

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

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



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

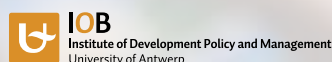
RÉSUMÉ EXÉCUTIF

OCTOBRE 2015

TOM DE HERDT
WIM MARIVOET
FERDINAND MUHIGIRWA



Ministère du Plan et Suivi de
la Révolution de la Modernité







INTRODUCTION

Ce document est un résumé de l'analyse de la situation des femmes et des enfants (SITAN) en République Démocratique du Congo (RDC), qui vise à documenter les progrès accomplis et les défis à relever dans ce domaine. L'étude a été menée par l'UNICEF et le Ministère du Plan et Suivi de la Révolution de la Modernité (MPSRM). Elle s'insère dans une série d'analyses semblables, nécessaires pour améliorer la situation des femmes et des enfants en RDC. Dans un premier temps, la SITAN se penche sur le secteur de l'éducation primaire. Cette étude a été réalisée par des chercheurs de l'Institut de Politiques et de Gestion du Développement – Université d'Anvers (Belgique) et du Centre Arrupe pour la Recherche et la Formation (Lubumbashi). Elle repose sur la recherche documentaire, l'analyse de bases de données primaires et d'archives, plusieurs entretiens avec des acteurs clés à Kinshasa et à Lubumbashi, et enfin, une recherche de terrain dans la province du Katanga. Précisons qu'elle a été menée entre juin 2014 et juin 2015.

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

lundi, le 16/9/2013

français - lecture
la voyelle a



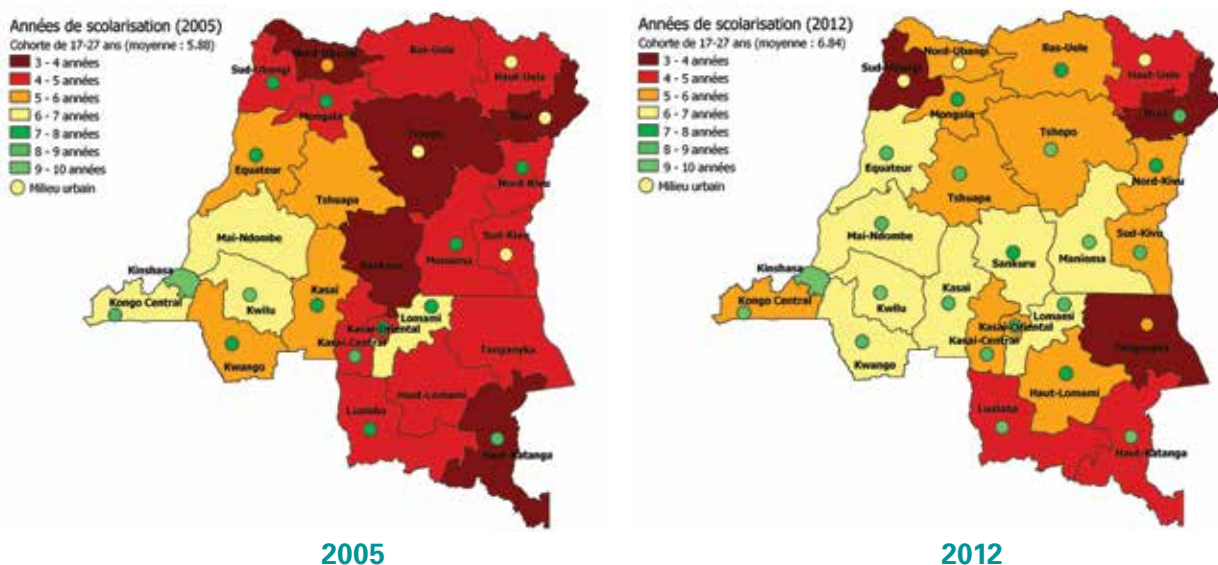


1. UN CAPITAL SCOLAIRE QUI S'ACCUMULE PETIT À PETIT

Les données sur l'évolution du secteur de l'éducation primaire révèlent une participation accrue des enfants pendant la dernière décennie, tant pour l'accès que pour l'achèvement. Cette tendance s'est récemment accélérée. Le taux annuel moyen de croissance des inscrits à l'école primaire a atteint 7,9 % entre 2001 et 2012 et le taux net de scolarisation est passé de 61 % à 75 % entre 2005 et 2012 (Enquête MICS1 pour 2005 et Enquête 123 pour 2012). En comparant les deux cartes de la RDC qui reflètent l'accumulation du capital scolaire entre ces deux dates (carte 1), on visualise facilement le progrès réalisé.

