

ÉDUCATION ET EFFICACITÉ DE LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE EN RD CONGO

ANALYSE DE LA « GUERRE SCOLAIRE » DANS LA COMMUNE URBANO-RURALE DE KIPUSHI

Éric LUBANGU MUAMBA

Économiste (monétariste),
Assistant à l'Université de Lubumbashi,
Chercheur associé au Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde (CADTM – Liège),
ericlubangu3@gmail.com

Marlène GHOANY KAYIBA

Master en Business Management de Zhejiang University of Finance and Economics,
Assistante à l'Université de Lubumbashi,
ghoanyskayiba@gmail.com

Le début de l'année scolaire 2021-2022 a été marqué par une sorte de passe d'armes entre le gouvernement de la RD Congo et les enseignants des écoles conventionnées catholiques. D'un côté, le pouvoir public (à travers le ministère de l'EPST) accusait les enseignants d'être manipulés par les hommes politiques, menaçant ainsi de retirer la gestion des écoles à l'Église catholique. De l'autre côté, la Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO), rejetant les accusations à son encontre relatives à la manipulation de la grève, renvoyait la responsabilité de cette grève à l'État « qui n'arrive pas à honorer ses engagements vis-à-vis des enseignants ». Par la bouche de son Secrétaire général, la CENCO affirmait que « les écoles appartiennent à l'État. S'il pense que nous ne contribuons pas assez et qu'il peut faire mieux, il est libre. On ne va pas entrer en guerre avec l'État, il prend ses écoles et nous laisse nos bâtiments, on en fait tout ce que nous voulons. Mais tout ce que nous faisons, ce n'est pas pour l'intérêt de qui que ce soit mais c'est pour l'intérêt de nos élèves ». La raison majeure de cette « guerre scolaire », demeure la décision gouvernementale d'assurer la gratuité de l'éducation de base pour des raisons d'équité et de correction des iniquités.

En effet, après plusieurs tentatives partiellement mises en œuvre, l'administration du président Félix Tshisekedi a fait de la gratuité de l'enseignement primaire une politique phare qui est entrée en vigueur en septembre 2019. Deux ans après le lancement de cette réforme, le gouvernement reste encore attaché à cette politique, malgré la pandémie de Covid-19 et la récession économique mondiale. Le gouvernement a augmenté la part de l'éducation dans son budget voté,

de 15,6 % en 2020 à 21,8 % en 2021, et il a mené un exercice de recensement national afin d'identifier et d'incorporer des enseignants qualifiés dans la masse salariale. Selon le site d'information Desk éco, dans le projet de loi des finances 2022, le Gouvernement prévoit 1,057 milliards USD, soit 64,17 %, pour la rémunération de 615.882 enseignants du primaire et secondaire en 2021, contre un effectif de 445.024 en 2020. Le salaire est toujours à 410.284 FC, soit l'équivalent de 245 USD au taux actuel¹.

Dans le cadre de cette recherche, sans pour autant négliger l'aspect « offre de l'éducation », nous nous limiterons exclusivement à la demande de l'éducation de base. Le terme « demande » appliqué à l'éducation a été introduit par les économistes, dans le cadre de la théorie du « capital humain ». Faute d'une définition reconnue, nous proposons de considérer la demande d'éducation comme le produit d'un ensemble de facteurs (scolaires, économiques, sociaux, démographiques, politiques, religieux, culturels) que les individus et les groupes prennent en compte, directement ou indirectement, consciemment ou non, dans leurs pratiques de scolarisation ; ces facteurs conditionnent ainsi la mise à l'école, l'itinéraire scolaire et la durée de la scolarité.

Pour y arriver, nous subdivisons cette étude en trois parties. Dans la première partie, nous présentons les arguments scientifiques justifiant l'intervention de l'État à travers la gratuité de l'enseignement de base. Puisque, laisser au seul marché le soin de déterminer l'éducation qui doit être consommée risquerait de n'être collectivement ni efficace, ni équitable. Dans un second temps, nous essayons de mettre en lumière les principaux arrangements qui sous-tendent la pérennité de la « guerre scolaire » à l'échelle nationale et les évolutions récentes de ces arrangements. Enfin, la troisième partie est consacrée à l'évaluation de la gratuité de l'éducation de base à travers les politiques publiques et les soutiens extérieurs. Cette démarche a mis en œuvre des enquêtes de terrain de type socio-anthropologique intensives entreprises dans la commune urbano-rurale de Kipushi, dans la province du Haut-Katanga.

I. Considérations générales et intervention de l'État

I.1. Gratuité de l'enseignement : Concept et fondements juridiques

I.1.1. Concept de la gratuité

De manière simple, l'expression « gratuité » tire son origine du mot latin *gratuitus*, qui signifie ce qui est fait ou donné sans faire payer. C'est l'exemple de consultation gratuite ou de l'enseignement gratuit qui édifie le mieux. Robert donne la définition semblable lorsqu'il précise que « la gratuité est le caractère de ce qui est non payant ».

