

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



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

RAPPORT FINAL | OCTOBRE 2015

TOM DE HERDT
WIM MARIVOET
FERDINAND MUHIGIRWA



Ministère du Plan et Suivi de
la Révolution de la Modernité



TABLE DE MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	6
LISTE DES CARTES	7
LISTE DES TABLEAUX	8
LISTE DES GRAPHIQUES	9
AVANT-PROPOS	11
PRÉFACE	13
INTRODUCTION	15
1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE EN PERIODE POST-CONFLIT	21
1.1. COUVERTURE SCOLAIRE : UNE CAPACITE D'ACCUEIL ACCRUE	21
1.2. ACHEVEMENT : UNE MEILLEURE RETENTION, STIMULEE PAR L'ESSOR DES EFFECTIFS, SANS GAINS D'EFFICACITE INTERNE	22
1.3. CAPITAL SCOLAIRE ACCUMULE : UN GAIN D'UNE ANNEE D'ETUDES ENTRE 2005 ET 2012	24
1.4. QUALITE DES APPRENTISSAGES : UNE APPRECIATION LIMITEE PAR L'ABSENCE DE DONNEES COMPARABLES POUR LA DERNIERE DECENNIE	24
1.5. DISPARITES : DES ÉCARTS FILLES-GARÇONS STABLES, PLUS DE VARIANCES ENTRE PROVINCES ET UN FOSSÉ MOINS PROFOND ENTRE RICHES ET PAUVRES	25
1.6. CONCLUSION : AU-DELA DES GAINS D'ACCES, L'ACHEVEMENT, LA QUALITE ET L'EQUITE RESTENT D'IMPORTANTES DEFIS	31
2. ANALYSE DU CONTEXTE ECONOMIQUE SOUS-JACENT A LA RESILIENCE DU SYSTEME EDUCATIF EN RDC	33
2.1. DEMANDE D'EDUCATION STIMULEE PAR LA CROISSANCE DU REVENU DES MENAGES	34
2.2. AUGMENTATION DE L'OFFRE DE SERVICES EDUCATIFS GRACE A L'INVESTISSEMENT COMBINE DE L'ÉTAT ET DES MENAGES	36
2.3. SYSTEME EDUCATIF « A DEUX VITESSES » QUI REPRODUIT LES INEGALITES SOCIALES	41
2.4. CONCLUSION : LE RETOUR SPECTACULAIRE DE L'ÉTAT SUR LA SCENE BUDGETAIRE NATIONALE N'A PAS PU SE SUBSTITUER AUX CONTRIBUTIONS DES MENAGES	43
3. L'ECONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'EDUCATION PRIMAIRE : ORIGINES ET DEFIS D'UNE HYBRIDITE FINANCIERE	47
3.1. MOBILISATION DES RESSOURCES ET ARBITRAGES POUR L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	47



3.2. GOUVERNANCE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RDC : L'HISTOIRE D'UNE HYBRIDITE MULTIPLE	52
3.3. CONCLUSION : L'HYBRIDITÉ DU SYSTÈME DE L'ÉDUCATION PARALYSE LES MÉCANISMES DE REDEVABILITÉ	58
4. ANALYSE DE L'EFFICIENCE ET DE L'EQUITE DE L'EDUCATION PRIMAIRE	61
4.1. ANALYSE DES DISPARITES ENTRE LES PROVINCES	62
4.2. ANALYSE DES DISPARITES A L'INTERIEUR DES PROVINCES : LE CAS DU KATANGA	67
4.3. CONCLUSION : UNE ALLOCATION INEGALE ET INEFFICIENTE DES RESSOURCES	70
5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION : LE CAS DU KATANGA	73
5.1. INTRODUCTION	73
5.2. SÉLECTION DE POLITIQUES PUBLIQUES EN LIEN AVEC LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SCOLAIRE	78
5.3. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'ECONOMIE POLITIQUE LOCALE	81
5.4. CONCLUSION : UN ÉTAT ENTRAVE PAR LUI-MEME	90
6. CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES	93
6.1. CONCLUSIONS GENERALES	93
6.2. RECOMMANDATIONS POLITIQUES	98
BIBLIOGRAPHIE	103
ANNEXES	107
ANNEXE A : CRITIQUES MAJEURES VIS-A-VIS LES ENQUETES AUPRES DES MENAGES EN RDC	107
ANNEXE B : LES DETERMINANTS DE L'EXCLUSION SCOLAIRE AU PRIMAIRE : LES FACTEURS CONTEXTUELS LIES AUX FAMILLES, AUX ENFANTS ET AUX PROVINCES	118
ANNEXE C : METHODOLOGIE ECRIS ET QUESTIONNAIRE POUR LA RECHERCHE AU KATANGA	134
ANNEXE D : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES A KINSHASA	140

LISTE DES ACRONYMES

ACB	Association congolaise des banques
ACLED	Armed Conflict Location & Event Data project
BCC	Banque centrale du Congo
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CfBT	Centre for British Teachers
CM	Chef du ménage
CTB	Coopération technique belge
DGDA	Direction générale des Douanes et Accises
EADE	Enfants et adolescents en dehors de l'école
ECRIS	Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques
EDS	Enquête démographique et de santé
EGMA	Early Grade Mathematics Assessment
EGRA	Early Grade Reading Assessment
EPSP	Enseignement primaire, secondaire et professionnel
EPS-INC	Enseignement primaire, secondaire et initiation à la nouvelle citoyenneté
ESB	État de suivi budgétaire
ESDD	Enquête de suivi des dépenses publiques à destination
EXETAT	Examen d'État
FAP	Frais d'appoint
FC	Franc congolais
FIP	Frais d'intervention ponctuelle
FPEN	Fonds de promotion de l'Éducation nationale
IPIS	International Peace Information Service
IRC	International Rescue Committee
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
MEPSP	Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel
MEPS-INC	Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et Initiation à la nouvelle citoyenneté
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MPSRM	Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité
ONG	Organisation non gouvernementale
PARSE	Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN



PEG	Programme économique du gouvernement
PER	Public Expenditure Review
PETS	Public Expenditure Tracking Survey
PIB	Produit intérieur brut
PIE	Plan intérimaire de l'éducation
PPAR	Parité de pouvoir d'achat régional
PROVED	Provinces éducationnelles
PRS	Pensions et rentes de survie
RDC	République démocratique du Congo
REM	Ratio élèves-maître
RESEN	Rapport d'État du Système éducatif national
SECOPE	Service de contrôle et de la paie des enseignants
SERNIE	Service national d'identification des élèves
SIGE	Système d'information et de gestion de l'éducation
S/PROVED	Sous-provinces éducationnelles
TBS	Taux brut de scolarisation
TENAFEP	Test national de la fin des études primaires
WDI	Indicateurs du développement dans le monde

LISTE DES CARTES

Carte 1.1	Évolution du taux net de scolarisation, nouvelles provinces (2005 et 2012)	28
Carte 1.2	Évolution du nombre d'années d'études achevées, nouvelles provinces (2005-2012)	28
Carte 4.1	Disparités dans les dépenses du SECOPE par élève entre sous-divisions	64
Carte 5.1	Les trois sites de recherche au Katanga	75
Carte 5.2	La couverture de la politique de bancarisation de la paie des enseignants.	88

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 Évolution des effectifs inscrits à l'école primaire, par régime de gestion	21
Tableau 1.2 Évolution de la participation des enfants (6 à 17 ans) à l'école	22
Tableau 2.1 Évolution de la consommation par jour et par équivalent adulte entre 2005 et 2012 (en FC 2012 PPAR)	35
Tableau 2.2 Différentes sources d'estimation des frais scolaires directs (2012-2014)	38
Tableau 2.3 Évolution du taux net de scolarisation et des frais scolaires au primaire public par province entre 2005 et 2012	39
Tableau 2.4 Évolution des frais scolaires et de leur importance par rapport au financement public	40
Tableau 3.1 Évolution du nombre d'enseignants et de leur salaire officiel, 1982-2008	53
Tableau 3.2 La clé de répartition des « frais de fonctionnement » pour les écoles conventionnées, Province de l'Équateur, 2008-2009 (en FC)	54
Tableau 4.1 Dépenses du SECOPE, par province et par type de dépense, août 2014	63
Tableau 4.2 Quelques caractéristiques des enseignants de l'école primaire publique, ventilation par province	67
Tableau 4.3 Répartition des enseignants de l'école primaire publique, par sous-division, province du Katanga	69
Tableau 5.1 Quelques caractéristiques des zones rurales, urbaines, conflictuelles et minières dans l'ancienne province du Katanga	75
Tableau 5.2 Indicateurs de scolarité et de qualité des salles de classes dans les zones rurales, urbaines et les zones de conflit dans l'ancienne province du Katanga	77
Tableau 5.3 Facteurs d'exclusion et réponses politiques	78
Tableau 5.4 La politique de la gratuité de l'enseignement primaire : Politique du gouvernement central	79
Tableau 5.5 La politique d'implantation, de mécanisation et de budgétisation des établissements scolaires	80
Tableau 5.6 La politique de la bancarisation de la paie des enseignants	81
Tableau 5.7 L'économie politique locale des politiques publiques éducatives	82



LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.1 Profils de scolarisation probabilistes	23
Graphique 1.2 Statut scolaire des élèves âgés de 5 à 17 ans	23
Graphique 1.3 Évolution du nombre d'années d'études complétées par la cohorte des 17 à 27 ans	24
Graphique 1.4 Profils de scolarisation probabilistes (garçons vs filles)	26
Graphique 1.5 Statut scolaire des élèves âgés de 5 à 17 ans (garçons vs filles)	26
Graphique 1.6 Évolution du taux net de fréquentation scolaire au primaire [6 à 11 ans]	29
Graphique 1.7 Exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans par sexe et selon les niveaux d'instruction du chef du ménage et de sa conjointe	30
Graphique 2.1 Évolution de la croissance économique et du budget de l'État en RDC, 2002-2013	34
Graphique 2.2 Évolution de la consommation par jour et par équivalent adulte par décile entre 2005 et 2012	36
Graphique 2.3 Évolution du budget de l'Éducation (MEPS-INC), 2003-2014 (en dollars constants)	37
Graphique 2.4 Répartition actuelle du poids du financement de l'éducation primaire publique	41
Graphique 2.5 Évolution de la charge des frais scolaires pour l'éducation primaire publique par décile de consommation (2005-2012)	42
Graphique 2.6 Évolution de la charge des frais scolaires dans le budget des ménages (2005-2012)	43
Graphique 3.1 Évolution et composition des dépenses exécutées et de l'espace de politique en faveur du développement (RDC 2003-2013)	48
Graphique 4.1 Budget public annuel, par élève au primaire public et par enfant scolarisable (2014)	65
Graphique 4.2 La distribution inégale des ressources publiques pour l'enseignement primaire en RDC et au Katanga (coefficient de Theil)	68

lundi, le 16/9/2013

français - lecture
la voyelle a





AVANT-PROPOS

La réalisation de l'analyse roulante de la situation des enfants et des femmes en République Démocratique du Congo procède des piliers du DSCR 2 et du Programme du Gouvernement 2012-2016. C'est une activité importante inscrite dans la feuille de route du Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité et dont les recommandations étaient attendues par divers utilisateurs pour éclairer leur planification.

La République Démocratique du Congo a ratifié en 1990 la Convention Relative aux Droits de l'Enfant (CDE) et s'est engagée dans un accord de partenariat avec l'UNICEF, en mettant en place le Programme pluriannuel conjoint RDC-UNICEF.

L'actuel programme pays RDC-UNICEF pour la période 2013-2017 a inscrit une série d'analyses continues de la situation des enfants et des femmes (SITAN) en RDC autour d'un fil conducteur « **Investir dans les enfants, c'est bâtir le Congo** ». Les Rolling SITAN 2013-2016, en cohérence avec la Stratégie Nationale de Développement des Statistiques, analyseront les progrès obtenus ainsi que les défis pour mieux investir dans les enfants.

Cette première Analyse roulante de la situation des enfants et des femmes en RDC, centrée sur l'Éducation, est un complément aux analyses disponibles dans le secteur, particulièrement, le Rapport d'Etat du Système Educatif de la RDC (RESEN) Elle offre une opportunité de capitaliser également des acquis des enquêtes nationales telle que l'EDS 2013/14 et l'enquête 1-2-3.

Le lancement du rapport de la SITAN pour le secteur de l'éducation vient à point nommé car elle représente un input de qualité au processus de réforme de l'éducation primaire, particulièrement en ce moment où l'élaboration de la Stratégie Sectorielle de l'Éducation et de la Formation (SSEF) a atteint sa vitesse de croisière. C'est déjà un premier pas dans la quête des informations indispensables qui éclaireront le suivi-évaluation de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Les recommandations formulées dans le rapport sont extrêmement variées et pertinentes non seulement pour l'éducation mais peuvent aussi bénéficier les autres secteurs sociaux. D'où l'importance de les compléter avec les analyses de la situation à venir.

Cette première SITAN, fruit de la collaboration entre la RDC et l'UNICEF, témoigne la détermination du Gouvernement de fournir des informations actualisées pour une réponse efficace aux besoins du couple mère-enfant en RDC et susceptibles de renseigner sa politique de développement.

Aussi, le Gouvernement de la République, à travers le Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité, se félicite du partenariat avec l'UNICEF et s'engage, sans coup férir, à poursuivre et à renforcer ses actions pour la cause des enfants et des femmes dans le monde et particulièrement ceux de la RDC. C'est ici l'occasion de féliciter l'équipe des consultants pour la qualité du travail abattu et de remercier tous ceux qui ont contribué à la réalisation de la SITAN.

Georges WEMBI LOAMBO
Ministre du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité





PRÉFACE

Il y a 25 ans, le 20 novembre 1989, la communauté internationale reconnaissait explicitement les enfants comme des êtres à part entière, porteurs de droits sociaux, économiques, civils, culturels et politiques – des droits fondamentaux, obligatoires et non négociables.

En adoptant à l'unanimité la Convention relative aux droits de l'Enfant, la communauté internationale reconnaissait le droit des enfants à l'éducation.

En ratifiant la Convention le 27 sept 1990, soit moins d'un an après son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, la République démocratique du Congo (RDC) s'engageait à assurer aux enfants l'exercice de ce droit, progressivement et sur la base de l'égalité des chances.

Vingt-cinq ans plus tard, il semble particulièrement indiqué d'apprécier la réalité de cette promesse faite par la RDC à ses enfants.

L'UNICEF est particulièrement reconnaissant au gouvernement de la RDC d'avoir compris l'importance de l'éducation et d'avoir engagé des réformes courageuses bénéficiant d'une part croissante du budget de l'Etat et soutenues par les partenaires techniques et financiers.

Comme le souligne le rapport, des progrès très réels ont été accomplis, particulièrement dans le domaine de la scolarisation et de la réduction des écarts entre filles et garçons. Mais de nombreux défis subsistent afin de permettre à chaque enfant, tout particulièrement ceux appartenant aux communautés les plus pauvres et vulnérables, de compléter le cycle scolaire et de bénéficier d'un enseignement de qualité.

Le succès d'un système éducatif ne dépend pas seulement de sa capacité à scolariser les enfants et de leur apporter un enseignement de qualité. Il dépend également de la capacité des enfants à assimiler pleinement l'enseignement qui leur est fourni.

L'attention apportée à l'enfant pendant la période préscolaire, lorsque le cerveau se développe à son rythme le plus rapide, influence le développement cognitif, émotionnel et social de l'enfant et donc sa capacité d'apprentissage et son succès scolaire futur. Dans un environnement pauvre, malnutrition, infections et manque de stimulation vont se combiner pour constituer un cocktail toxique pour la capacité d'apprentissage de l'enfant.

C'est pourquoi les programmes de développement de la petite enfance constituent le terreau dans lequel le savoir, transmis par l'enseignant, va pouvoir germer et se développer tout au long du cycle scolaire.

Ce rapport se veut analytique et utile non seulement pour le Ministère de l'Education Primaire, Secondaire et d'Initiation à la Nouvelle Citoyenneté et les autres ministères concernés par la question éducative, mais aussi pour l'ensemble des acteurs de l'éducation en RDC, enseignants, parlementaires, société civile, associations de parents d'élèves, partenaires techniques et financiers, organisations non gouvernementales, centres universitaires et de recherche, et media.

Nous espérons donc que les analyses et, en particulier, les recommandations seront une contribution utile au développement des politiques éducatives en RDC.

L'éducation reste la meilleure arme pour vaincre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, accélérer le développement économique, réduire les divisions sociales et promouvoir la tolérance.

Les enfants ont acquis le droit à l'éducation. Nous leur avons promis de le réaliser. Nous ne pouvons les décevoir...pour leur avenir et celui de la société congolaise dans son ensemble.

Pascal Villeneuve
Représentant de l'UNICEF





INTRODUCTION

L'analyse de la situation des femmes et des enfants (SITAN) en République démocratique du Congo (RDC) s'étend sur la période 2014-2016 et vise à documenter les progrès obtenus et les défis à relever dans ce domaine.

Dans son premier cycle, la SITAN (2015) s'emploie à analyser le secteur de l'éducation primaire en RDC. Les deux autres études programmées s'attacheront à analyser des autres secteurs sociaux. Les trois études SITAN incluront chaque fois une analyse de la situation macro-institutionnelle du pays.

Compte tenu de son accent sur l'éducation primaire, cette première étude va largement se concentrer sur la situation des enfants. La question du genre bénéficiera toutefois d'une attention particulière en tant que thème transversal, et notamment comme facteur important des disparités qui caractérisent les indicateurs de scolarisation et de réussite scolaire.

Le travail est organisé autour d'un cadre intégré d'analyse, qui se penche d'abord sur les dynamiques au sein du secteur de l'éducation. La figure ci-dessous décrit la structure générale du rapport SITAN 2015¹.

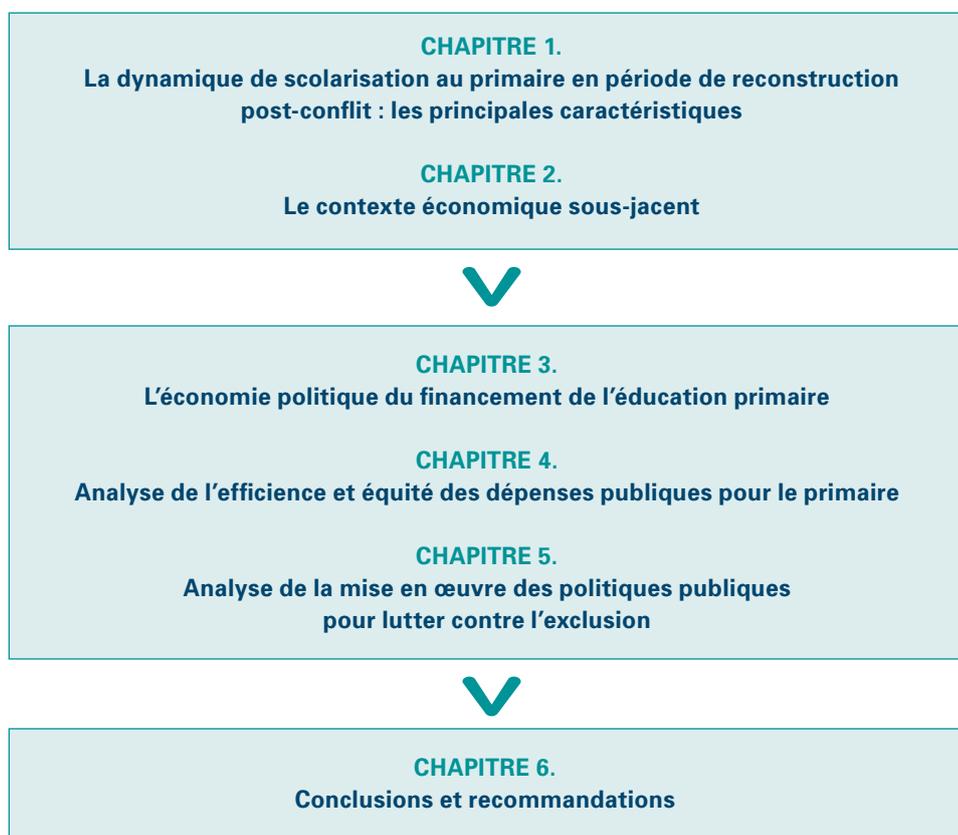
Dans un premier temps, nous revenons sur quelques caractéristiques du système d'éducation de la RDC, notamment l'ampleur de la croissance des effectifs scolarisés au cycle primaire, le taux d'achèvement et l'accumulation du capital éducatif, signes d'une participation accrue à l'école, et sur les indicateurs des disparités d'accès à l'école (chapitre 1). Ces données forment le point de départ du présent rapport, dans la mesure où les analyses qui suivent visent à en identifier les éléments d'interprétation principaux. Le chapitre 2 poursuit la description des dynamiques que l'on trouve du côté de la demande et de l'offre d'éducation.

Le message essentiel du chapitre 2 est que l'État est revenu avec force sur la scène depuis 2000, mais qu'il n'a pas pu se substituer aux parents quant au financement de l'école. Le rôle important que les parents jouent dans le financement du système augmente le risque que le système éducatif reproduise les inégalités existantes. L'État devrait donc orienter ses actions en fonction de cet objectif : réduire les disparités dans la participation à l'école.

Pour réaliser cet objectif, un élément s'impose, aujourd'hui et demain : la diminution des contributions des parents à l'éducation. L'argument principal du chapitre 3 est que cet objectif n'est pas en premier lieu une question budgétaire. Tout d'abord, étant donné les déterminants de l'espace de politique (section 3.1), nous ne pouvons espérer que l'État se substitue purement et simplement aux contributions des parents dans un proche avenir. Une analyse historique des frais scolaires payés par les parents (section 3.2) indique qu'il faut plutôt chercher dans la direction d'une restructuration de l'administration de l'enseignement en fonction d'une capacité d'agir plus effective et équitable.

¹ Cette structure reflète le plan de recherche approuvé par le comité de pilotage lors de la présentation du rapport de démarrage le 11 septembre 2014.

Présentation d'ensemble ou cadre analytique



Dans le chapitre 4, nous étudions le budget de l'administration de l'éducation, en nous concentrant sur la présence inégale de l'État dans le secteur. Ce diagnostic devrait être approfondi lors de recherches futures, mais déjà, à partir de quelques données que nous avons pu étudier dans le cadre de ce travail, nous pouvons conclure qu'il y a bon nombre d'opportunités pour rendre le fonctionnement de l'État plus équitable et plus efficient. Le problème de l'équité se pose d'ailleurs aux différents échelons, et nous pensons que chaque niveau de gouvernance a potentiellement un rôle à jouer.

Le chapitre 5 propose une analyse de trois politiques publiques emblématiques du secteur de l'éducation. Sachant que l'État en RDC est lui-même en pleine transformation ou reconstitution, la mise en place des politiques publiques constitue en soi un immense défi – c'est comme si on réparait un navire en pleine mer (De Herdt & Poncelet 2010). Plus particulièrement, nous analysons la chaîne de transmission de ces politiques du niveau national jusqu'au dernier échelon, à savoir celui du bénéficiaire ultime : l'enfant.

Le chapitre 6 de l'étude tire les conclusions des analyses précédentes et il termine en formulant des recommandations politiques.

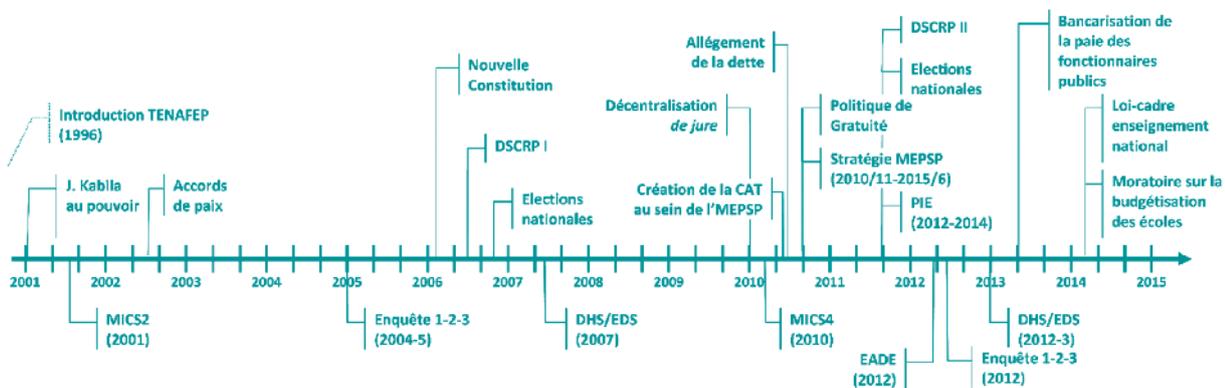
Complémentarité entre l'étude SITAN-Éducation et le diagnostic sectoriel RESEN-RDC 2014

Pendant la dernière décennie, le système éducatif congolais a joui d'une attention particulière de la part des décideurs politiques, ainsi que d'une intensification des données (numériques) collectées. La figure ci-dessous



présente la chronologie des grands jalons qui ont marqué le domaine, sur le plan des décisions politiques (au-dessus de la ligne), d'une part, et des initiatives visant la réduction des écarts d'information touchant le secteur de l'éducation (au-dessous de la ligne), d'autre part. Plusieurs de ces initiatives pour augmenter et améliorer la base d'information du secteur d'éducation n'ont souvent été que des exercices isolés avec des objectifs et méthodologies bien déterminés, si bien qu'elles ne fournissaient qu'un aperçu incomplet d'une réalité souvent plus complexe. Le deuxième Rapport d'État du système éducatif national de la RDC (RESEN-RDC 2014) représente une première étape essentielle en vue du croisement et de l'intégration de plusieurs sources d'information distinctes.

Chronologie des initiatives et sources d'information concernant l'éducation primaire en RDC (2001-2015)



Par la présente étude, nous voulons d'abord nous aligner sur le travail du RESEN-RDC pour ensuite intégrer et consolider davantage la base de nos connaissances actuelles sur le système éducatif en RDC. Notre objectif est d'assurer une complémentarité avec le RESEN-RDC, en y ajoutant, dans la mesure du possible, les quatre éléments importants suivants :

- **Un accent sur la dimension temporelle** : L'étude SITAN s'intéresse davantage aux dynamiques du secteur de l'éducation et à ses facteurs explicatifs qu'à l'élaboration d'un diagnostic de la situation, en premier lieu en comparant la RDC avec d'autres pays de l'Afrique subsaharienne. Bien que le RESEN-RDC incorpore lui aussi une dimension temporelle, le fil rouge du SITAN est plutôt de prendre les évolutions dans le temps comme une indication des changements possibles. Nous mettons l'accent sur les changements en cours plutôt que sur les objectifs à atteindre.
- **Un accent sur la dimension spatiale infranationale** : Le RESEN-RDC dresse un diagnostic du pays, qui comprend souvent une mise en perspective des résultats avec ceux obtenus par des pays en voie de développement comparables, mais il ne s'attarde pas aux différences interrégionales, souvent faute de données comparatives fiables. Toutefois, il est important de prendre en considération la diversité des territoires en RDC, compte tenu de la taille du pays et des différences de rendement enregistrées entre les régions. Dans la mesure où l'étude SITAN s'appuie sur des recherches à la fois à l'échelon national et au Katanga, elle permet de mettre en perspective et d'analyser la distance entre le niveau national et les réalités vécues dans les provinces et les localités.

- **La mobilisation et l'exploitation d'informations et de sources de données supplémentaires** qui n'étaient pas accessibles au moment de la finalisation du RESEN-RDC. Il s'agit tout d'abord de la deuxième enquête sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages, dite « Enquête 123 », menée au niveau national en 2012-2013, dont nous avons pu exploiter une large partie de la base de données². Il s'agit ensuite de la base de données du SECOPE, qui a été fournie directement par cette entité administrative pour les mois de juillet et d'août. Enfin, nous mentionnons le travail qualitatif de terrain réalisé au Katanga, qui nous permet de développer une approche analytique par le bas et de mettre davantage l'accent sur quelques groupes vulnérables spécifiques, comme ceux habitant les zones minières ou les zones de conflit.
- **La recherche des interactions entre les politiques publiques d'éducation et les résultats en termes de scolarisation.** Tandis que le RESEN-RDC représente un effort considérable pour dresser un diagnostic du secteur de l'éducation à un instant donné, l'étude SITAN cherche à faire un pas de plus, en remettant en **question le lien avec les politiques menées** ces derniers temps et en **explorant des politiques alternatives** potentielles à mener dans un proche avenir.

La mitigation des risques statistiques

Enfin, il est important de signaler qu'une analyse de la situation des femmes et des enfants en RDC ne peut ignorer ce qu'on appelle depuis peu la « tragédie statistique africaine » (Devarajan 2013), à savoir l'absence d'informations fiables publiquement accessibles. Il faut bien être conscient que tout type de donnée qu'on utilise dans les analyses de politiques – et l'étude SITAN ne fait pas exception – est lui-même généré, puis communiqué d'une façon particulière. Une information de bonne qualité présuppose des services statistiques performants et une communauté scientifique dynamique, au sein de laquelle on mène des débats non seulement autour des politiques publiques, mais également autour des données et des bases d'information elles-mêmes. L'hypothèse voulant que les services statistiques et la communauté scientifique aient été épargnés durant les crises économiques, politiques et sociales qu'a vécues la RDC ces dernières décennies est par trop irréaliste.

Dans ce qui suit, nous essayons de prendre cet élément en compte de quatre manières. Tout d'abord, nous tenterons, là où c'est possible, de trianguler les différentes sources de données ou de méthodes de collecte de données afin d'obtenir un intervalle de confiance dans lequel inscrire nos résultats. Ensuite, là où une information clé est manquante, nous formulerons une hypothèse afin de combler ce vide. Souvent, nous adopterons l'hypothèse la plus « conservatrice ». Et là où nous ne pouvons vérifier ou confirmer une information, nous émettrons des réserves sur les résultats énoncés, renvoyant leur vérification à une date ultérieure, lorsque la disponibilité de nouvelles données le permettra. Enfin, pour les analyses faites à partir des enquêtes auprès des ménages, quelques ajustements statistiques ont été effectués sur les données brutes pour stabiliser la base de sondage et corriger le budget des ménages par rapport aux prix très volatils dans le temps et l'espace. L'annexe A propose une discussion visuelle de ces deux problèmes.

La mobilisation, l'exploitation et les stratégies de mitigation des risques statistiques opérées par l'étude SITAN permettent en contrepartie d'identifier les écarts de connaissance à combler. Les perspectives de collecte de données et de recherche recensées par l'étude SITAN seront intégrées au dernier chapitre contenant les recommandations de politiques à mener. En effet, à la complexité du secteur de l'éducation en RDC, vu la taille du pays et la multiplicité des acteurs, devrait répondre une sophistication du système de suivi-évaluation des politiques publiques et donc de collecte de données concernant le secteur et ses acteurs.

² Les données de l'Enquête 123 ont été mises à notre disposition par l'entremise de l'Ambassade de Belgique.







1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE EN PÉRIODE POST-CONFLIT

Dans ce chapitre, nous présentons les principales caractéristiques des dynamiques de scolarisation au primaire entre 2000 et 2014. Nous reviendrons sur l'ampleur de la croissance des effectifs scolarisés dans ce cycle et discuterons ses implications sur la qualité des apprentissages et sur l'équité. Ces éléments constituent le point de départ de l'étude, dans la mesure où nos analyses chercheront à identifier les facteurs explicatifs potentiels. À la recherche d'une réponse, deux analyses se succèdent. La première s'intéresse l'évolution du revenu des ménages en tant que principal facteur de stimulation de la demande d'éducation (section 2.1). La seconde se penche sur les sources de financement qui ont permis une augmentation de l'offre des services éducatifs (section 2.2).

1.1. Couverture scolaire : Une capacité d'accueil accrue

Depuis 2000, la participation des enfants à l'école a augmenté de manière considérable en RDC.

Des effectifs scolaires qui ont doublé en dix ans

Commençons par les données administratives sur l'inscription, la fréquentation, l'achèvement et la certification à la fin de l'école primaire. En nous basant sur ces données, nous pouvons observer un progrès considérable. Entre les années scolaires 2001-2002 et 2012-2013, le nombre d'élèves inscrits au primaire a plus que doublé, passant de 5,47 millions à **12,60 millions d'élèves**. Cet essor représente une croissance annuelle moyenne de 7,9 %, bien au-delà de la croissance démographique estimée à 3 % (voir tableau 1.1). L'expansion de la couverture du système éducatif au primaire est également confirmée par le calcul du taux brut de scolarisation (TBS), qui met en perspective les effectifs scolarisés et la population d'âge scolarisable au primaire : le **TBS** aurait augmenté de 62 % à **110 %**³ sur la même période (RESEN-RDC 2014, chapitre 2).

TABLEAU 1.1 Évolution des effectifs inscrits à l'école primaire, par régime de gestion

	Régime de gestion			Totaux	Croissance moyenne annuelle	
	Officiel	Conventionné	Privé			
1986-1987	16,5 %	79,7 %	3,8 %	4 156 032		
2001-2012	15,2 %	73,7 %	11,1 %	5 470 977	1,85 %	(1986-2001)
2006-2007	15,3 %	73,6 %	11,2 %	8 839 888	10,07 %	(2001-2006)
2007-2008	16,2 %	73,8 %	10,0 %	9 973 365	12,82 %	(2006-2007)
2008-2009	17,5 %	71,6 %	11,0 %	10 244 086	2,71 %	(2007-2008)
2009-2010	16,8 %	71,8 %	11,4 %	10 572 422	3,21 %	(2008-2009)
2010-2011	17,5 %	70,8 %	11,7 %	11 082 501	4,82 %	(2009-2010)
2011-2012	17,4 %	71,9 %	10,7 %	11 949 784	7,83 %	(2010-2011)
2012-2013	17,4 %	71,4 %	11,2 %	12 600 876	5,45 %	(2011-2012) 7,8 % (2001-2012)

Source : Compilation sur la base des données de la Banque mondiale (2005, p. 50) et des annuaires statistiques du Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (éditions 2006-2007-2012-2013).

³ Un taux supérieur à 100 % s'explique, pour la RDC, par l'inscriptions d'enfants en bas âge (5 ans) et d'enfants plus âgés (12, 13 et 14 ans) que la tranche d'âge considérée pour le primaire (6 à 11 ans). En outre, il y a imprécision des données démographiques utilisées pour calculer ce taux.

1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE

Cette tendance positive se dégage également dans le nombre de certificats de fin d'études primaires octroyés, qui a fortement augmenté, passant de 541 931 à 944 029 entre 2005 et 2013 (TENAFEP 2006 et 2014).

Un recul (de 40 % en 2005 à 25 % en 2012) du nombre d'enfants et d'adolescents en dehors de l'école dans la population scolarisable (6 à 17 ans)

Le tableau 1.2 présente le taux net de fréquentation scolaire⁴, qui distingue les enfants n'ayant jamais été à l'école et ceux qui ont abandonné leurs études.

TABLEAU 1.2 Évolution de la participation des enfants (6 à 17 ans) à l'école

	Garçons		Filles		Total	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012
Taux net de fréquentation scolaire	64 %	77 %	57 %	72 %	61 %	75 %
Taux d'abandon	12 %	7 %	14 %	8 %	13 %	8 %
Taux de non-fréquentation scolaire	24 %	16 %	29 %	19 %	27 %	18 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'Enquête 123 (2005 et 2012).

Pour le groupe d'âge 6 à 17 ans, le taux net de fréquentation scolaire a augmenté de 14 % (15 % pour les filles). Par ailleurs, le taux d'abandons a diminué de 5 % (6 % pour les filles), et le pourcentage d'enfants qui n'ont jamais fréquenté l'école a diminué de 9 % (10 % pour les filles). Selon ces chiffres, environ 25 % des enfants de la tranche d'âge allant de 6 à 17 ans sont encore en dehors de l'école en 2012, mais ce pourcentage s'élevait à presque 40 % en 2005.

On constate donc une évolution significative de la scolarisation qui, sur le chemin des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), place la RDC sur la bonne voie.

1.2. Achèvement : Une meilleure rétention, stimulée par l'essor des effectifs, sans gains d'efficacité interne

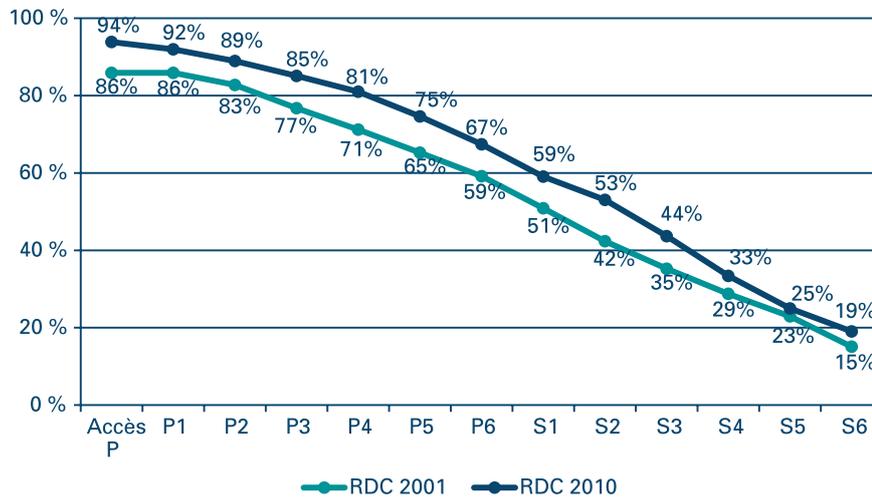
Une déperdition scolaire pratiquement inchangée

La probabilité qu'un élève termine le cycle primaire a sensiblement augmenté (de 8 % en moyenne) pour plusieurs années scolaires considérées. Ce bon résultat semble cependant dû à une augmentation de l'accès initial des élèves à l'école, quel que soit leur âge. En effet, le taux de déperdition est resté pratiquement inchangé sur l'ensemble du parcours scolaire et s'est même légèrement détérioré vers la fin des études secondaires.

⁴ Ou taux net de scolarisation.



GRAPHIQUE 1.1 Profils de scolarisation probabilistes



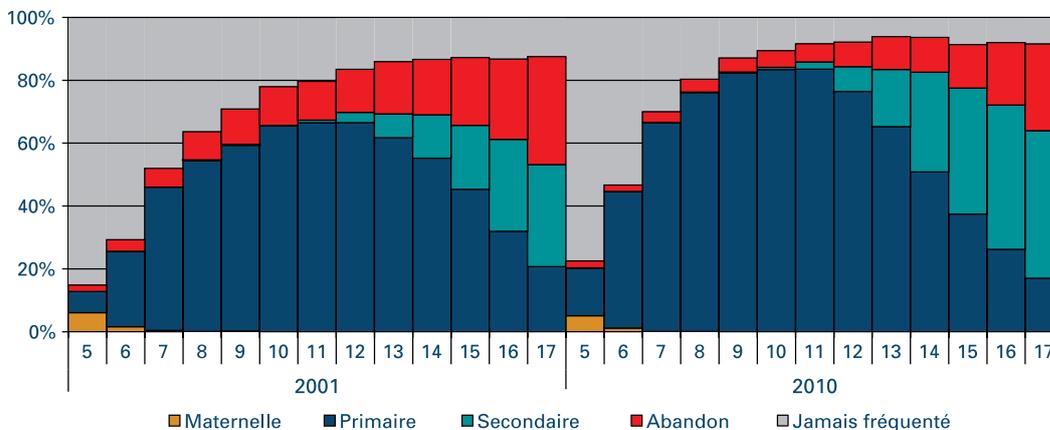
Source : Calcul des auteurs à partir des données brutes des enquêtes MICS2 (2001) et MICS4 (2010).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % découlant des données de vaccination de 2014.

Des entrées tardives persistantes et des redoublements coûtant 3,2 années d'études

Le graphique 1.2 présente le statut scolaire des élèves en fonction de leur âge. Bien que le nombre d'enfants en dehors de l'école (représentés en noir sur le graphique) ait chuté entre 2001 et 2010, l'âge moyen d'entrée à l'école primaire reste toujours nettement plus élevé que l'âge légal. En effet, **ce n'est qu'à l'âge de 11 ans que le nombre des sortants de l'école primaire dépasse celui des nouveaux entrants**, ce qui vaut tant pour l'échantillon de 2001 que pour celui de 2010. À cette problématique des entrées tardives, ajoutons les redoublements, qui, tant pour le primaire que pour le secondaire, font perdre aux élèves 3,2 années d'études en moyenne (WB-PER 2015).

GRAPHIQUE 1.2 Statut scolaire des élèves âgés de 5 à 17 ans



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

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

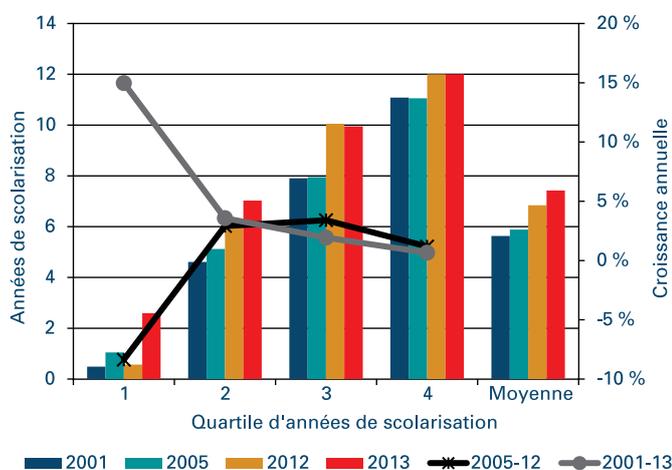
1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE

1.3. Capital scolaire accumulé : Un gain d'une année d'études entre 2005 et 2012

Un autre indice révélateur de l'amélioration de la participation à l'école est le **nombre d'années complétées aux cycles primaire et secondaire par les jeunes adultes (17-27 ans)**. Cet indicateur a l'avantage de faire fi des années inachevées ou des redoublements. Il permet aussi de lier le niveau d'éducation au statut socioprofessionnel. Il présente toutefois le désavantage de refléter l'évolution de la participation scolaire avec un certain retard.

Le graphique 1.3 présente l'évolution de cet indicateur dans le temps, sur la base des enquêtes suivantes : MICS2 (2001), Enquête 123 (2005 et 2012) et EDS (2013). En 2012, le jeune Congolais fréquente *en moyenne* l'école pendant quelque sept ans, un chiffre qui a augmenté de presque un an par rapport à 2005. Ainsi, le **capital scolaire du jeune adulte se borne à l'éducation primaire**, dont on connaît les limites en matière de qualité, insuffisante pour lui assurer la maîtrise des apprentissages fondamentaux en lecture et en mathématiques (RESEN-RDC 2014, pp. 127-131). Il s'agit ici, bien entendu, d'une moyenne. En 2012, le quart des jeunes de 17 à 27 ans les plus instruits ont achevé 12 années d'études (voir graphique 1.3). Ces chiffres sont confirmés par l'EDS 2013. En revanche, en 2001, le quart des jeunes adultes les moins instruits n'avaient pas pu achever une seule année d'école, et ce pourcentage est resté stable en 2012. Ce constat n'est cependant pas confirmé par les données de l'EDS 2013, qui enregistrent un gain d'au moins deux années d'école *pour ce premier quartile*.

GRAPHIQUE 1.3 Évolution du nombre d'années d'études complétées par la cohorte des 17 à 27 ans (2001-2013)



Source : Enquêtes 123 (2005 et 2012), MICS2 (2001) et EDS (2013).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

1.4. Qualité des apprentissages : Une appréciation limitée par l'absence de données comparables pour la dernière décennie

Il aurait été très intéressant de coupler les données sur la dynamique de scolarisation avec l'évolution de la qualité de l'enseignement et des acquis des élèves, dans la mesure où une école est avant tout un lieu d'apprentissage. L'intérêt d'une telle mise en perspective est d'autant plus grand en RDC, qui a connu un essor phénoménal des effectifs scolarisés depuis 2000. Nombre de pays dont les effectifs ont explosé connaissent en parallèle une dégradation des conditions d'accueil dans les écoles, notamment une augmentation de la taille des classes et de piètres résultats d'apprentissages. C'est surtout le cas quand la croissance des



effectifs a profité aux plus pauvres, qui connaissent des difficultés d'apprentissage spécifiques auxquels les enseignants ne sont pas prêts à faire face.

Sur ce point, la base d'information est insuffisante pour permettre une analyse claire de l'évolution des apprentissages. Si l'on considère les résultats avant délibération, le taux de réussite moyen à l'examen de fin d'études primaires (TENAFEP) est passé de 65,1 % en 2006 à 56,6 % en 2013 (TENAFEP 2007 et 2014). Sans validation par d'autres sources d'information, un tel recul pourrait simplement être lié à la difficulté variable du test.⁵

Toujours est-il que les taux de réussite avant délibération à l'examen de fin de cycle sont plutôt faibles. Cette observation est confirmée par les résultats d'enquêtes standardisées sur les apprentissages des élèves réalisées depuis 2010, intégrés aux études récentes (PASEC 2010, 2013, EGRA/EGMA 2012 et 2014). Plus spécifiquement, ces études ont montré que nombre d'élèves connaissent des difficultés d'apprentissage, souvent dès le début du primaire, et que ces difficultés persistent au cours du cycle (voir RESEN-RDC 2014, chapitre 4, pour une discussion détaillée des résultats). Toutefois, comme toutes les observations disponibles tirées de ces enquêtes sur la qualité de l'enseignement se réfèrent à la période 2010-2013, il est impossible de les utiliser pour nourrir des analyses longitudinales depuis l'an 2000⁶.

Une dernière possibilité serait de vérifier la performance des élèves au secondaire, par exemple en faisant le lien avec les résultats de l'Examen d'État. Bien que nous n'ayons pas eu l'occasion de suivre cette piste dans le cadre de la présente étude, nous la recommandons pour un proche avenir.

Mentionnons toutefois la différence importante entre le TENAFEP ou l'EXETAT, examens nationaux gérés par les provinces pour évaluer les élèves, et les enquêtes standardisées, comme les exercices PASEC ou EGRA/EGMA sur les apprentissages, qui s'appliquent également à tous les élèves de l'échantillon considéré (voir l'étude SABER 2015). Notre connaissance de la qualité de l'éducation et de son évolution profitera d'une augmentation de l'information sur ce type d'enquêtes, exécutées à des intervalles réguliers.

1.5. Disparités : Des écarts filles-garçons stables, plus de variances entre provinces et un fossé moins profond entre riches et pauvres

1.5.1. Des disparités entre filles et garçons : Un meilleur accès initial et une faible efficacité interne réduisent l'écart vers la fin du primaire seulement

Voici les faits saillants de la dimension du genre :

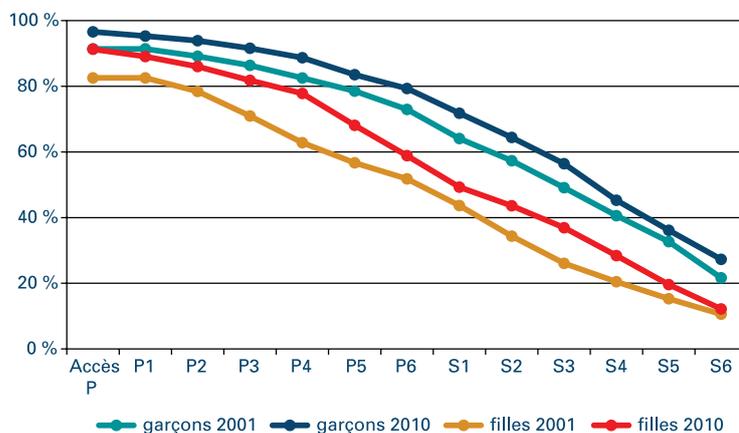
- **Trajectoire scolaire : Plus de filles entrent à l'école, mais rares sont celles qui terminent le cycle et vont au secondaire.** Bien que l'accès au cycle primaire se soit sensiblement amélioré, tant pour les filles que pour les garçons, ce progrès est largement neutralisé vers la fin du cycle secondaire (voir graphique 1.4). Chez les garçons, une déperdition aggravée semble se produire surtout entre la 3^e et la 4^e année du secondaire. Chez les filles, par contre, nous constatons des taux de déperdition plus sévères entre la 5^e année du primaire et le début du secondaire. Cette observation mérite certainement d'être étudiée de plus près, compte tenu de son effet déterminant sur l'annulation du rattrapage initial qui a caractérisé la forte progression de l'accès des filles à l'école primaire entre 2001 et 2010.

