

VERS UNE GRATUITÉ STRUCTURELLE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RD CONGO

PISTES D'ANALYSE ET DE RÉFLEXION

Johan VERHAGHE,
Spécialiste en
éducation.
jverhaghe@gmail.com

La gratuité de l'enseignement primaire en RD Congo est inscrite dans la Constitution (2006)¹. Force est de constater qu'au-delà de la rhétorique et des déclarations de bonnes intentions, sa mise en œuvre effective est restée un vœu pieu². En septembre 2010, elle fût annoncée à grands coups médiatiques en introduisant un processus progressif qui aurait dû s'achever en 2014³. Des études récentes ont démontré son échec. Depuis 2010, les frais scolaires avaient doublé au primaire et presque triplé au secondaire⁴. En 2016, la contribution totale des parents au système éducatif congolais était estimée à près de 1 milliard de dollars dont 45% pour l'enseignement primaire⁵.

En septembre 2019, sous l'impulsion de la Présidence, le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique (MEPST) proclame la gratuité totale de l'école primaire. Cette décision est annoncée comme étant irréversible et s'étend même au niveau secondaire où la prime de motivation des enseignants est supprimée⁶. Le MEPST prend un

1 En réalité, elle l'est depuis 1964 (Constitution de Luluabourg, Art. 33).

2 Et plus récemment dans la nouvelle *Loi-Cadre de l'Éducation* (2014), Art. 12.

3 Une application graduelle de la gratuité (2010-11, les classes de 1^{ière}-3^{ième} année ; 2011-12, celles de 4^{ième} et en 2012-13, les classes de 5^{ième}). Le processus s'est arrêté en 6^{ième} année à cause du Test national de fin d'études primaires (TENAFEP) dont l'organisation est prise en charge par les parents d'élèves.

4 P1-5 (de USD16.8 à USD29.4) ; P6 (de USD21.1 à USD48.8) ; S1-5 (de USD34.6 à USD97.5) ; S6 (de USD63.8 à USD145.1) ; Sec. Technique 3-5 (de USD39.1 à USD108.5) ; Sec. Technique 6 (de USD68.2 à 156.2). Le TENAFEP est passé de USD3 à USD9. (ACCELERE I2/DFID/J. VERHAGHE, *The school fee landscape in the DRC*, 2017).

5 *Ibid.* Ce montant n'inclut pas les fournitures scolaires et l'uniforme ; il comptabilise uniquement les frais scolaires.

6 Cf. *Circulaire réaménagée sur les frais scolaires 2019-20* (N°MINEPST/CABMIN/001/2019 du 5 octobre 2019, Art. 1.5.) *L'État congolais s'étant engagé dans la politique d'amélioration des salaires des enseignants, l'octroi et le réajustement des frais de fonctionnement aux établissements publics d'enseignement et aux bureaux gestionnaires en trois paliers, les frais de motivation dans les établissements publics d'enseignement sont supprimés.*

certain nombre de mesures budgétaires pour palier au défi du remplacement des frais scolaires par un financement public. Il augmente les salaires des enseignants du primaire et les subventions accordées aux écoles primaires pour leur fonctionnement (T1). Il envisage aussi de payer des enseignants jusque-là impayés⁷. Ces mesures sont présentées comme un premier palier ; deux autres paliers sont annoncés au plus tard pour le budget 2020⁸.

Tableau 1. Mesures budgétaires prises en septembre-octobre 2019

1. Salaires mensuels enseignants mécanisés payés: trois zones salariales (USD)					
<i>Premier palier</i>					
	Salair	Réajustement	Transport	Logement	Total
Kinshasa	80	24	53	53	210
Lubumbashi	80	24	53	53	210
Chefs lieux	80	24	31	31	166
Zones rurales	80	24	0	0	104
<i>Réajustement = augmentation du salaire de base</i>					
2. Frais de fonctionnement (FF) écoles mécanisées payées (USD)					
	Mensuel	Annuel			
Grandes écoles	1,212	14,544			
1-12 classes	54.5	654			
12-18 classes	242.4	2,909			
19 classes à plus	363.6	4,363			
<i>Source: SECOPE</i>			<i>Taux de change USD1 = CDF1650.</i>		

Malgré ces avancées, les défis demeurent considérables. La gratuité totale de l'école primaire est annoncée sans avoir anticipé les conséquences financières et institutionnelles. Pourtant, depuis la *School Fee Abolition Initiative* (2005), il existe une littérature abondante sur les risques d'une approche 'big bang' de la suppression des frais scolaires, y compris un guide opérationnel sous forme de feuille de route à l'attention des décideurs politiques⁹.

L'analyse des données statistiques permet de mieux saisir leur ampleur et complexité. Le MEPST puise ses statistiques principalement dans deux bases de données, celle du *Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants* (SECOPE) et celle du *Système d'Information pour la Gestion de l'Éducation* (SIGE), communément appelés *Annuaire Statistiques*. Le SECOPE tient pour le besoin de la paie une liste des enseignants (debout et assis), des écoles et des bureaux administratifs. Sa base de données est incomplète et ne contient qu'une partie des écoles et du personnel enseignant

7 Prise en charge de 34.740 enseignants NP (Source : SECOPE).

8 Cf. *Circulaire réaménagée sur les frais scolaires 2019-20*, Art. 1.5.

9 World Bank/UNICEF, *Abolishing school fees in Africa : Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique*, Washington, 2009 ; World Bank/UNICEF, *Six steps to Abolishing Primary School fees. An operational guide*, Washington, 2009. Les six étapes sont : 1. Assurer, dès le départ, le leadership et la participation ; 2. Évaluer la situation ; 3. Établir les priorités ; 4. Estimer le coût et identifier le financement ; 5. Planifier la qualité, et 6. Renforcer la gouvernance et la redevabilité à l'école.

et administratif présents sur le terrain. Le service n'arrive pas en temps réel à suivre la dynamique locale de création d'écoles et de recrutement du personnel. Le SIGE, par contre, envoie dans chaque école un questionnaire et comptabilise le nombre d'élèves, d'enseignants (debout et assis) et d'écoles dans un *Annuaire statistique*. Le dernier disponible est celui de l'année scolaire 2017-18. Si la robustesse des deux bases de données reste sujet à caution, le SIGE apparaît néanmoins être le plus complet ou le plus proche de la réalité. L'*Annuaire statistique 2017-18* a un taux de couverture moyen de 91%¹⁰.

En rapprochant les données du SIGE et du SECOPE, il est possible d'estimer le nombre d'écoles et d'enseignants dans le système et de calculer, par la suite, les pourcentages des *mécanisés payés*, c'est-à-dire les enseignants touchant un salaire ou les écoles leurs frais de fonctionnement¹¹. Tout en étant des estimations, elles permettent néanmoins d'obtenir un ordre de grandeur de la situation réelle. Pour l'année scolaire 2019-20, il est estimé que

- **57% des enseignants du primaire** sont impayés ; **au secondaire 64%**. Autrement dit, 6 sur 10 enseignants (craie à la main) ne sont pas payés par l'État ; leur salaire était jusque-là pris en charge par les parents **(T2)**
- **44% des écoles primaires** ne sont pas payées (et reçoivent ni salaires ni frais de fonctionnement). Plus de 4 sur 10 écoles primaires dépendent donc entièrement des contributions des parents **(T3)**

En supprimant les frais scolaires (et la prime de motivation) l'État condamne les écoles NP à fonctionner sans ressources et les enseignants NP à faire du bénévolat. Cette situation est d'autant plus injuste pour les écoles mécanisées déjà reconnues par l'État à travers un arrêté d'agrément. Du jour au lendemain, 50% du secteur éducatif risque d'être paralysé.