1 Nous présentons les chiffres en notre possession au moment de la rédaction de cet article. Cette situation pourrait évoluer dans un avenir plus ou moins proche.

Jean-Louis Sagot Duvaux écrit à propos du terme « gratuité » ce qui suit :

On a le sentiment que le mot « gratuit » est partout et la réalité nulle part. Profanée par le marketing qui l'enrôle pour stimuler la demande, la gratuité a, en réalité, quasiment disparu de l'offre politique. Elle subsiste dans quelques appellations institutionnelles, comme « école gratuite », expression consacrée par un siècle de liturgie républicaine et qu'on n'ose rectifier en « école coûteuse ». Mais, quand le débat n'est pas inhibé par l'indulgence et le respect qu'inspirent les vieilles dames, la plupart des responsables de la chose publique réprouvent le terme gratuité. Déresponsabilisant. Trompeur. Presque incivique. Comment reconnaître la valeur des choses quand nous oublions qu'elles coûtent de la peine et de l'argent ?²

Mais que poursuit-on en rendant l'enseignement primaire public gratuit ? L'observation ci-après réalisée par Akihiro à l'échelle mondiale est valable pour la République démocratique du Congo :

Les autorités gouvernementales conçoivent que l'éducation pour tous doit se fonder exclusivement sur l'enseignement universel en partant du fait que les adultes analphabètes disparaîtront tôt ou tard³.

De là, l'on peut relever que la gratuité de l'enseignement primaire tend à permettre à tous les parents, sans distinction, d'envoyer leurs enfants à l'école en vue de combattre et de diminuer l'analphabétisme dans le pays : c'est là le caractère obligatoire de l'enseignement primaire, ce qui implique le devoir pour les parents d'éduquer leurs enfants sous l'autorité et l'aide de l'État. Pour y parvenir, la charge des parents doit être sensiblement allégée par l'État ; ce dernier devant assumer ses responsabilités pour permettre, surtout aux parents pauvres, d'envoyer tous leurs enfants à l'école.

I.1.2. Fondements juridiques

La mesure de gratuité de l'enseignement primaire trouve son origine juridique, principalement dans la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2018 qui stipule en son article 43, alinéa 4 que « l'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics ». La Constitution de la RD Congo fait ainsi sienne, certaines dispositions de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, notamment en son article 7 qui reconnaît que « les droits et devoirs proclamés et garantis par elle, font partie intégrante de la Constitution et du Droit congolais ». En effet, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a été adoptée en 1988 par l'Organisation de l'Unité Africaine et

2 Jean-Louis DUVAUX, « Vive la gratuité », *Le Monde diplomatique*, n° 1342, (juillet 2006), pp. 13-27.

3 Christophe AKIHIRO, *Éducation des adultes et développement*, Bamako, Commission internationale d'alphabétisation, (1996), p. 27.

ratifiée par la RD Congo le 08 décembre 2020. Cette Charte réaffirme, dans son préambule, sa vocation à favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations-Unies et de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

En effet, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 stipule en son article 26 alinéa 1 que « toute personne a droit à l'éducation ; l'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire ... ». Il s'agit de la déclaration du 10 décembre 1948, signée à Paris en référence à la résolution 217 A(III). Enfin, signalons la Loi – Cadre n°14/004 du 11 février 2014 portant Orientation de l'Éducation Nationale. Dans cette Loi – Cadre nous retrouvons des innovations relatives à la bonne compréhension du concept de l'éducation de base qui s'articule en l'enseignement primaire et secondaire général, soit huit années d'enseignement dit « de base ». Cette vision étendue garantit à un grand nombre de jeunes garçons et filles l'acquisition d'une formation générale ininterrompue solide et une initiation à des savoir – faire utiles pour la vie, soit pour poursuivre leurs études, soit pour acquérir les connaissances de base.

I.2. Justification de l'interventionnisme de l'État

Laisser au seul marché le soin de déterminer l'éducation qui doit être offerte et consommée risquerait de n'être collectivement ni efficace, ni équitable. Il y a plusieurs raisons à cela, à la fois du côté de la demande d'éducation et du côté de l'offre. Nous n'aborderons que le côté de la demande.

I.2.1. Efficacité, biens tutélaires et externalités positives

En considérant uniquement la demande d'éducation, plusieurs raisons justifient l'intervention de l'État dans ce domaine. Certes, en l'absence d'intervention étatique, le mécanisme du marché amènerait sans doute des entreprises (écoles) privées à proposer une offre éducative. En effet, sous réserve de leur contrainte budgétaire, les individus (parents et enfants) ont un avantage privé à se former dans la perspective notamment de gains futurs. C'est ce qui ressort notamment des travaux fondateurs de la théorie du capital humain de Mincer, Schulz ou Becker.

Pour ces auteurs, la demande d'éducation est motivée par la comparaison qu'opèrent les individus entre les *coûts* et les *avantages* de leur formation. Les perspectives de gains constituent les avantages : l'éducation accroît le revenu attendu puisqu'elle augmente la capacité des individus à produire plus ou mieux. Cette capacité élève la richesse de la société et la contribution à cette richesse constitue la valeur sociale de l'éducation. Dans la mesure où chacun est rémunéré à l'aune de sa contribution, le gain pour l'individu se confond avec le gain pour la collectivité.