⁵ Toutefois, le RESEN-RDC a montré, au cours des dernières années, qu'il existe une forte corrélation entre les résultats avant délibération au TENAFEP et les enquêtes standardisées sur les apprentissages ; d'où sa recommandation de considérer les résultats du TENAFEP avant délibération.

⁶ Même si le RESEN-RDC administré par la Banque mondiale en 2005 comprend quelque information sur les apprentissages des élèves au primaire avant cette date, elle porte sur des échantillons d'écoles plus limités et non représentatifs à l'échelon national.

1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE

GRAPHIQUE 1.4 Profils de scolarisation probabilistes (garçons vs filles)

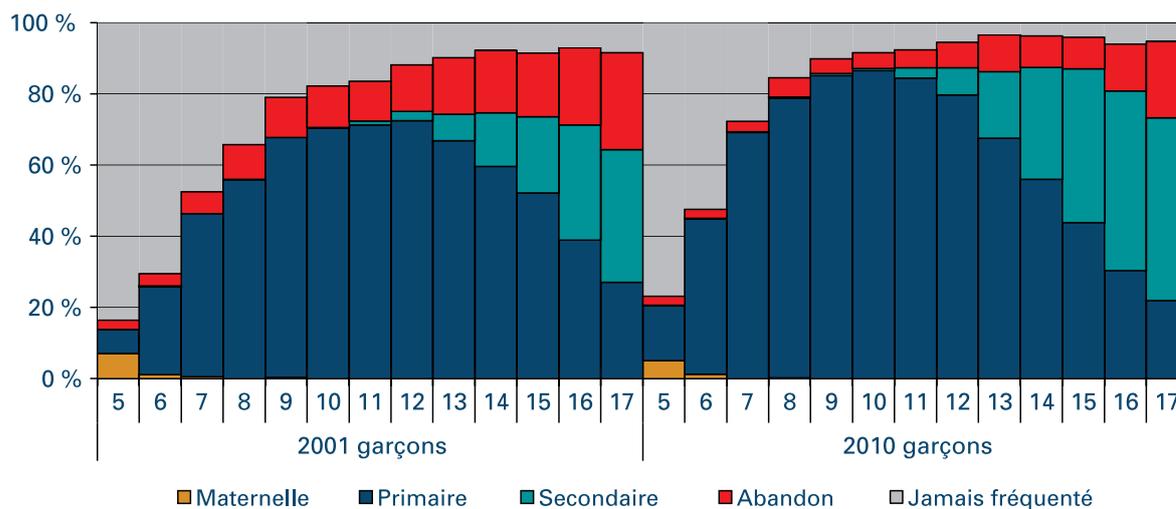


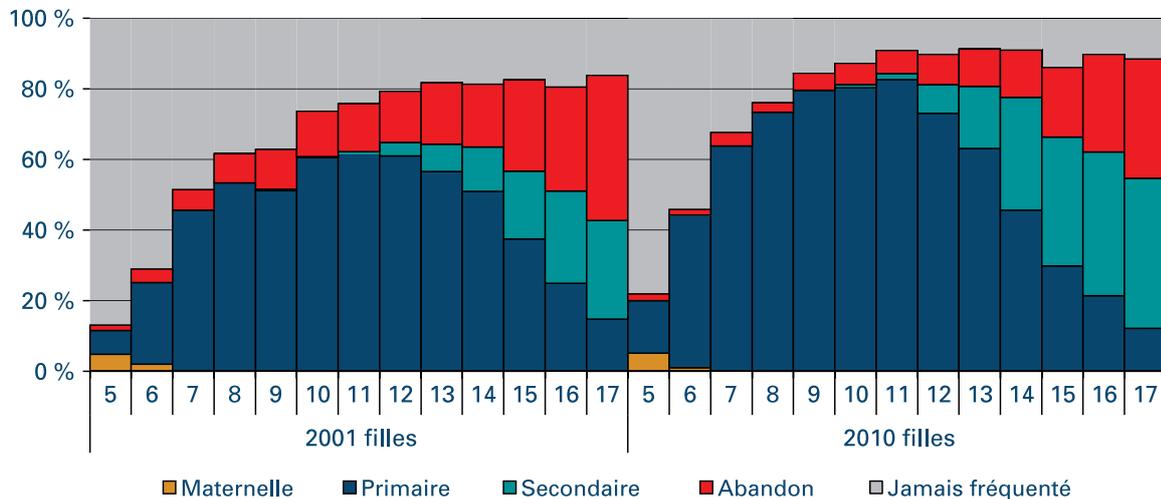
Source : Calcul des auteurs à partir des données brutes des enquêtes MICS2 (2001) et MICS4 (2010).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

- **Non-scolarisation : La majorité des enfants et adolescents en dehors de l'école sont toujours des filles.** Malgré le progrès général enregistré entre 2001 et 2010 dans la réduction du nombre d'enfants en dehors de l'école, ce sont surtout les filles, qui continuent à abandonner l'école prématurément et entrent tardivement au primaire, mais dans une moindre mesure.

GRAPHIQUE 1.5 Statut scolaire des élèves âgés de 5 à 17 ans (garçons vs filles)





Source : Calcul des auteurs à partir des données brutes des enquêtes MICS2 (2001) et MICS4 (2010).
 Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

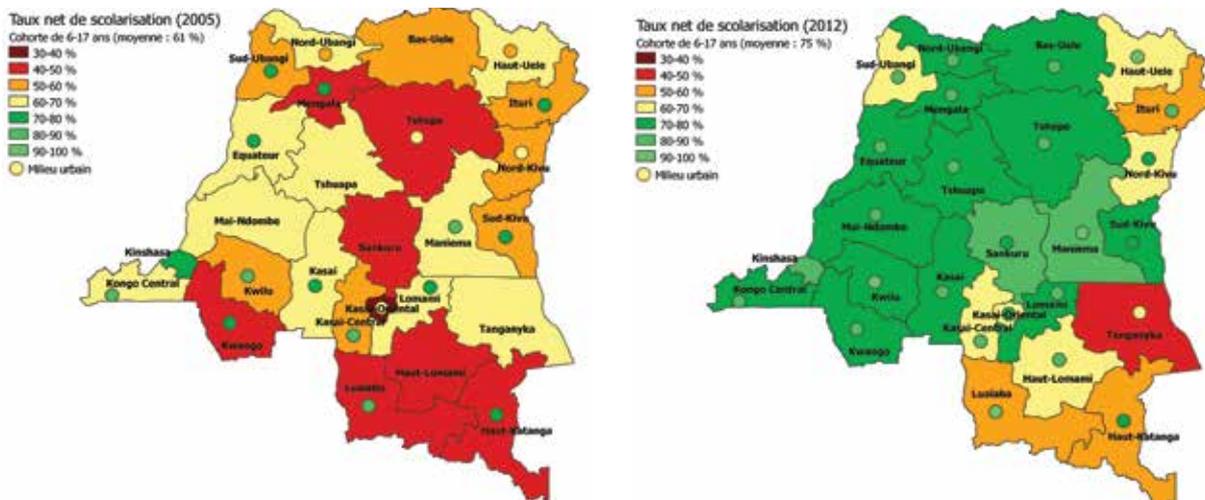
1.5.2. Disparités provinciales : Des résultats selon l'indicateur et la province, mais des écarts systématiquement plus grands au nord-ouest, nord-est et sud-est

Les cartes 1.1 et 1.2 montrent la dispersion de l'évolution récente de la scolarisation au primaire sur le territoire de la RDC dans chaque nouvelle province. Elles présentent les résultats à l'intérieur de chaque province entre zones urbaines et rurales. La carte 1.1 documente l'évolution du taux net de scolarisation chez les 6 à 11 ans. En quelques années seulement, la carte du pays s'est colorée de vert : **en 2012, presque toutes les villes et une bonne partie des provinces ont atteint le même niveau de scolarisation que la ville-province de Kinshasa en 2005.** Il y a bien sûr des exceptions, comme au nord-ouest (Sud-Oubangui) et au nord-est pour les provinces limitrophes de l'Ouganda, ainsi qu'au sud-est pour l'ensemble du Katanga et une partie du Kasai Oriental.

La dimension spatiale dresse un tableau nettement moins optimiste de l'évolution de l'indicateur du nombre d'années achevées pour les jeunes de 17 à 27 ans (carte 1.2). Certes, en 2012, le nombre de provinces en rouge (4 à 5 années d'études complétées) s'est fortement réduit et les villes apparaissent toutes en vert (entre 7 et 10 années d'études complétées), mais on observe une stratification plus importante de cet indicateur selon les provinces, et donc, un paysage beaucoup plus diversifié. Toutefois, en comparant les cartes 1.1 et 1.2, on observe que **le taux net de scolarisation au primaire et le nombre d'années d'études complétées par les 17 à 27 ans se confondent dans les provinces les plus faibles sur le plan de la scolarisation.** Autrement dit, si la RDC était un rectangle dont la capitale se trouvait dans un coin, les trois autres coins du pays auraient connu un progrès scolaire moins fort.

1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE

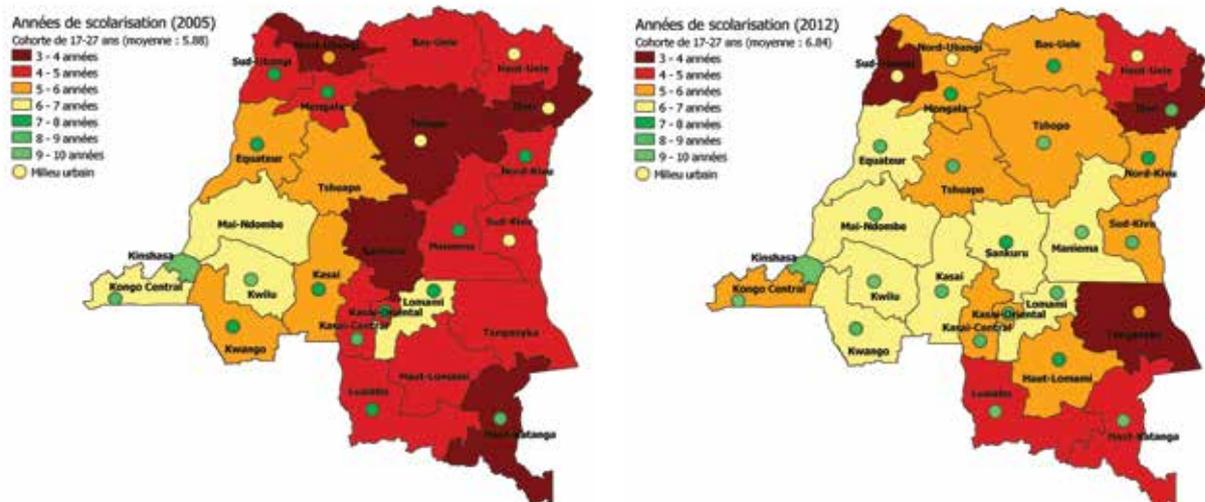
CARTE 1.1 Évolution du taux net de scolarisation, nouvelles provinces (2005 et 2012)



Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination d'UNICEF en 2014. Le découpage territorial choisi pour ces cartes et la plupart des cartes qui suivront est celui des futures provinces.

CARTE 1.2 Évolution du nombre d'années d'études achevées, nouvelles provinces (2005-2012)



Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

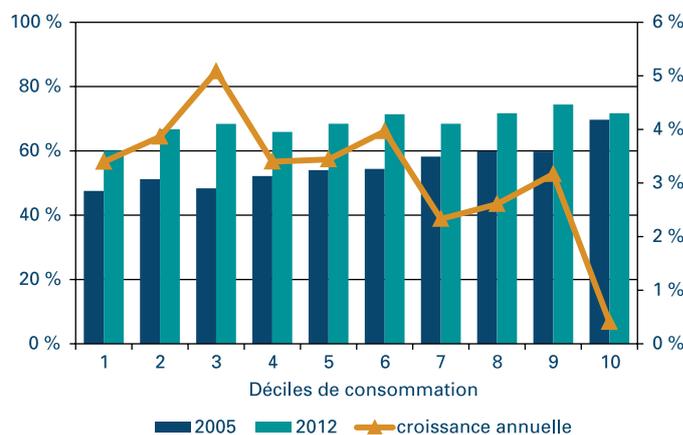
Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.



1.5.3. Disparités de revenus : Une réduction des écarts de fréquentation scolaire entre riches et pauvres

Le graphique 1.6 montre qu'à l'école primaire, l'effet du revenu des ménages influence moins qu'avant la fréquentation scolaire. En effet, tandis que le taux net de fréquentation scolaire au primaire variait encore entre 47 % et 70 % entre le 1^{er} et le 10^e décile de consommation en 2005, cet écart s'est réduit de 23 à 10 points de pourcentage entre 2005 et 2012. Le 1^{er} décile connaît un taux net de fréquentation scolaire de 61 %, tandis que le taux du 10^e décile se chiffre à 71 %. En d'autres termes, la croissance des effectifs et l'augmentation de l'accès à l'école ont principalement profité aux plus pauvres, ce qui constitue pour eux un effet de rattrapage.

GRAPHIQUE 1.6 Évolution du taux net de fréquentation scolaire au primaire [6 à 11 ans] par décile de consommation (2005-2012)



Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

Note : Les données budgétaires sont exprimées en parité de pouvoir d'achat régional, en faisant usage d'une série de 56 indices de prix régionaux en 2005 et en prenant Kinshasa 2012 comme référence. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

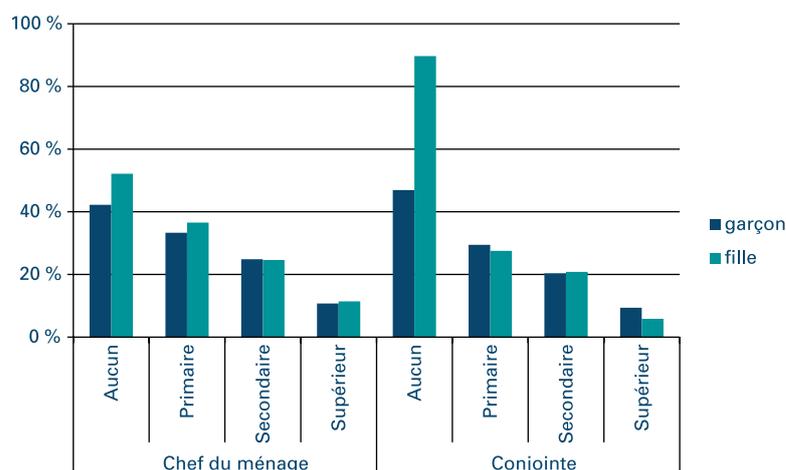
1.5.4. Disparités d'accès à l'école : Des effets bruts et nets pour les variables genre, province et revenu

Signalons d'emblée que les disparités selon le genre, la province ou le revenu présentées ci-dessus ne sont que des effets bruts ou des corrélations bi-variées entre l'accès scolaire et chacune de ces variables explicatives, *sans contrôle des autres variables*. L'analyse des déterminants de ces disparités, épinglant l'effet *net* du facteur « genre », du facteur « province » ou du facteur « revenu », a été initiée dans le cadre de l'étude Enfants et adolescents en dehors de l'école (EADE) et du RESEN-RDC. Nous présentons une réflexion sur ces exercices à l'annexe B. Trois éléments méritent d'être retenus :

- Bien que le facteur « revenu » semble jouer un rôle moins important en 2012 qu'en 2005 dans les analyses multivariées visant à expliquer la scolarisation des enfants, le revenu apparaît toujours comme un déterminant significatif et important de la fréquentation scolaire (voir section 1.5.3.). Ceci confirme les résultats des recherches qualitatives menées autour de la perception des entraves à la scolarisation, qui identifient le revenu comme premier facteur limitatif de la scolarisation des enfants (RESEN-RDC 2014, p. 161).

1. DYNAMIQUE DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE

GRAPHIQUE 1.7 Exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans par sexe et selon les niveaux d'instruction du chef du ménage et de sa conjointe



Source : Enquête 123 (2012).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

- Les disparités entre la participation des filles et des garçons à l'école primaire sont un phénomène largement lié au niveau d'instruction du parent féminin. Le graphique 1.7 montre que la discrimination contre les filles est très aiguë quand la mère n'a pas eu d'instruction du tout (environ 90 % d'exclusion scolaire), et se renverse pour une légère discrimination par rapport aux garçons lorsque la mère a suivi un enseignement supérieur. Nous pouvons alors parler « d'interactions non linéaires entre le niveau d'instruction des parents et le sexe de l'enfant ». Ainsi, être une fille âgée de 6 à 11 ans ne signifie pas que l'avenir scolaire en RDC sera bouché, mais qu'il dépend du niveau d'instruction des parents (surtout la mère). Sur le plan intergénérationnel, cette observation reflète un piège de pauvreté évident : une fille qui ne fréquente pas l'école primaire sera plus tard peu encline à envoyer ses filles à l'école.
- Dans notre modèle multivarié, qui inclut notamment le revenu du ménage et le niveau d'instruction de la femme la plus instruite du ménage, le facteur « province » n'est plus significatif. En d'autres termes, les disparités de scolarisation observées entre les provinces s'expliquent surtout par le revenu moyen dans la province, son degré d'urbanisation ou sa population de femmes adultes peu instruites. Une fois ces facteurs pris en compte, le pouvoir explicatif de la variable « province » sur la scolarisation des enfants au primaire ne tient plus. Sur ce point, notre analyse ne permet pas de soutenir l'hypothèse énoncée dans l'étude de CfBT concernant l'impact du conflit sur l'éducation en RDC (Jones & Naylor 2014)⁷.

Ce modèle statistique peut toujours être affiné en incorporant d'autres variables explicatives, notamment celles qui reflètent l'offre de services éducatifs. Hélas, les enquêtes auprès des ménages documentent davantage les variables en lien avec leur demande d'éducation, et il est difficile de relier les données de l'Enquête 123 avec les statistiques sur l'offre d'éducation provenant d'autres sources. De même, soulignons que les résultats de notre analyse reflètent aussi d'importantes hypothèses concernant l'échantillonnage et la prise en compte d'une parité de pouvoir d'achat inter-régionale. Pour cette raison, les résultats en question ne sont pas directement comparables ou combinables avec ceux d'autres analyses⁸.

⁷ Étant donné le caractère multivarié de l'analyse des déterminants, l'impact du conflit sur l'éducation ne peut même pas jouer un rôle indirect parmi les autres variables explicatives incluses dans le modèle (comme le revenu).

⁸ Comme l'Examen des dépenses publiques de la Banque mondiale, qui utilise pourtant la même base de données. Au moment d'écrire ces lignes, seule la présentation PowerPoint de l'Examen en 2015 était disponible.



1.6. Conclusion : Au-delà des gains d'accès, l'achèvement, la qualité et l'équité restent d'importants défis

Grâce à l'essor des effectifs scolarisés au primaire, on observe une participation accrue à l'école primaire au cours de la dernière décennie, que ce soit au niveau de l'accès que de l'achèvement. Cette participation s'est même accélérée récemment. Toutefois, l'entrée tardive au primaire et le redoublement en cours de cycle, principales causes de la déperdition scolaire, restent stables, empêchant la RDC de capitaliser pleinement les gains fantastiques réalisés en matière d'accès en première année et d'atteinte l'OMD de référence.

En outre, bien que le nombre de diplômés en fin de 6^e année primaire ait fortement augmenté durant la période, il est difficile de savoir si les résultats d'apprentissage se sont améliorés, faute de données comparables sur les acquis des élèves à partir d'enquêtes standardisées. L'hypothèse formulée sur la base d'un accroissement des effectifs au primaire, qui a davantage profité aux populations les plus pauvres, postule que la qualité des apprentissages ne s'est sans doute pas améliorée durant la période, comme en témoigne le pourcentage encore très élevé d'élèves en difficulté d'apprentissage en français et en mathématiques révélé par le test PASEC 2013.

Enfin, les résultats des analyses complémentaires, mobilisées pour rendre compte de l'évolution des disparités selon le genre, le milieu de résidence et le revenu dans le cadre de la dynamique de scolarisation, sont toutefois moins tranchés. On retient les trois résultats importants suivants quant à la dynamique des inégalités entre 2005 et 2012.

- Bien que son effet discriminant se soit un peu réduit entre 2005 et 2012, le revenu des ménages était et demeure l'un des facteurs explicatifs les plus importants de la participation à l'école primaire, indépendamment de ses interactions avec d'autres déterminants de la scolarité.
- Les disparités de genre se sont réduites sur la période quant à l'accès au primaire, mais continuent d'être marquées au fur et à mesure que l'on avance sur l'échelle éducative, avec un véritable décrochage des filles au secondaire. Cette mauvaise efficacité interne qui caractérise la trajectoire scolaire des filles est liée à la problématique des entrées tardives et des déperditions, autant d'éléments difficiles à résoudre à court terme pour des raisons culturelles (position des filles dans le ménage, phénomène du mariage et de la grossesse précoces).
- Les disparités provinciales observées quant à la participation scolaire ont évolué de façon variable selon les indicateurs et les provinces. De toute façon, les écarts se sont creusés entre les provinces périphériques au nord-ouest, nord-est et au sud-est, d'une part, et l'ensemble du pays, d'autre part. Ce qui importe le plus, c'est que ces écarts s'expliquent très largement par des disparités entre provinces quant au revenu des ménages et au niveau d'instruction du membre féminin le plus instruit. Comme ces écarts peuvent à leur tour être reliés en grande partie à des disparités de revenu, le secteur de l'éducation primaire continuera de reproduire les disparités de participation à l'école tant et aussi longtemps que l'éducation primaire continuera de compter sur les contributions des parents d'élèves pour se financer. **En d'autres termes, une politique de diminution effective des contributions des parents augmentera grandement l'efficacité interne du secteur.**

En conclusion, il faudra adopter une politique centrée sur la croissance du nombre d'élèves qui entrent au primaire à une politique axée sur l'efficacité interne, la qualité des apprentissages et la réduction des disparités. Une telle réorientation correspond aux priorités du Partenariat mondial pour l'éducation et aux prochains indicateurs du domaine, qui seront au cœur de l'agenda post-2015. Dans les chapitres suivants, nous examinerons le contexte de l'économie politique du secteur pour analyser les défis d'une telle réorientation pour la RDC.





2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE SOUS-JACENT À LA RÉSILIENCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF EN RDC

La recherche des facteurs explicatifs de la dynamique positive de scolarisation enregistrée au primaire durant la dernière décennie s'appuie sur une analyse des stimuli de la demande d'éducation des parents, d'une part, et des financements de l'offre de services éducatifs, d'autre part, avec en son cœur l'évolution du revenu des ménages. Le graphique 2.1 présente des informations sur les deux facettes du secteur : « la demande » à partir de l'évolution du PIB par habitant entre 2002 et 2012 et « l'offre » à partir de l'évolution du budget de l'État au cours de la même période.

Du côté de la demande, le pays a enregistré des chiffres de croissance économique vertigineux, autour de 6 % par an, hormis pour 2009, alors que le Congo a souffert de la crise financière internationale. À la lumière de ces chiffres et de la croissance démographique, qui recouvre environ la moitié de ce pourcentage, on peut estimer l'augmentation moyenne du PIB par habitant à un tiers⁹ entre 2003 et 2012. Les données des Enquêtes 123 permettent d'obtenir beaucoup plus de détails sur l'évolution des revenus et de la consommation des ménages durant la période 2005-2012 (voir section 2.1).

Du côté de l'offre, on constate que le budget de l'État a également augmenté de manière vertigineuse. En une décennie, les revenus de l'État ont été multipliés par dix et sont passés de 392 millions de \$ en 2002 à 3952 millions de \$ en 2012. À cette hausse spectaculaire des ressources domestiques, il faut ajouter les ressources extérieures fournies par les bailleurs de fonds, dont une large partie est gérée par les donateurs eux-mêmes. En effet, le budget de l'aide publique au développement de la RDC est passé de 395 millions de \$ en 2002 (à peu près équivalent au montant des recettes fiscales et non fiscales mobilisées par l'État congolais) à environ 1850 millions de \$ en 2012 (soit environ la moitié des ressources congolaises)¹⁰. La question de savoir dans quelle proportion cette augmentation du budget public s'est traduite en davantage de ressources pour le Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et d'Initiation à la nouvelle citoyenneté (MEPS-INC)¹¹ est traitée à la section 2.2.1. Une autre source essentielle dans l'organisation du secteur de l'éducation en RDC, étroitement liée à celle de la demande scolaire, porte sur le budget privé que versent les ménages par le biais des frais scolaires. L'évolution de cette contribution privée au financement du secteur sera analysée dans la section suivante (2.2.2), après quoi on mettra en perspective l'évolution relative de ces deux types de financement (section 2.2.3).

La section 2.3 présente ensuite les implications de cette interaction spécifique entre l'offre et la demande de l'éducation en RDC.

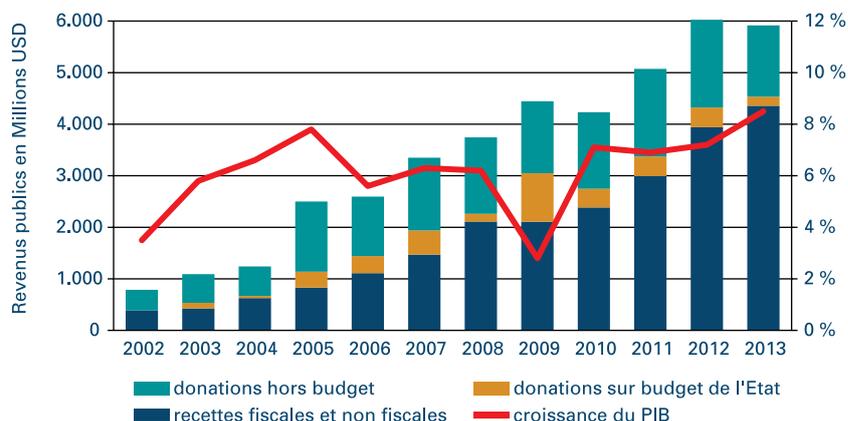
⁹ Nous estimons la croissance moyenne annuelle des revenus ménagers entre 2005 et 2012 à 2 %, ce qui est compatible avec une croissance du PIB d'un tiers entre 2003 et 2012, bien que ces deux chiffres ne soient pas comparables, car cette estimation de 2 % se base sur une méthodologie qui opère une correction pour les différences dans le pouvoir d'achat entre les régions (voir annexes).

¹⁰ Ces montants n'incluent toutefois pas les dépenses réalisées dans le cadre des opérations de sécurité et de maintien de la paix, ainsi que les dépenses de soutien aux élections et à l'assistance humanitaire (Beaudienville 2012, p. 20).

¹¹ À partir de décembre 2014, c'est ainsi qu'on appelle l'ancien « MEPS », soit le Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel.

2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

GRAPHIQUE 2.1 Évolution de la croissance économique et du budget de l'État en RDC, 2002-2013 (en millions de \$ courants)



Source : Compilation personnelle des auteurs à partir des données de la Banque centrale du Congo (rapports annuels).

2.1. Demande d'éducation stimulée par la croissance du revenu des ménages

La croissance économique s'est traduite par une hausse moyenne du revenu des ménages congolais de 2 % sur la période 2005-2012...

Mentionnons d'emblée que, si de nombreux observateurs s'accordent sur la réalisation d'une croissance économique importante en RDC dans la dernière décennie, certains sont plus sceptiques quant à l'impact développemental de cette croissance, ou à la transformation de cette croissance en une réelle amélioration des conditions de vie de la population congolaise. On parle surtout du secteur minier, principale source de la dynamique économique récente, dont il est difficile de retracer la destination finale des recettes mobilisées, leur redistribution et leurs effets sur la consommation des ménages congolais (Herderschee, Kaiser et Mukoko Samba 2012, Marysse et Tshimanga 2013, Englebert 2014).

La réponse détaillée à la question de savoir dans quelle mesure la croissance économique de la RDC s'est traduite par des progrès sociaux dépasse largement le cadre de la présente étude. Toutefois, avec l'Enquête 123, nous disposons d'un instrument indépendant pour vérifier le degré avec lequel la croissance du produit intérieur brut (PIB) s'est traduite par une croissance des revenus et de la consommation des ménages, au moins pour la période comprise entre la première enquête (2005) et la deuxième (2012).

Le tableau 2.1 résume les principaux résultats de cette analyse, avec le souci d'assurer un maximum de comparabilité entre les données des enquêtes de 2005 et 2012, notamment en ce qui concerne la méthode d'échantillonnage et la prise en considération des différences inter-temporelles et inter-régionales de prix (voir l'annexe A pour plus de détails).



TABLEAU 2.1 Évolution de la consommation par jour et par équivalent adulte¹² entre 2005 et 2012 (en FC 2012 PPAR)

	2005	2012	Croissance annuelle
Budget moyen (FC)	2473	2864	2,1 %
Inégalité			
Coefficient Gini	0,349	0,369	0,8 %
Palma (top10/bottom40)	1,4	1,6	1,4 %
top20-bottom20	5,9	6,9	2,3 %
top10-bottom10	9,6	11,7	3,0 %
Incidence de pauvreté			
Ligne nationale (2937FC)	74,2 %	65,0 %	-1,9 %
Ligne internationale (1,25 \$ PPP)	78,7 %	70,6 %	-1,5 %

Source : Calcul des auteurs à partir des Enquêtes 123 (2005 et 2012).

Note : Les données budgétaires sont exprimées en pouvoir d'achat de Kinshasa 2012 en faisant usage d'une série de 56 indices de prix régionaux de 2005 et en appliquant l'indice de prix de la Banque centrale du Congo comme mesure d'inflation. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

On estime que la croissance annuelle du revenu moyen des ménages s'établit à 2,1 % sur la période considérée. Cette croissance se traduit par une réduction globale de la pauvreté : le pourcentage de pauvres a en effet diminué de 8 % à 9 %, selon la mesure de pauvreté utilisée, mais l'incidence de la pauvreté reste élevée, car entre 65 % et 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, selon la ligne de pauvreté nationale ou internationale retenue.

... mais au prix d'une croissance des inégalités, dans la mesure où la croissance a davantage bénéficié aux populations les plus riches.

La réduction de la pauvreté est légèrement moindre que ce qu'on pouvait espérer en comparaison avec la croissance du revenu moyen des ménages, ce qui révèle une croissance des inégalités. En effet, tous les indicateurs pointent vers une inégalité croissante dans la répartition des revenus en RDC, et encore plus pour les indices qui donnent davantage de poids aux extrémités de la distribution¹³.

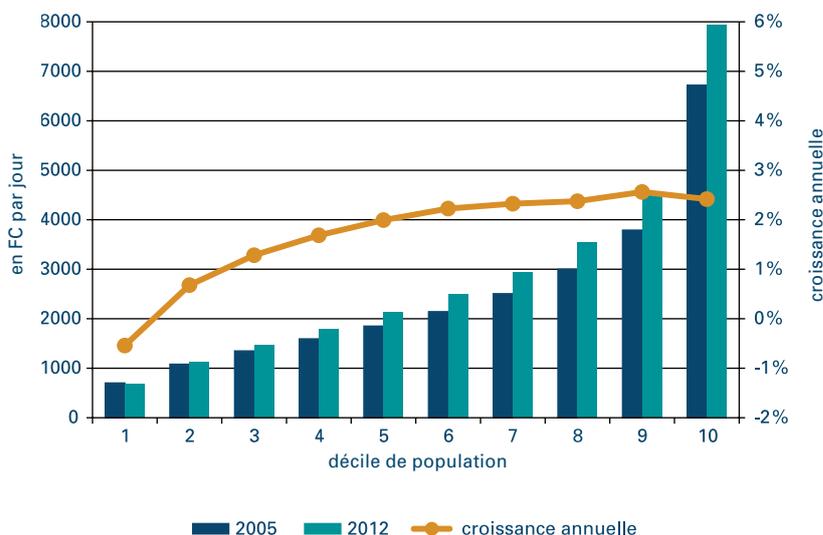
Le graphique 2.2 présente l'évolution du revenu des ménages par décile et montre comment la croissance a été partagée entre les différents groupes, en l'occurrence les déciles de consommation. De manière générale, les déciles les plus riches ont davantage profité de la croissance économique. Toutefois, on observe que 90 % de la population ont pu bénéficier de cette croissance, et que ce n'est que le premier décile (soit les 10 % les plus pauvres) qui semble avoir fait l'expérience d'une croissance négative (de 0,5 % par an).

¹² En essayant de prendre en compte (1) que les enfants ont moins de besoins que les adultes et (2) que les ménages de grande taille savent réaliser des « économies d'échelle », la littérature sur les enquêtes auprès des ménages propose souvent de diviser la consommation totale des ménages (Y) non pas simplement par le nombre de membres du ménage, mais par un dénominateur plus compliqué. Bien qu'il y ait plusieurs possibilités pour faire ces corrections, nous avons utilisé une formule qui calcule la consommation par équivalent-adulte (Y_{EQ}) comme $Y_{EQ} = Y / NEQ$, avec $NEQ = (NA + \delta Nc)^{\theta}$, avec NA = nombre d'adultes, Nc = nombre d'enfants (< 7ans). Nous avons fixé les paramètres $\delta = 0,7$ (ou la proportion des besoins des enfants par rapport aux adultes) et $\theta = 0,85$ (reflétant le facteur économies d'échelle). Pour plus de détails, voir Marivoet (2013).

¹³ Toutefois, le degré d'inégalité en RDC est inférieur à celui qu'on trouve dans les pays de l'Amérique latine (coefficient GINI au-dessus de 0,5), et supérieur au degré d'inégalité qu'on trouve dans les pays européens (GINI en-dessous de 0,3). En fait, le résultat pour la RDC est voisin de celui obtenu pour les États-Unis sur ce point (GINI autour de 3,5-0,4) (Milanovic 2012).

2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

GRAPHIQUE 2.2 Évolution de la consommation par jour et par équivalent adulte par décile entre 2005 et 2012 (en FC 2012 PPAR)



Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

Note : Les données budgétaires sont exprimées en pouvoir d'achat de Kinshasa 2012 en faisant usage d'une série de 56 indices de prix régionaux de 2005. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

Nous concluons que la croissance économique observée à partir des données sur le PIB s'est bel et bien traduite par une croissance des revenus et de la consommation des ménages, et que cette croissance aurait bénéficié à 90 % des ménages. Même si, en général, cette croissance est allée de pair avec une inégalité accrue, les données disponibles ne permettent toutefois pas d'en déduire que la croissance économique n'a profité qu'aux groupes les plus riches. Finalement, il faut attirer l'attention sur le 1^{er} décile de la population, les 10 % les plus pauvres, dont le revenu aurait encore diminué pendant la période considérée.

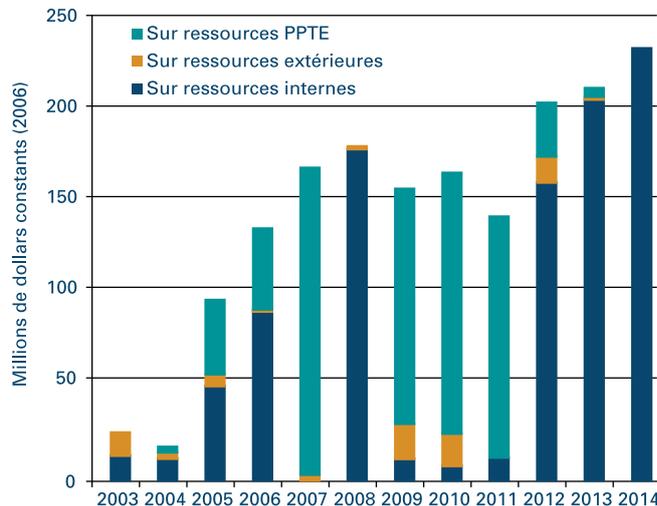
2.2. Augmentation de l'offre de services éducatifs grâce à l'investissement combiné de l'État et des ménages

2.2.1 Contribution de l'État au financement du secteur : L'amorce d'un rattrapage budgétaire

Le graphique 2.3 présente le retour sur le plan budgétaire de l'État dans le secteur de l'éducation. En dollars constants, **le budget du MEPS-INC a été multiplié par dix entre 2003 et 2013**, soit une augmentation bien supérieure à celle de la croissance démographique, estimée à 3 % sur la période. En 2012, ce budget représentait 1,8 % du PIB, 12,8 % du total des dépenses publiques et 15 % du total des dépenses publiques courantes, c'est-à-dire hors service de la dette (RESEN-RDC 2014, p. 56). Malgré le rattrapage budgétaire dont il est question, ces pourcentages restent clairement en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne.



GRAPHIQUE 2.3 Évolution du budget de l'Éducation (MEPS-INC), 2003-2014 (en dollars constants)



Source : Compilation des auteurs à partir des données de l'État de suivi budgétaire (ESB).

En considérant ces éléments de progrès, en principe, l'espace budgétaire ou les marges de manœuvre financières pour mettre en œuvre la politique éducative devraient s'être considérablement élargis. Dans le chapitre 3, nous reviendrons sur la validité de cette hypothèse en expliquant les limites pour l'État en général, et pour le secteur de l'éducation en particulier.

2.2.2. Contribution des ménages au financement du secteur : Les frais scolaires ne diminuent pas

Différentes sources d'information concernant les frais scolaires

Si le secteur de l'éducation est financé « par le haut » grâce au budget de l'État, il est également alimenté « par le bas » grâce aux frais de scolarité payés par les parents d'élèves. Sur ce point, il est important de distinguer entre les « frais scolaires directs », dont les bénéfices ne reviennent pas directement à l'élève, et les « frais scolaires indirects », qui couvrent des dépenses de l'élève, comme l'achat de l'uniforme, le transport jusqu'à l'école ou l'acquisition des manuels et fournitures scolaires. Sauf indication contraire, l'appellation générique « frais scolaires » utilisée dans la suite de cette étude renvoie au sens étroit des frais scolaires directs. Pour évaluer les ressources mobilisées par la collecte des frais scolaires directs, quatre sources d'information sont disponibles :

- (i) L'enquête de suivi des dépenses publiques à destination (MEPSP-PARSE 2014), qui se rapporte aux frais scolaires payés en 2011 et en 2012 dans six divisions éducationnelles dans les provinces de l'Équateur, du Kasai Occidental, du Maniema et du Katanga ;
- (ii) Une enquête sur les frais scolaires directement collectés par les écoles, réalisée par l'IRC dans le cadre de la mise en œuvre du programme « Vas-Y-Filles », financé par UK-DFID, enquête réalisée en 2013-2014 dans les provinces du Katanga, de l'Orientale, du Kasai Oriental, de l'Équateur et du Bandundu ;
- (iii) L'Enquête 123, réalisée en 2012. Tandis que les enquêtes ESDD et de l'IRC ont été menées auprès des écoles, celle-ci se base sur les déclarations des parents d'élèves.
- (iv) L'enquête EADE, réalisée sur tout le territoire de la RDC en 2012, qui rapporte les données pour les écoles *privées et publiques*¹⁴.

¹⁴ Remarquons de plus que les données de l'EADE que nous publions ici sont différentes de celles rapportées par l'étude de SOFRECO (2014), entre autres parce que nous avons pris en compte une autre pondération.

2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Le montant moyen des frais scolaires annuels par élève est estimé à 25 \$ en 2012, avec de très fortes disparités entre les sources d'information, entre les provinces et entre les écoles d'une même province.

TABLEAU 2.2 Différentes sources d'estimation des frais scolaires directs (2012-2014) dans les écoles primaires publiques en RDC

Province	EADE 2012*	ENQ 123 (2012)	ESDD (2011)	ESDD (2012)	IRC (2013-4)
Bandundu	6 639	5 427			19 546
Bas-Congo	20 499	24 093			
Équateur	15 609	13 319	58 925	47 057	32 409
Kasaï occ.	8 241	5 513	15 797	19 593	
Kasaï or.	9 630	4 645			20 056
Katanga	49 527	33 588	17 124	18 144	
Kinshasa	115 801	142 848			
Maniema	13 617	15 061	36 864	38 310	
Nord-Kivu	36 882	25 256			
Orientale	20 564	22 506			33 210
Sud-Kivu	20 720	22 671			
Ensemble	27 280	23 405			

* Frais scolaires directs des écoles publiques et privées.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'Enquête 123 et de l'IRC, rapports d'enquête pour EADE et ESDD.

Le premier enseignement du tableau comparatif est que toutes les sources d'information confirment l'existence de frais scolaires. Suivant l'Enquête 123 (2012), on peut estimer le montant moyen des frais scolaires annuels par élève autour de 25 \$. Évidemment, cette moyenne masque de fortes disparités provinciales. Par exemple, la situation exceptionnelle de la ville-province de Kinshasa saute aux yeux, avec des frais scolaires qui sont entre quatre et cinq fois plus élevés que la moyenne nationale.

Le second enseignement du tableau comparatif est que les divergences sont parfois énormes entre les estimations données par les différentes enquêtes. Pour la province de l'Équateur, par exemple, les frais scolaires varient entre 13 000 FC et 59 000 FC, pour le Katanga entre 17 000 FC et 34 000 FC. Ceci s'explique en partie par des méthodologies différentes qui, à leur tour, reflètent certainement aussi la difficulté à collecter ce type de données¹⁵.

¹⁵ Même en adoptant une méthodologie et un échantillonnage similaires, des divergences très importantes persistent : l'enquête ESDD, par exemple, enregistre une baisse des frais scolaires de 12 000 FC entre 2011 et 2012 pour la province de l'Équateur, sans qu'il y ait une explication convaincante d'un tel recul, alors que les frais scolaires des autres provinces ont légèrement augmenté... Il est difficile de dire sans une enquête plus fouillée sur la méthodologie suivie si ce résultat est le fruit d'une évolution réelle ou d'un artifice statistique.



L'augmentation des frais scolaires par élève à l'école primaire publique entre 2005 et 2012 est estimée à 6 % ; elle croît donc de 0,8 % par an

Ce pourcentage varie fortement entre les provinces. On note un accroissement plus fort à Kinshasa et au Katanga, les deux provinces où la politique de la gratuité n'a pas complètement été appliquée (voir ci-dessous), mais aussi dans la province Orientale. Ailleurs, en revanche, les frais scolaires augmentent moins ; ils diminuent même parfois fortement dans les autres provinces. La plus forte diminution saute aux yeux dans les deux Kasai.

TABLEAU 2.3 Évolution du taux net de scolarisation et des frais scolaires au primaire public par province entre 2005 et 2012

	Frais scolaires par élève au primaire public (en \$ constants 2012)		
	2005	2012	Croissance annuelle
Kinshasa	88,3	137,1	6,5 %
Bas-Congo	35,1	26,2	-4,1 %
Bandundu	15,2	8,0	-8,8 %
Équateur	13,5	13,5	0,1 %
Orientale	19,3	22,7	2,4 %
Nord-Kivu	36,9	29,4	-3,2 %
Maniema	16,4	17,1	0,6 %
Sud-Kivu	23,4	20,6	-1,9 %
Katanga	26,5	48,3	9,0 %
Kasai Oriental	19,4	6,9	-13,8 %
Kasai Occidental	18,8	7,6	-12,1 %
Total	24,1	25,4	0,8 %

Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

2.2.3. Importance relative des deux types de financement : Un rééquilibrage encore insuffisant au bénéfice des ménages

Pour cet exercice comparatif, nous avons retenu la source d'information la plus « systématique » sur les frais scolaires, à savoir l'Enquête 123. L'avantage additionnel de cette enquête, c'est qu'elle donne une idée de l'évolution des frais scolaires pour la période 2005-2012.

Les résultats sont rapportés dans le tableau 2.4.

2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

TABLEAU 2.4 Évolution des frais scolaires* et de leur importance par rapport au financement public

	2005		2012		%	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Frais par élève (primaire) (\$)	24,10 \$	77,69 \$	25,44 \$	89,61 \$	6 %	15 %
Frais par ménage (primaire) (\$)	16,7 \$	7,2 \$	16,0 \$	8,48 \$	-4 %	17 %
Nombre de ménages	12 722 003	12 722 003	16 785 716	16 785 716	32 %	32 %
Frais totaux (millions de \$)	213 \$	92 \$	269 \$	142 \$	27 %	55 %
Apport des ménages	304,56 \$		411,59 \$		35 %	
Dépenses effectives MEPS-INC (millions de \$)	157 \$		350 \$		122 %	
est. Dép. eff. MEPS-INC primaire (millions de \$)	105 \$		233 \$		122 %	
Coût Total éducation primaire secteur public (millions de \$)	318 \$		503 \$		58 %	
Contribution des ménages à l'éducation primaire publique (%)	67 %		54 %		-20 %	
Coût total éduc. primaire (millions de \$)	410 \$		645 \$		58 %	
% ménages éducation primaire	74 %		64 %		-14 %	

* en dollars constants de 2012.

Source : Estimations des auteurs à partir des données de l'Enquête 123 et sur base de l'ESB pour dépenses publiques effectives, estimant (en fonction de la proportion des salaires versés aux enseignants des écoles primaires) que 2/3 du budget du MEPS-INC est destiné au secteur primaire.

En 2012, les ménages contribuent pour un peu moins des 2/3 (64 %) aux frais directs de l'école primaire et un peu plus de la moitié (54 %) aux frais directs de l'école primaire publique

On note que la contribution financière totale des ménages à l'éducation primaire (secteur public et privé) concourt à 64 % des dépenses totales de l'éducation primaire en 2012. Avec une contribution à hauteur de 503 millions de \$, un peu plus que la moitié du budget de l'enseignement primaire public est financé par les parents d'élèves.

Notre estimation, basée sur l'Enquête 123, est plus modérée que l'estimation faite dans le RESEN-RDC (76 %), qui s'appuie sur les données de l'enquête EADE. Trois explications peuvent être avancées pour éclairer ces différences. D'abord, l'enquête EADE, reprise dans le RESEN-RDC 2014, estime en moyenne les frais scolaires directs acquittés à 61 000 FC par élève et par an. Ce montant est plus élevé que celui estimé par l'exploitation des données de l'Enquête 123, car les données de l'enquête EADE incluent également les frais indirects (23 000 FC). Or, notre objectif est d'apprécier l'ampleur de la parafiscalité dans le secteur de l'éducation associée aux seuls frais scolaires directs, afin de rendre compte de la mesure dans laquelle les familles contribuent au financement des services éducatifs *publics*. D'autre part, le RESEN-RDC 2014 utilise une estimation un peu plus modérée du budget du MEPS-INC destiné au secteur public. Quel que soit le cas, notons que même selon les sources de données différentes, on arrive finalement à une contribution des parents autour de 2/3 des dépenses totales pour faire fonctionner le secteur primaire. En ne considérant que les écoles publiques, on peut estimer la contribution des parents à 54 % en 2012.



