

VERS LA RÉALISATION DU DROIT À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ POUR TOUS

TOM De HERDT,
Professeur à
l'Université d'Anvers
et Président de
l'Institut de Politique
du Développement
à cette université.
tom.deherdt@
uantwerpen.be

WIM MARIVOET,
Chercheur Associé à
l'Institut International
de Recherche sur
les Politiques
Alimentaires à
(IFPRI) à Dakar, au
Sénégal.

**Ferdinand
MUHIGIRWA R.**,
Jésuite. Professeur
à l'Université Loyola
du Congo (ULC) et
Président du Conseil
d'Administration de
l'ULC. muhigirwafsj@
gmail.com

Ce texte résume les résultats d'une étude qui a été menée entre juin 2014 et juin 2015 à la demande de l'Unicef et de l'État Congolais, par des chercheurs de l'Institut de Politique du Développement – Université d'Anvers (Belgique), et du Centre Arrupe pour la Recherche et la Formation (Lubumbashi)¹. Cette étude repose sur la recherche documentaire, l'analyse de bases de données primaires et d'archives, des entretiens avec certains acteurs clés à Kinshasa et à Lubumbashi, et enfin, une recherche de terrain dans la province du Katanga. Évidemment, la qualité de cette recherche et les conclusions y liées dépendent largement de la qualité des données réunies. Afin de renforcer la robustesse de l'analyse dynamique, nous avons préféré, là où c'était possible, une comparaison des données d'enquête qui suivaient une méthodologie similaire².

Le contexte de l'éducation primaire en RD Congo a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie. Le cadre de la reconstruction post-conflit a donné plusieurs occasions d'améliorer la participation à l'école. Sur le plan international, l'allègement de la dette a incité le gouvernement à investir davantage dans les secteurs sociaux. Sur le plan national, la Constitution, la démocratisation et la décentralisation déterminent l'espace des politiques consacrées à l'éducation. Enfin, l'économie a connu une croissance positive et soutenue. Tous ces éléments ont ouvert bien des perspectives. Le temps est venu d'en tirer profit pleinement pour réaliser le droit effectif de l'enfant à une éducation de qualité.

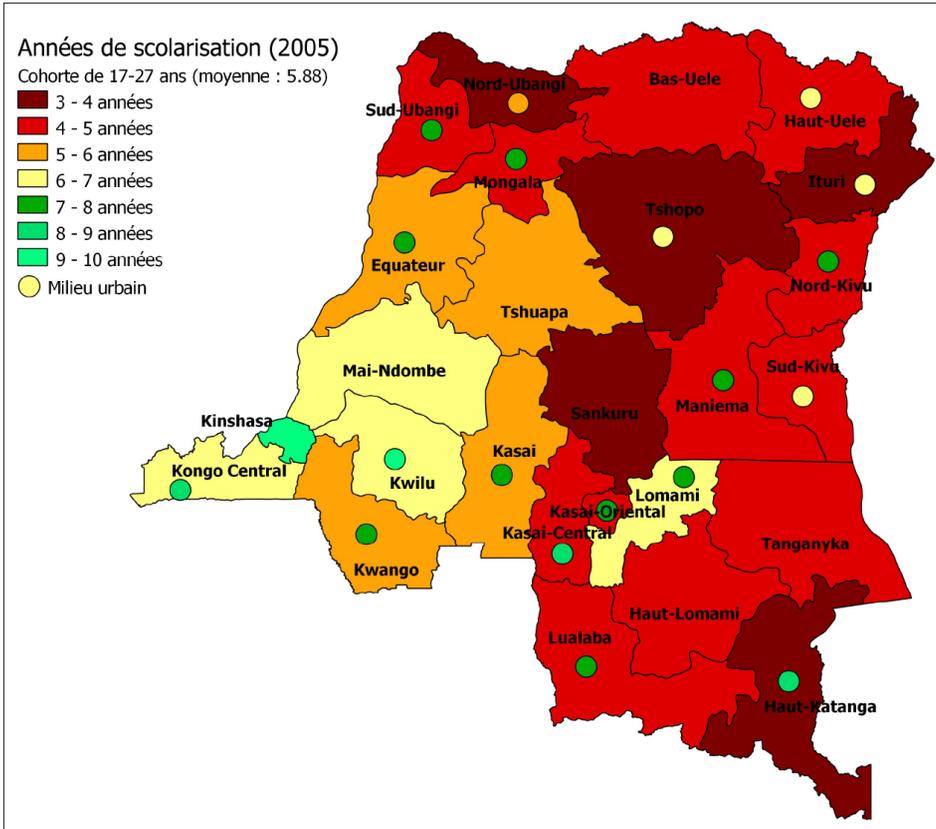
1 Ce texte est un résumé des éléments clés de Tom De Herdt, Wim Marivoet, Ferdinand Muhigirwa, *Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous : Rapport Final*. Kinshasa : Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité/UNICEF, 2015.

2 Les plans d'échantillonnage ont été corrigés selon une méthodologie similaire à celle développée par Marivoet et De Herdt, "Tracing Down Real Socio-Economic Trends from Household Data with Erratic Sampling Frames : The Case of the Democratic Republic of the Congo", *Journal of Asian and African Studies*, 2017, doi: 10.1177/0021909617698842.

1. Un capital scolaire qui s'accumule petit à petit

Carte 1

Évolution du nombre d'années d'études achevées°, nouvelles provinces (2005-2012)



Panel 2005

°Rapportées par chaque individu ayant entre 17-27 ans pendant l'enquête.