L'intervention de l'État se justifie également parce que l'éducation d'un individu augmente le bien-être d'autres individus. On est ici en présence d'un phénomène d'*externalités positives*. Dans le système productif, la présence de travailleurs mieux qualifiés peut faciliter l'apprentissage d'autres travailleurs et indirectement le développement économique⁴. En outre, Hanushek & Kimko démontrent que la qualité de la main-d'œuvre a un impact statistiquement significatif, stable et fort sur la croissance économique. D'autres externalités se manifestent en dehors de l'univers de la production. Les effets positifs de l'éducation sur la mortalité infantile et sur le contrôle des naissances profitent à la collectivité tout entière. Il en va de même des conséquences sur le civisme, sur la participation démocratique et sur la lutte contre la criminalité⁵.

Le fait que l'éducation soit un bien tutélaire et qu'elle soit source d'externalités positives justifie l'intervention de l'État pour des motifs allocatifs. En l'absence de l'intervention étatique, trop peu de ressources productives seraient allouées à la fourniture d'éducation. La solution qui serait trouvée entre offreurs privés et demandeurs privés d'éducation ne serait donc pas optimale d'un point de vue de l'ensemble de la société. Un mécanisme dit d'échange volontaire ne serait donc pas efficace. Il ne permettrait pas de maximiser le bien-être collectif. Par conséquent, l'intervention de l'État se justifie ici également pour un motif d'efficacité, c'est-à-dire de garantir que les ressources productives soient allouées à fournir une éducation qui maximise le bien-être collectif et pas seulement le bien-être individuel.

Il ne faut cependant pas ignorer que ce pilotage étatique strict de l'éducation de base produit une prestation homogène, notamment au travers d'un curriculum scolaire unifié ou d'une formation normalisée des enseignant-e-s. Or, une telle homogénéisation de l'offre limite l'apparition des concurrents à l'école publique. En effet, la gratuité empêche la concurrence par les prix, tandis que l'homogénéisation empêche largement de contester le marché de l'éducation en différenciant la prestation offerte pour capter une partie de la demande. Il n'est dès lors pas étonnant que la part de marché des opérateurs privés reste faible dans un tel contexte.

1.2.2. Conséquences perverses⁶ de la gratuité et du monopole étatique sur le comportement des acteurs

Le précédent paragraphe aboutit à deux conclusions. D'une part, l'objectif d'équité poursuivi par les États aboutit à la gratuité (ou quasi-

4 Nils SOGUEL et Jean-Marc HUGUENIN, *Disposition à payer des contribuables pour la gratuité de l'éducation*, Chavannes-près-Renens, Institut des hautes études en finance publique, (2009), p. 4.

5 Christian BAUDELLOT et François LECLERC, (dir.), *Les effets de l'éducation*, Paris, La documentation française, (2005), p. 5.

6 Un effet pervers correspond au résultat non désiré ou attendu d'une action. L'objectif de cette section est de présenter ces effets pervers potentiels. La gratuité et la monopolisation étatique de l'offre ont leurs raisons d'être que nous n'allons pas développer dans cette étude.

gratuité) de l'éducation de base. Dans la mesure où le coût de production est intégralement subventionné ou pris en charge par l'État, le coût à faire supporter à l'acheteur est nul. D'autre part, la volonté étatique d'uniformiser le programme par une harmonisation des objectifs à atteindre dans les principales matières de la scolarité obligatoire vise à éviter que l'offre ne soit laissée à la libre conception d'opérateurs privés ; dans certains pays, cette uniformisation de l'offre se traduit par un monopole (ou un quasi-monopole) étatique. Gratuité de l'éducation de base et situation de monopole peuvent cependant, d'un point de vue économique et managérial, s'accompagner d'effets pervers touchant l'efficacité, l'efficience et la qualité (perçue ou réelle) de la prestation éducationnelle.

a. Gratuité et qualité perçue

Les usagers de la scolarité obligatoire, à savoir les élèves, ne participent pas au financement des prestations dont ils bénéficient. Leurs parents ne contribuent pas non plus, du moins par un financement direct, aux frais de scolarité. L'éducation est par conséquent perçue comme gratuite. Son prix, autrement dit les frais de scolarité, sont nuls. Or, le rôle du prix sur la perception de la qualité et de la valeur des produits – biens et services – a été analysé par les économistes d'entreprise spécialisés en marketing. Monroe et Krishnan ont démontré que le prix exerce un effet positif sur la perception de la qualité et de la valeur du produit. Plus le prix d'un bien ou d'un service est élevé, plus il est associé à une qualité supérieure. Malgré cela, le consommateur, ou dans notre cas l'élève ou ses parents, procèdent tout de même à un arbitrage entre le prix et la qualité perçue⁷.