¹⁰ Couverture du recensement scolaire avant redressement (MEPST, *Annuaire Statistique 2017-18*, p. 16)

¹¹ *Mécanisé payé* signifie avoir un numéro matricule et recevoir un salaire chaque mois.

Tableau 2. Estimations du nombre d'enseignants NP (par rapport au nombre d'enseignants dans le système)

Enseignants primaire dans le système				Enseignants primaire recensés par le SECOPE	
Province	2017-18	2018-19	2019-20	Enseignants payés (P)	236,535
Kinshasa	25,660	28,425	31,487	Enseignants non-payés (NP)	37,065
Bas-Congo	16,364	16,672	16,987	Total enseignants recensés par le SECOPE	273,600
Bandundu	96,120	106,634	118,299	Source: SECOPE paie désagrégée avril-août 2019	
Equateur	62,697	68,733	75,349	Synthèse	
Orientale	59,520	65,089	71,180	Total enseignants dans le système	547,559
Nord-Kivu	37,416	40,290	43,385	Total enseignants payés par SECOPE	236,535
Sud-Kivu	36,752	40,289	44,166	Total enseignants NP	311,024
Maniema	18,124	20,324	22,791	% enseignants NP	56.8%
Kasai-Oriental	40,191	44,033	48,242		
Kasai-Occidental	31,800	33,999	36,351		
Katanga	36,293	37,777	39,323		
RDC	460,937	502,266	547,559		

Source: Annuaires statistiques + projections

Enseignants secondaire dans le système				Enseignants secondaire recensés par le SECOPE	
Province	2017-18	2018-19	2019-20	Enseignants payés (P)	127,619
Kinshasa	17,672	18,314	18,980	Enseignants non-payés (NP)	76,649
Bas-Congo	16,659	17,358	18,087	Total enseignants recensés par le SECOPE	204,268
Bandundu	79,849	85,218	90,948	Source: SECOPE paie désagrégée avril-août 2019	
Equateur	36,658	39,743	43,087	Synthèse	
Orientale	28,557	31,699	35,187	Total enseignants dans le système	355,719
Nord-Kivu	24,766	26,968	29,366	Total enseignants payés par SECOPE	127,619
Sud-Kivu	20,358	22,501	24,869	Total enseignants NP	228,100
Maniema	12,913	14,883	17,154	% enseignants NP	64.1%
Kasai-Oriental	20,124	21,569	23,118		
Kasai-Occidental	25,128	27,719	30,578		
Katanga	21,649	22,957	24,344		
RDC	304,333	328,930	355,719		

Source: Annuaires statistiques + projections

**Tableau 3. Estimations du nombre d'écoles NP
(par rapport au nombre d'écoles dans le système)**

Nombre d'écoles primaires dans le système				Ecoles primaires recensées par le SECOPE	
	2017-18	2018-19	2019-20		
<i>Kinshasa</i>	1,493	1,568	1,647	<i>Ecoles primaires payées (P)</i>	28,125
<i>Bas-Congo</i>	1,861	1,896	1,932	<i>Ecoles primaires non-payées (NP)</i>	8,975
<i>Bandundu</i>	6,636	6,924	7,225	<i>Total écoles primaires recensées par le SECOPE</i>	37,100
<i>Equateur</i>	7,100	7,641	8,224	<i>Source: SECOPE paie désagrégée avril-août 2019</i>	
<i>Orientale</i>	5,328	5,581	5,845	Synthèse	
<i>Nord-Kivu</i>	3,213	3,345	3,483	<i>Total écoles primaires dans le système</i>	50,398
<i>Sud-Kivu</i>	3,463	3,657	3,863	<i>Total écoles primaires payées par SECOPE</i>	28,125
<i>Maniema</i>	1,598	1,696	1,801	<i>Total écoles primaires NP</i>	22,273
<i>Kasai-Orie</i>	3,447	3,590	3,738	<i>% écoles primaires NP</i>	44.2%
<i>Kasai-Occi</i>	5,219	5,700	6,226		
<i>Katanga</i>	5,612	6,000	6,414		
RDC	44,970	47,599	50,398		

Source: Annuaire statistiques + projections

Nombre d'écoles secondaires dans le système				Ecoles secondaires recensées par le SECOPE	
	2017-18	2018-19	2019-20		
<i>Kinshasa</i>	828	855	882	<i>Ecoles secondaires payées (P)</i>	10,771
<i>Bas-Congo</i>	1,147	1,188	1,231	<i>Ecoles secondaires non-payées (NP)</i>	11,966
<i>Bandundu</i>	5,223	5,529	5,853	<i>Total écoles secondaires recensées par le SECOPE</i>	22,737
<i>Equateur</i>	3,407	3,640	3,889	<i>Source: SECOPE paie désagrégée avril-août 2019</i>	
<i>Orientale</i>	2,283	2,462	2,654	Synthèse	
<i>Nord-Kivu</i>	1,637	1,748	1,867	<i>Total écoles secondaires dans le système</i>	27,091
<i>Sud-Kivu</i>	1,514	1,644	1,785	<i>Total écoles secondaires payées par SECOPE</i>	10,771
<i>Maniema</i>	792	868	950	<i>Total écoles secondaires NP</i>	16,320
<i>Kasai-Orie</i>	1,521	1,621	1,727	<i>% écoles secondaires NP</i>	60.2%
<i>Kasai-Occ</i>	2,635	2,926	3,249		
<i>Katanga</i>	2,520	2,751	3,003		
RDC	23,507	25,231	27,091		

Source: Annuaire statistiques + projections

Encadré 1. Note technique sur le calcul des estimations du nombre d'enseignants et d'écoles payés et non-payés

1. Nombre d'enseignants et d'écoles dans le système. Des projections ont été effectuées à partir de l'*Annuaire Statistique 2017-18* en appliquant le taux d'accroissement annuel moyen pour chaque province depuis 2007-8, l'année scolaire où les *Annuaire*s ont commencé à paraître.

Enseignants. Pour le primaire : Kinshasa 10.8% ; Bas-Congo 1.9% ; Bandundu 10.9% ; Équateur 9.6% ; Orientale 9.4% ; Nord-Kivu 7.7% ; Sud-Kivu 9.6% ; Maniema 12.1% ; Kasai-Oriental 9.6% ; Kasai-Occidental 6.9% et Katanga 4.1% ; pour le secondaire Kinshasa 3.6% ; Bas-Congo 4.2% ; Bandundu 6.7% ; Équateur 8.4% ; Orientale 11% ; Nord-Kivu 8.9% ; Sud-Kivu 10.5% ; Maniema 15.3% ; Kasai-Oriental 7.2% ; Kasai-Occidental 10.3% et Katanga 6%. Cela donne un total de 547,559 enseignants au primaire et 355,719 enseignants au secondaire.

