

Note de politiques et pratiques

Une meilleure gestion et redevabilité : des conditions pour un meilleur accès et une plus grande qualité de l'éducation primaire en République Démocratique du Congo?



Classe d'apprentissage accélérée, Kalemie, RDC (Sinziانا Demian/IRC)

Il y a des problèmes bien documentés d'accès et de qualité dans les écoles de la République Démocratique du Congo (RDC) qui affectent négativement le niveau d'apprentissage des enfants congolais.¹ En fait, un enfant sur trois abandonnera l'école primaire avant sa graduation, alors que pratiquement un enfant sur deux terminant le primaire ne sera pas alphabétisé. Cette note de politiques et pratiques explique comment ces problèmes sont liés de manière intrinsèque aux difficultés liées à la gouvernance dans le secteur de l'éducation.

Comprendre comment les systèmes scolaires sont gérés et comment les directeurs d'école et ces systèmes sont redevables aux parents est crucial lors d'interventions pour renforcer la livraison des services éducatifs en Afrique subsaharienne. Ainsi, alors que les constructions scolaires et la formation des enseignants sont des interventions importantes, elles ne suffisent pas par elles-mêmes à améliorer de manière durable les apprentissages. Cette note vise aussi à stimuler un large débat autour de ces questions entre les partenaires de l'éducation en RDC. Des actions concrètes de la part du gouvernement congolais étant indispensable pour améliorer les apprentissages de tous les enfants congolais dans les années à venir.

Cette note vise les responsables gouvernementaux, les acteurs du développement et les organisations de la société civile impliqués dans les questions d'éducation et de gouvernance en RDC et en Afrique subsaharienne. Le cadre global d'analyse qui sous-tend cette note est aussi présenté dans la théorie du changement transversale concernant la [prestation des services](#)² faisant partie du [cadre des résultats et](#)

¹ MEPS-INC. (2014). « Rapport d'état du système éducatif – République Démocratique du Congo (RESEN RDC) ». Extrait de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232623f.pdf>

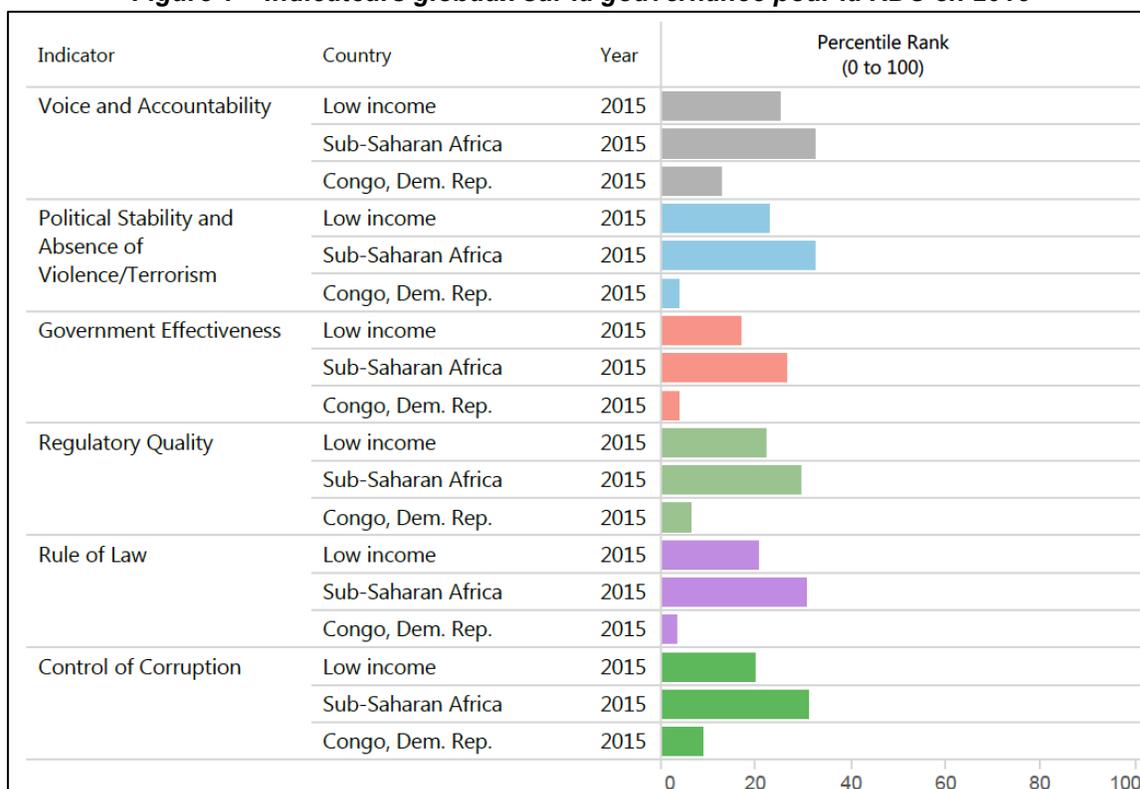
² <http://oef.rescue.org/#/outcome/27?k=wtxdro>