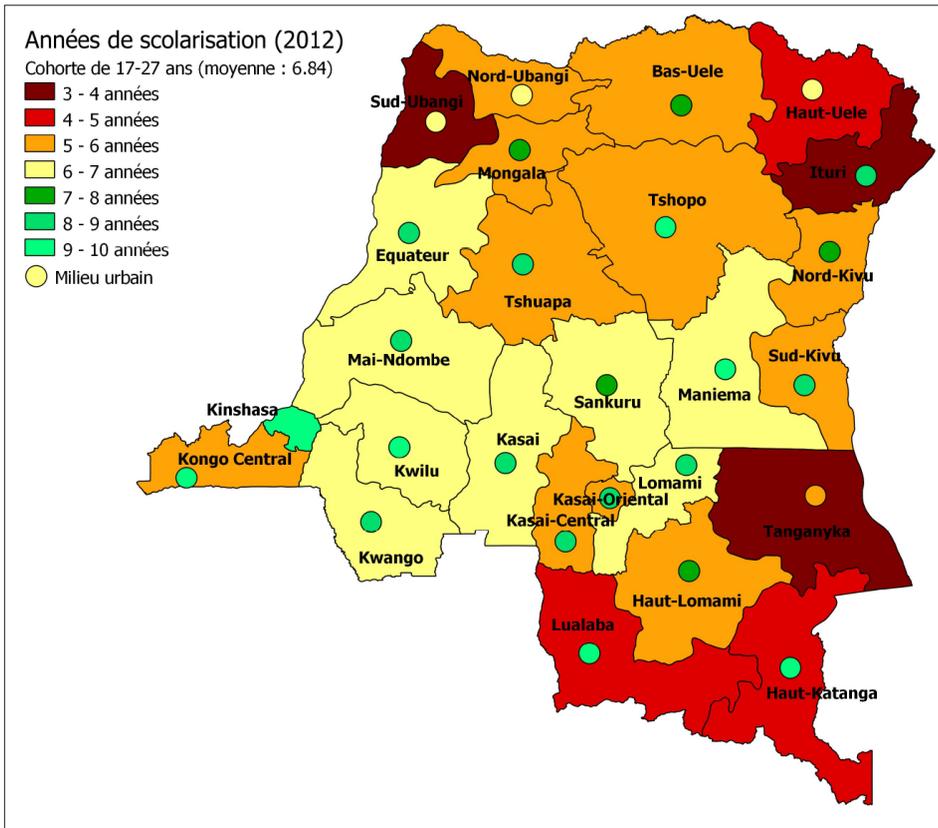
Source : Enquête 123 (2005 et 2012)

Les données sur l'évolution du secteur primaire révèlent une participation accrue des enfants à l'école primaire pendant la dernière décennie, tant pour l'accès que pour l'achèvement. Cette tendance s'est récemment accélérée. Le taux annuel moyen de croissance des inscrits à l'école primaire a atteint 7,9% entre 2001 et 2012³ et le taux net de scolarisation est passé de 61% à 75% entre 2005 et 2012 (Enquête 123 pour 2005 et 2012⁴).

3 Ce taux a été dérivé en combinant des données de la Banque mondiale (2005) et de l'annuaire statistique du Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (édition 2012-2013).

4 Vu que la plupart des ménages ont été visités respectivement en 2005 et 2012, nous retenons ces années pour référer aux données issues des enquêtes qui, en fait, se sont déroulées en 2004-5 et 2012-13.

En comparant les deux cartes de la RD Congo qui reflètent l'accumulation du capital scolaire entre ces deux dates, on peut visualiser le progrès réalisé.



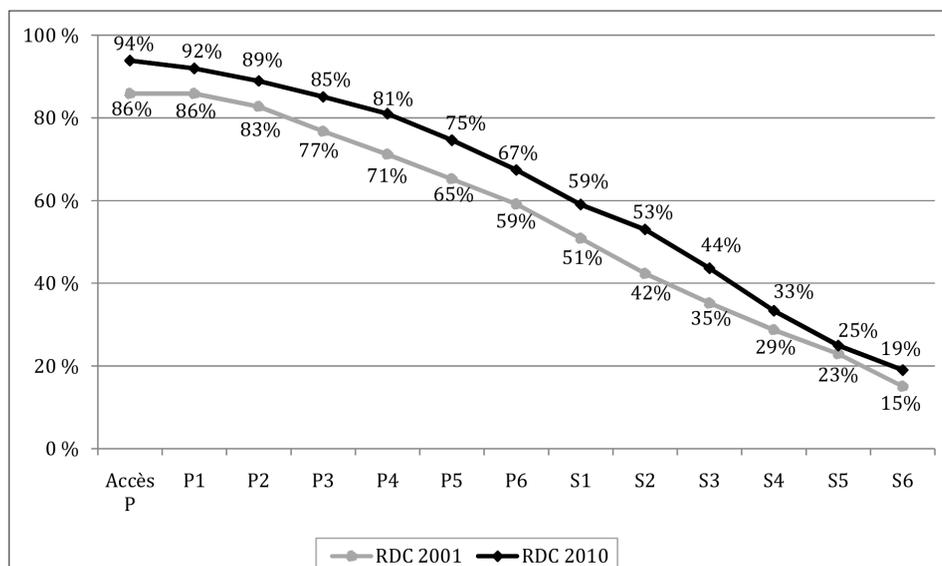
Panel 2012

Toutefois, on ne constate aucune amélioration des indicateurs d'efficacité interne du système. Les entrées tardives et les redoublements en cours de cycle s'allient pour faire perdre aux enfants en moyenne 3,2 années d'études. De même, le taux de déperdition scolaire reste pratiquement inchangé : si presque 94% des enfants d'âge scolaire entrent en 1^{re} année (une hausse de 8%), seuls 67% d'entre eux sont attendus d'atteindre la 6^e année du primaire (avec, ici aussi, une augmentation de 8%⁵). Ces réalités empêchent la RD Congo de pleinement capitaliser les gains importants réalisés dans l'accès en 1^{re} année et de gagner du terrain vers l'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) de référence.

5 Notons que le pourcentage de 59% que nous estimons ici pour 2001 est différent du pourcentage publié dans le rapport de l'enquête *Multiple Indicator Cluster Survey* (MICS 2) (2002, p. 81) à cause d'un rééquilibrage de l'échantillon (voir De Herdt et Alii, 2015, annexe A) et parce que nous calculons ici les profils *probabilistes* et non pas la déperdition réellement observable.

Graphique 1

La déperdition scolaire : Profils probabilistes de scolarisation



Source : Calcul des auteurs à partir des données brutes des enquêtes MICS2 (2001) et MICS4 (2010)

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés selon une méthodologie similaire à celle développée par Marivoet et De Herdt (2017)⁶.

Le même constat vaut pour les disparités de participation à l'école, qui ne montrent aucune amélioration au cours de la dernière décennie. Les disparités économiques, régionales, ethniques et de genre dans la scolarisation des filles et des garçons de la RD Congo restent importantes. Comme elles s'expliquent pour une bonne part par des écarts de revenu, le secteur de l'éducation primaire continuera de reproduire les disparités de participation à l'école aussi longtemps que le financement de l'éducation primaire dépendra des contributions des parents d'élèves.

Enfin, soulignons l'important problème de la qualité de l'éducation. Reconnaisant qu'il est difficile de se prononcer sur l'évolution de la qualité de l'enseignement, le Rapport d'état du système éducatif national⁷ a constaté que de nombreux enfants connaissent des difficultés d'apprentissage.