Une transposition de ces conclusions dans le domaine de l'éducation nous conduit à nous interroger sur les conséquences perverses, du côté de la demande, sur le comportement des acteurs de l'éducation. Potentiellement, ce comportement peut se traduire par différentes attitudes qui nuisent à l'efficacité :

- les élèves accordent peu de valeur à la formation reçue ; leur propension à l'effort pour atteindre ou dépasser les objectifs fixés est faible ; elle diminue avec le temps (cf. Monopole et qualité ci-dessous) ;
- les parents et la société réduisent les exigences faites à l'offreur (monopole étatique) ; pour cause de gratuité, ils tolèrent une école peu efficace ou peu efficiente (cf. Monopole et efficacité ainsi que Monopole et efficience ci-dessous).

b. Monopole et qualité

Dans un marché concurrentiel, le prix est une donnée pour les entreprises. Elles ne peuvent l'influencer. Elles doivent « prendre » le prix donné par le marché (*price taker*). Les entreprises tentent de se différencier

7 Marly CHAE, « Does Price Promotion Hurt Products' Perceived Quality ? The role of Attribute Alignability », *Journal of Economics Marketing, and Management*, (june 2020), pp. 9-21.

notamment en choisissant des degrés de qualité différents pour leurs produits. Dans un marché monopolistique, la qualité offerte est dégradée et s'éloigne de l'optimum social. Cette tendance à la dégradation de la qualité par les entreprises en situation de monopole a été démontrée dans la théorie de la tarification non linéaire des monopoles.

Dans la scolarité de base obligatoire, une manière d'appréhender la qualité consiste à évaluer les performances des élèves dans différentes matières. Le programme international pour le suivi des acquis des élèves – PISA – de l'Organisation de coopération et de développement économiques vise précisément à tester les compétences des élèves de 15 ans dans trois domaines (sciences, mathématiques et compréhension de l'écrit). L'observation de l'évolution des scores des élèves dans le temps permet d'estimer l'évolution de la qualité des performances.

II. Pérennité de la « *guerre scolaire* » en RD Congo et arrangements

L'opposition entre Pouvoir Public – Église Catholique autour de l'organisation de l'enseignement de base ne date pas d'aujourd'hui. La question du contrôle de l'appareil scolaire date de l'époque coloniale et elle a toujours été stratégiquement capitale à deux points de vue. « *Les missions catholiques avaient assumé entièrement la philosophie de la colonisation où se circonscrit l'importance de l'école au Congo belge...* »⁸. Cette « collusion » a été aussi une négociation permanente dont les stabilisations temporaires ne doivent pas cacher les « crises » très dramatisées. Malgré un mécanisme très souple de conventionnement (pour les missions nationales catholiques), la grande majorité des écoles coloniales était néanmoins des écoles libres non subsidiées, catholiques belges majoritairement, mais aussi non belges et/ou non catholiques, dont l'importance décroît.

Nous situons la première « guerre scolaire » autour des années 1954–1955. En effet, alors que tout le monde dénonce un État colonial théocratique, l'enseignement catholique négocie efficacement la relativisation de son hégémonie absolue. Il adopte une posture coordonnée et menaçante à l'égard de l'offensive anticléricale menée par les libéraux et les socialistes métropolitains. Il apprend à surmonter ses divisions en créant le Bureau de l'Enseignement Catholique, interlocuteur du gouvernement et « quasi ministère de l'éducation nationale » jusqu'aujourd'hui. Tandis que l'Église Catholique accélère l'africanisation des clercs, elle adopte une double vocation qui, pour paraître contradictoire, sera néanmoins constante, celle d'être le principal acteur organisé de l'enseignement public, voire d'en apparaître comme le garant, tout en étant le challenger (contre-pouvoir) de l'État comme pouvoir organisateur.

8 Gabudisa BUSUGUTSALA, *Les politiques éducatives au Congo-Zaïre de Léopold II à Mobutu* (1997), Paris, L'Harmattan, p. 13.

Pour les premiers évêques congolais et leurs conseillers, l'éducation scolaire devait certes être unifiée et former un enseignement national, mais ce ne pouvait être qu'à travers une « conception pluraliste de l'éducation » au sein de laquelle les différentes parties collaborent sans renoncer à leur autonomie respective⁹. La constitution de 1964 consacre la liberté d'enseignement et le pluralisme scolaire dans le secteur subventionné comme dans le secteur non subventionné. Elle reconnaît le libre choix des parents et affirme le rôle de supervision de l'État. Au-delà de l'uniformisation du programme et d'une inspection officielle, l'enseignement catholique, et protestant mais dans une moindre mesure, est largement reconnu et subventionné par l'État, y compris la prise en charge des salaires des enseignants.