Écoles. Pour le primaire : Kinshasa 9% ; Bas-Congo 1.9% ; Bandundu 4.39% ; Équateur 7.6% ; Orientale 4.7% ; Nord-Kivu 4.1% ; Sud-Kivu 5.6% ; Maniema 6.2% ; Kasai-Oriental 4.1% ; Kasai-Occidental 9.2% et Katanga 6.9% ; pour le secondaire Kinshasa 3.2% ; Bas-Congo 3.6% ; Bandundu 5.9% ; Équateur 6.8% ; Orientale 7.8% ; Nord-Kivu 6.8% ; Sud-Kivu 8.6% ; Maniema 9.5% ; Kasai-Oriental 6.5% ; Kasai-Occidental 11% et Katanga 9.2%. Cela donne un total de 50,398 écoles au primaire et 27,091 écoles au secondaire.

2. Nombre d'enseignants et d'écoles recensés par le SECOPE. La paie désagrégée du SECOPE donne le nombre d'enseignants, d'écoles et de bureaux administratifs payés par le SECOPE ainsi que le nombre d'écoles, enseignants et bureaux administratifs recensés mais non encore payés. Les données utilisées sont celles de la période avril-août 2019 qui sont restées identiques.

3. Synthèse. En soustrayant le nombre d'enseignants/écoles payés (P) du nombre d'enseignants/écoles dans le système on obtient le nombre d'enseignants/écoles non payés (NP). Les NP incluent les enseignants avec ou sans matricule qui ne touchent pas le salaire de l'État.

Des défis institutionnels majeurs

Les défis que le MEPST doit relever sont avant tout d'ordre institutionnel et organisationnel. Plusieurs chantiers majeurs requièrent une action immédiate et systémique : l'absence d'une carte scolaire opérationnelle, une administration pléthorique et inefficace, et une gestion centralisée du système éducatif.

1. Une carte scolaire inexistante

L'absence d'une carte scolaire codifiée est à la base de la création incontrôlée d'écoles. La création des écoles et le recrutement des enseignants relève d'une initiative locale. Elle échappe largement au

pouvoir régalien du MEPST en charge du pilotage du système éducatif. En principe chaque communauté, église ou individu (politicien) peut solliciter l'ouverture d'une nouvelle école auprès du MEPST. Étant donné que l'arrêté d'agrément du ministre précède le rapport de viabilité établi conjointement par l'Inspection et le SECOPE, toute école agréée devient *de facto* et *de jure* une école dont le processus de mécanisation (et budgétisation) n'est qu'une question de temps¹². La dynamique démographique, la localisation des établissements et leur capacité d'accueil, la présence d'écoles existantes (déjà en compétition entre elles) ne sont guère prises en compte¹³.

Encadré 2. Petit lexique de la paie

Mécanisation. Attribuer un numéro matricule à un enseignant. La mécanisation est l'étape qui précède la budgétisation.

Budgétisation. Intégrer un enseignant ou une école dans le budget de l'État et procéder à la paie d'un salaire (enseignant) ou des frais de fonctionnement (école).

Nouvelle unité (N.U.). Un enseignant sans matricule, non enregistré au SECOPE (et donc impayé).

Un enseignant non-payé (NP). Enseignant mécanisé (avec matricule) mais pas encore payé.

Par conséquent, la mécanisation machinale des écoles/enseignants en attente de budgétisation (NP et N.U.) serait une décision aux conséquences périlleuses. Depuis 2007, plusieurs partenaires ont financé la budgétisation des enseignants du primaire, principalement pour diminuer à la fois le grand nombre d'enseignants NP dans le système mais aussi pour réduire la part des frais scolaires allouée à la prime des enseignants¹⁴. Le dernier argument est basé sur une interprétation erronée de la *prime de motivation* qui dans les écoles sert à compléter le salaire de l'enseignant payé ou non-payé¹⁵. Par conséquent, chaque enseignant nouvellement payé réclamera à l'instar de ses pairs la prime de motivation qu'il touchait déjà en tant qu'enseignant NP. Dans ces conditions, la budgétisation d'un enseignant pour réduire les frais scolaires ne peut avoir qu'un impact limité.

La budgétisation des écoles et des enseignants ne peut se faire sans planification maîtrisée ni analyse des besoins réels. En 2007, un tiers des enseignants du primaire étaient impayés ; en 2020, et malgré les multiples initiatives de mécanisation financées par les partenaires,

12 En théorie, le rapport de viabilité vérifie si les normes d'ouverture d'une école établies par le MEPST sont respectées.

13 Il s'agit de la compétition entre les différents groupes confessionnels.

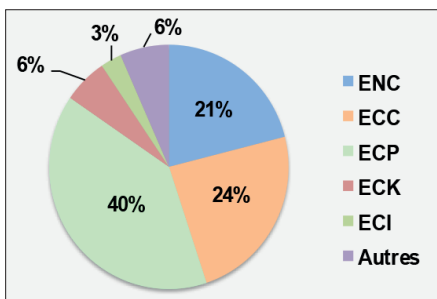
14 Il s'agit des interventions ci-après : *Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation* (PARSE, 2007) ; *Programme d'urgence d'atténuation des impacts de la crise financière internationale* (PUAICF, 2009) ; interventions de la Belgique, de l'Union européenne, la BAD, *Appui à l'Enseignement primaire* (APEP, 2014).

15 Des études ont démontré que dans la plupart des écoles enseignant P et NP touchent les mêmes primes gardant ainsi la discrimination salariale.

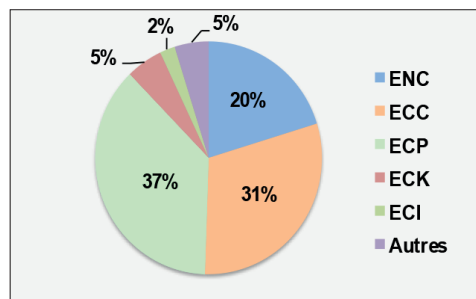
leur nombre a augmenté à près de 60%. (Tableau 2) Pourtant une des conditionnalités sous PARSE était l'élaboration d'une carte scolaire et la mise en place d'une Commission interministérielle pour réguler la mécanisation et la budgétisation des nouvelles écoles. Établie en 2013, elle n'a jamais fonctionné¹⁶. Sans une carte scolaire opérationnelle personne n'est aujourd'hui en mesure d'estimer la part mécanique de l'accroissement du système (dû à la pression démographique) ou sa part artificielle (pression politico-institutionnelle). Il en ressort qu'une mécanisation massive sans une remise à plat des mécanismes de création et de budgétisation des écoles, serait agir de manière irresponsable et pourrait gravement hypothéquer l'avenir du système éducatif. Étant donné que l'État ne maîtrise pas le nombre d'écoles dont il aurait besoin, une formalisation de la situation actuelle sans analyse préalable risque de conduire à plus d'inefficacité et une ardoise financière lourde.