⁶ *Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous : Rapport final*. Kinshasa, Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité/ UNICEF, 2015.

⁷ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, Rapport d'état du système éducatif national (RESEN) de la RD Congo 2014, UNICEF/UNESCO, Pôle de Dakar, 2017.

2. Les limites de l'offre d'éducation, malgré une forte hausse des dépenses publiques

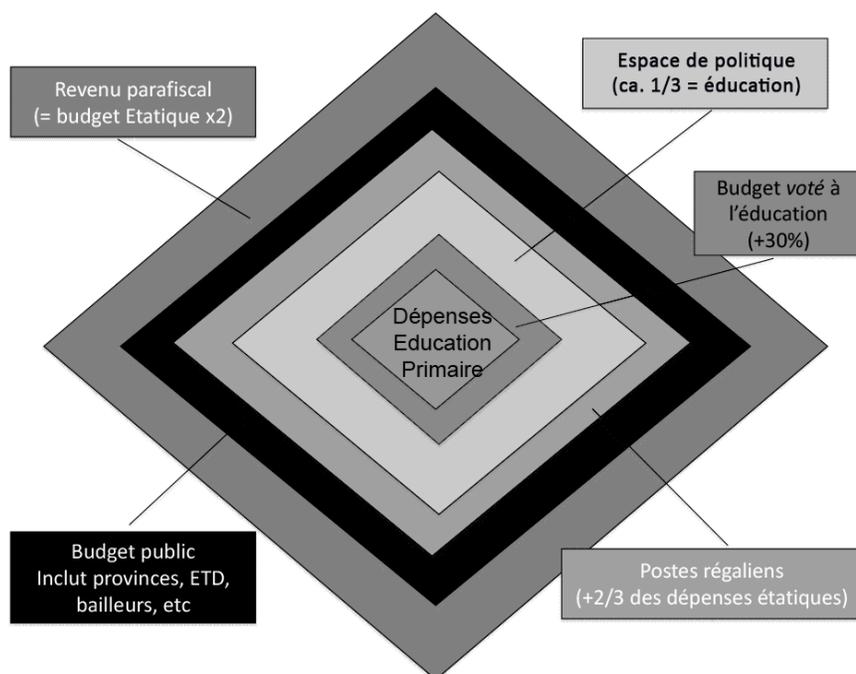
Selon l'analyse du contexte économique, le cadre de reconstruction post-conflit et l'allègement de la dette ont entraîné une hausse importante et systématique du budget de l'État consacré à l'éducation, qui a été multiplié par dix entre 2003 et 2013. Le budget de l'État a lui-même explosé au cours des dernières années : au niveau central, il a augmenté de 10% par an entre 2004 et 2013. Cet essor reflète en partie la croissance économique de 6,5% en moyenne, qui reflète jusqu'à un certain point la croissance démographique, estimée à 3% (Enquête 123)⁸.

Selon l'analyse de l'économie politique du financement de l'éducation, la croissance du budget consacré à l'éducation connaîtra bientôt ses limites. Les postes budgétaires se rapportant à l'éducation font partie de « l'espace de politique » dans le budget, soit l'espace budgétaire qui permet de mener des politiques de développement. L'éducation rivalise avec les ministères de l'Agriculture, de l'Économie et de la Santé pour les fonds résiduels, après avoir financé les postes budgétaires « régaliens » que constituent les institutions politiques et les ministères de la Défense et de l'Intérieur. Notons d'emblée que la place occupée par l'éducation sur la scène politique est déjà très grande ; il serait difficile d'imaginer que le budget de l'éducation puisse augmenter par rapport aux autres postes budgétaires. Enfin, au cours des dernières années, l'espace de politique dans le budget de l'État s'est plutôt stabilisé, tandis que les postes « régaliens » ont consommé la plus grande part de son augmentation depuis 2011.

Le paysage budgétaire du secteur de l'éducation révèle aussi une marge de manœuvre bien plus limitée que ne le suggèrent les chiffres du budget étatique consacré à l'éducation. Ces limites paraissent clairement à la lumière des rapports entre budget et dépenses d'éducation, budget de l'État et budget public dans son ensemble, et enfin, budget public et financement des services publics par le revenu parafiscal.

8 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Enquête Nationale sur la situation des enfants et des femmes MICS2/2001, Volume II Rapport d'analyse*, Kinshasa, UNICEF, 2002.

Graphique 2
Le paysage budgétaire du secteur de l'éducation



Source : élaboration par les auteurs

D'emblée, on remarque un décalage important entre les dépenses effectives en éducation primaire et le budget affecté à l'éducation tel que voté au parlement. Souvent, la mise en œuvre des politiques planifiées est en partie entravée par des « dépenses d'urgence » à destination d'autres postes budgétaires. Précisons toutefois que ce décalage diminue d'année en année. Ensuite, on constate que le budget public est plus large que le budget de l'État central *stricto sensu*, car il inclut les budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD), les budgets des bailleurs de fonds et les investissements des acteurs non étatiques dans le secteur public. Nous disposons d'informations très partielles sur ce budget public non étatique. Le grand problème de cette catégorie est qu'elle est gérée par des acteurs qui agissent de manière quasi autonome et sans perspective d'ensemble.

Enfin viennent les recettes parafiscales, soit les paiements, extorsions et contributions des utilisateurs d'un service aux entités publiques. Les frais scolaires se classent dans cette catégorie. Ils ne sont pas nécessairement illégaux, mais n'apparaissent nulle part dans les comptes publics.

En outre, le ministre de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Initiation à la nouvelle citoyenneté (MEPS-INC) n'a qu'une influence indirecte sur leur destination.

Entre 2005 et 2012, en dépit d'une légère hausse, les frais scolaires par élève n'ont pas beaucoup changé (Enquête 123). En 2012, les parents contribuaient environ 25\$ par élève dans le secteur public et 90\$ par élève dans le secteur privé, soit des augmentations de 6% et 15% respectivement depuis 2005. Entre-temps, le budget de l'État affecté à l'éducation a plus que doublé [données État de Suivi Budgétaire (ESB)], mais si l'on tient compte de la croissance démographique et de la hausse des frais scolaires, la contribution des ménages n'a que peu diminué, passant des trois quarts aux deux tiers du coût total de l'éducation primaire. Pour le seul secteur public, on constate que la contribution des ménages aux frais directs de l'éducation primaire représente encore plus de la moitié (55%) des frais. Le budget de l'État affecté à l'éducation primaire et les frais scolaires payés par les parents ne sont donc nullement des vases communicants.

