profiter d'un délit réellement commis. De toute façon, la distinction entre les deux (rumeur ou réalité) est quasiment impossible à tracer. Deux sources de légitimité s'affrontent ici. Le directeur tire sa légitimité du gestionnaire officiel de l'école et le chef de village tire sa légitimité du terroir. Il semble que dans ce type de conflit ouvert entre deux personnalités, entre autochtone et non autochtone, la seule issue est le départ de l'allochtone. En général, les chefs coutumiers désirent tous que le directeur de l'école soit un autochtone qui serait, selon eux, plus concerné par le développement du village (à ce propos voir aussi le dernier point sur la viabilité). Certes, mais la raison latente pourrait aussi être liée au fait qu'ils ont plus d'influence sur un fils du terroir.

Cette étude de cas nous montre aussi que les chefs d'établissement peuvent être les « bouc-émissaires » d'un conflit latent entre deux gestionnaires qui aspirent à gérer une certaine école (voir aussi l'étude de cas dans le point suivant).

En tout cas, il semble que pour mettre fin à un conflit ouvert qui implique des personnalités du village, c'est toujours l'option de sortie qui est choisie, que l'on pourrait qualifier de mutation-protection (par opposition à la classique mutation-sanction d'un directeur rebelle vers une école non viable ou vers une école isolée où la prime est moins élevée).

## 5. L'enjeu de la mécanisation

Etant donné, l'insuffisance du budget alloué au secteur de l'Education, le processus de mécanisation peut relever du parcours du combattant. Illustrations ceci à travers trois cas de figures.

## 5.1 Faiblesse d'un directeur non mécanisé

La « mécanisation » se retrouve souvent au centre des rapports de pouvoir, dans le sens où les non mécanisés sont extrêmement vulnérables.

### Cas d'une ENC (EP M) à 15 km de Kalemie

Dans cette école de 6 classes, il n'y a que le directeur qui n'est pas mécanisé. Ce dernier a donc prévu que chaque mois soit retiré de la caisse prime l'équivalent d'un salaire d'Etat en sa faveur. Les enseignants ont refusé. Il est allé se plaindre au sous-Préfet qui a alors rappelé au délégué des enseignants que la première raison d'être de la prime est de suppléer au salaire de l'Etat. Les enseignants ont finalement accepté d'être solidaires avec le chef d'établissement, sans pour autant accepter de retirer un montant équivalent au salaire complet de la caisse prime. Cette situation atypique (directeur non mécanisé à la tête d'un corps enseignant mécanisé<sup>159</sup>) a affaibli considérablement ce chef d'établissement qui n'est pas arrivé à imposer un mécanisme de solidarité pourtant justifiable.

La situation paradoxale décrite dans l'encadré favorise les tentatives de prises de pouvoir de certains acteurs qui se sentent forts face à un directeur sans salaire. Concrètement, à l'école M, le délégué des enseignants s'est imposé face au directeur non mécanisé et ce d'autant plus qu'il a été récemment sensibilisé par des syndicalistes de Kalemie. Diverses réunions ont été organisées à l'école à l'insu du directeur et le délégué a assisté à des réunions en ville sans demander l'autorisation au chef d'établissement. Le directeur a ainsi écrit une lettre au délégué avec l'AECO (Association des Enseignants du Congo) en copie pour contester ces actions et avertir qu'il tenait à élire un nouveau comité syndical.

Voici un extrait de la lettre datée du 23 octobre 2008 :

*« Monsieur le délégué, vu que la durée du mandat de votre comité syndical a dépassé largement une année, d'où l'obligation d'élire un nouveau comité.*

*Préjudices portés au fonctionnement de l'école et de votre classe chaque fois que vous assistez aux réunions syndicales sans permission préalable de la direction et même la primeur de rapports syndicaux à la direction est complètement bafouée.*

*Perception non autorisée des frais scolaires et sans dénonciation.*

*La prise de décision à l'encontre de la direction.*

*La tenue de réunions clandestines à l'école avec les visiteurs non identifiés par la direction.*

*Vu ce qui précède et l'urgence. Nous avons décidé de suspendre ce comité pour la constitution d'un autre.*

*Comptant sur votre esprit de travail et de bonne collaboration, recevez mes sentiments distingués.*

Comme le montre aussi l'extrait d'entretien suivant, le directeur se sent « menacé » par le délégué des enseignants : *« il s'est mis à ma place à mon bureau pour qu'on le prenne en photo. C'est un bafouement de mon autorité. En plus, je pourrai penser qu'il a mis des grigris qui empêchent ma mécanisation. Alors je lui ai demandé de déchirer cette photo devant moi et il l'a fait »* (directeur). Il n'y a pas vraiment eu d'issue. Finalement le délégué syndical a été réélu et il subsiste un conflit latent entre le directeur frustré et le syndicaliste.

Les réactions du chef d'établissement montrent à quel point la problématique de la mécanisation influence les rapports de pouvoir au sein de l'arène scolaire. On pourrait faire

<sup>159</sup> Au départ, aucun n'était mécanisé. Lorsque tous les enseignants ont été mécanisés, le directeur ne l'a pas été. Il ne comprend pas pourquoi.

l'hypothèse que ce type de situation «absurde» favorise la «mauvaise» gestion de la part du directeur lésé et humilié.

## 5.2 Concurrence entre deux gestionnaires

Les conflits ouverts peuvent constituer de réels obstacles au développement de l'école et du village. Illustrons cela avec une étude de cas.

### Cas de l'école J

Il y a un conflit entre la sous-division de Kalemie (gestionnaire étatique) et la communauté L (gestionnaire confessionnel) concernant la gestion d'une école dont les bâtiments ont été construits grâce à un financement de l'ONG IFESH. Aujourd'hui l'école est agréée et gérée par la sous-division. Ni l'école, ni ses enseignants ne sont mécanisés. Elle n'est pas équipée en chaises, ni en bancs.

Voici la version des faits rapportée par le délégué de la communauté L :

*« IFESH a organisé une cérémonie pour laisser la gestion à la communauté L qui avait été choisie comme gestionnaire de la nouvelle école par la communauté. L'école a alors été officiellement ouverte en 2006. Notre école s'appelait EP J, c'était pour remercier la communauté locale de ses efforts pour fabriquer les briques, etc.*

*Alors que ça avait été accepté lors de la promo-scolaire, vers la fin de l'année 2006, la sous-division a voulu arracher la gestion de cette école, et ce contre l'avis de la population qui est majoritairement de confession A. Les gens comptaient sur la communauté L pour équiper l'école. En fait, quelques mois après la promo-scolaire où la sous-division avait accepté que l'école soit gérée par L, elle est revenue sur sa décision et a proposé la division de la gestion. Elle a proposé que A gère l'école secondaire (3 classes ; cours l'après-midi) et que la sous-division gère le primaire. La population était vexée, alors pour les calmer, on a du accepter cette décision temporaire.*

*Le sous-proved avait avancé deux raisons : L'existence de conflits entre la communauté A et B et la non présentation de l'arrêté ministériel lorsque l'école a commencé à fonctionner.*

*Il avait raison concernant le second point, mais étant donné qu'on ne donne une école que quand elle est opérationnelle, il fallait d'abord l'organiser et ensuite demander l'agrément de l'école au SECOPE. Mais, le comble, c'est que quand la sous-division a installé l'école, c'était la même situation, il n'y avait pas d'arrêté.*

*On attend les prochaines assises de promo scolaire car ce sera difficile de faire gérer un même bâtiment par deux gestionnaires. En attendant, la Communauté L a gelé les fonds prévus. Pourtant, vu les demandes de la population, le siège de la communauté A était d'accord de débloquer les fonds ».*

Selon lui, la décision de la sous-division s'explique par le fait que la sous-division est frustrée de ne pas avoir assez d'écoles à gérer :

*« Quand on participe aux promo-scolaires, on remarque que les protestants créent beaucoup d'écoles alors que la sous-division n'en crée pas.*

*La sous-division essaye alors de prendre des écoles déjà organisées. En plus, ils savent que les gens ne font pas confiance à l'Etat. Ce type de conflit, c'est fréquent, c'est depuis qu'il y a un nouveau chef de sous-division, depuis 2004.*

*Nous avons déjà écrit au SECOPE pour qu'ils visitent l'école. Cependant, les agents du SECOPE ont dit qu'il fallait d'abord régler le conflit afin qu'ils sachent dans quel réseau agréer l'école. Le Proved dit que comme l'école n'a pas d'arrêté, elle doit être gérée par l'Etat.*



*Lorsque la communauté L a créé l'école, elle a nommé un directeur et un préfet (et mis à leur disposition des craies, etc.), mais la sous-division en a placé un autre sans même faire de remise-reprise. Cependant, la population n'a pas collaboré avec celui-là, elle s'est attaquée à lui (d'après le président du COPA : 'le directeur a été sanctionné. il était un voleur et il frappait les élèves en désordre, il pouvait percevoir l'argent sans remettre un reçu et le lendemain il refusait de n'avoir perçu l'argent de ses mains') ; et le problème est arrivé au niveau du parquet ; L'ancien directeur avait déposé sa plainte au parquet, il a dit que le comité de base et le COPA avaient organisé un putsch et qu'ils avaient tout volé dans sa maison.*

*Le parquet a alors fait un mandat d'amenée. Lorsque les personnes appelées (le président du COPA, le 1<sup>er</sup> directeur qui est un habitant du village - aujourd'hui enseignant dans un autre village-, le préfet de la communauté A et le comité de base), sont arrivés au parquet, le magistrat a compris que ce n'était pas un problème de vol mais un règlement de compte. Il a alors conseillé que la sous-division et la Communauté L s'arrangent, car la racine du problème était le conflit pour la gestion. On nous a demandé de trouver un arrangement à l'amiable comme la gestion partagée. Et c'est lorsqu'on a commencé la gestion partagée que la sous-division a encore changé de directeur, un directeur qui est aussi un non originaire. Les gens pensent que le directeur est intérimaire mais la division a prévu qu'il reste. Dernièrement, le sous-proved a fait une proposition informelle. Il a dit au pasteur qu'il pouvait laisser l'école à L, à condition que L garde le nouveau directeur là-bas. L a accepté mais rien n'a été matérialisé. Le sous-proved n'a écrit nulle part qu'il va céder l'école.*

*Nous, nous sommes l' Eglise et eux c'est l'Etat, et c'est l' Etat qui décide, mais si ça traîne, c'est parce que l'Etat a peur de la population. La vérité c'est que c'est vraiment la population qui a voulu la communauté L, c'est la population qui nous a écrit. Sur place, beaucoup d'églises ont prétendu à prendre la gestion alors que la communauté A n'avait même pas postulé pour gérer cette école. C'est d'ailleurs pour cela que la population l'a choisie, car elle préférerait prendre une Eglise qui n'était pas candidate pour éviter les conflits».*

*Le président du COPA : « pourquoi la sous division s'est imposé dans la gestion de cette école, la quelle gestion aurait été dû être confiée à l'église L. C'est elle qui avait géré l'école pendant les 5 premiers mois qui ont suivi la construction des bâtiments par IFESH. Tous les parents pensent que l'école irait de l'avant si la gestion était confiée à l'église. Si cela était fait depuis longtemps, il y aurait déjà des bancs dans chaque classe ».*

Il semble que le transfert de la gestion des écoles construites pratiquées par les ONG réactive parfois les conflits entre le gestionnaire étatique et les gestionnaires confessionnels. La sous-division n'accepte pas toujours que la gestion des écoles soit cédée à tel ou tel gestionnaire confessionnel.

Cet exemple montre bien que l'Etat - qui a toujours eu besoin des Eglises pour faire exister et fonctionner son système éducatif- tente de ne pas laisser la gestion de ces nouvelles écoles à ses partenaires religieux qui ont déjà un pourcentage d'écoles plus élevé. La gestion de ces nouvelles écoles constitue un véritable enjeu pour les gestionnaires car toute nouvelle école constitue une rentrée d'argent supplémentaire et aussi une affirmation symbolique (preuve) de leur présence sur le terrain. Etant donné que l'Etat (la Division de l'enseignement) endosse une réputation d'acteur irresponsable et absent, il est crucial pour lui de tenter de renforcer sa légitimité et sa présence sur le terrain.

Cette étude de cas confirme qu'un directeur « allochtone»<sup>160</sup> qui n'arrive pas à s'allier aux pôles de pouvoir au sein de la population finit par se faire éjecter, surtout si la population locale représentée par le chef de village n'apprécie pas le gestionnaire de l'école. Ce type de conflit ouvert compromet fortement le développement de l'école. La seule option possible semble être la sortie du jeu de l'élément perturbateur.

<sup>160</sup> On entend par non originaire, un directeur qui n'est pas né ou qui n'a pas vécu longtemps dans le village.



Cette étude de cas met en évidence que les mutations opérées par les gestionnaires ne sont pas toujours des mutations en guise de sanction (mutation d'un directeur rebelle vers une école moins viable pour le punir), mais qu'elles peuvent aussi être des mutations en guise de protection. La mutation –protection se présente comme une sorte de solution pour les autorités gestionnaires qui ne maîtrisent pas et qui ont peu d'emprise sur les normes et les règles des arènes rurales (voir aussi l'étude de cas dans le point précédent).

### 5.3 Effet pervers de la procédure de mécanisation

L'exploitation<sup>161</sup> des enfants constitue parfois le prix à payer pour la mécanisation. Le travail des enfants peut aussi constituer une sorte de ponction, à partir du moment où l'argent généré sert à financer le système. Illustrons ceci une fois de plus avec le cas de l'école J.

L'école J est agréée mais non mécanisée. Lorsque nous sommes arrivés le matin, il n'y avait aucun élève à l'école. Un group d'élèves était occupé à casser des noix pour un particulier et un autre était parti travailler dans le champ d'un particulier afin de récolter de l'argent pour la mécanisation de l'école (selon les enseignants) mais en guise de prime selon les parents (qui étaient mécontents de voir les enfants travailler sans pour autant le manifester ouvertement). Bref, le résultat est que plutôt que d'être en classe, les enfants étaient utilisés comme main d'œuvre bon marché par un particulier. Le plus étonnant était que cela se passait alors que l'inspecteur itinérant était là pour quelques jours afin de contrôler l'école. Ce cas constitue encore un exemple de norme pratique. L'inspecteur est conscient que si le travail des enfants est une solution, aussi critiquable soit-elle, pour récolter de l'argent pour faire fonctionner l'école. Il tolère alors le « spectacle », tout en rappelant au directeur que ces travaux pratiques ne peuvent pas s'effectuer pendant plus de deux heures par semaine

## 6. Conclusions

Le champ éducatif de Kalemie apparaît « tel un espace où s'expérimentent de nouveaux modes de régulation, qui tendent ou non vers une gouvernance partagée mais qui restent toujours inscrits sur une trame de rapports de pouvoir préexistants et asymétriques » (Petit, 2010). L'implantation au cœur des villages de cette institution qui incarne toujours le « développement », le lien avec le milieu urbain, etc. amène souvent de nouveaux (dans le sens de non originaires) protagonistes (les enseignants), de nouveaux pôles de pouvoirs (chef d'établissement), de nouveaux organes de décision (COGES, COPA), de nouveaux enjeux (argent drainé par l'établissement, postes au sein des organes de gestion, etc.), de nouvelles normes, etc. qui viennent se superposer aux plus anciennes. Les arènes scolaires constituent des espaces de négociation où la sédimentation de différents pôles de pouvoir engendre des conflits et un manque de régulation.

Les processus politiques sont souvent informels et basés sur l'oralité. Aucune réelle jurisprudence n'est constituée, mais les négociations autour de sujets répétitifs aboutissent à des arrangements ponctuels qui se ressemblent. Le pluralisme de normes et des sources de légitimité entretient un processus continu de négociations. A défaut d'une régulation publique acceptée par tous, les règles se négocient localement et sont le fruit de jeux d'alliance et de rapports de forces. Aucun acteur ne peut imposer unilatéralement un mode de régulation à

---

<sup>161</sup> Ce terme a fréquemment été utilisé par les parents pour dénoncer le travail effectué par leurs enfants pendant les heures de cours

tous les autres. Même les plus faibles ont certaines marges de manœuvres liées aux contradictions entre les acteurs, aux interventions extérieures et finalement au fait que, malgré tout, ces sont eux les principaux bailleurs.

Sans pouvoir de régulation publique classique et dans un contexte de pénurie de deniers publics, les conflits liés à l'argent et au pouvoir sont omniprésents et il règne un climat de suspicion et d'insécurité généralisé. Les accusations sont toujours ambiguës car finalement le grand coupable c'est l'Etat, cette entité abstraite, si lointaine et si absente. La plupart du temps, les conflits sont latents car ce qui importe c'est le bon climat social. Dans ces « sociétés face à face » (où les relations sont multiplexes et où il est important d'avoir de bonnes relations avec tout le monde tant on est amené à croiser ou à être lié d'une façon ou d'une autre avec chaque personne), et simultanément « dos à dos » (les conflits latents et ouverts sont constants) (Bierschenk et Olivier De Sardan, 1997), Il règne ainsi une sorte de cordialité ambiguë (Mrsic, 2009), un mélange d'entente et de violence. Lorsqu'un conflit est trop important et qu'il implique le chef de village, l'élément gêneur, est éjecté hors du village et le jeu des acteurs continue.

## Bibliographie

Bierschenk, T. & Olivier De Sardan, J-P. (1997) "Local powers and distant state in rural Central African Republic", *The Journal of Modern African Studies*, 33(3): 441-468

Hilgers M., *L'autochtonie comme capital* (à paraître en 2010)

Kimwanga Nkeny, P. et Mputu, D. (2006), *Le réseau d'enseignement catholique face la crise du système scolaire en République Démocratique du Congo*, Rapport de recherche GRAP-OSC, Université de Liège.

Olivier De Sardan, J-P. (2008) *A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique*, Working paper.

Mrsic-Garac, S. (2009) « Les parents d'élèves face à la déliquescence du système éducatif congolais (RDC). Une illustration des limites du modèle participatif », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 8 :137-152.

Mrsic-Garac, S. (2010), « Le modèle participatif à l'épreuve du champ éducatif congolais (RDC) », in : P. Petit (sld.) (2010) *Société Civile et Education. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Bruxelles, Academia Bruylant.

## L'ECOLE AU VILLAGE

### Etudes de cas au Kasai Oriental et Occidental

*Sonia MRSIC-GARAC et Dieudonné MUNDALA*

## 1. Introduction

Une recherche qualitative de trois semaines a été menée au sein du champ éducatif kasaien. Une centaine d'entretiens approfondis individuels et collectifs ont été menés avec quelques personnes ressources de l'administration (les gestionnaires) et surtout avec les acteurs éducatifs (directeurs, enseignants, parents, inspecteurs) au sein des dix-sept écoles visitées. En outre, des documents (PV, lettres, etc.) ont été photographiés et analysés.

Bien que l'enquête se soit généralement bien déroulée, il faut souligner quelques biais méthodologiques. En tant que chercheurs, nous avons une position déontologiquement difficile et ambiguë. Nous étions perçus comme des contrôleurs envoyés par un bailleur (en l'occurrence la BM car on posait des questions sur les Fonds Purus distribués dans les écoles) et il était difficile de faire comprendre que nous étions des chercheurs indépendants ; et ce d'autant plus que nous étions conscients que nous étions quand-même commandités par un bailleur (DFID qui travaille en collaboration avec le BM dans le secteur éducatif congolais) et que finalement, il était en partie exact, que nous faisons une sorte de contrôle et donc que nous n'étions pas tout à fait indépendants. Le vicaire d'une paroisse nous a dit avoir prévenu la veille les enseignants pour qu'ils se préparent à un contrôle de la BM. Nous n'avions pourtant pas annoncé notre arrivée. Il semble que le bruit que deux « contrôleurs » de la banque mondiale circulaient s'était assez vite répandu dans les deux provinces.

De plus, les interviewés semblaient parfois obligés de répondre à nos questions parce qu'ils s'y sentaient obligés. Certains directeurs étaient surpris de nous voir débarquer et n'osaient pas refuser de parler à des étrangers.

En outre, notre passage a peut être mis en difficulté certains interviewés qui ont été interpellés, questionnés et soupçonnés après notre passage. Ce type d'incursion rapide dans un village n'est donc pas anodin. Nous n'avons pas suffisamment réfléchi à des stratégies pour éviter ou du moins « contrôler » ce type de problème.

Le rapport sera développé de la manière suivante : après avoir décrit le contexte général et scolaire, et analysé les aspects importants de la question du financement de l'enseignement et leurs implications dans les deux provinces, nous allons aborder la question de la configuration du pouvoir et montrer quelles sont les marges de manœuvre des différents acteurs. Enfin, avant de conclure, nous aurons une réflexion sur la position du corps enseignant.

## 2. Contexte général

Le « grand Kasai » se divise en deux provinces séparées par le Lac Munkamba. Dans la province du Kasai Oriental l'agriculture de subsistance est la principale activité suivie de loin par l'activité extractive et le commerce. L'élevage comme les cultures industrielles y sont très peu développés. La ville d'Mbuji Mayi, chef lieu du Kasai oriental, s'est développée autour des activités minières (exploitation industrielle du diamant) et de la société minière de Bakwanga (MIBA) qui connaît une chute de la production depuis 10 ans et qui est aujourd'hui au bord de faillite. Le PNUD (2009a) estime que près de deux tiers de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le revenu mensuel moyen des ménages s'élevait à 49\$ en 2005 (PNUD 2009a).

Au Kasai Occidental, les ménages vivent aussi principalement de l'agriculture pour l'autoconsommation et dans une moindre mesure de l'activité extractive artisanale de diamants et de l'or. La province dispose de quelques entreprises dans les branches agroalimentaires, industrie chimiques (savonnerie, peintures etc.), construction, industrie du bois. Le trafic commercial est facilité dans cette province par la SNCC (Société nationale de chemin de fer) qui emploie également un nombre important d'agents. Au moment de l'enquête, ces derniers avaient entamé un mouvement de grève pour protester contre le non paiement de leur salaire et la SNCC était à l'arrêt. La dégradation des routes du grand Kasai, a amené au développement du transport de marchandises à vélo. Beaucoup d'hommes se sont lancés dans cette activité de survie extrêmement pénible. Il y a aussi des hommes qui s'adonnent à la pêche, et des femmes qui parcourent de longues distances pour aller vendre du poisson (fretin) en ville.

Avec un revenu mensuel moyen des ménages estimé à 54 \$/mois (97% de ce revenu sont issus du secteur informel), cette province figurait en 2005 parmi les provinces les plus épargnées par la pauvreté avec un taux de pauvreté pourtant relativement élevé de 55% (PNUD, 2009b). Cependant, depuis la crise de 2008, ce taux a probablement augmenté. En effet, « le revenu de l'activité extractive (62\$/mois) est trois fois plus élevé que celui de l'agriculture (19\$). Cette activité contribue ainsi à 30% du revenu du secteur primaire et à 23 % du revenu total d'activité de la province. Ce qui signifie que les effets de la crise économique de 2008 sur les conditions de vie dans cette province devraient être désastreux » (PNUD 2009b).

Notons que la ville de Kananga, chef lieu du Kasai Occidental, s'est développée comme centre administratif puisqu' il avait été prévu à l'époque que cette ville soit la capitale du pays en raison de sa position centrale<sup>162</sup>. Elle abrite une Université.

## 3. Contexte et organisation scolaire

Au Kasai oriental, il y a trois divisions de l'EPSP et 18 sous-divisions tandis que le Kasai occidental est scindé en deux divisions de l'enseignement et 11 sous-divisions. Le long de la route nationale n° 1 qui relie Mbuji-Mayi à Kananga, nous avons choisi de visiter 12 écoles

---

<sup>162</sup> Avant la scission, Kananga était la capitale du Kasai.

de manière arbitraire, mais en tentant de diversifier les régimes de gestion<sup>163</sup>. Sur cette route parsemée d'écoles, se trouvent plusieurs missions catholiques, un poste administratif, et un chef-lieu de territoire, chacun doté de beaucoup d'écoles. Il s'agit du poste administratif du lac Munkamba qui se situe à la frontière entre les deux Kasai et qui fait partie du territoire de Dimbelengue, et du chef-lieu du territoire de Kabeya Kamuanga, appelé localement « la cité de Keena Kuna » (district de Tshilenge), fief natal du célèbre opposant E.Tshisekedi. En outre (c'est-à-dire en dehors de cette route), on a sélectionné une école conventionnée kimbanguiste dans la ville de Mbuji-Mayi et quatre écoles sur quatre axes routiers différents partants de Mbuji-Mayi.

A l'intérieur des deux Kasai, en ce qui concerne les infrastructures, il y a de grandes différences d'une école à l'autre. On retrouve quelques écoles dont les bâtiments en dur ont été financés par des organismes internationaux, le Fonds Social de la République, des missions catholiques ou des bienfaiteurs et une majorité n'ayant pas reçu d'aide qui se présentent sous forme de « hangars » dépourvus de bancs et de tableaux adéquats. En général ce sont des bancs de fortune construits par la population (les bancs « indigènes »), de surcroît en mauvais état. L'ONG Save the Children a ciblé quelques écoles qu'elle appuie avec du matériels et des formations en gestion. Cette partie centrale de la RDC a subi également les conséquences de la guerre du RCD mais elle n'a pas bénéficié d'un engouement humanitaire comme à Kalemie ou à l'Est du Pays en général. Les écoles des missions catholiques semblent les plus présentables. Il semble également que les hommes politiques s'impliquent dans le développement scolaire de leur village d'origine afin de marquer les esprits en vue des futures élections locales de 2010. Par exemple, un député national originaire de la cité du Lac Munkamba a payé cash les 10% de participation demandés par le Fonds Social de la République pour la construction d'une école.

Comme dans toutes les provinces, le problème principal concerne le salaire des enseignants. Une grande partie d'entre eux ne sont pas mécanisés et ne reçoivent aucun salaire de l'Etat. En outre, plusieurs enseignants ou directeurs ont été dé-mécanisés sans savoir pourquoi : « *En 2007, l'école a été mécanisée avec une structure de 6 classes. 6 enseignants mécanisés et un directeur. Tous originaires du village. Deux mois après, en octobre 2007, le nom du directeur et de 3 enseignants ont disparus du listing SECOPE. C'était une dé-mécanisation sans motif ! Le chef de Cellule SECOPE a dit que cette situation était générale. Au mois de septembre 2008, le chef de cellule a promis de régulariser la situation. En attendant, on continue par amour pour notre milieu. On s'en sort en faisant des petits champs et du petit élevage* » (Directeur d'une ECC –école conventionnée catholique- du Kasai occidental). Le directeur de cette école avait aussi mentionné ce problème dans son rapport de fin d'année 2008.

Dans un système scolaire où une grande partie des enseignants ne sont pas payés par l'Etat et où les frais sont payés par les parents, la frontière entre un secteur public et un secteur privé est difficile à tracer. A l'intérieur du Kasai, il semble y avoir très peu d'écoles privées. En outre, la situation des enseignants du privé ne semble pas meilleure que celle des enseignants du public, au contraire.