L'architecture spécifique du paysage éducatif de la RD Congo requiert une démarche participative. Dans l'esprit du partenariat (Art. 7, 22 de la *Loi-cadre* 2004) et au regard du poids représenté par les acteurs confessionnels (qui gèrent 80% des écoles et des élèves), il apparaît indispensable que l'État mène des discussions stratégiques avec le réseau conventionné pour établir des règles strictes sur la gestion de la carte scolaire comprise et acceptée par tous. (G1 et 2) Ceci pourrait inclure une revisitation de la *Convention* (1977) et l'élaboration d'une Charte de déontologie qui établit le *modus vivendi* entre les groupes confessionnels (Catholiques, Protestants, Kimbanguistes, Islamiques et les autres) tout en respectant les principes de la proportionnalité et l'importance de l'autonomie relative¹⁷.

Graphique 1 : Nombre d'écoles



Graphique 2 : Nombre d'élèves



Source : Annuaire statistiques 2017-18

¹⁶ No withdrawal shall be made for payment of the initial installment of the teachers' salaries unless the Beneficiary has provided evidence that (...) an Arrêté interministériel (inter-ministerial bylaw) has been enacted freezing the opening or accreditation of new public primary schools until a comprehensive census of primary schools, students, classrooms and teachers has been completed (Document de projet PARSE financé par la Banque mondiale). Cf. Arrêté ministériel N°MINEPSP/CABMIN/EPSP/2013 portant création d'une commission interministérielle chargée de statuer sur les dossiers de création, modification de structure et ouverture de nouvelles options dans les écoles publiques d'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel en RD Congo.

¹⁷ Le terme *proportionnalité* signifie le poids relatif de chaque réseau conventionné dans le système éducatif.

2. Une administration pléthorique et inefficace

Depuis 2007, plusieurs initiatives ont appuyé le MEPST pour rationaliser son appareil administratif (appelé *bureaux gestionnaires*) sans réel résultat¹⁸. Celles-ci tentaient surtout à replacer l'administration au service des écoles, et non l'inverse¹⁹. Pourtant élaborées conjointement avec le MEPST/SG, les recommandations de rationalisation et de décentralisation des *bureaux gestionnaires* (BG) sont restées lettre morte. Au contraire, leur nombre ainsi que leur personnel n'ont fait qu'augmenter.

La prolifération des BG va à contresens de l'impératif de leur restructuration. Le nombre de BG n'a cessé de proliférer (de 496 en 1989 à 1,066 en 2012 et près de 3,000 en 2019). (T4) De la même manière, les normes des structures organiques (c'est-à-dire, les effectifs autorisés dans les organigrammes) ont continué à augmenter et sont peu respectées. (T5) En 15 ans, les effectifs payés dans les BG ont plus que quadruplé (de 9,500 à 43,000 entre 2004-2019). (T6) Ce chiffre ne comptabilise pas tous les effectifs autorisés (normes actuelles), aujourd'hui estimés à 87,500 (2019).

Tableau 4. Nombre de BG (1989-2019) - estimations

Niveau provincial					Niveau sous-provincial (proximité)				
Bureau	Oct 1989	Juillet 2009	Mars 2017	Mars 2019	Bureau	Oct 1989	Juillet 2009	Mars 2017	Mars 2019
PROVED	11	30	30	49	S/PROVED	87	206	308	454
IPP	11	29	31	50	Pool primaire	88	208	300	383
SECOPE	11	(na)	30	47	Pool secondaire	57	201	292	375
SERNIE	0	(na)	25	29	SECOPE Antenne	1	(na)	420	640
COPRO	(na)	56	(na)	65	SERNIE Antenne	0	(na)	272	312
Totaux	33	115	116	240	CODI/COSPRO	(na)	54	(na)	106
					CC/COSPRO	(na)	91	(na)	129
					CDR/COSPRO	(na)	13	(na)	30
					COS/PRO	(na)	30	(na)	101
					CR	(na)	153	(na)	209
					Totaux	233	956	1592	2739

Source : SECOPE

PROVED = province éducationnelle ; *S/PROVED* = Sous-Division ; IPP = Inspection provinciale principale ; SECOPE = Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants ; *SERNIE* = Service National de l'Identification de l'Élève ; *COPRO* = Coordination provinciale ; *CODI* = Coordination diocésaine ; *CC* = Coordination communautaire ; *CDR* = Coordination de District ; *COS/PRO* : Coordination sous-provinciale ; *CR* = Conseillerie résidente.

18 Il s'agit principalement de projets financés par la Banque mondiale et la Coopération britannique (DFID) : pour PARSE (2007) la réforme du SECOPE et l'audit organisationnel du MEPST ; pour PROSEB (2012), les BG de proximité et la redéfinition de leur rôle essentiel (Cf. MEPSP/SG, *Manuel de procédures : Fonds alloués au bureaux gestionnaires au titre de frais de fonctionnement*, Kinshasa, 2017 ; pour MEPSP/SG, *Plan stratégique & opérationnel de la DIFORE-BGS*, Kinshasa, 2017 et MEPSP/SG, *Job descriptions*, Kinshasa, 2017.

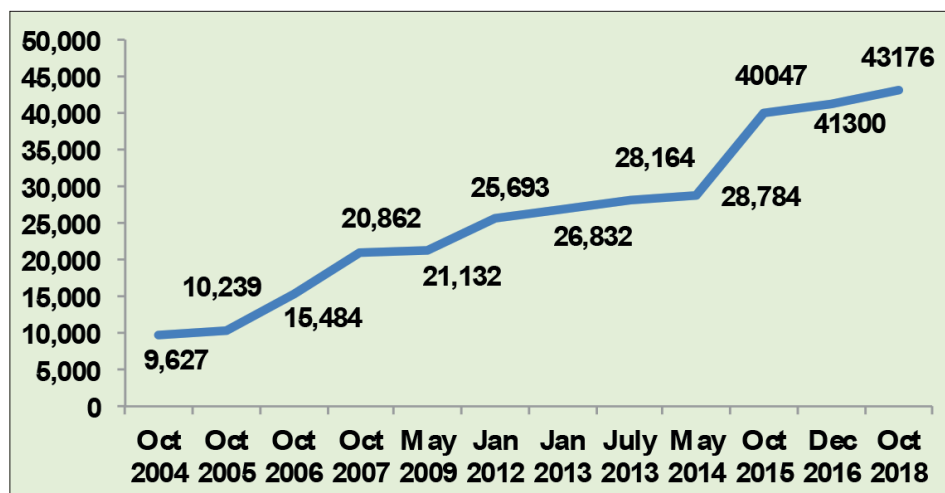
19 Particulièrement en restaurant l'indépendance financière des BG (par des subventions de l'État) pour remplacer les frais scolaires qu'ils collectent dans les écoles.