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

CARTE 1 Évolution du nombre d'années d'études achevées, nouvelles provinces (2005-2012)

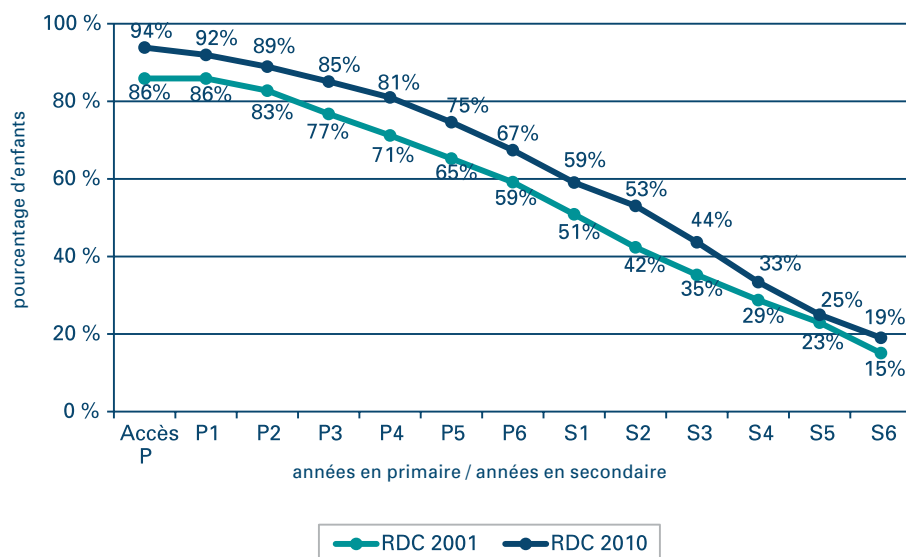


Source : Enquête 123 (2005 et 2012).

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. UN CAPITAL SCOLAIRE QUI S'ACCUMULE PETIT À PETIT

GRAPHIQUE 1 Déperdition scolaire : Profils probabilistes de scolarisation



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

Note : Les plans d'échantillonnage ont été corrigés 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.

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

Enfin, soulignons l'important problème de la qualité de l'éducation. Reconnaisant qu'il est difficile de se prononcer sur l'évolution de la qualité de l'enseignement, le Rapport d'état du système éducatif national (RESEN 2014) a constaté que de nombreux enfants connaissent des difficultés d'apprentissage.







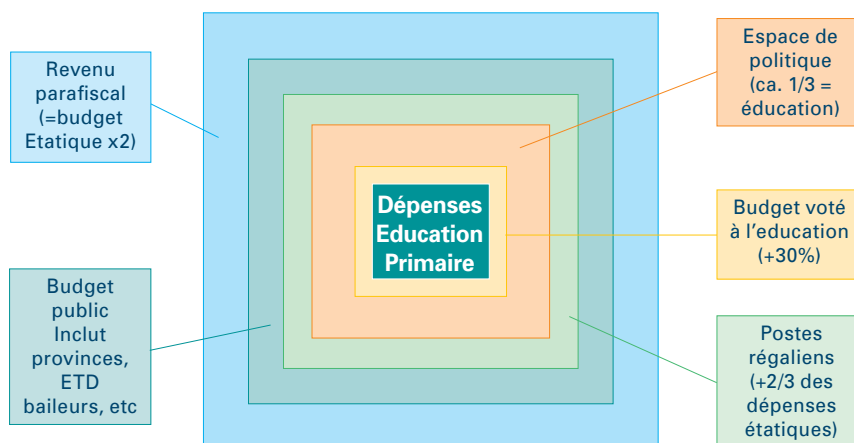
2. LIMITES DE L'OFFRE D'ÉDUCATION, MALGRÉ LA FORTE HAUSSE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le cadre macro-économique et financier de reconstruction post-conflit et l'allègement de la dette ont entraîné une hausse importante et soutenue du budget de l'État consacré à l'éducation, qui a été multiplié par dix entre 2003 et 2013. Le budget de l'État dans son ensemble a lui-même connu une croissance très rapide : au niveau central, il a augmenté de 10 % par an entre 2004 et 2013. Cet essor reflète en partie la croissance économique moyenne de 6,5 % et la croissance démographique estimée à 3 % (Enquête 123).