La seconde « guerre scolaire », postcoloniale celle-là, est ouverte à l'initiative du régime MPR (Mouvement Populaire de la Révolution) qui décréta en 1971 l'étatisation complète de l'éducation et la nationalisation des équipements scolaires. Laïcité de l'État et Authenticité sont proclamées. L'enseignement décrété national au début des années 1960 (75 à 80 % des effectifs dans le secteur catholique) doit être déconfectionnalisé ! Les réseaux doivent être dissous. S'estimant menacée de « MPRisation », l'Église catholique refuse la collaboration de ses personnels. En 1977, le régime cède et restitue les écoles aux Églises. De nouvelles conventions distinctes sont passées entre l'État et quatre « Églises » (incluant les cultes islamiques et kimbanguistes). Elles confirment que le pouvoir organisateur et responsable unique de l'enseignement est l'État qui confie aux Églises « la gestion de leurs écoles ». L'enseignement primaire congolais sera donc composé désormais de deux secteurs, le secteur public et le secteur privé.

L'enseignement public national dont le pouvoir organisateur est l'État, s'appuiera sur cinq « réseaux », l'un géré par l'État lui-même, les quatre autres, dits « conventionnés », qui ont une origine religieuse, seront gérés par des Églises. Mais les bases de la collaboration sont définitivement rompues, menacées par les ambiguïtés et zones d'ombre des conventions dans tous les domaines : inspection, propriété et statut des enseignants. En l'absence d'une loi sanctionnant les termes des conventions, la confiance s'effiloche. Les pratiques comblent les lacunes juridiques jusqu'à aujourd'hui, car la loi qui n'interviendra que 10 ans plus tard, en 1986, ne règle rien. Sa particularité est plutôt d'ouvrir le champ scolaire à l'initiative privée¹⁰.

Les finances publiques sont alors déliquescents, l'État ne tarde pas à être mis sous tutelle et sous ajustement structurel. L'incapacité de poursuivre la rémunération des enseignants se révèle rapidement durable et met à mal définitivement les ambitions de l'État. En 1992, suite à une grève illimitée des enseignants non payés, la Conférence épiscopale du Zaïre et l'Association nationale des parents d'élèves (ANAPE) entérinent la

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Dieudonné WAMU, *Église catholique et pouvoir politique au Congo-Zaïre. La quête démocratique*, (1997), Paris, L'Harmattan, p. 76.

prise en charge des enseignants par les parents dans le réseau catholique sous forme d'une « prime de motivation ». La formule s'installe, prolifère et s'institutionnalise dans l'ensemble des réseaux jusqu'aujourd'hui. Durant ce quart de siècle d'apparente confusion, d'absence ou d'indigence du financement public, de libéralisation et de négociation du contrôle public, le champ scolaire congolais adopte les traits caractéristiques d'une régulation polycentrique, négociée, opaque et instable à travers laquelle sont scolarisés plus de 10 millions d'enfants¹¹.

Si l'analyse des arrangements actuels du système permet d'affirmer que ce dernier est polycentrique avec différents niveaux de décision dotés d'une autonomie relative, il n'en reste pas moins que la clé de voûte du système est clairement située aux niveaux administratif provincial et sous-provincial où siègent les « bureaux ». À travers eux, le Ministère de l'Éducation primaire, secondaire et technique gère directement les écoles non conventionnées (parfois appelées écoles officielles selon la terminologie coloniale), assure la tutelle du pouvoir organisateur dans les écoles conventionnées, tout en contrôlant le développement de l'enseignement privé (*via* l'agrément, la participation aux tests).

III. Évaluation de l'efficacité de la gratuité de l'enseignement

Cette dernière section pratique se propose d'évaluer la mesure de gratuité d'enseignement de base à la lumière des critères d'évaluation retenus au plan international. Pour ce faire, dans un premier temps, il s'agira d'élucider le référentiel de jugement, c'est-à-dire de préciser le contenu de la décision, puis ensuite de lui appliquer les différents critères d'évaluation.

Les critères d'évaluation utilisés dans le cadre de cette étude sont ceux qui ont fait l'objet d'un large consensus au sein de la communauté internationale. Ces critères ont pour nom : la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience. Mais selon qu'il s'agisse d'évaluer une action classique, un processus d'appui et de renforcement des capacités des acteurs, une réforme ou une politique, on peut choisir de privilégier ou non certains de ces critères. L'évaluation se fera en se référant aux questions évaluatives formulées dans la matrice d'évaluation au niveau de chaque critère.

III.1. Situation de l'enseignement primaire de base à Kipushi

Notre enquête a été effectuée auprès des ménages résidant les 6 quartiers qui composent la commune urbano-rurale de Kipushi. Il s'agit de Kamarenge, Kalubamba, Mungoti, Katchoma, Uhuru, Lumumba.

11 Marc PONCELET, André GERALDINE, et Tom de HERDT, « La survie de l'école primaire congolaise (RDC) : héritage colonial, hybridité et résilience », *Autrepart*, n° 54, (février 2010), pp. 23-41.

La Commune urbano-rurale de Kipushi dispose d'une seule sous-division : la sous-division de Kipushi, ayant sous sa gestion les écoles maternelles, primaires et secondaires, tant privées que publiques, de l'antenne de Kipushi (l'ex Cité de Kipushi), du Secteur Bukanda et des chefferies Kaponda et Kinama. L'année scolaire 2019-2020, la sous-division a compté 160 écoles (soit 10 écoles maternelles, 108 écoles primaires et 42 écoles secondaires) ; avec 45 953 élèves (soit 944 élèves au niveau maternel, 34 159 au niveau primaire et 10 850 élèves au niveau secondaire) ; 1 267 enseignants (21 au niveau maternel, 792 au niveau primaire et 454 au niveau secondaire).