Tableau 5. Effectifs autorisés dans les BG (1985-2018)

Type de BG	1985	2004	2008	2012	2013	2016	2016	2017	2017	2018	2018
CONAT	30				30						
COPRO	12				26						
COS/PRO	14			20	20						
CR	5			6	6						
CRP	6				8						
PROVED		60			66				77	82	83
S/PROVED				26	28			36	42	49	51
IPP					81					96	106
Inspool primaire				5	7			9	8	8	
Inspool secondaire				5	7			9	8	8	
SECOPE national						119	138			170	
SECOPE provincial						32				40	
SECOPE antenne						20				21	
SERNIE national		90	82								
SERNIE provincial		22	10								
SERNIE antenne		17	10								

Source: Arrêtés ministériels 1985-2018

Graphique 3. Effectifs payés dans les BG (2004-18)



Source : SECOPE (paie désagrégée)

L'administration est caractérisée par une inefficacité structurelle²⁰. Celle-ci se manifeste notamment par,

- **Une quantité énorme de paperasserie.** Chaque année, les écoles produisent des rapports multiples dont l'exploitation est

²⁰ ACCELERE12/DFID/J. VERHAGHE, *L'appareil administratif du secteur de l'éducation en RDC. Analyse de l'efficacité des bureaux gestionnaires*, 2019.

limitée, voire inexistante²¹. Au fil du temps, la paperasserie s'est étendue à des requêtes administratives peu utiles²².

- **Le chevauchement et la duplication.** Le chevauchement des compétences est le résultat d'organigrammes qui reprennent les mêmes structures à tous les niveaux sans pour autant remettre en question leur pertinence ou en délimiter les rôles respectifs²³. **(E3)**

Encadré 3. Exemple de duplication : la collecte des statistiques

Tous les services collectent des statistiques (COPRO, COS/PRO, PROVED, S/PROVED, IPP, Inspool, SECOPE et SERNIE) et descendent dans les écoles. Pourtant, les rapports de rentrée et de fermeture scolaire (envoyé en 7 exemplaires) renferment la *mise en place* (effectifs du personnel) et les effectifs des élèves. La même information est collectée par le *Questionnaire statistique* (SIGE) et, plus récemment, par la *Revue annuelle*. Pendant la même année scolaire, l'école transmet plus de 10 fois ses statistiques.

- **Un formalisme excessif.** Les exemples sont nombreux d'un recours au formalisme démesuré. Cette pratique bureaucratique sert surtout à asseoir son autorité et à contrôler les échelons inférieurs. *L'exploitation des rapports* en est une bonne illustration. En principe, l'exploitant analyse le contenu des rapports pour en extraire les éléments utiles au pilotage du système éducatif. En réalité, l'administration vérifie si les administrés ont accompli leurs obligations administratives. L'exploitant ne cherche pas à utiliser le contenu mais s'assure que l'école a bien envoyé son rapport sous le format requis. Le résultat est une administration renfermée sur elle-même. **(E4)**

21 *Ibid.* Rapport de rentrée scolaire, rapport trimestriel, rapport semestriel (secondaire), rapport circulaire, rapport de fin d'année scolaire, le palmarès, la mise en place, etc. Tous ces documents sont souvent envoyés en 7 exemplaires.

22 *Ibid.* À titre d'exemple, la transmission au S/PROVED par les écoles des *P.V. des AG des parents, de l'installation des COPA, COGES, le Gouvernement des élèves*, etc. Un autre exemple (Mbandaka, Equateur) est la *fiche de ponctualité* des enseignants transmise aux Services pédagogiques du S/PROVED. Tous ces documents peuvent être archivés à l'école et contrôlés par les inspecteurs itinérants dans le cadre de leurs attributions.

23 *Ibid.* Par exemple, *Cellule de Planification et statistiques scolaires* (PROVED, S/PROVED) ; *Bureau d'orientation scolaire et professionnelle* (COS/PRO, COPRO) ; *Bureau/Division d'orientation scolaire et professionnelle* ; *Division des services pédagogiques/Bureau pédagogique* (PROVED, S/PROVED), etc.

Encadré 4. Extraits de rapports d'exploitation (commentaires émis par les exploitants)

Exemple 1. Rapport de rentrée scolaire 2018-19 (COPRO)

Après l'exploitation profonde de ce rapport, il ressort ce qui suit :

- *Le rapport nous est parvenu en retard*
- *Il n'y a pas de lettre de transmission*
- *Votre écriture fait défaut ; votre expression écrite ne donne pas l'honneur de vos qualités de directeur*

Exemple 2. Rapport de rentrée scolaire 2017-18 (S/PROVED)

À l'issue de son exploitation, j'ai déploré ce qui suit :

- *Votre rapport nous est parvenu sans lettre de transmission*
- *Votre rapport ne porte pas le sceau de l'école*
- *Le tableau du mobilier de direction n'y est pas présenté*

Considérant toutes ces remarques, j'ose croire que vous allez vous améliorer.

Source : *Rapports d'exploitation*

3. Une gestion centralisée du système éducatif

Les structures administratives sont de type pyramidal, fortement hiérarchisées et centralisées. Ce modèle de gestion ne transfère pas aux entités locales l'autonomie nécessaire pour faire face aux défis locaux. La gestion décentralisée est pourtant une disposition constitutionnelle (2006). Elle permet aux administrés de se rapprocher de l'administration et d'accéder à un service public amélioré et plus efficace. Le passage d'un modèle déconcentré vers un modèle décentralisé requiert une transformation fondamentale des modes opératoires et de gestion. **(E5)**

Encadré 5. Principes d'un modèle de gestion décentralisée

Transfert des compétences. La prise de décision est déléguée aux unités administratives locales.

Transfert des ressources. Pour réaliser ses objectifs, l'entité décentralisée accède aux sources de financement et possède une latitude réelle dans l'utilisation de celles-ci.

La libre administration. La conduite des activités de routine et stratégiques est le résultat d'une décision locale autonome.

L'indivisibilité de l'administration de l'État. Le contrôle des actes décentralisés est nécessaire. La qualité du service public obéit à des normes nationales et est applicable à tous. Par conséquent, les unités administratives rendent compte de l'utilisation des ressources et des résultats. Ce contrôle n'est pas de type hiérarchique mais adhère au principe de la libre administration.

Appliquée aux BG, la gestion décentralisée adopte le mode opératoire suivant :

- Un BG national administre des BG provinciaux ; un BG provincial des BG sous-provinciaux²⁴. Seuls les BG sous-provinciaux (appelés *BG de proximité*) interagissent directement avec les écoles²⁵.
- Les BG nationaux et provinciaux ont un rôle stratégique de pilotage du système. À ce titre, ils coordonnent les activités des BG sous leur autorité. Un pilotage efficace a besoin de flux d'information ascendants et descendants (de l'école au BG de proximité, et vice versa ; du BG de proximité au BG provincial et national, et vice-versa). L'efficacité opérationnelle de ce flux à double sens dépendra de la pertinence des mécanismes mis en place (mode de communication, type de rapports, etc.)
- Les BG sous-provinciaux appuient les écoles et interagissent avec elles. Ce soutien est avant tout pédagogique à travers des visites de classes effectuées par des inspecteurs itinérants (IT) et des conseillers d'enseignement (CE). Leur présence dans les écoles est aussi une opportunité pour collecter des données, vérifier des documents, etc.
- Les écoles ont une autonomie d'action et un pouvoir de décision locale à travers leurs Assemblées Générales (AG) des Parents qui sont associées au plan de développement de l'école.
- Fédérés autour de la qualité des enseignements et apprentissages, tous les niveaux administratifs adoptent un modèle de gestion axé sur le partenariat et un climat de travail collégial.