3. La demande d'éducation stimulée par l'essor du revenu des ménages

La demande d'éducation a été légèrement stimulée par une croissance du revenu des ménages que nous estimons à 0,3% par an entre 2005 et 2012 en moyenne⁹. En même temps, l'inégalité du revenu a augmenté aussi. En d'autres mots, la croissance du revenu a été plus prononcée pour les classes plus aisées – logiquement constituant la demande effective plus importante à l'éducation. Dans ce contexte économiquement moins contraignant, les parents d'élèves des familles plus aisées paient plus volontiers des frais scolaires, pourvu que leurs enfants reçoivent une meilleure éducation ; ce sont là les lois ordinaires de l'offre et de la demande d'un service. Par conséquent, les frais scolaires par élève pris en charge par les parents ont encore légèrement augmenté, malgré les efforts du gouvernement pour les réduire.

Il faut ajouter que cette évolution a lieu sur un fond de distribution très inégale des revenus. Le revenu des ménages joue un rôle déterminant dans la participation à l'école et explique les disparités interrégionales et de genre dans cette participation. Ainsi, en l'absence d'une réelle diminution des frais scolaires, la croissance économique ne fait que reproduire les disparités de participation à l'école.

En outre, comme les frais scolaires pèsent relativement plus sur le revenu des pauvres que sur celui des riches, l'existence de frais scolaires *accentue* encore l'inégalité économique.

⁹ De HERDT et Alii, *Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous : Rapport Final*, Kinshasa Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité/ UNICEF, 2015, p. 36.

4. Marge de manœuvre politique limitée : La redevabilité publique paralysée à cause de l'hybridité du système

Outre les contraintes budgétaires évoquées ci-dessus, la marge de manœuvre politique du ministre de l'Éducation est davantage limitée par l'hybridité d'un système d'éducation à deux niveaux.

Tout d'abord, le secteur est profondément marqué par une cogestion hybride. Ce problème se présente au sein de l'État entre les différents niveaux de gestion (national, provincial, province éducative, sous-division), entre le ministère de l'Éducation et les autres ministères (notamment celui qui administre la paie des enseignants), entre les acteurs étatiques et non étatiques (État vs réseaux gestionnaires des écoles) et entre l'État et les intervenants internationaux. La cogestion ne constitue pas un problème en soi, mais le devient là où la division du travail entre les différents acteurs n'est pas claire. En effet, la gestion adéquate d'une multitude d'acteurs nécessite une connaissance des actions des uns et des autres. Or, en RD Congo, ce n'est pas le cas dans le secteur de l'éducation.

En outre, le secteur est caractérisé par un cofinancement hybride. Cette situation découle en partie de l'opacité de la cogestion hybride : si les actions de différents acteurs ne sont pas transparentes, le financement de ces actions ne le sera pas non plus. Par conséquent, il est impossible d'éviter le double financement de certaines actions ou le sous-financement d'autres éléments, et il y a un risque élevé de fongibilité¹⁰. Enfin, le cofinancement hybride est lié à la combinaison du financement fiscal et du financement parafiscal. Un financement parafiscal en soi ne poserait pas de problème de gestion, pourvu que les différents flux soient bien documentés et qu'il y ait une division du travail claire quant à leur utilisation. Cependant, les revenus parafiscaux ne financent pas seulement les entités d'interface, comme les écoles, mais constituent un flux ascendant parallèle qui arrive jusqu'au niveau national de l'administration publique. *In fine*, il est impossible de savoir à quoi servent ultimement ces flux parafiscaux et d'évaluer comment ils pourraient se substituer à des flux fiscaux en vue d'une meilleure gestion.

L'une des conséquences de la cogestion et du cofinancement hybride est la paralysie de la redevabilité publique, qui se fait sentir dans l'ensemble de ses trois composantes : financière, administrative et politique. Tout d'abord, la redevabilité financière est troublée par les différents flux de financement public, qui semblent gérés de manière presque autonome, et par les flux ascendants, qui ne requièrent en général aucune justification de

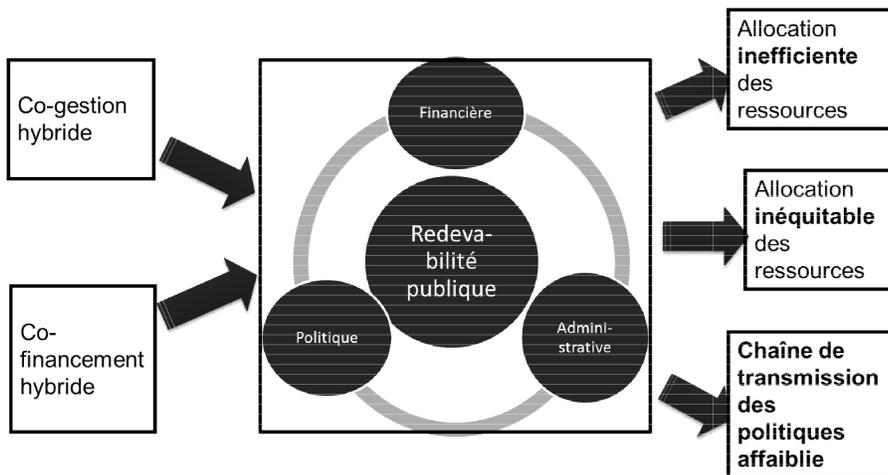
¹⁰ La fongibilité de l'aide est une hypothèse classique qui sous-tend le raisonnement de l'acteur rationnel véhiculé par les théories économiques. Elle postule qu'il est insensé de conditionner les ressources additionnelles apportées par l'aide puisque, de toute façon, celles-ci sont simplement additionnées aux autres ressources, qui sont alors utilisées selon les priorités préétablies des bénéficiaires.

comptabilité pour ce qui est de leur destination ou usage ultime. Ensuite, la redevabilité administrative (soit le contrôle qu'un service exerce sur un autre) est sérieusement compromise en l'absence d'attributions claires et de compétences distinctes entre différentes entités administratives. Cela est particulièrement vrai si les différents services dépendent pour leur survie financière de cotisations gérées par les écoles qu'ils sont censés contrôler. Enfin, l'hybridité du secteur de l'éducation risque de produire une tension entre différents types de redevabilité politique ; les écoles se trouvent coincées entre des logiques marchandes et des politiques locales ou religieuses qui ne correspondent pas nécessairement aux politiques promulguées par le niveau central.