---

<sup>163</sup> Au Kasai oriental, il y a 3008 écoles : 719 écoles non conventionnées (23,9%), 1786 écoles conventionnées (59,4%), 503 écoles privées (16,7%) (PNUD 2009a). Au Kasai Occidental, il y a 2951 écoles : 421 écoles non conventionnées (14,3%), 1976 écoles conventionnées (66,3%), 194 écoles privées (6,5%) (PNUD 2009b). Les écoles conventionnées de la 31<sup>ème</sup> communauté qui sont majoritaires sur le tronçon parcouru sont construites en briques adobes et ne comportent qu'un seul bâtiment.

### Les difficultés d'une école privée à l'intérieur du Kasai

Le Lycée B est une petite école catholique privée agréée créée par une congrégation de sœurs dans la cité de Kabeya Kamuanga (Kasai Oriental) où se trouvent plusieurs écoles de différents régimes. Elle a construit sa réputation sur la discipline, la bonne gestion assurée par une directrice de la congrégation et la garantie de l'apprentissage du français. Le montant des frais (1000fc/mois) étant plus élevé, elle attire une clientèle relativement élitiste.

Dans cette école, les enseignants sont tous en situation précaire puisqu'ils n'ont pas de contrat de travail. Cependant, dans un contexte de crise, ils se sont unis et ont fait un arrêt de travail de deux jours afin de protester contre le fait que la directrice s'octroyait une part plus importante lors du partage de la prime.

La crise de 2008 et la construction d'une belle école officielle à quelques kilomètres ont mis l'école en difficulté, à tel point que la directrice, encouragée par les enseignants a entamé les démarches pour tenter de faire mécaniser l'école. Etant donné que l'aspect des bâtiments et des équipements constituent un des principaux critères locaux d'évaluation de la qualité d'une bonne école, la construction de la nouvelle école officielle a donc porté un sérieux coup à cette école privée. En tout cas, il semble que dans un contexte de crise, la valeur ajoutée d'un enseignement privé catholique qui assure une bonne formation en français, perd du poids. L'enseignement privé est menacé par la crise et l'offre publique appuyée par les bailleurs.

La densité des écoles<sup>164</sup> à l'intérieur entraîne un effet de concurrence tel que certains chefs de village interdisent aux parents de mettre leurs enfants dans les écoles d'une localité voisine. L'enjeu de la « lutte » entre chefs de village est sans doute la viabilité de leurs écoles respectives. En effet, si elle n'a pas un effectif suffisant, une école peut être déclarée non viable par le service technique habilité à la contrôler (en l'occurrence le Service de Contrôle et de Paie des Enseignants-SECOPE-). Le constat de non viabilité entraîne alors le retrait de l'agrément par le Ministère de l'enseignement et donc des avantages qui y sont liés, à savoir, le paiement des salaires, le droit pour les élèves de l'école à passer les examens officiels et enfin le droit aux frais de fonctionnements distribués par l'Etat (Fonds Purus de la Banque Mondiale).

Les obstacles à l'accès à l'éducation sont donc plutôt financiers que géographiques. Le taux net de scolarisation primaire s'élèverait à 52% au Kasai Oriental (PNUD, 2009a) et à 53,3 % au Kasai Occidental (PNUDb, 2009b). Le taux d'activité des enfants de 10 à 14 ans s'élèverait à 8,7% au Kasai Oriental et à 4% au Kasai Occidental. A priori, l'insertion sur le marché du travail des enfants peut avoir un impact négatif sur leur scolarisation. Cependant, cette voie est parfois la seule qui leur permet de payer leurs frais scolaires et donc de fréquenter plus ou moins régulièrement l'école. Notons aussi que les dépenses de l'Education représentent 3,7% des dépenses globales chez les non pauvres, et 1,5 % chez les pauvres au Kasai Oriental et respectivement 2,8 % contre 1,1% au Kasai Occidental (PNUD 2009b). Ces pourcentages sont relativement importants, ce qui n'est pas étonnant lorsque l'on sait que ce sont les parents qui financent une grande partie du système éducatif (Verhaghe, 2007).

## 4. Politique des frais scolaires

Au Kasai oriental, il a été précisé, lors de la réunion de la commission provinciale de l'éducation de Août 2008 (à laquelle étaient, cette année, présents l'inspecteur général de Kinshasa et les délégués syndicaux provinciaux), que « *la fixation des frais scolaires à la*

<sup>164</sup> Près de 90% des ménages du Kasai oriental et occidental déclarent habiter dans un rayon de 2km d'une école primaire (PNUD, 2009)



*base obéit aussi à la nouvelle donne politique, celle de la rétrocession des compétences par le Gouvernement Central aux Gouverneurs des Provinces » (PV de la réunion de la commission).*

L'arrêté sur les frais scolaires du Kasai oriental est relativement clair. L'addition de tous les frais repris dans la nomenclature donne un montant de 2530fc par élève et par an, et donc de 253fc par élève et par mois (sachant que durant les grandes vacances les parents ne paient pas, dix mois sont pris en considération). L'arrêté donne la nomenclature suivante : Pièces scolaires : 930fc/an (Fiche sernie à 280fc ; Carte d'élève à 100fc ; bulletin à 200fc ; dossier d'orientation scolaire à 150fc ; cahier de communication à 200fc) ; Frais d'intervention diverses (Frais de fonctionnement école à 100fc/trimestre, frais de fonctionnement bureaux à 200fc/trimestre, frais d'assistance aux enseignants 300 fc/trimestre) ; Frais d'intervention ponctuelle (FIP) à fixer à l'école lors d'une assemblée générale.

Cependant, sur le terrain, chaque école répartit le montant global comme elle l'entend. En fait, même si c'est plus facile et surtout plus clair de demander un somme mensuelle fixe qui englobe tous les frais (hormis les FIP et les frais d'examens des finalistes), dans la réalité, ce n'est pas toujours possible car les parents acceptent de payer certains frais mais pas d'autres. Par exemple, le directeur d'une ECP - école conventionnée protestante - nous a expliqué que lors de l'assemblée générale des parents de la rentrée scolaire (où il leur faisait prendre connaissance de l'arrêté provincial sur les frais), en constatant la tension monter, il a décidé de ne pas demander les frais concernant des rubriques considérées comme secondaires et surtout difficilement justifiables auprès des parents. Il s'agit de la carte d'élève (100fc/an), le dossier d'orientation (150fc/an), la fiche Sernie (280fc/an), le cahier de communication (200/an).

L'arrêté précise que le montant des frais d'intervention ponctuelle (FIP) pour la réparation d'un sinistre doit, au préalable, requérir l'avis des parents lors d'une assemblée générale. Les FIP sont donc autorisés et à négocier. Il semble que cela se passe de la sorte dans la plupart des écoles, sans omettre le fait que les réunions sont sous-tendues par des rapports de force et que le montant des FIP est plus ou moins imposé aux parents. Par exemple, dans une ECC, lors d'une première réunion, il avait été décidé que les parents participent à l'achat de 17 chaises, 15 tables et 8 triplex. Comme on peut le lire dans l'extrait de PV suivant, lors d'une seconde réunion, on a communiqué aux parents le montant à payer en appuyant sur la dimension de la transparence :

*Directeur : « Comme les parents sont nombreux dans la réunion, je ne veux pas avoir l'idée seulement du comité de parents, mais l'idée de tous les parents réunis à cette réunion.*

*Le président du COPA : Papa directeur c'est à vous de nous donner la facture de tous ce que vous avez fait.*

*Directeur : « J'avais demandé à un menuisier le prix de toutes ces choses. Par exemple, Chaise 17X1500 = 25500 / tables 15x1000=15000/8triplex x 9000= 72000 /total 112500. Tout ça en présence des parents à la table des calculs. Donc Monsieur X devant la table du directeur a fait le calcul : 112500 : 1033 élèves= 120fc/élève » (PV de la réunion du 09 novembre 2007).*

Dans la répartition des frais de fonctionnement des bureaux (200fc/trimestre), il y a un pourcentage pour le ministre provincial de l'éducation (7%) et pour le gouvernorat (8%). Il est donc clair que les frais scolaires financent le politique. D'ailleurs dans le livre d'or d'une

ENC- école non conventionnée-, nous avons pu lire que des représentants du gouvernorat sont passés toucher leur pourcentage. Lors de la commission de l'éducation, il a aussi été décidé que *« tant que le gouvernement sera en difficulté, les parents seront tenus de prendre les enseignants en charge »* mais aussi qu'il était *« important de ne pas écraser les parents »*. *« Afin d'éviter tout débordement »*, la commission a fixé les « frais d'assistance » à 300fc/trimestre. Ces extraits du PV de la réunion de la commission de l'éducation montrent bien le malaise qui entoure la question du financement de l'éducation par les parents. Au Kasai oriental, la prime est donc fixée par l'arrêté et ne peut en principe pas être négociée. Ce montant semble plus ou moins respecté dans la plupart des écoles de l'intérieur. Cependant, parfois elle tombe à 200fc/mois ou monte à 500/mois. Par contre, dans les écoles de la ville d'Mbuji-Mayi, la prime peut être revue nettement à la hausse. Par exemple, dans une ECK – école conventionnée kimbanguiste-, elle a été fixée à 1000FC/mois. Dans la plupart des écoles, le partage de la prime ne se fait pas mensuellement mais hebdomadairement ou trimestriellement. Par exemple, dans certaines écoles de la ville, où les enseignants ont régulièrement besoin de l'argent pour « s'acheter du savon » et où les enfants paient d'avantage, le partage de la prime peut se faire chaque semaine. Par contre, à l'intérieur, il faut généralement attendre au moins un trimestre pour que le montant soit assez conséquent pour être partagé et distribué.

Au Kasai occidental, les frais administratifs ont été fixés à 150fc au premier trimestre et sont montés à 300fc au troisième. L'école conserve 78 % de ces frais administratifs pour son fonctionnement<sup>165</sup>. La clé de répartition prévoit, comme au Kasai Oriental, un pourcentage, certes moins élevé pour les politiques : 1% pour le ministre provincial. Il y a aussi 1% prévu pour la commission de l'éducation provinciale. Les frais de pièces scolaires, nettement moins élevés qu'au Kasai Oriental s'élèvent à 220fc par an (Fiche Sernie 70fc, Carte d'élève 50fc bulletin 200fc). Au début de l'année, suite à la sensibilisation sur la politique de réduction des frais scolaires qui avait été faite par le pouvoir central dans les provinces, la prime a été fixée à un maximum de 150 FC par trimestre. Ce montant étant dérisoire, les enseignants ont entamé une grève qui a duré 19 jours. Etant donné que l'année précédente, le Kasai occidental avait été la province qui avait connu la grève la plus longue dans le secteur de l'éducation (3mois et demi), le Directeur provincial de l'éducation (Proved ou chef de division) a élaboré une stratégie afin de ne pas reproduire la longue interruption de l'année scolaire précédente. Il s'est inspiré des arrêtés provinciaux de Kinshasa et du Katanga et a proposé lors d'une réunion extraordinaire de la commission de l'éducation qu'on fixe un plafond maximum pour la prime et qu'on laisse ainsi fixer le montant au sein des AG -assemblées générales- dans chaque établissement. Un nouvel arrêté annulant le premier a fixé les FRAP (frais d'appoints pédagogiques) à un maximum de 1500 FC par trimestre et la grève a été levée. L'arrêté prévoit en outre que 10% des FRAP reviennent au gestionnaire et il stipule que la « chasse » des élèves est strictement interdite (c'est le seul arrêté provincial qui le stipule clairement). Comme au Kasai Oriental, sur le terrain, la prime varie entre 200 et 500fc par mois ou par trimestre.

Généralement, dans le grand Kasai, afin de justifier les frais qu'ils demandent, les directeurs sont obligés de lire l'arrêté aux parents lors d'une AG. Les parents et les enfants sont ainsi conscients qu'il existe différents frais qui sont cependant parfois regroupés en un seul montant. Par rapport à d'autres provinces (notamment Kinshasa ou le Katanga), la prime de motivation est relativement peu élevée dans les deux Kasai. Le paiement en nature est accepté dans la plupart des écoles et tend à s'ériger en norme pratique et à se régulariser :

<sup>165</sup> Rappelons qu'au Katanga ce pourcentage a été réduit à 50 %.

- *Directeur d'une ECC du Kasai Occidental : « Chers parents, je vous prie, je ne souhaite pas de problèmes. Efforcez-vous afin de payer le premier acompte à temps afin de me permettre d'expédier ces FF à Kananga »*
- *Parent : « Et si un parent n'a pas d'argent ? qu'il amène la contre-valeur ? ou bien vous allez l'accepter ? »*
- *Directeur : « Oui, je veux bien mais vous parents, vous avez une mauvaise foi. Vous vendez vos produits au marché à un autre prix, mais lorsque vous amenez ça à l'école, vous majorez le prix. Quand vous avez un problème de paiement, faites un effort pour m'atteindre à temps pour que nous nous mettions d'accord sur la valeur des produits déposés. Ici nous décidons tous » (extrait du PV de la réunion des parents et du directeur du 15 octobre 2008).*

Même les inspecteurs sont en quelque-sortes payés en nature : Lors d'un entretien avec le directeur d'une école du Kasai oriental, quelques élèves sont venus déposer des poulets dans le bureau du directeur qui étaient destinés à nourrir les inspecteurs qui étaient là pour encadrer l'examen d'Etat.

En ce qui concerne le partage de la prime, contrairement au Katanga et plus précisément à Kalemie, il n'y a généralement pas de mécanisme de solidarité envers les nouvelles unités non mécanisées et la prime est divisée équitablement (il y a des exceptions dans quelques écoles). Par contre, il semble que les gestionnaires confessionnels paient en général un forfait aux nouvelles unités avec les reliquats des salaires. Soulignons aussi que certains directeurs s'octroient une prime plus importante que les enseignants.

Dans la plupart des écoles, certains élèves sont officieusement exonérés (totalement ou partiellement) du paiement de la prime de motivation. Il s'agit des enfants des membres du Comité des parents -COPA-, des administrateurs de territoires, des responsables religieux et des orphelins et enfants vulnérables (OEV). Les critères pour catégoriser ces derniers ne sont pas clairement définis. En tout cas, l'exonération n'est pas forcément en lien avec le degré de pauvreté des parents mais plutôt avec le statut des parents (logique de prestige, logique clientéliste). En outre, il semble que les directeurs font des listes des exonérés (selon la logique sociale, c'est-à-dire que ces listes reprennent les enfants en difficultés) afin de justifier le non paiement des frais administratifs. Etant donné que le pourcentage des frais administratifs prévu pour les gestionnaires est calculé sur base de l'effectif déclaré en début d'année, sans tenir compte des abandons et du fait que beaucoup d'enfants ne paient qu'en partie ou pas du tout, les directeurs sont constamment obligés de se justifier.

Il semble que les gestionnaires opèrent toujours, malgré l'arrêté national interdisant cette pratique, des retraits sur les salaires à la source, c'est-à-dire qu'ils récupèrent directement l'argent qui leur est dû par l'école dans l'enveloppe salariale remise au directeur. Ils délivrent alors à ce dernier des reçus correspondants aux sommes retirées. Il peut les utiliser comme pièces justificatives dans sa comptabilité. Concrètement, le directeur récupère l'argent qu'on a amputé de son salaire dans l'enveloppe des frais administratifs payés par les parents. Le retrait à la source est donc une stratégie inventée par les gestionnaires pour que le directeur sensibilise les parents pour qu'ils paient. Il est évident qu'un directeur dont le salaire a été amputé sera plus motivé à faire pression sur les parents afin de récupérer son argent. Cependant, bien qu'ils ne nient pas faire pression sur les parents, les directeurs disent généralement qu'ils se sacrifient et qu'une partie de leur salaire est consacrée au fonctionnement de l'école. Ces discours auto-gratifiants des directeurs qui s'« héroïsent »

sont courants ; ils sont en quelque sorte une réponse aux discours accusateurs et suspicieux des autres acteurs à leur égard.

Contrairement aux pratiques de rigueur à Kalemie où les directeurs paient ce qu'ils doivent aux gestionnaires (pourcentage des différents frais qui leur est destiné) directement dans les bureaux administratifs situés en ville, les agents des différents services (inspection, Secope, etc.) viennent retirer leurs pourcentages directement à l'école. Cette différence est probablement due au fait qu'à Kalemie, les directeurs vivent généralement en ville ou du moins s'y rendent le week-end.

L'autorité des gestionnaires peut être orientée de deux façons, elle peut soit encourager la ponction à la base, soit la limiter. Par exemple, au Kasai Oriental, une nouvelle ENC a été construite juste à côté des nouveaux bureaux de la sous-division du Lac Munkamba. D'après le directeur, le sous-proved (chef de sous-division) est intervenu lorsque l'école a voulu augmenter la prime. Le sous-proved a aussi rappelé que la chasse était interdite et aussi qu'il était interdit de faire travailler les enfants dans le champ des enseignants. Il semblerait donc que lorsqu'une ENC est géographiquement assez proche des bureaux gestionnaires, elle est plus contrôlée.

Une ECK de Mbuji-Mayi se trouve juste à côté de la coordination Kimbanguiste. Dans cette école conventionnée, la coordination semble, via le président du COPA à double casquette (le président du COPA de cette école est le secrétaire de la coordination kimbanguiste, ce qui évidemment l'empêche totalement de jouer son rôle de représentant des parents puisqu'il n'est pas autonome), avoir motivé une augmentation de la prime (300 à 1000fc). Le fait que cette école applique le système de la nième unité<sup>166</sup> pourrait expliquer en partie cet encouragement à l'augmentation de la prime.

Ces observations tendent à confirmer l'idée que la pression pour soutirer des frais à la base est plus forte dans les réseaux conventionnés que dans les réseaux non conventionnés.

Sur base de ces deux exemples, on pourrait faire l'hypothèse que les gestionnaires confessionnels se préoccupent peu des montants fixés officiellement (la prime est fixée à 300fc/trimestre au Kasai oriental) et contournent plus facilement l'arrêté provincial sur les frais que les gestionnaires du réseau non conventionné (ou officiel).

Les discours convergent pour dire que les gestionnaires ont tendance à être autoritaires. Un extrait du PV des assises de promo-scolaires qui se sont tenues en novembre 2004 montrent comment les gestionnaires quadrillent les directeurs :

*« Le Regal (représentant légal), dans son mot d'ouverture, a dit aux chefs d'établissements de travailler en crainte avec l'autorité établie (le coordinateur). Il faut lui devoir de la soumission et de l'obéissance : ce qu'a demandé notre régale ».*

*« Les chefs d'établissement, les conseils des églises ne peuvent en aucun temps refuser les déclarations du bureau gestionnaire » (coordinateur de la Communauté X).*

*« L'inspecteur chef a bien conseillé aux chefs d'établissement d'accepter les critiques, de développer la potentialité de l'écoute, d'avoir de grosses oreilles et une petite bouche, c'est-à-dire qu'il doit beaucoup écouter et parler peu afin de donner uniquement la synthèse ».*

<sup>166</sup> Ce système, consiste à attacher à chaque école une nième unité qui correspond à la coordination. Une part de la prime de motivation des enseignants revient dès lors à la coordination.

Cet extrait suggère que le souci majeur des gestionnaires soit de faire respecter leurs instructions et de garder le contrôle des chefs d'établissement qui auraient tendance vouloir à s'autonomiser. Quoi qu'il en soit tous les acteurs ont certaines marges de manœuvre et le pouvoir est rarement entièrement monopolisé par un seul d'entre eux.

## 5. Pouvoir et marges de manœuvres de différents acteurs

### 5.1 Les dynamiques de gestion des différents frais

Nous avons observé des dynamiques de gestion différentes selon trois catégories de frais : les frais dits « du bureau », la prime de motivation pour les enseignants (frais d'appoint, frais d'assistance pédagogique, savon, aide aux enseignants, etc.), et les frais d'interventions ponctuelles -FIP-.

#### Frais du bureau

Les frais du bureau sont des frais qui devraient être gérés au sein du comité de gestion de l'école mais qui dans la pratique sont souvent gérés par le directeur. Ils comprennent tous les frais de pièces scolaires, les frais administratifs et les frais de fonctionnement, notamment ceux qui sont financés par le fonds Purus de la Banque Mondiale.

Les bailleurs de fonds, via leurs conditionnalités (existence d'un Comité de gestion-COGES-, d'un COPA), ont-ils un impact sur l'organisation interne des écoles, sur leur configuration politique ? Logiquement, la réponse devrait être oui puisque la plupart des interventions sont accompagnées d'injonctions sur comment organiser, gérer, etc. Cependant, malgré la rhétorique de la participation qui est de plus en plus diffusée dans les écoles, les chefs d'établissement gardent une certaine légitimité pour gérer seul les frais dits « du bureau » sans rendre de comptes ni aux parents, ni aux enseignants. Manifestement, comme l'illustre, l'entretien suivant, il y a une certaine « culture du chef » qui reste prégnante et en même temps la diffusion des discours des bailleurs relatifs à la participation qui semble amener les populations à se questionner sur cette « culture du chef » sans pour autant la contester directement et totalement : « *Il y a un COGES de 4 membres, le directeur, le président du COPA et deux enseignants. Normalement, c'était pour gérer les frais de fonctionnement qu'on retire au SECOPE, mais on n'a pas pu gérer cela. On est COGES de nom, et c'est le directeur qui gère seul. Quand on est on peut pédaler comme on veut. C'est le directeur qui fait les achats lui-même. Normalement aucune chose ne pouvait se payer sans la présence d'un membre du COPA, mais il le fait quand-même. Nous on réclame mais il refuse. Il reste le chef et donc s'il dit qu'il part seul, il part seul. Pourtant, il n'y a pas un manque de confiance, c'est les donateurs qui exigent ça, c'est dans la logique de ces frais- là* » (enseignant d'une ECC du Kasaï occidental).

Cet extrait montre bien que l'application du principe de transparence au cœur des discours sur l'«accountability» se heurte à des conceptions locales. Les propos de cet enseignant rejoignent ceux d'autres acteurs, comme les parents. Ils sont conscients que le directeur garde la main mise sur la gestion mais cela ne semble pas leur poser un problème du moment où le chef d'établissement gère bien l'école. Un autre cas confirme cette hypothèse. Le président du COPA d'une ECC, un homme reconnu au village, nous a dit (et ce malgré ses différends avec le directeur sur la question du règlement de l'école) que « *les frais de fonctionnement c'est l'affaire du directeur, en tout cas, le toit a été refait, et c'est l'essentiel* ».



Hormis quelques exceptions, les COGES sont donc des coquilles vides qui se forment artificiellement et occasionnellement pour remplir les conditions imposées par les bailleurs de fonds. On retrouve ainsi des COGES-PURUS et des COGES-cantine scolaires<sup>167</sup>, etc. Pour le COGES-PURUS, un délégué des enseignants et un délégué des parents, souvent des alliés choisis par les directeurs, apposent leur signature là où l'exigent les autorités (c'est-à-dire sur l'état des besoins, le rapport de dépenses, etc.).

La participation dans ces organes relève donc plutôt d'une logique d'alignement superficiel sur les principes émis par les bailleurs de fonds. Les acteurs locaux sont conscients que ces principes ne sont pas respectés dans la réalité mais ils ne contestent pas forcément cette situation. Il y a un décalage notable entre les contraintes locales et les principes des bailleurs. Par exemple, au Kasai occidental, un enseignant d'une ECC, nous a dit qu'il ne pourrait jamais faire partie du COGES car il est trop bavard. Il sous-entendait qu'on choisit souvent des membres non contestataires. Par ailleurs, ça ne semblait pas lui poser problème, surtout qu'il apprécie la façon dont le nouveau directeur gère l'école.

Les parents et les enseignants n'ignorent pas les limites de la rhétorique de la participation, personne n'est dupe<sup>168</sup>. En fait, la population semble laisser le chef d'établissement gérer seul les frais du bureau tant que ce dernier assure le fonctionnement de l'école. Et, les quelques acteurs dont le nom figure sur la liste des membres du COGES (PURUS) semblent participer sans problème à la mise en scène de la participation à l'égard des bailleurs.

Les chefs d'établissement et les membres du COGES (même si ce dernier est artificiel) savent qu'ils sont constamment soupçonnés en tant que gestionnaires. Cependant, ces gestionnaires comme les chefs d'établissement ont souvent un statut (commerçant, personnalité religieuse, etc.) qui les protège souvent contre les accusations directes (voir ci-dessous l'encadré sur les COPA).

Quoi qu'il en soit, il est relativement difficile de voir clair dans les comptes. La plupart des directeurs sont généralement réticents à montrer leur livre de compte. Lors des entretiens, ils disaient souvent l'avoir confié au trésorier qui s'était justement absenté lors de notre passage, ou qu'ils l'avaient perdu lors d'un incendie, qu'on le leur avait volé, etc. D'autres chefs d'établissement, par exemple ceux des grandes écoles relativement réputées proches de la ville, ont simplement refusé de nous montrer certains documents sans chercher à trouver des excuses. Il semble que, contrairement aux directeurs des petites écoles de l'intérieur, le statut de ces derniers le met dans une position suffisamment confortable pour ne pas se plier aux demandes de chercheurs étrangers, et d'autant plus si ils entretiennent de bonnes relations avec leurs gestionnaires.

La tendance à la « culture du chef » doit cependant être relativisée : les directeurs sont quand-même amenés à se justifier : *« quand j'ai reçu les frais de fonctionnement du gouvernement, j'avais convoqué les membres du COPA en juillet 2008 et j'ai tenu une réunion pour leur montrer la manière de gérer. Avant d'attendre le mois d'Aout 2008, on nous avait convoqués avec différents chefs d'établissement pour nous montrer ce que nous devons acheter et nous dire de garder les factures. Cet argent ne m'appartient pas et je n'ai pas payé des habits car*

<sup>167</sup> En ce qui concerne les « COGES-cantine scolaire » qu'on retrouve dans toutes les écoles de Kalemie, c'est un peu différent. Le directeur a besoin de collaborateurs car le fonctionnement quotidien de la cantine requiert toute une organisation (emploi de cuisinières, gestion du stock, mobilisation des parents pour le bois de chauffe).

<sup>168</sup> Nous pensons qu'il n'y pas de duperie entre congolais, mais bien entre bailleurs et congolais. Il semble que les choses sont mutuellement plus claires entre congolais, tout le monde joue le jeu, peut-être de peur que tout ne s'écroule !



*il fallait que je veille à la bonne marche de l'école* » (extrait du PV de la réunion de parents avec le directeur d'une ECC du Kasai occidental du 15 Août 2008).

Cet extrait de PV montre que les chefs d'établissement sont finalement quand-même parfois obligés de rendre des comptes. Il y aurait donc quand-même des cas où les principes émis par les bailleurs trouvent un écho sur le terrain.