Un modèle de gestion décentralisée requiert une redéfinition des rôles. La formulation claire des rôles, tâches et responsabilités se trouve au cœur de l'efficacité d'un système. Plusieurs fois les rôles des BG ont été définis et redéfinis sans pour autant établir, au préalable, le cadre institutionnel à l'intérieur duquel ils prennent leur sens et portée²⁶. C'est pourquoi, il revêt d'une importance fondamentale de clarifier d'abord le mode opératoire du modèle décentralisé à toutes les parties prenantes (MEPST/SG, réseau confessionnel, bailleurs) avant d'en détailler les rôles respectifs.

24 BG national : CONAT (réseaux conventionnés) ; BG provinciaux : PROVED, IPP, SECOPE, SERNIE, COPRO.

25 BG sous-provinciaux : S/PROVED, Inspool primaires et secondaires, Antennes SECOPE, SERNIE, COS/PRO (Coordinations urbaines, diocésaines, communautaires, de district) et CR.

26 PNUD (2010) ; Banque mondiale/PROSEB (2012) ; SG/ACCELERE !2 (2017).

Une feuille de route existe

Depuis 2005, les leçons apprises de l'abolition des frais scolaires dans d'autres pays sont bien documentées et disponibles.²⁷ Elles recommandent surtout une approche *planifiée* et *graduelle* (à la place d'une approche 'big bang'), la mise en place d'une *stratégie de communication*, des *réformes institutionnelles* et des mesures pour *protéger la qualité* des enseignements.

- **Approche planifiée.** L'impératif de conduire des analyses en amont sur la magnitude et type de frais scolaires pour en calculer le coût de remplacement, apprécier la pertinence et identifier des mécanismes pouvant transférer des ressources aux écoles et à l'administration.
- **Approche graduelle.** L'analyse de l'existant permet d'établir des priorités. Ceci est une démarche essentiellement stratégique pour limiter les chocs et assurer une transition douce dans un système qui pendant des décennies a fonctionné grâce au cofinancement des parents. Elle donne aussi le temps nécessaire pour préparer les réformes institutionnelles indispensables et mettre en place les mécanismes de gestion de finances publiques. Une approche phasée et priorisée permettrait aussi d'anticiper et de mieux gérer l'afflux des élèves.
- **Stratégie de communication.** Il faut prendre le temps pour expliquer la gratuité, son contenu, ses phases d'exécution, son objectif, etc. pour que l'ensemble des partenaires (parents, enseignants, élèves, réseaux confessionnels, bailleurs) soient suffisamment informés afin d'éviter la désinformation ou l'absence d'information, tous les deux sources de confusion.
- **Réformes institutionnelles.** La gratuité vient avec des réformes jugées prioritaires pour établir l'efficacité institutionnelle et la soutenabilité financière du système éducatif. La gratuité est un 'paquet' de mesures. Le système étant dorénavant financé par des fonds publics, l'État veille à la pertinence de son action, au financement adéquat et régulier et à la redevabilité des acteurs.
- **Mesures pour protéger la qualité.** La disparition des frais scolaires pour les écoles et l'administration ne pourrait être cause de la détérioration de la qualité des enseignements et apprentissages. C'est pourquoi l'analyse préalable de l'existant revêt une étape fondamentale pour apporter des réponses structurelles à la perte des revenus.

27 Par exemple, World Bank/UNICEF, *Abolishing school fees in Africa : Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique*, Washington, 2009 ; World Bank/UNICEF, *Six steps to Abolishing Primary School fees. An operational guide*, Washington, 2009 ; Karen WIENER/USAID, *Issues brief. School fee abolition : Teachers' voices*, EQUIP2, Washington, 2010 ; Karen WIENER/USAID, *Issues brief. School fee abolition : parents' perspectives*, EQUIP2, Washington, 2010.

Une gratuité annoncée dans la précipitation

Les conséquences institutionnelles et financières d'une gratuité 'big bang' n'ont pas été suffisamment anticipées ni préparées. Du jour au lendemain, *tous* les frais scolaires au primaire ont été supprimés. D'une façon surprenante, cette mesure s'est étendue jusqu'à l'école secondaire pour les *frais de motivation*²⁸. Les conséquences sur la qualité des enseignements ont été immédiates²⁹ :

- ***Situation dramatique pour les enseignants et les écoles NP.***

La disparition des frais scolaires au primaire (et la prime de motivation au secondaire) condamne les écoles NP à fonctionner sans ressources et les enseignants NP à faire du bénévolat. La situation est d'autant plus injuste pour les écoles et enseignants déjà mécanisés. Reconnus par l'État (arrêté d'agrément, numéro SECOPE, numéro matricule) ils sont ensuite abandonnés. Sur le terrain, les enseignants NP (i) sont mis au chômage technique par les directeurs d'école ou démissionnent ; (ii) arrivent irrégulièrement à l'école (absentéisme) ou viennent sans enseigner (grève passive). Les classes sans enseignants sont regroupées sous la responsabilité d'un enseignant payé. Certaines écoles ont recours à leurs frais de fonctionnement pour payer les enseignants NP³⁰. Un cas mentionne le directeur d'une école qui paie le transport de ses quatre enseignants NP pour qu'ils viennent à l'école (Mbandaka). Ainsi, l'augmentation des frais de fonctionnement des écoles servira prioritairement à des dépenses non-éligibles (salaires enseignants et sentinelles NP). Peu de ressources resteront pour assurer le fonctionnement minimum de l'école.

- ***Les sentinelles sont impayées.*** En ville, les sentinelles abandonnent leur poste. Parfois, elles sont payées avec les frais de fonctionnement (Kananga). Le patrimoine scolaire est à la merci des petits délinquants du quartier.
- ***Pléthore d'effectifs.*** La gratuité attire les élèves non-scolarisés et ceux qui fréquentent les écoles privées. Depuis septembre, *toutes* les écoles primaires font face à un afflux important de nouveaux

28 Les *frais de motivation* servent à payer les salaires des enseignants NP et la prime de motivation des enseignants payés. Cf. *Circulaire réaménagée sur les frais scolaires 2019-20* N°MINEPST/CABMIN/001/2019 du 5 octobre 2019, Art. 1.5. *L'État congolais s'étant engagé dans la politique d'amélioration des salaires des enseignants, l'octroi et le réajustement des frais de fonctionnement aux établissements publics d'enseignement et aux bureaux gestionnaires en trois paliers, les frais de motivation dans les établissements publics d'enseignement sont supprimés.*

29 Documenté par des mini-enquêtes menées dans toutes les provinces et qui, par conséquent, ne donnent qu'un aperçu limité de la situation.