des preuves³ de l'IRC. Cette note forme aussi un sommaire des principaux points d'un document de réflexion plus détaillé (disponible à : <https://www.rescue.org/report/improved-management-and-accountability-conditions-better-access-and-quality-primary-education?edme=true>).

1. Le contexte global de la gouvernance et de l'éducation en RDC

La prestation des services publics d'éducation n'opère pas dans le vide. Le contexte de la gouvernance en RDC affecte la performance institutionnelle du secteur de l'éducation. Qu'elle soit mesurée au moyen des Indicateurs globaux sur la gouvernance⁴ l'Index Ibrahim sur la gouvernance africaine⁵ ou encore l'Index sur la perception de la corruption de Transparency International⁶, la performance de la RDC dans le domaine de la gouvernance est parmi les plus faibles de la planète. Ceci est particulièrement vrai pour l'efficacité de l'État, la redevabilité et la corruption. Malgré le potentiel économique substantiel du pays, et ses ressources minérales et naturelles considérables, la RDC était classée par l'Index sur le développement humain de l'ONU au 176^e rang sur 188 pays en 2014. Une histoire récente de conflits et de fragilité explique d'ailleurs en bonne partie le faible classement du pays.

Figure 1 – Indicateurs globaux sur la gouvernance pour la RDC en 2015



Malgré cela, la dernière décennie a vu une hausse importante du nombre d'élèves inscrits au primaire, avec des inscriptions qui sont passées de 5,5 millions à 13,5 millions d'élèves entre 2001-02 et 2013-14. Cependant, près de trois élèves sur dix abandonneront avant de compléter leurs études, ajoutant à ceux jamais inscrits, et expliquant l'estimée de 3,5 millions d'enfants qui ne fréquentaient pas l'école primaire pour 2013. Ceci affecte particulièrement les filles par rapport aux garçons. Cet accès limité représente largement la conséquence des hauts frais scolaires que les ménages congolais doivent acquitter pour envoyer leurs enfants à l'école. Les élèves du primaire démontrent également de faibles résultats en

³ <http://oef.rescue.org/#/home?k=y5fzjs>

⁴ <http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.aspx#home>

⁵ <http://mo.ibrahim.foundation/fr/iiag/>

⁶ <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

termes d'apprentissage, alors que près de la moitié d'entre ne sont pas considérés alphabétisés à la fin de leurs études. Accroître de manière significative l'accès et la qualité de l'éducation primaire en RDC demande donc encore des progrès importants.

2. Un diagnostic des défis de gouvernance dans le système éducatif de la RDC

- Le cadre politique : entre les ambitions et la réalité

La Stratégie sectorielle pour l'éducation et la formation (SSEF) présente un cadre intégré de planification et des objectifs de réformes pour l'ensemble du secteur. Trois objectifs stratégiques structurent ce document : 1) développer l'accès et assurer l'équité ; 2) améliorer la qualité des apprentissages ; et 3) améliorer la gouvernance et le pilotage du secteur. L'objectif 1 est focalisé sur l'avancement de la politique de gratuité au primaire. L'objectif 2 vise à améliorer le contrôle de la qualité et le suivi de même que l'environnement d'apprentissage dans l'ensemble du système. L'objectif 3, concernant la gouvernance, vise à renforcer le système éducatif par la mise en œuvre de norme et de mécanisme transparent de gestion des ressources et en améliorant la gestion à tous les niveaux.