5. Une allocation inefficace et inéquitable des ressources et une chaîne de transmission des politiques affaiblie par les problèmes de redevabilité

La paralysie de la redevabilité publique entraîne à son tour des problèmes d'efficacité et d'équité dans l'allocation des ressources et, en règle générale, diminue la possibilité d'adopter des réformes politiques. Nous passons ici en revue chaque élément de cette problématique.

Graphique 3
Composantes, déterminants et effets de la redevabilité publique



Source : élaboration par les auteurs

5.1. Une allocation inefficace des ressources étatiques

Premièrement, une analyse de l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques révèle un rapport trop élevé entre le nombre d'enseignants

« assis », travaillant à l'administration, et d'enseignants « debout », qui se trouvent à l'école. La moyenne cache par ailleurs des inégalités importantes entre les régions : on constate par exemple un sous-encadrement relatif dans les provinces de l'Est. Ces déséquilibres s'expliquent sans doute par la combinaison des procédures d'enregistrement des nouveaux bureaux administratifs et de mécanisation¹¹ de nouvelles unités qui ne se réfèrent pas à un état des besoins (manque de redevabilité politique).

Deuxièmement, la proportion d'enseignants qui a dépassé l'âge légal du départ à la retraite s'élève à 16% pour les enseignants « debout » et à 22% pour les fonctionnaires de l'éducation. Ces pourcentages révèlent la marge de manœuvre qui pourrait rationaliser la gestion des ressources humaines. Tant et aussi longtemps que la retraite ne restera qu'une possibilité virtuelle, le corps enseignant ne rajeunira pas. Comme ils n'ont pas la possibilité effective de prendre leur retraite, les enseignants restent sur les listes du Service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE).

Une *troisième* source d'inefficience concerne les subventions de fonctionnement versées aux écoles et aux bureaux administratifs. Introduites comme mesure d'accompagnement à la politique de la gratuité de l'éducation primaire, les subventions aux bureaux administratifs ont pour but de compenser le manque à gagner causé par la réduction du financement de structures administratives par les parents d'élèves. Hélas, aucune rationalisation territoriale de ces bureaux n'a été entreprise en fonction d'une carte scolaire et administrative qui définirait les besoins en accompagnement administratif. Ainsi, quand on finance les bureaux administratifs existants, on accepte tout simplement la réalité telle quelle. Or, le nouveau flux de subventions de fonctionnement pourrait inciter les gestionnaires administratifs à se conformer à un système plus adapté aux besoins et à contribuer au rétablissement de la redevabilité financière, administrative et politique.

Quatrièmement, depuis la deuxième moitié des années 1980, une administration locale s'est développée en autonomie partielle par rapport au niveau central et avec un financement parafiscal. C'est surtout le cas des entités administratives qui n'existaient pas avant 1983. En effet, la plupart des entités étatiques financées par les « flux ascendants », c'est-à-dire les contributions des parents, n'existaient pas avant le retrait de l'État de la gestion du secteur à partir de 1983. Ces entités, y compris le SECOPE, ont été, du moins en partie, mises sur pied en fonction de la captation des ressources de ces « flux ascendants ». Créé en 1985, le SECOPE devait éviter aux enseignants les problèmes administratifs qui affectaient toute la fonction publique, alors que le pays traversait une phase d'ajustement structurel. On peut se demander si cette raison d'être reste valable, d'autant

11 Le concept de « mécanisation », bien répandu en RD Congo, dénote l'enregistrement officiel par l'État. Cet enregistrement est un pas important vers le paiement effectif des enseignants.

plus que la base de données de la fonction publique a été recentralisée dans le cadre de la bancarisation.

Cinquièmement, la procédure d'enregistrement d'un nouvel établissement scolaire donne lieu à une catégorie d'écoles particulières dites : agréées, bénéficiant d'une infrastructure redoutable, elles ne sont pas budgétisées et emploient des enseignants non payés par l'État (donc rémunérés par les parents d'élèves). Indicatif d'un manque de redevabilité administrative, ce dédoublement de la procédure date des années 1990, alors que le financement des écoles par l'État faisait largement défaut. De même, la vérification de la viabilité d'une école pendant les « promo-scolaires », autre procédure née après 1983, cherche à harmoniser les intérêts entre différents gestionnaires d'écoles, plutôt qu'à vérifier la viabilité des écoles. Il n'y a donc aucune réflexion sur la nécessité d'implanter une nouvelle école, par exemple en fonction du nombre d'enfants non scolarisés dans une région donnée. Si ce nouveau système d'enregistrement, qui est à mettre sur pied, ne fait que formaliser ces pratiques de crise, l'occasion de rationaliser et simplifier la gestion du secteur sera ratée. Sans une carte scolaire qui reflète les besoins en matière de scolarisation, la redevabilité politique ne sera jamais rétablie.

Sixièmement, des gains d'efficacité peuvent être réalisés dans la gestion des ressources humaines. Tout d'abord, la bancarisation de la paie des enseignants ne favorise pas une gestion des ressources humaines *en fonction des besoins*. Sans doute ce processus a-t-il permis de mieux *harmoniser* les listes de paie des enseignants enregistrés par l'État, d'une part, et des enseignants réellement payés par l'État, au moins là où la bancarisation fonctionne comme il se doit. Il se pourrait pourtant que l'État paie par voie bancaire une pléthore de services administratifs dans une localité et qu'il ne paie même pas la majorité des enseignants qui travaillent effectivement dans une autre. La bancarisation ne remplace ni le recensement des enseignants, ni la définition des besoins en enseignants dans les localités, ni le dédoublement *de facto* de la gestion des ressources humaines entre les réseaux gestionnaires des écoles et ceux de l'État. Celui-ci dispose en effet de toute une administration de contrôle de la paie des enseignants, mais en fin de compte, ce sont les gestionnaires qui déterminent le salaire réellement gagné par l'enseignant et le nombre d'enseignants employés. Comme les trois quarts des frais scolaires servent de complément au salaire des enseignants et à la rémunération de ceux qui ne sont pas payés par l'État, la réforme des ressources humaines est un volet essentiel et prioritaire des politiques de diminution des frais.