Une autre justification de la non transparence est souvent évoquée. Les gestionnaires locaux (membres du COGES et surtout le directeur) affirment même parfois que trop de transparence est propice au désordre. La plupart estiment par exemple qu'il serait irresponsable d'afficher le montant des FF reçus (comme c'est demandé par les bailleurs) dans un tel contexte de pénurie et dans un tel espace de suspicion car « *au village les gens ne comprennent pas* » (un chef d'établissement). La plupart des directeurs estiment qu'ils ne peuvent pas informer les parents sur les montants qu'ils reçoivent car cela entraînerait du désordre, de l'incompréhension et des soupçons. Par exemple, le directeur d'une ECC du Kasai Occidental dit ceci : « *les parents ordinaires ne comprennent pas. Ils peuvent être jaloux et développer des soupçons* ». Les propos de ce directeur rejoignent ceux de la plupart des directeurs. Ils estiment que dans le contexte actuel (économie de la suspicion, pauvreté, etc.), s'ils disaient qu'ils avaient reçu de l'argent, ils seraient d'office soupçonnés de le détourner. Ils auraient alors encore plus de mal à réclamer aux parents de payer des frais. Cette appréhension des directeurs pourrait fondée. Certains parents nous ont dit qu'ils pensaient que l'école n'avait rien reçu du gouvernement car si c'était le cas on ne leur demanderait plus de payer des frais en attendant que l'Etat reprenne ses responsabilités. Toutefois, dans la logique des bailleurs, le but de la distribution de fonds est de diminuer les frais scolaires et la pression sur les parents. Cependant, les directeurs, eux doivent faire face aux multiples pressions des gestionnaires. Ils sont donc dans une autre logique, celle de s'assurer au mieux de récolter les frais auprès des parents, frais qui n'ont pas diminué avec l'arrivée du Fonds Purus. D'autant plus que les gestionnaires se montreraient encore plus « gourmands » au moment où tombent les frais de fonctionnement. La théorie des vases communicants (injection de fonds impliquant la diminution des frais) ne fonctionne pas dans un champ social où les ressources sont faibles et où les acteurs ont des besoins élastiques.

### Prime de motivation

Si les frais du bureau constituent l'« affaire » du directeur, la prime de motivation est l'« affaire » de tout le corps enseignant. On avait déjà montré dans le rapport sur Kalemie que la prime donne lieu à une gestion participative. Cette observation a été confirmée dans les deux Kasai. Illustrons-la avec l'extrait d'un PV d'une réunion pédagogique.

« a) *Les emprunts sur la prime ne peuvent pas dépasser 5000 FC ; b) les percepteurs et caissiers de la prime sont X qui a 7 classes et Y qui a 7 classes* » c) Le partage se fait en présence de tout le personnel. d) *avant le partage les percepteurs nous donnent les cahiers de perception pour le contrôle. Après le partage, on prélève les noms de ceux qui n'ont pas payé le mois en cours.* e) *Le partage se fait quand le montant est considérable ou quand c'est un grand montant* ». (Extrait du PV du 8 octobre 2008 de la réunion pédagogique dans une ECC du Kasai Occidental). Outre le fait de montrer que la prime est généralement gérée de façon participative et transparente (du moins dans les écoles où la prime est collective, et non gérée par chaque enseignant dans sa classe), cet extrait montre aussi que les questions financières phagocytent les réunions prévues pour discuter de la pédagogie.

## Frais d'interventions ponctuelles et COPA

Ces frais additionnels sont souvent gérés par le directeur mais aussi, dans certains cas, avec les parents. Le rôle principal du COPA semble être de mobiliser la population pour faire face aux besoins de l'école en infrastructures. Les frais d'intervention ponctuelle -FIP- qui ne sont pas imposés par l'Etat mais qui sont autorisés et qui nécessitent une mobilisation supplémentaire des parents semblent gérés de façon plus participative avec le comité des parents. Cette observation a aussi été faite à Kalemie. Par exemple, Dans une ECC de Kabimba, le COPA s'est fortement impliqué pour la reconstruction du toit (mobilisation des parents, de l'entreprise de cimenterie) et a exigé haut et fort lors d'une assemblée générale de pouvoir contrôler la gestion des fonds.

Dans la plupart des écoles il existe un COPA plus ou moins actif. Il y a toujours des conditions pour être élu dans un COPA, surtout pour être président :

*« Pour qu'un parent soit élu au COPA, il doit commencer par maîtriser le règlement d'ordre intérieur qui fixe les conditions d'élection du président du COPA : il doit connaître lire et écrire en français, être de confession catholique, posséder des enfants scolarisés dans cette école. Il faut respecter le règlement d'ordre intérieur de l'école. Il faut que toutes les parties de notre village soit connues ». (Extrait du PV de la réunion du 15 mars 2009 des parents et du directeur d'une ECC). Dans certaines écoles, surtout en ville, il est également exigé que le président soit propriétaire d'une parcelle. Les parents non instruits ne semblent pas avoir assez de légitimité pour prétendre au poste de président du COPA, c'est en tout cas ce qu'exprime un parent ordinaire d'une ECC du Kasai Occidental : « Le président du COPA n'a jamais constaté une erreur à l'école ou pris l'initiative de convoquer une réunion des parents. C'est vraiment un incompetent que nous avons comme président du COPA, il est analphabète. D'où il est souhaitable d'élire un président qui est cultivé sans tenir compte du fait qu'il ait des enfants ou non dans cette école ». Le président doit donc être quelqu'un qui peut faire face au directeur mais aussi, comme on l'a souligné plus haut, quelqu'un qui peut face aux soupçons qui s'abattent sur toute personne amenée à participer à la gestion.*

Au Kasai, les COPA rencontrés sont généralement composés de personnalités « religieuses » qui ont des responsabilités (pasteurs, prêtres, etc.), ou autres personnalités qui ont une notoriété (administrateur, commerçant, préfet, etc.) qui sont reconnues et écoutées, bref qui peuvent mobiliser la population. Ces personnalités cumulent souvent plusieurs statuts de prestige. A Kalemie, les chefs de localité occupent souvent les postes de conseillers au sein des COPA

Il semble y avoir des limites à la participation du COPA : « Il y a eu des élections cette année, lors de la 1<sup>ère</sup> AG. Le COPA n'est pas caporal ! C'est pont ! Ici au village l'ancien COPA s'était fait chef. Le directeur n'avait pas accepté, alors les deux dernières années, il avait déjà écarté ce COPA. Le nouveau COPA travaille bien, mais il ne peut pas manquer d'être caporaliste. Ils se font jugs ! » (Enseignant du ECC du Kasai occidental).

Cet extrait d'entretien montre bien dans la perception locale, la participation des parents ne doit pas dépasser certaines limites. Les COPA trop revendicatifs sont remis à leur place via divers procédés, notamment les accusations de détournement, d'abus de pouvoir, etc. L'idée que des parents non professionnels se positionnent en contrôleur des professionnels reconnus (corps enseignant) est mal reçue par ces derniers. La participation des parents devrait se limiter, selon le corps enseignant à sa dimension financière.

Certains directeurs se plaignent de la faible participation des parents « ordinaires » aux réunions :

« Cette réunion est une rencontre électorale du COPA nouveau. Avant tout, je vous remercie grandement d'avoir répondu à notre invitation. Je regrette pour ceux qui ne sont pas venus. La même paresse qui caractérise vos enfants se manifeste chez les parents. Soyons prompts pour répondre aux invitations de l'école. Tout ce que je constate d'anormal aux élèves provient de la négligence des parents. Avant de parler de la bonne marche de l'école. Il faut que l'on connaisse les droits et les devoirs de chaque parent » (Propos d'un directeur extraits d'un PV de réunion).

Cet extrait montre que le directeur joue sur la corde de la culpabilité et de la moralisation pour mobiliser les parents. Ses propos et le ton employé montrent bien comment un chef d'établissement se positionne hiérarchiquement par rapport aux parents (souvent considérés comme de simples villageois qui ne se rendent pas compte de l'importance de l'école). Manifestement son statut lui donne la légitimité de manquer quelque peu de respect aux parents. Cela dit, il semble, à lire d'autres PV et à entendre les témoignages que les parents ordinaires répondent aux invitations lancées par l'école et qu'ils prennent la parole. Cependant, ils ont toujours l'impression que leur avis est finalement peu pris en compte et que les membres du COPA sont soumis au directeur.

Les enfants de membres du COPA, suite à un arrangement avec le directeur, sont souvent exonérés des frais de motivation. Certains membres du COPA le disent ouvertement et trouvent cela tout à fait normal, alors que d'autres nient et affirment qu'ils sont les premiers à payer pour montrer l'exemple. En tout cas, cette faveur est généralement mal perçue par les autres parents puisque l'engagement au sein du COPA est censé être bénévole et que paradoxalement le rôle des membres du COPA est aussi de sensibiliser les parents pour qu'ils payent. Etant proches du directeur, ils ne sont pas épargnés par les soupçons. Cela dit, beaucoup de parents estiment qu'il est nécessaire d'avoir un COPA qui fait le lien avec l'école, même si les parents ordinaires règlent en général leurs problèmes directement avec le directeur sans passer par le COPA.

## 5.2 La dimension de l'autochtonie

La dimension de l'autochtonie a aussi un impact sur les marges de manœuvres des chefs d'établissement Kasaiens. A l'intérieur du Kasai, contrairement à Kalemie, la plupart des enseignants vivent sur leur lieu de travail et la plupart des directeurs d'écoles sont aussi des « autochtones » du lieu ou des alentours. Cette proximité expliquerait leur fidélité à une profession de plus en plus ingrate. Les enseignants interviewés affirment qu'ils se sacrifient « par amour pour leur milieu ». Quoi qu'il en soit, cette dimension de l'autochtonie a des implications. Les directeurs « originaires » ne peuvent pas facilement chasser les enfants pour les obliger à payer car une pression morale s'exerce sur eux. Le directeur d'une ECP du Kasai Oriental exprime très bien cette tendance : « Quand je chasse les enfants, ils se regroupent près de l'école et je suis obligé de les faire rentrer car je suis originaire ». L'autochtonie du directeur a certaines implications (obligations morales envers les chefs, envers la famille, les connaissances). Les directeurs originaires peuvent ainsi être dans une position inconfortable entre les obligations sociales et les exigences professionnelles (notamment en matière financière). Il semble donc qu'en milieu rural, le poids du collectif sur le corps enseignant soit régulateur de leurs comportements.

En fait, il semble que l'« autochtonie » peut être une ressource, un capital (Hilgers, 2010) mais aussi une contrainte pour les directeurs d'écoles de village.

### Etude de cas relative à la mutation d'un directeur d'école :

Toutes les écoles ne se ressemblent pas. En tant que directeur, être muté d'une école à une autre n'est pas anodin. On y perd si on se retrouve dans une école moins viable et on y gagne si l'on se retrouve dans une école plus viable que l'ancienne. Cependant, même dans le deuxième cas la mutation n'est pas toujours évidente.

Il y a deux ans, la coordination catholique a muté les directeurs de l'EP-école primaire- N et de l'EP X distancés de quelques kilomètres. L'EP N est une grande école avec beaucoup d'élèves alors que l'autre école est petite et ses classes sont en pisé. L'ancien directeur de N qui fait partie de la famille du chef de village aurait été muté car il gérait mal l'école. Selon d'autres, ce serait lui-même qui aurait demandé sa mutation (cependant vers une école de la ville) car il ne s'entendait pas avec les gens du village.

D'après les enseignants et les parents, depuis qu'il y a un nouveau directeur à N, l'école est très bien gérée. Le nouveau directeur (non autochtone) est enchanté d'être à la tête de cette grande école mais sa promotion a manifestement un prix très élevé. La famille du chef lui cause beaucoup de soucis. Notamment depuis que un de ses fils s'est fait mordre par un serpent lors des travaux manuels pendant les heures de cours. Il a été convoqué par le tribunal du village et une série de malheurs se sont abattus sur sa famille. Sa femme est accusée de sorcière par la tante maternelle de l'enfant du chef et d'avoir causé l'accident de l'enfant du chef. Son fils a un problème à la jambe qui ne peut s'expliquer que par une attaque de sorcellerie. Selon un enseignant, il se trouve en insécurité totale. Lui-même ne nous a pas parlé de ce problème. Cependant, il explique ses problèmes dans une lettre adressée au coordinateur diocésain. L'objet de sa lettre est : un faux jugement. Il y explique que tous ses ennuis sont dus au mécontentement du directeur partant.

Le nouveau directeur pense que le directeur sortant, frustré est à la base de toutes ces accusations. Cependant, certains interlocuteurs estiment que c'est le directeur sortant qui voulait s'en aller. On pourrait faire l'hypothèse que l'ancien directeur, étant autochtone, était acculé sous les demandes de faveurs, de dérogations, et qu'il ne pouvait plus faire face à cette pression.

Cette histoire de cas montre d'une part que la question de l'autochtonie est toujours d'actualité dans les milieux ruraux, et d'autre part qu'être nommé officiellement à la tête d'une école au village par les gestionnaires ne constitue pas un bouclier contre les difficultés à assumer ses fonctions. En milieu rural, un directeur ne peut pas se contenter de s'occuper uniquement de la sphère scolaire, il doit aussi composer avec les « affaires » villageoises.

Cette étude de cas montre aussi à quel point, comme le souligne M. Hilgers (2010), « la définition du statut d'autochtone est directement tributaire de la configuration des enjeux locaux ». Dans le contexte décrit, le nouveau directeur n'est pas considéré comme un autochtone, alors que, on peut supposer, qu'avant sa nomination, étant donné qu'il vient du village voisin, on ne le pointait pas comme un allochtone, mais comme un autochtone également.

Soulignons, que nous avons aussi rencontré des directeurs qui cumulent les statuts (ex : directeur et animateur paroissial, directeur et chef de village, etc.) et donc qui ont un grand pouvoir. Par exemple, dans une ECC du Kasai Oriental, le chef qui a impulsé la création de l'école en demandant de l'aide à la paroisse, est aussi le directeur de l'école.

### **5.3 L'exploitation des enfants**

Le travail manuel est prévu dans le programme scolaire. Alors que les parents sont relativement passifs en ce qui concerne les frais scolaires (ils acceptent généralement l'idée après justification du directeur), ils sont très réactifs sur la question du travail des enfants. La

plupart des parents rencontrés estiment que leurs enfants sont exploités soit par l'école lors des travaux manuels qui ont lieu dans les champs scolaires (d'ailleurs souvent promus par les ONG comme stratégie d'autofinancement), ou pire par les enseignants qui leur imposent de travailler dans leur propre champ, dans leur parcelle ou de réaliser des travaux divers. De plus, dans la plupart des écoles, le travail manuel est aussi une sanction.

Tous les PV - Procès Verbal - d'AG et tous les récits de parents récoltés mettent en évidence cette préoccupation constante. Ils estiment que leurs enfants sont exploités, qu'il ne sert à rien d'aller à l'école pour apprendre à travailler manuellement. Voir leurs enfants travailler pour les enseignants est vécu comme une véritable humiliation. En plus, ils estiment que c'est dangereux. Il y a effectivement plusieurs cas d'enfants qui se sont blessés pendant les travaux manuels.

*« Nous parents, nous sommes inquiets car d'un côté, on chasse les enfants pour non paiement et de l'autre, les mêmes enfants sont fortement exploités avec les travaux manuels. On leur fait porter des Bambous et des bois qui pèsent. Certains parents veulent même faire partir leurs enfants de cette école. (...) L'argent pour les frais de fonctionnement reçu n'a servi à rien car les élèves continuent à aller couper du bois et de la paille en brousse pour ériger les classes (...). Dans ce village, nos enfants souffrent en allant couper la paille. On oblige même les élèves de la 1<sup>ère</sup> primaire de couper de la paille avec tous les risques qu'ils soient mordus par les serpents »* (parent ordinaire d'une ECP du Kasai Oriental).

*« Une bonne école est celle qui ne fait pas travailler manuellement les élèves. L'école doit être bien construite afin qu'il n'y ait pas de prétexte pour la paille et les bois aux enfants »* (parent ordinaire d'une ECP du Kasai Occidental)

De leur côté, les enseignants perçoivent les choses autrement : *« Dans les AG, les parents sont très actifs, ils parlent car pour eux c'est une occasion d'insulter les enseignants. Les parents se plaignent car leurs enfants doivent travailler dans le champ des enseignants. Ils voudraient qu'on les engage eux, parents et qu'on les paye. De leur côté, les enseignants se justifient en disant qu'ils enseignent aussi le travail des champs ». « Les élèves ne paient pas avec des vivres mais le jour du travail manuel un enseignant peut demander au directeur quelques élèves pour sarcler son champ, etc. Tous les enseignants le font. C'est normal ! On ne peut pas donner cours et en même temps travailler dans nos champs ». « Pour faire un travail, il faut beaucoup de jours. Il y a certains enfants qui arrivent les mains vides. Alors on leur dit de respecter les ordres de l'école et pas ce que leur disent leurs parents. Alors on leur donne de petites punitions »* (un enseignant d'une ECC du Kasai Occidental).

*« L'école possède un champ scolaire qui contient des rejets d'ananas, de maïs, de patates douces et des bananiers. Les enfants travaillent vendredi après la récréation de 10heures. Pour les enseignants, les élèves vont couper de la paille, du bois, des traverses pour l'entretien des cases des enseignants. Si l'enseignant désire que les enfants fassent un travail pour son compte, il prend soins d'avertir la direction afin qu'elle demande officiellement pour lui. Un enseignant qui ne possède pas une bonne case, la direction ne doit pas rester indifférente à cela. Le champ scolaire appartient aux enseignants, les enfants n'ont pas droit à consommer les produits de ce champ »* (une enseignante d'une ECC du Kasai Occidental).

Les enfants se trouvent au centre de deux sources d'autorité qui se contredisent constamment, et les tensions entre parents et écoles grandissent. Les directeurs s'évertuent alors lors de chaque réunion des parents pour leur demander de respecter les enseignants et vice-versa. Les



discours montrent le désir et le besoin de coopération dans cet espace conflictuel et les faits montrent à quel point cette coopération n'est jamais atteinte.

*« Le seul problème que les parents trouvent ennuyeux, c'est le travail des enfants. L'école exploite beaucoup les enfants avec des travaux qui ne sont pas de nature à permettre qu'ils étudient bien. Dans plusieurs réunions scolaires, nous en parlons, mais le directeur s'entête et ne veut pas y mettre fin. Car lui pense que c'est la seule façon de leur apprendre à travailler manuellement. Les élèves ne doivent pas être des paresseux.*

*A part cela, certains enfants sont obligés d'aller se débrouiller en allant vendre la braise en ville. Les plus grands coupent du bois pour fabriquer du charbon afin de payer leurs frais »* (membre du COPA d'une ECC du Kasai Occidental).

En effet, d'après l'extrait du PV de la réunion du 15 Juin 2008 dans une ECC du Kasai Occidental, le directeur semble défendre l'idée qu'il faut faire travailler les enfants et se justifie comme il peut : *« Le directeur a parlé des résultats des élèves pendant cette année. Il a montré les réalisations des enfants dans la construction d'une salle de classe. Certains parents étaient inquiets de ces travaux qu'on donne aux élèves. Le directeur a dit, je suis père de plusieurs enfants qui m'aident dans ma construction. Calmez-vous, je ne suis pas en train d'exploiter vos enfants. Si les parents ne veulent pas que leurs enfants travaillent, ils peuvent remettre de l'argent à titre de contribution ». « S'agissant de la demande relative au travail manuel, le directeur montre que lorsqu'ils envoient les élèves, c'est un travail pour toute l'école. Il a dit : Nous ne les faisons pas travailler afin de les faire souffrir mais pour leur apprendre le travail manuel. (...) Les parents sont inquiets à cause des travaux manuels. Mais le directeur dit qu'ils sont en train d'aider les enfants à devenir des hommes adultes travailleurs. En entendant ces déclarations l'animateur pastoral (président du COPA) a dit que finalement ce sont les parents qui ont conduit les enfants au manque de respect et à l'entêtement »* (extrait du PV de la réunion du 11 janvier 2009).

Dans d'autres écoles la pression des parents est telle que le directeur a abandonné l'idée d'un champ scolaire. Par exemple, le directeur d'une ENC du Kasai Occidental n'organise pas de champ scolaire car il a peur de vivre la même situation qu'un de ses collègues qui avaient eu beaucoup d'ennuis suite à la morsure d'un enfant par un serpent. Parfois cette pratique est assez poussée. A Kalemie, le corps enseignant va jusqu'à faire travailler les enfants pour des clients particuliers (et paradoxalement même les enfants de ces clients travaillent comme les autres). En s'opposant ainsi à cette pratique, les parents expriment d'une certaine façon qu'ils ne sont pas prêts à tout accepter pour voir leurs enfants à l'école. Ils refusent de donner leur consentement sur ces pratiques.

#### 5.4 La question du respect du règlement de l'école

Les directeurs d'écoles, afin d'instaurer l'ordre et la discipline, répètent lors de toutes les réunions quelques règles scolaires de base qui se retrouvent dans la plupart des règlements d'ordre intérieur. Ces normes concernent la ponctualité des enfants et des enseignants, le port de l'uniforme, de babouches, la propreté, la taille des cheveux et la coupe des ongles etc. L'instance et la fréquence de ces rappels à l'ordre traduisent d'une part le fait qu'ils sont de plus en plus impuissants face une certaine décadence qu'ils constatent et d'autre part, le fait qu'ils croient à une restauration de l'école « idéale ». Il s'agit en tout cas de ne pas laisser dépasser certaines limites tout en s'adaptant au contexte. Par exemple, une jeune fille de 6<sup>ème</sup> année qui vivait auparavant à Kinshasa nous a expliqué que normalement le port des chaussures dans sa nouvelle école catholique privée est obligatoire mais que la directrice



tolère les babouches tout en restant très stricte concernant le port de l'uniforme. L'enjeu pour le directeur est d'assurer l'ordre, la réputation de l'école et la sienne. Ainsi, régulièrement, des débats éclatent concernant l'uniforme ou le travail manuel. « *Il y a certains enfants qui arrivent les mains vides ; alors on leur dit de respecter les ordres de l'école et pas ce que disent leurs parents* » (enseignant dans une ECC du Kasai Occidental). Cependant, d'autres débats sont plus idéologiques. A première vue, il semble que les parents se préoccupent peu de l'identité religieuse de l'école au moment de faire leur choix. Cependant si l'école impose des normes qui vont à l'encontre de leurs pratiques religieuses, ils sont prêts à retirer leurs enfants de l'école. Par exemple, les parents d'élèves brahmanistes entrent souvent en conflit avec les enseignants ou les directeurs d'écoles qui se permettent de couper les cheveux de leur enfants alors que leur Eglise prescrit la coupe des cheveux dans le cadre d'un rituel. Ces désaccords entraînent des conflits relativement graves qui tournent parfois en bagarre entre enseignants et parents. Au final, les parents préfèrent retirer leurs enfants de l'école plutôt que de renoncer aux règles prescrites par leur Eglise, et les directeurs préfèrent perdre un client plutôt que d'accepter des comportements qui vont à l'encontre du règlement de l'école. Mais l'arrangement reste toujours l'issue la plus courante à ce type de conflits. A l'EP Kamanda (ECC), le COPA semble constituer un contre-pouvoir défenseurs des droits des parents d'élèves non catholiques qui se disent discriminés<sup>169</sup>. Le président du COPA est lui-même un pasteur brahmaniste. C'est un homme assez puissant (il est instruit et est engagé par une agence de sécurité privée pour veiller sur l'antenne GSM du village) qui n'hésite pas à revendiquer auprès du directeur la liberté religieuse pour chaque élève. Il estime qu'en tant que pasteur, il se doit d'assurer que l'école respecte les pratiques religieuses de chaque élève. Normalement, selon les statuts de l'APEC (association des parents d'élèves catholiques), les membres des COPA de leurs écoles doivent être catholiques. Il semble donc que le réseau catholique n'arrive pas toujours à imposer ses normes. Au village, où les parents n'ont pas le choix entre différentes écoles, certains acteurs empêchent ainsi que d'autres, en l'occurrence le directeur ait le monopole du pouvoir.

Par contre, il y a aussi des directeurs qui adaptent les normes scolaires au milieu dans lequel ils vivent. Certains, par exemple, adaptent le calendrier scolaire en fonction des préoccupations des gens du milieu. Ils écourtent la semaine, en supprimant le samedi afin que les enfants puissent aller travailler avec leurs parents.

La dégradation du système éducatif qui n'est plus financé par l'Etat est évidente. Alors que les discours des différents acteurs montrent qu'il y a une prise de conscience de cette dégradation, les enjeux des débats (conflits) montrent que les acteurs veulent malgré tout que l'école reste un lieu où l'on reçoit une éducation répondant à certains critères (capacité à lire, écrire, parler le français, etc.) et non un lieu « symbolique » où l'on décroche juste des titres (bien que les titres aient toujours une grande importance symbolique). Il y a manifestement le souci chez les différents acteurs de préserver une éducation digne de ce nom. L'école doit rester un lieu où l'on apprend quelque chose d'autre que ce que l'on apprend dans les autres sphères (travail, famille) ou encore un lieu de socialisation (apprentissage du savoir-vivre et du savoir-être) et de moralisation (discipline, respect envers les adultes). Les sujets des débats locaux dépassent ainsi les aspects purement financiers et ont souvent trait à la dignité, au respect de la liberté religieuse, aux représentations de ce que doit être l'école, etc.

---

<sup>169</sup> On a ainsi à l'intérieur du Congo, des débats qui rappellent ceux nous avons en Belgique notamment sur le port du voile.

## 6. La position inconfortable du corps enseignant

### 6.1 L'inquiétude relative à la corruption

Les acteurs scolaires prennent de plus en plus conscience de la chute de la qualité notamment à cause de la corruption qui règne dans le champ scolaire.

« *La qualité, ça va un peu bien ! Nous trouvons que les enfants manifestent un niveau très bas. C'est du à la prime, on ne peut pas faire échouer les bons payeurs. Les élèves passent de classe mais ils époumonent l'enseignant ! Celui qui se retrouve avec une classe majoritairement comme ça, que peut-il faire ?* ». « *Les conditions dans lesquelles ce test (TENAFEP) se fait sont mauvaises ! Il y a beaucoup de tricherie. L'élève corrompt le délégué, la feuille sort de la salle, et quelques enseignants vont travailler l'examen dans une petite boîte appelée « laboratoire ». Ensuite le surveillant corrompu donne des réponses, et tout le monde réussit. Les différences dans les moyennes, c'est parce que la moyenne reprend les résultats des autres tests durant l'année ou alors parce que le surveillant peut donner une réponse sur deux. Aux examens d'Etat, les étudiants entrent avec leur cellulaire. Les conducteurs entre le laboratoire et la salle ont beaucoup de camouflages ! Ils peuvent même ramper dans la brousse. C'est pour cela que beaucoup de diplômés deviennent des Bayandas<sup>170</sup>. Beaucoup sont incapables de défendre leur diplôme d'Etat, de sortir une phrase. L'enseignant se demande pourquoi il enseigne ! Vendredi, il y a eu dissertation, les enseignants sont rentrés avec de l'argent plein les poches. Cet examen n'a pas sa place ! Il n'a plus un but pédagogique mais c'est une source d'argent* » (un enseignant d'une ECC du Kasai Occidental).