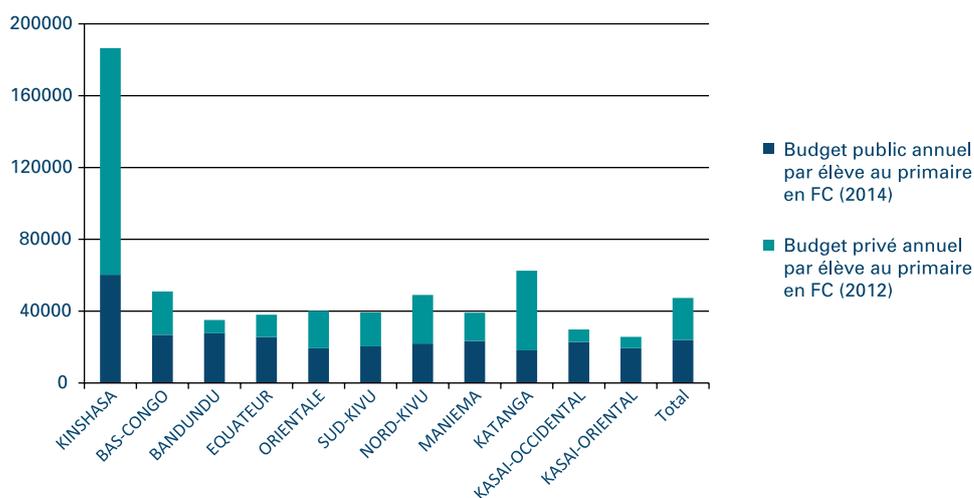
Entre 2005 et 2012, les frais scolaires payés par les parents pour contribuer au financement des écoles publiques ont augmenté de 27 %

La contribution *absolue*¹⁶ des ménages au financement de l'enseignement primaire a augmenté de 27 % entre 2005 et 2012. Cette augmentation s'explique non seulement par la croissance des effectifs scolarisés en lien avec la croissance démographique, mais aussi par une augmentation du montant des frais scolaires par élève de 6 %, ou encore, une croissance annuelle de 0,8 %. Ceci est cohérent avec l'observation faite ci-dessus voulant que les ménages, ou du moins la plupart d'entre eux, aient vu leurs revenus s'accroître de 2 % par an sur cette même période.

Entre 2005 et 2012, la part des ménages dans le financement de l'enseignement primaire s'est toutefois réduite, passant de 74 % à 64 %

D'un autre côté, le budget de l'État (en dollars constants de 2012) a augmenté de 122 % pendant la même période. La contribution *relative* des ménages au financement du secteur primaire public aurait donc, suivant nos estimations, diminué de 2/3 à un peu plus que la moitié des dépenses globales.

GRAPHIQUE 2.4 Répartition actuelle du poids du financement de l'éducation primaire publique



Source : Calcul des auteurs à partir des données SECOPE (août 2014) et l'Enquête 123 (2012).

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

2.3. Système éducatif « à deux vitesses » qui reproduit les inégalités sociales

Le revenu des ménages joue un rôle fondamental sur le « marché scolaire » congolais

Dans la mesure où, en RDC, les parents d'élèves, par les frais scolaires directs et indirects qu'ils doivent acquitter, constituent la principale source de financement de l'éducation primaire, les dynamiques à l'œuvre dans le secteur s'apparentent à celles d'un « marché scolaire » régulé par les lois de l'offre et de la demande, dans lequel le revenu des familles joue donc un rôle fondamental. L'une des conséquences majeures de cette

¹⁶ Les données du tableau reflètent la variation dans le pouvoir d'achat du dollar pendant cette période.

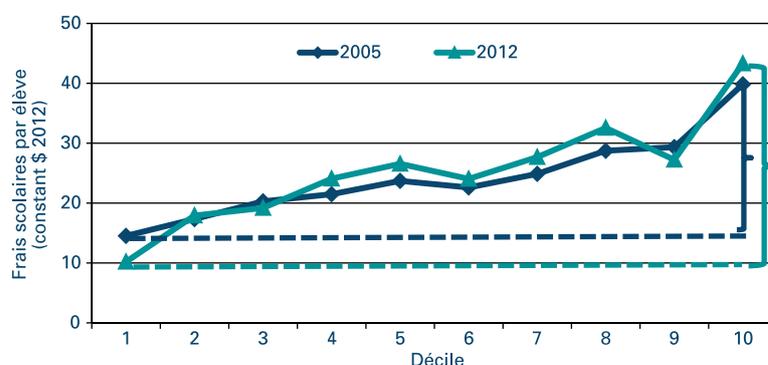
2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

situation est que l'éducation risque de contribuer davantage à la reproduction des inégalités sociales plutôt que de constituer une voie d'émancipation sociale, notamment pour les plus pauvres.

En 2012, les frais scolaires payés en moyenne par les plus riches sont quatre fois plus élevés que ceux versés par les plus pauvres, induisant ainsi un système éducatif à plusieurs vitesses

Le graphique 2.5 présente la variabilité du montant des frais scolaires par élève entre les ménages riches et pauvres. Si, en moyenne, les frais scolaires s'élèvent à environ 25,5 \$ en 2012, ce montant varie entre 10 \$ et 40 \$ si on compare le 1^{er} et le 10^e décile ; cet écart a par ailleurs augmenté entre 2005 et 2012¹⁷.

GRAPHIQUE 2.5 Évolution de la charge des frais scolaires pour l'éducation primaire publique par décile de consommation (2005-2012)



Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

Note : Seuls les ménages ayant des enfants au cycle primaire ont été retenus. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de l'UNICEF, 2014.

Les plus riches sélectionnent les écoles qui offrent la meilleure qualité de service éducatif

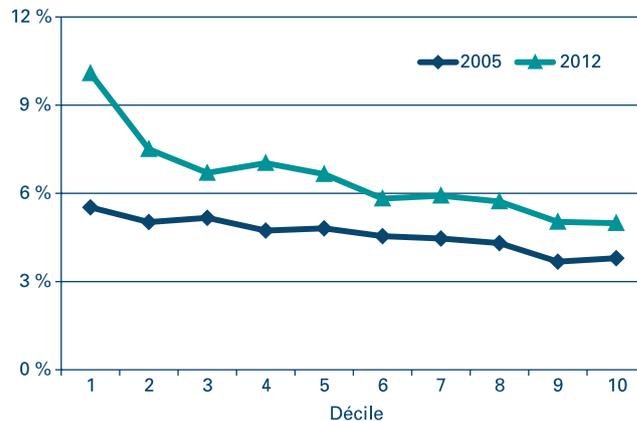
Il est probable que le revenu des familles joue d'abord un rôle sur la *sélection* des écoles : les mieux nantis chercheront sans doute à scolariser leurs enfants dans une école mieux équipée, capable d'assurer le paiement d'une prime de motivation plus importante à ses enseignants, lesquels, par ricochet, offriront un meilleur service.

Si le revenu des ménages est un facteur discriminant de la fréquentation scolaire, d'autres facteurs entrent en jeu, comme en témoigne le fait que le taux net de fréquentation de l'école primaire du décile le plus riche est également relativement faible (voir graphique 1.6). En revanche, le revenu des ménages est très probablement un facteur discriminant important de la qualité du service éducatif reçu. C'est une hypothèse qui mérite d'être vérifiée au moment d'analyser les données concernant la qualité de l'éducation.

¹⁷ Il serait intéressant d'aller plus dans le détail ici, en examinant par exemple davantage l'utilisation des frais scolaires, puisqu'il est fort probable que leur usage diffère grandement entre des écoles démunies et des écoles aspirant à fournir un enseignement de qualité.



GRAPHIQUE 2.6 Évolution de la charge des frais scolaires dans le budget des ménages (2005-2012)



Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

Note : Seuls les ménages ayant des enfants au cycle primaire ont été retenus. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de l'UNICEF, 2014.

Les frais scolaires sont une forme de taxation régressive, pesant davantage sur les pauvres que sur les riches

Le graphique 2.6 présente le poids des frais scolaires dans le budget des ménages, ventilé par décile de consommation. Au cours de la période étudiée, on note que la charge des frais scolaires augmente pour les déciles les plus pauvres et que le lien entre frais scolaires et niveau de consommation des ménages devient plus étroit. Sachant qu'environ 3/4 du revenu est destiné à la consommation alimentaire, il n'est pas exagéré de dire que le 1^{er} décile le plus pauvre économise sur ses dépenses alimentaires pour envoyer ses enfants à l'école. Le graphique montre également que les recettes parafiscales que constituent les frais scolaires sont inégalement recueillies au sein de la population, dans la mesure où ce sont les catégories les plus pauvres (les plus nombreuses) qui y contribuent le plus. Par conséquent, **une diminution réelle des frais scolaires aurait automatiquement un effet positif sur l'inégalité économique**. Étant donné le niveau relativement élevé et croissant des inégalités de revenus en RDC, le levier que représente la réduction des frais scolaires pour réduire les inégalités de revenus est une considération importante.

2.4. Conclusion : Le retour spectaculaire de l'État sur la scène budgétaire nationale n'a pas pu se substituer aux contributions des ménages

Dans ce second chapitre, nous avons mis en évidence l'évolution de certains déterminants clés de la demande d'éducation par les ménages et de l'offre de services éducatifs.

Du côté de la **demande** d'éducation des familles, l'analyse des déterminants de l'exclusion scolaire a mis en évidence le rôle primordial que continue de jouer le revenu des ménages. Or, les revenus des ménages, tout comme la structure des dépenses des ménages, ont été modifiés au cours de la période étudiée. Tout d'abord, les revenus des ménages ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 2 %. Même si cette croissance est allée de pair avec une inégalité accrue, toutes les couches de la population, à l'exception des 10 % les plus pauvres, ont pu en profiter. De plus, les ménages ont alloué une plus grande part de leurs ressources accrues à l'éducation. Tous ces éléments pointent vers une augmentation de la demande dirigée vers l'éducation, qui se reflète dans l'augmentation de la contribution financière des ménages au fonctionnement du secteur. Selon la comparaison des résultats des Enquêtes 123 de 2005 et 2012, on peut estimer cette augmentation à 35 %.

2. ANALYSE DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Du côté de l'**offre**, le changement a été plus spectaculaire encore : sur la même période, le budget alloué par l'État à l'éducation primaire a augmenté de 120 %. L'accroissement de ce budget s'est traduit, comme on aura l'occasion de le voir dans les chapitres suivants, par des augmentations salariales du personnel éducatif, par une augmentation des effectifs déployés dans les structures d'encadrement (bureaux gestionnaires) et dans les écoles, et par une augmentation des subventions de fonctionnement allouées aux bureaux gestionnaires et aux écoles.

Il est toutefois important de noter que la mobilisation des ressources domestiques en faveur de l'éducation reste clairement en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. En d'autres termes, la RDC risque d'accumuler des arriérés dans son capital scolaire par rapport à ses voisins aussi longtemps que le pays ne sait pas augmenter son budget consacré à l'éducation.

De plus, ce retour spectaculaire de l'État sur la scène budgétaire nationale en général, et dans le secteur de l'éducation primaire en particulier, n'a pas pu compenser l'engagement financier des ménages ; bien au contraire, les frais scolaires par élève ont continué d'augmenter au cours de cette même période, malgré les efforts considérables consentis par l'État central dans le cadre de la politique dite de « la gratuité » de l'enseignement primaire.

Dans la mesure où les parents continuent de contribuer pour la majeure partie aux dépenses d'éducation, le secteur éducatif est soumis, plus qu'ailleurs, aux lois du marché. La principale conséquence en est que le secteur de l'éducation a tendance à reproduire les inégalités sociales plus qu'à les contrecarrer. Dans un tel cadre, une politique effective de réduction des frais scolaires présenterait un double avantage. D'une part, elle diminuerait l'importance du revenu des ménages dans la détermination des choix de scolarisation – non seulement au regard de l'accès à l'école *stricto sensu*, mais surtout dans la sélection de l'école par les familles (les ménages aisés ayant tendance, on l'a dit, à sélectionner les écoles de meilleure qualité). D'autre part, puisque les frais scolaires pèsent davantage sur les budgets des pauvres que sur les budgets des riches, leur diminution aura un effet positif sur l'inégalité socio-économique en RDC.

$$S + 4 = 3$$

$$S + 4 = 4$$

$$3 + 5 = 2$$





3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE : ORIGINES ET DÉFIS D'UNE HYBRIDITÉ FINANCIÈRE

Ce chapitre analyse l'économie politique de l'ensemble des politiques visant à encourager la scolarisation des enfants au primaire. Nous commençons cette analyse au niveau national, en combinant les données budgétaires et la littérature en économie politique de la RDC (3.1.). Cette première analyse interprète les contributions des parents comme une forme de taxe informelle ou parafiscale et donc un « manque à gagner » pour l'État. L'implication des éléments politiques permettrait donc d'étudier les possibilités d'étendre l'espace budgétaire pour l'éducation. Un petit détour historique (3.2.) nous enseigne cependant qu'une telle lecture serait erronée, car la plupart des entités étatiques financées actuellement par les flux ascendants n'existaient pas encore avant 1985, début du retrait de l'État du secteur. Ils ont été au moins en partie créés plutôt *en fonction de* la captation des ressources venues d'en bas.

3.1. Mobilisation des ressources et arbitrages pour l'enseignement primaire

Pendant la première décennie du 21^e siècle, l'État revient avec force sur la scène économique nationale pour ce qui est du budget. Toutefois, la littérature sur la réapparition de l'État congolais sous l'angle de l'économie politique ne révèle pas pour autant des marges de manœuvre et d'action accrues pour l'État dans les secteurs économiques et sociaux. Adoptant une perspective historique, la littérature sur la construction de l'État en Afrique souligne que ce dernier est souvent inachevé et parfois réversible (Bayart 2009, Bierschenk et Olivier de Sardan 2003, De Herdt et Poncelet 2010). Si on parle néanmoins de « retour », c'est en référence à la réapparition de l'État congolais après la longue crise politique des années 1990, crise qui a également touché le financement public de l'éducation. Toujours est-il que l'on considère également comme inachevée la construction de l'État en RDC, ce qui met en lumière trois facteurs qui limitent fortement sa capacité d'agir par le biais de l'outil budgétaire :

- (i) la disjonction entre l'espace budgétaire et l'espace de politique disponible pour gérer et mener le processus du développement ;
- (ii) les problèmes de transparence et de redevabilité du budget public ;
- (iii) les pratiques de coulage et de sous-estimation systématique des ressources publiques mobilisées.

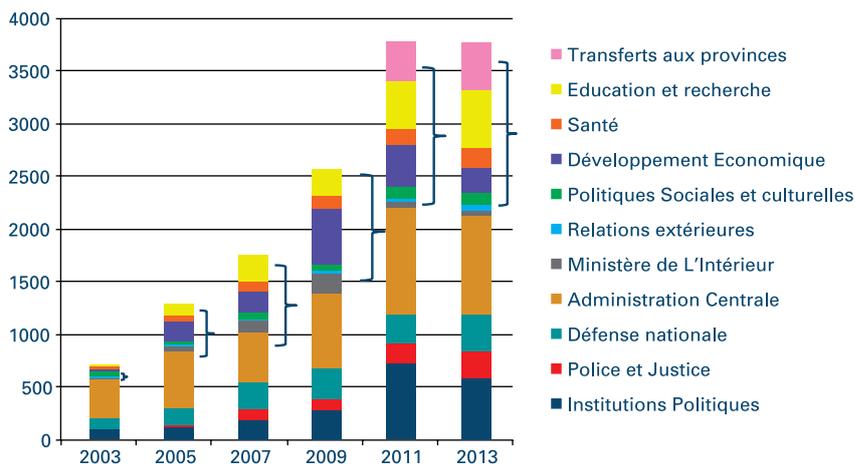
3.1.1. Espace de politique limité en faveur du développement de l'éducation

Tout d'abord, il est important de considérer ce qu'on appelle dans la littérature macro-économique « **l'espace de politique** » réel (*policy space*), c'est-à-dire l'espace budgétaire qui permet de mettre en œuvre des politiques de développement. Un tel exercice se base sur une distinction entre les postes budgétaires qui servent à reproduire l'appareil de l'État (comme la primature, le parlement et les ministères de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice) et ceux qui peuvent servir comme levier pour dynamiser l'économie et orienter le processus de développement en général (comme les ministères de l'Agriculture, de l'Économie, mais aussi de la Santé et de l'Éducation).

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

Les constats sur l'évolution de « l'espace de politique » en général et sur le budget de l'éducation en particulier

GRAPHIQUE 3.1 Évolution et composition des dépenses exécutées et de l'espace de politique en faveur du développement (RDC 2003-2013)



Source : Calcul des auteurs à partir des données ESB.

Le graphique 3.1 présente l'évolution des dépenses exécutées et de l'espace de politique au cours de la dernière décennie. Les dépenses ayant augmenté de manière systématique entre 2003 et 2013, le budget total de l'État congolais peut être estimé actuellement à environ 19 % du PIB.

L'espace de politique se stabilise à partir de 2011

Une première leçon à tirer de l'analyse du graphique est que l'espace de politique a augmenté de manière considérable entre 2003 et 2013, bien que, dans les dernières années, on note surtout une augmentation des postes budgétaires régaliens. En effet, depuis 2011, on observe une forte augmentation des dépenses en faveur des institutions politiques et de l'administration centrale. Ceci se comprenait encore en 2011, année des élections, avec un budget considérable pour la Commission électorale nationale indépendante (CENI), mais il semble que l'espace occupé par les postes voués au fonctionnement de l'appareil d'État perdure après cette année électorale.

Dans la littérature sur l'économie politique de la RDC, on trouve deux explications à ce phénomène

Une première hypothèse stipule que la stabilité politique est un processus fragile qu'il importe d'entretenir ; les dépenses pour assurer cette stabilité entrent donc en concurrence avec celles qui sont nécessaires pour amorcer, orienter et soutenir les politiques de développement. Les auteurs Williams et Ghonda, par exemple, s'inspirent des travaux de Phil Keefer et de ses collègues (2011) pour expliquer que la pression démocratique pour réaliser les objectifs de développement rivalise avec l'objectif de stabilité politique, qui est essentiellement réalisé par la capacité d'utiliser les ressources publiques en priorité pour convaincre les opposants au régime à ne pas s'engager dans une contestation violente :



« La composition et l'exécution du budget sont biaisées en faveur des dépenses sécuritaires et institutionnelles, au détriment des secteurs sociaux et des investissements dans les infrastructures. Il y a clairement une flexibilité plus grande en fonction des pressions en provenance des institutions cruciales du pouvoir de l'État, à savoir la présidence, la primature, l'Assemblée nationale et les services de sécurité. Le paiement des salaires de la fonction publique a aussi été garanti, même si les coûts opérationnels de l'administration publique sont souvent non couverts. Ces observations peuvent être interprétées comme faisant partie d'un arrangement entre élites pour stabiliser l'ordre politique en dispensant un patronage et en allouant une rente aux groupes au pouvoir. Des chercheurs ont mis en lumière le haut niveau de fragmentation des élites en RDC, qui correspond aux divisions régionales, ethniques et linguistiques. Dans ce contexte, les décisions concernant les finances publiques et l'allocation des ressources sont pour une large part déterminées par le besoin d'assurer un ordre politique stable » (Williams & Ghonda 2012, p. 28).

Toutefois, cette explication ne « colle » pas avec le phénomène observé d'une augmentation des dépenses à caractère « sécuritaire », précisément l'année des élections, soit 2011.

Une autre hypothèse, largement complémentaire à la première, part plutôt du processus inachevé de la construction de l'État en Afrique. Une des conséquences en est que l'État fonctionne plutôt comme une arène ou un ensemble de « parcelles de pouvoir » ; chaque position dans l'administration de l'État offre non seulement un salaire, mais également une opportunité d'appropriation, ce que Lemarchand (1988) appelle la privatisation de l'État. Assurer la stabilité politique consisterait donc plutôt en la régulation de ce « marché politique », par exemple en limitant le nombre de concurrents pour un poste spécifique¹⁸ ou en exigeant une « taxe » plus élevée sur chaque parcelle de pouvoir. Dans le cadre de cette hypothèse, une période électorale rendrait le pouvoir central plus vulnérable et donc celui-ci chercherait à être sécurisé d'une autre manière. Cette hypothèse paraît la plus cohérente avec l'évolution constatée de l'espace budgétaire disponible pour la mise en œuvre de politiques de développement et avec l'importance des ressources publiques extrabudgétaires, phénomène que nous allons documenter ci-dessous.

La place singulière de l'éducation au sein de cet espace de politique limité

Au sein de l'espace budgétaire destiné à mettre en œuvre les politiques de développement, l'éducation occupe une place à part. Au sens large, il inclut l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, et occupe une place dominante, avec un budget global annuel avoisinant 500 millions de \$ en 2013, ce qui représente plus du tiers de l'espace budgétaire prévu pour mener à bien les politiques de développement (1,3 million de \$ en 2013). C'est un budget énorme en comparaison du budget alloué au développement économique proprement dit (secteurs agricole, des transports, minier, etc.), qui ne s'élève qu'à 200 millions de \$, montant qui semble totalement insignifiant par rapport aux défis. Une hypothèse pour expliquer ce poids serait que le niveau de scolarité est une composante importante du développement humain, c'est-à-dire un bon indicateur d'évaluation de la politique du pays par les bailleurs internationaux. C'est aussi la composante sur laquelle un gouvernement peut exercer une influence relativement plus forte, en comparaison avec l'influence sur l'espérance de vie, par exemple¹⁹. Après avoir atteint le point d'achèvement de l'exonération de la dette publique, cette raison s'est estompée. Il sera donc difficile d'augmenter encore davantage le budget consacré à l'éducation par rapport à celui d'autres ministères ou départements.

¹⁸ Voir aussi le concept de "Limited Access Order", introduit par North, Wallis & Weingast (2009).

¹⁹ Entretien avec un chef de cabinet, septembre 2014. Une hypothèse alternative explique l'importance du budget par le poids politique et la personnalité du ministre.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

3.1.2. Manque de transparence et de contrôle du budget alloué au secteur de l'éducation

De nombreux observateurs notent le **manque de transparence et de possibilité de contrôle** du budget public. Si les dépenses sont effectuées dans le cadre spécifique de la chaîne des dépenses publiques qui trouve son origine dans un budget voté par un parlement démocratiquement élu, on observe parfois des décalages importants entre les dépenses annoncées et les dépenses réalisées. En effet, Williams & Ghonda estiment à 85 % le ratio moyen des décaissements effectifs par rapport aux engagements. Ce ratio descendrait à 5 % avec une prise en compte des ressources extérieures dans le budget (Williams & Ghonda 2012, p. 16). Une telle moyenne cache par ailleurs de larges variations *entre* les postes budgétaires. Beaudienville (2012) note à juste titre que « la crédibilité du budget est limitée pour une série de raisons, mais de prime abord parce que l'exécution ne prend que très peu en considération les allocations budgétaires. Par conséquent, beaucoup de services administratifs restent sans ressources, tandis que d'autres postes sont surpayés » (Beaudienville 2012, p. 29)²⁰. Est notamment mise en cause la procédure d'urgence qui permet de contourner quelques étapes du contrôle administratif et qui aurait été utilisée pour faciliter de 30 % à 40 % des dépenses dans les années 2005-2007. Williams & Ghonda (2012, p. 19) estiment le pourcentage des dépenses d'urgence à 32,6 % pour 2011.

Si la procédure d'urgence permet à certains ministères de sécuriser et même de sur-exécuter leur budget, d'autres entités étatiques en souffrent. Notamment, parmi ces dernières, des ministères ayant pour mission le contrôle budgétaire, comme l'Inspection des Finances ou la Cour des Comptes, institutions qualifiées d'« institutions zombies, légalement en vie, mais fiscalement mortes » (Englebert 2014, p. 12, voir aussi Williams & Ghonda 2012, p. 29).

Notons encore que les ministères chargés du secteur de l'Éducation se trouvent souvent dans une situation de **sous-exécution de leur budget**, bien que le degré de sous-exécution se situe communément au-dessus de la moyenne avec un taux de 52 %. En 2011, par exemple, les dépenses exécutées s'élevaient à environ 2/3 du budget voté (Williams & Ghonda 2012, p. 17). Pour 2012, l'enquête de suivi des dépenses publiques à destination (MEPSP-PARSE 2013, pp. 39-40) estime ce pourcentage à 50 % ; pour 2014 ce pourcentage a augmenté à 77 %²¹.

3.1.3. Absence de rapport systématique de nombreuses ressources domestiques, y compris dans le secteur de l'éducation

Dans le paragraphe précédent, nous avons analysé les ressources publiques telles qu'elles apparaissent renseignées dans les comptes de l'État. Or, les ressources budgétisées ne représentent qu'une partie de la totalité des ressources domestiques dont l'État dispose en RDC. Deux phénomènes sont en cause.

Le premier phénomène est la sous-estimation systématique des recettes fiscales mobilisées, notamment dans le secteur minier, dont le manque à gagner est estimé à environ 2 milliards de \$ en 2013 (Englebert 2014, p. 10). Ces ressources ne sont pas considérées comme entrant dans le Trésor public, alors qu'elles devraient l'être.

Le second phénomène est la création de sources de revenus ou de taxes qui n'ont pas de correspondance automatique dans le budget. Nous les appelons, suivant Williams et Ghonda, des *ressources parafiscales*. À titre d'exemple, la Direction générale des Douanes et Accises (DGDA) mentionne l'existence de 116 taxes payables à la frontière, dont les revenus ne sont pas versés au Trésor (DGDA 2010). Ce second phénomène présente deux difficultés additionnelles.

²⁰ «The credibility of the budget is limited for several reasons, but mainly because of execution that takes little account of budgetary allocations and leaves many administrative services without budgeted resources while, conversely, other entities benefit from strong over-execution.»

²¹ Calcul des auteurs à partir de la base de données ESB 2014 pour les chapitres budgétaires 38, 39, 40, 41, 64 et 91.



Il y a environ autant de recettes fiscales que parafiscales

D'une part, toutes ces sources de revenus ne sont pas nécessairement « illégales » dans la mesure où la notion de légalité est parfois compliquée à définir, étant donné l'insuffisance d'instances de contrôle de la cohérence des lois, arrêtés et instructions, et la faiblesse des mécanismes de sanction. D'autre part, il est difficile d'estimer l'ordre de grandeur des ressources supplémentaires générées par ces pratiques. En s'appuyant sur quelques études réalisées sur certaines activités commerciales au grand marché de Kinshasa (ODEP 2013) et l'industrie du taxi à Kinshasa (Batamba Malembu 2007, cité dans Oasis Tedika Kodila (2012)), Englebert (2014) avance l'hypothèse qu'il y ait plus ou moins autant de recettes (et de rentrées) fiscales que parafiscales²². Dans le cas du secteur de l'éducation primaire, nous savons maintenant que cette estimation se confirme, puisque les parents contribuent à hauteur de 55 % des dépenses totales pour ce niveau d'enseignement (voir chapitre 2).

Il est toutefois important de noter que ce que nous avons appelé dans le chapitre précédent « contributions des parents » réapparaît ici comme une autre source de revenus pour le secteur public, et plus particulièrement pour le financement des différentes catégories de dépenses liées à l'éducation (dépenses salariales, dépenses de fonctionnement hors salaire, etc.). Ces dépenses sont donc alimentées d'une part par les « flux descendants ou flux venus d'en haut » et d'autre part par les « flux ascendants ou flux venus d'en bas », ceux-ci étant plus importants que ceux-là.

Une autre perspective sur la question de la capacité d'agir de l'État s'impose

En partie, cette capacité d'agir est effectivement déterminée par les flux descendants, c'est-à-dire par les logiques macro-politiques, le besoin de stabilisation politique et les possibilités d'augmenter la transparence et le regard démocratique sur le budget public. Cependant, ces facteurs débordent largement le cadre du secteur de l'éducation. De plus, il est peu probable qu'ils changent à court terme. Dès lors, on ne peut espérer que l'espace de politique lié au budget du secteur de l'éducation augmente au-delà de la croissance de l'assiette fiscale, et donc de la croissance du PIB par habitant.

La capacité d'agir de l'État dans le secteur est aussi largement déterminée par les flux ascendants, ce qui suscite deux autres questions. Tout d'abord, la question se pose de savoir comment les services publics marient ces deux sources de flux financiers dans leur gestion quotidienne. Ensuite, appeler les contributions des parents un « manque à gagner » pour l'État suggère que nous sommes essentiellement en face d'un problème de comptabilité publique, et donc que l'État devrait, dans un monde idéal, se substituer tout simplement aux parents pour le financement. Mais quand les flux venus d'en bas acquièrent une importance substantielle par rapport à ceux venus d'en haut, il faut poser la question des logiques qui déterminent leur mobilisation et leur utilisation. L'argument de « la privatisation de l'État » (Lemarchand 1988) suggère que les structures étatiques financées directement par les parents suivent plus une rationalité « privée » de captation de ressources qu'une rationalité publique. Devant la privatisation des services publics, dans un monde idéal, l'État devrait plutôt pouvoir éliminer ces structures, plutôt que de songer simplement à substituer à tout type de financement venu d'en bas un financement venu d'en haut.

Les interrogations sur la capacité d'agir de l'État renvoient donc aux questions concernant les logiques de gouvernance locale des services publics, mais aussi, au-delà, à l'incidence de ces logiques locales sur la rationalité de la gestion du secteur de l'éducation prônée par l'État lui-même.

²² Selon l'étude de l'ODEP, seuls 13 % des revenus entrent dans la comptabilité publique officielle, et selon l'étude de Malemba Matamba, la parafiscalité peut être estimée à 55 %. L'hypothèse qu'il y a autant de revenus parafiscaux que fiscaux est, dans cette perspective, une hypothèse encore prudente.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

3.2. Gouvernance de l'enseignement primaire en RDC : L'histoire d'une hybridité multiple

Cette section propose d'abord une analyse historique de la gouvernance du système éducatif, afin d'éclairer les marges de manœuvre existantes au présent. On distingue deux périodes historiques, marquant en fait deux formes d'hybridité dont on peut trouver les traces dans la constitution actuelle du secteur : (i) la période postcoloniale (1960-1982), qui a reproduit et consolidé une gestion partagée avec la présence d'acteurs étatiques et non étatiques ; (ii) la période de retrait de l'État (1983-2003) pendant laquelle la crise des finances publiques a forcé l'État à se retirer du financement du secteur et à se tourner vers un modèle hybride de financement de l'éducation, où les contributions des parents d'élèves jouent un rôle important. Ces deux périodes ont donc chacune ajouté un aspect hybride au secteur. Il est d'abord important de distinguer entre ces deux formes d'hybridité. C'est surtout la deuxième forme d'hybridité qui mérite notre attention, étant donné ses effets ambigus ou négatifs sur les dynamiques, l'efficacité et l'équité du secteur à l'heure actuelle.

3.2.1. Panorama historique

La période postcoloniale de consolidation de la gestion hybride du secteur (1960-1982)

Après 1960, l'espace scolaire en RDC s'est développé selon un modèle hybride dont l'origine remonte à l'époque coloniale, durant laquelle le territoire de la RDC était largement dirigé par ce qu'on appelait la « trinité coloniale ». Dans le secteur de l'éducation, cette alliance entre l'administration civile, les Églises et les entreprises s'est traduite *de facto* par une domination des Églises, surtout des confessions catholiques belges. À la base de cette hégémonie, nous pouvons citer la convention de 1906 entre le Saint-Siège et l'État indépendant du Congo, ainsi que les deux « guerres scolaires » que le pays a connues entre 1954-1955 et entre 1971-1977. À chaque fois, les Églises ont pu consolider leur position stratégique au sein de l'espace scolaire. La deuxième guerre scolaire s'est conclue par la structuration de l'enseignement public en cinq réseaux, dont le « réseau officiel », géré par l'administration publique, et d'autres réseaux dits « conventionnés » par les confessions religieuses (Poncelet et al. 2010, pp. 25-28).

Toutefois, l'insécurité juridique qui caractérisait la convention de 1977 a généré une situation « hybride » en pratique, puisque la confusion régnait sur un nombre de points importants dans l'encadrement et la supervision de ces écoles. On a ainsi assisté à un dédoublement des structures d'administration, d'inspection et des ressources humaines par les principaux réseaux confessionnels, qui fonctionnaient depuis lors parallèlement aux services étatiques – bien que souvent, sur le terrain, en étroite coopération (Poncelet et al. 2010, Titeca et al. 2013).

La période de retrait de l'État à la suite de la crise des finances publiques (1983-2003)

Après 1983, le caractère hybride du système éducatif a atteint une toute autre dimension. Cette hybridité occupe à présent la zone grise entre le secteur public et le secteur privé. En conséquence des programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales au Zaïre et compte tenu de son lourd endettement extérieur, le gouvernement a opéré des coupes budgétaires dans les secteurs sociaux, notamment la santé et l'éducation. Là où le budget de l'éducation au début des années 1980 représentait encore 25 % des dépenses publiques, cette proportion allait chuter à 7 % entre 1982 et 1987. Ce désengagement de l'État s'est traduit à la fois par la diminution d'un tiers du nombre d'enseignants et par la diminution de leur salaire (la très forte inflation durant cette période, réduisant d'autant le pouvoir d'achat des enseignants, dont le salaire était nominal). À la fin des années 1990, le budget de l'éducation, exsangue, ne représentait plus que 2 à 3 % du budget de l'État, lui-même déjà fortement réduit par les crises socio-économiques et politiques de cette période.



TABLEAU 3.1 Évolution 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)			
1982	444.100	285.900	0,64	\$121,50	0,56	\$68,35
1987	364.500	196.300	0,54	\$23,00	1,18	\$27,21
2002	391.900	142.900	0,36	\$8,64	1,49	\$12,90
2006	698.400	214.200	0,31	\$30,00	1,00	\$30,00
2008	742.000	226.800	0,31	\$52,44	0,66	\$34,62

Sources : (i) Nombre d'enseignants, taux de change et inflation : Banque centrale du Congo, différents rapports annuels, (ii) Salaires : RESEN-RDC 2005 et recherche de terrain pour 2008.

Dès cette période, ce sont les parents qui ont assuré la survie de l'école, en finançant de 90 à 95 % du secteur (RESEN-RDC 2005). Ils finançaient non seulement les compléments de salaires aux enseignants (dits « frais de motivation » ou « frais d'appoint »), mais aussi les frais de fonctionnement des écoles et les frais d'administration des bureaux gestionnaires gérés par les enseignants « assis » aux niveaux provincial et local, ainsi que les différents services administratifs du secteur au niveau central.

Il est important de souligner que ces adaptations ont permis au secteur de l'éducation de survivre à cette période difficile pendant laquelle les priorités de l'État étaient de se prémunir contre l'instabilité politique, le chaos financier, la guerre, l'instabilité monétaire et l'hyperinflation. Mieux, ce modèle de gestion et de financement hybride a permis d'accueillir un afflux constant d'enfants dans les écoles, reflétant la très forte demande d'éducation en RDC et la résilience du système.

3.2.2. L'école comme assiette parafiscale

Cette résilience, fondée sur la contribution des parents et caractérisée par un ensemble d'arrangements implicites et explicites entre différents types d'acteurs interagissant à des niveaux territoriaux multiples, a surtout permis de faire fonctionner les écoles fréquentées par les enfants des parents cotisants. Le revers de la médaille est qu'un tel système a contribué à faire de l'école une source parafiscale de revenus pour couvrir les frais de fonctionnement des multiples structures d'administration intermédiaires (De Herdt et al. 2012, pp. 690-93).

L'ensemble des structures et niveaux administratifs bénéficie des frais scolaires

Le tableau 3.2 montre de manière plus précise comment le système fonctionne, en empruntant l'exemple de la province de l'Équateur en 2008-2009.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

TABLEAU 3.2 La clé de répartition des « frais de fonctionnement » pour les écoles conventionnées, Province de l'Équateur, 2008-2009 (en FC)

	Acteurs étatiques		Acteurs non-étatiques		TOTAUX
Sous-Province	Sous-division	4,5	Sous-Coordination	110,0	132,5
	Antenne SECOPE	4,5			(59 %)
	Sous-Antenne SERNIE	4,5			
	Sous-Antenne PRS	4,5			
	Province d'inspection	4,5			
Province	Division provinciale	9,0	Coordination provinciale	40,5	79,0
	Direction provinciale SECOPEP	7,0			(35 %)
	Antenne provinciale SERNIE	4,5			
	Antenne provinciale PRS	4,5			
	Inspection principale provinciale	9,0			
	Gouvernorat	4,5			
Nation	Fonds de Promotion de l'Éducation nationale		Coordination nationale	4,5	13,5
		4,5	Association des parents	4,5	(6 %)
TOTAUX		65,5		159,5	225,0
		(29 %)		(71 %)	(100 %)

Source : Coordination catholique Mbandaka (province de l'Équateur).

Notons que l'exemple date de quelques années et que la province de l'Équateur n'est pas nécessairement représentative, mais le cas est toutefois exemplaire d'un système qui fonctionne toujours aujourd'hui. Tout d'abord, les frais de fonctionnement sont définis en différentes étapes, passant du niveau national à l'école. Dans ce cas, le niveau national avait plafonné les frais scolaires à 1 025 FC. La province éducationnelle à son tour fixait les frais scolaires à 930 FC. Le coordinateur catholique relayait ce message aux écoles de son réseau, non sans ajouter 200 FC de « frais d'Intervention ponctuelle », faisant référence à la Convention de 1977. Les 930 FC incluent aussi, à part d'autres catégories de dépenses destinées à l'administration de l'éducation, des « frais de fonctionnement », dont seule la moitié est prévue pour l'école même; le reste étant réparti entre différentes entités administratives, comme indiqué dans le tableau 3.2. En d'autres mots, des 1 130 FC à payer par élève, 905 FC sont destinés aux entités administratives (étatiques et non étatiques). Il faut y ajouter les 4 000 FC de frais de TENAFEP pour les élèves de 6e année. Enfin, les écoles ajoutent, à part d'éventuels frais imprévus, les frais de motivation des enseignants, qu'on pouvait alors estimer à 4,8 \$ pour la province de l'Équateur (Verhaghe 2007).

Des 225 FC à payer chaque trimestre, on voit qu'environ deux tiers servent à financer le réseau de gestion (catholique dans ce cas-ci) de l'école, tandis qu'un tiers de ce montant sert à financer les bureaux gestionnaires étatiques. Deux tiers de ce montant restent au niveau de la sous-division, mais 5 % seront redistribués dans le système jusqu'au niveau national et partagés entre la coordination nationale du réseau catholique, le bureau national de l'association des parents et le Fonds de promotion de l'Éducation nationale (FPEN).

Les entités réceptrices des contributions parentales ont une histoire récente

Notons que la plupart des entités bénéficiaires des frais scolaires collectés par les écoles n'existaient pas dans la première moitié des années 1980 (voir encadré 3.1). En d'autres termes, il est erroné de croire que les frais scolaires ont permis la survie de l'administration du secteur de l'éducation. La morphologie actuelle des organes de gestion du secteur ne représente en rien celle qui existait en 1980 ; cette dernière est en fait née au même moment, et au rythme de l'invention des nouveaux frais scolaires.



ENCADRE 3.1

La plupart des services qui apparaissent dans les ventilations provinciales des frais de fonctionnement n'étaient pas encore nés avant l'implosion du budget de l'éducation

- **1985** : Le Service du 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 debout). Auparavant, ils étaient payés, comme tous les autres fonctionnaires, par un service du ministère de la Fonction publique.
- **1990** : Les « assises **promo-scolaires** » 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.
- **1991** : La Direction des pensions et rentes de survie (**PRS**) a été fondée en 1991 pour assister les pensionnés. La Direction ne semble plus fonctionner activement au niveau national, mais, dans les provinces, une partie des frais scolaires est encore destinée aux antennes sous-provinciales du PRS.
- **1996** : Le Test national de la fin des études primaires (**TENAFEP**) est né en 1996²³. 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'État. Ce dernier est formulé par l'inspection à la fin des études secondaires, alors que le TENAFEP est établi par les divisions.
- **2004** : Le Service national d'identification des élèves, d'impression et de livraison des pièces scolaires (**SERNIE-ILPS**) a été fondé 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 déconcentration de l'administration éducative a anticipé la création des nouvelles provinces annoncées dans la nouvelle constitution. Néanmoins, celle-ci n'implique pas que le niveau des (anciennes) provinces serait exclu des frais scolaires (poste « gouvernorat »).
- **2006** : Le Fonds de promotion de l'Éducation nationale (**FPEN**) a été créé en 2006 avec la mission de « soutenir et promouvoir l'éducation ».

Source : De Herdt & Poncelet (2010), p. 34.

En somme, le système complexe de collecte et la ventilation des frais scolaires mis en place pour rémunérer les enseignants et assurer le fonctionnement des écoles et des administrations publiques et confessionnelles a des racines historiques profondes, mais aussi des origines plus contemporaines. Certes, la configuration d'acteurs qui a donné naissance à ce système a réussi à maintenir et à élargir l'offre de services éducatifs même au plus fort des années de crise. Mais en même temps, l'origine récente de maintes entités constituant actuellement l'administration de l'éducation soulève la question de la rationalité de cette structure. Sachant que l'administration actuelle du secteur de l'éducation s'est forgée pendant les années de crise, la question primordiale est de comprendre la rationalité du système tel qu'il existe, plutôt que de s'interroger sur la capacité financière de l'État de se substituer aux contributions des parents.

²³ Voir Verhaghe (2007, 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 administré sous l'autorité de l'Inspectorat général. Actuellement, le TENAFEP est la responsabilité des sous-PROVED, tandis que l'Examen d'État est géré par les services de l'inspection.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

3.2.3. Hybridité et confusion des relations de redevabilité

À partir du moment où les frais scolaires commencent à financer l'administration même de l'État, des problèmes importants de redevabilité verticale se posent, c'est-à-dire la redevabilité des services publics envers l'État. Il est utile de distinguer trois composantes dans cette redevabilité :



En premier lieu la composante que nous appelons redevabilité financière sous-tend l'obligation de rendre compte des dépenses publiques d'une façon transparente par rapport aux budgets votés au parlement et sous une forme vérifiable en dernière instance par la Cour des Comptes. Deuxièmement, la composante de la redevabilité administrative renvoie aux mécanismes de « checks and balances » au sein de l'administration même, un contrôle d'un service administratif exercé par un autre. Et la redevabilité politique fait plutôt référence à une vérification du comportement des acteurs publics par rapport à une politique déterminée, une définition précise d'un besoin particulier auquel ces acteurs devraient répondre.

Le problème de la redevabilité financière

Ce qui distingue les flux descendants et les flux ascendants est que les premiers font l'objet d'un contrôle par le parlement (bien qu'il y ait en pratique des décalages importants entre les budgets votés et les dépenses effectives, comme souligné précédemment), tandis que les seconds ne font l'objet d'aucun contrôle et que les différentes entités récipiendaires les utilisent à leur guise. Un exemple emblématique est celui du Fonds de Promotion de l'Éducation nationale (FPEN), qui a été bien documenté à la suite de l'audit des frais de fonctionnement mené dans le cadre du projet PARSE de la Banque mondiale (voir encadré 3.2)²⁴.

²⁴ Bah, O. et al. (2014) *Enquête de suivi des dépenses publiques à destination (PETS/ESDD) dans le secteur de l'éducation en République Démocratique du Congo*, exécutée pour le compte de la Banque mondiale, Kinshasa (projet PARSE).



ENCADRE 3.2

Problèmes de redevabilité financière : Le cas du Fonds de promotion de l'Éducation nationale

Le FPEN est une autre structure récente, mise sur pied en 2006 seulement. Il a le statut d'un établissement public jouissant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière ayant pour mission de « soutenir et promouvoir l'éducation ». Le FPEN reçoit un budget annuel de l'État (quelque 60 000 \$ en 2012). L'équipe d'audit a cependant éprouvé des difficultés pour déterminer la destination finale de ces ressources. Dans la comptabilité de 2012, par exemple, la ligne « fourniture et petit matériel de bureau » a été engagée, ordonnancée et payée sur deux fiches d'engagement de 10 millions FC chacune, soit un total de 20 millions FC²⁵. Le service FPEN interrogé affirme cependant ignorer tout de ces deux fiches d'engagement de 2012 dont le bénéficiaire est libellé « MIN. FINANCES/EDUCATION »²⁶. Toutefois, la plupart de ses revenus proviennent directement des parents d'élèves du primaire et du secondaire (systèmes public et privé), et des étudiants de l'enseignement supérieur (public et privé) qui paient chacun un « minerval » (de 100 FC et 5 \$ respectivement). Le flux ascendant ainsi généré (en soustrayant 5 % de « frais de transport » retenus par le SECOPE²⁷) peut être estimé à 4 millions de \$²⁸. Ayant effectué une visite sur place, l'équipe d'audit ne trouvera que très peu de traces de cet argent. Étant donné que « les quotités perçues par les antennes SECOPE auprès des écoles ne sont jamais accompagnées d'éléments pouvant justifier les versements au compte bancaire du FPEN (absence de rapports) »²⁹, il n'est même pas sûr que l'argent n'ait pas déjà disparu en route vers le siège central du FPEN.

Le problème de redevabilité administrative

Par ailleurs, le financement par le bas rend caducs les mécanismes de redevabilité administrative. En principe, différents services locaux sont organisés de telle manière qu'ils gardent leur autonomie par rapport à d'autres services. Ainsi, l'inspection devrait garder son autonomie pour exercer un contrôle sur les écoles. Il est évident que cette autonomie est rendue caduque dès que des acteurs administratifs qui devraient exercer un contrôle sur d'autres doivent s'entendre avec ceux-ci pour obtenir une partie des ressources qu'ils ont collectées. Il en va de même pour les parents d'élèves, qui devraient en principe exercer leur fonction de contrôle par l'entremise de comités de parents et de l'assemblée générale des parents. Or, d'une part, ces organes sont parfois pris en otage pour cause de non-paiement des frais scolaires (Comhaire et Mrcic-Garac 2007), et d'autre part, on constate que l'association des parents profite également elle-même du système : la ventilation des frais scolaires collectés par les écoles de l'Équateur présentées dans le tableau 3.2 montre ainsi que la quotité de l'association des parents est aussi élevée que la quotité pour le FPEN.

Le problème de redevabilité politique

Enfin, puisque les politiques d'implantation des écoles et d'allocation de personnels risquent de suivre la logique du financement par le bas plutôt qu'une logique de besoins en lien avec la scolarisation des élèves, il peut y avoir un sérieux **problème de redevabilité politique conjugué à une absence de lien avec les politiques inspirées par le niveau national**. S'il est logique de supposer que les relations de redevabilité suivent la source de financement, il risque d'y avoir une tension entre la « redevabilité d'en haut » et la « redevabilité d'en bas », surtout quand on sait que le flux venu d'en bas est plus important que le flux venu d'en haut.

²⁵ Le texte original mentionne « 20 milliards de francs congolais », bien que le tableau mentionne les chiffres en millions de FC (PETS/ESDD, p. 44).

²⁶ Etude PETS/ESDD, pp. 44-45.

²⁷ Voir étude PETS/ESDD, p. 38.

²⁸ De Herdt Tom & Poncelet Marc, *Les défis de l'université et de la coopération universitaire en RDC*, présentation à la table ronde CRE-AC, Maison des Parlementaires, Bruxelles, 27 octobre 2014.

²⁹ Etude PETS/ESDD, p. 58.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

Cela se vérifie dans l'existence de plusieurs services ou entités qui font le même travail ou qui sont simplement pléthoriques pour ce qui est des effectifs³⁰. On peut même se poser la question de l'intérêt de maintenir l'administration même du SECOPE en tant que ligne administrative séparée, surtout dans une situation où le service de paie des enseignants est réintégré dans le système de la fonction publique (voir le thème de la bancarisation). En gros, les frais scolaires permettent à un système peu effectif de se reproduire au-delà de toute rationalité politique. Par conséquent, dans un contexte où l'espace budgétaire disponible pour compenser la réduction des frais scolaires par d'autres sources de financement est limité, la réflexion doit s'orienter vers les besoins réels couverts par les services administratifs, au lieu de présupposer implicitement qu'un service existant est par définition nécessaire.