La SSEF représente une avancée positive, notamment en raison des consultations inclusives et du développement de la stratégie réalisé avec la participation de l'ensemble des partenaires clés de l'éducation. La stratégie contient néanmoins plusieurs faiblesses : un très grand nombre de priorités sans responsabilités claires pour leurs mises en œuvre. Elle n'est pas non plus alignée avec les ressources disponibles dans le budget du Ministère de l'éducation primaire et secondaire et initiation à la nouvelle citoyenneté (MEPS-INC). Même si les questions de priorisation entre les objectifs de la SSEF et des responsabilités de mises en œuvre pouvaient être réglées, la disponibilité de ressources budgétaires suffisantes pour mettre en œuvre ce plan resterait un obstacle majeur. Ceci souligne le besoin pour le secteur de l'éducation de réaliser davantage avec les ressources éducationnelles existantes, afin d'atteindre au moins certain des sous-objectifs de la SSEF.

- Les arrangements institutionnels : complexité et dédoublements

Selon la constitution de 2006, l'éducation en RDC est une responsabilité à la fois centralisée et décentralisée. Selon ce cadre, le niveau central est responsable pour l'établissement des normes, de l'inspection scolaire et des statistiques nationales. Les provinces sont responsables de l'administration du système scolaire à l'intérieur de ces normes. Il y a aussi des responsabilités partagées concernant la création de nouvelles écoles et les statistiques éducatives. Cependant, le cadre de la décentralisation est seulement partiellement appliqué en RDC. Ce sont les structures locales reliées à l'État central qui demeurent responsables de l'administration et de la gestion au jour le jour du système d'éducation primaire, secondaire et professionnel (EPSP). Le fait que presque tout le personnel de l'EPSP demeure sur la liste de paie du gouvernement central illustre bien cette situation. Ceci explique aussi le rôle et les capacités limités des gouvernements provinciaux dans le secteur.

Une caractéristique distinctive du système d'éducation congolais est que les écoles dites « publiques » sont composées des écoles étatiques (ou non conventionnées) et des écoles confessionnelles (ou conventionnées).⁷ Les organisations religieuses administrent les écoles confessionnelles. En pratique, les écoles confessionnelles représentent sept écoles sur dix. Les écoles étatiques comptent pour un peu moins de deux écoles sur dix, alors que les écoles privées représentent le reste. Les réseaux d'écoles étatiques et confessionnelles comptent aussi cinq réseaux administratifs parallèles supervisant les écoles, avec un réseau administratif étatique et quatre autres réseaux administratifs confessionnels.

Autant le réseau étatique que les réseaux confessionnels demeurent structurés autour de 30 provinces éducatives (PROVED) et 30 inspections provinciales. Ces structures ont une responsabilité de supervision sur l'ensemble du système éducatif de chacune des provinces, avec le soutien d'une pléthore de structures administratives locales. Les structures telles les coordinations confessionnelles doivent en

⁷ Les quatre réseaux confessionnels principaux sont les réseaux Catholique, Protestant, Kimbanguiste and Islamique.

principe se coordonner avec les PROVED et les Sous-PROVED, alors que les inspections provinciales sont responsables pour tous les réseaux. Cependant, la multiplication de ces structures administratives au travers les différents réseaux, combinés avec des rôles et responsabilités mal définis, résultent en des duplications de mandat et des problèmes de coordination. En retour, ceci augmente le fardeau financier des écoles, qui doivent partager une portion croissante des frais scolaires avec ces structures administratives, malgré le support pédagogique et administratif limité qu'elles fournissent.

- Le rôle des parents et de la société civile en éducation : des progrès nécessaires

L'importance des frais scolaires dans le secteur éducatif en RDC pourrait impliquer que les parents et membres des communautés possèdent une voix forte dans la gestion des écoles. En pratique ce n'est pas le cas. Le comité des parents d'élèves (COPA) est la structure qui vise à assurer la participation des parents et de la communauté dans la gestion des écoles. Le conseil de gestion (COGES), pour sa part, vise à assurer que les décisions de gestion dans les établissements soient prises en consultation avec les représentants des parents, des enseignants et des étudiants. Plusieurs organisations de la société civile (OSC) sont impliquées en éducation, mais elles sont souvent faibles et peu représentatives des intérêts des parents. Les OSC devraient tout de même jouer un rôle croissant en éducation, et soutenir des coalitions plus capables et plus représentatives au niveau des provinces pourrait être une stratégie à privilégier pour accomplir cela. De plus, ni le COPA et ni le COGES ne parviennent présentement à assurer la redevabilité des directeurs d'école. La faiblesse générale des capacités des membres de ces structures explique cette situation en partie. Les incitatifs perniciose résultants des frais scolaires jouent aussi un rôle, comme il est rapporté que les parents de plusieurs de ces comités reçoivent une portion des frais ou encore des exemptions pour leurs enfants.