30 Par exemple, (Matadi) Le Ministre provincial lors d'une réunion tenue le 1 novembre 2019 a demandé aux directeurs d'école d'utiliser les frais de fonctionnement pour payer les enseignants NP ; (Kananga) Les N.U. et NP sont payés momentanément sur les frais de fonctionnement de l'école.

inscrits³¹. La conséquence directe sont des classes surpeuplées, manque d'espace et de bancs, et un budget de fonctionnement sous pression. La pléthore d'effectifs représente un risque réel de baisse généralisée de qualité. Elle pourrait détruire le peu de qualité qui subsistait encore grâce aux sacrifices consentis par les écoles (enseignants) pendant des décennies.

Dans plusieurs provinces les autorités locales ne respectent pas les consignes du Gouvernement central. Au Kasai-Central, l'Arrêté provincial du gouverneur autorise la perception de CDF1, 000 par mois et par élève pour les écoles non-mécanisées³². Au Kongo-Central, les chefs d'établissement du secondaire ont décidé de réintroduire la prime de motivation pour les enseignants NP³³. Lors de la vulgarisation de l'Arrêté provincial, le PROVED Nord-Kivu 2 a invité les Comités de parents (COPA) à convoquer des AG pour la prise en charge des enseignants NP. Le Ministre provincial de l'Éducation au Kasai-Oriental a fait de même et autorise les directeurs d'école à convoquer des AG des parents pour résoudre le problème des enseignants NP. Certaines écoles (avec l'accord de leurs Coordinations) continuent à percevoir de l'argent auprès des parents. Par exemple, dans le réseau islamique (Mbuji-Mayi), les écoles urbaines demandent CDF2, 000 par élève et par mois ; en zone rurale CDF500³⁴. D'autres écoles, demandent une contribution en nature (craie)³⁵.

Ces exemples constituent un désaveu des décisions prises au niveau central. Elles font apparaître les premiers signes de résistance.

Vers une gratuité structurelle

Depuis 2017, des analyses majeures du système éducatif ont été menées. Le MEPST dispose d'études détaillées sur le système des frais scolaires (2017), le coût de leur remplacement (2019) et l'efficacité de son dispositif administratif (2019)³⁶. Elles ont fait l'objet d'un processus participatif à toutes les étapes (méthodologie, constats, défis et recommandations) (E6) :

31 L'augmentation des effectifs est surtout ressentie en milieu urbain. Par exemple, à Kananga et Mbuji-Mayi, les effectifs ont augmenté de 35% en moyenne.

32 Cf. Arrêté provincial N°01/14/GP/KC/MKM/017/2019 du 15 août 2019, Art. 1 (*Au niveau primaire, l'enseignement est gratuit. Toutefois, dans les écoles publiques opérationnelles viables non prises en charge par l'État, que la communauté appuie l'école avec un montant ne dépassant pas CDF1, 000 par mois et par élève en attendant leur prise en charge par l'État. Ces frais sont répartis de la manière suivante : 70% motivation du personnel et 30% fonctionnement école.*)

33 Classes de 7ème et 8ème CDF2, 000 par mois et par élève; classes du secondaire CDF4, 000 par mois et par élève.

34 Cette pratique aurait été arrêtée au mois de décembre à la demande de la Coordination.

35 Réseau catholique, S/Division de Katanda (Kasai-Oriental).

36 ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *The school fee landscape in the DRC*, 2017 ; ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *Éléments d'analyse du coût de l'éducation primaire*, 2019 et ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *L'efficacité des bureaux gestionnaires*, 2019.

Encadré 6. Contenu de trois études

- **Frais scolaires.** L'étude analyse la complexité du paysage des frais scolaires, leur volume, nomenclature, pertinence et leur impact institutionnel et financier sur le système éducatif.
- **Coût de remplacement.** En utilisant une base de données exhaustive (prix de marché, intrants essentiels issus des directives du MEPST et des pratiques locales), l'étude calcule le coût réaliste du remplacement des frais scolaires (coût de fonctionnement et investissement d'une école, d'un bureau gestionnaire ; coût de l'uniforme, du kit scolaire, du manuel, des infrastructures, des salaires, etc.)
- **Les bureaux gestionnaires.** L'étude évalue l'efficacité de l'administration du MEPST (nombre de bureaux, effectifs, rôles, tâches et pratiques administratives, modèle de gestion, etc.)

Ces trois études constituent le socle qui permet au MEPST de définir sa politique de gratuité et de planifier les réformes institutionnelles.

L'ancrage des frais scolaires dans le système éducatif requiert une transition phasée. La complexité du système, sa magnitude, son institutionnalisation et le nombre d'acteurs qui en bénéficient nécessite une démarche 'pas-à-pas' pour ne pas déstabiliser l'ordre existant. Ceci demande une priorisation stratégique des actions à mener. Dans un contexte de ressources budgétaires limitées, le remplacement des frais scolaires par des fonds publics se fait progressivement :

1. **Arrêt total des flux ascendants.** Les parents cofinancent (à travers l'école) tous les niveaux du système éducatif (national, provincial et sous-provincial). Ces flux ascendants opaques et complexes sont supprimés. Cette mesure donne une transparence immédiate à la collecte et l'utilisation des frais scolaires, désormais limitée à l'école. Des analyses documentées montrent que l'école est le seul endroit dans le système où il règne une certaine transparence dans la fixation et l'utilisation des frais scolaires (convocation de l'AG des parents, fiches de paie locales signées par les enseignants, négociations locales, tenue d'une comptabilité etc.)³⁷. Il existe donc un acquis sur lequel l'on peut construire. Les frais négociés à l'école serviront surtout à payer les salaires des enseignants NP et à cofinancer le plan de développement de l'école. Chaque parent a le droit d'y contribuer pour le bien de son enfant. Une telle initiative adhère au principe de l'autonomisation de l'école dans un contexte de décentralisation du système éducatif.

37 ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *The school fee landscape in the DRC*, 2017. Le projet PURUS, financé par la Banque mondiale (2007), avait octroyé des frais de fonctionnement aux écoles primaires. Son manuel de procédures prévoyait la tenue d'une comptabilité.

2. *Suppression des frais décidés par le niveau central.*

Il s'agit principalement des frais *minerval*, *SERNIE* et le *bulletin*³⁸. Le MEPST évalue leur pertinence. Des études ont démontré l'opacité dans l'utilisation du minerval et des frais SERNIE³⁹. Leur inscription dans le budget de l'État ne devrait pas être automatique. Si jugés inutiles, ils pourront disparaître et représenteraient des économies budgétaires que l'on peut affecter à des priorités. Le prix du bulletin est à revoir. Par le passé l'impression était confiée aux différents réseaux à un prix plus modeste. L'assurance scolaire (SONAS) coûte CDF200 par élève et par an. Pour l'instant, elle est obligatoire. Il serait pourtant utile d'en évaluer la légalité. Chaque parent pourrait décider d'y souscrire ou pas.