Cependant, l'analyse de l'économie politique du financement de l'éducation indique que la croissance du budget consacré à l'éducation connaîtra bientôt ses limites. Les postes budgétaires se rapportant à l'éducation font partie de ce qu'on peut considérer comme « **l'espace de politique** » du budget, soit l'espace budgétaire qui permet de mener à bien des politiques de développement. L'éducation rivalise avec les ministères de l'Agriculture, de l'Économie et de la Santé pour les fonds qui restent après le financement des postes budgétaires « régaliens » que constituent les institutions politiques et les ministères de la Défense et de l'Intérieur. Le monde politique congolais accorde une grande importance à l'éducation, mais il serait étonnant que le budget de l'éducation augmente, étant donné toutes les autres priorités du gouvernement. Enfin, l'espace de politique dans le budget de l'État s'est plutôt stabilisé ces derniers temps, tandis que les postes « régaliens » ont consommé la plus grande part de l'augmentation du budget depuis 2011.

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

GRAPHIQUE 2 Paysage budgétaire du secteur de l'éducation



Source : Auteurs.

2. LIMITES DE L'OFFRE D'ÉDUCATION

Il y a un décalage important entre dépenses effectives en éducation primaire et budget affecté à l'éducation tel que voté au parlement. Souvent, la mise en œuvre des politiques est en partie entravée par des « dépenses d'urgence » à destination d'autres postes budgétaires. Ce décalage diminue toutefois d'année en année. Ensuite, le budget public est plus large que le budget de l'État central *stricto sensu*, car il inclut les budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD), les budgets des bailleurs de fonds et les investissements des acteurs non étatiques dans le secteur public. L'information sur ce budget public non étatique est très partielle, car il est géré par des acteurs agissant de manière quasi autonome et sans perspective d'ensemble. Enfin, diverses sources d'information confirment que le secteur dispose de presque autant de recettes fiscales que parafiscales, soit les paiements, extorsions et contributions des utilisateurs d'un service versés aux entités publiques. Les frais scolaires¹ se classent dans cette catégorie. Ils ne sont pas nécessairement illégaux, mais n'apparaissent nulle part dans les comptes publics. En outre, le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Initiation à la nouvelle citoyenneté (MEPS-INC) n'a qu'une influence indirecte sur leur destination.

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

¹ Tout frais payé par les parents, mais ne profitant pas directement qu'aux enfants, pour assurer le financement des structures administratives, motiver les enseignants en complétant leur salaire et assurer d'autres frais de fonctionnement des écoles.

$$3+5=2$$

$$5+4=9$$

$$5+4=9$$

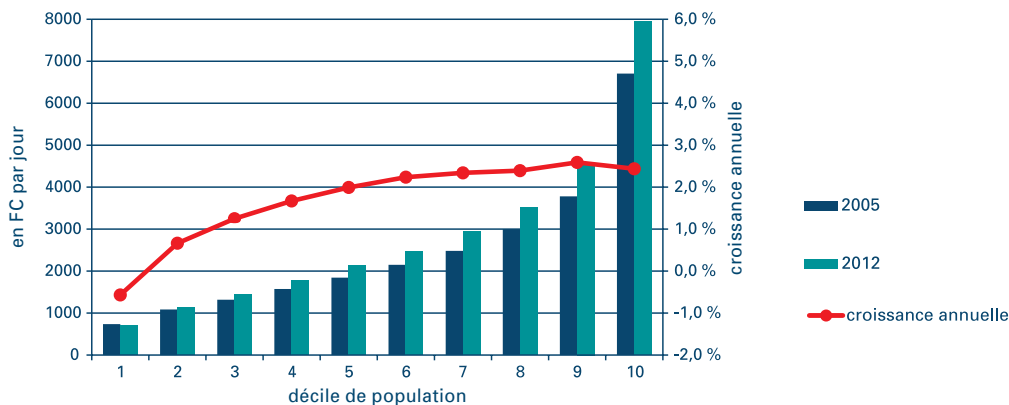




3. DEMANDE D'ÉDUCATION STIMULÉE PAR UN ESSOR CONSTANT DU REVENU DES MÉNAGES

La demande d'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 accentuation des inégalités économiques, elle a toutefois profité à 90 % de la population.