Nous nous sommes principalement intéressés à 10 écoles publiques : Institut KIPUSHI, FURAH, MIXTE OUA 1, KATAPULA, USABITI, MAPENDO, MULUMBA LUKOJI, AMANI, IMANI et MNARA.

III.2. Évaluation de la décision au regard des critères

Seront successivement passés en revue dans cette partie les critères d'évaluation connus internationalement dans la littérature économique. Il s'agit de la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la décision.

III.2.1. Pertinence

Il s'agit d'examiner ici dans quelle mesure la gratuité de l'enseignement primaire est une réponse aux besoins des bénéficiaires de la commune urbano – rurale de Kipushi afin de répondre aux deux questions de recherche formulées dans la matrice d'évaluation, à savoir :

Quel examen fait-on du contenu de la réforme ?

La mesure de gratuité est-elle une réponse appropriée à l'un des problèmes révélés par le diagnostic du secteur de l'éducation à Kipushi ?

Dans une cité où la pauvreté est persistante et endémique, il apparaît que le fait de décharger les parents d'élèves des frais de scolarité devrait contribuer significativement à améliorer le taux de fréquentation des écoles primaires. Les mesures d'accompagnement pour renforcer la mesure viendront accroître la disponibilité en infrastructures dans l'enseignement primaire pour espérer voir une augmentation du taux d'accès à l'éducation.

D'après les entretiens de focus group organisés au cours des enquêtes de terrain, la première cause évoquée par les ménages pour l'abandon de l'école par les enfants est la pauvreté qui se traduit par des difficultés voire l'impossibilité de payer les frais scolaires (voir tableau 1). On peut donc affirmer que la mesure de gratuité telle que décrétée par le Gouvernement est une réponse aux préoccupations des ménages de la commune urbano-rurale de Kipushi qui, désormais, n'auront plus des soucis de frais de scolarité pour envoyer leurs enfants à l'école.

Tableau 1 : Causes d'abandon de l'école

LES CAUSES D'ABANDON DE L'ÉCOLE	POIDS	RANG FRÉQUENCE
<i>Manque de moyens</i> (pauvreté, manque de soutien, difficultés des parents à payer les contributions, frais scolaires trop élevés, non-paiement de l'écolage, tuteur décédé, manque de quoi manger, pour des raisons de placements d'enfants, j'étais placé dans un ménage.	49	1 ^{er} (31,6%)
<i>Échecs répétés</i> (redoublement rejeté, insuffisance de résultats)	16	2 ^{ème} (10,3%)
<i>Non doués</i> (difficultés d'assimilation de leçons)	14	5 ^{ème} (9%)
Maladie	11	7 ^{ème} (7%)
<i>Châtiments corporels</i> (sérvices corporels)	16	2 ^{ème} (10,3%)
<i>Absence de motivations</i> (Par désir, volonté, refus propre, paresse)	15	4 ^{ème} (9,6%)
Manque de tables/bancs	11	7 ^{ème} (7%)
<i>Manque de répétiteurs</i> (l'enseignant était souvent absent ou en retard)	12	6 ^{ème} (7,7%)
<i>Raison de grève</i> (année blanche)	11	7 ^{ème} (7%)
TOTAL	155	100%

Source : Nous-mêmes, Enquête terrain (Décembre, 2021)

Au regard de ce tableau, la mesure de la gratuité de l'enseignement primaire généralisée reste très pertinente face au défi de la scolarisation à Kipushi. Il faut cependant vérifier si elle est cohérente avec les options précédemment retenues pour le secteur et si elle est efficace en liaison avec les stratégies de mise en œuvre.

III.2.2. Cohérence

Il est question d'examiner ici dans quelle mesure de la gratuité de l'enseignement de base est en cohérence avec la politique nationale en matière d'éducation contenue dans les documents officiels (PDDSE, SCRP3, Loi d'Orientation de l'Éducation et la Constitution du 18 février 2018).

Dans quelle mesure la décision de gratuité de l'enseignement de base s'inscrit-elle en droite ligne des objectifs de la politique de l'Éducation Pour Tous (EPT) prônée au niveau international et à laquelle la RD Congo a souscrit ?

Au regard de la Constitution de la RD Congo et du PDDSE en vigueur dans le pays, la décision de la gratuité de l'enseignement de base est très salubre et donc en parfaite cohérence avec les orientations au plan interne. La question qui se pose porte sur le caractère progressif ou non de la mise en œuvre de la gratuité. Mais, il convient, à cet effet, de noter que la gratuité décidée ne concerne pas encore tous les besoins des enfants. L'État a pris en

charge, pour le moment, les frais de scolarité, les manuels scolaires, mais il reste par exemple les uniformes, la restauration à l'école, etc. Ainsi, bien que la mesure soit généralisée à tous les enfants en âge d'être scolarisés, elle ne couvre pas encore tous les aspects de la scolarité.