Cela se vérifie aussi, de manière paradoxale peut-être, dans l'accroissement du nombre d'écoles. On pourrait penser que cet accroissement est une bonne chose, un nombre croissant d'écoles diminuant par définition la distance moyenne à l'école. Toutefois, tout dépend de la logique d'implantation des nouvelles écoles.

Trois logiques différentes peuvent être distinguées ici. Une logique marchande d'abord : si les nouvelles écoles sont implantées là où il y a le plus de demandes effectives (c'est-à-dire là où il y a plus de pouvoir d'achat), on risque de les implanter précisément là où on en a le moins besoin, et les coins les plus appauvris et reculés seront laissés à leur sort. Une logique politique ensuite : Des recherches antérieures, nous avons retenu que ce que d'aucuns appelaient « l'explosion terrible des nouvelles écoles » après la réforme scolaire de 2004 se produisait puisque, dans un contexte d'élections, la capacité d'un homme politique à « apporter » un arrêté pour fonder une nouvelle école dans un village faisant partie de sa base arrière constitue une rente politique (De Herdt & Poncellet 2010). Une logique religieuse enfin : l'initiative pour la fondation d'une nouvelle école est souvent prise par un représentant d'un réseau religieux et ce sont ces réseaux qui constituent « le pouvoir organisateur » de l'enseignement et, là aussi, la logique de l'implantation est d'abord inspirée par la stratégie d'expansion religieuse.

Toutefois, il est clair que ni la logique marchande, ni la logique politique, ni la logique religieuse ne garantiront, à elles seules, l'implantation d'une école en fonction d'un besoin pédagogique. Cette conclusion va conduire à l'analyse des chapitres qui vont suivre.

3.3. Conclusion : L'hybridité du système de l'éducation paralyse les mécanismes de redevabilité

Dans ce chapitre, nous avons d'abord constaté que **la capacité de l'État à agir dans l'enseignement primaire par l'entremise de l'outil budgétaire est limitée.** Le rattrapage budgétaire de l'État congolais ne se traduit pas de manière proportionnelle par une augmentation de ses marges de manœuvre financières pour la conduite de la politique éducative.

Ceci est dû à trois raisons :

- (i) L'espace de politique disponible pour gérer et mener à bien le processus du développement ne croît pas à la même vitesse que le budget dans son ensemble. Bien que le budget de l'État ait augmenté de manière systématique ces dernières années, **l'espace de politique proprement dit s'est stabilisé en 2011, après les élections.** L'explication avancée est à relier au processus de construction inachevé de l'État et plus particulièrement à la nécessité d'investir relativement plus dans l'épine dorsale de la sécurité. Le **secteur éducatif** occupe par ailleurs **une place importante et à part** dans cet espace de politique, une place qui pourra difficilement prendre de l'ampleur.

³⁰ Un rapport d'audit de l'administration de l'enseignement présente un diagnostic sévère du fonctionnement de ce système ; voir Chizungu, R. (2011).



- (ii) Les problèmes de transparence et de redevabilité du budget public restent importants, malgré les efforts déjà investis dans ce domaine. Le manque **de transparence et de possibilité de contrôle du budget public** se traduit notamment par une faible correspondance entre **les budgets votés et exécutés**, comme c'est le cas dans le secteur de l'éducation, surtout pour les dépenses non salariales. Ces problèmes trouvent leur origine hors du secteur de l'éducation.

- (iii) Les pratiques de coulage et la sous-estimation systématique des ressources publiques mobilisées. Le **sous-rapportage des ressources domestiques** est systématique en raison du **coulage ET de la création de recettes parafiscales** (aussi nombreuses que les recettes fiscales) qui n'ont pas de correspondance dans le budget. Le secteur de l'éducation n'échappe pas à cette logique, qui voit la contribution des **recettes parafiscales tirées du paiement des frais scolaires par les familles** contribuer à hauteur de 55 % au financement de l'école primaire. Or, les structures étatiques qui sont financées directement par les parents suivent davantage une rationalité « privée » de captation de ressources qu'une rationalité « publique » de financement des services éducatifs.

Ce dernier élément mérite plus d'attention. La gouvernance de l'école primaire repose sur un système hybride où interagissent de multiples acteurs, un système qui a des racines historiques plus anciennes que la crise des finances publiques de l'État congolais des années 1980 et qui perdure jusqu'à aujourd'hui. Mais c'est à partir de cette décennie que le secteur de l'éducation a été affecté par un *financement* hybride. L'école est devenue une assiette parafiscale pour couvrir les frais de fonctionnement des multiples structures d'administration intermédiaires. L'ensemble des structures et niveaux administratifs bénéficie des frais scolaires, comme en témoignent les documents administratifs sur la « ventilation » des frais scolaires au niveau de la sous-division et de la division, comme au niveau central, pour l'administration publique tout autant que confessionnelle.

L'effet combiné de la cogestion hybride et du cofinancement hybride du secteur a paralysé les relations de redevabilité administrative (amoindrissement du contrôle de la qualité du service éducatif, puisque ceux qui l'exercent sont dépendants des frais scolaires, et que ceux qui sont contrôlés peuvent jouir d'une autonomie grâce aux frais scolaires), **financière** (opacité quant à l'utilisation des frais scolaires) et **politique** (absence de liens avec les politiques inspirées par le niveau national).

Les entités réceptrices des contributions parentales ont aussi une histoire récente. La plupart des entités bénéficiaires des frais scolaires collectés par les écoles n'existaient pas encore avant la crise financière des années 1980. Est-ce que les produits des réformes administratives des dernières décennies répondent vraiment à un besoin pédagogique ou reflètent-ils simplement l'émergence d'un flux de financement descendant (une administration qui s'est reformée, au cours des dernières décennies, en fonction de la captation des flux ascendants) ? L'évidence porte à croire à la deuxième possibilité. Dans ce cas, la réduction des frais scolaires incitera l'administration à être plus performante, et, à l'inverse, une réflexion sur une administration plus performante permettra de réduire les frais scolaires. Ces deux objectifs vont de pair.

TOIL. GARÇON
1





4. ANALYSE DE L'EFFICIENCE ET DE L'ÉQUITÉ DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

L'objectif de ce chapitre est d'approfondir l'analyse de l'allocation et de l'utilisation du budget de l'État dédié à l'éducation primaire. Nous réalisons un diagnostic évaluatif reposant sur un critère principal : le « besoin réel » de services éducatifs, avec comme principe que chaque élève congolais devrait bénéficier également des dépenses publiques de l'État. C'est un principe conservateur, si l'on croit que l'État devrait en fait *contrecarrer* les inégalités créées par le système des frais scolaires, et donc allouer plus de ressources aux écoles moins à même de collecter des frais scolaires du fait de la pauvreté des populations qu'elles servent.

Nous limitons également notre analyse aux dépenses publiques de l'éducation primaire en **nous concentrant sur les disparités provinciales**. En effet, d'autres analyses³¹ ont déjà démontré que les dépenses publiques en éducation favorisent les plus riches et accroissent les inégalités à leur avantage, au fur et à mesure que l'on progresse sur l'échelle éducative. En effet, les 20 % les plus riches accaparent 33 % des dépenses publiques, contre seulement 12 % pour les 20 % les plus pauvres en 2012. Dans notre étude, nous nous intéressons davantage à la dimension spatiale de l'équité des dépenses publiques au primaire.

La base d'information que nous mobilisons est **la base de données du SECOPE** du mois d'août 2014. Elle nous renseigne sur l'implantation des écoles budgétisées, le nombre d'enseignants et d'élèves par école, et ce, pour chaque coordination et sous-division. Jusque récemment, ces bases d'informations du SECOPE n'étaient pas publiques, ce qui prévenait les analyses détaillées. Toutefois, les politiques de mécanisation³² des enseignants et de bancarisation de la paie des enseignants ont contribué à améliorer la transparence des données concernant l'enseignement. Cependant, la possibilité de relier la base de données sur les enseignants du SECOPE avec les données sur les écoles répertoriées dans l'annuaire statistique du Ministère de l'EPS-INC est toutefois limitée au niveau de chaque (ancienne) province. Pour la province du Katanga, nous avons pourtant pu mobiliser les données tirées de l'annuaire statistique provincial (2011-2012), ce qui nous a permis d'aller jusqu'au niveau de la sous-division³³.

³¹ Voir RESEN-RDC 2014 et PER 2015, en ébauche.

³² Le concept de « mécanisation », bien répandu en RDC, dénote l'enregistrement officiel des enseignants par l'État. Tel qu'expliqué plus loin, cet enregistrement est un pas important vers le paiement effectif des enseignants.

³³ En effet, il est extrêmement difficile de croiser les différentes bases de données pour un certain nombre de paramètres, notamment en raison des divergences dans la nomenclature des différentes unités territoriales retenues (voir annexe).

4. ANALYSE DE L'EFFICIENCE ET DE L'ÉQUITÉ DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

4.1. Analyse des disparités entre les provinces

4.1.1. Équité dans la distribution des ressources publiques : Un « kinocentrisme » très marqué

Le tableau 4.1 présente les différents types de dépenses exécutées par le SECOPE pour le mois d'août 2014 et de l'information sur le nombre d'élèves (données SIGE) et le pourcentage d'enseignants non payés par l'État (en comparant les données du SECOPE et celles du dernier annuaire statistique disponible). Les informations financières sont plus ou moins cohérentes avec celles que nous avons pu tirer de la base des États de suivi budgétaire.

Des asymétries difficiles à expliquer s'observent quand on compare les dépenses publiques entre les provinces. Si le budget total de 26 millions de \$ pour le mois d'août 2014 représente une moyenne de 2 000 FC par élève³⁴, on constate une forte variance autour de cette moyenne : avec moins de 5 % des élèves scolarisés au primaire dans les écoles publiques (y compris les écoles conventionnées), Kinshasa mobilise 10 % du budget à l'éducation, un sur-financement qui est payé par les provinces de l'intérieur, notamment par la province du Katanga (10 % du budget pour 14 % des élèves).

Le sur-financement de Kinshasa s'observe dans différents indicateurs³⁵, mais surtout au regard de **la masse salariale de l'administration** (Kinshasa concentre 22 % de la masse salariale des enseignants « assis », soit cinq fois plus que le pourcentage d'élèves scolarisés au primaire dans les écoles publiques). Par comparaison, avec 14 % des élèves scolarisés au primaire dans les écoles publiques, le Katanga ne reçoit que 8 % de la masse salariale affectée aux enseignants assis. Par ailleurs, les **dépenses publiques par élève** du primaire sont environ trois fois plus élevées à Kinshasa qu'en province. À l'autre extrême de la distribution se situe la province du Katanga qui est parmi les provinces les moins bien loties, avec des allocations budgétaires systématiquement en dessous du poids de sa population scolaire au primaire³⁶.

Le tableau 4.1 présente les disparités interprovinciales avec des **dépenses publiques par élève** qui vont de 1 609 FC (province Orientale) à 5 000 FC (Kinshasa).

³⁴ Notons que, comme le dernier annuaire à notre disposition était celui de 2012-2013, il y a un décalage entre les données sur les élèves, les écoles et les enseignants effectifs par rapport à l'information sur les enseignants effectivement payés par l'État. Cela aboutit également à une estimation assez conservatrice du pourcentage d'enseignants payés et du pourcentage d'écoles.

³⁵ Bien entendu, à Kinshasa, aucune école ne bénéficie du paiement des frais de fonctionnement, étant donné que ces derniers font partie des « mesures d'accompagnement » de la politique de la gratuité introduite en 2010 et qui ne couvre pas la ville-province de Kinshasa (voir ci-dessous).

³⁶ Il est vrai que nous nous penchons ici sur la source de financement publique principale de l'éducation primaire, le niveau national. Nous excluons donc le financement autonome par les provinces et tout autre type d'acteur, faute d'informations systématiques en la matière.

TABLEAU 4.1 Dépenses du SECOPE, par province et par type de dépense, août 2014

	Élèves*		Salaires enseignants debout		Frais de fonctionnem. écoles		Salaires enseignants assis		Frais de fonctionnem. bureaux		Budget d'ensemble			Ecoles non-budgétisées	Enseign. non-payés**	Taux net de scolarisation (cohorte 6-11 ans)
	nombre	%	Millions \$	%	Millions \$	%	Millions \$	%	Millions \$	%	Millions \$	%	par élève (FC)	%	%	%
KINSHASA	441 172	4 %	1,49	8 %	0,00	0 %	0,87	22 %	0,05	11 %	2,41	10 %	5 036	7 %	-14 %	78.8 %
BAS-CONGO	628 807	6 %	1,25	7 %	0,08	6 %	0,17	4 %	0,03	7 %	1,53	6 %	2 242	6 %	18 %	76.8 %
BANDUNDU	1 680 842	15 %	3,27	18 %	0,24	19 %	0,68	17 %	0,03	7 %	4,22	17 %	2 310	20 %	34 %	68.7 %
ÉQUATEUR	1 334 044	12 %	2,21	12 %	0,18	14 %	0,59	15 %	0,11	25 %	3,09	13 %	2 131	20 %	32 %	62.9 %
ORIENTALE	1 362 607	12 %	1,90	10 %	0,14	11 %	0,29	7 %	0,05	12 %	2,38	10 %	1 609	10 %	38 %	66.3 %
SUD-KIVU	818 687	7 %	1,30	7 %	0,09	7 %	0,11	3 %	0,01	2 %	1,51	6 %	1 694	21 %	27 %	69.1 %
NORD-KIVU	951 173	8 %	1,60	9 %	0,10	8 %	0,17	4 %	0,03	6 %	1,90	8 %	1 834	17 %	21 %	62.5 %
MANIEMA	383 480	3 %	0,61	3 %	0,05	4 %	0,13	3 %	0,02	4 %	0,81	3 %	1 950	17 %	29 %	80.1 %
KATANGA	1 547 609	14 %	2,03	11 %	0,15	12 %	0,31	8 %	0,05	11 %	2,55	10 %	1 513	29 %	39 %	64.2 %
KASAI OCC.	1 008 949	9 %	1,58	8 %	0,12	9 %	0,35	9 %	0,05	10 %	2,09	9 %	1 901	26 %	30 %	71.4 %
KASAI OR.	1 033 990	9 %	1,35	7 %	0,11	9 %	0,34	9 %	0,02	5 %	1,82	7 %	1 620	12 %	37 %	68.4 %
NATIONAL							0,10	2 %	1,80	396 %	1,90	8 %				
Total	11 191 360	100 %	18,59	100 %	1,25	100 %	4,11	102 %	2,26	496 %	26,20	108 %	2 154	19 %	30 %	68.3 %

Notes:

° sur les fonds alloués aux provinces

* Données du SIGE 2012-2013

** En comparaison avec les données de l'Annuaire statistique 2012-2013. « Enseignants non payés » = non payés par l'État central

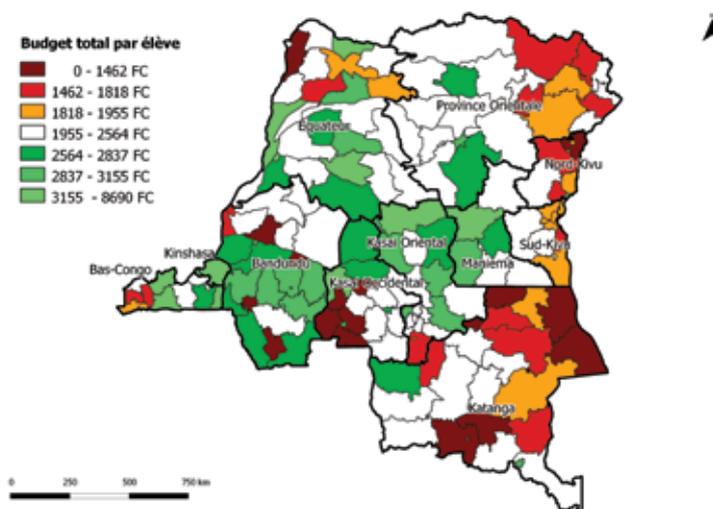
Source : Base de données SECOPE, août 2014 et Annuaire statistique 2012-2013.



4. ANALYSE DE L'EFFICIENCE ET DE L'ÉQUITÉ DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

La carte 4.1 présente les disparités dans les dépenses publiques par élève entre les différentes sous-divisions. On peut noter, en général, une situation plus avantageuse pour les divisions du centre, tandis que l'État semble moins présent dans les divisions limitrophes avec d'autres pays. La situation des sous-divisions dans la zone Est est particulièrement frappante à cet égard, bien que l'on puisse identifier des sous-divisions moins bien dotées un peu partout sur le territoire de la République.

CARTE 4.1 Disparités dans les dépenses du SECOPE par élève entre sous-divisions



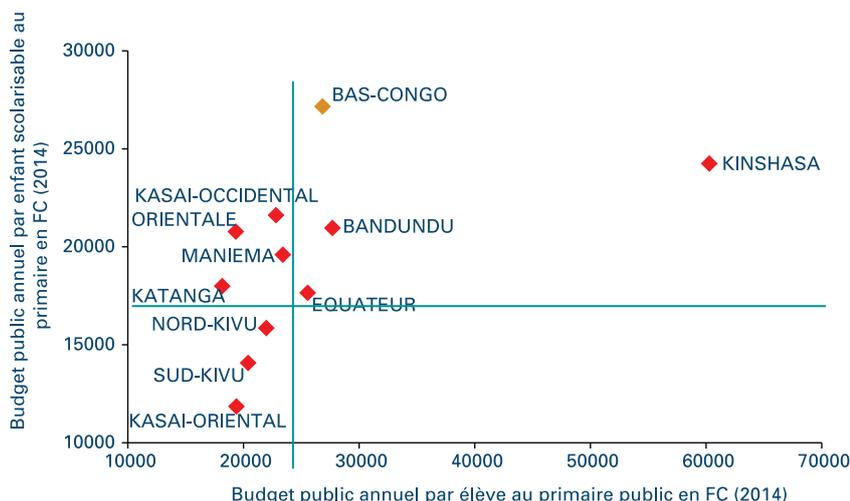
Source : Calcul des auteurs à partir des données SECOPE, août 2014.

Si les dépenses par élève peuvent être considérées comme un indicateur adéquat de l'inégale distribution des ressources publiques affectées au fonctionnement des services éducatifs sur le territoire de la RDC, il est toutefois intéressant de lier cet indicateur au pourcentage d'écoles budgétisées et au pourcentage d'enseignants « mécanisés », et donc payés. Tout d'abord, les enseignants de 19 % des écoles publiques ne sont pas encore payés, bien que ces écoles soient déjà enregistrées par le SECOPE. Elles s'attendent à être budgétisées (c'est-à-dire avoir un numéro d'immatriculation du SECOPE, mais ne reçoivent pas encore de subvention de fonctionnement de la part de l'État). On note cependant que la proportion d'écoles publiques non budgétisées chute jusqu'à 7 % dans la ville-province de Kinshasa et qu'elle monte jusqu'à 29 % au Katanga. Ces pourcentages sont révélateurs de l'impact inégal de la mesure politique prise en février 2014 visant à geler pour une période de trois ans le recensement, la mécanisation et la budgétisation des nouvelles écoles, politique dite du « moratoire sur la budgétisation des nouvelles écoles ». Puis, en comparant les données du SECOPE (août 2014) avec celles de l'annuaire statistique, nous avons calculé le pourcentage d'enseignants non payés par province. En moyenne, 30 % des enseignants ne sont pas payés par l'État³⁷. À nouveau, on observe une très forte variation provinciale autour de cette moyenne : dans la ville-province de Kinshasa, le pourcentage d'enseignants payés est supérieur au nombre d'enseignants enregistrés par les réseaux eux-mêmes, et au Katanga, le pourcentage d'enseignants non payés s'élève à 39 %.

³⁷ C'est un pourcentage plus faible que celui du RESEN-RDC 2014, ce qui s'explique probablement par le décalage temporel entre les données du SECOPE mobilisées et le dernier annuaire statistique (2012-2013) disponible.



GRAPHIQUE 4.1 Budget public annuel, par élève au primaire public et par enfant scolarisable (2014)



Source : Calcul des auteurs à partir des données SECOPE (août 2014) et l'Enquête 123 (2012).

Note : Le nombre d'enfants scolarisables est dérivé des plans d'échantillonnage corrigés, en utilisant la distribution démographique de l'EDS 2013 et les données de vaccination de 2014.

Il est important de répéter que notre analyse ne permet pas de comparer les fonds alloués avec un état particulier des besoins ; nous nous bornons à comparer les allocations réelles avec l'idée (un peu simpliste) qu'en principe chaque enfant scolarisé dans le secteur public devrait avoir droit au même financement, peu importe où il se trouve. Le graphique 4.1 permet d'aller au-delà. Nous y comparons les provinces selon les deux critères du budget par élève (axe horizontal) et du budget par enfant scolarisable. Le deuxième critère inclut aussi les enfants en dehors de l'école. Sachant que les lignes verticales et horizontales représentent les moyennes, on peut alors identifier les provinces où les enfants sont relativement plus gâtés ou plus dépourvus selon ces deux critères. Ainsi, les élèves de Kinshasa, du Bas-Congo et du Bandundu sont sur-financés selon ces deux critères, tandis que le Kasai Oriental et les deux Kivus sont sous-financés. La situation est plus mitigée pour les provinces Orientale et du Katanga (sur-financement en termes de budget par enfant scolarisable, sous-financement en termes de budget par élève).

4.1.2. Efficience dans l'utilisation des ressources publiques : Illustration des pertes en lien avec la gestion des ressources humaines

Le SECOPE dépense environ 26 millions de \$ par mois, dont 23 millions sont consacrés aux salaires des enseignants dits « assis » (enseignants déployés dans les bureaux gestionnaires sur des tâches administratives et d'encadrement) et « debout » (enseignants à la craie en situation de classe). Le SECOPE distribue également des frais de fonctionnement aux écoles et aux bureaux gestionnaires.

La masse salariale des enseignants « assis » est déjà relativement élevée par rapport à la masse salariale des enseignants « debout », dans la mesure où environ 1/5 de la masse salariale totale finance les enseignants « assis » au mois d'août 2014. Ce déséquilibre est aggravé par la distribution des frais de fonctionnement, puisque, à l'exclusion de ceux qui demeurent au niveau national, environ 1/3 des montants est affecté au fonctionnement des bureaux gestionnaires. Toutefois, c'est surtout le niveau national qui engrange la plupart des frais de fonctionnement (1,8 million de \$ par mois, ou 4/5 de tous les frais de fonctionnement). La plus grande part de ce montant est prise sur un poste appelé « rémunération SECOPE » (0,76 million de \$ par mois)

4. ANALYSE DE L'EFFICACITÉ ET DE L'ÉQUITÉ DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

et par les contributions du gouvernement et des enseignants [sic] à la mutuelle de santé des enseignants (0,87 million de \$ par mois), une initiative qui ne concerne jusqu'à présent que le personnel déployé dans la ville-province de Kinshasa (RESEN-RDC 2014, p. 121).

Le tableau 4.2 permet d'étudier plus avant la gestion des ressources humaines dans le secteur de l'éducation, car il met en lumière les disparités provinciales d'un certain nombre de caractéristiques des enseignants : leur statut (enseignants « assis » vs « debout » ; enseignants « mécanisés/payés » vs « non mécanisés/non payés »), leur salaire, leur âge en lien avec l'âge légal du départ à la retraite et leur déploiement dans les écoles (ratio élèves-maître).

Le rapport entre les enseignants « debout » et « assis » : Un sur-encadrement prononcé, mais avec de grands décalages entre Kinshasa et l'Est

On constate qu'en moyenne, à chaque enseignant assis correspondent six enseignants debout et 255 élèves. Il n'est pas facile de dire comment ces proportions assez basses peuvent être justifiées. Voir Verhaghe et Dom (2014) pour un argument plus étoffé de la surpopulation des bureaux administratifs. Une telle analyse mériterait d'être approfondie davantage, mais sort du cadre de la présente recherche.

N'oublions pas que ces moyennes dissimulent encore des inégalités interrégionales importantes. Partant d'une moyenne de six enseignants « debout » par enseignant « assis », ce rapport descend à 2:1 à Kinshasa, mais il monte à 17:1 au Nord-Kivu. Notons aussi les disparités importantes dans le ratio élèves-maître, variant de 26:1 (Kinshasa) à 50:1 (Orientale) pour les enseignants « debout », et de 53:1 (Kinshasa) à 639 :1 (Nord-Kivu) pour les enseignants « assis ». Troisièmement, il y a des décalages difficilement explicables entre le salaire moyen net des enseignants « debout » (allant de 86 \$ au Maniema à 99 \$ à Kinshasa) et celui des enseignants « assis » (entre 91 \$ au Kasaï Occidental et 135 \$ à Kinshasa). On note aussi que les salaires de l'administration « nationale » sont largement au-dessous de la moyenne de Kinshasa. Tous ces éléments pointent à première vue vers des incohérences et vers la nécessité de standardiser l'administration du secteur de l'éducation.

Le dépassement de l'âge légal du départ à la retraite : un phénomène prononcé surtout à l'intérieur et à l'Est

Le tableau 4.2 montre l'importance du groupe d'enseignants payés et « mécanisés » en âge légal de partir à la retraite, puisqu'ils ont dépassé 55 ans. Ce groupe est très important : en moyenne 16 % des enseignants « debout » et 22 % des enseignants « assis » ont dépassé l'âge de la retraite. Ces pourcentages varient aussi fortement entre les provinces ; il semble que ce soit surtout les provinces de l'intérieur et de l'est du pays qui profitent le plus d'une solution à ce problème. La mise à la retraite du personnel de l'éducation au moment voulu est bloquée par le manque de revenus alternatifs suffisants pour ces personnes. Ce sont probablement les difficultés budgétaires et l'impossibilité de payer les indemnités de départ à la retraite qui constituent la principale raison du maintien en exercice d'enseignants âgés. Mais cela n'est pas spécifique au secteur de l'éducation et doit être lié aux réformes de la fonction publique. Toutefois, en attendant de telles mesures, le rajeunissement du personnel et la dynamisation du secteur sont impossibles, même si, à court terme, on risquerait de perdre une richesse quant à l'expérience. Le rapport de la recherche qualitative menée dans la sous-division Kambove mentionne à cet égard :

« Nous remarquons des enseignants qui sont très âgés, physiquement fatigués. Et les enseignants âgés de 75 ans ont servi comme enseignant pendant 55 ans. Il se pose un réel problème de renouvellement des directeurs et de recrutement des jeunes enseignants. » (Rapport de recherche Kambove, p. 9)

On observe toutefois qu'en trouvant une solution pour le 1/5 des enseignants en âge légal de prendre leur retraite, on pourrait en même temps trouver une bonne partie de la solution pour le 1/3 des enseignants non payés (voir tableau 4.2).



TABLEAU 4.2 Quelques caractéristiques des enseignants de l'école primaire publique, ventilation par province

	Enseignants « debout » dans une école primaire				Enseignants « assis » dans les bureaux de gestion				Enseignant « debout »/ « assis »	
	effectifs en école primaire	REM°	salaire moyen net	% en âge de retraite (55 ans)	effectifs en bureau	REM°	salaire moyen net	% en âge de retraite (55 ans)	nombre	salaire
KINSHASA	16 942	26	99 \$	22 %	8 387	53	135 \$	9 %	2,0	1,4
BAS-CONGO	16 922	37	87 \$	30 %	1 701	370	102 \$	39 %	9,9	1,2
BANDUNDU	51 980	32	87 \$	16 %	8 232	204	103 \$	22 %	6,3	1,2
ÉQUATEUR	35 242	38	87 \$	16 %	6 150	217	105 \$	15 %	5,7	1,2
ORIENTALE	27 357	50	86 \$	20 %	3 151	432	102 \$	33 %	8,7	1,2
SUD-KIVU	19 895	41	86 \$	12 %	1 301	629	105 \$	30 %	15,3	1,2
NORD-KIVU	24 652	39	87 \$	9 %	1 488	639	93 \$	24 %	16,6	1,1
MANIEMA	10 164	38	86 \$	13 %	1 466	262	99 \$	23 %	6,9	1,1
KATANGA	31 392	49	87 \$	13 %	3 111	497	110 \$	19 %	10,1	1,3
KASAI OCC.	24 986	40	87 \$	13 %	3 640	277	98 \$	18 %	6,9	1,1
KASAI OR.	19 700	52	87 \$	23 %	4 394	235	91 \$	23 %	4,5	1,0
NATIONAL					936		106 \$	na		
Total	279 232	40	88 \$	16 %	43 957	255	107 \$	22 %	6,4	1,2

° pour nombre d'élèves : annuaire statistique 2012-2013
Source : Base de données SECOPE, août 2014.

4.2. Analyse des disparités à l'intérieur des provinces : Le cas du Katanga

Les disparités sont grandes à l'intérieur des provinces, divisions et sous-divisions

Il est important de souligner que, même si des disparités interprovinciales existent, il faut en relativiser l'importance, surtout après avoir isolé le cas de la ville-province de Kinshasa.

L'inégalité dans le financement des écoles publiques par l'État peut à son tour être décomposée comme suit :

Inégalité totale
dépense
publique/ élève = Inégalité
entre
provinces + Inégalité
entre
divisions + Inégalité
entre
sous-divisions + Inégalité entre
écoles d'une même
sous-division

Le graphique 4.2 met en exergue le degré d'inégalité que l'on peut observer entre les écoles primaires publiques selon le critère de la dépense publique par élève pour toutes les écoles de la RDC (y compris pour celles de la ville-province de Kinshasa) sur la base des effectifs d'élèves tels que rapportés par le SECOPE³⁸.

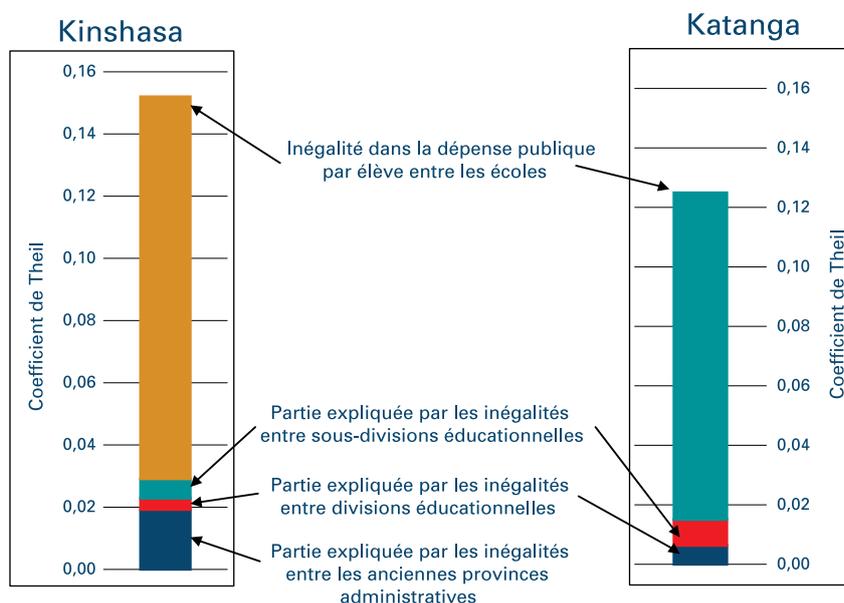
³⁸ Signalons la faible correspondance entre les données du SECOPE et les données des annuaires statistiques, pour des raisons que nous ignorons.

4. ANALYSE DE L'EFFICIENCE ET DE L'ÉQUITÉ DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

Le graphique permet d'observer que, si ces inégalités dans le financement des écoles par l'État s'expliquent en partie par des inégalités entre les anciennes provinces (partie bleue), entre les provinces éducationnelles (partie orange) et entre les sous-divisions éducationnelles (partie grise), la plupart des inégalités se situent à l'intérieur de chaque sous-division. Notons encore que nous ne prenons en compte ici ni les écoles non enregistrées par l'État ni les écoles enregistrées qui ne reçoivent aucun financement public. Autrement dit, les inégalités entre écoles sont en pratique encore plus importantes que celles identifiées dans cette analyse, puisque seules les écoles budgétisées ont été considérées.

Cette analyse a également été menée pour la province du Katanga. Il en ressort plusieurs points intéressants. Tout d'abord, l'inégalité du financement public mesuré par les variations de la dépense publique par élève à l'intérieur de la province du Katanga est plus faible que l'inégalité du financement public à l'intérieur du pays dans son ensemble. Ensuite, la contribution des inégalités entre les provinces éducationnelles et entre les sous-divisions est marginale dans l'explication de l'inégalité totale du financement public. Enfin, à l'instar de ce qui a été observé à l'échelle du pays, la principale source des inégalités est celle qui existe entre les écoles à l'intérieur de chaque sous-division. **Il est dès lors important non seulement de rectifier les inégalités entre les provinces, divisions et sous-divisions, mais il faut penser aussi à inciter les différents niveaux de gouvernance à élaborer des politiques plus équitables en leur sein.**

GRAPHIQUE 4.2 La distribution inégale des ressources publiques pour l'enseignement primaire en RDC et au Katanga (coefficient de Theil)³⁹



Source : Compilation des auteurs à partir de la base de données SECOPE, août 2014.

Aperçu des disparités dans l'allocation des dépenses publiques au sein de l'ancienne province du Katanga

Le tableau 4.3 reprend quelques-unes des variables des tableaux 4.1 et 4.2, en les appliquant au cas de l'ancienne province du Katanga pour analyser la distribution inégale des ressources publiques dédiées à l'éducation primaire à l'intérieur de la province, et ce, jusqu'au niveau des sous-divisions.

³⁹ Le coefficient de Theil est l'un des indices standards utilisés pour représenter les inégalités. Il a l'avantage de permettre une décomposition en différents facteurs, et donc de voir l'importance relative de ces derniers dans l'explication des inégalités.



TABLEAU 4.3 Répartition des enseignants de l'école primaire publique, par sous-division, province du Katanga

	Élèves		Enseignants payés « debout »				Enseignants payés « assis »			Ratios	
	nombre	%	nombre	%	REM	Ens. EPSP/ ens. payés	nombre	%	REM	debout/ assis	budget/ élève
Bukama	83 884	7 %	1 679	7 %	50	1,54	87	3 %	964	19,3	2 049
Kabalo	44 993	4 %	740	3 %	61	1,76	49	2 %	918	15,1	1 534
Kabongo	92 177	8 %	2 458	11 %	38	1,51	157	6 %	587	15,7	2 455
Kalemie	58 119	5 %	881	4 %	66	1,71	95	3 %	612	9,3	1 436
Kamina	63 163	5 %	1 623	7 %	39	1,40	229	8 %	276	7,1	2 526
Kaniama	40 298	4 %	630	3 %	64	1,69	63	2 %	640	10,0	1 491
Kapanga	29 895	3 %	802	3 %	37	1,31	108	4 %	277	7,4	2 626
Kasaji	43 247	4 %	981	4 %	44	1,13	62	2 %	698	15,8	2 060
Kasenga	34 706	3 %	648	3 %	54	1,23	49	2 %	708	13,2	1 755
Kipushi-Sakania	30 679	3 %	711	3 %	43	1,31	94	3 %	326	7,6	2 332
Kolwezi	50 160	4 %	670	3 %	75	1,46	391	14 %	128	1,7	3 194
Kongolo	80 435	7 %	1 188	5 %	68	1,81	91	3 %	884	13,1	1 398
Kyondo	5 234	0 %	16	0 %	327	n.a.	0	0 %	n.a.	n.a	260
Likasi	56 918	5 %	1 242	5 %	46	1,29	169	6 %	337	7,3	2 143
Lubudi	23 232	2 %	359	2 %	65	1,86	28	1 %	830	12,8	1 415
Lubumbashi	74 603	6 %	2 083	9 %	36	1,21	545	20 %	137	3,8	2 933
Malemba-Nkulu	83 346	7 %	1 856	8 %	45	1,31	108	4 %	772	17,2	2 033
Manono	72 269	6 %	1 346	6 %	54	1,37	161	6 %	449	8,4	1 807
Moba	42 962	4 %	663	3 %	65	1,87	56	2 %	767	11,8	1 462
Mutshatsha	18 808	2 %	264	1 %	71	1,97	41	1 %	459	6,4	1 449
Nyunzu	23 194	2 %	425	2 %	55	1,58	60	2 %	387	7,1	1 854
Pweto	66 647	6 %	1 346	6 %	50	1,63	69	2 %	966	19,5	1 873
Sandoa	31 472	3 %	723	3 %	44	1,34	52	2 %	605	13,9	2 092
Total	1 150 000	100 %	23 334	100 %	49	1,46	2 764	100 %	416	8,4	1 921

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données SECOPE (août 2014), Annuaire statistique 2012-2013.

4. ANALYSE DE L'EFFICACITÉ ET DE L'ÉQUITÉ DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE

Étant donné le pourcentage d'élèves dans chaque sous-division, on note une surreprésentation des enseignants payés « assis » de Kamina, mais surtout des sous-divisions urbaines de Kolwezi et Lubumbashi. Avec des ratios enseignants « debout »/« assis » de 1,7 et 3,8, ces villes se distinguent aussi fortement de la moyenne provinciale, établie à 8,4. Le ratio de 19,5 de la sous-division de Pweto est le plus élevé de la province du Katanga. Les disparités sont également visibles lorsqu'on considère les taux d'encadrement des élèves ; le ratio élèves-maître « debout » varie entre 37 (Kapanga) et 75 (Kolwezi), et le ratio élèves-maître « assis » oscille entre 128 (Kolwezi) et 966 (Pweto). Enfin, des disparités subsistent entre le taux de mécanisation des enseignants (ratio enseignant payé/nombre d'enseignants⁴⁰), passant de 1,13 (Kasaji) à 1,97 (Mutshatsha).

Dans l'ensemble, il s'agit cependant de variations assez importantes, et, au moins à première vue, peu justifiables. De toute évidence, des recherches plus poussées seront nécessaires pour mieux comprendre l'origine de ces variations.

4.3. Conclusion : Une allocation inégale et inefficace des ressources

L'allocation des dépenses publiques pour l'éducation primaire est inéquitable. Les dépenses publiques par élève (données SECOPE) sont inéquitablement réparties sur le territoire de la RDC, avec un « kinocentrisme » très marqué et un important sous-financement à l'Est. L'État est inégalement présent sur le territoire de la RDC. Une distribution égale des ressources par élève (ou mieux : par enfant) ne serait pas seulement plus justifiable en soi, mais on canaliserait ainsi les ressources disponibles vers les provinces où la population est moins instruite.

Ceci dit, une analyse plus fine des inégalités montre que la principale source en est celle qui existe entre les écoles d'une même sous-division (80 %) et non entre provinces (13 %), entre divisions (1 %) ou entre sous-divisions (6 %). En d'autres termes, le redressement des inégalités devrait être une tâche pour chaque niveau de gestion.

L'utilisation des dépenses publiques pour l'éducation primaire est aussi inefficace. Il y a une très faible corrélation entre les dépenses publiques et les besoins qui devraient les dicter (nombre d'enseignants, d'élèves, d'enfants en âge d'être scolarisé, etc.). Les dépenses publiques se font au bénéfice des bureaux gestionnaires plutôt que des écoles et ceux-ci concentrent 1/5 de la masse salariale et 1/3 des frais de fonctionnement. Ces inefficacités s'apparentent à des gaspillages de ressources, c'est-à-dire qu'une utilisation plus efficace des ressources permettrait de faire des économies ou de dégager des ressources à réinvestir ailleurs, là où elles peuvent avoir un effet plus palpable sur la qualité du service de l'enseignement. Troisièmement, les dépenses publiques consacrées au 1/5 des enseignants en âge légal de prendre leur retraite permettraient de financer une bonne partie de la masse salariale du 1/3 des enseignants non payés.

Les dépenses publiques sont en décalage par rapport aux objectifs politiques affichés. Au total, 4/5 des frais de fonctionnement restent à Kinshasa, alors même que le versement des frais de fonctionnement est censé être une mesure d'accompagnement de la politique de la gratuité qui a été décrétée partout, *sauf* à Kinshasa et Lubumbashi.

Ces constats s'inscrivent dans un contexte de sous-financement du secteur de l'éducation dans son ensemble, mais cet état de fait ne devrait pas servir d'excuse à une mauvaise allocation des ressources. Au contraire, c'est une raison de plus de mettre davantage l'accent sur une allocation plus efficace et plus équitable.

⁴⁰ Source : EPSP, annuaire statistique 2012-2013.





L'école primaire Mubidi (Katanga),
déplacée à cause de la guerre



5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION : LE CAS DU KATANGA

5.1. Introduction

La chaîne de transmission des politiques publiques et le « problème du dernier kilomètre »

Les chapitres précédents ont mis en lumière les facteurs qui limitent la capacité d'action et d'influence de l'État. On a d'abord analysé le facteur budgétaire, cet espace budgétaire qui, bien qu'en hausse, ne se traduit pas par des arbitrages et des marges de manœuvre plus favorables aux politiques pour le développement humain. Se penchant ensuite sur le facteur de gestion, nous avons constaté que les allocations de ressources publiques sont inéquitables sur le plan spatial, faute, entre autres, de l'existence de tableaux de bord fiables sur lesquels s'appuyer. Le présent chapitre s'intéresse à une autre limite, celle des interférences dans « la chaîne de transmission » des politiques publiques du niveau central jusqu'à l'école. Nous adopterons une métaphore routière, en qualifiant cet enjeu de « problème du dernier kilomètre ». En effet, on observe qu'une fois une politique éducative particulière adoptée au niveau central, elle rencontre des difficultés de mise en œuvre sur le terrain. Il est dès lors crucial de connaître les logiques et les blocages de la « chaîne de transmission » des politiques publiques jusqu'au dernier échelon des bénéficiaires, à savoir les enfants scolarisables.

La littérature sur l'économie politique des pays en développement suggère que la mise en œuvre des politiques publiques risque d'être « bloquée » ou « déviée » à l'échelon local

On sous-estime en effet souvent l'abondance d'acteurs de la gouvernance publique (chapitre 3). L'État joue un rôle parmi une multitude d'autres acteurs engagés dans la prestation d'un service public. Au sein de l'État, on doit d'ailleurs encore différencier plusieurs niveaux (central, provincial, local) qui ne sont que partiellement inter-reliés (Poncelet et al. 2010). Par ailleurs, afin de réaliser leurs objectifs, ces différents types et niveaux d'acteurs ont besoin des uns et des autres, ce qui ouvre une multitude d'espaces de négociation. Cette réalité reflète partiellement des processus plus généraux et de longue durée qui entrent en jeu dans la construction des États africains, bien au-delà de la situation spécifique de la RDC et de son secteur de l'éducation en particulier (Bayart 2009, Bierschenk et Olivier de Sardan 2003). Toutefois, il n'y a aucune raison de penser que ces processus ne jouent aucun rôle dans le secteur de l'éducation congolais ; bien au contraire, comme ce secteur a adopté une stratégie de survie se nourrissant de flux ascendants (frais scolaires payés par les parents) plutôt que de flux descendants (ressources publiques), son caractère hybride en est renforcé. En conséquence, différents problèmes de redevabilité apparaissent, nous en avons parlé. Dans la section qui suit, nous nous plongeons plus avant dans ce que Reinikka et Svensson (2004) appellent « l'économie politique locale » du secteur de l'éducation, afin de mieux comprendre l'impact potentiel des politiques publiques définies par le niveau central. L'objectif de notre analyse n'est pas d'évaluer ces politiques, mais plutôt d'illustrer la façon dont certaines ont été « reçues », « retravaillées », « modifiées », « négociées » par les acteurs locaux à partir des leçons tirées de trois terrains de recherche dans la province du Katanga.

Approche méthodologique : Une recherche qualitative à Lubumbashi, Kambove et Pweto

La démarche qualitative retenue pour conduire cette analyse de la chaîne de transmission des politiques

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES



publiques s'est déroulée, compte tenu des ressources temporelles et financières qu'on y a consacrées, en trois temps et trois lieux. Elle a démarré à Lubumbashi, capitale de l'ancienne province du Katanga et de la province éducationnelle Katanga I grâce à l'application de la méthode d'Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques (ou ECRIS ; voir Bierschenk & Olivier de Sardan 1994).

ENCADRÉ 5.1

La Méthode ECRIS en quatre concepts

Évènement ou conflit (dimension temporelle) : Cette dimension renvoie au fait qu'une décision importante est une « provocation permanente », selon les mots de Foucault, dont le résultat final n'est jamais sûr et qui est donc difficile à prédire, car elle suscite des réactions, contestations et contournements. La réalité est construite par des acteurs dont les avis ne sont pas concordants. Analyser un évènement revient donc à analyser cet enchaînement de mouvements et de réactions. Par ailleurs, un évènement est un moment « ouvert », où tout est possible. Dans cette recherche, « l'évènement » est une réforme éducative particulière (voir tableau 3.7).

Arène (dimension spatiale) : C'est le lieu où se confrontent des acteurs impliqués dans la réalisation d'un projet commun. Chaque organisation est une arène. La notion d'un projet commun n'empêche pas l'expression d'intérêts et de sources de pouvoir divergents. Une école est une arène, mais chaque entité administrative est aussi une arène. La notion d'arène est plus concrète que la notion de « champ » (field) ou de « secteur ».

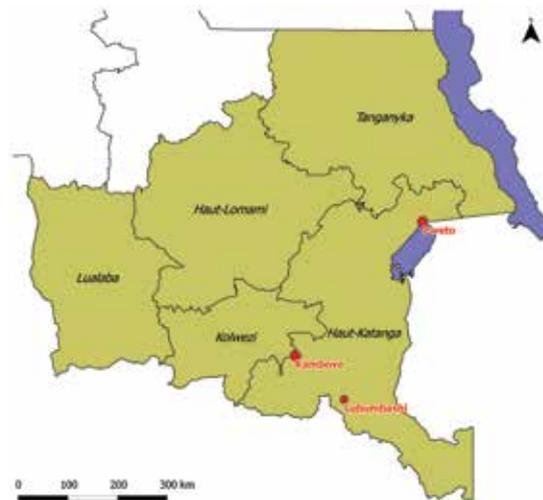
Groupes stratégiques : Ils sont différents des « classes », qui se définissent en rapport avec les relations de production, ou des « groupes d'intérêt », qui poursuivent un intérêt commun. Ce sont des groupes ou acteurs qui s'organisent autour d'une même réaction à un enjeu concret. Ils n'existent pas forcément avant cette réaction à l'évènement. Il y a potentiellement une multitude de groupes stratégiques qui varient d'un conflit à l'autre. Dans la présente recherche, nous avons identifié les groupes stratégiques ou parties prenantes en fonction des évènements que nous allons analyser.

Normes pratiques : Les normes officielles et professionnelles ne sont pas les principes sur lesquels les comportements des acteurs se calquent directement. Il y a souvent un décalage entre ceux-ci et les normes suivies en pratique. Ces normes expriment plutôt un *modus vivendi* reflétant une pluralité de pouvoirs et de sources de redevabilité. Le développement résulte d'un changement non pas de cadre ou de normes officielles, mais de normes pratiques.

Les détails de la méthode ECRIS et la méthodologie de recherche sont décrits à l'annexe C. Cette étude a été lancée dans le territoire de Kambove, sous-division de Likasi, afin d'analyser les influences potentielles liées au contexte d'une zone minière, et s'est achevée dans le territoire et la sous-division de Pweto, pour tenir compte des spécificités liées à une zone marquée par le conflit.