GRAPHIQUE 3 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.

La croissance économique a stimulé la demande effective des ménages pour scolariser leurs enfants. Dans un contexte économiquement moins contraignant, cette situation s'explique par le fait que les parents d'élèves paient plus volontiers les frais scolaires, pourvu que leurs enfants reçoivent une meilleure éducation ; ce sont là les lois ordinaires de l'offre et de la demande. Par conséquent, les frais scolaires par élève pris en charge par les parents ont encore légèrement augmenté, malgré les efforts du gouvernement pour les réduire.

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

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





4. MARGE DE MANŒUVRE POLITIQUE LIMITÉE : REDEVABILITÉ PUBLIQUE PARALYSÉE PAR L'HYBRIDITÉ DU SYSTÈME

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

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

En outre, **le secteur est caractérisé par un cofinancement hybride**. Cette situation découle en partie de l'opacité de la cogestion hybride : si les actions 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 éléments, et il y a un risque élevé de fongibilité². Enfin, le cofinancement hybride est lié à **la combinaison du financement fiscal et parafiscal**. Un financement parafiscal en soi ne poserait pas de problème de gestion, pourvu que les différents flux soient bien documentés et qu'il y ait une division du travail claire quant à leur utilisation. Cependant, les revenus parafiscaux ne financent pas seulement les entités d'interface, comme les écoles, mais constituent un flux ascendant parallèle qui arrive jusqu'au niveau national de l'administration publique. Il est impossible de savoir à quoi servent ultimement ces flux parafiscaux et d'évaluer comment ils pourraient se substituer à des flux fiscaux en vue d'une meilleure gestion.

L'une des conséquences de la cogestion et du cofinancement hybride est la paralysie de la redevabilité publique, qui se fait sentir dans l'ensemble de ses trois composantes : financière, administrative et politique. Tout d'abord, la redevabilité financière est troublée par les différents flux de financement public, qui semblent gérés de manière presque autonome, et par les flux ascendants, qui ne requièrent en général aucune justification de comptabilité pour ce qui est de leur destination ou usage ultime. Ensuite, la redevabilité administrative (soit le contrôle qu'un service exerce sur un autre) est sérieusement compromise en l'absence d'attributions claires et de compétences distinctes entre différentes entités administratives. Cela est particulièrement vrai si les différents services dépendent pour leur survie financière de cotisations gérées par les écoles qu'ils sont censés contrôler. Enfin, l'hybridité du secteur de l'éducation risque de produire une tension entre différents types de redevabilité politique. Les écoles sont coincées entre des logiques marchandes et des politiques locales ou religieuses qui ne correspondent pas nécessairement aux politiques promulguées par le niveau central.

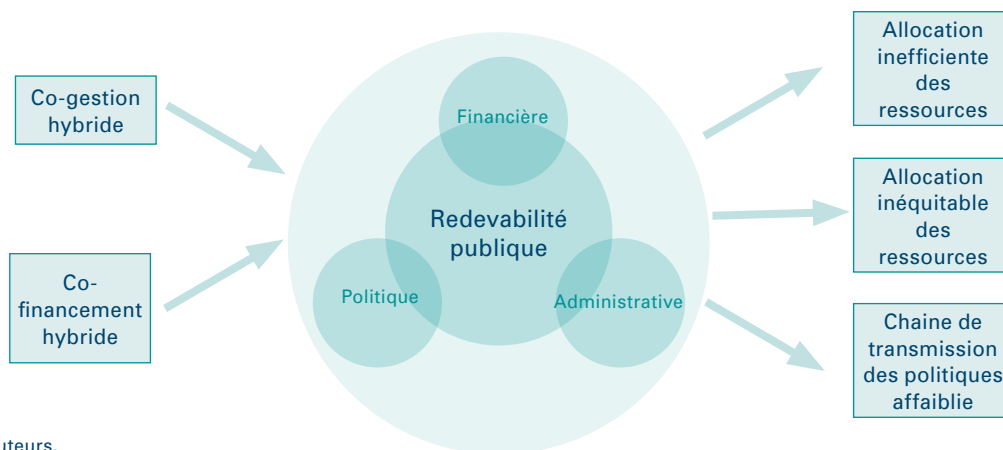
² La fongibilité de l'aide est une hypothèse classique qui sous-tend le raisonnement de l'acteur rationnel véhiculé par les théories économiques. Elle postule qu'il est insensé de conditionner les ressources additionnelles apportées par l'aide puisque, de toute façon, celles-ci sont simplement additionnées aux autres ressources, qui sont alors utilisées selon les priorités préétablies des bénéficiaires.