Même les inspecteurs se sentent impuissants face à la tricherie générale lors du TENAFEP : « *Il faut carrément supprimer cet examen car personne ne sanctionne les fraudes. Et les inspecteurs ne peuvent pas faire grand-chose car tout le monde est impliqué et si l'inspecteur venait à sanctionner, il risquerait de se faire empoisonner à son prochain passage. Au village, les enseignants et les chefs d'établissements peuvent avoir recours à des fétiches pour éliminer un inspecteur* » (un inspecteur itinérant de Kananga).

Cependant, la plupart des acteurs et notamment certains directeurs refusent l'idée d'un enseignement au rabais et expriment un désir d'excellence :

« *Le directeur a entendu parler d'un parent désireux de voir son enfant monter de classe, un enfant qui n'est pas intelligent. Il ne va pas monter car c'est une mauvaise pratique. Le Congo de demain n'a pas besoin d'enfants non intelligents qui montent de classe par corruption. Laissons les enfants chercher la réussite eux-mêmes. Les ancêtres disent : 'Attrape les sauterelles pour l'enfant et quand tu vieilliras il en attrapera également pour toi, parent'* » (extrait d'un PV de la réunion du 11 janvier 2009 dans une ECC du Kasai Occidental)

Cet extrait illustre cette tendance à responsabiliser les parents. Que ce soit pour payer ou pour participer à la restauration des normes et standards scolaires, les parents sont constamment mobilisés.

<sup>170</sup> Transporteur de marchandises à vélo

## 6.2 La conscience professionnelle et l'enjeu de la réputation de l'école

A la lecture de l'extrait du compte rendu de la réunion pédagogique qui eut lieu le 8 octobre 2008 à l'EP N (ECC du Kasai Occidental) nous nous sommes rendus compte à quel point il existe un décalage entre l'enseignant idéal et la réalité.

*« Après la prière d'ouverture et l'audition de la lecture de notre règlement d'ordre intérieur, nous arrivâmes au thème du jour qui est 'quelques critères du bon enseignant'. Ces caractères nous concernent nous tous les directeurs et tous les enseignants. Un enseignant est un savant partout où il est. Il est beaucoup contrôlé par tout le monde. L'enseignant est un homme instruit, il transmet les matières à ses élèves. Il enseigne les élèves et leurs parents. Il est éducateur et ses élèves l'imitent dans ses enseignements. C'est un homme de prière, il est parent de l'enfant et chrétien, c'est-à-dire qu'il a l'amour. Il est bon et charitable en classe ou au village. Il fait l'aumône. Il est propre en portant de bons habits et ne porte pas des babouches en classe. Il est poli envers son camarade et son chef. Il est compréhensif et simple. Il est calme en paroles et en actes et gentil. Il est laborieux, conseiller des élèves, des parents et du chef. Il est prévoyant et décisif. Il est fort pour faire quelques travaux, un travailleur, un homme de soin, Il est obéissant aux règlements et au chef. Il est un homme de l'ordre. Il est chic (impeccable en habillement), souriant en dispensant les cours ou en punissant les élèves. Il est accueillant. Il est ponctuel et régulier. Il est joyeux et vaillant. Il est bâtisseur et contrôleur des élèves. Il est aimable et respectueux. C'est un poteau indicateur et une lampe pour éclairer. Il est une lumière. C'est un homme sérieux, franc, réaliste, juste, droit, fidèle, doux, parfait, transparent. Il est sage, intelligent, responsable. L'enseignant doit être riche en parole et en actes ».*

Depuis « toujours », l'enseignement est supposé être une vocation. L'enseignant est l'homme qui forme la génération future et donc c'est presque comme si l'avenir et le développement du pays dépendait de lui. Ce type de discours tenu par un chef d'établissement à l'intention de son équipe d'enseignant est empreint d'une certaine violence symbolique. Il ne fait que mettre en évidence ce que les enseignants devraient et voudraient être. Lors de leur formation, ils ont intériorisé cette image qui leur a été transmise. Ils ne sont cependant pas dans des conditions qui leur permettent d'être en accord avec leur conscience professionnelle, et avec ce qu'on attend d'eux. Ils considèrent que leur revenu n'est pas en adéquation avec le rôle qu'ils ont à jouer dans la reproduction de la société. Cette conscience professionnelle semble toujours exister dans leur esprit mais ils ne trouvent pas les ressources suffisantes pour la mettre en pratique : *« comment avoir encore le goût d'enseigner quand on arrive à l'école affamé ? »* (Un enseignant). Et puis surtout, ils reçoivent de moins en moins de considération de la part de la société. Ce décalage entraîne inmanquablement des frustrations et de la démotivation. Cette image de l'enseignant modèle transmise contraste donc fortement avec ce que disent vivre ces enseignants qui n'ont parfois pas assez de moyens pour scolariser leurs propres enfants. Ils se sentent dévalorisés et de moins en moins respectés par les parents et enfants qui sont devenus en quelque sorte des clients. La relation entre le corps enseignant et les usagers s'est manifestement dégradée. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'ils soient physiquement agressés par ces derniers.

Dans le contexte actuel, conserver leur honneur et continuer à être respecté constitue un réel enjeu pour les enseignants et même pour les directeurs d'école. Ceci peut-être illustré par l'exemple suivant : le directeur d'une ECC du Kasai Occidental et trois de ses enseignants ont été dé-mécanisés en 2007 sans explication alors que l'école venait d'être mécanisée en août

2007. Malgré que cette situation ait plongé le directeur dans les difficultés financières, il ne tient pas à ce que tout le monde soit au courant. Il a conseillé à son épouse de ne pas en parler. Il éprouve une certaine honte et craint que cette précarisation l'affaiblisse (cette crainte n'est pas étonnante car, d'après un parent ordinaire, certaines personnes du village voudraient le faire remplacer par un de leurs frères alors qu'il gère, selon ce parent ordinaire, bien l'école, et qu'il essaye de maintenir les hangars en bon état). Il est évident que la non reconnaissance par l'Etat de certains enseignants et de certains directeurs a des implications négatives, non seulement en termes de salaires mais aussi en termes de reconnaissance sociale. Le directeur et les enseignants vivent leur non mécanisation ou leur dé-mécanisation comme une injustice. Parfois, plutôt que se poser en victime, certains préfèrent encore cacher leur problème (ici la dé-mécanisation) pour ne pas perdre la face et essayer d'être un minimum respecté.

## 7. Conclusions

Manifestement, l'enseignement n'est qu'une pâle image de ce qu'il était. On est loin de l'idéal espéré. On dirait que tout le monde est conscient des problèmes mais que tout le monde continue aussi à jouer le jeu car on ne peut plus et on ne veut plus s'imaginer un milieu sans éducation scolaire. On organise des réunions avec les parents, des réunions pédagogiques, des cérémonies de remise des diplômes, des sessions d'examen ; les inspecteurs passent et contrôlent, etc. Bref, les acteurs jouent leur rôle dans un champ scolaire réel qui est tendu, conflictuel, et insécurisant, toujours avec l'espoir que la situation va un jour changer, que l'Etat reprenne ses responsabilités. En attendant, ce sont des nouveaux rapports entre les acteurs qui se nouent et qui produisent une école différente de celle d'antan, une école qui ne constitue pas un îlot isolé des autres sphères de la société, mais au contraire un espace social profondément pénétré par les problèmes et les pratiques qu'on vit ailleurs. A l'école, comme dans toutes les autres sphères, les acteurs développent ainsi des compétences, des stratégies pour faire face aux difficultés et maintenir les institutions.

L'école est un lieu central au sein des villages, c'est un lieu propice au débat public et il s'y opère manifestement une libéralisation de la parole publique. Les parents prennent la parole dans les assemblées générales, et des discussions informelles autour des sujets de l'école naissent spontanément dans l'espace villageois, ce qui ne plait d'ailleurs pas toujours aux directeurs qui préféreraient que l'école reste une sphère à part, que les problèmes ne sortent pas des murs de l'école.

La quasi absence de l'Etat en termes financiers et le fait que les parents sont devenus des acteurs indispensables, amène à un processus de transformation des conceptions de la légitimité. Les parents n'acceptent plus tout ce qui est décidé par le corps enseignant et le directeur. Du fait qu'ils participent au financement et du fait qu'on les autorise officiellement à jouer un rôle d'acteur éducatif à part entière, malgré toutes les réticences, ils ont de plus en plus la légitimité pour intervenir. Il y a ainsi « des glissements qui s'opèrent dans les imaginaires du pouvoir » (Banégas, 1998) et les rapports d'autorité sont de plus en plus brouillés dans l'espace scolaire. Le chef d'établissement n'est pas le seul maître à bord, il doit se justifier et parfois abdiquer face aux parents devenus indispensables. Même si un parent surgit furieux dans l'espace scolaire pour gronder un enseignant, il n'est pas dit que son enfant sera exclu de l'école. En général on cherchera toujours à apaiser la tension et à trouver un arrangement pour restaurer la paix sociale, pour éviter la mauvaise réputation de l'école.

En réalité, dans le contexte actuel, ce sont tous les acteurs qui sont affaiblis. Ils s'accusent tous mutuellement au niveau local car finalement ils n'ont pas la possibilité de s'attaquer aux causes structurelles de leurs problèmes. De plus, les acteurs hiérarchiques diffusent leurs instructions et puis laissent les acteurs locaux se débrouiller avec celles-ci, sans savoir si les conditions sont réunies pour pouvoir suivre ces instructions.

Les éternels débats qui finissent en queue poisson ne font que faire grandir un sentiment d'impasse et de fatalité, même si l'espoir est toujours présent malgré tout. Les acteurs locaux sont en quelque sorte piégés dans des débats sans véritable issue. Par exemple, il est légitime que les parents refusent de voir leurs enfants travailler pendant les heures de cours, et il est aussi légitime que les enseignants trouvent des stratégies de survie.

La gestion des problèmes liés à l'école est certes plus participative qu'avant mais ça ne permet pas de résoudre les problèmes qui trouvent leur source ailleurs, là où les acteurs locaux n'ont pas d'emprise.

Le climat de conflit et de méfiance qui règne plus ou moins dans toutes les écoles est difficile à atténuer car les attentes des uns et des autres semblent impossible à réaliser. D'un côté, les enseignants ont besoin que les parents paient plus pour vivre décemment et se vouer entièrement à leur travail, et surtout que les parents les respectent ; d'un autre côté, les parents veulent que les enseignants soient ponctuels, assidus, motivés tout en ne demandant pas d'argent. Finalement, chacun se sent « frustré » car il n'arrive pas à assumer ce qu'on attend de lui. La pression morale est déchargée lors des Assemblées Générales où les parents comme les enseignants sont ouvertement critiqués. Les parents sont souvent décrits comme des mauvais payeurs paresseux qui ne s'intéressent pas à l'éducation et à l'avenir de leurs enfants et les enseignants comme des agents qui ne font pas leur travail sérieusement (retards, exploitation des enfants, etc....).

Mais au final, des arrangements, certes fragiles sont toujours trouvés car ce qui importe c'est que l'école continue à fonctionner et qu'il règne un bon climat social à l'école comme au village.

## Bibliographie

Banégas, R. (1998) *Le point de vue de Richard Banégas sur le livre de Bierschenk T. et Olivier de Sardan (J-P), Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

Hilgers, M., *L'autochtonie comme capital* (à paraître en 2010)

PNUD (2009a) *Province du Kasai Oriental, Pauvreté et conditions de vie des ménages*.

PNUD (2009b) *Province du Kasai Occidental, Pauvreté et conditions de vie des ménages*.

Verhaghe, J. (2007) *Politique et pratique des frais scolaires en RDC : frais de fonctionnement ou fonds de famille ?*, Rapport de recherche, Unicef, Kinshasa.

## FIXATION ET UTILISATION DES FRAIS SCOLAIRES DANS LA PROVINCE DE L'EQUATEUR

A. Camille IWEWE et Lisette EGBOKI

### 1. Introduction

En 2005, la province d'Equateur avait un taux brut de scolarisation de 46 %, le taux le plus bas de la RDC (taux de 64% en 2005) (Ministère du Plan, 2007:14). Par ailleurs, la population de l'Equateur est essentiellement constituée de deux grands groupes, notamment les soudanais et les bantus, et d'un groupe minoritaire, les pygmées.<sup>171</sup> Les populations pygmées dont le mode vie est toujours, mais de moins en moins nomade sont discriminées et constituent une source de main d'œuvre saisonnière pour les populations sédentaires. Ils ont la réputation de ne pas accorder une grande importance à l'école.

Nous avons commencé par visiter les instances administratives étatiques et confessionnelles à Mbandaka<sup>172</sup>. Ensuite, nous nous sommes rendus à l'intérieur de la province, notamment dans les territoires d'Ingende et de Bikoro pour visiter quelques écoles primaires ciblées<sup>173</sup>.

Nous avons visité 10 écoles de différents réseaux : 4 écoles conventionnées catholiques, 3 écoles conventionnées protestantes ; 2 écoles officielles, 1 école conventionnée kimbanguiste. Nous avons fait des interviews individuelles - le gouverneur, le ministre de l'éducation, le Proved, le Secope, l'Inspecteur Principal Provincial, l'archevêque, le coordinateur provincial des écoles conventionnées catholiques, le coordinateur de la Communauté Baptiste du Fleuve Congo, les directeurs des écoles, les sous-directeurs des écoles, les présidents des comités de parents, les anciens élèves (ayant passé leur TENAFEP il y a 10 ans) - et des interviews collectives - les enseignants, les membres de comités des parents, les parents de quelques élèves - . En général, hormis quelques incompréhensions de certains acteurs dans quelques écoles qui pensaient que nous étions des bailleurs de fonds, la recherche s'est déroulée sans difficultés majeures.

La question principale qui a guidé notre enquête est la suivante : Comment sont fixés et utilisés les frais scolaires dans la province de l'Equateur ?

---

<sup>171</sup> IWEWE KPONGO, *Enjeux du patrimoine foncier de l'Eglise Catholique au Congo*, Institut universitaire André Ryckmans, 2001, p.118-141.

<sup>172</sup> Les acteurs qui ont fait l'objet de l'enquête dans la ville de Mbandaka sont : le Gouverneur, le Ministre de l'éducation, le directeur de l'éducation (ancien PROVED ou chef de division), le directeur du Secope, l'Inspecteur Principal Provincial, l'Archevêque, le Coordinateur provincial, le Coordinateur diocésain et les Conseillers pédagogiques catholiques, le Coordinateur de la Communauté Baptiste du Fleuve Congo (CBFC).

<sup>173</sup> Etant donné que nous étions dans la période des vacances scolaires, il n'était pas évident de trouver les différents acteurs à interviewer. Heureusement, dans le village Kalamba, les frères de la congrégation diocésaine nous ont facilité la tâche pour entrer en contact avec les écoles ; et à Mooto, le préfet de l'institut agronomique et le directeur de l'école primaire Bosinga nous ont fait entrer en contact avec les écoles ciblées de la région. A Bikoro, la sœur directrice de l'école primaire Bosembo et le directeur de l'école primaire Moleka nous ont aussi aidés à visiter les écoles de Bikoro.



Le rapport est structuré en six points : la fixation officielle des frais scolaires, les frais réels, les difficultés de perception des frais scolaires et les sanctions en cas de non paiement, l'incidence des bailleurs sur la réduction des frais scolaires, et enfin les effets pervers d'un déficit de financement.

## 2. Fixation officielle des frais scolaires

Les frais scolaires à payer par les parents sont aujourd'hui en quelque sorte « naturels », car ils sont considérés comme indispensables au fonctionnement de l'école et des bureaux des instances administratives et confessionnelles, soit au système éducatif en général.

Au niveau provincial, les frais scolaires sont fixés par la commission provinciale<sup>174</sup> qui se réunit pour fixer une nomenclature qu'elle propose au gouverneur qui après approbation la fixe sous la forme un arrêté provincial. L'arrêté sur les frais fournit donc la liste des frais autorisés légalement.

D'après l'arrêté du Gouverneur de l'Equateur de 2008 portant sur la fixation des frais scolaires, les frais scolaires pour l'année scolaire 2008-2009 sont fixés à 930FC par an pour chaque élève à l'école primaire et repartis de la manière suivante : 50FC de minerval ; 150FC de bulletin ; 450FC de frais de fonctionnement ; 50FC de frais de promotion scolaire ; 100FC de frais de maintenance ; 30FC de carte pour élève ; 100FC de fiche d'identification. En dehors de ces frais, les élèves finalistes doivent payer les frais de participation au TENAFEF fixés par la même instance à 1500FC par an et par élève. En outre, dans son article 8, l'arrêté stipule : « *il est également prévu des frais d'intervention ponctuelle (F.I.P.) destinés aux travaux de réfection de l'école et de l'acquisition du matériel didactique. Ces frais sont fixés par le Comité des parents d'élèves sur proposition du chef d'Etablissement après l'avis du Chef de division Provinciale ou de son représentant pour les écoles non conventionnées et après l'avis du Coordonnateur Provincial ou de son représentant pour les écoles conventionnées* ».

S'agissant des F.I.P., bien que mentionnés dans l'arrêté du gouverneur de la province, ils sont fixés sans tenir compte des clauses de l'article 8 susmentionné. Par exemple, le montant demandé par la coordination catholique, soit 200FC pour les F.I.P, n'a pas été fixé par le comité des parents d'élèves sur proposition du chef d'établissement après l'avis du coordinateur diocésain. Les F.I.P. peuvent ainsi être considérés comme des frais illégaux par rapport à l'arrêté provincial. Par ailleurs, il y a un doute dans certaines écoles sur le bien fondé des F.I.P puisque les écoles ne reçoivent pas des manuels didactiques et les bâtiments sont vétustes.

De plus, l'arrêté interministériel national de 2007 stipule respectivement dans ses articles 1, 2 et 3, ce qui suit :

« *Les frais autorisés à être perçus dans les établissements publics d'enseignement primaire sont : le minerval, la prime d'assurance, les frais des pièces scolaires (le bulletin, la fiche*

---

<sup>174</sup> Cette commission réunit différents acteurs éducatifs : les chefs de division urbaine ou provinciale de l'EPSP ; les chefs de cellules et de divisions urbaines du Secope ; les coordinateurs provinciaux des écoles conventionnées ; les responsables provinciaux des syndicats des enseignants ; les responsables provinciaux des associations des parents d'élèves ; les responsables des associations des promoteurs des écoles privées agréées ; les représentants des partenaires techniques et financiers ; les ONG du secteur éducatif.

*d'identification, la carte d'élève), les frais d'administration ainsi que les frais des épreuves de fin de cycle primaire (TENAFEP) » ;*

*« Les frais autorisés sont fixés et perçus en Francs congolais de la manière suivante : le minerval : 100 Francs congolais par élève ; la prime d'assurance scolaire : 100 francs congolais par élève et par an ; les prix des pièces scolaires (fiche, carte d'élève et bulletin) pour toutes les écoles primaires publiques sont fixés comme suit : la fiche d'identification : 70 Francs congolais par élève et par an ; le bulletin : 100 Francs congolais par élève et par an ; la carte d'élève : 50 Francs congolais par élève et par an »*

*« Parmi les frais cités à l'article premier, seuls les frais d'administration et les frais du TENAFEP sont fixés par les gouverneurs des provinces sur proposition des comités urbains ou provinciaux de l'Enseignement Primaire, Secondaire et doivent rigoureusement respecter la volonté du Gouvernement de diminuer le coût des frais de scolarité. Ainsi, les frais d'administration ne peuvent dépasser 600 Francs congolais par élève et par an. Les prix des pièces scolaires font partie des frais administratifs ; les frais inhérents à l'organisation annuelle du Test National de Fin d'Etudes Primaires sont fixés par les Gouverneurs des Provinces, en fonction de la spécificité de chaque province et ne peuvent pas dépasser 1000 FC par élève ».*

En comparant l'arrêté du gouverneur de l'Equateur de 2008 à l'arrêté interministériel national de 2007 portant fixation des frais scolaires, il y a quelques similitudes mais aussi plusieurs écarts. D'abord, en se référant à l'arrêté de l'Equateur, on constate que le minerval a baissé de 50FC ; que la prime pour l'assurance est annulée ; que les frais d'administrations, y compris les prix des pièces scolaires s'élèvent à 880FC par élève et par an, soit une augmentation de 280FC. En totalité, les frais scolaires à la province ont été majorés de 130FC. Les frais du TENAFEP à la province, ont augmenté de 500FC, car ils ont été fixés à 1500FC par élève et par an. De plus, l'arrêté interministériel ne parle pas de frais d'intervention ponctuelle.

On constate donc qu'il y a une inconsistance entre deux documents officiels : l'arrêté interministériel de 2007 non abrogé et l'arrêté provincial de 2008. En fait, l'arrêté interministériel de 2007 a été impulsé par la BM qui voulait qu'on élimine les F.I.P et qu'on diminue les frais en général. C'était une des conditions de la BM pour accepter de libérer les fonds Purus. Cependant, en 2008, l'arrêté provincial de l'équateur autorise les F.I.P, alors que l'arrêté interministériel de 2007 éliminant ces frais n'a pas été abrogé. On peut donc se poser la question sur le sens de faire une distinction entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas, puisque il y a des contradictions entre divers documents légaux au niveau national, entre le national et le provincial, et avec la constitution même puisque celle-ci stipule que l'éducation est gratuite et obligatoire pour tous les enfants congolais.

C'est pour cette raison que nous allons donc proposer d'opérer une autre catégorisation, au-delà du critère de la légalité.

### 3. Frais réels

En dehors des frais scolaires fixés au niveau de la province éducationnelle s'affichent des frais scolaires fixés par d'autres acteurs. Ces ajustements des frais par les acteurs non étatiques (les parents, les corps enseignants, les directeurs, les coordinateurs des écoles conventionnées) sont d'une part, soit négociés, soit imposés unilatéralement, et d'autre part

soit défavorables aux parents (ajustement « négatif »), soit favorables aux parents (ajustement « positif »).

**Tableau 1 : Types d'ajustements des frais scolaires**

Sens \ Organisation	Par convention		Unilatéral
	Explicite	Implicite (tacite)	
<b>Négatif</b>	-Motivation	-	-F.I.P -Augmentation des frais par rapport à la nomenclature officielle : Sonas, Tenafer. -utilisation des élèves aux travaux de champs
<b>Positif</b>	-Délai pour paiement -Remise des produits agricoles	-Paiement partiel -Non paiement des frais scolaires	-Carte d'élève et fiche d'identification à partir de la 2 <sup>ème</sup> année

#### **AJUSTEMENT PAR CONVENTION**

Des conventions entre l'école (directeurs et enseignants) et les parents sont faites lors des réunions du comité de gestion et surtout lors des assemblées générales. Les participants arrivent à un consensus ou un arrangement explicite autour des frais à payer. L'ajustement par convention requiert donc le concours de tous les acteurs ; les usagers (les parents) et le corps enseignant (les directeurs, les enseignants) sont impliqués. Chaque partie émet son avis et l'argumente. La décision est prise une fois que les différentes parties se sont mises d'accord. Il y a donc une « palabre » entre l'école et les parents. Ce mécanisme de prise de décision incite et motive les parties à respecter leur engagement qui est parfois notifié sur un Procès Verbal (PV). Cependant, il peut aussi exister des arrangements implicites.

#### **AJUSTEMENT UNILATERAL**

L'ajustement résulte de mesures prises par une autorité. L'« autorité » (les coordinateurs, les directeurs et les enseignants) décident seuls ce que doivent payer les parents et imposent les modalités de paiement sans échanger avec eux. Les autorités informent, par la suite, les parents du bien fondé de la mesure qu'ils ont prise.

#### **AJUSTEMENT NEGATIF :**

L'ajustement se présente comme négatif quand il tend à alourdir la charge supportée par les parents en augmentant les frais scolaires prévus dans l'arrêté provincial. L'ajustement négatif est généralement justifié par des contraintes telles que les frais de fonctionnement insuffisants pour répondre à tous les besoins de l'école, le salaire indécemment ou inexistant des enseignants et directeurs.

#### **AJUSTEMENT POSITIF**

L'ajustement des frais scolaires au niveau de l'école est positif lorsqu'il limite les frais scolaires demandés par les autorités étatiques et non étatiques aux parents ou lorsqu'il correspond à des facilités accordées aux parents pour payer les frais

### **Ajustement par convention positif**

L'école et les parents peuvent négocier ensemble un délai pour le paiement des frais scolaires en espèce et/ou fixer la manière dont les frais scolaires peuvent être compensés par un paiement en nature.

- La prolongation du temps fixé pour la perception des frais scolaires avant de procéder à la chasse des enfants ou d'une quelconque autre sanction comme par exemple

l'interdiction de passer les interrogations et les examens constitue ajustement positif. Par exemple, dans une école conventionnée catholique, les parents qui ont plus de quatre enfants dans cette école jouissent largement de la prolongation.

- La remise des produits agricoles (du manioc, de la braise, des poules, etc.) par les parents en contrepartie des frais scolaires constitue un ajustement positif. Il s'agit en quelque sorte d'un troc entre la scolarisation et les produits agricoles. Cette pratique est adéquate pour les parents qui, malgré la prolongation du délai de paiement des frais scolaires, sont incapables de trouver des fonds nécessaires pour se libérer des litiges concernant les frais scolaires et de motivation. Quelques parents possédant des champs, une basse-cour et du petit bétail se servent d'une part de leurs produits agricoles qui équivalent à une valeur proportionnelle à leurs dettes à l'école. Ils les remettent au directeur qui, après la revente, procède à la compensation. L'école fixe donc la valeur des différents produits agricoles avec les parents.

Par ailleurs, il existe dans certaines écoles à prédominance d'enfants pygmées, une convention tacite entre l'école et les parents qui aboutit dans la pratique à un paiement partiel ou même au non paiement des frais scolaires.

- L'exonération totale ou partielle des frais scolaires pour les parents jugés comme étant en profonde difficulté financière par la direction, en l'occurrence les parents pygmées et quelques parents non pygmées (bantous) à familles nombreuses se fait souvent implicitement. Certaines écoles évitées par la plupart des parents bantous<sup>175</sup> sont fréquentées surtout par les pygmées. L'allègement accordé aux parents pygmées ou l'effacement total de leur charge de paiement des frais scolaires s'explique par la crainte éprouvée par les directeurs et les enseignants de voir leur école se vider après la chasse des « mauvais payeurs ». Avec un effectif trop faible, ils courent effectivement le risque de voir leur école, déclarée non viable pendant les assises de promotion scolaire. Les directeurs acceptent donc malgré eux de garder les élèves litigieux pour sauver l'école. L'école fonctionne alors très difficilement. Elle fonctionnerait certains interviewés grâce à des enseignants qui aiment leur travail et qui, s'ils ont de l'argent, paient les craies. De plus, cette pratique a des effets pervers comme les retraits à la source (voir point 6).