5.2. Une allocation inéquitable des ressources étatiques

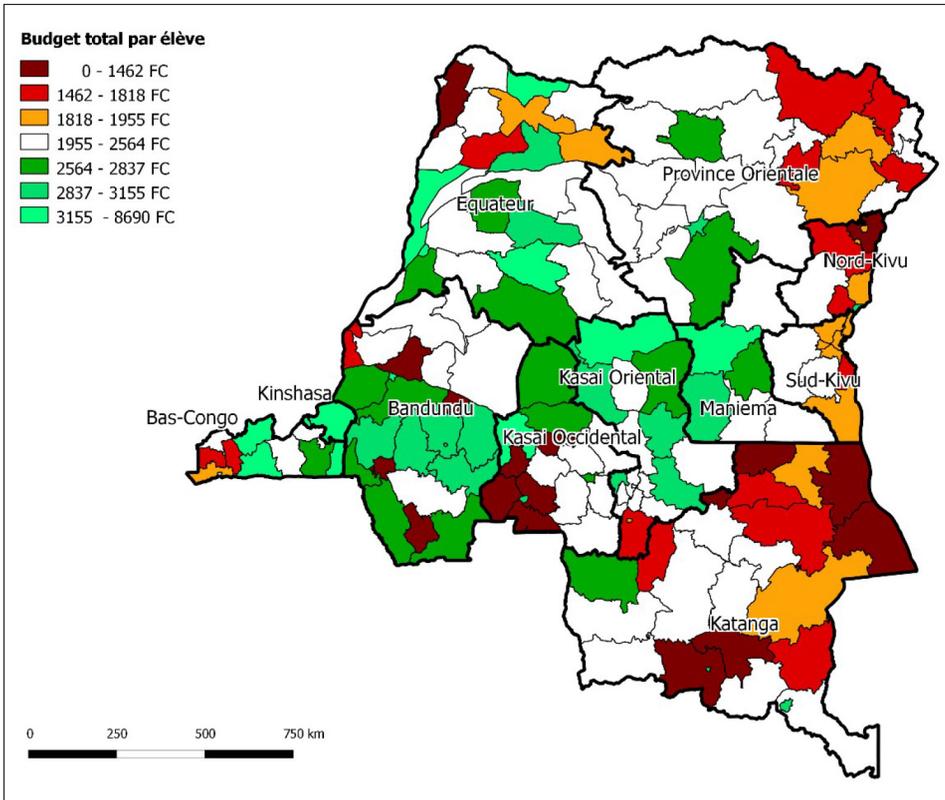
Partant du principe que chaque élève congolais devrait bénéficier du même montant de dépenses publiques, nos résultats confirment l'iniquité observée déjà par d'autres (RD Congo, 2014) et démontrent un

« kinocentrisme » très marqué dans l'allocation des ressources dépensées par élève ou du pourcentage d'enseignants payés par l'État.

La position privilégiée de Kinshasa se vérifie surtout au niveau de la masse salariale destinée à l'administration, dont 22% sont alloués à la capitale, si l'on exclut les services nationaux. Mais ces allocations inégales de ressources vont bien au-delà du « kinocentrisme » et d'un certain biais envers l'administration. En effet, le ratio élèves-maître (REM), si l'on ne tient compte que de l'enseignant payé, s'élève exactement à 40 en moyenne, chiffre de référence en Afrique subsaharienne¹². Le REM varie beaucoup : 26 à Kinshasa, 32 à Bandundu et 52 au Kasai oriental. En soi, et si l'on fait abstraction des enfants non scolarisés, le besoin d'enregistrer de nouveaux enseignants n'est pas criant. Il s'agirait plutôt de redistribuer les enseignants existants.

Carte 2

Disparités dans les dépenses du SECOPE par élève par mois (FC)



Source : données SECOPE

12 Dans ce sens, nous ne pensons pas qu'il sera possible de réaliser de forts gains d'efficacité sur ce point (voir Banque mondiale 2015 pour un point de vue divergent).

Bien que les inégalités entre provinces, divisions et sous-divisions soient importantes, les inégalités les plus fortes s'observent entre les écoles d'une même sous-division.

Enfin, force est de constater qu'aucun niveau politique, que ce soit à l'échelon central, provincial ou local, ne semble formuler de stratégies ou s'outiller pour tenir compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables, comme les enfants vivant dans des zones à forte présence d'activités minières ou de conflits. Dans le cas des zones de conflits, on observe, par exemple, que les instances publiques ne prévoient pas d'exonération ou de réduction des frais de TENAFEP pour les enfants déplacés en zones de guerre.

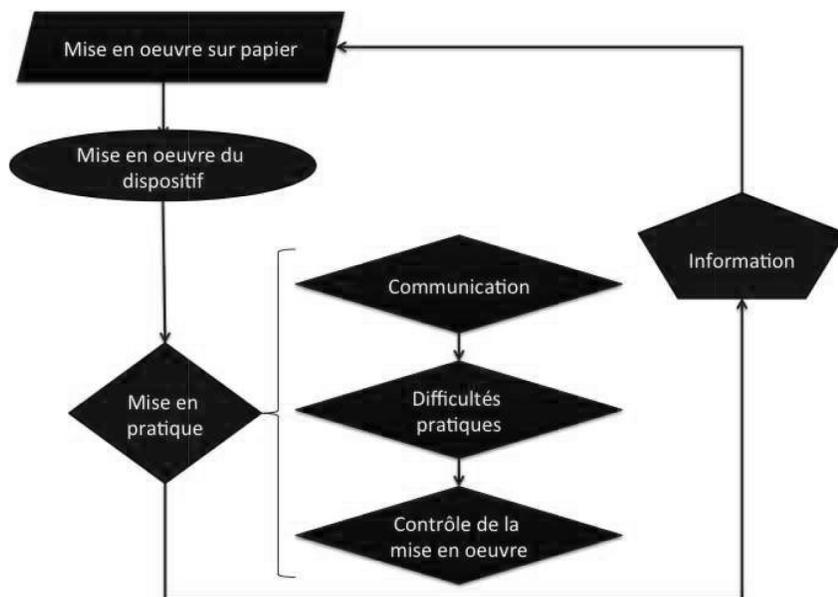
5.3. Une chaîne de transmission des politiques affaiblie

Le caractère hybride du secteur a pour effet de ne plus faire dépendre le succès des réformes de leur seule « mise en œuvre sur papier » et de la « mise en œuvre du dispositif » (budgétisation, protocoles et nouvelles routines administratives, arrêtés ministériels, etc.) au niveau national. Une politique publique risque d'être déviée de ses objectifs premiers à plusieurs maillons de la chaîne de transmission de sa mise en pratique (voir graphique ci-dessous). Signalons notamment les problèmes de communication (interprétations diverses des frais scolaires, en principe gratuits), les difficultés pratiques (absence de banques à l'intérieur du pays) et le difficile contrôle de la mise en pratique sur le terrain (mesures de gratuité). Ensuite, l'information sur les problèmes de mise en œuvre ne percole que difficilement vers le niveau central (problèmes liés à l'introduction de la bancarisation), bien que ce soit un élément crucial dans la réflexion sur des politiques formulées après l'introduction des réformes dans le secteur¹³. Toutes sont jugées indispensables pour qu'une réforme politique atteigne son objectif initial dans un contexte de gouvernance à multiples niveaux.