5. ALLOCATION INEFFICIENTE ET INÉQUITABLE DES RESSOURCES ET CHAÎNE DE TRANSMISSION DES POLITIQUES AFFAIBLIE PAR LES PROBLÈMES DE REDEVABILITÉ

GRAPHIQUE 4 Composantes, déterminants et effets de la redevabilité publique



Source : Auteurs.

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

5.1. Une allocation inefficace des ressources étatiques

L'analyse de l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques révèle **un rapport trop élevé entre le nombre d'enseignants « assis », travaillant à l'administration, et d'enseignants « debout », qui se trouvent à l'école.** La moyenne cache par ailleurs des inégalités importantes entre les régions : on constate par exemple un sous-encadrement relatif dans les provinces de l'Est. Ces déséquilibres s'expliquent sans doute par la combinaison des procédures d'enregistrement des nouveaux bureaux administratifs et de mécanisation³ des nouvelles unités qui ne reflètent pas les besoins en enseignants (manque de redevabilité politique).

³ Le concept de « mécanisation », bien répandu en RDC, dénote l'enregistrement officiel par l'État. Cet enregistrement est un pas important vers le paiement effectif des enseignants.

5. ALLOCATION INEFFICIENTE ET INÉQUITABLE DES RESSOURCES

La proportion d'enseignants ayant dépassé l'âge légal du départ à la retraite s'élève à 16 % pour les enseignants « debout » et à 22 % pour les fonctionnaires de l'éducation. Ces pourcentages révèlent la marge de manœuvre qui pourrait rationaliser la gestion des ressources humaines. Mais de nombreux enseignants ayant l'âge de la retraite ne la prennent pas, en raison des maigres revenus qu'ils toucheraient alors. Ainsi, ils restent sur les listes du Service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE) et le corps enseignant ne rajeunit pas.

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

Depuis la deuxième moitié des années 1980, une administration locale s'est développée en autonomie partielle par rapport au niveau central et avec un financement parafiscal. La plupart des entités étatiques financées par les « flux ascendants », c'est-à-dire les contributions des parents, n'existaient pas avant le retrait de l'État de la gestion du secteur à partir de 1983. Ces entités, y compris le SECOPE, ont été partiellement créées pour capter les ressources de ces « flux ascendants ». Créé en 1985, le SECOPE devait éviter aux enseignants les problèmes administratifs qui affectaient toute la fonction publique, alors que le pays traversait une phase d'ajustement structurel. Cette raison d'être reste-t-elle valable, d'autant que la base de données de la fonction publique a été recentralisée dans le cadre de la bancarisation ?

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

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

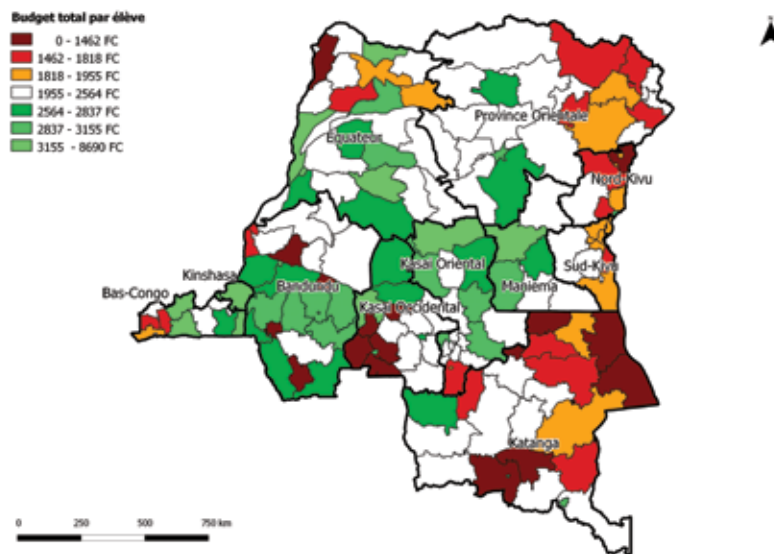


5.2. Allocation inéquitable des ressources étatiques

Partant du principe que chaque élève congolais devrait bénéficier du même montant de dépenses publiques, les résultats de la présente étude confirment l'iniquité relevée par le RESEN-RDC 2014. En effet, il y a un « kinocentrisme » très marqué dans l'allocation des ressources dépensées par élève ou du pourcentage d'enseignants payés par l'État.