### Ajustement par convention négatif

Les frais de motivation permettent de compléter le salaire des enseignants mécanisés et surtout de suppléer au salaire des enseignants non mécanisés. Les parents soucieux de la bonne formation de leurs enfants ne veulent pas que les enseignants s'absentent suite à la précarité de vie à laquelle ils sont exposés. Malgré leur pauvreté, les parents acceptent alors de déboursier une somme (de 50 à 250FC par mois et par élève) au profit du corps enseignant. Cependant, malgré l'existence d'une convention explicite, les parents payent au compte gouttes et difficilement. Qu'à cela ne tienne, le directeur et les enseignants sont tant soit peu motivés dans l'accomplissement de leur tâche.

### Ajustement unilatéral positif

<sup>175</sup> Elles sont évitées pour des raisons telles que l'absence de bailleurs des Fonds, une faible qualité de l'enseignement, une implantation trop récente, etc.

Afin de soulager et de motiver les parents d'élèves de 1<sup>er</sup> année, certains chefs d'établissement ont décidé unilatéralement de ne pas faire payer les frais relatifs à la carte d'élèves et à la fiche d'identification aux élèves de première année. Ils réclament ces frais seulement à partir de la deuxième année quand les enfants semblent réellement engagés dans un processus de scolarisation. Il s'agit, en quelque sorte, d'accorder implicitement aux parents, un temps de réflexion, par rapport à la scolarité de leur enfant.

### Ajustement unilatéral négatif

Il résulte d'une augmentation justifiée ou injustifiée du montant d'un ou des frais de la nomenclature destinés aux gestionnaires non étatiques, ou de l'ajout de certains frais – non repris dans la -nomenclature- par un gestionnaire confessionnel ou par le directeur de l'école.

Certains gestionnaires des écoles publiques conventionnées fixent les F.I.P.

Par exemple, la coordination diocésaine (catholique) de Mbandaka-Bikoro a fixé les frais scolaires à 1130FC en ajoutant un complément de 200FC pour les F.I.P (frais d'intervention ponctuelle) à la nomenclature.

Il semble aussi que dans certains cas, les directeurs, « en connivence » avec les enseignants, augmentent les frais scolaires. Si bien ils « escroquent » donc les parents qui ignorent pour la plupart les textes légaux sur les frais scolaires d'un point de vue légal, il faut toutefois souligner le fait « naturel » de ce genre d'actions au niveau de l'école : les gens acceptent de payer dans la supposition que l'Etat ne le fera de toute façon pas à leur place.

L'école peut donc unilatéralement ajouter une rubrique de frais scolaires pourtant annihilée à un niveau plus élevé. Par exemple, s'agissant des frais alloués à la Sonas, bien que pris en charge pour l'année 2008-2009 par le gouvernement central, les parents continuent à les payer dans certaines écoles. Cependant, dans certaines écoles, des parents avertis protestent et refusent catégoriquement de payer la Sonas.

En ce qui concerne les frais à payer pour pouvoir passer le test national de fin d'école primaire, en sigle TENAFEP, les directeurs et les enseignants peuvent demander plus que ce qui est prévu par les textes légaux. Dans la note circulaire du gouverneur de la province de l'Equateur de 2009 portant fixation des frais de participation au TENAFEP, édition 2009, le taux de participation est fixé à 1500FC par élève finaliste. 4000FC à 4500FC par élève finaliste pour passer le TENAFEP. Une pression est alors exercée sur les parents afin qu'ils s'acquittent le plus vite possible de ces frais illicites. Les directeurs se justifient cette augmentation. Ils affirment qu'ils procèdent ainsi, d'un côté pour survivre et d'un autre côté pour pouvoir remettre une partie aux inspecteurs. Il y aurait deux intentions derrière ce geste envers les inspecteurs : faire réussir tous les finalistes pour assurer une bonne renommée de l'école et être en conformité avec les normes d'hospitalité.

## 4. Difficultés dans la perception des frais scolaires et sanctions en cas de non paiement

L'encadré ci-dessous reprend les témoignages récoltés dans les différentes écoles visitées à propos de la perception des frais scolaires et des sanctions en cas de non paiement. Les discours sur ces problématiques nous informent autant ou même d'avantage sur la

représentation de ces problèmes par les acteurs interrogés que sur les pratiques réelles de perceptions des frais ou de sanctions.

#### **Réseau catholique**

E.P M : Certains parents d'élèves ne veulent pas payer les frais scolaires. Le directeur trouve qu'ils le font sciemment car ils dépensent beaucoup pour l'alcool et épargnent pour payer les éventuelles amendes au tribunal. Selon le directeur, pour ces parents, l'école n'a pas d'importance. Les enfants qui ne payent pas sont chassés de l'école. Et ceux qui sont chassés pendant les examens, sont récupérés une fois qu'ils payent les frais et ils peuvent repasser les examens ratés. Il y a donc une session d'examen pour les retardataires.

E.P B : Les années précédentes, les parents étaient en difficultés, mais en 2008-2009, tous ont payé grâce à l'appui de l'organisme PAGE (Pour une Approche Globale de l'Education) financé par l'USAID. L'organisme PAGE aide les parents à payer les frais scolaires à travers le financement des activités génératrices des revenus. Les parents se mettent en association pour une activité financée par l'organisme. Les bénéfices qui découlent de l'activité servent au paiement des frais scolaires de leurs enfants. L'organisme donne un capital de démarrage aux parents pour faire étudier leurs enfants. L'école chasse les litigieux. Et, beaucoup d'élèves abandonnent.

E.P S: Les parents sont en difficulté mais ils arrivent à payer notamment en nature. Tous ont payé tous les frais demandés par l'école. En effet, les parents d'élèves sont des agriculteurs et des pêcheurs qui évacuent facilement leurs produits parce que le village se trouve sur la route allant de Mbandaka à Bikoro. Les commerçants s'arrêtent chez eux pour acheter les biens. Certains parents font traverser les voyageurs par la voie maritime à l'aide de leurs pirogues. Ils font des recettes et paient les frais scolaires. L'école chasse les litigieux.

E.P BO : les parents ont des difficultés à payer les frais scolaires. Un grand nombre de pygmées et quelques élèves jugés pauvres par la direction ne payent pas les frais scolaires, soit 100 élèves sur un effectif de 424 élèves. Comme ces élèves payent difficilement ou ne payent pas, le Secope retient ce que l'école doit aux instances sur l'enveloppe salariale des enseignants. Cependant, la communauté religieuse des filles de la charité a pris l'initiative de supporter les frais scolaires dus aux instances pour éviter les retenues sur le salaire des enseignants. Actuellement, avec la circulaire interministérielle de 2007 concernant l'interdiction formelle de retenue sur le salaire des enseignants le Secope ne retient plus les salaires des enseignants. Les instructions nationales sont donc relativement respectées. D'un autre côté on ne chasse pas les élèves car les enfants ne reviennent plus. La directrice convoque les parents et les menace en leur disant que leurs enfants seront chassés à telle date ou ne feront pas les examens s'ils ne paient pas. Si les parents ne paient toujours pas, elle chasse avant les examens. Elle remet les avis aux parents avant de partir en vacances pour ils paient avant la reprise des cours, et elle prévient qu'elle chassera à la reprise.

#### **Réseau protestant**

E.P B

Les instances supérieures se basent sur la mise en place au début de l'année pour calculer le pourcentage des frais qui leur est dû. Alors, s'il y a des abandons, le directeur doit payer le manque à gagner. Les parents, surtout ceux de familles nombreuses, sont incapables de payer les frais scolaires. Seulement 45 % des parents paient. La société LEDYA, une société agro forestière œuvrant dans le même territoire a des travailleurs dont les enfants (50) étudient dans cette école. Quand leurs parents sont impayés, les enfants ne payent pas les frais scolaires. En outre, l'école ne peut pas exercer une pression sur les parents par la technique de la chasse car l'effectif est déjà trop bas. Craignant que les enfants ne reviennent pas, le directeur ne chasse pas les enfants mais négocie toujours avec les parents. Comme conséquence, le Secope complète les frais scolaires que l'école doit verser aux instances avec le salaire du directeur.



E.P E : l'école demande de payer les frais scolaires et la motivation des enseignants. Comme le milieu est pauvre, les parents ont accepté de payer les frais légaux mais pas les frais non officiels comme la motivation. Quant, l'école demande les frais de motivation, les parents n'envoient pas les enfants à l'école. Alors, l'école ne demande plus. Les enseignants survivent grâce à l'agriculture. Les parents se fâchent et ne veulent pas que les enseignants utilisent leurs enfants pour leurs travaux personnels.

E.P M : il n'y a que 35 % des parents qui payent. L'école a recruté beaucoup d'enfants pygmées dont la plupart ne payent pas les frais scolaires. Pour les récupérer, les fidéliser, l'école ne les chasse pas compte tenu de son faible effectif. On chassait les enfants, mais on a arrêté car ils partent définitivement.

#### **Réseau officiel**

E.P B : les parents sont incapables de payer les frais scolaires parce que le milieu est pauvre. Certains produisent mais n'ont pas la bonne volonté de payer. On ne chasse pas les enfants car ils partiront pour ne pas revenir.

E.P. BK : 40% de parents sont incapables de payer. Selon le directeur, les enseignants et le président du COPA, il n'y a pas d'argent entre les mains des parents. Ils ont des champs mais n'arrivent pas à vendre. L'école ne chasse pas car même en chassant les parents ne paient pas. En outre, le premier but est de former les enfants. Le corps enseignant invoque aussi le manque de volonté de certains parents pour payer les frais scolaires. On chasse les enfants.

#### **Réseau Kimbanguiste**

E.P. L : les parents ne payent pas, ni les frais scolaires, ni la motivation. C'est dû au fait que presque 80% de parents sont des pygmées. D'où, l'initiative prise par le directeur, les enseignants et les autres parents du COPA de nommer un pygmée comme président du COPA afin qu'il sensibilise les parents. Ce dernier est en bonne relation avec les autres membres du COPA. Mais, lors de l'entretien avec le président du COPA, il a déclaré son découragement dans la sensibilisation des pygmées. Ces derniers disent qu'ils ne payent pas car l'Etat paiera pour eux. Ils estiment que l'école doit demander à l'Etat qu'il les dédommage car ce dernier leur a confisqué leur terre, cette terre dont ils sont les premiers occupants. Selon le président du COPA, il s'agit d'un peuple minoritaire que l'Etat devrait normalement prendre en charge. A l'époque, les missionnaires prêchaient déjà pour que le peuple bantou les considère et les prennent en charge pour la scolarisation.

Par ailleurs, Il ne connaît aucune association à l'Equateur qui aurait pour mission de revendiquer des facilités pour les pygmées ou de vulgariser un enseignement adapté. Seuls les missionnaires aident les vulnérables d'une manière isolée et ponctuelle. On ne chasse généralement pas sinon on perd les enfants. Quand les enseignants chassent les enfants, les parents se fâchent en les traitant « d'assoiffés d'argent ».

Selon les interviewés, deux raisons majeures justifieraient les difficultés de perception des frais scolaires. La principale raison serait économique. Effectivement, le milieu est pauvre notamment suite au manque de routes. Les habitants produisent mais ne peuvent pas se rendre en ville pour écouler leurs produits. Les produits sont ainsi vendus à un prix dérisoire auprès des commerçants qui proviennent de Mbandaka. L'autre explication donnée par les interviewés est culturelle : les Ekondas et les Pygmées ne seraient pas disposés à payer les frais scolaires car ils n'accordent pas beaucoup de valeur aux études, et ils estiment que c'est l'Etat qui devrait tout prendre en charge.

Les principaux moyens de pression pour amener les usagers à payer restent la chasse et la négociation. La pratique de la chasse est cependant de plus en plus évitée car l'enjeu de la viabilité de l'école est dans plusieurs cas un souci majeur.

## 5. Incidence des bailleurs sur la réduction des frais scolaires

Comme on peut le constater dans les cas repris dans l'encadré, quelques bailleurs de fonds internationaux et nationaux appuient les parents pour diminuer la charge des frais scolaires et pour assurer le fonctionnement des écoles.

- La Banque Mondiale intervient à travers les frais de fonctionnement payés par le Fonds Purus, la construction et la réhabilitation des écoles ;
- L'Unicef aide avec les fournitures scolaires, la réhabilitation des écoles et le renforcement des capacités ;
- Le PAM fournit des vivres et organise des cantines scolaires ;
- L'Oxfam Grande Bretagne intervient à travers la construction et la réhabilitation des écoles, les équipements et le renforcement de capacités ;
- L'IDI intervient avec les frais et fournitures scolaires pour les filles à partir de la troisième année ;
- L'EDC intervient à travers le renforcement des capacités ;
- AMI s'occupe du renforcement des capacités des enseignants pour toutes les écoles.
- PAGE (Pour une Approche Globale de l'Education) intervient avec un programme d'activités génératrices de revenus (AGR).
- Les Filles de la charité prennent en charge des enfants vulnérables, en l'occurrence les enfants pygmées ou les enfants jugés pauvres et aussi des enseignants non mécanisés à l'E.P BO
- Le Fond social du Congo intervient dans le renforcement des capacités et les équipements ;
- Quelques missionnaires interviennent avec la réhabilitation des écoles ;
- Madame Olive LEMBE, l'épouse du Président de la RDC, finance des kits scolaires.

Globalement, les ONG interviennent dans la réhabilitation de l'école, la prise en charge des filles, le renforcement des capacités des enseignants, le financement des AGR, l'approvisionnement alimentaire (cantine scolaires). Mais, les acteurs au niveau des écoles visitées déplorent le fait que la plupart d'entre elles ne ciblent qu'une partie des écoles et induisent ainsi des discriminations. Dans un même village, on peut retrouver une école en dur équipée de pupitres et une autre sous forme de paillote, où les enfants sont assis par terre, et où il n'y a pas de cantine scolaire. Les critères sur lesquels s'appuient les ONG pour cibler les écoles bénéficiaires, à part la mécanisation, restent inconnus au niveau de toutes les écoles visitées. Comme les parents préfèrent mettre leurs enfants dans les écoles ciblées, les autres ont de moins en moins d'élèves et courent le risque d'être déclarées non viables par les inspecteurs. En outre, les directeurs et enseignants travaillant dans ces écoles défavorisés ne semblent pas avoir de stratégie de lobbying auprès des bailleurs de fonds. Ces interventions ciblées ont des effets inattendus. Par exemple, l'ONG IDI qui finance les frais de scolarité des filles n'a ciblé que quelques écoles à Mbandaka. Certains interviewés pensent que les garçons sont discriminés au moment où certaines filles supportées abandonnent souvent l'école, notamment parce qu'elles tombent enceinte alors qu'il y a des garçons capables d'étudier. Le fait que dans certaines familles les filles étudient et pas les garçons perturbe l'« équilibre familial » et peut entraîner des conflits.

## 6. Gestion et frais de fonctionnement PURUS

Selon l'arrêté interministériel de 2008 sur les instructions relatives à l'utilisation des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement primaire, secondaire et professionnel, les

frais de fonctionnement sont alloués aux établissements d'enseignement primaire, secondaire et professionnel pour assurer leur fonctionnement et améliorer la qualité de l'enseignement dispensé. Les montants alloués dépendent de la taille de l'école, par exemple une école primaire de 6 ou 14 classes recevra respectivement en francs congolais, l'équivalent de 252\$ ou de 332\$ aux taux du jour appliqué par la Banque centrale. Le ministère de l'EPSP ayant déterminé les besoins essentiels à la bonne organisation des enseignements - l'achat ou la fabrication d'un tableau noir pour chaque salle de classe ; l'achat d'ardoises et touches pour chaque élève de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> primaires ; l'achat de boîtes de craies blanches suffisantes pour chaque classe ; l'achat d'un ballon de qualité pour chaque classe- l'école qui manque de bancs pupitres est tenu de mettre en place un plan de fabrication et de maintenance de bancs pour que tous les élèves aient un banc et un support pour écrire confortablement. En sus, chaque école doit disposer d'une trousse médicale de secours pour apporter les premiers soins à un élève malade. Toute dépense engagée en dehors des besoins prioritaires doit avoir préalablement fait l'objet d'une concertation entre le conseil de gestion et le comité des parents.

Les frais de fonctionnement devraient être débloqués trimestriellement par la Banque mondiale et domiciliés dans les différents guichets des succursales de la Banque Centrale du Congo et ses correspondants en Provinces. Les personnes habilitées à retirer les fonds sont les chefs de cellules et/ou les chefs d'antennes du Secope dûment désignés et autorisés par la Direction du Secope. Celle-ci transmet la liste officielle à la Banque Centrale. A leur tour, les chefs d'établissement scolaires retirent les frais de fonctionnement de leurs écoles respectives auprès des chefs de cellule et/ou des antennes du Secope, contre la remise d'une décharge.

Pour assurer une gestion saine et efficace de ces fonds, le principe de base – ou condition pour le déboursement- est d'organiser une implication active des acteurs locaux dans la prise des décisions. Par acteurs locaux, on entend le Conseil de gestion (COGES), le comité des parents (COPA), l'Assemblée Générale des parents (AG) et l'espace école au sens plus large, incluant enseignants, élèves et communauté locale. En sa qualité de président du Conseil de gestion, le Chef d'Etablissement scolaire est tenu d'assurer les fonctions de gestionnaire des fonds conformément aux règles de procédure établie par le Ministère de l'EPSP. Le directeur devrait mettre en place une comptabilité simple et transparente et garder les pièces comptables pour la justification de toute dépense exécutée. Les dépenses devraient toutes être accompagnées de factures dûment acquittées et porter l'en-tête et le nom du fournisseur.

Cependant, certains directeurs ne tiennent pas compte des procédures du ministère. Dans les dix écoles visitées, 8 écoles reçoivent les frais de fonctionnement car elles sont mécanisées. Dans la plupart des écoles, les directeurs utiliseraient les frais PURUS à leur manière, à l'exception de l'E.P BO où la directrice ensemble avec les enseignants, le COPA et deux élèves tracent une liste des besoins de l'école et passent la commande pour l'achat des matériels à Mbandaka.

L'encadré ci-dessous reprend un résumé par école visitée des témoignages concernant les pratiques autour des Fonds Purus.

#### **Réseau catholique**

E.P M : Selon le directeur adjoint le Purus n'aide pas l'école à bien fonctionner car le directeur s'en sert à des fins personnelles. Le directeur va retirer l'argent seul

E.P S : Le directeur va percevoir seul à Mbandaka. Il invite le COPA dès son retour pour l'informer de la situation. Mais, il gère seul.

E.P B : Avant la formation de l'ONG IDI (Intervention en Développement Intégral), le directeur gérait seul. Depuis, la formation, il prend l'argent, achète les fournitures et présente les factures et les fournitures au COPA. Cependant, les enseignants et les membres du COPA disent qu'ils ne sont pas informés de l'utilisation de ces frais.

E.P BO : La directrice gère avec le COGES qui énumère les besoins de l'école et passe la commande. Les factures sont examinées par la directrice et le COGES.  
Les parents du COPA confirment la bonne gestion des frais PURUS.

#### **Réseau protestant**

E.P B : Le directeur fait les achats avec un membre du COPA et les membres du COGES contresignent. Mais le directeur va seul à Mbandaka pour percevoir. Il a reçu 140.000Fc en mai. Selon, les parents, le directeur achète ses biens personnels avec ces frais.

E.P E : Si les FF sont remis à l'école, le directeur informe le COGES. Le COGES, le COPA et les parents sont informés. L'école a reçu une seule fois en 2007-2008 et a acheté les planches pour les bancs, les cahiers et les stylos pour les enseignants. Selon les enseignants, le directeur va chercher seul les FF, il fait un état des besoins et va acheter les matériaux. Il a acheté beaucoup de fournitures pour l'école. Les parents du COPA disent que les trois fois où le directeur a perçu les FF, il leur montre les achats qu'il a effectués et les factures y correspondant, sur base des besoins qu'ils lui avaient présentés.

#### **Réseau officiel**

E.P. BIKORO : Le directeur déclare être le « président du PURUS », dès qu'il perçoit l'argent, il montre aux parents et gère avec le COGES. Les frais de fonctionnement les soulagent. Avec les frais scolaires, ils ne font rien, mais avec les FF, l'école a construit un puit d'eau.

### *Les conditionnalités des bailleurs pour le déboursement de Purus influencent-elles la gestion générale ?*

La Banque Mondiale entend aussi, via le projet Purus, activer les COGES (comités de gestions) et amener à une gestion plus participative et plus transparente. Il semble cependant que ces objectifs ne soient pas atteints. Les PV (Procès Verbal) de réunions ont été régulièrement rédigés dans une seule des écoles visitées. Dans les autres écoles, les PV sont au plus au nombre de trois pour les différentes années. Ils concernent tous des réunions tenues au début de l'année sur la fixation des frais scolaires. Les directeurs déclarent gérer les frais scolaires au sein du COGES mais les parents du COPA contredisent cette affirmation. A l'exception de l'E.P. BO, où le président du COPA fait partie du COGES et prend des décisions sur les achats des matériels et fournitures de l'école, les membres des COPA disent être des figurants dans le COGES. A l'E.P. BO, chaque enseignant fait parvenir ses doléances au COGES avant que ce dernier se réunisse. Tous les frais (ceux fixés par l'Etat et les frais de motivation pour la sentinelle) et les dons perçus sont comptabilisés pendant les réunions du COGES et le président rapporte aux parents. Dans toutes les écoles qui reçoivent les FF, il n'y a que l'E.P BO qui gère dans la transparence. Les directeurs des autres écoles visitées informent les parents de la perception des FF, mais ils ne gèrent pas avec eux. Les directeurs ont la réputation de faire un usage privé de ces Fonds, d'où l'appellation notoire de « Frais Familial » ou « Frais pour l'achat de Fufu » (farine de manioc). Malgré toutes les dérives dénoncées, les Fonds PURUS contribuerait un tant soit peu au bon fonctionnement de l'école. Ils seraient cependant beaucoup plus utiles et effaces s'ils étaient versés trois fois par année scolaire au moment prévu, et non une fois par an à l'improviste.

## 7. Effets pervers du déficit de financement

### Sacrifice du corps enseignant

Etant donné que les écoles sont principalement financées par les parents, le non paiement des frais scolaires est un problème crucial. Le financement privé est inhérent à la précarité. Mais qu'est ce qui motive alors le corps enseignant à continuer à travailler dans ce secteur ? Dans le souci de garder leurs postes et dans l'espoir d'une amélioration future, les directeurs et les enseignants sont parfois obligés d'acheter des craies et des outils pédagogiques avec leurs propres moyens, et ce bien que certains soient non mécanisés et non rémunérés. Quoiqu'il en soit, à plus ou moins long terme, si une école n'a pas des rentrées suffisantes pouvant assurer son fonctionnement, les enseignants impayés finissent par abandonner leurs postes pour se consacrer, en attendant l'opportunité d'être embauchés ailleurs, à une activité génératrice des revenus pour survivre, notamment dans le domaine de l'agriculture, activité qu'ils pratiquent d'ailleurs déjà souvent en complément de leur profession d'enseignant.

### Prélèvements sur les salaires

Le prélèvement à source est un problème rencontré dans presque toutes les écoles où les enseignants et/ou les directeurs sont mécanisés. Cela est dû au fait que les écoles n'arrivent pas à régler leurs dettes envers les gestionnaires en temps voulu car les parents sont incapables de payer les frais scolaires dans le délai fixé par les autorités. De plus, les montants dus aux gestionnaires sont calculés sur base de l'effectif de début d'année, sans tenir compte des abandons. Face à cette pratique, la circulaire interministérielle de 2007 portant sur l'interdiction formelle d'opérer des retenues sur le salaire des enseignants a été élaborée. Ainsi, toute retenue sur les salaires des enseignants pour cause de non versement des frais de scolarité aux gestionnaires ou pour tout autre motif est strictement interdite. Malgré la circulaire, cette pratique persiste.

## 8. Conclusion générale

Selon les normes pratiques, les gestionnaires confessionnels de quelques écoles publiques ou les directeurs peuvent majorer ou réduire les frais scolaires fixés par le Gouverneur de la province. Les écoles, à leur tour, peuvent fixer les frais pour la motivation des enseignants mal ou non rémunérés. Ces pratiques ont pour effet de majorer les frais demandés aux parents. Etant donné les contradictions entre les différents textes légaux, la question sur la légalité ou l'illégalité de ces frais a peu de sens. Les inconsistances entre les différents textes légaux amènent paradoxalement « de l'illégalité dans la légalité ». La perception des frais scolaires se fait plutôt selon les conventions localement établies ; et ces « normes pratiques » correspondent seulement partiellement ou pas du tout aux normes officielles.

## Bibliographie

Ministère du Plan (2007) *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la pauvreté (DSCR)*, Province de l'Equateur, Ministère du Plan, Septembre 2007.

## LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉCOLE PRIMAIRE A LA LUMIÈRE DES INITIATIVES ET INTERVENTIONS RECENTES EN RAPPORT AVEC LA « GRATUITE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE »

*Géraldine ANDRE, Aurélie KONEN, Roger NDJIBU et Marc PONCELET*

La réduction des frais scolaires et plus généralement la gratuité de l'enseignement primaire est une problématique très chargée politiquement et socialement en RDC, problématique à laquelle, diverses péripéties récentes sont directement liées. On peut noter que des expériences très volontaristes récentes (Burundi, Ouganda) ont suscité à court terme des hausses spectaculaires d' enrôlement dans le primaire, non sans poser des problèmes d'adaptation/financement de l'offre ou de suivi. Néanmoins, ces performances semblent indiquer que le coût imposé à la famille est déterminant dans la stagnation des taux de scolarisation en Afrique. En RDC où le financement de l'école publique et de l'ensemble de l'administration scolaire est largement à charge des parents, l'ensemble des rapports scolaires se déclinent à travers « l'idiome de l'argent » qui sous-tend toutes les logiques et stratégies des acteurs. Outre leurs dimensions politiques, voire démagogiques, les proclamations et interventions en rapport avec la « gratuité » de l'école mettent donc en jeu bien davantage que des variables scolaires. Nous parlerons donc de « gratuité » pour évoquer la problématique de réduction des frais scolaires imposés aux familles sous ses formes directes (proclamations de l'exécutif provincial) et indirectes (interventions qui s'y rapportent en réduisant différents frais d'examen, de concours, de fonctionnement).

Ce texte prend comme point de départ l'arène éducative de la zone périurbaine de Lubumbashi pour analyser certaines des conditions de possibilité de la gratuité de l'enseignement primaire en RDC. Ce texte mettra en évidence en s'appuyant sur les résultats d'une enquête de terrain poursuivie pendant une année (octobre 2008 – septembre 2009) dans la zone périphérique de Lubumbashi par deux chercheurs congolais, Roger Ndjibu et Marcel Mulangwa, et une chercheuse belge, Aurélie Konen, suite à une phase collective de recherche réalisée à Kinsahasa et Lubumbashi.