- Les systèmes de gestion en éducation : des données et des contrôles déficients

La gestion budgétaire et financière : Les dépenses en éducation ont augmenté plus rapidement que les autres secteurs au cours de la dernière décennie, reflétant un niveau relatif de priorisation plus élevé. Les dépenses en éducation représentaient 12,4 % des dépenses de l'État central en 2015 relativement à 6,7 % en 2005. Malgré cette tendance positive, la RDC alloue et dépense relativement moins de ressources pour l'EPSP que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne. De plus, 94 % des dépenses de l'EPSP entre 2013 et 2015 étaient destinés aux salaires. Ainsi, des dépenses plus élevées pour les salaires des enseignants et administrateurs ont absorbé presque l'ensemble des ressources supplémentaires allouées au secteur. Ceci s'explique autant par la croissance des effectifs que des salaires. En conséquence, très peu de ressources supplémentaires n'ont été rendues disponibles pour les autres dépenses d'opération en éducation, sans même parler des investissements. Ceci explique la dépendance continue du système envers les frais scolaires pour ses opérations quotidiennes, malgré une politique officielle visant à les réduire.

La gestion des ressources humaines : Il y a eu une hausse significative du nombre d'enseignants et d'administrateurs matriculés et payés durant les dernières années. Les estimations du nombre de ceux qui demeurent impayés varient de manière importante. Selon une mesure, un peu plus de sept enseignants sur dix sont payés, alors que selon une autre mesure, seulement six sur dix le sont. Si le nombre d'enseignants impayés représente un problème connu depuis des années, la croissance du nombre des administrateurs a reçu moins d'attention. Le nombre des administrateurs payés a augmenté bien plus rapidement que celui des enseignants payés, un fait expliqué en partie par la croissance du nombre des bureaux gestionnaires. En 2016, il y avait dix enseignants pour un administrateur, alors que ce ratio était de douze enseignants pour un administrateur en 2011. Ceci est en contradiction avec la planification du secteur qui devait prioriser le paiement des enseignants. De plus, malgré la réforme visant la bancarisation du paiement des salaires, plusieurs enseignants, particulièrement dans les zones rurales, ne reçoivent pas leur salaire complet ou font face à des délais importants. Cette difficulté provient de problèmes dans le système de paiement des salaires. Ceci souligne le besoin pour des systèmes de gestion, de contrôle et de données renforcés pour la gestion des ressources humaines en éducation.

La gestion de l'information : Une analyse des données officielles en éducation souligne que les

informations sur les écoles ou les enseignants sont partielles, incomplètes, et souvent non fiables. Ceci concerne autant les données du système de la paie que de l'annuaire statistique de l'EPSP. Concernant le système de la paie, de nombreuses faiblesses sont documentées. Celles-ci incluent la faiblesse dans la gestion des dossiers individuels, une base de données centrale non sécurisée, en plus de longs délais pour enregistrer ou modifier le statut d'un enseignant ou d'un administrateur. Un manque de supervision et de contrôle caractérise également le processus pour enregistrer les écoles et les structures administratives, une condition permettant plus tard d'enregistrer et payer les employés attachés à ces structures. Il y a aussi des faiblesses importantes concernant la production de l'annuaire statistique. Une des difficultés principales comprend l'utilisation de formulaires papiers distribués par transport terrestre au travers l'ensemble du pays. Ceci malgré un réseau routier limité, un faible taux de réponse, et des délais significatifs dans sa production. Comme la qualité et la production opportunes de l'information sont cruciales à la gestion du système éducatif, des améliorations concernant l'exhaustivité, la précision, et la production opportune des données éducationnelles devraient être prioritaires.

- Les frais scolaires : la barrière la plus significative à l'accès

Les frais scolaires représentent une barrière significative à l'accès à l'éducation en RDC. Malgré la politique de gratuité et l'objectif de l'accès gratuit à l'éducation primaire dans la SSEF, les frais estimés moyens par étudiant par année en RDC varient de 26 300 à 59 900 de Francs congolais (FC) (de 27 \$ à 62⁸ \$), selon la source. L'importance des frais scolaires est bien illustrée par le fait que pour chaque 1000 FC dépensé par l'État pour l'éducation primaire, les parents contribuaient environ 2000 FC en frais scolaires, selon un estimé pour 2012 (voir le Tableau 1 plus bas).