13 D.L. FIXSEN et Alii, *Implementation research : a synthesis of the literature*. Florida : University of South Florida, 2005.

Graphique 4

La chaîne de transmission des politiques publiques



Source : élaboration propre par les auteurs

6. Recommandations

Quelle conclusion politique peut-on tirer de ces constats ? Tout d'abord, la nécessité de passer d'une politique d'expansion du système d'éducation, qui tente de servir plus d'enfants, à une politique d'intensification du système, qui vise plutôt une meilleure qualité de l'éducation, une efficacité interne accrue et la réduction des disparités de fréquentation de l'école primaire. L'objectif premier de cette étude nous amène à nous focaliser sur trois groupes de recommandations politiques : (A) celles allant au-delà du secteur de l'éducation, mais en affectent la gouvernance ; (B) d'autres visant à améliorer la redevabilité publique du secteur de l'éducation ; et (C) les dernières susceptibles d'augmenter la participation de tous les enfants à l'école primaire.

A. Recommandations allant au-delà du secteur de l'éducation

1. Accroître la part du budget public consacré à l'éducation en prenant comme référence la moyenne en Afrique subsaharienne. Dans le contexte économique mondial, la RD Congo doit poursuivre sa politique d'accumulation du capital scolaire afin de rattraper son retard par rapport à ses voisins. La marche est haute, quand on sait que les dépenses publiques effectives liées à l'éducation

atteignent 1,8% du PIB en RD Congo (chiffres de 2012), tandis que la moyenne en Afrique subsaharienne se situait à 4,7%. Plusieurs leviers pourraient augmenter la part du budget public consacré à l'éducation : une augmentation de l'assiette fiscale et de l'espace de politique dans le budget, et une diminution des dépenses d'urgence, permettront aux dépenses effectives de mieux refléter le budget voté pour le secteur. À court et moyen termes, la gratuité totale de l'éducation reste hors de portée et les parents d'élèves devront continuer de payer une part de son coût. Le respect du droit de l'enfant à l'école primaire passe donc nécessairement par une croissance économique qui profite aux pauvres, d'où l'importance d'une réorientation de la politique économique du gouvernement non seulement afin de remettre l'économie sur un sentier de croissance mais aussi pour réaliser une réduction des inégalités liées aux revenus des ménages.

2. Créer une plate-forme pour toutes les enquêtes socio-économiques menées auprès des ménages, et ainsi augmenter la qualité et l'accessibilité des données qui offrent une perspective plus large et permettent aussi de nourrir les analyses sur la réduction des disparités scolaires et l'augmentation de l'équité. Deux problèmes méritent toutefois une attention particulière. Le premier concerne la volatilité observée dans les bases de sondage des enquêtes (voir annexe A). Par manque de données démographiques élémentaires, la question de la représentativité des enquêtes ne peut être résolue. En attendant un nouveau recensement, il est prudent de tester la solidité des résultats de recherche sur base d'hypothèses alternatives sur la définition de la base de sondage. Le deuxième problème concerne la nécessité de prendre adéquatement en compte la variation inter-temporelle et inter-régionale des prix, lorsque les variables économiques sont incluses dans l'analyse. Ceci importe, non seulement pour bien mesurer certains éléments, comme l'impact de la croissance économique sur la consommation des ménages ou la charge financière de l'éducation dans différentes régions, mais aussi permettre au gouvernement de formuler des politiques plus équitables.

B. Recommandations pour améliorer la redevabilité publique du secteur de l'éducation

1. *Améliorer la redevabilité financière.* Concernant l'information sur le budget et l'allocation des dépenses, le ministère du Budget de la RD Congo a fait un pas important en adoptant le système de la chaîne de dépenses. Cependant, ce dernier devrait être

enrichi ou complété par des bases de données systématiques et instructives sur les budgets d'autres acteurs publics, tant au niveau international que provincial. Avec le nouveau découpage des provinces, cet élément mérite une attention particulière.

Pour maîtriser les ressources parafiscales, comme les frais scolaires, il faudra les budgétiser et les inscrire par service, c'est-à-dire là où ils sont payés, là où ils passent et là où ils sont dépensés. Les frais scolaires sont des revenus parafiscaux qui alimentent le secteur public à divers échelons. Dans le domaine de l'éducation, l'enregistrement des frais scolaires devrait être réalisé d'abord au niveau de l'école, puis par le SECOPE qui assure l'acheminement du MINERVAL jusqu'au Fonds de Promotion de l'Éducation Nationale (FPEN), et finalement par le FPEN même. Cela permettrait de croiser les informations nécessaires et donc d'augmenter la transparence dans la gestion de ces fonds. Il s'agit en effet de ressources publiques qui financent la plus grande part du secteur public de l'éducation. Plus de transparence renforcera la surveillance des entités administratives par les parlementaires et la société civile. Aujourd'hui, on ne peut paradoxalement estimer leur importance qu'en étudiant les budgets privés des ménages.

La création d'un observatoire autonome des frais scolaires constituera un deuxième pas vers la maîtrise de ces ressources. Cet observatoire entrecroisera les données de sources différentes, analysera les déterminants et effets de ces frais sur la scolarité des enfants et contribuera à l'analyse de politiques qui cherchent à les réduire.

2. *Améliorer la redevabilité politique.* Améliorer la redevabilité politique revient à réorienter les politiques en fonction des besoins au lieu d'harmoniser les intérêts des parties prenantes. La qualité de l'information sur laquelle repose l'action politique est un élément constitutif d'une telle réorientation. Maintes informations (si elles existent déjà) sont imprécises ou difficiles à vérifier. Le contexte est caractérisé par un manque chronique d'information fiable, alors qu'il est essentiel d'objectiver le débat sur les politiques à mener. Par exemple, si, en fonction de la source d'information élémentaire, on estime le nombre d'enfants et d'adolescents en dehors de l'école à une fourchette de 3,5 millions à 4,11 millions¹⁴ on a une marge d'imprécision de plus de 10%. Il est clair qu'il faut agir en la matière.