La position privilégiée de Kinshasa se vérifie surtout au niveau de **la masse salariale destinée à l'administration, dont 22 % sont allouées à la capitale**, si l'on exclut les services nationaux. Mais ces allocations inégales de ressources vont bien au-delà du kinocentrisme et d'un certain biais envers l'administration. En effet, le **ratio élèves-maître (REM)**, si l'on ne tient compte que de l'enseignant payé, s'élève exactement à 40 en moyenne, chiffre de référence en Afrique subsaharienne⁴. Le REM varie beaucoup : 26 à Kinshasa, 32 à Bandundu et 52 au Kasai oriental. En faisant abstraction des enfants non scolarisés, le besoin d'enregistrer de nouveaux enseignants n'est en soi pas criant. Il s'agirait plutôt de redistribuer les enseignants existants.

CARTE 2 Disparités dans les dépenses du SECOPE par élève par mois (FC)



Source : Données du SECOPE.

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.

⁴ Dans ce sens, il ne sera probablement pas possible de réaliser de forts gains d'efficacité sur ce point (voir Banque mondiale 2015 pour un point de vue divergent).

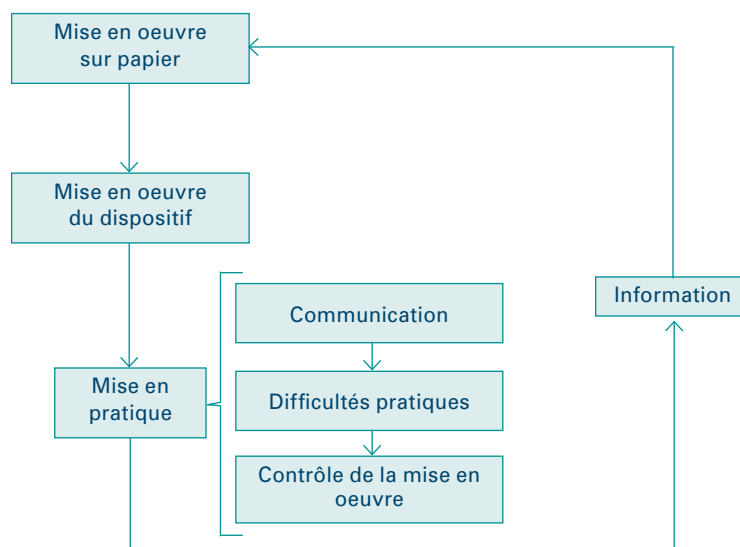
5. ALLOCATION INEFFICACIE ET INÉQUITABLE DES RESSOURCES

Enfin, **force est de constater qu'aucun niveau politique**, que ce soit à l'échelon central, provincial ou local, **ne semble formuler de stratégies ni tenir compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables** (enfants vivant dans des zones à forte présence d'activités minières ou de conflits, par exemple). Dans le cas des zones de conflits, les instances publiques ne prévoient aucune exonération ou réduction des frais de TENAFEP (examen de fin d'études) pour les enfants déplacés.

5.3. Chaîne de transmission des politiques affaiblie

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

GRAPHIQUE 5 La chaîne de transmission des politiques publiques



Source : Auteurs.







6. RECOMMANDATIONS

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.

6. RECOMMANDATIONS

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**⁵. 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.

⁵ L'introduction de la « chaîne de la dépense » fait partie des réformes de finances publiques mises 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.



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 éducatives, 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.

6. Recommandations

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, il faudrait plus particulièrement mettre l'accent sur les **recommandations liées à 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.

TOIL. GARÇON

1



Crédits

Edition : Caroline Lavoie

Mise en page : Julie Pudlowski Consulting

Photographie : ©UNICEF/DRC; ©UNICEF/Pudlowski

© 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