Sur le plan méthodologique, les enquêteurs ont cherché à mettre en œuvre une démarche qui tient compte des différents niveaux du système éducatif primaire, des différents acteurs impliqués dans son fonctionnement « pratique », de leurs différentes logiques.

Ainsi, après un recensement de l'ensemble des écoles de la commune Annexe et de leurs principales caractéristiques, les enquêteurs ont réalisé un suivi intensif de sept écoles primaires. L'échantillon retenu a été établi sur la base de la diversité des réseaux et des secteurs du système éducatif de la RDC : deux écoles non conventionnées (officielles), deux conventionnées, dont l'une catholique et l'autre protestante, trois privées, dont une école agréée, un établissement non agréé, une école privée de congrégation. Dans ces établissements scolaires, des observations ont été effectuées, ainsi que des entretiens avec les différents acteurs institutionnels de l'école (avec une attention particulière pour les chefs d'établissements) et avec les parents.

Partant de l'hypothèse empiriquement ancrée que le fonctionnement quotidien des écoles se joue tant à l'échelle des établissements que dans les relations que ceux-ci entretiennent avec



l'administration, vingt entretiens ont été réalisés avec du personnel de l'administration scolaire (inspection, SERNIE, SECOPE, coordination, sous-coordination, PROVED, SOUS-PROVED, ministère). Enfin, cinq entretiens ont été réalisés avec des partenaires techniques et financiers : Oxfam GB, UNICEF, Banque africaine de développement, Coopération technique Belge.

Durant cette enquête, les chercheurs ont été attentifs « aux normes pratiques » (Olivier de Sardan, 2008) mobilisées par les différents acteurs en présence. Nous montrons que ces normes pratiques qui sont au principe des arrangements à travers lesquels survit une école publique sans budget et sans politique scolaire, opposent leurs logiques au « processus » de la gratuité. Certaines de ces normes sont le fruit de l'histoire et renvoient à des représentations héritées quant aux rôles joués par les différents acteurs de l'éducation (l'Etat et les autres acteurs non étatiques tels que les réseaux conventionnés et le secteur privé). Mais aussi, d'autres relèvent de stratégies, qui sont par exemple liées aux conditions socio-économiques au sein desquelles les acteurs travaillent. D'autres relèvent davantage des aléas, des circonstances, de la tournure des événements et donc du « coup » (Laurent, 1998), de la tactique etc.

Deux parties structurent ce texte. Il s'ouvre par des éléments contextuels sur la ville de Lubumbashi et de la commune Annexe et décrit les spécificités de l'arène scolaire de cette zone. Dans un second temps, la question de la gratuité est analysée, d'abord, au niveau formel, ensuite, dans les pratiques des acteurs institutionnels et des parents.

## **1. Eléments de contexte : la ville de Lubumbashi**

Cette première section apporte certains éléments relatifs à l'histoire de la ville de Lubumbashi, héritages qui façonnent les imaginaires sur l'éducation dans la région. Ensuite, certains aspects propres à la commune Annexe seront détaillés en vue de mieux saisir les spécificités de son arène scolaire, telles que la surreprésentation du secteur privé.

### **1.1 Héritages et représentations de l'éducation à Lubumbashi**

Longtemps considérée comme la deuxième plus grande ville du pays, Lubumbashi est située dans le Sud Est de la RDC, en pleine zone cuprifère, à une centaine de kilomètres de la principale cité frontalière avec la Zambie. Elle est la capitale de la province du Katanga qui compte parmi les régions qui recèlent un immense potentiel géologique. La province du Katanga fut pendant longtemps le fleuron industriel du Congo-Zaïre organisé autour de la ville de Lubumbashi. Etablie dans une région à l'origine peu peuplée, elle a vu sa démographie grimper avec les politiques sociales mises en œuvre par les grandes entreprises coloniales qui cherchaient à constituer un « réservoir de main d'œuvre africaine », « saine, disciplinée, bien formée et bon marché » (Petit, 2003 : 49). Jusqu'à la veille de l'indépendance, Lubumbashi n'a cessé de se développer économiquement au point qu'elle puisse être considérée dans les années 1950 comme une « société d'abondance » (Petit, 2003 : 58). Mais dès l'indépendance la ville a été secouée par une série de violences économiques, politiques et culturelles. Après la sécession et le coup d'Etat militaire et l'avènement de la Deuxième République en 1965 sous Mobutu, une période de prospérité réapparaît jusqu'en 1973 (Petit, 2003). En 1967, l'Union minière du Haut-Katanga créée par les Belges a été nationalisée et est devenue la Gécamines (Société Générale d'Etat des Carrières et des Mines). Cette entreprise d'Etat systématisa le modèle ultra-paternaliste colonial et élitiste en assurant les principaux services sociaux aux familles des travailleurs, dont l'accès à

l'éducation. A Lubumbashi plus qu'ailleurs en RDC, la Gécamines et son histoire ont installé au sein des imaginaires une représentation du service de l'éducation comme un bien public garanti. Au milieu des années 50, Lubumbashi apparaissait aux réformateurs belges opposés au monopole religieux comme l'endroit le plus propice au développement d'un authentique enseignement public.

La Zaïrianisation (1973-1997) « n'atteignit pas ses objectifs et découragea les investisseurs étrangers » (Petit, 2003 : 62). La situation socio-économique de la ville de Lubumbashi s'est fortement détériorée avec l'entrée de la RDC au début des années 1990 dans une période de crises politiques, sociales et économiques ; la Gécamines s'est effondrée et de nombreux chefs de ménages se sont alors retrouvés sans emploi. La demande accrue sur le marché mondial du cobalt et du cuivre a participé à l'essor de l'exploitation artisanale des mines et au développement d'une économie informelle. « Les frais de scolarisation des enfants des travailleurs étaient généralement pris en charge par l'employeur [...] [car] l'encadrement des enfants répondait aux objectifs de l'entreprise » (Petit, 2003). Avec la crise, la scolarisation n'a plus été assurée par l'entreprise et les parents ont été contraints de prendre la relève. L'AFDL, l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo, a symbolisé temporairement le retour de l'Etat de droit et du travail salarié à Lubumbashi. Mais le début de la rébellion mit un terme à cette courte période de retour de la prospérité économique (1997-1998). En 2002, un nouveau Code minier a été introduit visant les investissements étrangers et entraînant la fermeture des sites artisanaux. La majeure partie des mines à ciel ouvert exploitées de manière artisanale par les populations locales ont été fermées et le droit d'exploitation ont été cédés à des entreprises internationales, d'où l'expulsion des creuseurs artisanaux des concessions rachetées par les entreprises privées. A partir du mois d'octobre 2008, la chute du cours des matières premières s'est répercutée sur la province du Katanga, et en particulier sur les petites et moyennes entreprises. Nombreuses ont diminué, voire arrêté leurs opérations de traitement des minerais, avec de lourdes conséquences sociales. Les entreprises concessionnaires restent capables d'affronter la crise, mais elles ont fortement ralenti leur exploitation.

## 1.2 La ceinture péri-urbaine : la commune Annexe

Lubumbashi est divisée en sept communes, dont la plus récente est la commune Annexe. Les limites de cette commune ont été fixées en 1957 et elle entoure entièrement les autres communes de l'agglomération. Elle fut créée à l'époque pour répondre à la croissance de l'urbanisation. Elle est essentiellement rurale, mais la physionomie de la commune a changé ces dernières années : des centaines de parcelles y ont été vendues, de nombreux habitants ont alors afflué et de nouvelles maisons ont été construites. Certaines zones sont donc d'urbanisation très récente. Cet afflux de population fait suite à un certain dépeuplement dans les zones péri-urbaines proprement dites. Ce dernier est lié au départ des populations originaires du Kasai suite aux conflits Katangais-Kasaïens des années 1991-1994. Suite à ces conflits, de nombreux habitants – locataires et propriétaires - ont quitté les zones périphériques en raison de l'insécurité (Petit, 2003).

La commune Annexe se compose de huit quartiers : Kalebuka, Kasapa, Kasungami, Kimbeimbe, Kisanga, Luwowoshi, Munua, Naviundu. La structure socio-économique de la commune varie selon les quartiers et même au sein d'un quartier, selon qu'ils soient proches des voies de transport (et donc de l'accès au centre ville), des mines, de carrières ou encore d'espaces agricoles ou de maraîchage. La commune Annexe n'est donc pas si homogène socialement qu'elle ne l'était dans les années de sa formation. On y retrouve même des quartiers au niveau socio-économique assez élevé du côté du Golf de Lubumbashi. En fait,

certaines quartiers ont été construits dans le prolongement de quartiers planifiés et sont davantage urbanisés (Observatoire du changement urbain, 2006) ; d'autres se sont formés à partir de petits ensembles ruraux de la périphérie de Lubumbashi et sont plus d'aspect rural qu'urbain.

Selon les rapports de l'Observatoire du changement urbain de l'Université de Lubumbashi, la population de la commune Annexe aurait quadruplé depuis le milieu des années 1980. En effet, en 1984 elle aurait été « estimée à 40.000 habitants », et à « 170.611 habitants en 2005 » (Observatoire du changement urbain, 2006). La commune Annexe a en outre été bénéficiaire du projet PAIDECO de la CTB pendant 3 ans (2005-2008). Le projet PAIDECO est un Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Communautaires qui vise à « contribuer à la reconstruction institutionnelle, économique et sociale » à partir d'institutions participatives locales de base. Les provinces de Bas-Congo, Bandundu et Katanga étaient visées jusqu'en 2009 (CTB, 2008 : 3). Les actions qui ont été réalisées dans ce cadre concernent « l'amélioration des conditions de vie liées à l'accès à l'eau potable et à l'électricité », « l'agriculture », « l'artisanat », « la santé », « les voies de communication » et « l'éducation » (Observatoire du changement urbain 2006, 48-49). Dans le cadre du projet PAIDECO, le secteur éducatif a reçu un soutien non négligeable. Concernant le niveau de l'éducation primaire, de nombreuses écoles ont reçu un budget par exemple pour la construction et l'ameublement de salles de classes, la construction de latrines, de bureaux, des travaux de finissage etc. Le tableau suivant présente une grande partie des projets qui ont été acceptés et soutenus par la CTB. Les écoles privées ont ainsi reçu des soutiens au même titre que les écoles non conventionnées et conventionnées.

**Tableau 1**

Ecoles	Secteur/réseau	Types d'actions réalisées PAIDECO-CTB
(1) Centre scolaire (C.S.) Alimasi	Privée agréée	Ameublement de trois salles de classes et un bureau (Coût estimé C.E. 5203 €)
(2) C. S. Mapendo II	Privée agréée (communautaire)	Construction de classes et latrines (C.E. 28 000€)
(3) Kasapa II	Publique (non conventionnée)	Construction d'un bloc de 6 classes et 1 bureau (C.E. 24 600 €)
(4) E. P. Espoir	Privée Catholique	Construction et équipement (C.E. : 4200 €) Construction et équipement d'une salle polyvalente (C.E. 30 000 €)
(5) Ecole primaire Salongo (E.P.)	Conventionnée catholique	Ameublement des nouveaux locaux : bancs, tables et chaises enseignants, tableaux, bureau direction, armoires (coût estimé (C.E. : 12 000 €)
(6) Co. S. Sifa ya Taifa,	Privée agréée	Construction de trois classes (C. E. 6600 €)

(9) Kisanga I	Conventionnée protestante (anglicane)	Ameublement (C. E. 10 032 €)
(10) Co. S. Kisima II	Privée Catholique	Construction de 4 salles de classe pour la section primaire (C.E. 10 500 €)
(11) Co. S. Fleuve d'eau Vive	Privée agréée	Ameublement (C. E. 6500€) Finissage de la construction de 4 salles de classe (C.E. 3000€)
(12) Co. S. « Sur ta parole »	Privée agréée	Ameublement de 7 salles de classe (C. E. 7000 €)
(16) Co. S. Amani	Conventionnée catholique	Travaux de finissage et d'équipement : pavement, crépissage, achat et placement des portes et fenêtres, achat du mobilier et du matériel didactique (C.E. 12000 €)
(19) E. P. Kawama	Conventionnée catholique	Construction de bancs en béton

Source : Coopération technique belge et entretiens avec les directeurs

### 1.3 L'arène éducative de la zone périurbaine : l'importance du secteur privé

Au niveau scolaire, la province du Katanga compte plusieurs provinces éducationnelles : Katanga I, Katanga II, Katanga III, Katanga IV. Concernant le niveau provincial, deux structures se chevauchent : d'abord le Comité provincial, de fonctionnement ancien, qui correspond à la province éducative de Katanga I ; il fonctionne uniquement avec des représentants du personnel administratif. Ensuite, la Commission provinciale, de création plus récente et implantée à Lubumbashi, renvoie à toute la province du Katanga. Par opposition au comité provincial, elle est davantage pilotée par les ONG, les institutions internationales et elle comporte les acteurs de la société civile tels que les représentants des associations de parents, les représentants des syndicats.

Dans la province éducationnelle Katanga I, qui renvoie à l'arène scolaire de Lubumbashi, il y a trois sous-divisions : Lubumbashi I, II et III. La troisième sous-division a été créée plus récemment que les deux premières, en 2004. Ce découpage éducationnel ne correspond pas au découpage administratif. Cette non-adéquation des deux découpages entraîne différentes difficultés, par exemple en matière d'inspection. En effet, certaines écoles se situent dans la commune Annexe, mais elles relèvent des structures administratives des communes du centre. Cette situation n'est pas anodine ; en fait, de nombreuses écoles cherchent à se rapprocher symboliquement du centre. Mais au-delà de ce rattachement symbolique, il existe un flou sur des questions concrètes de limites territoriales, des incohérences entre les décisions d'administrations. Ainsi, les zones d'inspection des trois sous-divisions qui ont en charge la commune Annexe ne sont pas définies selon des critères clairs. Les chefs de sous-divisions (sous-PROVED) ne sont généralement pas capables d'en fournir précisément les limites. Les inspecteurs itinérants semblent cependant avoir une vue plus fine des zones, du moins ils apparaissent comme les seuls à savoir réellement quelles écoles leur sont attribuées. Cette situation peut expliquer que les descentes des inspecteurs sur le terrain soient moins

fréquentes que dans les écoles du centre-ville<sup>176</sup>. Outre, la rédaction et la compilation des rapports pour leur propre hiérarchie et la participation aux multiples réunions convoquées par les instances supérieures, le travail administratif de contrôle des rapports qui leur viennent de leurs subalternes constitue le cœur de leur fonction.

D'après le recensement fait en octobre 2008 et les vérifications opérées par les chercheurs de terrain, la commune Annexe compte plus ou moins 60 écoles, inégalement dispersées entre les quartiers. Pendant la période coloniale, cette zone est relativement négligée en termes de scolarisation puisqu'il faut attendre 1948 pour que la première école, une école conventionnée catholique, soit créée. Dans les années 1950, l'ouverture de trois autres écoles s'en suivra : deux écoles non conventionnées et une conventionnée catholique. Dans les années 1960, une cinquième école a été créée, un établissement conventionné catholique. Les années 1970-1980 témoignent d'une progression relativement similaire, c'est-à-dire relativement faible, particulièrement pour le réseau non conventionné. Il y a quatre nouvelles écoles dans les années 1970 : une privée catholique, deux conventionnées catholiques, une conventionnée protestante ; cinq autres écoles voient le jour dans les années 1980 dont quatre conventionnées et une école non conventionnée. Par contre, les années 1990 voient la création et l'ouverture de 16 écoles dans la commune Annexe et parmi lesquelles, élément non négligeable, aucun établissement ne relève du réseau non conventionné. Enfin, les années 2000 voient quant à elle apparaître 30 écoles dont toutes, à l'exception d'une école non conventionnée, relèvent du secteur privé.

Durant les 20 dernières années donc, seule une école primaire, sur les 46 établissements scolaires qui se sont implantés dans la commune Annexe durant cette période, relève du réseau de l'Etat proprement dit ! Par ailleurs, dans la dernière décennie, les réseaux confessionnels ont laissé le champ libre à l'initiative privée dont certaines affichent une obédience religieuse. Le tableau ci-dessous souligne bien l'importance des écoles privées dans cette zone de Lubumbashi.

**Tableau 2**  
**Nombre d'écoles et Effectifs par type d'école primaire, Lubumbashi, Commune Annexe, 2008**

Réseau	Nombre d'écoles	Effectif 2008	
		Nombre	%
officiel	2	950	6%
conventionné	8	5652	36%
privé	16	6548	42%
privé catholique	2	2113	14%
non agréé	2	366	2%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>15629</b>	<b>100%</b>

Pour interpréter le nombre important de nouvelles écoles à partir des années 1990, il faut se référer à l'évolution démographique de la commune Annexe. En effet, pour rappel, la population de cette dernière a quadruplé entre 1984 et 2005. A cette première explication, il faut en adjoindre une seconde relative au secteur spécifique dont relèvent les écoles créées à partir des années 1990 : le secteur privé. Ce phénomène, la surreprésentation du secteur privé dès les années 1990, peut être interprété aussi en fonction de l'évolution du contexte éducatif

<sup>176</sup> Un autre facteur peut permettre de comprendre le nombre moins important de visites des inspecteurs dans les écoles de la commune annexe : le niveau socio-économique relativement faible des populations de la commune annexe. Nous y reviendrons.

des pays africains. Selon Marie-France Lange, « l'évolution de l'offre et de la demande est déterminée par l'influence respective des différents acteurs de l'éducation ». Jusqu'à la fin des années 1970, dans la plupart des pays africains, l'État jouait un rôle central (Lange, 2003: 147). A partir des années 1980-1990, la majeure partie des pays africains, avec l'entrée de leur économie respective dans des programmes d'Ajustement Structurel qui consacre le « triomphe de l'idéologie libérale », « le retrait de l'État » « la généralisation de l'économie marchande », assistent à la remise en question du rôle de l'Etat (Lange, 2003 : 147). Concernant l'éducation des pays africains, elle se voit dominée par l'orthodoxie économiste des institutions de Bretton Woods. Dans ce contexte éducatif dominé par une rhétorique globale de type néo-libérale, où s'imposent face à la souveraineté de l'Etat d'autres acteurs nationaux et internationaux (Tidjani Alou, 2001) et de nouvelles exigences telles que la scolarisation universelle, l'éducation dans les pays d'Afrique s'ouvre largement aux initiatives privées : développement d'initiatives scolaires sous la coupe de partenaires techniques et financiers et croissance du secteur privé. Ce contexte est particulièrement propice à la marchandisation de l'éducation, au développement « d'entreprises éducatives » qui, dans certains cas, peuvent se révéler fructueuses (André, 2009).

Dans le cas de la RDC, la contraction<sup>177</sup> de l'Etat dans le domaine de l'éducation est effectivement importante à partir des années 1980, années de l'Ajustement structurel qui frappe très rapidement de ses effets les institutions publiques (Titeca et al., 2009). Dans les années 1990, celles-ci s'effondrent littéralement tandis que les pillages anesthésient pour longtemps l'économie. Les effets de la crise à Lubumbashi sont amplifiés avec la déconfiture de la Gécamines.

Cette importante création d'écoles du secteur privé dès les années 1990 fait de l'arène éducative de la commune Annexe une zone particulière, essentiellement composée d'écoles privées et donc non mécanisées. Au début de l'année scolaire 2008-2009, il y avait 27.630 élèves inscrits dans les écoles de la commune Annexe. Les écoles recensées comptaient au total 589 enseignants (les directeurs assumant parfois des charges d'enseignement eux-mêmes), dont 110 sont mécanisés. Dans la commune Annexe, il y a donc 18% des enseignants qui sont mécanisés quand 82% ne le sont pas<sup>178</sup>. Dans la commune annexe, l'écrasante majorité de la masse salariale rémunérant les enseignants est fournie par les parents, dans le secteur privé mais aussi dans le secteur public qui voit ses écoles compter des proportions non négligeables d'enseignants/postes non mécanisés.

L'ensemble des données qui viennent d'être présentées sont décisives pour analyser dans un second temps la question de la gratuité dans cette zone

---

<sup>177</sup> Cependant, il faut nuancer cette réduction en saisissant l'historicité spécifique du fait scolaire en RDC : il ne renvoie nullement à l'école coloniale française. « La définition radicale de l'éducation comme bien public, relevant exclusivement de l'Etat » (Bierschenk, 2007) est loin de recouvrir le cas congolais largement liés aux manières politiques belges. A un moment où il est de plus en plus soumis aux injonctions des institutions internationales, le système éducatif congolais continue de leur imposer son héritage colonial, certes transformé, mais dont la caractéristique principale, « l'hybridité » (Vinokur, 2004), l'ouverture aux initiatives privées, la collaboration entre l'Etat et les acteurs non étatiques.

<sup>178</sup> A propos des assises de la promo-scolaire à Lubumbashi, un grand nombre de directeurs d'écoles privées y participent en vue de la mécanisation de leurs établissements (Mrsic-Garac, 2008). Selon Mrsic-Garac, ces assises deviennent « un espace de Lobbying pour le réseau privé » (Mrsic-Garac, 2008).



## 2. La gratuité et le coût de l'enseignement primaire en RDC

Cette deuxième section analyse la question de la gratuité et du coût réel de l'enseignement primaire en RDC à travers l'étude de cas réalisée dans la commune Annexe.

D'abord, nous analysons les différents arrêtés et communiqués qui vont dans le sens de la gratuité. En l'absence de mesures concrètes pour y aboutir, nous caractériserons la gratuité en RDC comme une gratuité de façade. Ensuite, nous analyserons la réception de la gratuité et soulignerons l'efficiace des parents comme payeurs. Selon nous cette efficiace est liée jusque dans une certaine mesure à l'autonomie historique des différents secteurs et réseaux de l'éducation. Par ailleurs, le coût réel de l'éducation s'explique en raison des multiples niveaux qui prolongent les écoles en RDC en dehors de leurs enceintes.

### 2.1 Un engagement constitutionnel

En 2006, dans la suite des initiatives catholiques allant dans le sens de la gratuité (par exemple le fonds de solidarité à Kinshasa), un engagement constitutionnel a été pris. Conformément à l'article 43 de la Constitution du 18 février 2006, le Gouvernement congolais a décidé de mettre en œuvre la gratuité de l'enseignement primaire : « l'enseignement primaire est obligatoire et *gratuit* dans les établissements publics ». Par cet engagement constitutionnel, la gratuité de l'enseignement primaire est transformée en un prescrit légal, mais elle ne connaît pas pour autant de concrétisation rapide, de mise en œuvre significative. Aucune mesure n'a été prise quant à la mise en œuvre de cette gratuité qui impliquerait des transformations considérables pour réorienter le financement de l'éducation du bas (les parents) vers le haut (l'Etat). Le gouvernement de la RDC reconnaît d'ailleurs lui-même l'incommensurabilité de la tâche en insistant sur le caractère processuel de cet engagement. Une semaine avant la rentrée scolaire 2007-2008, le ministre de l'Enseignement primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), Monsieur Maker Mwango précise cette notion de gratuité par un communiqué sur les antennes de la chaîne nationale, la Radio Télévision Nationale Congolaise (Kandolo, 2007). Par gratuité, il réfère explicitement à la « suppression de la prise en charge des enseignants par les parents » et à la baisse du montant des autres frais ; mais insistant sur la non-immédiateté de cet engagement constitutionnel et sur son caractère processuel, la gratuité de l'enseignement ne renvoie finalement à aucune mesure concrète (Kandolo, 2007). Puis, l'engagement constitutionnel est relativement explicite sur ce point, la gratuité ne concerne que l'enseignement primaire dispensé dans les établissements publics, excluant par là toutes les écoles privées, par ailleurs surreprésentées dans la commune Annexe.

La Note circulaire n° MINEPSP/CABMIN/001/2007 du 21 juin 2007 qui porte sur les frais de scolarité pour l'année scolaire 2007-2008 interdit différents frais dont les frais de motivation des enseignants de telle sorte que le montant de la contribution des parents ne soit constitué que par le minerval, la prime d'assurance scolaire, les frais des épreuves des cycles (Test national de fin d'études primaires, jurys des cycles courts et les examens d'Etat), les frais d'internat pour les écoles qui les organisent ainsi que les frais d'administration. « Cette circulaire est complétée et vulgarisée par le communiqué radiodiffusé qui passe régulièrement sur les antennes de la Radio Mwangaza » et qui précise déjà que la gratuité ne concerne pas tous les frais (Kandolo, 2007).

Dans la question de la gratuité, interviennent des éléments liés au processus de décentralisation qui est en cours. Pour cette raison, il importe d'analyser la politique de la gratuité à un niveau provincial.

## 2.2 La gratuité dans la Province du Katanga : l'arrêté du gouverneur

De l'engagement constitutionnel relatif à la gratuité découle l'Arrêté provincial n° 2007/0096/KATANGA du 16 août 2007 qui porte sur la fixation des frais scolaires dans les écoles primaires, secondaires et professionnelles du Katanga pour l'année scolaire 2007-2008. Cet arrêté relève de l'initiative du gouverneur qui a exploité la décentralisation de pouvoir concernant la fixation des frais scolaires pour formaliser dans sa province la gratuité. Il devait être d'application dès le premier trimestre de l'année scolaire 2007-2008. Cet arrêté va formellement dans le sens de la gratuité puisque l'article 6 stipule que « la première année primaire est gratuite pour les écoles publiques » (Arrêté provincial n° 2007/0096/KATANGA du 16.08.2007 cité par Kandolo On'Ufuku Wa, 2007). Dans cet arrêté, la gratuité de scolarisation pour les élèves de première année primaire a été adoptée, mais à nouveau, elle ne concerne pas les établissements scolaires du secteur privé. Cette volonté politique du Gouverneur du Katanga l'a également amené à sensibiliser les entreprises minières ainsi que les autres opérateurs économiques à épauler la province dans ses efforts de résolution des problèmes du secteur social (santé, éducation, alimentation, etc.).

Peu avant la rentrée de 2007, le gouverneur a fait des déclarations dans les médias sur la gratuité en annonçant que la première année primaire serait gratuite et que cette mesure devait être étendue en septembre 2008 à la seconde année primaire. Cette déclaration publique eut des effets immédiats dans l'enseignement primaire dans sa province. Les demandes d'inscription affluèrent, entraînant une surpopulation dans les classes de première année. Les directeurs incapables d'assumer le paiement des salaires des enseignants, que l'Etat ne prit par ailleurs pas en charge, les enseignants entrèrent en grève à deux reprises.