Pour améliorer la gouvernance du secteur de l'éducation, il faut intégrer, uniformiser et consolider les bases de données du comité de suivi de la paie, du SECOPE et du Système d'information et de gestion de l'éducation (SIGE), qui contiennent des informations constitutives et essentielles sur

14 DE HERDT et Alii, *Vers la réalisation du droit à une éducation de qualité pour tous : Rapport Final*. Kinshasa : Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité/UNICEF, 2015, p. 113.

le nombre d'écoles, d'enseignants et d'élèves. Cette information permettra de formuler les politiques en fonction des besoins plutôt que pour satisfaire les différents intérêts.

L'enregistrement de nouveaux établissements scolaires peut être simplifié et orienté en fonction d'une carte scolaire reflétant les besoins de financement, afin d'atteindre l'objectif d'un financement égal par élève ou par enfant scolarisable. L'enregistrement des enseignants par l'État et la gestion des ressources humaines doivent être orientés en fonction d'une évaluation objective des besoins, afin d'approcher partout le REM de référence.

Étant donné la multitude des acteurs du secteur, il est nécessaire de mettre en place un dispositif de surveillance de la transmission et de l'application de nouvelles politiques. Dans un contexte de gouvernance à échelons multiples, chaque réforme politique requiert un cadre de suivi-évaluation qui permet de réfléchir à des politiques « post-adoptives » (après l'introduction des réformes) et d'étudier leurs effets sur des groupes vulnérables spécifiques.

3. *Améliorer la redevabilité administrative.* Nombre d'entités administratives semblent faire le même travail. Par conséquent, l'administration est inefficace (poids élevé des enseignants « assis » par rapport aux enseignants « debout » dans la masse salariale totale), inéquitable (avantages de la capitale et des chefs-lieux provinciaux) et peu effective, étant donné que les liens de redevabilité entre elles sont peu clairs (qui contrôle qui et quoi ?). Il faut rationaliser et adopter une division du travail plus claire et de nouveaux mécanismes de coordination entre les différents intervenants.

Une réorientation des entités administratives en vue d'une gouvernance plus rationnelle s'impose, surtout pour celles qui ont été créées pendant les années 1980 et 1990. À l'époque, l'administration évoluait en fonction de la captation des ressources parafiscales. C'est le cas du SECOPE, au moment de la recentralisation de la base de données de la fonction publique à des fins de bancarisation.

Il importe grandement de clarifier les attributions et de distinguer les compétences entre ministère national et autorités provinciales. La tâche ne sera pas facile, d'autant que, pendant la période de transition, l'éducation est gérée par des services *déconcentrés* à l'échelon des divisions ou provinces éducationnelles, à un niveau plus bas que les provinces.

La procédure d'agrément des nouveaux bureaux et établissements scolaires est à cheval entre l'inspection et le SECOPE. Une simplification du processus s'impose.

La gestion des ressources humaines se trouve à cheval entre les gestionnaires des réseaux et l'État. Il est urgent de clarifier les rôles.

Le nouveau flux de subventions du fonctionnement des bureaux administratifs pourra être orienté de façon à inciter les gestionnaires administratifs à se conformer à une structuration et une division du travail plus claire.

C. Recommandations pour améliorer la participation de tous à l'école primaire

L'amélioration de la fréquentation scolaire des enfants au primaire passe par celle de la qualité de l'enseignement et de l'efficacité interne du système (diminution des redoublements et baisse de l'âge d'entrée à l'école ainsi que des déperditions scolaires).

1. Diminuer les frais scolaires directs est possible en jugulant la demande des contributions faite aux parents par les différentes entités publiques. Étant donné que les frais scolaires semblent constituer un facteur important affectant l'efficacité interne et certaines disparités de participation à l'école, une politique de diminution effective des contributions des parents sera un moyen efficace d'améliorer l'efficacité interne du secteur. Jusqu'ici, on a essayé de contrôler les frais scolaires en jugulant l'offre, soit en leur fixant des limites ou en les qualifiant d'illégaux. En vain ! D'un côté, l'État congolais ne dispose pas, au niveau local, des moyens de veiller au respect de ces mesures, et de l'autre, la simple prohibition de ces frais n'apporte aucune réponse aux problèmes de financement créés par la gratuité, surtout dans les localités et régions qui en ont le plus besoin.

On ne pourra pas juguler la demande de financement des frais scolaires par les parents sans une réforme fondamentale et préalable de la gestion des ressources humaines. Étant donné que les trois quarts des frais scolaires servent à compléter le salaire des enseignants et à rétribuer ceux qui ne sont pas payés par l'État, la réforme des ressources humaines est un volet essentiel de toute politique visant leur diminution. Là où elle a fonctionné, la bancarisation a rendu le paiement des salaires plus prévisible, mais cette mesure doit être complétée par (i) une clarification des rôles entre les gestionnaires des réseaux de gestion des écoles et l'État, (ii) un recensement des enseignants, volet essentiel d'une gestion plus rationnelle des ressources, (iii) une objectivation des besoins en enseignement. Ensuite, il faut résoudre le problème des retraités (ce qui dépasse le cadre du secteur de l'éducation), afin de rajeunir le corps enseignant. Enfin, l'harmonisation des salaires des enseignants et d'autres fonctionnaires publics s'impose pour rendre cette profession plus attractive.

Pour juguler la demande de frais scolaires par les entités administratives, nous pensons plus particulièrement aux recommandations qui mettent l'accent sur une rationalisation des entités ou procédures administratives à l'origine de cette demande (voir recommandations B).

2. Approfondir notre connaissance des déterminants de la qualité de l'enseignement et du phénomène des enfants en dehors de l'école. Ce n'est que depuis peu qu'on se penche sur l'importance et les déterminants de la qualité de l'enseignement et du phénomène des enfants en dehors de l'école.

Conclusion

En conclusion, la réalisation du droit de l'enfant à une éducation de qualité est un défi qui requiert la prise en compte des effets des politiques financières, économiques et sociales sur le fonctionnement du secteur de l'éducation. Ce défi invite à accroître la part du budget public consacrée à l'éducation et à améliorer la redevabilité financière, politique et administrative de l'éducation. Cette triple redevabilité requiert l'engagement de l'ensemble des acteurs publics. Nous espérons également que la poursuite de ce travail aidera à réorienter les politiques d'éducation afin d'exploiter au maximum le potentiel de la jeunesse congolaise qui, en fin de compte, représente le futur du pays. ■

ERRATA

La Rédaction de *Congo-Afrique* s'excuse des erreurs introduites dans l'orthographe du prénom du Cardinal Laurent MONSENGWO (cf. *Congo-Afrique* n° 516, pp. 625-631) et dans celle du prénom de Venant Kapamba-Zay (cf. *Congo-Afrique* n° 516, pp. 508-517).