3. *L'État octroie des frais de fonctionnement aux écoles et aux bureaux gestionnaires (BG).* Le flux ascendant est remplacé par des subventions annuelles allouées aux écoles primaires et BG mécanisés. Les montants ont été calculés et sont disponibles⁴⁰. **(T5)** Cette dépense publique est contraignante et vient avec l'enveloppe salariale. Elle est régulière et prévisible. Les mécanismes de transfert de fonds existent déjà. Des manuels de procédures sont élaborés pour leur utilisation⁴¹. Au début, seuls les écoles et BG payés bénéficient des subventions. Le coût des subventions annuelles est estimé à USD70 millions (écoles USD60 millions et BG USD10 millions).

Tableau 5. Coût fonctionnement des écoles et des BG (USD)

	Nombre (est.)	Coût unitaire (moyen)	Totaux (USD)
Ecoles primaires	37,100	1,600	59,360,000
BG provinciaux	115	8,000	920,000
BG S/PROVED	206	6,000	1,236,000
BG Inspool primaire	208	12,000	2,496,000
BG sous-provinciaux	529	12,000	6,348,000
		Total	70,360,000

38 Le minerval (CDF1,000) est une taxe payée par chaque élève et alimente le Fonds de promotion de l'Éducation Nationale (FPEN) ; les frais SERNIE varient (de CDF1,000 à CDF1,500) et servent au fonctionnement des bureaux SERNIE nationaux, provinciaux et sous-provinciaux ; le bulletin (CDF1, 000) est imprimé au niveau central et distribué dans les écoles à travers la RD Congo.

39 MEPSP, Public expenditure tracking survey (PETS), Kinshasa, 2013 ; ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *The school fee landscape in the DRC*, 2017.

40 ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *Éléments d'analyse du coût de l'éducation primaire*, 2019.

41 Des manuels existent déjà mais pourraient être revus.

4. **Réformes institutionnelles.** La mise en place d'une *carte scolaire* et la *restructuration des BG* sont des pré-conditions à la mécanisation des écoles et BG non encore mécanisés. La carte scolaire devrait enfin donner un aperçu de la situation sur le terrain et indiquer où il faut créer, fermer, fusionner ou agrandir des écoles et placer les BG. Ce travail est indispensable et avait déjà donné satisfaction avec la création du SECOPE (1985). Pour les BG, le retour à la situation d'avant 2012 paraît essentiel (30 provinces éducationnelles, moins d'effectifs) afin d'éviter l'enracinement de leur inefficacité.
5. **Les frais TENAFEP.** Les frais *Test National de Fin d'Études Primaires* (TENAFEP) sont à bannir. Ils sont pris en charge par l'État central ou les provinces. Le coût moyen du TENAFEP est de USD9 par élève (2019), soit trois fois plus élevé qu'en 2010 (USD3)⁴². Des analyses (2007, 2017) ont montré que le coût du TENAFEP est irréaliste et gonflé⁴³. Il faut une étude pour estimer son coût réel. Le budget MEPST a une ligne budgétaire TENAFEP dont l'exécution sert surtout à payer des primes au niveau central⁴⁴. L'étude proposera un nouveau modèle et son coût.
6. **Majoration des salaires.** La mécanisation (et paiement) de tous les enseignants ne peut qu'intervenir après la finalisation de *la carte scolaire*. Si l'augmentation récente des salaires est une avancée, elle réintroduit néanmoins l'iniquité des zones salariales, d'ores et déjà dénoncée par les syndicats⁴⁵. Un salaire de USD250 par mois pourrait 'satisfaire' 90% des enseignants, surtout ceux de l'intérieur (à l'exception de Kinshasa et Lubumbashi). Ce montant est un calcul théorique (ancien salaire de USD90 + prime de motivation) et se base sur la prime de motivation que les enseignants touchent à travers la RD Congo (2017)⁴⁶. Ce coût représenterait pour les seuls enseignants payés plus de USD1 milliard par an. Pour l'ensemble du corps enseignant (NP inclus) plus de USD2.5 milliard par an. **(T6)** Il apparaît donc urgent de mettre en place *la carte scolaire* pour pouvoir estimer le nombre d'écoles et enseignants dont l'État a besoin.
7. **Stratégie de communication.** Il est important de communiquer avec tous les partenaires (parents, enseignants, élèves, réseaux confessionnels, bailleurs) pour qu'ils soient correctement informés de l'objectif final et de ses étapes. Ceci évitera la désinformation ou

42 ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *The school fee landscape in the DRC*, 2017.

43 UNICEF/J.VERHAGHE, *School fee practice and policy in the DRC*, 2007 ; ACCELERE! 2/DFID/J. VERHAGHE, *The school fee landscape in the DRC*, 2017.

44 ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *Éléments d'analyse du coût de l'éducation primaire*, 2019.

45 Par exemple, la déclaration du SYECO (Lettre SYECO/CN/SG/001/2019 du 31 août 2019).

46 ACCELERE!2/DFID/J. VERHAGHE, *Éléments d'analyse du coût de l'éducation primaire*, 2019.

l'absence d'information. Une démarche participative qui réunit et consulte les acteurs sur l'approche et les choix en fait partie.

**Tableau 6. Coût des salaires
(USD250 par enseignant par mois)**

	Nombre d'enseignants		Coût (USD)	
	P	NP	P	NP
Primaire	236,653	311,024	709,959,000	933,072,000
Secondaire	127,619	228,100	382,857,000	684,300,000
Totaux	364,272	539,124	1,092,816,000	1,617,372,000
<i>P = payé; NP = non-payé</i>				

Source : Annuaire statistique 2017-18 et SECOPE

Conclusion

Depuis des décennies, les enfants en RD Congo étudient à coup de grands sacrifices. Au primaire, il est estimé qu'un enfant sur 4 travaille pour payer ses frais scolaires ; 1 sur 6 déclare avoir raté une année scolaire pour non-paiement des frais. Dans des familles nombreuses, les parents font le choix ; les enfants étudient en alternance (*délestage*)⁴⁷. Le nombre d'enfants hors de l'école (primaire) est estimé à plus de 3.5 millions (2013)⁴⁸.

La transition vers la gratuité doit éviter de déstabiliser le système éducatif. Les frais scolaires se sont institutionnalisés ; il n'y a pas un acteur qui ne bénéficie pas d'une manière ou d'une autre de ses retombées. L'ancrage est profond et omniprésent. L'État a tout intérêt à ne pas se précipiter et à mûrir ses choix stratégiques pour préserver la paix sociale et le peu de qualité qui subsiste encore. Des leçons ont été apprises ailleurs et peuvent servir de modèle.

En absence de réformes structurelles, les changements de fond n'auront pas lieu. Sans carte scolaire ni une refonte de l'administration, l'inefficacité institutionnelle perdurera et, avec elle, l'inefficacité de la dépense publique. Ces réformes sont essentielles pour asseoir une gratuité structurelle de l'éducation primaire. ■

47 ACCELEREII/DFID/J. VERHAGHE, *Rethinking the partnership model*, 2018.

48 UNICEF/DFID/UNESCO, Enquête nationale sur les enfants et adolescents en dehors de l'école, Kinshasa, 2013.