Au niveau international, la RD Congo s'est engagée à mettre en œuvre l'Éducation Pour Tous retenue au Forum de Dakar en 2000 sur l'éducation. Les objectifs de l'EPST s'appuient aussi sur la gratuité de l'enseignement primaire pour atteindre l'objectif global. On peut lire dans les lignes de ces objectifs, entre autres :

- développer et améliorer, sous tous leurs aspects, la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ;
- faire en sorte que d'ici à 2030 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficultés et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ;
- répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition des connaissances ainsi que des compétences nécessaires dans la vie courante.

Pour la plupart des ménages, il s'agit d'une bonne décision. En effet, selon les entretiens de focus group discussion, environ 70% des expressions utilisées par les participants sont relatives au caractère très bon et bon de la décision. Pour environ 17% des expressions utilisées, l'État devrait étendre la décision et rendre la gratuité totale.

Tableau 2 : Appréciation de la mesure de la gratuité

APPRÉCIATIONS	POIDS	RANG FRÉQUENCE
Très bonne décision	19	2 ^{ème} (12,2%)
<i>Bonne décision</i> C'est une noble décision de soulagement pour les populations pauvres. Très contente car cela permettra à mes petits frères d'évoluer. C'est salulaire, ça permet à l'État de lutter contre la pauvreté. Le gouvernement a bien fait pour les enfants des pauvres. Si on me permet je vais encore commencer. C'est une bonne chose pour nos parents-moins de charges. Une bonne initiative qui va aider les parents d'élèves. Bonne appréciation, initiative à continuer, que Dieu aide le gouvernement. Bon, soulage les parents pauvres ; certains parents pensent que tout est gratuit par rapport à la contribution et l'achat des manuels, une décision qui a encouragé la scolarisation.	108	1 ^{er} (69,6%)
<i>Bonne avec réserve</i> Bonne décision, mais partielle. C'est salulaire, mais que certaines bases soient posées à l'avance. Elle est bonne mais mal comprise. Elle est salulaire mais sa mise en œuvre a des insuffisances. L'État a semé une confusion entre parents, enseignants, seule la scolarité est rendue gratuite et ce n'est même pas effectif. C'est bon mais insuffisant. Manque de rigueur dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement	17	3 ^{ème} (10,9%)
Indécis	11	4 ^{ème} (7%)
TOTAL	155	100%

Source : Nous-mêmes, Enquête terrain (Décembre, 2021)

En conclusion, la mesure de gratuité est en cohérence, avec les plans et stratégies de développement de l'éducation de base que la RD Congo s'est donnés et aussi, avec les politiques et orientations internationales en matière d'éducation des enfants. Malheureusement, selon les résultats de la collecte des données sur le terrain, le contenu de la décision n'est pas compris de la même manière par toutes les parties prenantes à Kipushi.

Tableau 3 : Contenu de la gratuité selon les ménages

Quartiers	Non-paiement des frais scolaires	Construction des salles de classe	Gratuité de l'école	Aucune idée	Total
KAMARENGE	71,3	8,7	15,9	4,1	100
KALUBAMBA	74,36	0	13,68	11,96	100
MUNGOTI	73,45	0	15,04	11,51	100
KATCHOMA	33,33	1,15	60,92	4,6	100
UHURU	69,49	0	5,08	25,43	100
LUMUMBA	22,06	2,94	39,71	35,29	100
Échantillon	53,77	1,02	25,97	19,24	100

Source : Nous-mêmes, Enquête terrain (Décembre, 2021)

Le contenu de la décision de gratuité n'est pas assez clair pour les bénéficiaires. En effet, sur un total de 155 personnes interrogées, 19,25% des enquêtés n'ont aucune idée du contenu de cette décision. Pour les ménages dont les enfants sont en terminale (5^{ème} ou 6^{ème}), en effet, cette décision concerne le « Non-paiement des frais de scolarité » pour 54% d'entre eux. Pour environ un chef de ménage sur quatre, cette décision concerne la gratuité totale de l'école pour les enfants. Cette compréhension erronée peut induire des réticences de la part de ces parents ; ce qui est préjudiciable à l'efficacité de la mise en œuvre de la décision.

Tableau 4 : Contenu de la gratuité selon les responsables des écoles

Écoles	Gratuité des frais scolaires	Prise en charge partielle de la scolarité des enfants	Éducation pour tous	Total
KIPUSHI	66,67	0	33,33	100
FURAHA	20	60	20	100
KATAPULA	33,33	33,33	33,33	100
USABITI	25,06	25,26	49,68	100
MAPENDO	0	50,32	49,68	100
MULUMBA LUKOJI	100	0	0	100
Échantillon	25	30	45	100

Source : Nous-mêmes, Enquête terrain (Décembre, 2021)

Pour les responsables des écoles, la plupart ont confondu le contenu de la décision avec ses objectifs ou but à atteindre. En effet, pour 45% de ces responsables, la décision de gratuité a pour contenu « Éducation pour Tous ». Seuls 25% d'entre eux pensent qu'il s'agit de la gratuité des frais d'écologie, et pour 30%, il s'agit d'une prise en charge partielle de la scolarité des enfants.