CARTE 5.1 Les trois sites de recherche au Katanga



Source : Représentation des auteurs.

Des « marchés » éducatifs contrastés dans les zones de conflit et les zones minières

Les zones de Kambove et Pweto représentent respectivement des zones minières et des zones de conflit armé. À première vue, ces zones ne se différencient guère des régions « ordinaires » de la province.

TABLEAU 5.1 Quelques caractéristiques des zones rurales, urbaines, conflictuelles et minières dans l'ancienne province du Katanga

Catégories*	Budget par élève	% d'enseignants payés	Nombre d'élèves par enseignant	Ratio élèves par enseignant payé par l'État
Communes urbaines	2 757	76 %	56	74
Territoires ruraux	1 803	66 %	39	60
Sous-divisions avec présence de conflits armés	1 953	69 %	42	62
Sous-divisions hébergeant des mines artisanales	1 908	68 %	41	62
Sous-divisions hébergeant des mines industrielles	2 011	70 %	45	65
Ensemble	1 946	68 %	41	62

* Communes urbaines : Dilala, Lubudi, Manika, Mutshatsha, Kikula, Likasi, Panda, Shituru, Annexe, Kamalondo, Kampemba, Katuba, Kenya, Lubumbashi, Rwashi.

Territoires ruraux : Kambove, Kasenga, Kipushi, Mitwaba, Pweto, Sakania, Bukama, Kabongo, Kamina, Kaniama, Malemba-Nkulu, Dilolo, Kapanga, Sandoa, Kabalo, Kalémie, Kongolo, Manono, Moba, Nyunzo.

Sous-divisions avec présence de conflits : Pweto, Malemba-Nkulu.

Sous-divisions hébergeant des mines artisanales : Likasi, Kipushi-Sakania, Pweto, Bukama, Kaniama, Kolwezi, Likasi, Lubumbashi, Kalemie, Kongolo, Manono, Moba.

Sous-divisions hébergeant des mines industrielles : Likasi, Kipushi-Sakania, Kolwezi, Lubudi, Lubumbashi, Kalémie, Manono.

Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'Annuaire des Statistiques scolaires (2011-2012), du SECOPE (2014) et des entretiens qualitatifs (zones minières, zones de conflit).

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

En effet, les différentes zones ne montrent pas de grands décalages par rapport à la moyenne provinciale. C'est surtout la caractéristique urbaine qui fait une grande différence, avec un budget par élève 50 % plus élevé et un pourcentage d'enseignants payés par l'État 10 % plus élevé. Par ailleurs, les taux d'encadrement élèves/enseignant (tous statuts d'enseignants confondus) et élèves/enseignant payé par l'État y sont beaucoup plus élevés. En comparaison avec la distinction monde rural/monde urbain, la présence d'un conflit, d'une activité minière industrielle ou artisanale ne semble pas avoir une incidence sur ces indicateurs quantitatifs moyens.

Toutefois, les enquêtes qualitatives de terrain ont permis de mettre en évidence des dynamiques propres et contrastées entre les zones minières et les zones marquées par le conflit : **dans les zones minières, les disparités de scolarisation ont tendance à augmenter, et c'est le contraire dans les zones frappées par les conflits.**

Dans les zones minières, on constate un paradoxe frappant : la richesse du sous-sol correspond à une pauvreté éducative « au sol ». Ce paradoxe pourrait s'expliquer par l'attrait exercé sur les enseignants par les emplois plus rémunérateurs du secteur minier, ce qui provoquerait la hausse des frais scolaires. En outre, ces frais scolaires plus élevés décourageraient les familles d'inscrire ou de continuer à envoyer leurs enfants à l'école, surtout dans un contexte où le niveau d'études n'a aucune influence sur l'emploi dans les mines artisanales.

Nous avons pu vérifier l'existence de ce paradoxe dans la zone minière de Kambove. Tout d'abord, il faut noter la présence d'écoles financées et gérées par les compagnies minières, notamment par la Gécamines et la société Boss Mining, cette dernière gérant un réseau de 17 écoles privées. On y paye des frais scolaires variant entre 30 \$ et 50 \$. Toutefois, les enfants scolarisés des travailleurs des compagnies en sont exonérés. Dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (« corporate governance »), Boss Mining chaperonne aussi une école primaire dans la localité de Mitoni Bmili, où les enfants ne doivent pas non plus payer de frais scolaires.

Ensuite, le rapport de recherche de Kambove mentionne que, selon leurs interlocuteurs, la majorité des enfants et adolescents demeurent hors du système éducatif. Ils quittent l'école et restent avec leurs parents pour participer aux activités agricoles ou de pêche (Kapolowe, Mwadingusha, Katanga et Shinwanga), ou bien ils travaillent dans les mines artisanales et les carrières de sable et gravier où ils cassent les pierres, les lavent et les transportent. Les enfants de 9, 10 et 11 ans sont également susceptibles d'accomplir de menus travaux dans les carrières et sites miniers artisanaux (lavage des minerais, vente de nourriture, d'eau, transport des sacs, etc.). Lorsqu'un enfant est renvoyé de l'école pour non-paiement des frais, il n'est pas rare de le voir prendre, avec l'aval de ses parents, le chemin de la mine artisanale, d'où il pourra contribuer à la vie de la famille.

Parallèlement, les répondants de Kambove signalent qu'il y a un grand décalage entre la paie des enseignants reçue de l'État et le niveau des salaires à la Gécamines. Dans ces conditions, l'enseignement dans une école publique devient alors une « salle d'attente » et les départs sont fréquents. La plupart des enseignants cherchent un emploi dans les entreprises minières à Kolwezi, et d'autres deviennent vacataires dans les écoles de la Gécamines, où ils gagnent un salaire d'à peu près 350 \$ par mois, soit plus de trois fois la rémunération de base moyenne dans les écoles publiques, hors frais de motivation payés par les parents. L'existence de mines artisanales incite aussi plusieurs enseignants à délaisser leur métier pour devenir exploitants miniers artisanaux.

Mais il est surtout surprenant que les indicateurs à notre disposition ne révèlent **guère de différence entre les zones frappées par le conflit armé⁴¹ et la moyenne de la province** (tableau 5.1). Le tableau 5.2 ajoute quelques autres indicateurs. Les deux indicateurs de la scolarité, qui se distinguent par la source d'information sur le nombre d'habitants par sous-division (base de données de la campagne de vaccination UNICEF) ou le nombre d'enfants de 6 à 15 ans (données SIGE Katanga), donnent des informations contrastées. Pourtant, aucun

⁴¹ Nous ne parlerons donc pas d'autres types de conflit ; voir à cet égard Search for Common Ground (2012).



indicateur ne montre que la scolarité dans les sous-divisions frappées par le conflit est pire qu'ailleurs. Notons cependant qu'en négligeant le secteur privé, ces indicateurs sous-estiment la scolarité en zone urbaine. Le pourcentage d'enfants entrant à l'école à l'âge de 7 ans ou plus y est légèrement moindre que dans d'autres sous-divisions rurales. Le seul indicateur qui se démarque pour les zones de conflit est le pourcentage de salles de classe en terre battue ou en feuillage/paille. Ces résultats confirment notre analyse multivariée des déterminants de la scolarité (annexe B), qui ne permet d'identifier le conflit ni comme un déterminant direct, ni comme un déterminant indirect de la scolarité des enfants au primaire. Ainsi, nous critiquons l'hypothèse de Jones et Naylor (2014), selon laquelle les indicateurs d'une scolarité alarmante dans les provinces de l'Est peuvent être interprétés comme l'effet des conflits armés. Ceci dit, l'absence d'une relation statistique n'indique pas une absence de relation *tout court* ; seulement, un exercice économétrique ne permet pas de confirmer cette relation. Notre hypothèse serait plutôt que la qualité des données quantitatives diminue pour les zones de conflit, les archives se perdent, on doit donner la priorité à d'autres tâches et la communication est court-circuitée par la guerre. On résout le problème de manque de données souvent par l'estimation à base d'autres régions, mais à ce moment l'impact de la guerre est rendu invisible.

TABLEAU 5.2 Indicateurs de scolarité et de qualité des salles de classes dans les zones rurales, urbaines et les zones de conflit dans l'ancienne province du Katanga

Catégorie ^o	Élèves école publique /habitant (données UNICEF*)	Élèves école publique /enfants 6-15 ans (données SIGE)	% d'enfants entrant en retard (> 6 ans)	% de salles de classe en terre battue ou en paille/feuillage
Communes urbaines	11 %	30 %	32 %	2 %
Territoires ruraux	12 %	48 %	41 %	19 %
Sous-divisions avec présence de conflits	11 %	54 %	38 %	35 %
Ensemble	12 %	46 %	40 %	18 %

^o voir explications dans le tableau 5.1.

* estimations démographiques basées sur les données de la campagne de vaccination.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'annuaire statistique Katanga (2012-2013) et de la base de données de la campagne de vaccination UNICEF.

Une autre possible explication, à vérifier ultérieurement, serait que l'unité d'analyse d'une sous-division est trop vaste et qu'elle recèle des inégalités en son sein, entre les centres urbanisés et l'hinterland rural, par exemple. Le conflit armé génère bien des problèmes dans l'hinterland, mais en même temps il mobilise aussi des ressources additionnelles. Plus spécifiquement, la guerre provoquerait des déplacements de population cherchant surtout refuge dans les villes. Pour ce qui est de la scolarité, le résultat est ambigu : l'école rurale souffre du vol des infrastructures (bancs, livres, etc.) ou de son utilisation comme bois de chauffe, les villages aux populations traumatisées se retrouvent totalement isolés et laissés à eux-mêmes, sans présence d'une quelconque administration étatique porteuse d'appuis logistiques potentiels. Il en résulte que les populations se déplacent vers des endroits plus sécurisés, comme les villes. C'est là qu'ils peuvent faire appel à une solidarité internationale pour augmenter leurs chances d'obtenir une éducation. Cette logique pourrait expliquer pourquoi, dans l'ensemble, les sous-divisions qui composent le « triangle de la mort », cette zone particulièrement affectée par les combats, ne se distinguent guère des autres sous-divisions rurales.

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

5.2. Sélection de politiques publiques en lien avec la lutte contre l'exclusion scolaire

Les politiques publiques sélectionnées pour mener l'analyse du « problème du dernier kilomètre » sont celles qui ont vocation d'améliorer la fréquentation scolaire ou encore de lutter contre l'exclusion scolaire, et donc de réduire les disparités dans les trajectoires scolaires des enfants congolais. Il s'agit des politiques suivantes :

- **La politique dite de la « gratuité »**, introduite graduellement à partir de 2010, qui prône l'abolition des frais scolaires directs et le financement des mesures compensatoires, notamment la mécanisation (enregistrement par l'État) et le paiement du salaire des enseignants, et l'allocation de subventions de fonctionnement aux bureaux gestionnaires et aux écoles ;
- **La politique d'implantation, de mécanisation et de budgétisation des établissements scolaires** du primaire, introduite à partir de février 2014 ;
- **La politique de bancarisation de la paie des enseignants**, qui vise à réformer le mode de paiement du personnel enseignant en substituant au paiement en argent comptant par l'intermédiaire d'un tiers un paiement individualisé grâce à l'ouverture d'un compte bancaire nominatif.

Le tableau 5.3 synthétise le lien entre les facteurs d'exclusion et les politiques publiques sélectionnées.

TABLEAU 5.3 Facteurs d'exclusion et réponses politiques

	Facteurs d'exclusion	Réponse sur le plan des politiques publiques
Du côté de la demande	Barrière financière : Faible revenu des ménages et coût élevé de la scolarisation, notamment en lien avec les frais scolaires directs	Politique de la « gratuité »
Du côté de l'offre	Distance jusqu'à l'école ou mauvaises conditions d'apprentissage	Politique de constructions scolaires
	Faible motivation des enseignants et absentéisme	Politique de bancarisation de la paie des enseignants

Source : Compilation par les auteurs.

De plus, nous nous sommes intéressés, au cours de la recherche, à deux éléments additionnels « transversaux » :

- Les actions du gouvernement provincial par rapport aux politiques spécifiées ci-dessus. Étant donné qu'en contribuant environ 20 % du budget public au secteur de l'éducation (le gouvernement central intervient pour 70 % des coûts et les bailleurs pour environ 10 %), la province du Katanga est exceptionnellement active dans le secteur de l'éducation⁴².
- Le choix des sites de Kambove et de Pweto, qui nous permet de prêter attention au thème de régions affectées par la guerre et marquées par les problèmes d'insécurité.

Nous présentons ci-dessous brièvement les principales caractéristiques des différentes politiques publiques sélectionnées pour être passées en revue lors de la recherche qualitative de terrain.

⁴² Revault, D. (2014) *Étude des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé dans les provinces du Katanga, du Kasai Oriental, du Sud-Kivu*, UNICEF (rapport préliminaire).



5.2.1. La politique de la gratuité de l'éducation primaire

La politique dite de la « gratuité » a été introduite par le gouvernement central à partir de l'année scolaire 2010-2011. Cette politique étant expliquée et analysée ailleurs assez en détail (voir SOFRECO 2014), nous nous limitons ici à un résumé. Le tableau 3.8 résume les faits saillants de cette politique. Remarquons d'emblée que cette politique dite de la « gratuité », telle qu'annoncée par le gouvernement le 30 août 2010 et reprise dans la note circulaire du 25 septembre 2010, ne reflète qu'imparfaitement le contenu du Plan intérimaire de l'éducation (PIE). En effet, ce dernier prévoyait une liste de conditions préalables (comme le recensement complet des enseignants) avant de supprimer les frais de motivation et comptait abolir les frais directs dans toutes les classes du primaire et sur tout le territoire en même temps (De Herdt & Kasongo 2013).

TABLEAU 5.4 La politique de la gratuité de l'enseignement primaire : Politique du gouvernement central

	Définition	Remarques
Politique de la gratuité introduite le 1 ^{er} septembre 2010	Abolition des frais scolaires directs , à savoir le minerval, l'assurance scolaire, les frais des imprimés, les frais administratifs, les frais de promotion scolaire, les frais d'intervention ponctuelle	Communication ambiguë, mais clarification faite de l'abolition des « frais de motivation » également
Exonérations (septembre 2010)	Kinshasa, Lubumbashi, années 4-5-6 (ces deux villes auraient dû être couvertes par les mesures de gratuite l'année scolaire suivante 2011-2012)	Situation en 2014-2015 : - Kinshasa et Lubumbashi toujours exonérées sur l'ensemble du cycle primaire - 6 ^e année toujours exonérée sur l'ensemble du territoire
Mesures d'accompagnement niveau central	<ul style="list-style-type: none"> * Suppression des zones salariales et uniformisation du salaire de base des enseignants sur l'ensemble du territoire * Augmentation du salaire * Mécanisation d'un nombre d'enseignants * Frais de fonctionnement aux bureaux 	

Source : Compilation des auteurs.

Soulignons qu'en sus des mesures d'accompagnement annoncées et mises en œuvre par le niveau central, parfois avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux (cas de la mécanisation des enseignants), la province du Katanga a assumé, avec ses ressources propres, quelques frais scolaires directs, comme les frais à payer aux bureaux administratifs.

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

5.2.2. La politique d'implantation, de mécanisation et de budgétisation des établissements scolaires

Probablement en relation avec la « mesure d'accompagnement des frais de fonctionnement pour les écoles et les bureaux gestionnaires », le MEPSP a renouvelé la procédure administrative pour l'agrément de nouvelles écoles et bureaux gestionnaires. Cette procédure met l'accent sur un **contrôle de viabilité** (par l'inspection) « pour s'assurer que l'école réunit les conditions requises pour être intégrée dans la cartographie de la sous-division urbaine ou provinciale » (MEPSP, 2014, p. 5) avant d'être agréée, en passant par la commission provinciale de promotion scolaire. Après que l'école a obtenu l'agrément, le SECOPE peut procéder au **recensement** de l'établissement scolaire. Sur dossier complet de l'école, le SECOPE pourra alors prendre une décision quant à la mécanisation ou à la budgétisation de l'école et de ses enseignants. Nous comprenons que ce n'est qu'après ce recensement que l'école est en droit de demander le paiement des frais de fonctionnement et la mécanisation de ses personnels pour obtenir le paiement des salaires par le niveau central.

Parallèlement à la réorganisation du système de création, budgétisation et mécanisation des établissements scolaires et du personnel enseignant et administratif, le ministre de l'EPSP a également proclamé, en février 2014, un moratoire de trois ans sur le recensement de nouvelles écoles.

TABLEAU 5.5 La politique d'implantation, de mécanisation et de budgétisation des établissements scolaires

	Définition	Remarques
Politique	Nouvelle procédure pour ouvrir une nouvelle école	Pas de mention sur la date d'entrée en vigueur
Mesures d'accompagnement	Moratoire sur recensement par SECOPE	

Source : Compilation des auteurs.

Le renouvellement de la procédure de création, budgétisation et mécanisation des établissements scolaires publics confirme en premier lieu la volonté de l'État de reprendre en main son rôle régulateur de l'offre scolaire. En effet, la procédure stipule bien que tout commence avec une demande « à la base » pour ouvrir une nouvelle école et que la construction de nouvelles écoles est un préalable au financement ultérieur des frais de fonctionnement et des salaires des enseignants. Cette logique confirme une pratique, née pendant les années 1990, qui consiste à ouvrir une école d'abord, pour chercher ensuite la mécanisation et le paiement des enseignants (Verhaghe 2006, p. 95).

5.2.3. La politique de bancarisation de la paie des enseignants

La politique de bancarisation de la paie des enseignants fait partie d'une opération beaucoup plus large de bancarisation de la paie de tous les fonctionnaires publics. Il ne s'agit pas d'une simple domiciliation de la paie : en fait, par la bancarisation, le gouvernement aspire à la maîtrise et au contrôle de la totalité du personnel du secteur de l'éducation et des flux salariaux que verse l'État (Baku 2014, p. 44). Cet objectif avait déjà été défini en 2003 dans le Programme économique du Gouvernement (PEG I) et il était à la base du recensement biométrique pour toute la fonction publique commencé en 2005. Ce recensement n'a jamais pu se terminer, et même au Katanga, où on l'a réalisé, il ne semble jamais avoir servi.



Rappelons que la mise en place d'un contrôle sur le personnel et la paie des enseignants était l'un des préalables *requis* pour réaliser la politique de la gratuité. La gratuité ne pourrait pas être réalisée sans un État qui peut se substituer, du moins en partie, au financement par les parents. Le premier pas était la mise en place d'une administration salariale capable de garantir le paiement de la totalité de son salaire à celui qui le mérite et à un moment fixé. C'est sûrement un préalable requis, mais insuffisant ; en effet, comme on l'a dit, le 3/4 des frais scolaires payés par les parents servent comme « frais d'appoint » pour suppléer le salaire de base des enseignants ou payer le salaire des 40 % d'enseignants non payés par l'État.

TABLEAU 5.6 La politique de la bancarisation de la paie des enseignants

	Définition	Remarques
Politique	Paiement de tous les salaires des enseignants sur un compte bancaire personnel	Plusieurs étapes, entre 2011-2013
Mesures de transition	L'ONG CARITAS assure la paie dans les territoires les plus reculés (depuis août 2013)	

Source : Compilation des auteurs.

5.3. Les politiques publiques et l'économie politique locale

Nous nous limitons ici à présenter les résultats les plus importants d'une analyse de l'économie politique locale des trois types de politiques publiques éducatives présentées ci-dessus. Pour chaque réforme éducative, nous nous intéressons aux éléments suivants :

- L'identification des **parties prenantes**, notamment des (possibles) gagnants et perdants des différentes réformes engagées au niveau central ;
- Les résultats de l'application des mesures de réforme observés sur le terrain ;
- La mise en évidence des mécanismes de blocage dans la chaîne de transmission, depuis les décisions politiques centrales jusqu'au niveau local ;
- L'effet des réformes sur la configuration hybride et multi-acteurs du secteur éducatif qui se manifeste sur le plan local ;
- La mise à jour du rôle joué par le gouvernement provincial dans la définition et l'application des mesures de réforme ;
- La vérification d'effets spécifiques dans les zones marquées par la présence du secteur minier ou des conflits.

Les principaux résultats sont résumés au tableau 5.7. On y revient en détail pour chacune des trois mesures de politique publique dans les sections qui suivent.

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

TABLEAU 5.7 L'économie politique locale des politiques publiques éducatives

	Gratuité	Implantation d'écoles	Bancarisation
Gagnants et perdants potentiels	+ (parents d')élèves + bureaux gestionnaires + écoles - Enseignants non payés par l'État	+ élèves + inspection - politiciens	+ banques + enseignants - gestionnaires des réseaux - participants comité de paie
Degré de réalisation	Concerne surtout les frais administratifs, frais de motivation non touchés	Moratoire respecté, mais pas de contrôle de viabilité avant l'agrément	Réalisé en ville, tout au plus Une « banque à distance » à l'intérieur
Mécanismes de blocage	* Communication ambiguë * Cadre légal ambigu et « cascade de frais »	* Pression politique ?	* Absence de banque rurale * Contournement du nouveau système
Reproduction du système multi-acteurs	* Frais de fonctionnement payés à tous les bureaux gestionnaires existants * Financement « d'en bas » (contributions des parents) qui perdure et n'est que peu affecté par la mesure	* Pas de référence à la population scolarisable (« besoins réels ») * Promo-scolaire acceptée en tant que frais scolaires * Dédoublage de l'administration * Logique du marché	* Implication des banques et de Caritas pour service public * Implication d'autres acteurs pour combler la distance jusqu'à l'école (agences de télécommunication ou de sécurité, retrait par procuration)
Politiques provinciales	* Prise en charge du Minerval, des imprimés, des frais administratifs * Définition d'autres frais scolaires directs	* Mise en place d'une politique autonome de construction des écoles	* Plutôt réactif, organisation de réunions ad hoc avec les acteurs de la bancarisation dans la province
Régions spécifiques	* Zone de conflit : caractéristique non prise en compte pour justifier une exonération de paiement des frais scolaires ? * pas de politiques spécifiques pour les zones minières	* Zone de conflit : caractéristique non prise en compte pour justifier une approche flexible ? * Représentants de l'État limités à l'intermédiation des bailleurs de fonds	

Source : Compilation des auteurs.

5.3.1. L'économie politique locale de la politique de la « gratuité »

Kinshasa et les bureaux administratifs gagnent, les écoles et enseignants non payés perdent

En soi, une politique de la gratuité de l'éducation primaire représente bien sûr potentiellement un enjeu majeur pour le système scolaire dans son ensemble. Reprenant notre estimation des contributions des parents aux frais scolaires directs, le « manque à gagner » issu d'une gratuité effective s'élèverait à environ 269 millions de \$ pour



le secteur primaire, soit un montant qui dépasse le budget central pour le sous-secteur (213 millions en 2014). Cependant, ce manque à gagner a été en partie réduit par l'introduction des subventions de fonctionnement aux écoles et aux bureaux gestionnaires (estimées à 50 millions de \$), ainsi que par l'augmentation du salaire de base des enseignants.

Toutefois, si on fait l'hypothèse d'une effectivité totale de la politique de la gratuité de l'enseignement primaire, on doit constater que toutes les parties prenantes ne seraient pas affectées de la même manière. Dans le chapitre précédent, nous avons analysé les biais dans l'allocation des subventions de fonctionnement allouées par le gouvernement central aux écoles et aux bureaux gestionnaires. Ces subventions s'orientent en priorité vers Kinshasa ou vers les bureaux administratifs. Plus important encore, l'une des conditions préalables de la mise en place d'une politique effective de la gratuité selon le PIE, à savoir le recensement des enseignants, n'a jamais été remplie. Par conséquent, la plus large part du manque à gagner induit par la politique de la gratuité serait supportée par le personnel éducatif non « mécanisé » ou non payé par le gouvernement central. Or, le chapitre précédent a montré que, si ce type d'enseignant se retrouve dans chaque sous-division de la RDC, la proportion d'enseignants non payés est plus élevée dans les territoires les plus reculés.

Effectivité de la réforme au niveau local :

Changement de discours, pas de pratiques

Les études et rapports sur l'évaluation de la politique de la gratuité, tout comme les données à notre disposition, abondent dans le même sens : la politique de la gratuité n'a eu que peu d'effets, notamment sur la charge financière qui incombe aux parents pour le paiement des frais scolaires directs. Rappelons que, en comparant les données de l'Enquête 123 de 2005 et de 2012, nous avons démontré, au chapitre 2, que les frais scolaires par élève ont légèrement augmenté durant la période.

Des enquêtes de terrain, nous avons pu retenir qu'au Katanga (exception faite de la ville de Lubumbashi, qui n'a jamais fait partie du périmètre de la politique de la gratuité proclamée par le gouvernement central), la gratuité de l'enseignement public signifie qu'à l'école primaire, toutes les années⁴³ sont exonérées du paiement des frais de minerval, d'assurance et d'accès aux documents⁴⁴, ainsi que de tous les frais administratifs, c'est-à-dire les contributions aux frais de fonctionnement des bureaux gestionnaires. En principe, ces derniers sont pris en charge directement par la province et non par les parents. On observe cependant que les « frais d'appoint » ou les « frais d'intervention ponctuelle » ne sont pas couverts par la politique de la gratuité. Par ailleurs, d'autres frais s'y ajoutent, tels que ceux associés aux coûts du TENAFEP à la fin de la 6^e année du primaire, frais qui n'étaient pas mentionnés dans le communiqué initial du gouvernement central. Dans le discours de nos interlocuteurs, on note donc un glissement vers une redéfinition plus étroite des « frais scolaires directs », qui font l'objet de la mesure de gratuité. Cette ambiguïté discursive permet le respect de la politique de la gratuité, d'un côté, mais entraîne un financement additionnel du système, de l'autre.

Sources de blocage dans la chaîne de transmission :

La manipulation d'un cadre légal et d'une communication ambigus

Il faut prendre en considération le fait que la totalité des frais scolaires qui incombent aux parents se constitue petit à petit, ces derniers étant confrontés à une « cascade de frais » fixés par des acteurs et à des niveaux différents (voir encadré 5.2).

⁴³ Ailleurs, la 6^e année n'est pas encore couverte par la politique de gratuité. Le Katanga fait exception sur ce point.

⁴⁴ Selon la circulaire n° MINEPSP/CABMIN/009/2010, les frais des imprimés (cartes d'élèves, bulletins, etc.) et la prime d'assurance scolaire devraient être pris en charge par les provinces pour les classes concernées (ce qui est effectivement le cas au Katanga, mais pas nécessairement ailleurs (voir Revault 2014, p. 42).

ENCADRÉ 5.2

Une « cascade de frais scolaires »

Il est difficile de supprimer une fois pour toutes l'ensemble des frais scolaires directs, car un cadre légal flou permet à chaque niveau (étatique et non étatique) de définir ou de redéfinir les frais scolaires différemment de l'échelon.

- **Niveau du PROVED** : En comparant l'Arrêté provincial n° 2014/0060/KATANGA avec la ventilation de l'année scolaire 2014-2015 distribuée par la province éducationnelle du Katanga I, on note les ajouts suivants : les frais de promotion scolaire, les frais d'informatisation du SERNIE (250 FC), les frais de formation (IPP) (100 FC), les frais du TENAFEP (12 000 FC), qui figurent selon l'arrêté provincial parmi les frais scolaires directs dont les élèves du primaire public et conventionné sont exonérés, mais qui sont à payer en réalité selon les témoignages de nos interlocuteurs sur le terrain.
- **Niveau du Sous-Proved** : À Pweto, les enquêteurs sont tombés sur des frais de transport demandés par les sous-Proved au moment d'effectuer la livraison des manuels scolaires aux directeurs d'écoles qui passent les chercher. Les montants indiqués varient entre 5 000 et 10 000 FC, bien qu'en principe tous les frais de transport jusqu'au sous-Proved aient été pris en charge par le bailleur concerné (CTB ou Banque mondiale).
- **Niveau de la coordination provinciale des écoles catholiques de la division Katanga** : Cette dernière ajoute des « frais de construction » (1 000 FC) et un « appoint/mois/élève » de 500 FC, soit un montant de 9 000 FC par élève et par an.
- **Niveau de la coordination diocésaine** : L'enquête de terrain a mis en évidence que la coordination diocésaine de Kilwa-Kasenge, d'après « l'aide-mémoire » distribué aux écoles catholiques, demande des pourcentages légèrement plus élevés que ceux prévus dans l'Arrêté provincial et dans la lettre de la coordination catholique, documents qui nomment tous deux les ventilations.
- **Niveau des services d'inspection** : D'autres services, tels que l'inspection, prennent aussi leur part en demandant le paiement de frais pour le contrôle des dossiers (1 000 C), pour des fiches du TENAFEP (8 000 FC) et des formations données sur place (5 000 FC). Ces frais ne sont nullement autorisés par les instances provinciales ni par l'État central. Or, c'est le directeur de l'école qui les paie en utilisant les frais de fonctionnement alloués à l'école.

Source : Entretiens et documents rassemblés lors de la recherche qualitative de terrain.

Effet sur la configuration hybride et multi-acteurs :

Renforcement de ce système localement

Un tel renforcement s'explique par la conjugaison de deux phénomènes importants. Tout d'abord, la mesure d'accompagnement de la politique de la gratuité visant à financer tous les bureaux gestionnaires, sans réflexion préalable sur les services et la plus-value fournis par chacun des bureaux, a légitimé une structure administrative née pendant la période de crise des finances publiques centrales. Cette structure suit donc en partie une logique de captation des ressources plutôt qu'une logique de réponse aux besoins réels d'encadrement des services éducatifs. Ensuite, le financement du système éducatif « par le bas » reste intact. En effet, les frais scolaires directs payés par les parents n'ont guère changé au Katanga, et pour cause : nous avons vu que les parents paient surtout les « frais de motivation » des enseignants déjà payés par l'État et du tiers des enseignants non payés par l'État. Enfin, n'oublions pas que, même si les parents ne paient plus les frais administratifs de manière explicite, ils continuent à le faire de manière implicite, puisqu'un pourcentage des frais d'appoint sert également à financer les enseignants « assis ». Notons que, selon l'Arrêté provincial, 10 % de ces frais (soit 1 400 FC selon l'estimation de l'IRC) ne restent pas à l'école, mais suivent la ventilation ordinaire pour percoler vers les bureaux gestionnaires (tableau 5.1). Bien que pour chaque élève, ces montants semblent modiques, ils représentent dans leur ensemble quelque 2 millions de \$ par an pour tout le Katanga.



Rôle du gouvernement provincial :

Gestion incohérente de la politique de la gratuité

Le gouvernement national n'a pas été le premier à décréter une politique de la gratuité. Quelques provinces l'ont précédé, notamment le Katanga (De Herdt & Poncelet 2010). L'effort déployé par la province dans ce domaine se poursuit aujourd'hui, avec la décision de prendre à sa charge tous les frais de minerval, des imprimés et des frais administratifs. D'un autre côté, la province n'est pas complètement alignée sur la politique du gouvernement central en ce qui concerne l'interprétation de la politique dite de la « gratuité », car elle n'y inclut pas les frais d'appoint et d'intervention ponctuelle. Elle spécifie même la clé de répartition à appliquer à ces frais, y compris un pourcentage pour les bureaux gestionnaires. Cette incohérence s'observe aussi pour les bureaux gestionnaires, désormais financés par le niveau national, par la province et par les parents (pourcentage des frais d'appoint).

Ces incohérences se greffent aussi sur une structure hiérarchique incohérente ou du moins inopérante, avec un ministre provincial qui doit formuler sa politique de concert avec quatre chefs de division ou PROVIDED, qui dépendent, eux, du niveau national⁴⁵.

Considération des zones affectées par les conflits :

Pas d'exonération de paiement de frais scolaires observée

L'administration ne semble pas définir de politiques spécifiques pour les zones et sous-divisions affectées par les conflits. La réduction des services éducatifs par la destruction ou l'occupation des écoles, ou de la demande d'éducation des familles du fait des déplacements de populations et de la perte de revenus des familles, ne semble pas prise en compte pour différencier l'application de la politique de la gratuité selon les territoires à l'intérieur de la province et autoriser des exonérations sur les frais administratifs ou du TENAFEP, par exemple. Les écoles des zones affectées s'adaptent, en diminuant les frais scolaires pour les aligner sur la capacité à payer des parents. Les écoles peuvent aussi parfois faire appel à la solidarité d'autres écoles. L'enquête qualitative réalisée à Pweto a mis en évidence plusieurs cas : prêt de manuels scolaires à une école voisine incendiée, accueil d'enfants ayant fui leur village par d'autres écoles, moyennant le paiement de la moitié de la prime de motivation des enseignants. Dans un cas, à Mwenge, les Mai-Mai ont permis aux élèves de 6^e année de quitter la zone occupée pour se rendre à Pweto et participer aux épreuves payantes du TENAFEP. Enfin, parfois, les organismes d'aide internationale, comme IRC, attribuent aux enfants des bourses qui couvrent les frais scolaires directs, y compris ceux qu'on paie à l'administration. Dans un programme de rapatriement des populations déplacées, l'ONG AIDES prenait en charge les frais scolaires (dont le paiement de la prime de motivation). La logique des frais scolaires s'en trouve encore une fois renforcée.

Considération des zones marquées par les mines :

L'école fait partie des responsabilités sociales des compagnies minières

Les investissements des compagnies minières dans des écoles (privées) doivent être compris dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises, imposée par le cadre réglementaire du ministère des Mines. Bien que les compagnies minières semblent fournir un effort considérable en organisant un réseau d'écoles de bonne qualité pour les enfants de leurs employés, les effets externes de ces investissements sur le reste du secteur de l'éducation restent à prouver. C'est un sujet qui mériterait une analyse plus approfondie.

5.3.2. L'économie politique locale de l'implantation des nouvelles écoles

Qui gagne, qui perd ? Les autorités administratives contre les représentants politiques

Le renouvellement de la procédure de création, budgétisation et mécanisation des établissements scolaires publics répond à un phénomène largement répandu depuis le début des années 2000 où, pour obtenir un arrêté d'agrément d'une nouvelle école, il suffisait de contacter un « homme politique » à Kinshasa (De Herdt & Poncelet 2010, pp. 43-45). L'accès aux arrêtés constituait certainement une source de patronage politique

⁴⁵ Entretien avec le ministre de l'Éducation.

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

pour ceux qui se préparaient aux élections. « *On passe les arrêtés par la fenêtre* », se plaignait un inspecteur principal provincial du Bandundu en 2008⁴⁶. Ses services d'inspection étaient mis hors-jeu par ce phénomène, qui semble s'être développé pendant la période de la réforme scolaire de 2004 et préalablement aux élections de 2006. Cette flexibilité accrue se trouve reflétée dans une augmentation importante du nombre d'écoles à partir de 2001 (De Herdt & Poncet 2010). Elle n'existe cependant qu'au prix d'une absence de contrôle de la qualité des infrastructures.

Effectivité de la réforme au niveau local :

Respect du moratoire et communication effective de la nouvelle procédure, mais maintien de la pratique des « arrêtés route »

Sur le terrain, le moratoire semble respecté, le SECOPE provincial ayant déclaré qu'il ne procédait plus au recensement des nouvelles écoles depuis février 2014. Par ailleurs, la première partie de la nouvelle procédure de création, budgétisation et mécanisation des établissements scolaires publics existe et est connue des acteurs administratifs scolaires locaux. Toutefois, le circuit parallèle permettant d'obtenir un agrément d'école par l'entremise d'un député local en déplacement à Kinshasa, encore appelé « arrêté route », existe toujours. Par ailleurs, des arrangements s'opèrent pour une gestion rationalisée sur le plan local d'agrément obtenu alors même que l'école n'est pas encore construite, afin de réattribuer le numéro d'immatriculation du SECOPE à une école effectivement sortie de terre située dans la même localité⁴⁷.

Effet sur la configuration hybride et multi-acteurs :

Reproduction du système au plan local

Le renouvellement de la procédure d'implantation et de budgétisation des écoles pourrait aller dans le sens d'une gestion améliorée de la carte scolaire. Toutefois, même en supposant que la procédure soit totalement respectée, cette dernière a tendance à légitimer l'hybridité du système de gouvernance de l'école primaire.

Tout d'abord, la nouvelle procédure confirme le dédoublement de l'administration chargée de l'inspection : il y a d'un côté la « procédure de viabilité », qui inclut les services proprement dits de l'inspection et qui mène à l'agrément de l'école, et d'un autre, le « recensement » par les antennes du SECOPE. Le pourquoi de ce dédoublement n'est pas clair. Il crée une catégorie d'écoles déjà agréées, mais pas encore budgétisées, avec une infrastructure redoutable et travaillant avec des enseignants non payés par l'État, donc payés par les parents d'élèves. Ce dédoublement de la procédure date des années 1990⁴⁸, une période pendant laquelle le financement des écoles par l'État faisait largement défaut. L'actuel système semble donc simplement officialiser ces pratiques de crise, manquant ainsi une importante possibilité de rationalisation et de simplification de l'administration du secteur.

Deuxièmement, les « promo-scolaires »⁴⁹ jouent un rôle important au moment de la vérification de la viabilité d'une école par rapport à la cartographie de la sous-division. Cependant, selon nos interlocuteurs, cet exercice a davantage pour objet l'harmonisation des intérêts entre les différents gestionnaires d'écoles que la vérification de la viabilité des écoles. Il n'y a pas de réflexion sur la nécessité d'implanter une nouvelle école, par exemple en fonction du nombre d'enfants en dehors de l'école. L'une des raisons en est l'absence de données fiables régulières pour alimenter une telle réflexion. En conséquence, les assises de promo-scolaires à l'échelle des sous-divisions et des provinces fonctionnent davantage comme un mécanisme visant à diviser le marché scolaire plutôt que comme un instrument pour augmenter l'effectivité et l'efficacité des dépenses publiques.

⁴⁶ Transcription des entretiens, Kikwit, 2008.

⁴⁷ À Lubumbashi, un coordinateur a présenté le cas d'une organisation se proposant de construire une nouvelle école, pour laquelle il pouvait sortir un agrément déjà signé, mais pas encore attribué à une école spécifique.

⁴⁸ Un inspecteur des écoles primaires à Kikwit mentionnait l'année 1998.

⁴⁹ À notre connaissance, il n'y a pas de texte légal qui institue les « promo-scolaires ». Voir toutefois la note circulaire n° MINEDUC/CABMIN/006/98 du 11 septembre 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... »



Rôle du gouvernement provincial :

Programme d'investissements dans des écoles secondaires urbaines

Le gouvernement provincial n'est pas censé jouer un rôle dans l'établissement et l'enregistrement des écoles publiques, sauf pour les écoles privées. Cependant, la province a effectivement le budget et l'intention d'intervenir d'une manière visible dans le secteur. Elle le fait par son propre programme d'investissements, notamment dans un certain nombre d'écoles secondaires de quelques villes du Katanga. Cette stratégie pose la question ultérieure du gestionnaire de ces écoles, à moins qu'on ne trouve des arrangements avec les réseaux existants. Cet élément n'a pas été poursuivi plus avant, étant donné que cette étude est axée sur le secteur primaire.

Considération des zones affectées par les conflits⁵⁰:

Aucun aménagement spécifique, ni au niveau provincial, au niveau central

Un aspect important qui mérite attention est que la rigidité introduite par le moratoire risquerait, à première vue, de bloquer la situation dans les zones de conflit, où des écoles doivent parfois se déplacer. Bien que le moratoire ne laisse aucune marge de manœuvre, on doit néanmoins constater que les normes pratiques sont en décalage avec les textes. En fonction des attaques des Mai-Mai, qui détruisent parfois les écoles, et en fonction du déplacement des populations à cause du conflit, les écoles existantes *créent simplement des succursales* là où le besoin s'en fait sentir.

Sur le plan matériel, il n'y a aucun appui de la part de l'État après les combats. Seuls les bailleurs de fonds (notamment l'UNICEF) et les ONG de mise en œuvre (notamment AIDES) mettent des moyens à la disposition de ces écoles dans le cadre de leur programme d'urgence. Faute de moyens, la tâche du sous-Proved se limite aux actions suivantes : orienter les bailleurs et les ONG vers les écoles ayant besoin d'aide, encadrer les écoles qui se réinstallent à Pweto, permettre à d'autres écoles de s'installer temporairement dans des bâtiments d'une école sur place ; déclarer les écoles non viables (en principe, avec l'antenne du SECOPE et les Assises promotionnelles) ; attribuer le numéro matricule à une autre école, etc.

5.3.3. L'économie politique locale de la bancarisation

Qui gagne, qui perd ? Enseignants contre intermédiaires financiers

En principe, la bancarisation simplifie la chaîne de paiement du salaire des enseignants dans la mesure où les gestionnaires des réseaux et les participants des comités provinciaux de paie sont exclus de cette chaîne. L'argent arrive directement dans un compte bancaire et, en principe, les enseignants peuvent directement, et sans délai, accéder en totalité au montant de leur salaire versé sur leur compte personnel. On estimait les fuites d'argent avant la mise en place de la politique de bancarisation à environ 10 % de la masse salariale⁵¹.

Effectivité de la réforme sur le plan local :

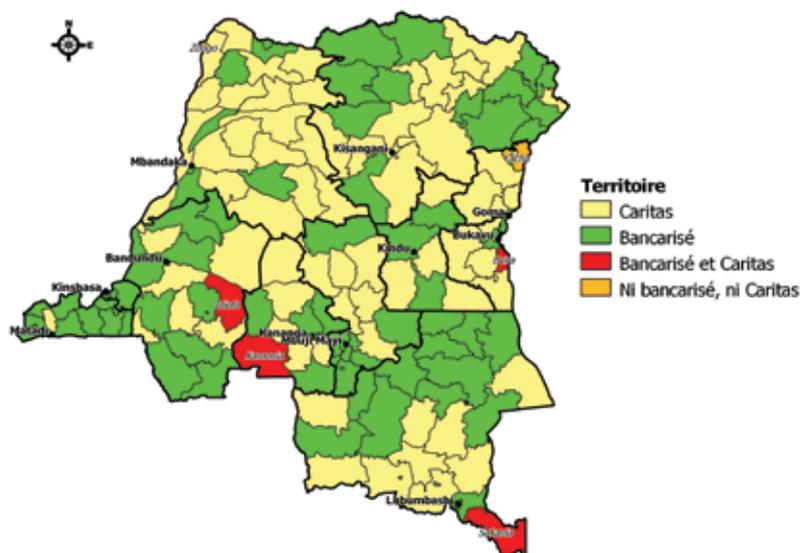
Mise en œuvre partielle et phase transitionnelle où coexistent plusieurs systèmes de paie des enseignants

Hélas, les conditions pour mener à bien la bancarisation de la paie des enseignants ne sont pas réunies. En effet, si dans les grandes villes de la province du Katanga, il y a suffisamment de banques pour permettre la bancarisation de la paie, la situation est tout autre en dehors des grandes villes. Sur le terrain, à l'intérieur de la province, trois systèmes coexistent : le paiement par l'entremise de Caritas et deux aménagements organisés ou tolérés par les banques commerciales, à savoir le paiement du salaire par des sous-traitants choisis par les banques ou le retrait collectif au guichet grâce à la pratique des procurations.

⁵⁰ Nous ne considérons pas ici les zones minières puisque nos enquêtes de terrain à Kambove n'ont rien de spécifique à signaler sur la création, la construction et la mécanisation des nouvelles écoles dans les zones minières.

⁵¹ Entretien avec le président du comité de suivi de la paie, septembre 2014.

CARTE 5.2 La couverture de la politique de bancarisation de la paie des enseignants. Zones bancarisées et zones desservies par Caritas



Source : Carte élaborée par les auteurs à partir des informations transmises par le ministère des Finances, domiciliation de la paie juillet 2014.

Paiement par l’entremise du réseau Caritas. Une division de travail a été décidée au plus haut niveau entre les banques et Caritas, une ONG catholique qui opère sur tout le territoire de la RDC, grâce aux comités diocésains de développement, et qui était déjà impliquée, avant la bancarisation, dans le paiement des salaires des enseignants du réseau catholique. Au moment où les banques, réunies au sein de l’Association congolaise des Banques (ACB), se partageaient entre elles le marché ouvert par la bancarisation, on arrivait au constat que, pour certaines zones, les frais de transaction mis à disposition par le gouvernement ne suffiraient pas pour financer l’opération. Ces zones étaient donc de nouveau confiées à Caritas. En général, cette dernière s’occupe donc des zones difficilement accessibles, tandis que les banques se concentrent sur les villes et sur les zones qui disposent d’un minimum d’infrastructures. Caritas s’occupe ainsi d’environ un tiers des enseignants⁵². La carte 5.2 montre cette division du territoire entre les banques et Caritas.

Aménagements du système de bancarisation. Deuxièmement, on peut constater également que maintes anciennes ou nouvelles provinces sont desservies par une banque, même si celle-ci ne dispose pas de guichets sur place. On peut donc supposer que là où il n’y a pas guichet ou de représentation bancaire, la banque peut sous-traiter la rémunération des enseignants à un service de paiement ou même à une compagnie de sécurité. En réalité, ceux-ci ne semblent pas être capables de fournir un bon service, véritablement de nature bancaire. Ceci explique pourquoi nos enquêtes de terrain ont révélé que les plaintes au sujet des retards de paie sont très répandues, surtout dans les zones rurales qui devraient être desservies par une banque.

Retrait par procuration. Troisièmement, l’enquête qualitative a mis en lumière la pratique du « retrait par procuration », c’est-à-dire que le directeur d’école va chercher le salaire de *tous* les enseignants à la banque⁵³. À Pweto, les banques autorisent cette pratique, mais comme elles ne donnent pas la priorité au retrait collectif

⁵² Comité de Suivi de la Paie, 2014. État d’avancement du processus de bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l’État à fin décembre 2013 et perspectives, p. 1.

⁵³ Cas de l’EP du Lycée Lubusha, payé par Ecobank.



des salaires des enseignants, la paie des enseignants peut prendre du temps et occasionner des délais importants. Il convient de noter que la sous-coordination des écoles catholiques s'est arrangée avec Caritas pour appliquer le même système de paiement par procuration, et alors, chaque enseignant cotise entre 500 et 1 000 FC pour cofinancer le voyage aller-retour du directeur de l'école. Dans ce cas, c'est presque revenir à l'ancien système, où le réseau de gestion s'organisait pour administrer le paiement de ses enseignants. De même, une bonne partie des avantages espérés de la bancarisation disparaît de nouveau : les frais de transaction augmentent, la fonction de contrôle sur les ressources humaines disparaît à nouveau.

Sources de blocage dans la chaîne de transmission :

Réseau bancaire sous-dimensionné par rapport au réseau scolaire

L'absence d'un réseau bancaire à proximité des écoles est la principale source de blocage de la réforme. Là où l'économie congolaise est insuffisamment monétarisée, les banques n'ont pas intérêt à s'implanter, dans la mesure où les frais de transaction y sont trop élevés en l'absence de clients potentiels. Si les « fuites » dans le système de paiement de jadis représentaient en partie ces frais de transaction (transport, mise en sécurité, etc.), ceux-ci réapparaissent désormais comme des frais individuels à la charge de chaque enseignant (et donc avec une valeur sociale beaucoup plus élevée). En effet, les enseignants paient parfois des frais bancaires (cas des enseignants qui touchent un salaire supérieur à la moyenne), toujours des « impôts » (chaque enseignant paie entre 1 500 et 2 000 FC d'impôt par mois, retenu à la source, sur le salaire versé sur son compte), mais surtout, ils doivent payer leur propre transport, et parfois leur logement, pour aller récupérer leur salaire en ville... sauf en contournant la bancarisation par la pratique du retrait par procuration, ce qui reproduit l'ancien système.