*L'année passée [en 2007-2008], il y a eu 2 grèves (en début et en milieu d'année). Sur les 222 jours de l'année scolaire, en moyenne, les enseignants ont été en classe 102 jours. Mais on a grevé inutilement, on n'a pas obtenu l'augmentation. [...] Nous avons fait savoir à l'autorité qu'il fallait construire des bâtiments et ensuite installer une gratuité progressive. Il fallait d'abord évaluer les conséquences, avant d'instaurer la gratuité. La surpopulation, la démotivation des enseignants de 1e année... Maintenant, le gouverneur a compris. Cette année, le gouverneur n'a pas fait de déclaration là-dessus. [...] Les revendications des enseignants c'était une majoration du salaire selon les accords de Mbudi qui prévoyaient que le minimum soit relevé à 200\$ et le maximum soit de 2000\$/mois. Cela a été signé. Les autorités disaient que ce serait fait. Le Président du Parlement, le Ministre... Les enseignants avaient de l'espoir. Ils faisaient des programmes, ils commençaient même à s'endetter. Mais finalement au lieu d'augmenter les salaires, avec la gratuité on empêche les parents de payer... Le 2e employeur, c'est les parents ! Pour éviter la grève, les autorités ont fléchi cette année, en acceptant que soient payés des frais de fonctionnement dans les écoles et des frais d'appoint ! (Gestionnaire, Coordination provinciale protestante).*

Etant donné que l'Etat n'a pu suppléer le montant des frais de fonctionnement et que les enseignants étaient en grève, les parents ont alors été conduits à réitérer le paiement des frais de motivation. Le nombre des effectifs a alors baissé et les cours ont pu reprendre. Nous reviendrons sur les effets de la gratuité (le gonflement des effectifs et la suspension des cours),

mais avançons déjà qu'au vu de tels effets de ses déclarations, le gouverneur n'en reconduit pas de semblables lors de la rentrée scolaire 2008-2009.

En 2008, une circulaire du MEPSP a été envoyée afin d'assigner à la Province de fixer les frais pour la rentrée scolaire 2008-2009. Face à cette circulaire, « une position et une stratégie ont été prises par le gouvernement provincial, pour qu'il y ait un taux élevé d'élèves inscrits » (Gestionnaire, coordination provinciale de l'ECC). Dans l'optique du gouvernement provincial, « le pouvoir avait donc été concédé aux Provinces. La décision avait été alors prise d'appliquer la politique de la gratuité aux années de recrutement afin d'atteindre, au terme de 6 ans, la gratuité totale » (*Idem*). Dans cette perspective, le nombre d'enfants de la 1<sup>e</sup> année primaire avait été inventorié. Sur base de cet inventaire, « le gouvernement provincial allait calculer le manque à gagner et sortir le montant et le donner aux différentes écoles » (*Idem*). Mais en 2007-2008, les enseignants ont fait des grèves pour que les frais d'appoint soient assumés par la province ; le « PROVED avait dit que sur un ensemble de 630.000 élèves, en ne donnant qu'un dollar par mois et par élève, ils épuiserait l'ensemble des recettes de la province » (*Idem*). L'extension de la gratuité aux autres années est une perspective peu plausible puisque cela implique que les frais payés par les élèves du dernier degré devraient permettre le fonctionnement des deux premiers degrés où les effectifs y sont plus importants. En fait, « la commission provinciale, l'équipe technique mise en place avec le processus de décentralisation, a mis en avant les difficultés rencontrées par la gratuité en première année de l'enseignement primaire et a influencé la politique du gouverneur de la province » (Gestionnaire, coordination provinciale de l'ECC).

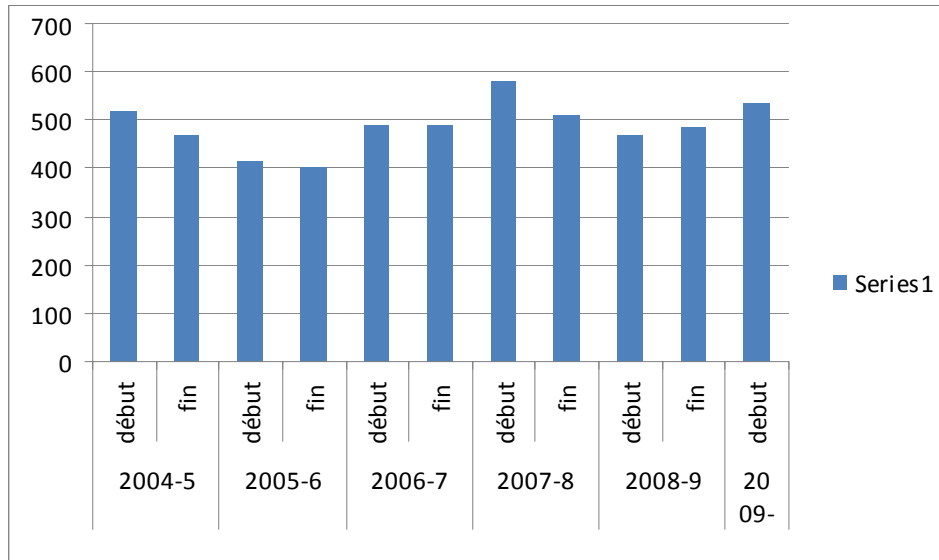
Néanmoins, dans l'arrêté provincial n°2008/059/KATANGA du 26 août 2008 qui porte sur la fixation des frais scolaires pour l'année scolaire 2008-2009, la gratuité est reconduite et même étendue à la seconde année de l'enseignement primaire : « l'enseignement primaire en 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> années du niveau primaire public est gratuit et les frais relatifs au minerval et aux imprimés seront pris en charge par la province » (MINESP/PROVED, 2008).

### **2.3 Les malentendus dans la réception de la gratuité : gonflement des effectifs et déperditions élevées**

Selon les directeurs interviewés et la majorité des gestionnaires interviewés, l'annonce de la gratuité a eu comme premier effet d'augmenter, dans les établissements de la commune Annexe, les inscriptions des élèves. Alors que les classes doivent comporter en moyenne entre 45 à 55 élèves par classe, dans la majorité des écoles investiguées, ce nombre était généralement plus élevé au premier degré. Les classes pouvaient atteindre parfois plus de 80 élèves au degré élémentaire. Toujours selon les directeurs, cette pléthore d'élèves dans les classes du premier degré a eu pour conséquence un taux élevé d'abandons.

Sur la base du nombre des effectifs des écoles de la commune Annexe au début d'année et en fin d'année scolaire pour les années scolaires 2004-2005 à 2009, nous ne confirmons pas le taux élevé présumé de déperditions comme conséquence de la gratuité. Le tableau ci-dessous établi sur la base des effectifs de trente écoles de la commune Annexe montre qu'il n'y a pas eu de déperditions spectaculaires en 2007-2008. Plus encore, l'année scolaire 2008-2009 voit par contre une augmentation au cours de l'année des effectifs.

Graphique 1



En fait, il est difficile d'établir une liaison forte entre des indicateurs d'abandon et les aléas de la gratuité en raison de la diversité des applications de la mesure. En effet, d'une manière générale, les écoles privées de la commune Annexe n'ont pas pratiqué la gratuité parce que l'arrêté du gouverneur ne concernait que les écoles du secteur public. L'absence de mesures pour le secteur privé constitue d'ailleurs l'une des principales critiques de la gratuité. Néanmoins certaines écoles non agréées et relativement récentes ont pratiqué une gratuité totale pour l'année scolaire 2007-2008 en vue d'attirer un maximum d'élèves.

Le réseau conventionné a mis en place une gratuité effective, mais celle-ci prend des formes distinctes selon les établissements. Dans deux écoles conventionnées, la gratuité était totale pour la première année, c'est-à-dire que les parents ne devaient ni payer le minerval, ni les imprimés, ni les frais scolaires mensuels. Dans ces écoles, le nombre d'effectif était même plus élevé à la fin de l'année scolaire. Ainsi par exemple, dans une école conventionnée protestante, où la gratuité était totale, le nombre total d'élèves a doublé entre le début et la fin de l'année scolaire 2007-2008 ; il est passé de 125 à 288 élèves.

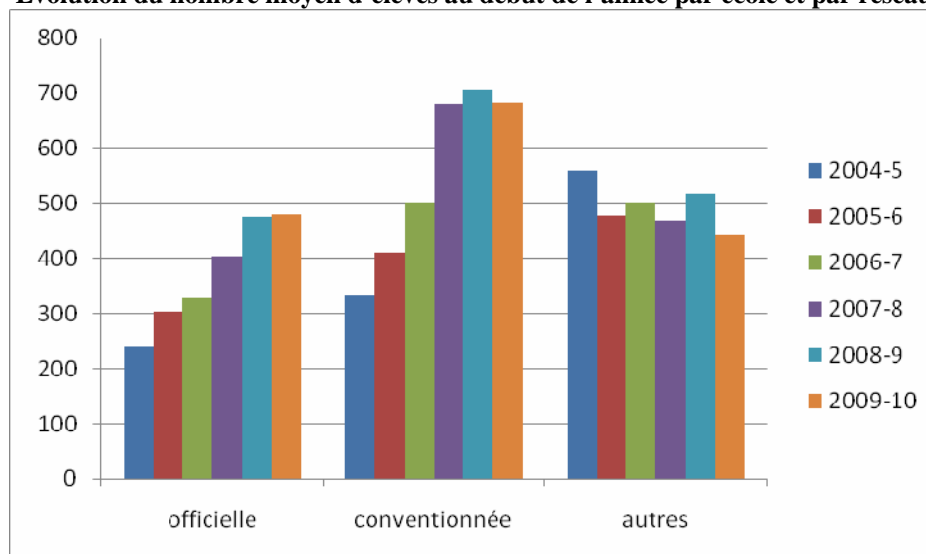
D'autres écoles conventionnées ont pratiqué une gratuité distincte. Pour les élèves de la première année, le minerval et les imprimés étaient gratuits, mais les parents devaient payer les frais de motivation. Dans ce cas de figure, certaines écoles ont pratiqué une réduction des frais scolaires pour les élèves de première année. Ainsi, par exemple, dans une école conventionnée catholique, les frais mensuels s'élevaient à 2800 pour les élèves de la première année, à la place des 3100FC demandés dans les autres années. Dans ces écoles, le taux d'abandons est alors relativement plus élevé. Par exemple, dans une école primaire conventionnée, la gratuité concernait le minerval et les imprimés, mais les frais scolaires s'élevaient à 3000FC la première année (à la place de 3300 pour les autres années).

Dans la majorité des écoles de l'Etat proprement dit (secteur public réseau non conventionné), contrairement à ce qui a été annoncé, la gratuité n'était pas totale (à l'exception de deux écoles). En effet, la gratuité concernait le minerval et les imprimés, mais les frais scolaires mensuels étaient généralement demandés. Dans une école officielle, les frais mensuels qui étaient relativement bas (800FC à la place des 3800FC demandés dans les autres années), ont néanmoins dû être payés par les parents.

Vu la diversité des applications, on peut donc seulement faire l'hypothèse qu'il semble exister une relation entre l'imposition des frais et le retrait des enfants de l'école mais pour une fraction d'enfants seulement. En effet, dans certaines écoles conventionnées les parents refusent d'entrer dans la logique de la gratuité parce qu'ils sont convaincus qu'en l'absence de financement de substitution, l'enseignement sera mis en péril (grève ou qualité).

Par contre, les chiffres dont nous disposons pour la Commune Annexe permettent de confirmer les taux élevés d'inscriptions annoncés par les directeurs lors des années scolaires concernées par la gratuité. Le graphique ci-dessous montre ainsi que dans les écoles du secteur public (écoles officielles et conventionnées), les effectifs ont littéralement explosé en 2007-2008, ainsi qu'en 2008-2009. Par contre, les effectifs des écoles privées, où la gratuité n'a généralement pas été appliquée, n'ont pas augmenté suite aux mesures de la gratuité.

**Graphique 2**  
**Evolution du nombre moyen d'élèves au début de l'année par école et par réseau**



Ainsi la gratuité aurait certains effets positifs au point que certains acteurs considèrent qu'elle a des effets bénéfiques en termes de « sensibilisation » des parents à la scolarité de leurs enfants : « beaucoup de parents, même après avoir découvert que la gratuité n'était que fictive, ont pris goût de laisser leurs enfants [à l'école] malgré leur pauvreté. La déperdition a été au rendez-vous, mais tous les enfants n'ont pas abandonné » (Sous-Proved, Sous-Division Lubumbashi II).

#### 2.4 Les zones d'ombre de la gratuité : la fixation des frais dans les écoles

Dans la pratique, durant l'année scolaire 2007-2008, seules trois écoles ont maintenu une gratuité totale pour la première année. Il s'agit d'une école relevant du réseau non conventionné et de deux écoles conventionnées protestantes. Ces écoles ont élargi la gratuité totale à la seconde année lors de la rentrée scolaire de 2008-2009. Les autres écoles relevant du secteur public, réseaux conventionné et non conventionné confondus, ont appliqué la gratuité aux imprimés et au minerval. En fait, en raison de l'incapacité de payer leurs enseignants lors de l'année scolaire 2007-2008, les frais scolaires ont finalement été réclamés<sup>179</sup>, généralement avec une réduction par rapport aux autres années. Lors de la

<sup>179</sup> Cela a aussi été le cas des frais d'imprimés. Voir infra : les effets pervers des exemptions.

rentrée scolaire de 2008-2009, ces écoles n'appliquaient la gratuité qu'au niveau du minerval et des imprimés.

Tableau 3

<b>GRATUITE 2008-2009</b>		Minerval/imprimés	Frais scolaires mensuels 2008-2009
E. P. Bupalo	Conv. Protestante	Gratuité degré élémentaire	Gratuité degré élémentaire
E.P. Kasapa 2	Non conventionnée	Gratuité degré élémentaire	Gratuité degré élémentaire
E. P. Mfumu	Conventionnée protestante	Gratuité degré élémentaire	Gratuité degré élémentaire
Ecole primaire St Karavia	Conventionnée catholique	Gratuité degré élémentaire	2800FC degré élémentaire/ 3100fc degrés moyen et terminal
Ecole primaire Kasapa 1	Non conventionnée	Idem	800/3800FC
Ecole primaire Kawama	Conventionnée catholique	Idem	1800/2100FC
Ecole primaire Salongo	Conventionnée catholique	Idem	2800/3100FC
Ecole primaire Mapenzi	Conventionnée protestante	Idem	900FC
Ecole primaire Mwamini	Conventionnée protestante	Idem	900FC
Ecole primaire 1 Kisanga	Conventionnée protestante	Idem	1700FC
Ecole primaire Kisanga	Conventionnée catholique	Idem	2800/3100FC
C.S. Kashamata	Non conventionnée en devenir	Idem	900FC
Ecole primaire Munama	Conventionnée catholique	Idem	3000/3300FC
Ecole primaire 1 Amani	Conventionnée catholique	Idem	2500/3000FC
Collège Germe du savoir	Privée non agréée	Idem	Gratuité totale
Toutes les écoles privées	Privées	Minerval et imprimés à payer	Frais à payer en moyenne au degré élémentaire 2908FC

Si l'on tient compte de toutes les écoles, secteurs et réseaux confondus, la moyenne des frais demandés au premier degré s'élevait à 2743FC. La moyenne des frais demandés dans le



secteur privé est plus élevée, 2908FC, parce que la gratuité n'y est généralement pas appliquée.

Comme en témoignent le gonflement des effectifs, l'annonce de la gratuité à la rentrée scolaire de 2007-2008 a quelque peu ouvert un horizon de possibles et d'alternatives par rapport au fonctionnement du système. Mais à la rentrée scolaire de 2008-2009, face à une gratuité qui se révèle être de « façade », que l'Etat est incapable d'assumer, l'efficacité d'un système reposant principalement sur les contributions des parents réapparaît dans les pratiques. La description et l'interprétation des assemblées générales des parents d'élèves de début d'année sont significatives de ce phénomène.

Dans chaque école, conformément à la demande de dissolution des COPA de l'année précédente<sup>180</sup>, une assemblée générale a été organisée dans la majorité des écoles de la commune Annexe, en vue d'élire le nouveau comité de parents. Au-delà de la formation des nouveaux comités de parents, la fixation des frais de motivation (dits désormais frais d'appoint, frais scolaires ou frais d'intervention ponctuels, frais mensuels ou encore minerval) occupe une place essentielle dans l'ordre du jour. Généralement, aucune référence n'est faite à la gratuité dans ces assemblées. Le directeur ne l'évoque pas et en vient directement à la discussion concernant l'établissement des frais scolaires. Les frais d'appoint ont généralement été fixés de la première à la sixième année.

E. P. conventionnée catholique, Lubumbashi le 3/10/2008

Une assemblée générale a été convoquée en début d'année. Il y a cinq points à l'ordre du jour parmi lesquels ne figure pas la gratuité : la présentation du personnel enseignant (1), la structure de l'école (2), la collaboration entre école et parents (3), la fixation des frais d'appoint (4) et l'élection du nouveau comité de parents (5). L'ensemble de ces éléments sont étroitement liés et leur ordre d'apparition n'est pas anodin. En effet, la présentation du personnel enseignant et de la structure de l'école sont l'occasion pour le directeur d'insister sur la non mécanisation de sept de ses dix-huit enseignants. Logiquement, le directeur énonce alors le point suivant qui concerne la collaboration entre l'école et les parents. C'est l'occasion de fustiger les parents qui ne s'inscrivent pas dans une dynamique participative et de collaboration avec l'école et plus spécifiquement avec les enseignants. De cette manière, le directeur en arrive tout aussi logiquement à la fixation des frais d'appoint, le quatrième point de l'ordre du jour.

Le directeur légitime la discussion sur les frais d'appoint en s'appuyant sur certains passages de la lettre circulaire du gouverneur selon laquelle ils ne doivent pas dépasser 3000FC par mois dans l'enseignement primaire. En commençant de la sorte, il contourne les questions relatives à la gratuité. Il rappelle la présence de sept enseignants non mécanisés, les classes surpeuplées (plus de 80 élèves par classe) qui rendent nécessaires l'engagement de sept autres enseignants. Le directeur souligne ainsi progressivement le vide d'Etat pour un grand nombre de frais et reconduit alors les parents en substitut. « Mais qui va pouvoir payer ces enseignants supplémentaires » interroge-t-il. « Voilà pourquoi l'Etat a demandé de s'entendre avec les parents pendant qu'il est en train de trouver des solutions à cette situation » répond alors le directeur.

<sup>180</sup> Selon un arrêté du gouverneur de la province du Katanga et certaines directives du ministre provincial, les établissements ont été contraints lors de la rentrée scolaire de 2008-2009 de procéder « à un renouvellement de leurs comités de parents et à la tenue des assemblées devant délibérer notamment sur la fixation des frais scolaires » (Gouvernement provincial du Katanga, 2008, CAB/MIN.PROVED/ED.J.CULT.ART/KAT/2008).

Avant de procéder à la fixation des frais, le nouveau comité de parents est élu afin que les membres signent les accords sur lesquels débouche l'assemblée. Le débat sur les frais commence, il y a différentes propositions. Certains proposent des montants relativement similaires à l'année précédente, de 1500 à 2500FC. D'autres proposent de revoir ces montants à la hausse (de 2000 à 3000FC). Avant de trancher, le directeur critique la plainte des parents qui se disent pauvres en insistant sur la taille de l'enjeu, le devenir de leurs enfants ! Il rappelle les pourcentages élevés de réussite tribulaire de la motivation reçue. C'est ainsi que les frais d'appoint seront fixés presque au maximum, à 2800FC pour toutes les années, de la 1<sup>ère</sup> à la sixième. Aucune référence n'est faite à la gratuité. Aucun parent n'y a fait allusion. Dans cette école, la gratuité ne concernera donc que le minerval et les imprimés.

Cet encadré illustre la pérennité d'un système au sein duquel les parents sont les premiers employeurs à travers le financement qu'ils assurent mensuellement. Au-delà des discussions houleuses ouvertes par la fixation des frais scolaires, aucun parent, encore moins les membres du nouveau COPA, n'introduisent dans le cadre de l'assemblée générale la question de la gratuité. Lors de la rentrée scolaire de 2007-2008, la mesure de la gratuité avait ouvert un horizon de possibles, elle avait introduit dans les imaginaires une autre manière de fonctionner. Mais si la gratuité est devenue un sujet de discussion entre les parents au moment de l'annonce de la gratuité, ces derniers considèrent lors de la rentrée suivante que l'Etat ne pourra pas assumer ses promesses et que, de toutes les manières, ils resteront les principaux payeurs. Au-delà du point de vue des parents, on peut supposer que leurs contributions permettent la pérennité d'un système scolaire que nous qualifions de « concédé » par l'Etat à des acteurs privés et/ou confessionnels jouissant d'une autonomie relative dans la gestion de leurs écoles.

Ecole privée agréée, octobre 2008

Avant d'entamer les différents points à l'ordre du jour, le directeur salue l'ensemble des acteurs présents dans une rhétorique très participative<sup>181</sup> qui annonce la direction dans laquelle se déroulera l'assemblée. « Il a plu au conseil de gestion du complexe scolaire Dana de vous convier à ces assises en vous plaçant chacun au rang d'un partenaire respectueux au plus haut niveau de considération pour le souci de recherche des voies et moyens de la plus bonne éducation et instruction de nos enfants » entame le directeur. Et de continuer : « ainsi, un peu partout, en République Démocratique du Congo, il n'est plus un secret ni un tabou, dans les écoles publiques et privées, l'éducation et l'instruction ou mieux la formation des enfants élites, futurs produits finis pour la gouvernance du pays est, au fond, je souligne avec du goudron, à charge tout à fait, au poids de kilogrammes considérables, des parents forts engagés, d'une part, et des enseignants forts endurants, d'autre part ». Après l'élection du comité des parents, le directeur réitère la phrase précédente présentant une conception du financement du système scolaire par le bas, où les parents assurent un rôle central et essentiel par le biais de leurs contributions et sont les premiers « partenaires » (pour ne pas dire employeurs) des enseignants. Pourtant, malgré cette rhétorique à coloration participative, le directeur ne favorise pas les propositions des parents. Le montant de 2500FC par mois par élève de l'enseignement primaire est ainsi imposé, de la première à la sixième année, sans questions et débats. Aucune allusion n'est faite à la gratuité.

Dans les assemblées de quelques écoles, les parents ont pu invoquer l'argument de la gratuité par exemple lorsque les frais ont été augmentés par rapport à l'année précédente.

Dans l'assemblée des parents d'une école primaire, le montant de l'année précédente (2007-2008) s'élevait à 1500FC et la majorité des parents souhaitaient conserver ce montant. Mais les parents les plus aisés ont proposé un montant de 2500FC à 3000FC. C'est alors que

<sup>181</sup> Pas dans le sens entendu par les PTF.

d'autres parents ont évoqué la gratuité pour faire diminuer le montant, d'autres ont menacé de retirer leurs enfants. L'assemblée s'est terminée sans accord. Les frais ont finalement été fixés sans une grosse augmentation, c'est-à-dire à 1700FC. Dans l'assemblée générale d'une autre école primaire, des références timides sont faites à la gratuité par certains parents ; elles sont rapidement écrasées par la figure imposante du directeur. La majorité des parents réclame 1500 à 2000FC et certains formulent des questions sur la gratuité. Certains parents réclament 2500FC. En dépit de la majorité et des questions sur la gratuité, le directeur tranche pour 2500FC par mois et il met fin aux références et questions sur la gratuité en soulignant qu'elle ne concerne que le minerval et les imprimés.

Ce n'est pas que dans le cadre des assemblées générales de la rentrée scolaire que l'on retrouve cette conception du financement de « l'éducation par le bas » où les parents occupent une place essentielle. Ce fonctionnement est présent au quotidien.

Ainsi lors d'une réunion extraordinaire convoquée en raison d'un dégât survenu dans une école primaire conventionnée catholique, l'arrachement de la toiture, le directeur réitère une rhétorique similaire : « prenons-nous en charge, pensons à nos enfants ! ». Les parents présents proposent une contribution de 1000FC par enfant. D'autres proposent d'assouplir la règle pour les parents qui ont plusieurs enfants et peu de moyens. D'autres suggèrent un montant plus élevé pour ceux qui ont les moyens. La mesure est acceptée au terme de la séance.

Bien qu'ils soient les principaux payeurs des établissements scolaires, les parents, y compris les membres du COPA, ne sont associés à la gestion des frais scolaires. Néanmoins, les chefs d'établissement se garantissent que les membres du COPA œuvrent en leur faveur par le biais de petites contributions financières et divers privilèges.

Ainsi par exemple, dans une école privée catholique de la Commune annexe, lors de la rentrée scolaire 2006-2007, les membres du COPA ont été conviés à une petite réunion précédant l'assemblée générale. Au cours de cette rencontre, après leur avoir expliqué que le montant des frais passera de 2500FC à 3500FC en raison de la nécessité de construire un nouveau bâtiment, la directrice a remis aux membres du COPA une petite enveloppe de 1000FC et quelques bières.

Par ces privilèges, les chefs d'établissement s'assurent que le COPA assure un travail de sensibilisation, voire de contrôle, ainsi que d'éducation concernant les punitions à prendre. De nombreux parents perçoivent les COPA comme des structures policières qui font pression pour recouvrir les frais. Pour cette raison, ils développent des stratégies d'évitement à l'égard des membres des COPA. Cette tâche de sensibilisation par les COPA s'est révélée beaucoup plus importante dans le contexte soulevé par la gratuité. En effet, beaucoup de parents qui, suite à la mesure, ont inscrit leurs enfants se sont retrouvés dans l'obligation de payer. Certains paient une partie lorsque leur enfant est menacé d'être chassé, d'autres s'engagent à payer dans le cahier d'engagement. Une seconde stratégie consiste à chasser les enfants à la fin de chaque mois.

Cette association des membres du COPA aux démarches des directeurs ne signifie pas qu'ils sont entièrement soumis à ceux-ci. Au contraire, ils bénéficient d'un certain pouvoir dont ils jouent lorsque les privilèges reçus ne sont pas satisfaisants.

Dans l'école privée catholique de la Commune annexe dont il vient d'être question, les membres du COPA estimaient avoir fait figurant lors de la visite d'une ONG soucieuse d'appuyer l'école dans la construction du bâtiment puisqu'ils n'avaient rien perçu par la suite. A la rentrée scolaire suivante (2007-2008), la directrice voulait augmenter les frais scolaires

(de 3500FC à 5000FC) et entendait user à nouveau du COPA. Mais l'absence d'avantages consistant s'accumulant, ne bénéficiant d'aucun pourcentage des frais payés par les élèves (comme c'est le cas dans certains établissements), tous les membres du COPA ont d'abord refusé leur mission, ensuite retiré leurs enfants de l'école.