Tableau 1 – Part des dépenses par étudiant pour le primaire par source en 2012

<i>Dépenses publiques par étudiant</i>	<i>Francs congolais</i>	<i>% des dépenses publiques</i>	<i>% des dépenses totales</i>
Salaires des enseignants	11 081	60,0%	19,3%
Salaires des administrateurs	4 802	26,0%	8,4%
Autres dépenses d'opérations	2 586	14,0%	4,5%
Sous-Total	18 468	100,0%	32,2%
<i>Frais scolaires payés par les parents par étudiant</i>	<i>Francs congolais</i>	<i>% des dépenses des parents</i>	<i>% des dépenses totales</i>
Frais scolaires	28 154	72,2%	49,0%
Frais d'intervention ponctuel	10 817	27,8%	18,8%
Sous-Total	38 971	100,0%	67,8%
Total des dépenses par étudiant	57 439		100%

Source: Adapté de l'étude RESEN 2014 pour la RDC

La collecte des frais au niveau des écoles, et le fait que les bureaux gestionnaires prélèvent jusqu'à 40 % de ces frais pour leurs propres opérations, ont transformé les écoles en unité de facto de taxation qui sont devenues la proie de l'administration et de leur personnel. Il y a d'ailleurs des rapports réguliers de frais illégaux et informels collectés dans les écoles. Il y a même des cas documentés de politiciens provinciaux recevant une portion des frais redistribués vers les bureaux gestionnaires. Un autre exemple est celui d'organisations confessionnelles qui utilisent une portion de ces frais pour des activités qui ne sont pas liées à l'éducation. Ceci a transformé la relation avant tout pédagogique entre les écoles et les bureaux gestionnaires en une relation principalement financière. En parallèle, il demeure une absence complète d'enregistrement dans la comptabilité publique, de transparence ou de redevabilité concernant la collecte et l'utilisation de ces frais. Ceci concerne autant les écoles que les bureaux gestionnaires, et pose de sérieuses questions concernant l'utilisation de ces ressources.

⁸ Avec un taux de change de 1 \$ = 971 FC en Octobre 2016.

Même au niveau inférieur du montant estimé des frais scolaires, le fardeau qu'ils imposent à la population est important et insoutenable. Lorsque nous considérons que 81 % des ménages congolais gagnent moins de 1 080 000 de Francs congolais (1112 \$) par an et que les femmes congolaises ont jusqu'à sept enfants,⁹ les frais scolaires rendent l'objectif de l'éducation primaire universelle inatteignable en RDC. Ceci est supporté par un sondage d'opinion mené en RDC qui a trouvé que 61 % des parents trouvaient les frais inabordables. Au minimum, cette situation demande donc de mieux réguler et surveiller ces frais et leur usage, en débutant par les écoles, puis ensuite dans les bureaux gestionnaires.

3. Les défis de gouvernance en éducation et les recommandations pour l'action

Cette section synthétise les principaux défis de gouvernance et les recommandations selon cinq dimensions clés pour améliorer la performance en éducation. Elle ne vise pas à recommander des interventions détaillées. Plutôt, elle fournit un cadre intégré pour discuter et ensuite soutenir l'articulation d'un agenda de réformes concrètes pour l'ensemble des partenaires œuvrant en éducation en RDC. La mise en œuvre de telles réformes supporterait une amélioration de la qualité et de l'accès, et ultimement, améliorerait les apprentissages en éducation.

- Améliorer la supervision et la redevabilité

Des rôles et des responsabilités claires représentent la base sur laquelle les objectifs de performances sont établis et surveillés. La définition de standards de performance pour les bureaux gestionnaires, les administrateurs, les écoles et les enseignants formeraient la base sur laquelle établir la supervision et la redevabilité pour l'ensemble du système. Une redevabilité externe renforcée s'appuyant sur une société civile renforcée, serait aussi un des facteurs clés pour améliorer la gestion, la transparence et l'efficacité du secteur. Ceci nécessiterait un soutien organisationnel et technique conséquent envers les OSC congolaises.

- L'accès à l'information et la transparence

Un premier pas vers une culture de la transparence serait de rendre publiquement disponibles les informations budgétaires, les statistiques sur le personnel et l'ensemble des statistiques éducatives. Ceci devrait être réalisé au moyen de formats simple et facile d'accès pour leur analyse par les partenaires de l'éducation. Une deuxième étape pourrait inclure le soutien envers des mécanismes de partage d'information et de décisions conjointes concernant les questions les plus importantes pour les partenaires de l'éducation à différents niveaux. Ceci permettrait notamment aux parents de soumettre leurs griefs afin d'y remédier, incluant de manière cruciale pour les questions liées aux frais scolaires.