Effet sur la configuration hybride et multi-acteurs :

Reproduction du système

Ainsi, le système hybride et multi-acteurs, que la bancarisation était supposée éliminer, se réinvente, faute de mieux. De plus, d'autres acteurs, comme Caritas et même certaines banques commerciales, se trouvent désormais dans une zone grise, entre une offre de services concernant la paie qui n'est plus vraiment publique, mais pas non plus totalement privée. En effet, la bancarisation a donné une place aux banques privées dans le paiement des fonctionnaires sans introduire en même temps le grand avantage du secteur privé, c'est-à-dire le mécanisme de « sortie »⁵⁴ ou encore la redevabilité des acteurs privés envers leurs clients. Puisqu'un salarié n'a pas la capacité de changer de banque quand le service offert ne lui convient pas, les banques ne risquent pas non plus de perdre leurs clients, et rien ne stimule les banques à bien les servir. S'il y a déjà mise en cause des bénéfices que retirent les banques de cette mission de service public⁵⁵, elle se réalise plutôt dans les négociations avec le gouvernement et les autres banques, au moment de négocier les territoires, la fixation ou la possibilité de prélèvement des frais de transaction⁵⁶.

En outre, soulignons que l'objectif du contrôle et de la maîtrise de tous les salaires des fonctionnaires suppose également une fusion des différents systèmes de paiement (dans la police, l'armée, mais aussi dans l'enseignement) au sein du comité de suivi de la paie à la Banque centrale du Congo (BCC). En effet, si le SECOPE a été fondé en 1985 afin d'éviter aux enseignants les problèmes rencontrés au sein de la fonction publique, il perd sa raison d'être dans le cadre du processus de bancarisation. Toutefois, on constate désormais que l'ancien système (pré-1985) de l'administration de la fonction publique revendique sa position, mais sans reconsidérer la pertinence et la valeur ajoutée du SECOPE dans ce nouveau paysage institutionnel. Or, il importe de prendre comme référence la situation d'avant 1985, lorsque le SECOPE n'existait pas, en repensant le rôle futur de ce service spécialisé et atypique, notamment en remettant en question sa complémentarité avec les autres services de gestion de la fonction publique.

⁵⁴ Nous nous référons ici au livre célèbre d'Albert O. Hirschman (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge.

⁵⁵ Pas certain qu'il y ait des gains ; selon le représentant de l'ACB, les banques ont participé à l'opération *par volontariat*.

⁵⁶ Jusqu'au 1^{er} octobre, les banques recevaient de l'État 3,60 \$ pour assurer le service du paiement des salaires ; à partir de là, elles sont autorisées à prélever ce montant auprès des salaires au-delà de 100 \$. En septembre 2014, les banques négociaient aussi avec l'État pour pouvoir profiter des facilités offertes par le code d'investissements.

5. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Enfin, et ce n'est pas le moindre des défis, la recherche d'une meilleure *harmonisation* entre les bases de données de l'État et la réalité est un pas important, mais qui en soi n'apporte pas de réponses au problème de la gestion des ressources humaines *en fonction des besoins*. Il se peut parfaitement que l'État paie, par voie bancaire, des services administratifs pléthoriques dans une localité et qu'il ne paie même pas la majorité des enseignants dans une autre. Il est clair que la réforme de la bancarisation de la paie des enseignants ne peut pas en soi se substituer à une réforme fondamentale de la gestion des ressources humaines si on veut résoudre ce problème.

Rôle du gouvernement provincial :

« On se cherche encore »⁵⁷

Selon nos interlocuteurs interviewés dans le cadre de l'enquête qualitative, les provinces n'ont pas été impliquées dans les décisions qui ont conduit à l'élaboration de la politique de bancarisation de la paie des enseignants, ce qui n'en a pas facilité le bon déroulement aux niveaux provincial et local. Toutes les décisions stratégiques ont été prises au niveau central à Kinshasa par les organes du ministère du Budget, du ministère des Finances et de la BCC, de l'association congolaise des banques et du comité du suivi de la paie, créant un déficit d'informations dont le comblement aurait permis de résoudre les problèmes de mise en œuvre rencontrés sur le terrain⁵⁸. Afin de pallier les problèmes de déficit d'information et de manque de coordination au niveau local, le ministre provincial a pris l'initiative d'organiser des réunions ad hoc réunissant toutes les parties concernées et d'en faire rapport au niveau national. Cet exemple apporte la preuve que des solutions locales peuvent être trouvées ; encore faut-il que le niveau central autorise et encourage le niveau décentralisé à prendre pleinement ses responsabilités.

Considération des zones affectées par la présence de mines et les conflits :

Aucun aménagement spécifique

Il faut mentionner ici que les zones minées sont également, pour la plupart, des zones avec une présence (traditionnelle ou récente) de banques. La bancarisation ne pose donc pas de problèmes spéciaux, en dehors des problèmes généraux mentionnés ci-dessus. Pour les zones affectées par le conflit, donc marquées par l'insécurité, l'acheminement de l'argent pose problème. Ni les banques ni Caritas n'arrivent jusqu'aux écoles ; même Caritas s'arrête aux centres urbains.

5.4. Conclusion : Un État entravé par lui-même

Ce chapitre a porté sur l'analyse, reposant sur des enquêtes de terrain menées à Kinshasa et au Katanga, de la mise en application de trois réformes emblématiques ayant affecté le secteur de l'éducation : les politiques de la gratuité, d'implantation des nouveaux établissements scolaires et de bancarisation de la paie des enseignants.

Le constat général est que la gouvernance hybride de l'enseignement primaire paralyse jusqu'au niveau de l'école la chaîne de transmission des réformes de politiques publiques décidées au niveau central. Les facteurs de blocage ont à voir avec les différents maillons de la chaîne de transmission des politiques publiques : problèmes de communication, difficultés pratiques d'implémentation et contrôle défaillant de la mise en œuvre sur le terrain. À chaque maillon, le gouvernement central doit compter sur d'autres parties prenantes pour mettre en œuvre sa politique, mais celles-ci ne sont pas nécessairement sur la même longueur d'onde.

⁵⁷ Expression d'un interviewé parlant des relations entre le pouvoir central et le pouvoir provincial.

⁵⁸ Il s'agit parfois de problèmes ordinaires, tel que celui qui se rapporte au choix des banques souvent sans liens avec la carte bancaire au niveau local. Cela aboutit à des situations où les enseignants voient leurs salaires domiciliés dans une banque qui n'est pas celle qui se trouve à proximité de leur école.



Le niveau local n'applique les politiques prônées par le niveau national qu'à la condition d'une cohérence, et en fonction du degré de celle-ci, avec les intérêts des parties prenantes au niveau local. Étant donné que la plus grande part du financement du secteur relève des flux ascendants, les frais scolaires, le niveau local a la capacité de résister aux réformes politiques qui vont à l'encontre de ses intérêts. Souvent, les sources d'ambiguïté dans la communication permettent aux intérêts locaux de réorienter ces réformes de telle manière que leur autonomie en soit encore renforcée.

À ce problème s'ajoute l'existence de tensions entre politiques décidées au niveau central et politiques menées par la province. Les autorités provinciales de l'éducation se retrouvent souvent dans une position de réaction, plutôt que dans une position de co-leader et de co-responsable des politiques.

Un autre constat est qu'aucun niveau politique, que ce soit à l'échelon central, provincial ou local, ne semble décliner des politiques et prévoir des instruments spéciaux pour répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables, comme les enfants vivant dans des zones à forte présence d'activités minières ou de conflits.





6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

6.1. Conclusions générales

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

Les caractéristiques de l'évolution du secteur primaire montrent tout d'abord une participation accrue à l'école primaire pendant la dernière décennie, aussi bien au niveau de l'accès qu'à celui de l'achèvement, et qui s'est même accélérée récemment. On note un taux moyen annuel de croissance de 7,9 % des inscrits à l'école primaire entre 2001 et 2012. De 2005 à 2012, le taux net de scolarisation aurait augmenté de 61 % à 75 %. La comparaison des deux cartes de la RDC qui **reflètent l'accumulation du capital scolaire réalisé entre 2005 et 2012** permet de bien visualiser le progrès réalisé.

Toutefois, on ne note aucune amélioration dans les indicateurs d'efficacité interne du système. Ensemble, les entrées tardives et les redoublements en cours de cycle se traduisent par une perte de 3,2 années d'études. En outre, le taux de déperdition scolaire reste pratiquement inchangé : bien qu'environ 94 % des enfants (quel que soit leur âge) entrent en 1^{re} année (une hausse de 8 %), seuls 67 % des enfants (quel que soit leur âge) atteignent le 6^e degré du primaire (une hausse de 8 % également). Ces réalités empêchent la RDC de pleinement capitaliser les gains importants réalisés en termes d'accès en 1^{re} année et de gagner du terrain vers l'OMD de référence.

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 participation des filles et des garçons congolais à l'école restent importantes. Étant donné que ces disparités peuvent à leur tour être reliées pour une bonne part à des écarts de revenu, elles persisteront tant et aussi longtemps que l'éducation primaire continuera de compter sur les contributions des parents d'élèves pour son financement.

Enfin, ajoutons à cela le problème de la qualité de l'éducation. Bien qu'il soit difficile de se prononcer sur l'évolution de la qualité de l'enseignement, le RESEN (2014) a constaté qu'une grande partie des enfants connaissent des difficultés d'apprentissage.

6.1.2. L'offre d'éducation stimulée par l'explosion des dépenses publiques, mais atteignant ses limites, et une parafiscalité non maîtrisée

Une analyse du contexte économique révèle d'abord que le cadre de la reconstruction post-conflit et de l'allègement de la dette s'est traduit par une augmentation importante et systématique du budget de l'État consacré à l'éducation. Ce budget a été multiplié par dix entre 2003 et 2013. Le budget de l'État central a augmenté de 10 % par an entre 2004 et 2013. En partie, cet essor reflète la croissance économique (6,5 % en moyenne), qui à son tour reflète en partie la croissance démographique (estimée à 3 %).

L'analyse de l'économie politique du financement de l'éducation nous apprend qu'il y aura des limites à la croissance du budget consacré à l'éducation dans un proche avenir. Les postes budgétaires en rapport avec l'éducation font partie de « l'espace de politique » dans le budget, l'espace budgétaire pour conduire des politiques de développement. L'éducation se trouve ici en compétition avec les secteurs de l'agriculture, de l'économie et de la santé pour partager le budget résiduel, une fois les postes budgétaires « régaliens » (institutions politiques, ministères de la Défense et de l'Intérieur) pris en compte. Notons que l'espace occupé par l'éducation dans l'espace de politique est déjà très large ; il serait donc difficile d'imaginer que le budget à

6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

l'éducation puisse augmenter par rapport aux autres postes budgétaires dans cet espace. Ensuite, notons qu'au cours des dernières années, l'espace de politique dans le budget s'est plutôt stabilisé, tandis que les postes « régaliens » ont consommé la plus grande part de l'augmentation du budget de l'État depuis 2011.

Le paysage budgétaire du secteur de l'éducation révèle aussi une marge de manœuvre bien plus limitée que ce que suggèrent les chiffres du budget étatique à l'éducation. Ces limites apparaissent clairement quand on étudie les rapports entre budget et dépenses d'éducation, entre budget de l'État et budget public dans son ensemble, et entre budget public et financement des services publics par le revenu parafiscal. On note d'abord un décalage important entre les dépenses effectives en éducation primaire et le budget d'éducation voté au parlement. Souvent, l'exécution des politiques planifiées est (partiellement) empêchée par des « dépenses d'urgence » à destination d'autres postes budgétaires. Ajoutons toutefois que ce décalage diminue d'année en année. Deuxièmement, le budget public est plus large que le budget de l'État central *stricto sensu*; il inclut également les budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées, 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 adopter de perspective d'ensemble. Troisièmement, différentes sources d'information confirment qu'il y a environ autant de recettes fiscales que de recettes parafiscales, c'est-à-dire les paiements, extorsions et contributions des utilisateurs d'un service aux entités publiques. C'est dans cette catégorie qu'on peut trouver aussi les frais scolaires. Ceux-ci ne sont pas nécessairement illégaux, mais ils n'apparaissent nulle part dans des comptes publics, et le ministre de l'EPSP n'a qu'une influence indirecte sur la destination de ces ressources parafiscales.

L'estimation selon laquelle il y a environ autant de recettes fiscales que parafiscales peut être confirmée pour le secteur de l'éducation par l'information dont nous disposons sur les frais scolaires. **Entre 2005 et 2012, les frais scolaires par élève n'ont pratiquement pas changé, mais ont tout de même connu une légère hausse.** En 2012, les parents contribuaient environ pour 25 \$ par élève dans le secteur public et 90 \$ par élève dans le secteur privé, ce qui représente des augmentations de 6 % et 15 % respectivement depuis 2005. Entre-temps, le budget étatique à l'éducation a plus que doublé, mais, en tenant compte de la croissance démographique et de la hausse des frais scolaires, on constate que la contribution des ménages n'a diminué que de 3/4 à 2/3 du coût total de l'éducation primaire. Même en se limitant au secteur public, la contribution des ménages aux frais directs de l'enseignement primaire atteint toujours plus que la moitié (55 %). Le budget étatique à l'éducation primaire et les frais scolaires payés par les parents ne sont donc pas du tout des vases communicants.

6.1.3. La demande d'éducation stimulée par une hausse continue des revenus des ménages

La demande à l'éducation a été stimulée par une croissance du revenu des ménages de 2 % entre 2005 et 2012. Bien que cette croissance économique soit allée de pair avec une intensification de l'inégalité économique, elle a été partagée par 90 % de la population.

La croissance économique a stimulé une demande effective des ménages pour l'éducation de leurs enfants puisque, dans un contexte économiquement moins contraignant, ils payent plus volontiers les frais scolaires, pourvu qu'ils reçoivent un meilleur service d'éducation. Ce sont les lois ordinaires de l'offre et de la demande d'un service qui jouent ici. Par conséquent, les frais scolaires par élève ont encore légèrement augmenté, malgré tous les efforts du gouvernement pour les réduire.

Notons que cette évolution a lieu dans le contexte de distribution très inégale de revenus. Étant donné l'importance des revenus dans la participation à l'école et comme facteur explicatif des disparités interrégionales et de genre de cette participation, **en l'absence d'une réelle diminution des frais scolaires, la croissance économique se traduit donc par une reproduction des disparités de participation à l'école.**



En outre, partant de l'observation que les frais de scolarité pèsent relativement plus sur les revenus des pauvres que sur ceux des riches, **l'existence de frais scolaires accentue encore l'inégalité économique.**

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

En plus des contraintes budgétaires citées ci-dessus, la marge de manœuvre politique du ministre de l'Éducation est davantage, et d'une manière plus essentielle, limitée par deux types d'hybridité du système d'éducation.

Tout d'abord, **le secteur est profondément marqué par une cogestion hybride.** Dans le secteur de l'éducation, ce problème se présente au sein de l'État entre les différents niveaux de gestion (national, provincial, province éducative, sous-division) et entre le ministère de l'Éducation et les autres ministères (p. ex., concernant la paie des enseignants), entre les acteurs étatiques et non étatiques (État – réseaux gestionnaires des écoles) et entre l'État et les intervenants internationaux. La cogestion en soi ne constitue pas un problème. Là où le bât blesse, c'est quand la division du travail entre différents acteurs n'est pas claire. En effet, **la première condition d'une bonne gestion multi-acteurs est que l'ensemble des acteurs puisse opérer sur base de l'information concernant les actions des autres.** Ceci n'est pas le cas dans le secteur de l'éducation.

De plus, **le secteur est caractérisé par un cofinancement hybride,** qui vient en partie de l'opacité de la cogestion hybride : si les actions des 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 mesures, et il y a un risque élevé de fongibilité⁵⁹. En outre, 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 concernant leur utilisation. Cependant, les revenus parafiscaux ne financent pas seulement les entités d'interface comme les écoles, mais constituent aussi un flux ascendant parallèle qui arrive jusqu'au niveau national de l'administration publique. *In fine*, il est impossible de retracer la destination finale des flux parafiscaux et d'analyser la manière dont ceux-ci pourraient se substituer aux flux fiscaux en vue d'une meilleure gestion, ou être remplacés par eux.

L'une des conséquences de la cogestion et du cofinancement hybride, c'est que la redevabilité publique s'en trouve paralysée. Cette paralysie se fait sentir dans l'ensemble des trois composantes de la redevabilité publique. Tout d'abord, la redevabilité financière est troublée par les différents flux de financement public (qui semblent être gérés de manière presque autonome) et des flux ascendants (qui en général ne requièrent aucune justification de comptabilité en termes de destination ou d'usage final). Ensuite, la redevabilité administrative (soit le contrôle qu'un service exerce sur un autre) est sérieusement compromise en l'absence d'une clarification des attributions et d'une distinction des compétences entre différentes entités administratives. C'est le cas surtout si les différents services dépendent pour leur survie financière des 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 les politiques promulguées par le niveau central.

⁵⁹ La fongibilité de l'aide est une hypothèse classique qui sous-tend le raisonnement de l'acteur rationnel véhiculé par les théories économiques : elle dit, dans ce cas-ci, que cela n'a pas de sens de conditionner les ressources additionnelles apportées par l'aide puisque, d'une façon ou d'une autre, celles-ci sont simplement additionnées aux autres ressources, qui sont alors utilisées selon les priorités préétablies des bénéficiaires.

6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

6.1.5. Les problèmes de redevabilité mènent à une allocation inefficace et inéquitable de ressources et à une chaîne de transmission des politiques affaiblie.

La paralysie de la redevabilité publique entraîne à son tour des problèmes d'efficacité et d'équité dans l'allocation des ressources et, de manière plus générale, elle diminue la possibilité d'adopter des réformes politiques. Nous passons en revue chaque élément ci-dessous.

6.1.5.1. Une allocation inefficace des ressources étatiques

Premièrement, une analyse de l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques révèle **un rapport trop élevé entre les enseignants « assis », travaillant à l'administration, et les 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 du pays. Ces déséquilibres s'expliquent probablement par une combinaison des procédures d'enregistrement des nouveaux bureaux administratifs et des procédures d'enregistrement des nouvelles unités qui ne se réfèrent pas à un état des besoins (manque en 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 dans l'administration de l'éducation. Ces pourcentages révèlent l'espace de manœuvre qui existe pour rationaliser la gestion des ressources humaines. Aussi longtemps que la retraite ne reste qu'une possibilité virtuelle, elle empêche le rajeunissement du corps enseignant. La réalisation effective de la possibilité de prendre la retraite n'existe pas, et donc, les enseignants restent sur les listes de paie de la SECOPE, indiquant une confusion de rôles entre les ministères de l'Éducation et de la Fonction publique. Une troisième source d'inefficacité concerne **les subventions de fonctionnement aux écoles et aux bureaux administratifs**. Le paiement des subventions de fonctionnement aux bureaux de gestionnaires a été introduit comme mesure d'accompagnement de la politique de la gratuité de l'éducation primaire, pour compenser le manque à gagner causé par la réduction du financement de structures administratives par les parents d'élèves. Hélas, on n'a pas procédé à la rationalisation territoriale préalable des bureaux gestionnaires existants, en fonction d'une carte scolaire et administrative qui informe sur les besoins en accompagnement administratif, par exemple. En finançant les bureaux administratifs existants, on accepte simplement la réalité telle qu'elle est. Le nouveau flux de subventions de fonctionnement pourrait pourtant servir de stimulant aux gestionnaires administratifs pour se conformer à un système mieux adapté aux besoins et ainsi contribuer au rétablissement de la redevabilité financière, administrative et politique.*

Quatrièmement, à partir de 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, un phénomène qui s'est accentué surtout pour des entités administratives qui n'existaient pas encore en 1983. La plupart des entités étatiques financées actuellement par les « flux ascendants », c'est-à-dire les contributions des parents, n'existaient pas encore en 1983, date du début du retrait de l'État de la gestion du secteur. Cette analyse suggère que ces entités ont été, du moins en partie, organisées en fonction de la captation des ressources de ces « flux ascendants ». Nous y incluons aussi le SECOPE lui-même. Cette administration a connu une histoire bien particulière, étant érigée en 1985 afin d'éviter à la gestion du personnel du secteur de l'enseignement les problèmes de gestion qui affectaient toute la fonction publique à ce moment particulier de l'ajustement structurel. La question se pose cependant de savoir si cette raison d'être est toujours valable, et ce, d'autant plus à l'ère de la recentralisation de la base de données de la fonction publique dans le cadre de la bancarisation.

Cinquièmement, la procédure existante d'enregistrement d'un nouvel établissement scolaire crée l'espace pour une catégorie d'écoles déjà agréées, mais non encore budgétisées, avec une infrastructure formidable et travaillant avec des enseignants non payés par l'État, et donc payés par les parents d'élèves. Ce dédoublement de la procédure date des années 1990, période pendant laquelle le financement des écoles par l'État faisait largement défaut. Ce dédoublement est indicatif d'un manque de redevabilité administrative. En même temps, la vérification de la viabilité d'une école pendant les « promo-scolaires » (une autre procédure



née après 1983) a plus pour objet l'harmonisation des intérêts entre les différents gestionnaires d'écoles que la vérification de la viabilité des écoles. Il n'y a pas de réflexion sur la nécessité d'implanter une nouvelle école, par exemple en fonction du nombre d'enfants en dehors de l'école. Si le nouveau système d'enregistrement, qu'on est en train de mettre sur pied, formalise simplement ces pratiques de crise, on rate une occasion en or de rationaliser et de simplifier l'administration du secteur. Sans une carte scolaire qui reflète les besoins de scolarisation, la redevabilité politique ne pourra pas être 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 n'amène pas une gestion des ressources humaines en fonction des besoins. La bancarisation a sans doute réalisé une meilleure harmonisation entre les listes du SECOPE (enseignants enregistrés par l'État) et les enseignants qui sont réellement payés par l'État, au moins là où la bancarisation a vraiment pu fonctionner. Mais il se peut parfaitement que l'État paie, par voie bancaire, des services administratifs pléthoriques dans une localité et qu'il ne paie même pas la majorité des enseignants effectifs dans une autre. La bancarisation ne remplace donc pas du tout le recensement des enseignants. Ensuite, la bancarisation ne remplace pas non plus l'exercice de la définition des besoins en enseignants par localité. Enfin, la bancarisation ne pallie nullement le dédoublement *de fait* de la gestion des ressources humaines, entre les réseaux gestionnaires des écoles, d'un côté, et l'État, de l'autre. L'État dispose 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. Étant donné que trois quarts des frais scolaires servent à compléter le salaire des enseignants et à payer les enseignants non payés par l'État, la réforme des ressources humaines est pourtant un volet essentiel et préalable de chaque politique de diminution des frais scolaires.

6.1.5.2. Une allocation inéquitable des ressources étatiques

Partant du principe que chaque élève congolais devrait bénéficier du même montant de dépenses publiques, nos résultats confirment largement ceux présentés dans le RESEN-RDC 2014, qui révèlent un « kinocentrisme » très marqué dans l'allocation des ressources au regard de la dépense par élève ou du pourcentage d'enseignants payés par l'État.

La position privilégiée de Kinshasa se vérifie surtout quant à **la masse salariale destinée à l'administration, 22 % de cette masse salariale étant allouée à Kinshasa** (à l'exclusion des services nationaux). Mais le caractère inéquitable de l'allocation des ressources va bien au-delà du kinocentrisme et au-delà du biais vers l'administration. On note par exemple que, tandis qu'en moyenne **le ratio élèves-maître (REM)**, comptant l'enseignant payé, s'élève exactement à 40 (considéré comme la référence en Afrique subsaharienne)⁶⁰, le REM varie entre 26 pour Kinshasa, 32 pour Bandundu et 52 pour le Kasai Oriental. En soi, et faisant abstraction des enfants en dehors de l'école, il n'y a donc pas de besoin de mécanisation de la paie de nouveaux enseignants, il y a plutôt un besoin de réallocation des enseignants existants.

Ensuite, 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 politiques et prévoir d'instruments spéciaux destinés à prendre en considération les 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 en conflit, on observe que les instances publiques ne prévoient aucune exonération ou réduction des frais de TENAFEP pour les enfants déplacés des zones de guerre.

⁶⁰ 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 contrasté).

6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

6.1.5.3. La chaîne de transmission des politiques affaiblie

Le caractère hybride du secteur a pour effet que le succès des réformes ne dépend pas seulement de leur « mise en œuvre sur papier » et de la « mise en œuvre du dispositif » (budgétisation, protocoles et nouvelles routines administratives, lettres ministérielles, 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 œuvre.** Signalons notamment les problèmes de communication (interprétations diverses des frais scolaires qui devraient en principe être gratuits), des difficultés pratiques (absence de banques à l'intérieur du pays) et des difficultés du contrôle des pratiques sur le terrain (mesures de gratuité, par exemple). Ensuite, l'information sur les problèmes de mise en œuvre ne percole que difficilement vers le niveau central (cas des problèmes de l'introduction de la bancarisation), bien que ce soit un élément crucial dans la réflexion sur des politiques post-adoptives (Fixsen et al. 2005). Celles-ci sont jugées comme étant indispensables pour qu'une réforme politique atteigne son objectif initial dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples.

6.2. Recommandations politiques

Quelle conclusion politique 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 fait ressortir trois groupes de recommandations politiques : (A) au-delà du secteur de l'éducation, mais en affectent la gouvernance, (B) visant une meilleure redevabilité publique du secteur de l'éducation, et (C) susceptibles d'augmenter la participation de tous les enfants à l'école primaire.

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

A.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 RDC doit poursuivre sa politique d'accumulation du capital scolaire afin de rattraper son retard par rapport à ses voisins. La marche est haute, sachant que les dépenses publiques effectives liées à l'éducation atteignent 1,8 % du PIB en RDC, tandis que la moyenne en Afrique subsaharienne se situe à 4,7 %.

A1.1. 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, de même qu'une diminution des dépenses d'urgence, permettront aux dépenses effectives de mieux refléter le budget voté pour le secteur.

A1.2. À court et moyen terme, la gratuité totale de l'éducation reste hors de portée des parents d'élèves. Ceux-ci devront continuer de payer. La croissance économique pro-pauvres reste donc une priorité. Ainsi, il importe de réorienter la politique économique du gouvernement pour réduire les inégalités liées aux revenus des ménages.

A2. Créer une plate-forme pour toutes les enquêtes socio-économiques menées auprès des ménages.

Si la qualité et l'accessibilité des données s'améliorent, de nouvelles perspectives s'ouvriront pour nourrir les analyses sur la réduction des disparités scolaires et l'augmentation de l'équité. Deux problèmes méritent une attention particulière. Le premier concerne la volatilité observée dans les bases de sondage des enquêtes. 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 la 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, au moment où 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 pour permettre au gouvernement de formuler des politiques plus équitables.



B. Recommandations pour une meilleure redevabilité publique du secteur de l'éducation

B1. Améliorer la redevabilité financière

B1.1. Concernant **l'information sur le budget et l'allocation des dépenses**, le ministère du Budget de la RDC a fait un pas de géant en adoptant **le système de la chaîne de la dépense**⁶¹. Cependant, ce système **devrait être enrichi ou complété par des bases de données systématiques et instructives sur les budgets d'autres acteurs publics**, tant au niveau des bailleurs que des provinces, des entités territoriales décentralisées, des églises et autres intervenants. Avec le récent découpage des provinces en RDC, cet élément mérite une attention particulière.

B1.2. **Pour maîtriser les ressources parafiscales, comme les frais scolaires, il faudra les budgétiser et les inscrire par service**. Il importe donc d'inscrire les frais scolaires au niveau des écoles, puis au niveau du SECOPE, par exemple, qui assure l'acheminement du minerval jusqu'au Fonds de promotion de l'Éducation nationale, et enfin, au niveau du Fonds lui-même. Les frais scolaires sont des revenus parafiscaux qui alimentent le secteur public à divers échelons. Les acteurs de l'éducation doivent se pencher sur les frais scolaires en tant que tels. Si, en principe, il s'agit de ressources publiques qui financent la plus grande part du secteur public de l'éducation, il est paradoxalement impossible d'estimer leur importance autrement qu'en étudiant les budgets privés des ménages. Plus de transparence doit être assurée en renforçant la surveillance des entités administratives par les parlementaires et la société civile (inscription des frais scolaires à tous les niveaux, par exemple).

B1.3. **La création d'un observatoire autonome des frais scolaires constituera un deuxième pas de géant vers la maîtrise de ces ressources**. Cet observatoire entrecroisera les données de diverses sources, analysera les déterminants et effets de ces frais sur la scolarité et contribuera à l'analyse de politiques visant à les réduire.

B2. 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 essentielle pour 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, en fonction de la source d'information élémentaire, le nombre d'enfants et adolescents en dehors de l'école passe de 3,5 millions à 4,11 millions, ce qui se traduit par une marge d'imprécision de plus de 10 %, une marge inacceptable s'il en est.

B2.1. Pour améliorer la gouvernance du secteur de l'éducation, il **importe d'intégrer, d'uniformiser et de 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 essentielles sur 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.

B2.2. **L'enregistrement des 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.

⁶¹ L'introduction de la « chaîne de la dépense » fait partie des réformes de finances publiques mise en place par le gouvernement de la RDC. Il s'agit de l'informatisation des procédures de dépenses publiques, y compris l'engagement, l'ordonnancement, la liquidation et les paiements.

6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

B2.3. 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.

B3.3. Étant donné la multitude d'acteurs dans le 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.

B3. 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.

B3.1. 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.

B3.2. 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.

B3.3. 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.

B3.4. La **gestion des ressources humaines** se trouve à cheval entre les gestionnaires des réseaux et l'État. Il est urgent de clarifier les rôles.

B3.5. Le nouveau flux de **subventions du fonctionnement** des bureaux administratifs devrait être conçu pour inciter les gestionnaires à mieux clarifier les tâches et la division du travail.

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).

C1. Diminuer les frais scolaires directs est possible en jugulant la demande de 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, les tentatives pour contrôler les frais scolaires en jugulant l'offre, soit en leur fixant des limites ou en les qualifiant d'illégaux, ont été nombreuses, mais vaines. L'État congolais ne dispose pas, au niveau local, de moyens pour veiller au respect de ces mesures. D'autre part, 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.



C1.1. Sans une réforme fondamentale et préalable de la gestion des ressources humaines dans le secteur de l'éducation, les parents devront sans doute continuer à payer des frais scolaires. 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 et la gestion des écoles (catholiques, protestantes, etc.), (ii) un recensement des enseignants, volet essentiel d'une gestion plus rationnelle des ressources, (iii) une objectivation des besoins en enseignement. Ensuite, il reste à 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.

C1.2 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).**

C2. 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. Les résultats de ces études dépendent fortement des hypothèses démographiques qui sous-tendent l'échantillonnage. La poursuite de ce travail aidera à réorienter les politiques d'éducation vers une intensification du service public de l'éducation. Toutefois, les différentes études s'entendent : les frais scolaires sont les éléments clés qui motivent les parents à envoyer ou non leurs enfants à l'école.





BIBLIOGRAPHIE

Bah, O. et al. (2014). *Enquête de suivi des dépenses publiques à destination (PETS/ESDD) dans le secteur de l'éducation en République Démocratique du Congo*, Rapport Final. Kinshasa, MEPSP-PARSE.

Baku, B. (2014). « La bancarisation au service de l'élargissement de l'assiette fiscale », *Bancarisation RDCongo : Le miracle congolais*, Kinshasa, pp. 44-45.

Banque mondiale (2005). *Le Système Educatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives (RESEN 2005)*, Kinshasa.

Bayart, J.-F. (2009). *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Londres, John Wiley & Sons.

Beaudienville, G. (2012). *Public financial management reforms in fragile states: the case of Democratic Republic of the Congo*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (1994). « ECRIS : Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques », *Bulletin de l'APAD*, 7, <http://apad.revues.org/2173>.

Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (2003). "Powers in the village: Rural Bénin between democratisation and decentralization", *Africa*, 73(2):145-173.

Bureau du TENAFEP (2006, 2007, 2014). *Rapport synthèse général sur le test national de fin d'études primaires (différentes éditions)*, Kinshasa.

Chizungu, R. (2011). *Audit organisationnel de l'EPSP, Rapport final*. Kinshasa, MEPSP-PARSE.

Comhaire, G., Mric-Garac, S. (2007). « La "participation" des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise. Études de cas au Bénin et en République Démocratique du Congo », *Mondes en développement*, 35(139):43-56.

Comité de Suivi de la Paie (2014). *État d'avancement du processus de bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État à fin décembre 2013 et perspectives, Mémo à l'attention de la Troïka politique*, Kinshasa.

DGDA (2010). *Rapport et plan de mise en œuvre de la Commission chargée de l'élimination des perceptions sans contrepartie et illégales aux frontières*, DGDA, 2010.

De Herdt, T., Poncelet, M. (2010). *Enjeux et acteurs autour de la réduction des frais scolaires en RDC : rapport final*, s.l., DFID.

De Herdt, T., Titeca, K., Wagemakers, I. (2012). « Make schools, not war? Donors' rewriting of the social contract in the DRC », *Development Policy Review*, 30(6):681-701.

De Herdt, T., Kasongo M.E. (2013). « La gratuité de l'enseignement primaire en RDC : attentes et revers de la médaille », Marysse, S., Omasombo, J. (eds.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Paris, L'Harmattan.

- Devarajan, S. (2013). "Africa's Statistical Tragedy", *Review of Income and Wealth*, 59 (numéro spécial):S9-S15.
- Drèze, J., Srinivasan, P.V. (1997). "Widowhood and poverty in rural India: Some inferences from household survey data", *Journal of Development Economics*, 54:217-234.
- Englebort, P. (2000). "Solving the Mystery of the AFRICA Dummy", *World Development*, 28(10):1821-1835.
- Englebort, P. (2014). *Democratic Republic of the Congo: Growth for all? Challenges and opportunities for a new economic future*, the Brenthurst Foundation, Discussion Paper 6/2014.
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M., Wallace, F. (2005). *Implementation research: a synthesis of the literature*, Florida, University of South Florida.
- Herderschee, J., Kaiser, K.-A., Mukoko Samba, D. (2012). *Resilience of an African Giant; boosting growth and development in the Democratic Republic of Congo*, Washington, IBRD.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Jones, A., Naylor, R. (2014). *The quantitative impact of armed conflict on education in the Democratic Republic of the Congo: counting the human and financial costs*, Berkshire, CfBT Education Trust.
- Keefer, P., Wolters, S. (2011). *Democratic Republic of Congo: Citizen and elite fragmentation and the political economy of growth*, Draft World Bank Working Paper, 13 mai 2011.
- Lemarchand, R. (1988). "The state, the parallel economy, and the changing structure of patronage systems", Chazan, N., Rothschild, D. (eds.), *The precarious balance: state and society*, Boulder CO, Westview Press, pp. 149-70.
- Marivoet, W. (2012). « Économie politique de l'information en RDC : Quelques expériences liées à des enquêtes nationales (1984-2011) », Reyntjens, F., Vandeginste, S., Verpoorten, M., *L'Afrique des grands lacs : Annuaire 2011/2012*, Paris, L'Harmattan, pp. 279-306.
- Marivoet, W. (2013). *The Congo puzzle: evolving livelihoods and poverty in the Democratic Republic of Congo (1970-2010)*, Antwerp, Université d'Anvers, Faculté des sciences économiques appliquées.
- Marivoet, W., Keje, H. (2011). *Approfondir le profilage géographique de la pauvreté en RDC : L'introduction d'indices composites sur base des avoirs*, Anvers, Université d'Anvers, Institut de Politique et de Gestion au Développement, Discussion Paper 2011.01.
- Marysse, S., Tshimanga, C. (2013). « La renaissance du secteur minier en RDC: Où va la rente minière? », Marysse, M., Omasombo, J. *Conjonctures Congolaises 2012 ; politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Paris/Bruxelles, L'Harmattan, pp. 11-46.
- Milanovic, B. (2012). *Global income inequality by the numbers: in history and now – an overview*, Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper 6259.
- North, D.C., Wallis, J.J., Weingast, B.R. (2009). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Tedika Kodila, O. (2012). « Corruption en République Démocratique du Congo : Tyrannie des nombres », *Congo-Afrique*, 51(464):300-306.



ODEP (2013). *Rapport de l'enquête sur l'évaluation participative de la transparence dans la collecte et l'utilisation des taxes pour l'amélioration du marché central de Kinshasa*, document inédit.

Poncelet, M., André, G., De Herdt, T. (2010). « La survie de l'école primaire congolaise (RDC) : Héritage colonial, hybridité et résilience », *Autrepart*, 54:23-42.

Reinikka, R., Svensson, J. (2004). « Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda », *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2):679-705.

République démocratique du Congo (2013). *Rapport de l'enquête nationale sur les enfants et adolescents en dehors de l'école*, UNICEF/DFID/UNESCO, Kinshasa.

République démocratique du Congo (2014). *Rapport d'État du Système Educatif National (RESEN) de la République Démocratique du Congo 2014*, UNICEF, UNESCO, Pôle de Dakar.

Revault, D. (2014). *Étude des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé dans les provinces du Katanga, du Kasai Oriental, du Sud-Kivu*, Bressuire, Humanorisk Consulting.

RTI International (2012). *PAQUED: DRC EGRA Pilot for PAQUED Baseline Assessment, DRC*, Kinshasa USAID.

SABER (2015). *Democratic Republic of the Congo Country Report 2014*, SABER, Kinshasa.

Search for Common Ground (2012). *Éducation et conflit*, Kinshasa, UNICEF.

SOFRECO (2014). *Évaluation de la mise en œuvre de la politique de gratuité à l'école primaire en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, UNICEF.

Titeca, K., De Herdt, T., Wagemakers, I. (2013). "God and Caesar in the Democratic Republic of Congo: Negotiating church-state relations through the management of school fees in Kinshasa's Catholic schools", *Review of African Political Economy*, 40(135):116-131.

Unsworth, S., Williams, G. (2011). *Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness*, A DEVCO Concept Paper.

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

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

Verhaghe, J., Dom, C. (2014). *Political economy of basic education in the DRC, Framework for quality service delivery*, présentation inédite.

Williams, G., Ghonda, E. (2012). *The Political Economy of Public Financial Management in the Democratic Republic of Congo*, ébauche datée du 20 juillet 2012.

World Bank Group – Education (2015). *Democratic Republic of Congo: Education Sector Public Expenditure Review (PER), rapport final*. Kinshasa, s.l.



ANNEXES

ANNEXE A. CRITIQUES MAJEURES VIS-À-VIS DES ENQUÊTES AUPRÈS DES MÉNAGES EN RDC

Dès le début de ce millénaire, les enquêtes auprès des ménages représentatives en RDC se sont succédé à une vitesse accélérée. Au total, nous comptons sept enquêtes d'envergure nationale (voir le tableau A1), qui ont collecté de l'information auprès de plus d'un demi-million de Congolais sur un éventail d'aspects démographiques et socio-économiques. Parmi les enquêtes, il y a deux enquêtes nationales sur la situation des enfants et des femmes en 2001 et 2010 (MICS2 et MICS4), deux enquêtes budgétaires dites « 1-2-3 » en 2005 et 2012, plus deux enquêtes démographiques et de santé en 2007 et 2013 (EDS), et une enquête portant sur les enfants et les adolescents en dehors de l'école en 2012 (EADE).

Tableau A1 : Enquêtes nationales en RDC (2001-2013)

Année	Enquête	Nombre d'individus
2001	MICS2	55 491
2005	ENQ123	72 682
2007	EDS	48 291
2010	MICS4	61 543
2012	EADE	72 756
2012	ENQ123	111 679
2013	EDS	95 949
Total :	7 enquêtes nationales	518 391

Malheureusement, cette base de données accrue n'a pas vraiment jusqu'ici donné lieu à une exploitation plus large (Marivoet 2012). À part des références obligatoires aux rapports descriptifs liés à chaque enquête, peu de chercheurs ont vraiment utilisé et exploité les données brutes elles-mêmes. Parmi les raisons citées, la faible fiabilité de ces données⁶². Évidemment, en RDC, un pays grand comme un continent, l'organisation d'une enquête nationale est toujours un cauchemar logistique, qui rend la vie plus compliquée, entre autres, à ceux qui sont tenus d'assurer le suivi et la qualité de tels exercices.

Une stratégie facile à mettre en œuvre serait de libeller chaque résultat basé sur ces enquêtes nationales comme « le meilleur possible avec les données disponibles » - point final. Il serait plus facile encore d'éviter toute analyse quantitative faite à partir de ces données, ou même carrément d'ignorer la RDC dans son ensemble, comme un pays où une action de développement informée ne serait pas faisable. Par contre, une approche plus ambitieuse se caractériserait par l'identification des enjeux problématiques en proposant aussi des pistes d'accommodation éventuelles.

⁶² Les autres raisons évoquées portent sur la dissimulation des données (soit intentionnelle, soit accidentelle), la maigre assistance reçue de ceux qui ont exécuté l'enquête, ou simplement un manque d'intérêt ou de capacité parmi les parties prenantes (comme certaines ONG, des décideurs politiques ou des universitaires, voir Marivoet 2012).

Dans le cadre d'une approche plus ambitieuse, la présente annexe pointe vers deux séries de problèmes majeurs pour lesquelles il nous semble essentiel de trouver une solution pour mieux interpréter les données sur les ménages et les tendances socio-économiques qu'elles révèlent. Le premier problème porte sur la base d'échantillonnage sous-tendant chaque enquête nationale et le deuxième est lié à l'absence d'indices de prix fiables pour corriger au mieux les données de consommation des ménages.

1. Problématique de la base d'échantillonnage

Le tableau A2 ci-dessous réunit les estimations démographiques utilisées dans les plans d'échantillonnage de chaque enquête, selon les données du recensement de 1984 (première colonne) et celles issues de la campagne de vaccination de l'UNICEF en 2014 (dernière colonne). Là où le recensement et la vaccination constituent de vraies données primaires, les repères démographiques utilisés pour assurer la représentativité des enquêtes nationales ne sont que des extrapolations du recensement de 1984. En effet, presque chaque enquête fait explicitement référence à cet exercice de recensement⁶³ et applique – plutôt tacitement – un taux de croissance d'actualisation autour de 3 % par an. Ce taux est également proche de la moyenne observée dans l'intervalle 1984-2014 au sein de la base des « Indicateurs du développement dans le monde (WDI) » de la Banque mondiale.

TABLEAU A2 : Estimations démographiques (1984-2014)

Population (en millions)	RECENS 1984	MICS2 2001	ENQ123 2005	EDS 2007	MICS4 2010	EADE 2012	ENQ123 2012	EDS 2013	UNICEF 2014
Kinshasa	2,7	5,4	5,8	8,6	8,0	9,2	9,4	6,5	8,3
Bas-Congo	2,0	3,3	3,2	2,6	4,3	4,1	5,0	3,1	3,6
Bandundu	3,8	6,0	6,3	9,3	7,3	7,9	8,7	11,1	8,6
Équateur	3,6	5,2	5,8	8,5	7,6	7,4	7,9	9,5	10,5
Orientale	4,3	6,7	6,6	7,8	7,7	8,0	8,5	7,0	10,8
Nord-Kivu	5,4	3,7	4,5	2,5	6,1	5,8	6,0	5,9	7,5
Maniema		1,5	1,5	2,2	2,0	1,9	2,2	2,4	2,3
Sud-Kivu		3,7	3,9	3,0	5,0	4,7	6,9	5,3	6,2
Katanga	4,0	7,2	8,7	6,9	11,2	11,4	11,7	7,3	12,9
Kasaï Oriental	2,6	4,8	4,8	8,0	5,7	5,6	8,6	7,2	9,8
Kasaï Occidental	2,4	4,6	4,3	6,4	4,2	4,1	4,9	4,7	8,5
Total	30,7	52,1	55,3	65,8	69,1	70,3	79,8	69,9	89,0
Estimations démographiques et taux de croissance									
3 % à partir de 1984	30,7	50,8	57,2	60,6	66,3	70,3	70,3	72,4	74,6
3 % en arrière de 2014	36,7	60,6	68,2	72,4	79,1	83,9	83,9	86,5	89,0
Croissance 1984-2014	30,7				3,61 %				89,0

⁶³ D'ailleurs, seuls environ 10 % des fiches du recensement de 1984 ont été complètement saisies à l'époque, les autres 90 % font actuellement l'objet d'une première saisie, une opération qui cadre avec les préparatifs du nouveau recensement, initialement prévu pour l'année 2013 mais reporté depuis lors.

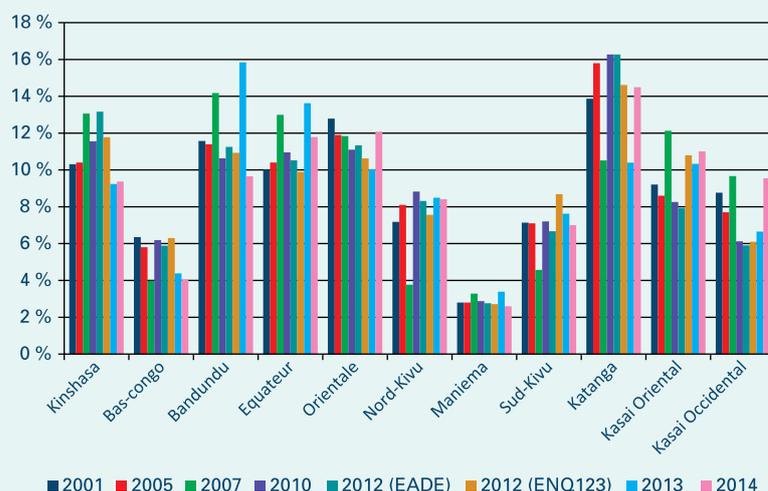
Curieusement, aucune de ces enquêtes ne semble vraiment refléter cette pratique : à l'exception de l'EADE, les populations totales estimées sont nettement différentes (et plutôt *plus élevées*) des chiffres obtenus après extrapolation d'un taux de 3 %. Par contre, en supposant que les données de vaccination récentes soient un meilleur repère démographique, les différentes estimations semblent largement sous-estimer les rétroprojections de 3 % faites à partir de 2014. Enfin, si la qualité de ces deux repères est fiable, la croissance démographique moyenne entre 1984 et 2014 s'élèverait à 3,6 % au lieu de 3 % par an.

Quoi qu'il en soit, les estimations démographiques à la base des échantillonnages représentatifs de chaque enquête ne sont clairement pas des extrapolations linéaires, ni du recensement de 1984, ni des données de vaccination de 2014, ni d'un autre repère éventuel. Ceci n'est pas un problème en soi, tant que des explications acceptables derrière cette croissance à plusieurs vitesses sont mises en avant. Cependant, il nous semble difficile de trouver de telles explications. Par exemple, comment peut-on expliquer que la population congolaise a crû dans l'intervalle 2005-2007 de plus de 10 millions d'habitants, en passant de 55,3 à 65,8 millions ? Est-ce qu'une grande partie de la diaspora est rentrée au pays après les élections de 2006, ou est-ce que cet effet est le résultat d'un baby-boom exprimant la joie des Congolais après les premières élections démocratiques en plus de 40 ans ? De toute façon, ce phénomène ne se répétera pas entre 2010 et 2012 (du moins pour l'enquête EADE), quand la population congolaise se rendra de nouveau aux urnes. Le nombre d'habitants estimé en RDC n'a crû que de 69,1 à 70,3 millions, ce qui représente un taux de croissance faible de 0,9 % par an.