Dans la commune Annexe, où une grande partie des écoles relèvent du secteur privé, la contribution des parents - et donc la fixation des frais en début d'année - est incontournable. En effet, les enseignants non mécanisés sont majoritaires. Et aucun effort particulier n'a été fait pour soutenir la gratuité en accélérant ou en élargissant les procédures de mécanisation des enseignants. Le processus de mécanisation est long et complexe. Il faut d'abord que l'école soit mécanisée pour qu'un enseignant introduise son dossier via l'antenne provinciale du SECOPE. Ensuite, le SECOPE paie le poste et non l'individu, donc tout enseignant qui quitte un établissement abandonne automatiquement son salaire au profit de celui qui le remplace. S'agissant d'une nouvelle unité dans une école mécanisée, celle-ci touche le salaire du prédécesseur, mais seulement si elle est mécanisée. Par contre, si la nouvelle unité reprend un poste non mécanisé, il doit introduire un dossier qui peut prendre jusqu'à trois ans car le budget est fixé pour trois ans. En outre, plus généralement à l'échelle de la province du Katanga, beaucoup de dossiers d'enseignants en cours de mécanisation sont bloqués au niveau des gestionnaires qui les « gèlent intentionnellement pour une chèvre, une cigarette, un pourboire, l'argent » (Gestionnaire, SECOPE). Le SECOPE a dû mettre en branle des démarches de « chasse aux dossiers » (Directeur provincial du SECOPE). Depuis l'entrée de l'AFDL, le SECOPE connaît un nouveau système de gestion « avec la présence d'un budget fixé pour trois ans » qui complique selon certains la mécanisation des enseignants. L'aspect statique du budget est relativement peu en adéquation avec les mouvements intenses de sorties et d'entrées des enseignants dans le système éducatif, particulièrement visibles dans les contextes miniers de la province du Katanga et de la région de Lubumbashi.

Les frais de motivation ont donc été maintenus dans la majorité des écoles de la commune Annexe. Au-delà de la permanence de la prime proprement dite, on peut néanmoins voir à travers ces assemblées, quelques effets positifs de la mesure même non appliquée : le fait de maintenir la gratuité dans l'horizon politique et dans celui plus précisément du champ scolaire, de réactiver quelques repères dans les argumentaires (par exemple les parents du privé qui utilise la gratuité pour négocier les FRAP). En revanche au rayon des effets négatifs : l'installation définitive d'un opaque brouillard sur ce qui tient lieu d'ébauche de politique scolaire, mais aussi l'épuisement de confiance à l'égard des directions, mais aussi des autorités politiques qui comme on va le voir ne respectent pas leurs engagements en faveur de la gratuité.

## 2.5 Le coût « réel » de l'éducation primaire

### Fixation des frais pour le TENAFEP par les autorités publiques

Malgré le manque de moyens de l'enseignement, les évaluations du TENAFEP gérées au niveau national, sont organisées chaque année en suivant un calendrier qui est respecté. Les épreuves sont organisées au niveau provincial, les questions d'examens sont proposées par les provinces et renvoyées vers Kinshasa. Au niveau provincial est aussi décidé le montant des frais à payer. Pour le TENAFEP, ce montant a été fixé au départ à 1000 FC pour l'année 2008. Cette décision est assez précoce (février-mars 2009), en comparaison avec les années antérieures (généralement, la décision précède de quelques semaines l'organisation du test). Finalement, le montant a été revu par rapport à l'année précédente ; l'injonction avait été donnée de fixer le montant des frais d'inscription pour le TENAFEP à 1000 FC, comme en

juin 2008 (instruction nationale). Ce montant, d'après les personnes rencontrées à Lubumbashi, devait être complété par le niveau national. Cela n'a pas été fait. Cela a eu pour conséquence que certaines missions (vers Kinshasa ou de Kinshasa vers les provinces) n'ont pu être réalisées. Finalement, la décision de reprendre le montant de l'année 2006-2007, soit 3500FC, a été prise. Ce montant revient à nouveau aux parents.

### Effets pervers des exemptions

En dépit des déclarations et des prises de position officielles en faveur de la gratuité, le gouvernement, que ce soit le niveau provincial ou le niveau central, n'est pas entièrement intervenu dans le financement des frais relatifs au minerval et aux imprimés qui, au premier degré, devaient être rendus gratuits pour les parents.

Ces promesses non tenues ont eu différentes conséquences dans le déroulement de l'année scolaire, par exemple le retard dans l'octroi des bulletins. En effet, pour l'année scolaire 2007-2008, les parents des élèves de première année avaient été exemptés de payer les frais de bulletin, soit 600FC. Les chefs d'établissement ont attendu jusqu'à la fin de l'année l'intervention du gouvernement. En son absence et au vu des retards dans l'octroi des bulletins, des solutions locales ont été finalement mises en place : des photocopies du bulletin, le financement du bulletin par les chefs d'établissements eux-mêmes, des récoltes d'argent auprès des parents pour acheter en définitive le bulletin qui devait être gratuit, un refus de distribuer le bulletin aux élèves dont les parents ne paient pas les frais des mois de juin et de juillet. Au vu de tels effets des exemptions, les directeurs estiment que la gratuité, c'est-à-dire un financement du système éducatif davantage pris en charge par le gouvernement, fonctionne moins bien qu'un financement assuré par les contributions parentales. Pour cette raison, au début de l'année scolaire 2008-2009, certains chefs d'établissement ont développé un type de « mesures de prévoyance », c'est-à-dire le paiement du bulletin par les parents d'élèves du premier degré dès le début de l'année.

Au-delà de ces effets pervers et au-delà de la pérennité du financement de l'éducation par les parents, les frais liés au minerval et aux imprimés traduisent une autre dimension du fonctionnement du système éducatif de la RDC : le financement de l'Etat et de ses fonctionnaires. Lors des années antérieures à la rentrée scolaire de 2007-2008, le minerval était fixé à 100FC : 50FC allait au Trésor public, 50FC étaient répartis entre les gestionnaires aux différents échelons du système (écoles, coordinations, chef de division jusqu'au Ministre national). A la rentrée scolaire 2007-2008, le minerval (pour les degrés non concernés par la gratuité) a été réduit de moitié et les 50FC restant revenait désormais au Trésor public, lésant les gestionnaires. Pour cette raison, les gestionnaires de la Province du Katanga ont fait comprendre à l'autorité provinciale que les frais de fonctionnement devaient être augmentés afin de pallier le déficit lié à la réduction du minerval. D'une manière générale, les mesures liées à la gratuité ont perturbé le fonctionnement du système de sorte que les acteurs ont effectué des aménagements en vue de récupérer, comme ils disent, « le manque à gagner ».

Notons que les effets pervers des exemptions se retrouvent aussi dans la prise en charge des frais d'assurance par le gouvernement britannique dans les écoles publiques de Kinshasa. La norme pratique en matière d'assurance était de réserver une quote-part aux directeurs, soit aux écoles. Avec le paiement des frais d'assurance par le gouvernement britannique, les écoles ne bénéficient plus de cette quote-part :



*C'est ça le problème de la gratuité, elle ne concerne que les frais administratifs, les frais d'imprimés, la Sonas et le minerval. Nous avons appris que le gouvernement britannique a versé les frais de Sonas à Kinshasa pour toutes les écoles publiques. Ce que l'on oublie est que dans ces frais de Sonas, il y avait une prime réservée aux chefs d'établissements, donc les écoles. Maintenant, comme le montant a été réglé en entier, les écoles n'auront pas ça! La gratuité a impliqué la baisse de niveau de l'enseignement [...]* (Proved, Lubumbashi)

Enfin, le fonds PURUS de la Banque mondiale qui va dans le sens de la gratuité et qui intervient sur la base de versements aux écoles pour leur fonctionnement a eu des effets positifs : les frais de fonctionnement demandés aux parents ont diminué. Cependant, le versement des différentes tranches n'est pas régulier et le retard a entraîné dans certains établissements un retour « à la formule des parents » devant payer l'entièreté des frais (Directeur Provincial du SECOPE).

### **Les soutiens extérieurs au système scolaire : le cas du projet PURUS de la Banque mondiale et les frais de fonctionnement**

Le projet PURUS de la Banque mondiale compte parmi les projets de l'aide internationale qui travaille dans le sens de la gratuité. Initialement, il visait à réduire, voire à supprimer les frais demandés aux parents. Dans la pratique, il fonctionne sur la base de frais de fonctionnement versés en trois tranches par année aux établissements scolaires.

Ce sont les chefs d'établissement qui réceptionnent l'argent des frais de fonctionnement par le biais du SECOPE dont les chefs d'antenne ou le directeur ont été retiré préalablement les fonds. D'une manière générale, l'information relative à ces frais de fonctionnement n'a pas circulé de manière uniforme. Pour les écoles publiques et conventionnées, certains directeurs ont été informés par téléphone ou par invitation du SECOPE, d'autres par des amis, d'autres encore par la radio, parfois par la coordination (le réseau catholique a diffusé l'information lors d'un séminaire à Tuendelee). C'est par ces différents canaux et en recevant un manuel auprès de leur coordination ou du sous-proved, que les directeurs ont été informés de la nature des dépenses autorisées. Il résulte de ces modalités de diffusion de l'information que les directeurs d'écoles méconnaissent souvent la provenance de l'argent des frais de fonctionnement (gouvernement provincial, Etat congolais, BM). Le contexte de succession de projets, de bénéficiaires avec des orientations diverses et parfois opposées n'est pas non plus propice à une réception claire et précise de l'information. En outre, les documents signés ne sont pas lus correctement : sur les récépissés que les chefs d'établissements doivent signer à la réception des fonds, est indiqué le montant reçu et le motif du versement. Lors de l'année scolaire 2007-2008, certains directeurs d'écoles n'ont pas lu qu'il s'agissait de la 1<sup>e</sup> tranche ou de la 2<sup>e</sup> tranche d'un versement. Mais d'une manière générale, les directeurs ne posent pas de question au SECOPE par crainte de ne pas recevoir les frais de fonctionnement.

Par ailleurs, certains directeurs d'écoles évitent de diffuser l'information relative au Fonds PURUS par crainte de devoir composer avec une diversité d'acteurs aux intérêts divergents. Ainsi, par exemple, dans une école primaire officielle, les enseignants ont clairement exprimé au directeur leur intention de percevoir une partie de l'argent qui lui avait été remis par le SECOPE alors que le manuel du fonds PURUS ne le prévoyait pas dans les dépenses. De la même manière, on peut comprendre la signification des déplacements au bureau local du SECOPE par les directeurs eux-mêmes pour retirer le montant destiné à leur école. En effet, le projet PURUS prévoit de l'argent pour assurer les déplacements des agents du SECOPE jusque dans les établissements scolaires. Il est certain que les chefs d'établissement ont



l'habitude de faire eux-mêmes le déplacement vers leur administration ; ces déplacements sont de bonnes occasions pour faire des courses, privées ou en faveur de l'école, pour aller dans le centre ville, pour traiter des questions avec d'autres sections de l'administration. Mais au-delà de cette habitude, les déplacements des directeurs vers le SECOPE permettent de ne pas attirer l'attention des autres acteurs de l'école – parents, enseignants – et facilitent le maintien d'une gestion plus individuelle des ressources. Dans le même ordre d'idées, on peut comprendre pourquoi beaucoup de directeurs ont évincé les membres du comité de gestion (et/ou du COPA) de la gestion de l'argent issu du Fonds PURUS alors que la Banque mondiale imposait qu'ils y soient associés. Ainsi, pour l'année scolaire 2007-2008, le directeur d'une école primaire conventionnée catholique a géré seul ces ressources. Mais suite à différentes accusations, il s'est résigné à associer le CG et le COPA, compliquant selon lui les opérations liées aux dépenses de ce fonds. Le directeur d'une école primaire conventionnée protestante a préféré de la même manière, c'est-à-dire par facilité, assurer à lui seul la gestion de l'argent et les dépenses et en a seulement fait rapport à sa coordination. L'absence de confiance accordée aux chefs d'établissements et le manque de latitude qui est laissé à ces derniers dans la gestion constituent l'une des principales critiques adressées au projet PURUS : « la banque mondiale qui donne ces frais oriente la manière dont ces frais doivent être dépensés alors qu'on pouvait laisser la latitude à chaque chef d'établissement de résoudre les réels problèmes qui se posent dans son école » (Gestionnaire, sous-division Lubumbashi 3).

Cette hypothèse est d'autant plus pertinente que l'arrivée dans les écoles de l'argent relatif au projet PURUS, comme tout autre fonds issu de l'aide internationale, a suscité la convoitise de l'administration. Les gestionnaires ont en effet profité de l'occasion des frais de fonctionnement du fonds PURUS pour réclamer des fonds aux écoles, annulant certains des effets du projet PURUS. Ci-dessous, un gestionnaire décrit les arrangements qui permettent de maintenir un équilibre, une nouvelle ventilation des frais payés par les usagers vers l'administration :

*L'année passée, il n'y avait pas de frais de fonctionnement. Pour cette année, on a fait comprendre à l'autorité provinciale qu'on devait payer 600FC/trimestre au primaire et 1000FC par trimestre au secondaire... En fait, on a réduit le minerval mais on a gagné en frais de fonctionnement ». Q : pourquoi il n'y avait pas de frais de fonctionnement l'année passée ? R : « Les écoles ne payaient pas les frais de fonctionnement parce qu'elles percevaient l'argent de l'Etat, euh de la Banque mondiale. » ... « Le problème, c'est que la Banque mondiale ne reconnaît pas les bureaux. Pour nous, l'école, c'est jusqu'au Ministère ; mais la Banque mondiale comprend l'école sans les bureaux. Mais c'est vrai que le changement est positif pour le bureau et les écoles. Mais au final ce que les écoles reçoivent de la BM est trop peu. C'est payé irrégulièrement, on ne comprend pas. Ce qu'on vient de donner, c'est le 3e trimestre de l'année passée. On donne ça à la rentrée. On ne comprend pas où est passé le 3e trimestre » (gestionnaire, coordination provinciale de l'ECC).*

L'extrait d'entretien de ce gestionnaire est relativement explicite : il montre comment l'administration a finalement pu bénéficier des fonds du projet PURUS en introduisant des modifications dans la nomenclature des différents frais demandés aux parents et en demandant davantage de frais de fonctionnement (dont 50% vont à l'école et 50% vont à la hiérarchie). Mais au-delà d'une lecture strictement vénale des comportements des gestionnaires, ces transformations dans la nomenclature des frais par les gestionnaires font transparaître la conception émique des écoles ; elles ne se limitent pas à leurs enceintes ; l'administration à ses différents échelons en constitue un des composants essentiels. Plus

encore, les aménagements opérés par les acteurs de l'administration (ou d'autres acteurs institutionnels) s'expliquent souvent par un manque général de frais de fonctionnement dans tous les services<sup>182</sup>. Ainsi, par exemple, les antennes et les cellules du service national d'identification des élèves (SERNIE) ne disposent pas de frais de fonctionnement pour les déplacements de leurs agents, du moins rien n'a été prévu au niveau national. D'où « le réaménagement interne » qui consiste à faire bénéficier les antennes et les cellules « d'une quote-part des frais de la vente des bulletins » : « sur les 130FC que chaque élève paie », 2FC et 3FC sont réservés respectivement aux cellules et aux antennes (un chef de cellule SERNIE).

*Nous n'avons pas de frais de fonctionnement pour l'itinérance des agents. Des fois les agents font leur mission à pied, un service sans équipement, sans ordinateurs pour constituer une base de données de tous les numéros codifiés. Le moyen de locomotion, nous n'avons même pas de vélos, ni de motos pour le travail à l'intérieur. Certaines antennes couvrent par exemple deux territoires : le cas de Pweto et Mitwaba, par exemple. Le chef d'antenne doit créer des centres où il doit rassembler les chefs d'établissements, il a des problèmes pour se déplacer, ils sont obligés de se faire prendre à vélo d'une école vers une autre localité par les chefs d'établissements. Il y en a qui sont tombés malades et qui ont même piqué des crises de nerfs à cause des conditions difficiles. [...] Nous fonctionnons uniquement avec la quote-part des frais sur la vente des bulletins. Comme cette année les bulletins sont vendus à 130FC par élève, on nous réserve au niveau de la cellule 2FC par enfant et au niveau des antennes c'est 3FC. C'est un réaménagement interne, au niveau national il n'y a rien qui est prévu pour le SERNIE. Heureusement que le chef de division pour faire fonctionner le service nous a donné les 5FC ... J'ai envoyé un recouvreur au niveau des gestionnaires des écoles pour cette année, jusque là nous n'avons rien ! [...] Actuellement que je prépare la mise en place, j'ai des difficultés pour acheter les commissions d'affectations et les fiches d'identification à introduire au niveau du SECOPE. Il faut des photos des agents à envoyer à Kinshasa pour l'introduction des dossiers des agents, rien n'est fait par manque de moyen ! (un chef de cellule SERNIE).*

Au-delà de ces réaménagements internes, si les frais de fonctionnement du projet PURUS ont pu effectivement contribuer à un meilleur fonctionnement des établissements scolaires, précisons que ce projet ne concerne que les écoles publiques, excluant les nombreuses écoles privées représentées dans la commune Annexe. A ce propos, les chefs d'établissements disent être délaissées des soutiens extérieurs « car elles ont souvent une mauvaise réputation », elles sont considérées « comme du commerce » par le gouvernement congolais (Directeur, école privée agréée). Ces considérations ne correspondent pas nécessairement à la réalité si on prend en compte les autres soutiens extérieurs.

### **Les frais de validation nationale : les coûts de la mécanisation, de l'inspection et de l'agrément national**

Même si ce sont les parents qui sont les principaux payeurs du système éducatif et que pullulent les initiatives privées (le cas de la commune Annexe est représentatif de ce phénomène), cela ne signifie pas une absence totale d'Etat dans un champ éducatif qui aurait

<sup>182</sup> Comme le souligne le rapport de synthèse, le projet PURUS tient compte de cette conception émique du système scolaire puisque « le programme PARSE » qui le suit « prévoit aussi le financement des frais de fonctionnement de l'administration de l'enseignement afin que les gestionnaires ne doivent plus ponctionner les écoles pour financer le fonctionnement de leurs bureaux ». (De Herdt, 2010 : 57).

été « privatisé » et « marchandisé ». Par les processus de la mécanisation, de l'inspection et de l'agrément national, l'Etat continue d'exercer un contrôle de manière diffuse et continue. Il est certain que ce contrôle permet à l'Etat de draguer des ressources et de financer ses propres fonctionnaires. Mais si les acteurs acceptent de financer ces structures de contrôle et leurs agents, on peut supposer qu'ils souhaitent aussi cette référence étatique. Le cas de l'inspection illustre ce phénomène.

Il existe une diversité de visites d'inspections. En dépit du nombre des visites, les chefs d'établissement honorent les inspecteurs par le biais d'une petite rétribution. Le C1 constitue la première visite de l'année scolaire en dehors du contrôle de la rentrée scolaire (le C8). Le C1 est suivi par le C2, une visite de contrôle administratif qui vise essentiellement la gestion financière du chef d'établissement et la gestion de son personnel enseignant. Si le rapport d'évaluation est négatif, il peut aboutir sur un C4, la révocation du chef d'établissement. Le C3 vise plus directement le corps enseignant ; il consiste en une inspection pédagogique au cours du mois d'octobre. Etant donné que l'inspecteur doit contrôler tous les enseignants cette visite peut s'étendre sur plusieurs semaines. Le F2 consiste en une action de formation qui vise à remédier aux difficultés constatées lors de la visite C3. Le C5 est une visite du directeur adjoint. Le C6 est une enquête également assumée par les inspecteurs qui vise à évaluer la viabilité des écoles privées (infrastructures, ressources humaines, nombre d'élèves) en vue de l'obtention de l'agrément national. Si le contrôle aboutit à une évaluation positive, le dossier est alors envoyé à Kinshasa.

Toutes ces visites de contrôle impliquent différents coûts aux écoles, ne fut-ce que pour accueillir les inspecteurs (boisson, repas, une petite rétribution). D'un côté, étant donné que les acteurs de l'école se représentent les inspecteurs comme disposant de ressources, ceux-ci ne veulent pas être entièrement dépendants des écoles afin de conserver une certaine aura. Néanmoins, quand ils sont invités par les chefs d'établissements, les écoles se cotisent et assurent l'ensemble du séjour des inspecteurs. Généralement, les inspecteurs interviewés disent toujours recevoir un petit quelque chose des chefs d'école, que ce soit de la nourriture, un peu d'argent ou une poule. La volonté d'une référence étatique par les chefs d'établissement est particulièrement apparente dans le financement de leur transport. La loi prévoit des frais de déplacement pour les inspecteurs itinérants. Néanmoins, étant donné que les inspecteurs ne perçoivent pas ces frais de fonctionnement, ceux-ci n'introduisent plus la demande ; comme le dit un gestionnaire de l'Inspection générale « on préfère s'adresser directement au chef d'établissement qui donne quelque chose ou paie le transport » (Inspecteur, IG).

Comparativement aux écoles du centre de Lubumbashi, les inspecteurs n'aiment pas tellement se rendre dans la Commune annexe en raison du peu de ressources des parents et de l'irrégularité de leurs paiements. Si l'on en croit les chefs d'établissements, toutes les écoles ne sont pas contrôlées de la même manière et selon la même fréquence. Les écoles privées disent être contrôlées davantage que les écoles publiques où les passages d'inspecteurs, de conseillers pédagogiques se font moins fréquents. Par exemple, les chefs d'établissements de deux écoles publiques disent en novembre 2008 n'avoir jamais été contrôlées depuis deux ans ; selon le directeur, les inspecteurs ne veulent pas soudoyer de telles écoles parce que les directeurs sont moins dépendants de leurs, étant déjà mécanisées. C'est le contraire dans les écoles privées ; les chefs d'établissement sont d'ailleurs plus dépendants de leurs visites dans le sens où ils cherchent à faire bonne impression en vue de l'obtention de l'agrément national (pour les écoles privées non agréées), en vue d'une mécanisation (pour les écoles privées

agrées). Dans les écoles conventionnées catholiques, ce sont les coordinateurs ou les conseillers pédagogiques qui passent chaque mois.

### 3. Conclusions

L'analyse de la gratuité dans la commune Annexe est relativement explicite quant aux effets de l'enchaînement de prescriptions publiques en rapport avec la gratuité, en particulier celles qui émanent de l'exécutif provincial, prescriptions publiques qui n'ont pas tenu compte de la complexité de la nomenclature des frais. En effet, sur fond de décentralisation provinciale, dans la foulée d'un prescrit constitutionnel récent quant au caractère obligatoire et gratuit de l'enseignement primaire, les arrêtés provinciaux se heurtent immédiatement à la complexité de la nomenclature des frais, leurs destinations et modalités et « pourcentages de ventilation ».

Cependant, malgré le flou des informations diffusées, les relais inégalement actifs, les compréhensions très diverses, on ne peut parler d'un impact nul dans la mesure où des écoles ont adopté des mesures partielles de réduction de coût et plus ou moins temporaires qui ont permis d'augmenter l'enrôlement en première primaire.

L'incapacité de faire appliquer systématiquement la mesure dans l'enseignement public conventionné et même l'enseignement non conventionné (soit « l'école de l'Etat ») met à jour des phénomènes très caractéristiques de la gouvernance éducative congolaise et que toute réforme sérieuse devra prendre en compte. Il y a en effet une assez large autonomie des directions, même au sein d'un réseau identique qui leur permet, avec la complicité ponctuelle des COPA et des COGES, de moduler la gratuité. Deuxièmement, il faut souligner l'importance du pouvoir des bureaux et des gestionnaires qui explique la réception très limitée de la « gratuité ». Redoutant toute réduction des flux ascendants depuis l'école ou toute variation de l'origine de ces fonds susceptibles de questionner leurs « pourcentages », n'ont exercé aucun contrôle ni suivi. Troisièmement, on ne peut que souligner la très grande faiblesse des parents et leurs organes de représentation à se prévaloir d'une mesure publique à priori en leur faveur. Ainsi on ne note pas de mouvements d'un type d'écoles vers un autre (activation d'une concurrence), pas de stratégies de pression quelque peu effective et quelque peu durable. Plus précisément, il faut insister sur la dualité d'intérêts parmi les parents, certains tentant d'exploiter (même dans le secteur privé) l'annonce pour négocier les frais à la baisse, tandis que d'autres parents (sans doute les moins mal lotis du secteur conventionné) refusent toute tentative d'application de la gratuité, convaincus qu'ils sont de l'inéluctabilité de grèves d'enseignants non payés.

L'empilement des décisions et arrêtés, des déclarations officielles peu préparées, le flou et les variations quant à leur champ d'application fragilisent d'emblée la norme publique et sapent la plausibilité même d'une politique publique. Comme le disent certains observateurs congolais, il n'est jamais inutile de rappeler la norme « idéale » à la conscience de tous, norme qui est au demeurant constitutionnelle. Mais dans un contexte de méfiance à l'égard des institutions scolaires et de déficit général de confiance envers les pouvoirs publics, les annonces officielles non suivies et désamorçées par les acteurs (y compris l'administration publique) en l'absence de sanctions renforcent la conviction générale que seul le paiement direct assure une scolarisation et que les seuls arrangements efficaces relèvent de stratégies individuelles.

## Bibliographie

- Bierschenk, T. (2007) « L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone. Bien public, bien privé, bien global », in : T. Bierschenk, G. Blundo, Y. Jaffré, M. A. Tidjani *Une anthropologie entre rigueur et engagement : essais autour de l'œuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan* Paris, Karthala, pp. 235-257.
- CTB (Coopération Technique Belge) (2008) *Programme d'appui aux initiatives de développement communautaire Bas Congo, Bandundu et Katanga*, Paideco BBK.
- Kandolo On'Ufuku Wa, P.F. (2007) *La gratuité de l'enseignement primaire en RDC. Contribution à la mise en œuvre des mécanismes spécifiques* (Mémoire de recherches 3<sup>e</sup> cycle) [http://www.memoireonline.com/07/08/1397/m\\_gratuite-enseignement-primaire-rdc-mecanismes-specifiques0.html](http://www.memoireonline.com/07/08/1397/m_gratuite-enseignement-primaire-rdc-mecanismes-specifiques0.html) (last consulted: November 15, 2009).
- Lange, M.-F. (2003) « École et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ? », *Cahiers d'études Africaines*, XLIII (169-170) : 143-166.
- Laurent, P.-J. (1998) *Une association de développement en pays mossi : le don comme ruse*, Paris, Karthala.
- MINESP/PROVED/100/03/2008 sur la répartition des frais scolaires 2008-2009.
- Mrsic-Garac, S. (2008) *Etat et processus de réforme du secteur éducatif en RDC*. Rapport de Mission (Draft) Lubumbashi et Kinshasa Mai-Juin 2008. Rapport Grap-OSC.
- Observatoire du changement urbain, (2006) *Diagnostic participatif dans la Commune Annexe. Etude de la CTB-PAIDECO*.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008) « A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique », <http://www.lasdel.net/cours%20ue/normes%20pratiques.pdf> (last consulted : March 8, 2010).
- Petit, P. (2003) *Ménages de Lubumbashi entre précarité et recomposition*, Paris, L'Harmattan.
- Tidjani A. M. (2001) « Globalisation : l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, numéro spécial : 11-23.
- Titeca, K., Imbongo, D., De Herdt, T. et Wagemakers, I. (2009) « La gestion des frais scolaires dans les écoles catholiques de Kinshasa », communication présentée au colloque du Lasdel Etats en chantier en Afrique au Sud du Sahara, Niamey.
- Vinokur, A. (2004) « Public, privé... ou hybride? L'effacement des frontières dans l'éducation », *Cahiers de la Recherche sur l'Education et les Savoirs*, 3 :13-33.