III.2.3. Efficacité

Il s'agira d'examiner dans cette rubrique dans quelle mesure les objectifs de la mesure de gratuité ont été atteints, ou sont en train de l'être. Dans quelle mesure les différents bénéficiaires visés ont-ils été atteints ? Pour apprécier l'efficacité de la mesure par rapport à ses objectifs, il sera procédé à l'examen des différents indicateurs d'accès et de rétention dans le système.

Tableau 4 : Indicateurs d'accès et de qualité

Indicateurs	2018	2019	2020	2021	Moyenne période
TBS (%)	57,72	87,67	97,43	109,6	88,03
TNS (%)	62,34	69,1	84,01	88,5	75,99
Taux d'abandon (%)	47,2	40,2	38,7	35,7	40,45

Source : Nous-mêmes, Enquête sur le terrain (Décembre 2021)

Globalement, il apparaît que les stratégies les plus efficaces ont été les mesures de réduction des coûts pour les familles et les activités soutenues de plaidoyer et de sensibilisation. Ainsi, l'observation des indicateurs d'accès, notamment le taux brut de scolarisation (TBS) et le taux net de scolarisation (TNS), montre que ces deux indicateurs n'ont cessé de connaître une progression à Kipushi. En 2021 le TBS se situait à 109,6%, entraînant dans son sillage le TNS qui s'est affiché à 88,5%. Cela signifie qu'il y a eu beaucoup d'enfants qui ont pris le chemin de l'école. On peut donc affirmer que la mesure a contribué à drainer plus d'enfants dans les écoles. Ce qui est recherché à travers les objectifs de la mesure qui veut que d'ici 2030 tous les enfants en âge d'aller à l'école puissent accéder à un cycle complet de l'enseignement primaire. Sur cet aspect d'accès à l'éducation, il apparaît que les résultats sont en train d'être atteints au regard de l'objectif en 2030.

III.2.4. Efficience

Il s'agira d'examiner ici dans quelle mesure les résultats obtenus ou qui sont entrain d'être obtenus l'ont été avec les moyens mis en œuvre et avec une économie.

Pour répondre à ces questions, il sera procédé à l'analyse des dépenses des ménages de Kipushi qui ont permis d'obtenir les résultats et de les comparer à celles d'avant la mise en œuvre de la mesure de la gratuité de l'enseignement. L'appréciation se fera à l'aide de ratio Indicateurs/Coûts où les coûts ici sont représentés par les dépenses ménagères.

La décision de gratuité a entraîné une augmentation des dépenses publiques d'éducation. Ainsi, le coût moyen annuel par élève est passé de 50 USD en 2018 à 80 USD en 2021. Mais l'analyse coût/avantage montre que 1 USD dépensé suite à la décision de gratuité a davantage amélioré

les conditions de scolarisation que par le passé. En effet, après la mesure, le rapport coût/ratio élèves par maître est ressorti à 0,59 contre 1,18 avant la mesure. Quant au rapport coût/ratio élèves par salle de classe, il s'est affiché à 0,60 après la mesure contre 1,10. On peut, donc, sur cette base, conclure à une efficience dans la mise en œuvre de la décision de gratuité.

Conclusion

Au terme de cette réflexion, l'on peut se demander si un pays peut connaître un fort taux de croissance parce que sa population est très éduquée, ou un pays peut disposer d'une population fortement éduquée parce qu'il est au bénéfice d'un fort taux de croissance. En effet, les études macroéconomiques ont démontré qu'il existe, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, une corrélation positive entre l'investissement qu'une nation effectue dans l'éducation et sa croissance économique.

Cette contribution n'avait pas pour objectif de trancher entre ces interprétations ou d'apporter une réponse à la question de la responsabilité en cas de contre-performance. S'agissant des constats empiriques, nous nous sommes contentés de relever que Hanushek, Kimko et Woessman contredisent la croyance selon laquelle une augmentation des dépenses publiques permet d'améliorer la performance du système éducatif. Il pourrait finalement éroder la disposition des individus à allouer l'impôt à l'enseignement et à la formation.

Plusieurs initiatives actuelles visent à rendre plus transparente la performance du système éducatif. Elles joueront donc un rôle capital. Si d'aventure elles mettent en évidence des inefficiences collectivement et politiquement intolérables, la disposition à allouer des ressources budgétaires massives à un système éducatif essentiellement public se réduira. Il faudra alors réinventer la gouvernance du système éducatif. Les objectifs resteront les mêmes. Par contre, les acteurs devront davantage contribuer à l'efficacité et à l'équité du système. De nouvelles incitations devront soutenir l'éthique professionnelle et la vocation. Elles ont pour nom : choix, transparence, information, conscientisation, responsabilité individuelle. Tous seront concernés : les élèves, les parents, les enseignants, les cadres administratifs, les écoles publiques, les écoles privées. ■