Les estimations du tableau A2 deviennent vraiment sujettes à caution quand nous observons que les enquêtes EADE et 123 de la même année 2012 partent des extrapolations démographiques qui diffèrent l'une de l'autre d'environ 9,5 millions (!) d'habitants. En outre, nous sommes incapables d'expliquer les déclin démographiques qui auraient eu lieu dans certaines provinces pendant certains épisodes. En effet, la population aurait diminué à Kinshasa dans l'intervalle 2007-2010 et de nouveau en 2013 ; au Bas-Congo, entre 2005 et 2007, et aussi en 2012 (EADE) et 2013 ; dans les provinces du Bandundu, de l'Équateur et les deux Kasai entre 2007 et 2010 ; pour le Bandundu en 2014 et pour les Kasai en 2013, également ; dans les deux Kivu et au Katanga dans l'intervalle 2005-2007 et en 2013 ; et aux Kivu aussi en 2012 (EADE). Bien que l'est du pays reste dans un état de conflit armé permanent, ces épisodes de déclin démographique se trouvent loin des plus grandes hostilités caractérisant les années de guerre (1997-2003). D'ailleurs, pour les régions largement épargnées par le conflit, nous n'avons même pas un début d'explication : par exemple, pourquoi le pôle d'attraction par excellence, Kinshasa, a-t-il connu un recul de 0,6 million entre 2007 et 2010 et un autre de presque 3 millions en 2013 ?!

Attribuable en partie à ces déclin de population observés dans certaines provinces, et en partie par cette croissance à multiples vitesses dans l'ensemble, le poids démographique de chaque province a connu de fortes variations dans le temps, comme en témoigne le graphique A1. À l'exception peut-être du Maniema, dont la population serait restée plus ou moins constante autour de 3 %, toutes les autres provinces présentent des populations très variables au fil des années. Pour le Bas-Congo et l'Orientale, les différences se limitent encore à 2-3 %, mais deviennent plus importantes pour les provinces de l'Équateur, des deux Kasai, de Kinshasa et du Sud-Kivu avec des variations qui s'élèvent à environ 4 %, pour devenir plus frappantes encore au Nord-Kivu, au Katanga et au Bandundu. Pour ces deux dernières provinces, le poids démographique oscillerait autour de 13 %, avec une marge d'imprécision de 6 %.

GRAPHIQUE A1 : Poids démographique provincial (2001-2014)



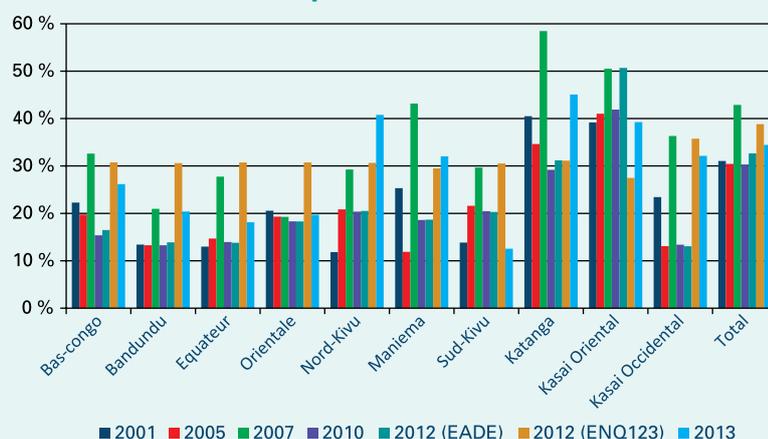
Des observations semblables peuvent être faites à partir du graphique A2, qui présente pour chacune des enquêtes les taux d'urbanisation totaux et provinciaux⁶⁴. De nouveau, de grandes variations en fonction de l'urbanisation caractérisent les différents plans de l'échantillonnage : pour l'ensemble du pays et la province Orientale, ces variations ne dépassent pas les 13 % ; pour les provinces de Kinshasa, du Bas-Congo, du Bandundu, du Sud-Kivu et des deux Kasai, le poids du milieu urbain estimé varie de presque 20 % ou plus ; et au Katanga, au Nord-Kivu et au Maniema, nous pouvons observer des fluctuations qui s'élèvent même à 30 %. Pour ces dernières régions, il semble que trois habitants sur dix flottent quelque part entre la ville et la campagne de leur province, sans qu'ils puissent être localisés de façon définitive dans un seul milieu. Ce qui saute aux yeux aussi, c'est le taux d'urbanisation élevé supposé par l'EDS 2007. Ce taux s'élève à 43 % pour l'ensemble du pays, soit 10 % de plus que l'urbanisation moyenne observée dans les autres enquêtes. En outre, cette observation est généralement maintenue à travers les provinces (sauf pour l'Orientale), l'EDS attribuant chaque fois un poids au milieu urbain parmi les plus élevés.

À part l'envergure des variations observées pour le poids provincial et le taux d'urbanisation, deux autres éléments s'ajoutent à la mise en doute de la fiabilité des bases de sondage utilisées. Il y a d'abord le caractère extrêmement irrégulier qui nous paraît être à remarquer. En ce qui concerne le graphique A1, de nouveau, nous pouvons observer que le poids provincial estimé pour les deux Kivu et le Katanga a fortement chuté en 2007⁶⁵, pour se rétablir comme par miracle lors de l'enquête suivante en 2010. En ce qui concerne l'urbanisation, il semble que des épisodes caractérisés par un exode rural, puis urbain (ou l'inverse), se soient succédé brusquement. Et il est frappant que même les enquêtes à la méthodologie identique partent d'estimations de population assez divergentes, du moins pour quelques provinces en particulier. En d'autres termes, non seulement les experts d'échantillonnage de MICS, d'EDS et d'ENQ123 diffèrent d'opinion, mais ils le font aussi dans le temps, quel que soit le type d'enquête pour lequel leur expertise a été utilisée.

⁶⁴ Même si les communes rurales de Nsele et Maluku ne méritent pas vraiment ce libellé, l'ensemble de la province de Kinshasa est considéré comme milieu urbain – la raison pour laquelle Kinshasa a été supprimée de ce graphique.

⁶⁵ Cette hypothèse peut être liée au conflit qui a sévi à l'est du pays, toutefois avec un retard considérable et en observant que les autres provinces aussi touchées par le conflit (comme l'Orientale et le Maniema) seraient épargnées.

GRAPHIQUE A2 : Taux d'urbanisation provinciaux (2001-2013)



Ces brusques variations montrent clairement que des contestations et des révisions de la base de sondage sont plus la règle que l'exception. Cependant, comment un tel processus d'actualisation se déroule-t-il exactement, voilà qui est beaucoup moins clair. Souvent, un recensement administratif ou des observations de terrain faites lors d'une enquête antérieure semblent constituer les ingrédients pour réviser la base de sondage, mais des détails sur l'exacte approche suivie ou les critères appliqués ne sont pas communiqués⁶⁶. En outre, un processus de révision n'est pas toujours concluant, ce qui était le cas après les préparatifs de l'Enquête 123 (2004-2005), quand de sérieux différends se seraient élevés au sujet de la dernière actualisation. En effet, une résolution ne semblait pas être réalisable à court terme, raison pour laquelle l'échantillon de l'EDS devait reposer sur une projection de la dernière base de sondage non discutée, datant de 2003. Entre-temps, à peu près au moment du démarrage du MICS4, une certaine entente a été retrouvée parmi les démographes et analystes d'échantillonnage pour enfin actualiser la base de sondage. Cet épisode explique sans doute la vision unique de la répartition géographique entre milieu urbain et rural en 2007, comme discuté ci-dessus.

Même si des explications ad hoc peuvent être fournies pour tel ou tel changement de la base de sondage, **les grandes variations dans les estimations démographiques et leur caractère irrégulier et non attribuable à une méthodologie spécifique portent à croire que les experts d'échantillonnage nationaux et internationaux connaissent mal la population congolaise, y compris sa répartition au sein du pays.**

Quel impact ces aspects démographiques ont-ils eu les résultats finaux ? Difficile à évaluer en général, car cela varie non seulement d'un indicateur à l'autre, mais aussi selon les estimations de population retenues pour constituer le scénario contrefactuel. Nous pouvons également faire une distinction entre effets absolus et relatifs, les premiers portant sur le niveau d'un indicateur, les deuxièmes sur son évolution dans le temps. Bien qu'une analyse approfondie de ces effets se trouve largement hors de la portée de cette étude, nous voulons quand même en chiffrer quelques-uns à titre illustratif.

⁶⁶ D'ailleurs, cet état de choses ne doit pas surprendre, vu la dimension politique liée aux données démographiques (voir Marivoet 2012).

Commençons par le graphique A3, qui présente l'effet d'une correction de la base de sondage sur la possession éventuelle d'une télévision par les ménages au Katanga. Sans correction (la ligne bleue), il semble que les Katangais ont vu croître fortement leur possession de ce bien entre 2005 et 2007, avant de vivre une chute tout aussi forte, pour finalement faire l'expérience d'abord d'une légère, puis d'une plus forte augmentation en 2013. En sachant que l'usage d'une télévision est étroitement lié à la présence de l'électricité, cette tendance suit fidèlement le taux d'urbanisation estimé dans le temps. Par contre, en maintenant ce taux constant par l'application d'un plan d'échantillonnage corrigé (la ligne rouge), l'évolution des ménages en possession d'une télévision paraît beaucoup moins irrégulière. En effet, l'acquisition de ce bien aurait suivi une tendance graduelle à la hausse.

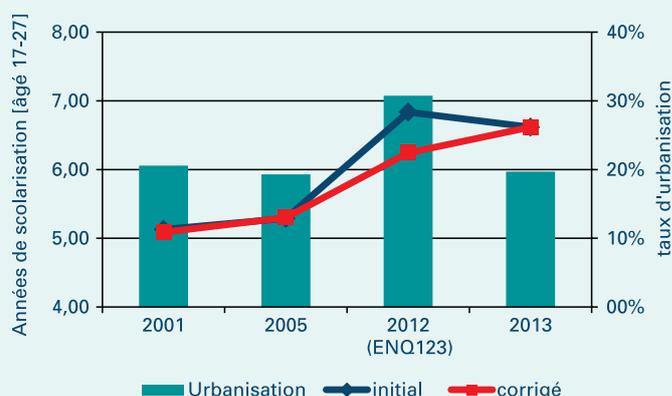
GRAPHIQUE A3 : Pourcentage de possession d'une télévision au Katanga selon des plans d'échantillonnage initiaux et corrigés



Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

Un autre exemple porte sur l'évolution de la scolarisation des adolescents âgés de 17 à 27 ans dans la province Orientale. Comme témoigne le graphique A4 et sans correction de la pondération initiale (ligne bleue), la scolarisation totale accumulée de ce groupe de jeunes se caractérise par une augmentation entre 2005 et 2012 de 5,3 à 6,8 années, après quoi une légère diminution a eu lieu vers 2013. Cependant, pour une partie substantielle, cette forte hausse semble avoir été provoquée par un changement dans le poids accordé au milieu urbain de cette province en 2012, poids qui serait monté de 20 à 30 %. Par contre, en appliquant le même taux d'urbanisation dans le temps (ligne rouge), la tendance pure de la scolarisation peut être isolée du changement dans les plans d'échantillonnage. Par conséquent, le nombre d'années de scolarisation aurait connu une augmentation plus graduelle, sans rechute en 2013.

GRAPHIQUE A4 : Années de scolarisation en province Orientale selon des plans d'échantillonnage initiaux et corrigés



Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

Pour terminer ce type d'illustrations, le tableau A3 donne un aperçu de l'évolution des enfants et des adolescents en dehors de l'école selon des plans d'échantillonnage initiaux et corrigés. L'enquête spécifique menée pour étudier ce phénomène estimait à 3,5 millions le nombre d'enfants âgés de 6 à 11 ans, soit 26,8 % de ce groupe d'âge (EADE 2012). En appliquant un plan d'échantillonnage corrigé, la performance en termes relatifs serait légèrement meilleure (25,5 %), en termes absolus nettement pire (4,0 millions). En se basant sur l'Enquête 123 de la même année, le nombre absolu d'EADE pourrait même monter jusqu'à 4,11 millions (ou bien 30,4 % en termes relatifs). Au total, la marge d'imprécision pour l'année 2012 est alors d'une magnitude variant autour de 600 000 individus⁶⁷.

TABLEAU A3 : Nombre d'enfants et d'adolescents en dehors de l'école âgés de 6 à 11 ans selon des plans d'échantillonnage initiaux et corrigés (2001-2013)

Enquête	Nombre d'EADE âgés de 6 à 11 ans			
	initial		corrigé	
	absolu (en millions)	relatif (% du total)	absolu (en millions)	relatif (% du total)
MICS2 (2001)	4,61	50,34	5,31	49,88
ENQ123 (2005)	4,54	44,02	5,58	43,50
EDS (2007)	4,50	38,68	5,30	40,89
MICS4 (2010)	3,66	29,27	4,00	27,83
EADE (2012)	3,51	26,75	4,00	25,49
ENQ123 (2012)	3,83	29,84	4,11	30,39
EDS (2013)	2,65	19,72	3,27	19,72

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014.

⁶⁷ À cette marge d'imprécision, il faut naturellement aussi ajouter les erreurs d'échantillonnage, qui vont de pair avec chaque assertion concernant une population sur base d'un échantillon plus limitatif.

En ce qui concerne l'évolution des EADE, nous pouvons observer une amélioration graduelle, à l'exception de l'Enquête 123 (2012), d'environ 50 à 20 %, et ceci à la fois pour les plans d'échantillonnage initiaux et corrigés. Pour les pondérations initiales, cette même évolution est aussi reflétée en termes absolus. Par contre, les pondérations corrigées donneraient lieu à plus d'EADE en termes absolus, mais aussi la tendance serait légèrement différente avec une petite augmentation entre 2001 et 2005.

En conclusion, les illustrations fournies montrent que la problématique relative à la base de sondage et les estimations démographiques afférentes sont loin d'être triviales et risquent de biaiser toutes sortes d'observations basées sur ces enquêtes nationales. Hélas, en absence des données de population plus fiables (comme celles issues d'un nouveau recensement), il est actuellement impossible de chiffrer la marge d'erreur avec plus de précision.

2. Problématique des prix

Là où les effets d'une base de sondage potentiellement biaisée se font sentir à travers l'ensemble des domaines de toutes les enquêtes nationales, le problème de l'absence de prix fiables se pose surtout pour les enquêtes qui comprennent de l'information sur la consommation des ménages. En effet, **pour bien estimer le niveau économique d'un ménage, il faut aller au-delà d'un simple calcul de la consommation nominale, surtout dans un contexte tel que celui de la RDC, qui est caractérisé par une forte volatilité des prix, tant au niveau temporel que spatial.** Cependant, comme cette étude et beaucoup d'autres l'ont montré, la dimension économique joue un rôle important dans la scolarisation des enfants et semble un facteur essentiel dans beaucoup d'autres aspects de développement humain. Ainsi, cette problématique dépasse largement le seul niveau monétaire. Comme ci-dessus, la présente section essaiera d'illustrer l'importance de cette problématique.

Le tableau A4 présente l'évolution de la consommation des ménages entre 2005 et 2012, selon différentes méthodes de standardisation. Par l'application des indices de prix, ces méthodes visent en général à convertir les dépenses nominales en leurs équivalents exprimés en pouvoir d'achat. La qualité de cette conversion dépend évidemment de la nature et de la qualité de ces indices. Ici, quatre méthodes de standardisation ont été suivies, dont chacune reprend la complexité de la précédente en l'améliorant. Ainsi, la première méthode actualise les dépenses de 2005 en faisant appel à l'indice de prix aux consommateurs issu de la banque de données des « Indicateurs du développement dans le monde » (WDI). Comme l'indiquent les résultats du tableau A4, cette méthode donnerait lieu à un quasi-doublement du budget ménager de 672 à 1 295 FC par jour, soit un taux de croissance annuelle de 9,8 % entre 2005 et 2012. En supposant que l'économie congolaise n'ait pas connu de croissance plus forte que 8 % ces dernières années, ce résultat et cet indice de prix sont certainement sujets à caution. En outre, cet indice *annuel* ne permet pas d'actualiser correctement les données budgétaires de Kinshasa, vu que la collecte de données a déjà eu lieu en novembre 2004 (en tant que phase pilote), soit six mois avant les enquêtes dans les autres provinces. Pour répondre à ces soucis, la deuxième méthode fait usage d'un autre indice de prix (un indice de la BCC), qui part non seulement d'une inflation presque deux fois plus élevée⁶⁸, mais qui permet aussi une correction *mensuelle*. De manière logique, les dépenses de 2005 ainsi actualisées s'élèvent à 1 147 FC et la croissance moyenne annuelle ainsi réalisée ne dépasse pas 1,8 %, un pourcentage qui semble beaucoup plus en phase avec la performance macro-économique du pays.

⁶⁸ L'inflation annuelle moyenne entre 2005 et 2012 assumée par les Indicateurs de développement dans le monde (WDI) s'élève à 11,6 % ; celle de la Banque centrale du Congo à 22 %.

TABLEAU A4 : Évolution du budget moyen des ménages selon différentes méthodes de standardisation (2005-2012)

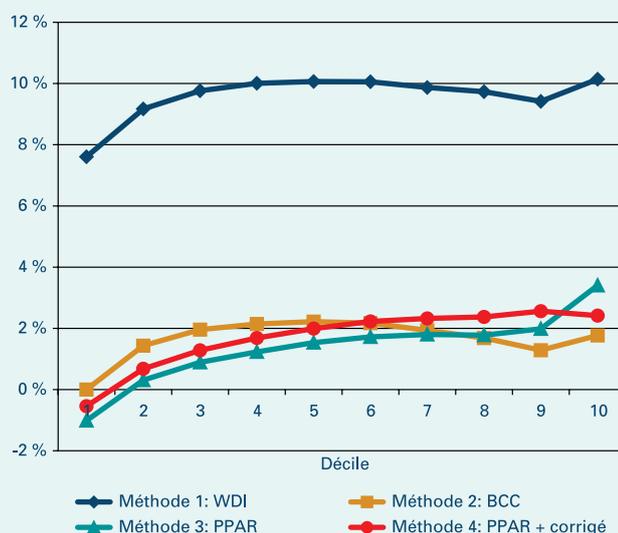
Budget moyen journalier en équivalent adulte	2005	2012	Taux de croissance annuelle
	en FC constants (2012)		
Méthode 1 : Indice de prix WDI			
- Actualisation <i>annuelle</i> dans le temps (WDI)	672	1 295	9,83 %
- Pas de correction spatiale			
- Plan d'échantillonnage initial			
Méthode 2 : Indice de prix BCC			
- Actualisation <i>mensuelle</i> dans le temps (BCC)	1 147	1 295	1,75 %
- Pas de correction spatiale			
- Plan d'échantillonnage initial			
Méthode 3 : Parité de pouvoir d'achat régionalisée (PPAR)			
- Actualisation dans le temps (BCC)	2 495	2 873	2,04 %
- Correction spatiale sur base de 56 zones de prix			
- Plan d'échantillonnage initial			
Méthode 4 : PPAR + Echantillonnage corrigé			
- Actualisation dans le temps (BCC)			
- Correction spatiale sur base de 56 zones de prix	2 473	2 864	2,12 %
- Plan d'échantillonnage corrigé			
- Contrôle pour valeurs aberrantes			

Cependant, à part l'inflation dans le temps, il est aussi nécessaire de poursuivre une correction de prix inter-régionale. En effet, comme le démontrent Marivoet et Keje (2011), la variation dans le coût de la vie en RDC est d'une importance non négligeable. À titre illustratif, le niveau de prix en 2005 était presque cinq fois plus élevé à Kinshasa que dans certaines zones rurales dans l'Équateur, ce qui a des répercussions substantielles pour le pouvoir d'achat relatif de ces deux régions. Or, par manque d'information détaillée concernant les prix sondés en 2012, la troisième méthode utilise les mêmes rapports de prix qui prévalaient en 2005 entre Kinshasa et les autres 55 zones identifiées pour corriger les dépenses de 2012, en continuant d'actualiser les données budgétaires de 2005 par ce même indice de prix de la BCC. En supposant que ces rapports de prix n'aient guère changé dans le temps (une hypothèse d'ailleurs assez plausible), les résultats issus de cette méthode reflètent le pouvoir d'achat face aux prix de Kinshasa en 2012. Compte tenu du fait que ces prix élevés de Kinshasa ont été utilisés comme référence pour 2005 et 2012, les dépenses ainsi actualisées sont fortement accrues et d'une telle manière que la croissance annuelle s'élève maintenant à 2,0 %, soit une augmentation de 2 495 à 2 873 FC PPAR⁶⁹. Enfin, la dernière méthode répète la troisième, mais en appliquant des plans d'échantillonnage corrigés (comme discuté ci-dessus) et en contrôlant aussi quelques valeurs aberrantes. Ces dernières imputations suggèrent que les ménages congolais en moyenne auraient vu croître leur consommation de 2,1 % par an.

Les effets de ces quatre méthodes de standardisation sont aussi visualisés dans le graphique A5, qui présente la croissance du budget des ménages par décile. De nouveau, ce graphique pointe vers la nécessité d'un bon suivi des prix dans le temps : une inflation qui est deux fois plus élevée diminue la croissance budgétaire auprès des ménages d'un facteur 5,6. À part cet effet à l'échelle, qui joue surtout entre la première et la deuxième méthode, la forme du graphique dépend aussi de la méthode de standardisation. En effet, la croissance vécue par les cinq déciles les plus riches est légèrement différente selon les méthodes 2, 3 et 4.

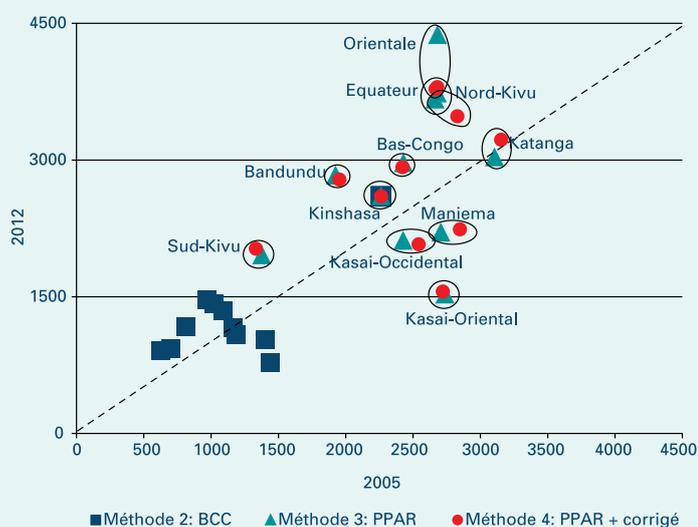
⁶⁹ Semblable au concept connu de la parité du pouvoir d'achat (PPA), nous pouvons libeller cette méthode comme une application de la « parité de pouvoir d'achat régionalisée (PPAR) ».

GRAPHIQUE A5 : Taux de croissance du budget ménager par décile selon différentes méthodes de standardisation (2005-2012)



Bien que l'effet méthodologique entre les méthodes 2, 3 et 4 puisse paraître marginal à partir du graphique A5, il ne l'est sûrement pas. Pour illustrer cette assertion, considérons le graphique A6, qui présente l'évolution du budget des ménages selon les méthodes 2 à 4 pour chacune des 11 provinces. Là où Kinshasa défie toute comparaison après le seul contrôle de l'inflation (indice de la BCC), l'application additionnelle des indices de prix régionaux la place en tête du peloton de toutes les provinces (méthodes 3 et 4). En outre, le nuage de points est devenu beaucoup plus dispersé suite à cette imputation méthodologique. Enfin, notons que l'effet d'une correction des plans d'échantillonnage et d'un contrôle des valeurs aberrantes (méthode 4) est parfois substantiel – une observation qui s'ajoute aux illustrations déjà fournies lors de la discussion sur base de l'échantillonnage.

GRAPHIQUE A6 : Évolution du budget des ménages par province selon différentes méthodes de standardisation (2005-2012)



En conclusion, **pour bien approcher le niveau économique des ménages à partir des enquêtes auprès de ceux-ci, il est indispensable d'opérer une série de corrections de prix qui visent à standardiser les données dans le temps et dans l'espace. Ces corrections deviennent même impératives dans un contexte comme celui de la RDC, marqué par une histoire économique très volatile et un marché faiblement intégré.**

3. Pistes d'accommodation face à ces deux problèmes

Face à ces deux problématiques, la présente étude a adopté – dans la mesure du possible et là où c'était souhaitable – les démarches suivantes avec des hypothèses liées :

- Les résultats présentés dans cette étude partent des plans d'échantillonnage corrigés sur base de la distribution de population utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de vaccination de 2014. Même si ce type d'accommodation est loin d'être parfait et concluant, il permet d'isoler l'effet démographique de l'effet socio-économique. En d'autres termes, les tendances observées dans le temps portent toujours sur l'évolution socio-économique, en supposant que la croissance de population annuelle s'élevait à 3 % et que la répartition démographique est restée stable tout au long de la période analysée (et équivaut à celle de l'EDS 2013).
- Les résultats sur la consommation des ménages issus des Enquêtes 123 et présentés dans cette étude font usage de la méthode 4 discutée dans la section précédente. Ainsi, les données budgétaires seront exprimées en prix de Kinshasa de 2012. Cependant, cette méthode part des hypothèses que (i) les rapports de prix interrégionaux sont restés stables entre 2005 et 2012, et que (ii) l'attribution des ménages de 2012 aux zones de prix définies en 2005 tient debout. Sur ce dernier élément, il faut noter que la délimitation des zones de prix n'était pas la même entre 2005 et 2012, ce qui a nécessité parfois des raccourcis méthodologiques ou même des choix arbitraires.

1. Notes méthodologiques sur l'analyse multivariée de l'étude EADE (2012)

Pour mieux évaluer la qualité de cet exercice en soi et en fonction des résultats issus de l'enquête nationale sur les enfants et adolescents en dehors de l'école (EADE 2013), il faut prendre en considération les éléments suivants :

- L'attribution des caractéristiques du chef de ménage à la population d'âge scolaire a été faite autrement par les analystes de l'étude EADE.
- Les analyses multivariées de l'EADE n'étaient pas pondérées et les résultats liés ne sont donc pas représentatifs à différentes échelles géographiques du pays. Même dans le cas où la pondération liée à l'enquête aurait été utilisée, les résultats peuvent être critiqués par l'éventuel biais de la base de sondage sous-jacente (voir l'annexe A).
- Malgré la même année d'exécution, les données brutes de l'EADE et de l'Enquête 123 ne sont évidemment pas les mêmes, notamment parce qu'elles ont été collectées pour des fins et selon des méthodologies bien différentes.
- L'approche suivie par l'étude EADE pour mesurer le niveau économique des ménages s'écarte à plusieurs reprises des procédures standardisées.

Vu le caractère multivarié de l'étude, l'impact de ces quatre points se fera sentir dans l'ensemble des analyses. En effet, dans ces types d'analyse multivariée, tant le signe que l'ampleur et le niveau de signification d'une variable dépendent de toutes les autres variables. Et quand l'une d'entre elles est biaisée, les autres le sont aussi. Dans ce qui suit, nous allons illustrer l'ampleur des ajustements apportés au modèle. Les effets de ces changements sont résumés au tableau B1, qui prend comme point de départ les résultats EADE du modèle logistique utilisé pour identifier les déterminants de l'exclusion scolaire des enfants d'âge scolaire primaire (EADE 2013, p. 144).

a. Caractéristiques du chef de ménage

Un premier élément porte sur l'attribution des caractéristiques du chef de ménage aux variables indépendantes des enfants en âge scolaire. À partir des statistiques descriptives du rapport, notons que la manière dont cette attribution a été faite dans l'étude EADE diffère de la nôtre. Cependant, sans plus de détails sur l'exacte procédure suivie, il est impossible de se prononcer nettement sur cette matière. De toute façon, une comparaison entre les deux premières colonnes du tableau B1 montre que cette attribution différente a un effet bien au-delà des trois caractéristiques du chef de ménage retenues dans le modèle. En effet, tant en ce qui concerne le statut d'orphelin que sur le plan de l'instruction, du sexe et de la religion du chef de ménage, ainsi que par rapport au nombre d'enfants entre 6 et 17 ans, nous pouvons constater des changements importants (marqués en gris).

b. Pondération

Par crainte de gonfler le niveau de signification de manière artificielle, le modèle logistique dans l'étude EADE n'a pas été pondéré pour que les résultats soient représentatifs de la distribution démographique actuelle. Cependant, il est techniquement possible d'appliquer une pondération sans qu'il y ait ce risque de gonflement. Par contre, et comme discuté dans l'annexe A, la base de sondage pour assurer cette représentativité de l'échantillonnage semble aussi sérieusement biaisée. Pour pallier ce problème, le plan d'échantillonnage a été corrigé sur la base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014 (voir l'annexe A). De nouveau, une inspection des colonnes 2 et 3 au tableau B1 montre l'effet de cette dernière pondération sur les rapports de chance du modèle. Cette fois, les changements portent sur les variables du statut d'orphelin, du lien de parenté avec le chef de ménage, du handicap de l'enfant, de la religion du chef et du nombre de malades (de nouveau marqué en gris).

c. Même année, autres (types de) données

En appliquant ce même modèle aux données de l'Enquête 123 (2012)⁷², nous observons de nouveau une série de différences dans les rapports de chance (voir les cellules marquées en gris dans les colonnes 3 et 4). Malgré l'importance de chacune, la différence de revenu du ménage semble la plus frappante : toutes les catégories de revenu deviennent non significatives. Parmi les raisons qui expliquent cette observation, citons la fiabilité tout approximative du concept de revenu – surtout dans des pays moins développés. En effet, dans un contexte où les gens sont obligés de bricoler au quotidien leurs moyens de subsistance, l'apparente simplicité de la question « quel est votre revenu ? » cache une réelle difficulté, qui se traduit par des réponses biaisées. À cette difficulté, il faut ajouter d'autres biais, peut-être plus intentionnels, qui incitent à sous-estimer le niveau économique réel. Parmi les intentions possibles, le sujet de l'enquête compterait ainsi éviter des recours éventuels de tiers (voisins, famille, etc.) ou il essaierait tout simplement de renforcer la perception de l'enquêteur quant à la pauvreté de sa famille. Vu l'objectif de cette étude EADE, cette source de biais pourrait ici s'appliquer : après avoir été gêné d'avouer qu'un ou plusieurs de ses enfants ne vont pas à l'école, le sujet est soulagé par des questions suivantes qui lui permettent de fournir une explication acceptable : « Mon revenu est tellement bas ! ». Par conséquent, une corrélation plus nette, mais biaisée, se dessine entre l'exclusion scolaire et le niveau économique du ménage.

Pour éviter de tels biais, il est maintenant pratique courante d'approcher le niveau économique du ménage par le concept de la consommation, qui comprend, à part les dépenses effectuées, des estimations de la valeur économique (i) des cadeaux reçus, (ii) des biens autoproduits (par exemple, un fermier qui consomme une partie de sa récolte) et (iii) des services issus des biens dont le sujet dispose (comme l'imputation d'un loyer quand la personne est propriétaire de sa maison). En outre, la consommation permet d'avoir une bonne idée du niveau économique du ménage dans le temps, là où les revenus des emplois caractérisés par une certaine saisonnalité sont générés pendant des intervalles bien précis. Pour toutes ces raisons, et surtout dans le contexte des pays sous-développés, la consommation est considérée comme un meilleur repère que le revenu ; et donc, les enquêtes budgétaires (du type 123 ou autre) doivent toujours être privilégiées par rapport à cette dimension économique.

d. Vers une meilleure mesure du niveau économique

La section précédente a illustré l'effet du modèle logistique sur les résultats en raison d'un changement de perspective du « revenu » vers la « consommation ». Curieusement, la colonne 4 du tableau B1 semble suggérer que le niveau économique ne jouerait plus aucun rôle significatif dans l'explication de la variation qui sous-tend l'exclusion scolaire. Cependant, cette conclusion est trop hâtive, vu le caractère brut de cette variable. En effet, les pratiques standardisées préconisent :

- la préférence des variables continues aux variables catégorielles ;
- la déflation de la consommation nominale sur base des données de prix ;
- le contrôle pour la taille et la composition du ménage.

Ainsi, la variable du niveau économique obtenue par ces ajustements n'est plus catégorielle et s'exprime en pouvoir d'achat de Kinshasa 2012 et en équivalent adulte⁷³. L'effet de ces ajustements est perceptible si l'on compare les colonnes 4 et 5, ce qui montre surtout que le niveau économique du ménage, cette fois approché par une variable continue de la consommation réelle par équivalent adulte, est de nouveau un déterminant significatif de l'exclusion scolaire. En outre, le pouvoir explicatif du modèle s'améliore d'un R² de 0,062 à 0,110.

⁷² Hélas, l'actuelle version de l'Enquête 123 (2012) dont nous disposons ne comprend pas d'information sur les éventuels handicaps de l'enfant ni la distance à l'école. En outre, les religions « Églises de réveil » et « Témoins de Jéhovah » n'ont pas été prédéfinies par l'enquête. De toute façon, les différences marquées en gris à ce stade n'étaient pas attribuables à ces éléments.

⁷³ Pour connaître la consommation réelle du ménage, nous avons fait usage d'une série de 56 indices de prix régionaux de 2005 (voir annexe A). La formule et les paramètres pour traduire la taille du ménage en son équivalent adulte sont : $NEA = (NA + \delta NE)^q$, dont NEA = nbr d'équivalents adultes, NA = nbr d'adultes, NE = nbr d'enfants (de 6 ans ou moins), $\delta = 0,7$ (puisque les besoins des enfants sont moins élevés que ceux des adultes) et $q = 0,85$ (pour capter des économies d'échelle au sein du ménage) (Drèze et Srinivasan 1997).

TABLEAU B1 : Robustesse du modèle EADE sur l'exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans selon différents ajustements et en l'appliquant sur les enquêtes 123 (2005-2012)

Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Base de données	EADE 2012	EADE 2012	EADE 2012	ENQ123 2012	ENQ123 2012	ENQ123 2005	ENQ123 2012
Explication	Résultats initiaux (voir EADE 2013:144)	(1) + autre attribution des caractéristiques du CdM	(2) + usage d'une pondération corrigée	(3) mais appliquée à l'Enq 123 (2012)	(4) mais mesurage standard du niveau économ.	Contrôle de la stabilité du modèle dans le temps (Enquête 123 2005-2012)	
Effectifs de l'échantillon (n)	12 259	12 259	12 259	18 546	18 546	12 307	18 546
Pseudo R ²	0,078***	0,085***	0,076***	0,062***	0,110***	0,123***	0,117***
Constant	s.o.	0,61***	0,58***	0,49	0,22*	1,72	0,61
Variables indépendantes							
Sexe							
Garçon	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Fille	1,14**	1,18***	1,20**	1,08	1,09	1,35***	1,35***
Statut d'orphelin							
2 parents vivants	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	s.o.	s.o.
Mère vivant et père décédé	0,93	1,27*	1,23	1,38	1,28	s.o.	s.o.
Mère décédée et père vivant	1,31**	0,92	0,93	1,17	1,28	s.o.	s.o.
2 parents décédés	0,98	1,00	1,21	1,86*	1,73*	s.o.	s.o.
Lien de parenté avec le CM							
Enfant du CM	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Enfant apparenté	1,23***	1,14*	1,14	1,31	1,32	1,20*	1,07
Enfant non apparenté	3,16*	4,16*	2,84	1,38	1,22	1,38	0,85
Handicap de l'enfant							
Aucun	1,00	1,00	1,00	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Hand. sensoriel	9,14***	10,59***	7,19***	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Hand. visuel	1,93	1,87	2,89*	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Hand. moteur	1,67	1,57	0,99	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Déficient mental	45,87***	48,65***	50,79***	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Autres	3,25*	2,90*	3,88**	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Niveau d'instruction du CM							
Aucun	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Primaire	1,09	0,71***	0,78**	0,62*	0,68	1,26*	0,89
Secondaire	0,57***	0,41***	0,43***	0,38***	0,49**	0,97	0,75***
Supérieur	0,30***	0,22***	0,22***	0,21***	0,27**	0,67*	0,47***

ANNEXES

(Suite du tableau B.1)

Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sexe du CM							
Hommes	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Femmes	0,94	0,78***	0,76**	0,81	0,87	0,99	0,96
Religion du CM							
Catholique	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Protestant	1,02	1,05	1,03	1,46*	1,43*	0,86*	0,95
Kimbanguiste	0,86	0,90	0,83	0,88	1,11	0,83	1,03
Églises de réveil	0,97	1,10	0,98	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Chrétiens indépendants	0,74	1,17*	1,21	1,56*	1,60*	1,04	1,09
Témoins de Jéhovah	1,17*	0,84	1,10	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Musulman	0,76	0,82	1,02	2,10	2,39	0,83	1,23
Autres	1,20	1,07	0,94	1,37	1,51	1,17	1,34**
Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu du ménage							
<= 50 \$	1,00	1,00	1,00	1,00	s.o.	s.o.	s.o.
50-100 \$	0,68***	0,73***	0,70***	1,19	s.o.	s.o.	s.o.
101-200 \$	0,41***	0,48***	0,54***	0,94	s.o.	s.o.	s.o.
201-500 \$	0,22***	0,28***	0,31***	0,82	s.o.	s.o.	s.o.
>=500 \$	0,13***	0,18***	0,25***	0,54	s.o.	s.o.	s.o.
Nbr d'enfants de 6 à 17 ans							
1-2	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
3-4	1,26***	0,95	0,90	0,89	0,82	1,09	0,99
5 et plus	1,25	1,28***	1,33**	0,84	0,73	1,10	1,29**
Nombre de malades							
aucun	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	s.o.	s.o.
un	1,06	1,12	1,17	0,94	1,08	s.o.	s.o.
deux	1,17	1,02	1,09	0,77	0,78	s.o.	s.o.
trois et plus	1,02	1,25	1,53**	1,18	1,22	s.o.	s.o.
Distance à l'école primaire							
< 2	1,00	1,00	1,00	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
2-5	1,48***	1,37***	1,38***	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
5 et plus	2,34***	2,57***	2,41***	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Consommation par jour (\$) - variable continue	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,88*	0,88***	0,91***
Milieu et nouvelle province	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	Inclus, mais pas listé		

(Suite du tableau B.1)

Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Statut de migration de l'enfant							
Natif	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,00	1,00
Migrant	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,13	1,02
Statut ethnique de l'enfant							
Non pygmée	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,00	1,00
Pygmée	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,31	1,61
Situation matrimoniale du CM							
Célibataire	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,00	1,00
Marié(e) monogame	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,86	1,38
Marié(e) polygame	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,12	1,45
Union libre	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,24	1,90*
Divorcée	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,05	1,27
Veuf/veuve	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,01	1,43
Niveau d'instruction de la femme la plus éduquée							
Aucun	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,00	1,00
Primaire	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,19***	0,23***
Secondaire	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,13***	0,21***
Supérieur	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,08***	0,12***

* Significatif au seuil de 5 %, ** Significatif au seuil de 1 %, *** Significatif au seuil de 0,1 %

Note : Les cellules marquées en gris reflètent des changements en termes de résultats significatifs suite aux ajustements graduels apportés au modèle.

Source : EADE (2012), Enquête 123 (2012), Enquête 123 (2005).

e. Stabilité du modèle logistique dans le temps

Dans les sections précédentes, nous avons critiqué le modèle EADE initial en évaluant les effets sur les rapports de chance suite aux ajustements apportés au modèle ou aux données brutes. Étayés par le nombre de cellules marquées en gris au tableau B.1, nous pouvons déjà conclure que ce modèle semble assez instable. Pour terminer cette annexe, nous voulons ici vérifier si cette instabilité se présente aussi dans le temps en l'appliquant aux données des enquêtes 123 de 2005 et 2012. Cependant, l'identification des cellules marquées en gris ici peut aussi bien montrer l'existence d'une certaine instabilité que pointer vers des changements socio-économiques réels dans le temps. Ceci dit, nous pouvons noter à partir des colonnes 6 et 7 que l'instabilité n'est certainement pas plus prononcée, de toute façon, surtout vu le nombre de variables ajoutées au modèle⁷⁴. En plus, les variables identifiées en tant que déterminants de l'exclusion scolaire dans ce rapport (sexe de l'enfant, niveau économique du ménage, niveau d'instruction du chef et de la femme la plus instruite du ménage) gardent en général leur pouvoir explicatif entre 2005 et 2012.

En conclusion, le modèle EADE, qui vise à identifier les déterminants de la participation à l'école, semble assez sensible (i) aux petites améliorations méthodologiques et (ii) aux données brutes sur lesquelles le modèle est appliqué. Étant donné les arguments énumérés dans cette annexe, nous voulons ainsi donner la priorité au modèle ajusté et aux données des enquêtes 123. Dans ce qui suit, nous allons l'affiner en considérant graduellement d'autres séries des variables explicatives.

⁷⁴ Les choix derrière cette extension du modèle sont basés sur l'analyse menée dans le chapitre 3.

2. Modèle EADE appliqué sur l'Enquête 123 (2012) – modèle version 1

La première colonne du tableau B.2 reprend le modèle EADE obtenu après l'introduction des données de l'Enquête 123 (2012), y compris les ajustements méthodologiques apportés⁷⁵. Les résultats de cette régression logistique montrent clairement l'importance du niveau économique du ménage ainsi que du niveau d'instruction du chef : en effet, pour chaque dollar additionnel dont dispose la famille, la probabilité que l'enfant se trouve en dehors de l'école diminue de 12 % (rapport de chances⁷⁶ = 0,88). De même, si le chef du ménage a suivi un enseignement secondaire ou supérieur, la chance pour son enfant d'aller à l'école augmente respectivement de 51 % (rapport de chances = 0,49) et de 73 % (rapport de chances = 0,27), en comparaison avec une situation où le chef n'a pas reçu d'instruction du tout. À part ces variables, nous observons aussi que le statut d'orphelin où les deux parents sont décédés, ainsi que l'appartenance religieuse du chef de ménage (protestante et chrétienne indépendante) font augmenter le risque de l'exclusion scolaire.

En contrôlant les variables socio-économiques qui font partie de cette première version du modèle, nous pouvons observer par la première carte B2 qu'une large partie de la variation en termes d'exclusion scolaire est encore captée par une variation interrégionale. Par exemple, en contrôlant les caractéristiques de l'enfant et de sa famille, la chance d'être en dehors de l'école en Tanganyika ou en Ituri rural y est entre 600 % et 2 500 % plus élevée qu'en milieu urbain du Kongo Central (celui-ci étant la référence). L'effet négatif sur la scolarisation des enfants est un peu moins élevé pour les autres régions colorées en rouge et orange, mais s'élève toujours à des probabilités d'exclusion scolaire bien au-delà de 200 % par rapport à la référence.

Quel facteur peut donc expliquer que les parents dans ces régions au nord-ouest, nord-est et sud-est du pays soient moins enclins à envoyer ou moins capables de maintenir leurs enfants à l'école primaire ? Cette question nous emmènera à considérer d'autres variables indépendantes (voir suite du tableau B.2)⁷⁷.

TABLEAU B2 : Déterminants d'exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans (2012)

Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Explication	Similaire aux variables dans l'étude EADE	(1) + info sur migration et ethnicité de l'enfant	(2) + info sur ménage conjointe	extra (3) + contrôle pour chef et conflit	(4) + contrôle pour zone de sites miniers artisanaux
Effectifs de l'échantillon (n)	18 546	18 546	18 546	18 546	18 546
Pseudo R2	0,110***	0,112***	0,159***	0,159***	0,177***
Constant	0,22*	0,22*	0,22	0,22	0,14
Variables indépendantes initiales					
Sexe	Rapport de chances				
Garçon	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Fille	1,09	1,04	1,44*	1,44*	1,45*

⁷⁵ Ainsi, les résultats de cette colonne sont égaux à ceux de la colonne 5 du tableau B.1.

⁷⁶ La probabilité est approchée ici par le rapport de chances (odds ratio en anglais) et se définit par $p/(1-p)$.

⁷⁷ Cet examen cherchant à donner une explication additionnelle au-delà de la simple identification des régions défavorisées renvoie à la littérature qui vise à expliquer « a variable muette Afrique », soit la partie de la variation en performances macro-économiques qui semble être uniquement due au fait qu'un pays appartient ou pas au continent africain (voir Englebert 2000).

(Suite du tableau B.2)

Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Statut d'orphelin					
2 parents vivants	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Mère vivant et père décédé	1,28	1,12	1,13	1,13	1,14
Mère décédée et père vivant	1,28	1,39	1,39	1,39	1,48
2 parents décédés	1,73*	1,62	1,85*	1,85*	1,84*
Lien de parenté avec le CM					
Enfant du CM	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Enfant apparenté	1,32	1,40	1,50	1,49	1,35
Enfant non apparenté	1,22	1,23	1,26	1,26	1,23
Niveau d'instruction du CM					
Aucun	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Primaire	0,68	0,66	1,08	1,08	1,11
Secondaire	0,49**	0,51**	0,85	0,85	0,73
Supérieur	0,27**	0,29**	0,61	0,61	0,53
Sexe du CM					
Hommes	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Femmes	0,87	0,88	1,12	1,12	1,05
Religion du CM					
Catholique	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Protestant	1,43*	1,55*	1,37	1,37	1,50
Kimbanguiste	1,11	0,96	0,80	0,80	0,82
Églises de réveil	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Chrétiens indépendants	1,60*	1,61*	1,52	1,52	1,72*
Témoins de Jéhovah	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Musulman	2,39	2,51	2,62	2,62	3,42
Autres	1,51	1,55	1,09	1,09	1,17
Nombre d'enfants de 6 à 17 ans					
1-2	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
3-4	0,82	0,79	0,94	0,94	0,91
5 et plus	0,73	0,68	0,93	0,93	0,95

ANNEXES

(Suite du tableau B.2)

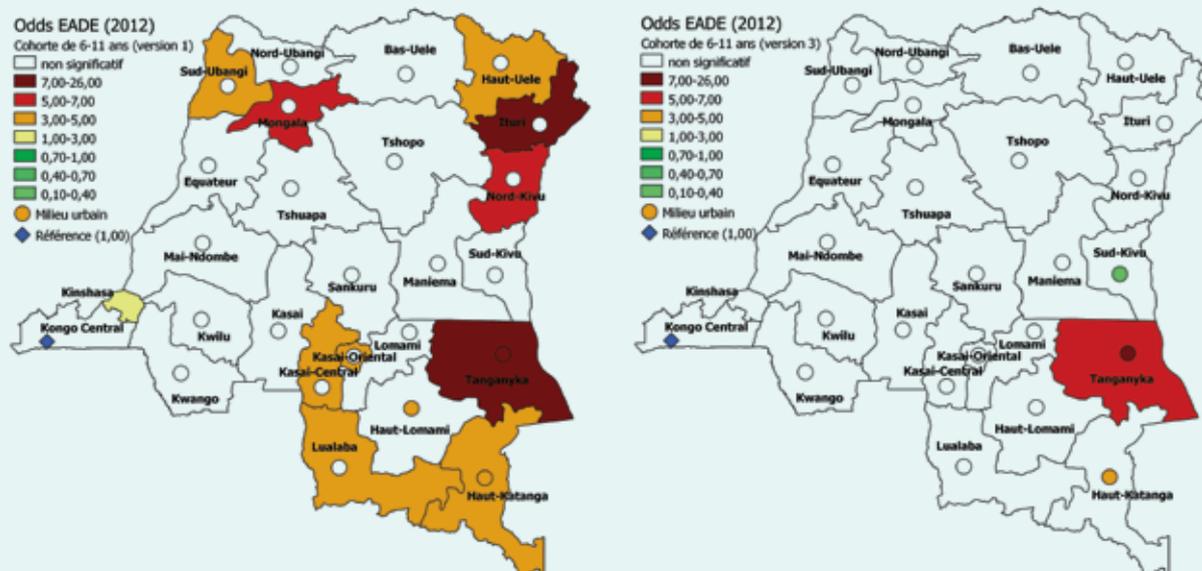
Version du modèle	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nombre de malades					
aucun	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
un	1,08	1,13	1,13	1,13	1,19
deux	0,78	0,86	0,98	0,97	1,01
trois et plus	1,22	1,27	1,39	1,39	1,39
Consommation par jour (\$)- variable continue	0,88*	0,87*	0,87*	0,87*	0,88
Milieu et nouvelle province					
	voir cartes annexées				
Natif	s.o.	1,00	1,00	1,00	1,00
Migrant	s.o.	1,04	1,21	1,22	1,30
Statut ethnique de l'enfant					
Non pygmée	s.o.	1,00	1,00	1,00	1,00
Pygmée	s.o.	1,32	0,93	0,94	0,93
Situation matrimoniale du CM					
Célibataire	s.o.	s.o.	1,00	1,00	1,00
Marié(e) monogame	s.o.	s.o.	2,15	2,15	3,63
Marié(e) polygame	s.o.	s.o.	3,25	3,27	5,58*
Union libre	s.o.	s.o.	3,99	3,92	5,61*
Divorcée	s.o.	s.o.	3,10	3,12	5,01*
Veuf/veuve	s.o.	s.o.	2,27	2,27	3,97*
Niveau d'instruction de la femme la plus éduquée					
Aucun	s.o.	s.o.	1,00	1,00	1,00
Primaire	s.o.	s.o.	0,20***	0,20***	0,19***
Secondaire	s.o.	s.o.	0,22***	0,22***	0,22***
Supérieur	s.o.	s.o.	0,10***	0,10***	0,11***
Instabilité politique (ACLED)					
Nombre de conflits	s.o.	s.o.	s.o.	1,00	1,00
Nombre de victimes	s.o.	s.o.	s.o.	1,00	1,00
Sites miniers artisanaux (IPIS)					
Nombre de sites	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,98*
Nombre de creuseurs (en milliers)	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1,11*

* Significatif au seuil de 5 %, ** Significatif au seuil de 1 %, *** Significatif au seuil de 0,1 %

Source : Enquête 123 (2012), IPIS (2013-2014), ACLED (2012).