- Les capacités organisationnelles

Globalement, le système actuel doit passer d'une dynamique de croissance continue du nombre de personnels vers un système qui travaille à améliorer la qualité. Une partie intégrante d'une telle approche nécessiterait la définition de responsabilités organisationnelles et individuelles claires, particulièrement dans les bureaux gestionnaires, et d'un appui approprié pour soutenir leur mise en œuvre. En parallèle, les partenaires de l'éducation, débutant avec les structures communautaires et la société civile, nécessiteraient un appui individuel et organisationnel plus conséquent afin d'accéder, analyser et utiliser l'information nécessaire à l'avancement de leurs intérêts collectifs. Renforcer les capacités organisationnelles des structures de l'État et de la société civile représenterait une étape clé afin de faire évoluer le système éducatif vers une plus grande redevabilité et réactivité envers les parents.

- La participation inclusive

De pair avec l'accès à l'information, une réelle participation inclusive forme des facteurs clés permettant une redevabilité efficace. Débutant avec les COGES, COPA et OSC, de même que les centres de

⁹ 57% des ménages gagnent moins de 540,000 francs par an et 81% moins de 1 080 000 de francs.

décisions conjoints telles les commissions provinciales pour l'éducation, il est important que toutes ces structures deviennent plus inclusives et représentatives des populations au nom desquelles elles travaillent. Ceci forme un prérequis afin que leurs décisions et actions reflètent mieux les besoins des parents et enfants congolais.

- Réactivité envers les parents

Il y a présentement une capacité et un désir limités de la part des administrateurs et enseignants à répondre aux demandes des parents et de la population. Les parents et la société civile sont présentement incapables de fournir une rétroaction concernant les décisions et actions des acteurs clés de l'éducation. Ceci est dû à un manque d'information et de transparence sur la performance, combinées à des mécanismes de collecte de la rétroaction déficient ou inexistant. Un manque de redevabilité, des rôles et responsabilités mal définis, de même qu'une absence de standards individuels et organisationnels de performance sont tous des facteurs qui contribuent directement à ce manque de réactivité. Cependant, la présence de la transparence et de la redevabilité ne sont pas des conditions suffisantes pour résulter en la réactivité envers la population. Ceci nécessite la présence des capacités nécessaires pour répondre aux problèmes. En effet, en l'absence d'une focalisation additionnelle envers les capacités individuelles et organisationnelles, même si les griefs peuvent être formulés, leurs réponses se feront rares.

En conclusion, obtenir une culture de réactivité envers les parents dans les écoles et les bureaux gestionnaires sera une fonction du développement progressif de tous les éléments recensés dans la présente section : la supervision et la redevabilité, l'accès à l'information et la transparence, les capacités organisationnelles et la participation inclusive. Ceci forme le cadre global recommandé afin d'analyser, formuler et mettre en œuvre des réformes adéquates pour répondre aux défis de gestion et de redevabilité en éducation. Tel que le titre du présent article le rappelle, notre avis est que ceci est nécessaire afin d'augmenter l'accès et la qualité en éducation, et ultimement mener à un renforcement des apprentissages pour tous les enfants congolais.

Qui nous sommes

La mission de l'**International Rescue Committee (IRC)** est d'aider les personnes dont les vies et les moyens de subsistance sont ébranlés par les conflits et les catastrophes à survivre, se relever, et prendre en main leur avenir. L'IRC deviendra le chef de file du domaine humanitaire en mettant en œuvre des programmes efficaces à fort impact en faveur des personnes affectées par les crises, et en utilisant notre savoir et notre expérience pour façonner les politiques et les pratiques.

Tous les programmes de l'IRC sont développés pour réaliser des changements significatifs dans la santé, la sûreté, l'éducation, le bien-être économique et le pouvoir des personnes que nous servons. L'**Unité technique de la gouvernance**, faisant partie du **Département des politiques et pratiques**, travaille pour s'assurer que les personnes possèdent une voix sur la manière dont leurs sociétés sont gérées et gouvernées aux niveaux communautaires et locaux. Nous travaillons de plus pour nous assurer que les personnes que nous servons ont le pouvoir d'influencer la qualité des services qu'ils reçoivent et qu'elles peuvent regagner le contrôle sur leurs vies.