Note : Les données budgétaires sont exprimées en pouvoir d'achat de Kinshasa 2012 en faisant usage d'une série de 56 indices de prix régionaux de 2005. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

CARTE B2 : Rapports de chances spatiaux des enfants de 6 à 11 ans en dehors de l'école (selon la version du modèle 1 et 3)



Source : Enquête 123 (2012), IPIS (2013-2014), ACLED (2012).

Note : Les données budgétaires sont exprimées en pouvoir d'achat de Kinshasa 2012 en faisant usage d'une série de 56 indices de prix régionaux de 2005. Les plans d'échantillonnage ont été corrigés à partir de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

3. Statut de migration et ethnicité de l'enfant – modèle version 2

Commençons par le statut de migration et l'ethnicité de l'enfant. En observant le tableau B.3, qui présente les pourcentages d'enfants en dehors de l'école par province et selon ces deux caractéristiques, il est clair qu'il ne faut pas trop en attendre du pouvoir explicatif de la **variable « migration »**. En effet, pour l'ensemble du pays il y a peu de différence en ce qui concerne l'accès scolaire entre les enfants allochtones et autochtones, et là où une certaine discrimination existe (comme à Kinshasa, au Maniema et au Sud-Kivu), il s'agit plutôt des provinces dont la majorité de la variation est déjà captée par d'autres variables déjà présentes dans le modèle. Dans l'Équateur et l'Orientale, au contraire, nous observons que les enfants autochtones fréquentent *moins* l'école en moyenne que leurs homologues allochtones. Par conséquent, ces observations équivoques donnent lieu à des rapports de chances presque égaux (1,00 versus 1,04) et non significatifs pour les deux groupes.

La variable ethnique, et de manière plus spécifique l'appartenance de l'enfant au **groupe vulnérable des pygmées**, donne lieu à un profil beaucoup plus univoque : dans chaque province où des enfants pygmées ont fait l'objet d'enquêtes, nous pouvons observer une exclusion plus substantielle que pour des enfants qui appartiennent à d'autres ethnies. En général, il s'agit d'une différence de plus ou moins 18 %, avec des taux d'exclusion moins élevés à Kinshasa et beaucoup plus élevés dans les provinces de l'Équateur et surtout Orientale, où tous les enfants pygmées inclus dans l'enquête ne semblent pas aller à l'école.

TABLEAU B3 : Répartition spatiale de l'exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans selon leur statut de migration et d'ethnicité (2012)

% en dehors de l'école (6-11 ans)	Migration			Ethnicité			Total
	Natif	Migrant	Différ.	Non pygmée	Pygmée	Différ.	
N	15 885 90 %	1 834 10 %		17 581 99 %	138 1 %		17 719 100 %
Kinshasa	17 %	33 %	15 %	18 %	21 %	3 %	18 %
Bas-Congo	23 %	19 %	-3 %	23 %	s.o.	s.o.	23 %
Bandundu	30 %	24 %	-6 %	29 %	50 %	20 %	30 %
Équateur	37 %	19 %	-18 %	35 %	81 %	47 %	36 %
Orientale	34 %	25 %	-9 %	33 %	100 %	67 %	33 %
Nord-Kivu	37 %	37 %	0 %	35 %	s.o.	s.o.	37 %
Maniema	18 %	32 %	15 %	18 %	s.o.	s.o.	19 %
Sud-Kivu	30 %	41 %	11 %	31 %	s.o.	s.o.	31 %
Katanga	34 %	33 %	-1 %	35 %	s.o.	s.o.	34 %
Kasaï Oriental	30 %	32 %	1 %	30 %	s.o.	s.o.	30 %
Kasaï Occidental	28 %	29 %	1 %	27 %	45 %	18 %	28 %
Total	31 %	30 %	-1 %	30 %	48 %	18 %	30 %

Source : Enquête 123 (2012)

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

Dans le modèle multivarié, cette discrimination se fait sentir par les rapports de chances qui indiquent que **la probabilité d'être en dehors de l'école est de 32 % plus élevée pour les enfants pygmées** que pour les non-pygmées. Cependant, vu le faible poids démographique de ce groupe ethnique dans la base de données, le pouvoir explicatif dans le modèle statistique est faible et non significatif.

4. Situation matrimoniale du chef de ménage et niveau d'instruction de sa conjointe – modèle version 3

Au-delà de l'inclusion de variables additionnelles sur l'enfant, nous pouvons également considérer d'autres variables représentatives des caractéristiques du ménage. Ici, nous vérifions l'effet de la situation matrimoniale du chef de ménage et du niveau d'éducation de la femme la plus instruite sur l'exclusion scolaire de leurs enfants. Par rapport à la situation matrimoniale du chef d'abord, une inspection détaillée des données nous révèle que le pouvoir explicatif de cette variable est très faible, vu (i) que la plupart des chefs ont contracté un mariage monogame et (ii) qu'il y a peu de variation quant à l'exclusion scolaire, sauf pour les chefs qui sont veufs, un élément qui est d'ailleurs déjà considéré pour le statut d'orphelin.

Par contre, **le niveau d'éducation de la femme la plus instruite au sein du ménage semble d'une importance fondamentale** pour expliquer l'exclusion scolaire primaire. Au tableau B.4, nous observons que le pourcentage des enfants en dehors de l'école tombe fortement et de manière consistante avec le niveau d'étude croissant de la femme la plus instruite.

TABLEAU B4 : Répartition spatiale de l'exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans selon le niveau d'éducation de la femme la plus instruite (2012)

% en dehors de l'école (6-11 ans)	Niveau d'éducation de la femme la plus instruite				Total
	Aucun	Primaire	Secondaire	Supérieur	
N	3003 16 %	7920 43 %	7035 38 %	493 3 %	18 451 100 %
Kinshasa	46 %	31 %	18 %	7 %	18 %
Bas-Congo	48 %	20 %	17 %	0 %	23 %
Bandundu	55 %	29 %	20 %	13 %	30 %
Équateur	60 %	31 %	25 %	19 %	36 %
Orientale	59 %	30 %	16 %	7 %	33 %
Nord-Kivu	75 %	30 %	24 %	11 %	37 %
Maniema	36 %	20 %	14 %	0 %	19 %
Sud-Kivu	61 %	26 %	22 %	0 %	31 %
Katanga	78 %	32 %	20 %	6 %	34 %
Kasaï Oriental	64 %	27 %	24 %	6 %	30 %
Kasaï Occidental	57 %	29 %	20 %	5 %	28 %
Total	62 %	28 %	21 %	8 %	30 %

Source : Enquête 123 (2012)

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

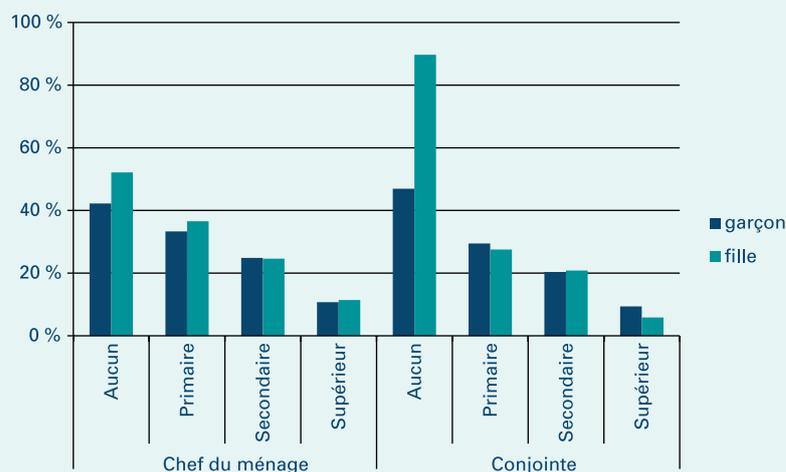
Allant de 62 % pour des ménages où toutes les femmes n'ont pas reçu d'instruction, à 28 % et 21 % quand la femme la plus instruite a respectivement suivi une éducation primaire et secondaire, à enfin seulement 8 % quand cette femme a pu bénéficier d'un enseignement supérieur. Au niveau provincial, cette tendance se maintient pour les quatre niveaux d'éducation, avec des taux d'exclusion plus prononcés par rapport à la moyenne au Katanga et au Nord-Kivu (surtout pour les femmes sans instruction).

L'importance du niveau d'instruction de la femme la plus éduquée en tant que déterminant fondamental de l'exclusion scolaire est clairement visible à plusieurs niveaux dans notre modèle statistique (voir version du modèle 3 dans le tableau B.2). Tout d'abord, l'inclusion de cette nouvelle variable au modèle contribue à augmenter de 4,7 % la variation totale (voir le R²). Ensuite, nous observons que les rapports de chance de chaque niveau d'instruction de la femme sont plus petits et significatifs (à un seuil de signification de 0,1 %) que ceux du niveau d'éducation du chef de ménage. Ceci veut dire que la probabilité d'être en dehors de l'école tombe plus vite lorsque croît le niveau d'instruction de la conjointe que lorsqu'il s'agit de celui du chef de ménage. Parallèlement, le niveau d'instruction du chef de ménage devient un déterminant statistiquement non significatif, et le sexe de l'enfant devient significatif et plus important. En effet, la chance de se retrouver en dehors de l'école est de 44 % plus élevée pour les filles que pour les garçons, *toutes choses étant égales par ailleurs*. Ces dernières observations semblent suggérer que la conjointe, plus que le chef du ménage, est tentée de discriminer les membres féminins de la famille en faveur des membres masculins. Cependant, cette suggestion n'est que partiellement vraie, comme en témoigne le graphique B1, qui présente l'exclusion scolaire par sexe et par niveau d'instruction des parents.

En effet, le graphique B1 confirme l'importance du niveau d'instruction des parents, et surtout celui de la femme la plus instruite du ménage. En outre, alors que les chefs de ménage sans éducation semblent encore

nettement favoriser leurs fils, cette discrimination contre les filles est complètement annulée quand les chefs de ménage ont suivi un enseignement supérieur. Pour les femmes les plus instruites au sein du ménage, cette tendance se vérifie, mais de façon beaucoup plus prononcée : la discrimination contre les membres féminins est très forte quand la femme n'a pas eu d'instruction du tout (vers 90 % d'exclusion scolaire !), et se transforme en une légère discrimination contre les garçons dans les niveaux d'éducation supérieurs. Nous pouvons alors parler « d'interactions non linéaires entre le niveau d'instruction des parents et le sexe de l'enfant », c'est-à-dire qu'**être une fille entre 6 et 11 ans n'entrave pas nécessairement l'avenir scolaire d'un enfant en RDC, mais dépend du niveau d'instruction de ses parents**⁷⁸. En termes intergénérationnels, cette observation reflète un **piège de la pauvreté évident : une fille qui n'a pas bénéficié d'une scolarisation primaire deviendra plus tard une mère peu encline à envoyer ses filles à l'école.**

GRAPHIQUE B1 : Exclusion scolaire des enfants entre 6 et 11 ans, par sexe et selon les niveaux d'instruction du chef du ménage et de sa conjointe



Source : Enquête 123 (2012)

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

Enfin, en étudiant la deuxième carte B2, on constate que l'introduction du niveau d'éducation de **la femme la plus instruite ramène la plupart des rapports de chance géographiques à des niveaux non significatifs**. En d'autres termes, les femmes les moins instruites du pays se trouvent surtout dans ces régions qui auparavant étaient encore colorées en orange ou rouge. Cependant, le modèle actuel n'arrive toujours pas à expliquer la variation en termes d'exclusion scolaire au Tanganyika et dans le milieu urbain du Haut-Katanga⁷⁹. C'est pourquoi nous utilisons des informations relatives à la présence de violences politiques ou de sites miniers artisanaux pour tenter de fournir des explications additionnelles.

5. Présence d'instabilité politique – modèle version 4

En ajoutant quelques variables sur le nombre et l'intensité des conflits politiques, le modèle statistique tâche d'accroître son pouvoir explicatif de l'exclusion scolaire. Hélas, les enquêtes 123 ne couvrent pas cette dimension

⁷⁸ Cependant, la raison pour laquelle le modèle statistique pointe unilatéralement vers une probabilité d'exclusion scolaire plus élevée pour les filles que pour les garçons est due au fait que (i) la proportion démographique des femmes sans éducation est plus élevée que celle des femmes avec éducation supérieure, et que (ii) la discrimination contre les filles y est plus forte que la discrimination contre les garçons dans les cas où les femmes ont un diplôme supérieur.

⁷⁹ Dans les milieux urbains du Sud-Kivu, nous observons aussi un avantage en termes de scolarisation primaire, que le modèle n'arrive pas à expliquer avec les variables déjà introduites.

de stabilité politique. Pour combler ce manque d'information, nous avons donc recouru aux données d'ACLED⁸⁰, qui est actuellement parmi les bases de données où est le plus prise en compte la violence politique dans les pays en voie de développement. Ainsi, le tableau B.5 donne la répartition géographique de l'exclusion scolaire primaire selon le nombre et l'intensité des conflits qui ont eu lieu en 2012 dans les territoires où vivent les enfants.

TABLEAU B5 : Répartition spatiale de l'exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans selon le nombre et l'intensité des conflits politiques en 2012

% en dehors de l'école (6-11 ans)	Nombre de conflits			Nombre de victimes			Total
	0	1-5	+5	0	1-20	+20	
N	9 545	4 235	4 766	12 556	4 267	1 724	18 546
	51 %	23 %	26 %	68 %	23 %	9 %	100 %
Kinshasa	s.o.	s.o.	18 %	s.o.	18 %	s.o.	18 %
Bas-Congo	21 %	26 %	s.o.	23 %	s.o.	s.o.	23 %
Bandundu	30 %	14 %	s.o.	30 %	s.o.	s.o.	30 %
Équateur	32 %	42 %	26 %	37 %	24 %	s.o.	36 %
Orientale	34 %	32 %	35 %	35 %	26 %	51 %	33 %
Nord-Kivu	s.o.	38 %	37 %	s.o.	39 %	35 %	37 %
Maniema	17 %	23 %	s.o.	19 %	s.o.	s.o.	19 %
Sud-Kivu	30 %	32 %	30 %	30 %	26 %	33 %	31 %
Katanga	40 %	28 %	26 %	37 %	26 %	s.o.	34 %
Kasaï Oriental	31 %	28 %	30 %	30 %	32 %	s.o.	30 %
Kasaï Occidental	30 %	23 %	s.o.	28 %	s.o.	s.o.	28 %
Total	31 %	32 %	28 %	31 %	26 %	36 %	30 %

Source : Enquête 123 (2012), ACLED (2012)

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

Les variables sur la stabilité politique montrent qu'en 2012, presque la moitié (49 %) et presque un tiers (32 %) des enfants de 6 à 11 ans grandissent dans un territoire caractérisé respectivement par un ou plusieurs conflits ayant causé une ou plusieurs victimes. S'il ne fait pas de doute qu'une telle situation est défavorable au bien-être de l'enfant, l'effet sur l'exclusion scolaire primaire semble beaucoup moins évident. Tout d'abord, il semble que l'instabilité politique n'ait pas une grande influence sur la décision des parents d'envoyer leurs enfants à l'école (30 % versus 31 %). Ensuite, la proportion d'enfants en dehors de l'école n'est pas uniquement liée au nombre des conflits ni à leur caractère mortel : pour l'ensemble du pays et pour plusieurs provinces prises individuellement, la présence du conflit semble avoir à la fois un effet positif et négatif sur la scolarisation primaire selon différents degrés d'instabilité. Cette relation ambiguë peut refléter l'existence de stratégies d'adaptation développées par la population à différents stades du cycle du conflit pour faire face à l'environnement précaire⁸¹. Enfin, dans quelques cas, nous devons même observer que la relation semble suivre une logique opposée à celle qu'on adopterait de façon intuitive. Par exemple au Katanga, l'exclusion scolaire semble *diminuer* avec le nombre de conflits et de victimes.

Par conséquent, il n'est pas surprenant de constater que les rapports de chance pour ces variables d'instabilité politique s'élèvent autour de 1,00, ne sont pas significatifs, et n'ajoutent presque rien en termes d'explication de la variation d'exclusion scolaire (voir le pseudo R² de la version 4 du modèle statistique qui reste quasi inchangé).

⁸⁰ Voir <http://www.acleddata.com> pour plus d'information.

⁸¹ Parmi les modi vivendi, nous pouvons citer le Test national de nin d'études primaires (TENAFEP), pour lequel il semble que les belligérants adoptent un cessez-le-feu lors de son déroulement annuel (interview menée avec l'équipe TENAFEP à Kinshasa en juillet 2014).

6. Présence des sites miniers artisanaux – modèle version 5

La dernière étape de cette modélisation de la participation à l'école primaire porte sur la prise en considération de l'information concernant la présence de sites miniers artisanaux. On a supposé qu'une telle présence constitue une opportunité financière pour la population en général, et pour la population scolaire en particulier. Plus précisément, la présence ou la découverte d'un filon dans les environs peut influencer la décision des parents d'envoyer leurs enfants à l'école. Pour tester cette hypothèse, le modèle fait usage des données produites par IPIS⁸² sur la localisation des sites miniers artisanaux et leur valeur économique (mesurée par le nombre de creuseurs qui y sont actifs).

TABLEAU 6 : Répartition spatiale de l'exclusion scolaire des enfants de 6 à 11 ans selon le nombre de sites et de creuseurs miniers artisanaux (2012)

% en dehors de l'école (6-11 ans)	Nombre de sites miniers artisanaux			Nombre de creuseurs artisanaux			Total
	0	1-20	+20	0	1-10000	+10 000	
N	14 722 84 %	631 4 %	2 183 12 %	14 722 84 %	1 356 8 %	1 459 8 %	17 537 100 %
Kinshasa	18 %	s.o.	s.o.	18 %	s.o.	s.o.	18 %
Bas-Congo	23 %	s.o.	s.o.	23 %	s.o.	s.o.	23 %
Bandundu	30 %	s.o.	s.o.	30 %	s.o.	s.o.	30 %
Équateur	36 %	s.o.	s.o.	36 %	s.o.	s.o.	36 %
Orientale	31 %	30 %	43 %	31 %	43 %	68 %	33 %
Nord-Kivu	37 %	19 %	41 %	37 %	39 %	36 %	37 %
Maniema	11 %	15 %	29 %	11 %	23 %	na	19 %
Sud-Kivu	26 %	17 %	33 %	26 %	17 %	33 %	31 %
Katanga	33 %	45 %	59 %	33 %	51 %	na	34 %
Kasaï Oriental*	30 %	s.o.	s.o.	30 %	s.o.	s.o.	30 %
Kasaï Occidental*	28 %	s.o.	s.o.	28 %	s.o.	s.o.	28 %
Total	30 %	27 %	37 %	30 %	36 %	36 %	30 %

Source : Enquête 123 (2012), IPIS (2013-2014)

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés sur base de la distribution démographique utilisée pour l'EDS 2013 et en appliquant des rétroprojections démographiques de 3 % à partir des données de la campagne de vaccination de 2014.

* Vu la mission d'IPIS d'étudier la relation entre l'insécurité et la présence des ressources naturelles, les exercices de cartographie ne couvrent pas les provinces des Kasaï Oriental et Occidental.

De nouveau, cette information a été reliée aux données de l'Enquête 123 au niveau du territoire, et le tableau B.6 donne ainsi la répartition spatiale de l'exclusion scolaire selon le nombre de sites et de creuseurs miniers artisanaux présents dans le territoire où vivent les enfants de 6 à 11 ans.

Compte tenu du fait que les données d'IPIS ne couvrent pas les deux Kasaï, l'analyse se limite ici essentiellement aux cinq provinces minières mises en gris dans le tableau. Contrairement aux données sur l'instabilité politique, une relation plus univoque peut être déduite entre la participation scolaire et la présence des sites miniers artisanaux. En effet, pour les provinces Orientale, du Maniema et du Katanga, nous pouvons observer que le nombre de sites et de creuseurs miniers artisanaux est négativement corrélé à la participation scolaire. Par exemple au Katanga, l'exclusion scolaire augmente de manière cohérente de 33 % jusqu'à 59 % avec le nombre de sites artisanaux que l'on trouve dans le territoire où vit le ménage. Par contre, pour les deux autres provinces des Kivu, la relation semble plus ambiguë.

⁸² Voir <http://ipisresearch.be> pour plus d'information.

Au niveau du modèle multivarié, ces observations résultent en des rapports de chance significatifs pour les deux variables introduites, mais leur effet sur l'exclusion scolaire est opposé : **pour chaque 1 000 creuseurs additionnels actifs dans un territoire où vit le ménage, la probabilité d'être en dehors de l'école augmente avec 11 % (rapport de chance = 1,11). Par contre, pour chaque site minier additionnel qu'on trouve dans un certain territoire, cette même probabilité diminue avec 2 % (rapport de chance = 0,98)**. Ainsi, même si cette dimension de la présence des ressources naturelles semble jouer un rôle statistiquement significatif, le mécanisme causal exact reste peu clair. En outre, l'introduction de ces variables ne permet toujours pas d'expliquer la très faible participation à l'école primaire au Tanganyika (urbain et rural) et au Haut-Katanga (urbain), compte tenu du fait que les rapports de chance géographiques restent presque inchangés par rapport à ceux de la version 3 du modèle.

7. Conclusions

Les résultats clés de cette analyse multivariée peuvent être résumés en quatre rubriques : (i) les remarques méthodologiques et (ii) les facteurs contextuels liés aux familles, (iii) aux enfants, et (iv) aux provinces.

Le modèle EADE semble assez sensible aux ajustements méthodologiques apportés ainsi qu'aux données brutes sur lesquelles il est appliqué. En somme, l'analyse multivariée poursuivie dans cette annexe a été faite avec une autre attribution des caractéristiques du chef de ménage, pondérée selon des plans d'échantillonnage corrigés et appliquée à l'Enquête 123 (2012), adoptant ainsi des procédures standardisées pour mesurer le niveau économique des ménages. Pour chacune de ces améliorations, l'effet sur les résultats finaux a été considérable.

Les facteurs contextuels liés aux caractéristiques socio-économiques des familles : Le niveau de revenu de la famille et d'instruction de la mère protège l'enfant contre l'exclusion scolaire. Pour chaque dollar additionnel dont dispose la famille, la probabilité que l'enfant se trouve en dehors de l'école diminue de 12 %. Quant au niveau d'éducation du membre féminin le plus instruit, la chance pour un enfant d'aller à l'école augmente de 80 % quand cette femme a suivi le cycle primaire ou secondaire, voire même de 90 % lorsqu'elle a pu bénéficier d'un enseignement supérieur. Vu le faible poids démographique lié aux catégories montrant des résultats statistiquement significatifs, le pouvoir explicatif de l'appartenance religieuse du chef de ménage et de sa situation matrimoniale est plutôt réduit.

Les facteurs contextuels liés aux caractéristiques des enfants : La vulnérabilité des enfants est un facteur aggravant de l'exclusion scolaire. Dépendant du niveau d'instruction de la mère, le sexe de l'enfant constitue un éventuel piège de la pauvreté : 90 % des filles de 6 à 11 ans dont la mère n'a eu aucune instruction se trouvent en dehors de l'école. En d'autres termes, une fille qui aujourd'hui ne bénéficie d'aucune scolarisation deviendra plus tard une mère peu encline à envoyer ses filles à l'école. À part le sexe de l'enfant, la chance d'être en dehors de l'école augmente de 84 % quand les deux parents sont décédés. Par rapport à d'autres variables explicatives, les résultats ne sont statistiquement pas significatifs et ceci est dû au faible poids démographique du groupe ethnique vulnérable (c'est-à-dire les pygmées) ou aux résultats équivoques quant au statut migratoire de l'enfant.

Les facteurs contextuels liés aux caractéristiques des provinces : Les effets contrastés de l'insécurité et de la présence de l'exploitation minière artisanale sur l'exclusion scolaire. Selon les données, l'intensité des conflits ne semble jouer aucun rôle significatif expliquant la variation de la participation à l'école. Par contre, la présence de sites miniers artisanaux est significativement corrélée à l'exclusion scolaire des enfants, mais d'une manière ambiguë : la relation est positive pour le nombre de creuseurs, mais négative pour le nombre de sites miniers. Au Tanganyika (milieu urbain et rural) et au Haut-Katanga (milieu urbain), il y a encore une certaine réalité en termes d'exclusion scolaire qui échappe à ce modèle statistique.

ANNEXE C. MÉTHODOLOGIE ECRIS ET QUESTIONNAIRE POUR LA RECHERCHE AU KATANGA

Méthodologie ECRIS

La méthodologie ECRIS, qui a été suivie pendant la recherche collective au Katanga, a été développée par les anthropologues du développement (Bierschenk et Olivier de Sardan 1994) et constitue une phase préalable d'identification et d'analyse des parties prenantes (*stakeholders*). L'objectif de cette méthodologie est (i) la mise en commun de l'expertise des chercheurs et des acteurs par rapport à un enjeu ou un thème concret (ici, le secteur d'éducation) et (ii) le développement de nouvelles hypothèses pour alimenter davantage la recherche de terrain.

L'insertion d'une telle phase de recherche collective dans le SITAN nous paraissait opportune, non seulement pour préparer la recherche de terrain au Katanga, mais aussi parce qu'elle permettait de faire le pont entre chercheurs et acteurs de développement. Mais surtout, les analyses d'économie politique bénéficiaient d'une telle phase de recherche collective quand les acteurs de développement s'imprégnaient des réalités du terrain et quand les chercheurs avaient l'opportunité de mieux comprendre les contraintes vécues par les acteurs du développement (Unsworth et Williams 2011:24).

Bibliographie

Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (1994). « ECRIS : Enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques », *Bulletin de l'APAD*, 7, <http://apad.revues.org/2173>.

Unsworth, S., Williams, G. (2011). *Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness*, A DEVCO Concept Paper.

Guide d'entretien [sur cinq grands thèmes pour les interviews menées au Katanga](#)

La liste suivante a été développée pendant la recherche collective à Lubumbashi, recherche qui se structure autour de cinq grands thèmes pour conduire les interviews sur le terrain.

1. Politique de la gratuité ou de réduction des frais scolaires directs

- a. Types de frais scolaires
 - Frais directs (minerval, Sonas)
 - Frais de fonctionnement
 - Frais d'appoint
 - Autres types de frais
 - + Frais payés en nature (balais, savons...)
- b. Gestion des frais d'appoint
(Vacances, 10 %-20 % pour enseignants assis, non payés)
- c. Comment a-t-on vécu les mesures de la gratuité ?
 - Préparation ?
 - Introduction ?
 - Modifications par après ?
- d. Arrêtés provinciaux réglant les frais scolaires ?

- e. Frais scolaires des classes montantes (5^e et 6^e) différentes de ceux des classes concernées ?
- f. Une politique propre de réduction des frais scolaires à Lubumbashi/Katanga ?
 - Prise en charge des frais de TENAFEP par la province ?
 - Écoles prises en charge par la province ?
- g. Mesures d'accompagnement :
 - Augmentation du salaire ?
 - Augmentation du nombre d'enseignants ?
 - Écoles prises en charge par la province ?
- h. Est-ce qu'il y a eu un contrôle des mesures de la gratuité ? Effectivité ?

2. Implantation/construction/réhabilitation/survie des écoles

- a. Biographie de l'école
- b. Exemple des agréments
- c. Effectivité du moratoire sur l'établissement de nouvelles écoles
→ SECOPE, Coordinations
- d. Qui fait état des besoins en nouvelles écoles ? Carte scolaire ?
- e. Relation avec initiative « PRIS » des 1 000 écoles ?

3. Politique de bancarisation de la paie des enseignants

- a. Qu'est-ce que la bancarisation a changé dans la chaîne de paiement ?
- b. Retrait individuel ou en groupe
- c. Avantages/désavantages du système Caritas – zones bancarisées (avec/sans guichet bancaire)
- d. Salaire actuel des enseignants ?
 - Payé par l'État ?
 - Motivation payée par les gestionnaires ?
 - Paie des autres ?
- e. Quels frais additionnels à payer par les enseignants ?
 - Frais d'ouverture d'un compte, frais de tenue de compte, frais de transaction
 - Retrait sur le salaire par Caritas/banque/soc. de communication
 - Différence entre « petits » et « grands » salaires (>100 \$) ?
 - Absentéisme
 - Transport + logement
- f. Quelle rémunération des banques pour leur service salarial ?
- g. Qu'est-ce qu'il se passe quand un enseignant est en déplacement ?
- h. Autres agences de paiement dans les zones non bancarisées ?
- i. Comment fait-on le monitoring du système ?
 - A-t-on connu des cas problématiques ? Comment est-ce que ces problèmes ont été résolus ?
 - Rapport de cas individuels
 - Réflexion sur changement dans la politique
- j. Sécurisation des services financiers – par des militaires ?
- k. Opérations de mise à jour : comment ? délais ?

4. Disparités sociales (entre territoires) et politique provinciale

- a. Réflexion sur cela (rapports distribués, table ronde, plan d'action)
- b. Réflexion sur des politiques possibles ? Marges de manœuvre

5. Groupes vulnérables : mines, conflits, autres (pygmées, ...)

- a. Quels sont les groupes vulnérables les plus marquants de la province – par rapport au secteur de l'éducation ?
- b. Comment est-ce que les mines, les conflits, l'ethnie... affectent précisément la scolarité des enfants ?

ANNEXES

- c. Quelle est la pensée à propos des politiques spéciales (pour le secteur de l'éducation) par rapport aux groupes vulnérables ?
- d. Plan de développement communautaire
- e. Politiques de l'entreprise minière : y en a-t-il et/ou pourquoi ?
- f. Politiques des ONG : Y en a-t-il et/ou pourquoi ?

Liste des participants à la recherche collective et de terrain au Katanga

Lubumbashi	Kambove	Pweto
Ferdinand Muhigirwa	Ferdinand Muhigirwa	Cyril Owen Brandt
Tryphon Isango	Tryphon Isango	Dieudonné Masol
Wilfried Nday	Christian Bwenda	Wilfried Nday
Tom De Herdt		
Wim Marivoet		
Lluis Vinyals		
Elsa Duret		
Sylvain Nzaba		
Olga Ramaromanana		
Cyril Owen Brandt		
Béatrice Mundemba		
Raymond Pundu		

Liste des personnes interviewées pendant la recherche au Katanga

Lubumbashi		
1	21.01.2015	M. Eric Kidindwe (FBN Bank - BIC)
2	21.01.2015	M. Kazadi, M. Kayumba et M. Ramazani (PROVED)
3	21.01.2015	M. Nicolas Nyange (IPP)
4	21.01.2015	M. Mashangiro Bonaventure (SECOPE Provincial)
5	21.01.2015	M. Placide (Directeur de la Caritas diocésaine/BDD)
6	22.01.2015	M. Kabange Yenda (Coordonnateur provincial du réseau protestant)
7	22.01.2015	M. Musasa Beni (Chef du personnel à la coordination provinciale Kimbanguiste)
8	22.01.2015	Sr. Solange (Directrice d'une école bancarisée – Tuendele)
9	22.01.2015	Mgr. Gédéon (Coordinateur diocésain Réseau catholique)
10	22.01.2015	M. Fido Kakumbwa (Délégué de l'AIDES)
11	22.01.2015	M. Dieudonné Muzong (Délégué de la Société civile, section Éducation)
12	22.01.2015	M. Ngoy Kinsala (Directeur de l'école bancarisée – St-Philip)
13	22.01.2015	M. Jean-Claude Ngongo (Directeur de Cabinet du ministère de l'Éducation provinciale)
14	23.01.2015	M. Laurent Kahazi (Ministre de l'éducation provinciale)

Kambove

1	13.02.2015	Coordinateur catholique de Likasi, M. Kabela, S/Proved
2	14.02.2015	Coordinateur catholique de Kambove, Madame Vicky, S/Proved
3	14.02.2015	Directrice de l'École Primaire Sainte-Thérèse, Kambove
4	16.02.2015	Coordinateur catholique de Likasi, M. Kabela, S/Proved
5	16.02.2015	Odilon Lusaka Mpungu, Président du comité des parents. Lycée Lubusha
6	16.02.2015	Eder KIBALA, Délégué des enseignants du primaire. Lycée Lubusha
7	16.02.2015	Sœur Sanza Albertine, Directrice du primaire, Lycée Lubusha
8	16.02.2015	Sœur Gertrude MUSENGELA, Chef d'établissement, Lycée Lubusha
9	17.02.2015	Coordinateur des écoles conventionnées catholiques
10	17.02.2015	Conseillers des écoles conventionnées catholiques
11	18.02.2015	M. André KUMWIMBA Inspecteur de pool (INSPOOL) de la sous division de Kambove
12	19.02.2015	Madame la Directrice, EP Neema
13	19.02.2015	Madame la Vice-Présidente du comité des parents, EP Neema
14	19.02.2015	Monsieur le Directeur, EP. Ukimia
15	19.02.2015	Monsieur le Directeur, EP. Mwangaza 2
16	19.02.2015	Monsieur le délégué des enseignants, EP. Mwangaza 2
17	19.02.2015	Un membre du comité des parents, EP. Mwangaza 2
18	19.02.2015	Directeur EP. Umeme, M. MUKEKWA KASONGO
19	19.02.2015	Deux membres du comité des parents, EP. Umeme
20	20.02.2015	M. KONGOLO, SECOPE Kambove
21	19.02.2015	Directeur d'école, EP. Mukumbi
22	19.02.2015	Deux membres du comité des parents, EP. Mukumbi
23	20.02.2015	M. MANYONGA Jacques, Directeur de l'école, EP. Katea
24	20.02.2015	M. NGOMBE Norbert Président du Comité de parent, EP. Katea
25	20.02.2015	M. MANUNDA Faustin, Premier conseiller du comité des parents, EP. Katea
26	20.02.2015	M. Tapa MULOWA, Délégué des enseignants, EP. Katea
27	20.02.2015	KAYEMB Kalemn Alexis, Membre du comité de gestion, EP. Katea
28	20.02.2015	TSHISWA Solange, Trésorière du comité de parents, EP. Katea
29	20.02.2015	Madame KASONGO Kyakubuya du Projet « vas-y fille », EP. Katea
30	20.02.2015	KIBUNGWA Mutombo, Secrétaire du comité de parents, EP. Katea
31	22.02.2015	Monsieur le Directeur, EP. 2 LUFIRA
32	22.02.2015	Monsieur le délégué des enseignants, EP. 2 LUFIRA
33	21.02.2015	Coordinateur catholique de Likasi, M. Kabela, S/Proved , 2 ^{ème} rencontre
34	21.02.2015	Directrice, EP UZIMA
35	21.02.2015	Délégué des enseignants, EP. UZIMA
36	21.02.2015	Un parent, EP UZIMA
37	21.02.2015	Président du COPA
38	21.02.2015	Abbé Adolphe KAPISI

ANNEXES

39	23.02.2015	Madame la Directrice Mandona Mélanie, EP. d'Application KASONGA
40	23.02.2015	Monsieur l'enseignant KOMBA Samuel, EP. d'Application KASONGA
41	23.02.2015	Monsieur l'enseignant KAZADI François, EP. d'Application KASONGA
42	23.02.2015	Madame l'enseignante MANARA Huguette, EP. d'Application KASONGA
43	23.02.2015	Madame la Directrice KILOMBO Kimbu Brigitte, EP. Matendo
44	23.02.2015	Monsieur le Délégué des enseignants Reagen, EP. Matendo
45	23.02.2015	Un parent, EP. Matendo
46	23.02.2015	François MUKWAYA, Coordinateur des écoles BOSS MINING
47	24.02.2015	Monsieur le Directeur Bernard ILUNGA Kyungu, E.P. La Révélation
48	24.02.2015	Monsieur le Délégué des enseignants KAKONKA Kayembe, E.P. La Révélation
49	24.02.2015	Un membre du comité des parents, E.P. La Révélation
50	24.02.2015	Madame Marie Claire MUJINGA, Superviseur du Projet TUUNGANE dans le territoire de Kambove.
51	25.02.2015	Monsieur le Directeur Léonard Kasongo Lukoko, E.P. MITOBO
52	25.02.2015	Monsieur le Délégué des enseignants MWAMBA Ngoy Alexis, E.P. MITOBO
53	25.02.2015	Madame la Trésorière du comité des parents Émérence KIBOKO, E.P. MITOBO
54	26.02.2015	RINS, SECOPE (Kambove)
55	27.02.2015	Responsable de la vision mondiale, Likasi

Pweto

1	16.02.2015	Directeur de l'EP Kamfisha. Ecole pour filles
2	18.02.2015	Directeur et Chef d'Antenne de la Coordination catholique Kilua-Kasenga
3	18.02.2015	Préfet de l'École Secondaire de Mwasi
4	19.02.2015	Président du Copa Keshengeneke
5	18.02.2015	Agents clientes à FBN (First Bank of Nigeria, ex-BIC)
6	18.02.2015	Administrateur du territoire
7	18.02.2015	ONG AIDES
8	18.02.2015	ONG IRC
9	19.02.2015	Directeur EP Mwansa Kananga & Antenne Protestant Méthodiste
10	19.02.2015	Sproved Pweto
11	19.02.2015	RINS (Chef d'Antenne SECOPE) Pweto 2
12	20.02.2015	Directeur du centre de rattrapage d'AIDES
13	20.02.2015	Coordinateur d'AIDES Katanga
14	20.02.2015	Chargé de discipline à l'institut Chamfubu (Ngere-Nganz)
15	20.02.2015	Préfet de l'institut médical Chamfubu (Ngere-Nganz)
16	21.02.2015	Directeur EP ENC Kasereke
17	21.02.2015	Dialogue populaire de l'AIDES / Sproved
18	22.02.2015	Inspecteur EP Pweto 3
19	23.02.2015	Directeur de l'EP Babwile; Représentant des Enseignants [présent au début]
20	23.02.2015	Population de Kakonona

21	23.02.2015	4 Enseignants de l'EP Babwile (3e-6e)
22	23.02.2015	Vice-Président du COPA des EP Kakonona [aussi : Président des retournés]
23	23.02.2015	Représentant des enseignants EP Kitungwilo
24	23.02.2015	Directeur EP Kitungwilo
25	23.02.2015	Chef de localité
26	23.02.2015	Adjoint/Secrétaire du comité des déplacés
27	24.02.2015	Directeur; Enseignant du 6e; Enseignant du 6e
28	24.02.2015	Enseignant non mécanisé
29	24.02.2015	Président et secrétaire du Copa EP Kanke
30	24.02.2015	Pygmées (parents des élèves de l'EP Kanke)
31	24.02.2015	Enseignante de l'EP Mwasi
32	24.02.2015	Habitants du camp de déplacés
33	25.02.2015	Chef du groupement Nzuiba
34	25.02.2015	EP ENC Masenfwe Directeur et enseignant
35	25.02.2015	EP ENC Masenfwe Président Copa
36	25.02.2015	EP ECP méthodiste Kyankalamu Directrice
37	25.02.2015	EP ECC Kibwe Kiamikeba Directeur
38	25.02.2015	EP ECP méthodiste Kyankalamu Président du Copa
39	25.02.2015	EP ECP Gareganze Kisakane Directeur
40	25.02.2015	EP ECC Mwabu II Directeur
41	25.02.2015	EP ECC Mwabu II Enseignants
42	25.02.2015	EP ECC Mwabu II Président du Copa
43	26.05.2015	Chef du groupement et préposé à l'état civil
44	26.05.2015	Directeur de l'EP Busafwa
45	26.05.2015	Lieutenant de la FARDC
46	26.05.2015	Coordinateur AIDES Katanga
47	27.02.2015	Directeur EP ECC Kadyosa
48	27.02.2015	Chef de la localité Mutabi
49	27.02.2015	Secrétaire Copa EP ECC Kadyosa
50	27.02.2015	Inspecteur itinérant Pweto 1
51	27.02.2015	EP ECP (luthérienne) Mutabi Directeur Adjoint
52	27.02.2015	EP ECP (luthérienne) Mutabi Conseiller du Copa
53	27.02.2015	Directeur EP ECP Gareganze Chambeshi et Antenne du réseau
54	27.02.2015	Secrétaire de l'antenne SECOPE / RINS Mutabi
55	28.02.2015	RINS (Chef d'antenne SECOPE) Pweto 2
56	02.03.2015	EP Kasama, Directeur, Enseignant 1re, Enseignant 2e
57	02.03.2015	FARDC
58	02.03.2015	EP Musokwe, Directeur, Enseignant 3e
59	02.03.2015	EP Musokwe, Enseignant 2e
60	02.03.2015	Chef de la Chefferie, Secrétaire Administratif du Chef

ANNEXE D. LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES À KINSHASA

Missions de Wim Marivoet :

- 2-16 juillet 2014
- 19-28 août 2014

Entretiens et interviews :

1	04.07.2014	Valère Munsya Molomb (Coordinateur de la CAT, Cellule d'Appui Technique)
2	04.07.2014	Vincent Perrot (Expert International CAT)
3	04.07.2014	Grégoire Kankwanda et Thimothée Makabu (INS)
4	07.07.2014	George Mukonda (Directeur chargé de l'administration du TENAFEP)
5	07.07.2014	Cosmas Lahema Otepa (chargé du suivi et planification au sein de UCAG/EPSP)
6	08.07.2014	Odon Mulanda (Directeur-chef de division nationale de l'orientation scolaire et professionnelle (OSP) et secrétaire rapporteur technique du comité national du TENAFEP)
7	08.07.2014	Johan Verhaghe (consultant de la BM)
8	09.07.2014	Don-Gaston Masila (Chef de division de l'enseignement maternel et primaire)
9	09.07.2014	Victor Nkongolo (Inspecteur général adjoint de l'Inspection Générale)
10	14.07.2014	Vincent Perrot (Expert International CAT)
11	14.07.2014	Léon de St-Moulin (CEPAS)
12	15.07.2014	Valère Munsya Molomb (Coordinateur de la CAT, Cellule d'Appui Technique)
13	15.07.2014	Fabrice (collaborateur à la CAT)
14	16.07.2014	Roger Mibulumukini na Mbeka (Directeur de Cabinet du Ministère du Plan)
15	16.07.2014	Delphine Kampay Mbwel (Directeur administratif du SECOPE/EPSP)
16	16.07.2014	Benjamin Mukalakala (chargé de la banque de données au SECOPE)
17	16.07.2014	Bruno Miteyo Nyenge (Directeur national de CARITAS Congo)
18	21.08.2014	Tahinaharinoro Razafibdrarmy (Point focal pour la RDC chez GPE)
19	22.08.2014	David Rukat Muteb (Directeur de la PROVED Kolwezi)
20	22.08.2014	Ousmare Hamissou (Expert International CAT)
21	23.08.2014	Thimothée Makabu et Elias Saleh (INS)
22	25.08.2014	Jean-Pierre Kimbuya (secrétaire général du SYECO, Syndicat des Enseignants du Congo), Séraphin Manda (secrétaire général adjoint) et Venant Kaningini (Secrétaire national en charge de l'enseignement supérieur)
23	26.08.2014	M. Yoka Alexis Lapulinangu (Directeur des services généraux du MEPSP)
24	27.08.2014	Delphine Kampay Mbwel (Directeur administratif du SECOPE/EPSP)
25	27.08.2014	Benjamin Mukalakala (chargé de la banque des données au SECOPE) et Sam/Jeremy (adjoints)
26	27.08.2014	Francesca Bomboko (Ministère du Plan)
27	27.08.2014	François Kubindikila (DEP, Direction d'Études et de Planification)
28	28.08.2014	John Kitungwa (Vice-président du comité de suivi de la paie au Ministère des Finances)
29	28.08.2014	Thimothée Makabu (INS)
30	28.08.2014	Alexis Lukaku (STADD, et ex-INS)

Missions de Tom De Herdt :

- 14-19 juillet 2014
- 7-11 septembre 2014

Entretiens et interviews :

1	15.07.2014	Valère Munsya Molomb (Coordinateur de la CAT, Cellule d'Appui Technique)
2	15.07.2014	Fabrice (collaborateur à la CAT)
3	16.07.2014	Roger Mibulumukini na Mbeka (Directeur de Cabinet du Ministère du Plan)
4	16.07.2014	Benjamin Mukalakala (chargé de la banque de données au SECOPE)
5	16.07.2014	Bruno Miteyo Nyenge (Directeur national de CARITAS Congo)
6	17.07.2014	Plusieurs personnes de l'équipe de l'Agence de Gestion Fiduciaire (AGF).
7	17.07.2014	Jean-Claude Lapole (Directeur de Cabinet adjoint du Ministère du Budget)
8	09.09.2014	Eric Vanbeveren (Ambassade de Belgique)
9	09.09.2014	Kayembe wa Kayembe (Président du comité de suivi de la paie)
10	10.09.2014	François Kabuya Kalala et Omer Tshiunza Mbiye
11	10.09.2014	Sonia Lukama (responsable de la bancarisation au TMB)
12	11.09.2014	Jean-Claude Lapole (Directeur de Cabinet adjoint du Ministère du budget)

Crédits

Edition : Caroline Lavoie

Mise en page : Julie Pudlowski Consulting

Photographie : ©UNICEF/DRC; ©UNICEF/Pudlowski; @Cyril Brandt

© UNICEF 2015





Contacts

UNICEF RDC

B.P. 7248 Kin 1

Kinshasa, République Démocratique du Congo

Téléphone: 243 0 815557680; 243 0 996050399

Email: kinshasa@unicef.org

