



La Gratuité en RDC : une question de bonne gouvernance

La gouvernance est souvent mal comprise, confondue avec d'autres notions de gouvernement, et ainsi liée au contexte politique, et non pas aux réformes institutionnelles ou de système. Il en résulte que la gouvernance disparaît souvent de la liste des priorités des acteurs internationaux de développement, ce qui ne devrait pas être le cas.

En effet, sans une bonne gouvernance, les populations les plus vulnérables seront toujours perdantes. Améliorer la gouvernance contribue au travail plus large de développement, et permet d'assurer la durabilité des appuis en responsabilisant les acteurs du système et les gouvernements.

Une définition parmi tant d'autres

La gouvernance peut être définie de différentes façons. C'est pour cela qu'elle est devenue un concept vague dont tout le monde a entendu parler sans qu'il y ait une compréhension commune de son contenu et de ses objectifs.

La définition du PNUD est utile pour les acteurs de terrain dans la mesure où elle met clairement en évidence les trois dimensions de la gouvernance :

Ensemble des règles, procédures et comportements par lesquels les intérêts sont articulés, les ressources gérées, le pouvoir exercé et les gouvernants tenus responsables

Gouvernance versus Bonne Gouvernance

Il y a toujours un mode de gouvernance en place, quel que soit le contexte : elle est formelle ou informelle, complète ou incomplète.

Il y a toujours (i) des règles, (ii) des sortes de procédures même si elles n'ont pas été définies en tant que telles ni largement ou officiellement partagées et (iii) des pratiques et comportements qui se sont développés au fil du temps sur base des règles en place.

C'est pourquoi lorsque l'on parle de la gouvernance, on parle souvent de **'bonne gouvernance'**. L'objectif est de passer d'un cadre de gouvernance informel et/ou incomplet à un cadre complet pour permettre aux acteurs de travailler et collaborer de façon efficace. 'La bonne gouvernance' est nécessaire pour améliorer les systèmes, dans la mesure où la gouvernance informelle conduit à l'inefficacité, l'inefficacité et aussi parfois à des comportements, pratiques et systèmes non éthiques. Pour ce faire, la gouvernance doit être basée sur les six piliers ci-contre.

Les fondamentaux nécessaires à la bonne gouvernance

Mécanismes mis en place pour permettre aux acteurs ayant reçu un mandat de rendre compte

Redevabilité

Incitations appropriées qui induisent la performance souhaitée

Incitations

Participation active de toute personne s'intéressant à la gouvernance de l'éducation

Participation

Les mécanismes ayant prévalu à une prise de décision sont clairement établis et connus

Transparence

Des règles justes et équitables sont à la base des relations au sein de la société

Etat de droit

Prise en compte des différents points de vue et expériences sur base d'une information disponible

Concertation

Pourquoi les réformes de gouvernance sont si importantes même dans des situations d'urgence ?

Dans les Etats fragiles, tous les secteurs sont une priorité. L'Etat et la sécurité humaine sont en jeu, la sécurité alimentaire n'est plus assurée et il peut y avoir des problèmes humanitaires sévères auxquels faire face. C'est pourquoi la gouvernance est souvent considérée comme secondaire et reportée à une période de plus grande stabilité. Cependant les réformes de gouvernance devraient être une priorité même en période de conflit actif ou de crise prolongée.

- ▶ **Durabilité** : Le travail de développement et /ou humanitaire dans les états fragiles sera peu durable sans des réformes soutenues de gouvernance dans la mesure où le système ne sera pas en capacité de fonctionner sans appui extérieur.
- ▶ **Egalité** : Durant une crise, il est facile de favoriser des comportements et pratiques inéquitables qui peuvent avoir un impact sur la façon dont les ressources sont distribuées, y compris en ce qui concerne l'aide et les projets de développement. Les réformes de gouvernance permettent de s'assurer que les systèmes bénéficient à une partie plus large de la population et pas seulement à une minorité.
- ▶ **Redevabilité** : cela vise à mettre en place un cadre formel au sein duquel les acteurs peuvent être tenus pour responsables de leurs actions, ce qui permet de restaurer l'autorité de l'Etat et poser les fondements pour une demande de redevabilité et de transparence.

Réforme de gouvernance : Par où commencer ?

La gouvernance a trois piliers : les règles, les procédures et les comportements. Un point de départ possible est de s'assurer que le cadre (les lois, réglementations, normes, standards etc.) est en place et adapté à l'usage prévu. Il fournit le soubassement nécessaire pour tenir les acteurs responsables de leurs actions d'une façon plus transparente et formelle et pose les bases pour un changement de comportement.

Une fois qu'un cadre légal et cohérent en place, cela doit se traduire dans des documents de politique, mettant clairement en évidence les lignes de responsabilités des acteurs dans le système. Ces politiques peuvent alors informer les règles, procédures, normes et standards qui définissent le contenu du travail au quotidien des individus et structures. Une fois que le cadre de lois, règles et procédures est en place, le prochain défi est d'identifier comment utiliser ce cadre pour changer les comportements. C'est l'élément clé en matière de gouvernance notamment pour atteindre des changements positifs et soutenables. Souvent, quand on



s'intéresse aux réformes de gouvernance et de système, on oublie les personnes et individus qui font le système. Une approche holistique est alors nécessaire.

Changement de comportement

Quand les règles et procédures ne sont pas en place ou fondées sur des objectifs clairs, il est difficile de changer les comportements. Les acteurs vont constamment se référer à des règles informelles et/ ou à leurs propres intérêts ou ceux de leur hiérarchie. Réformer la gouvernance vise à mettre en place des cadres et changer les incitations pour modifier les attitudes et façons de travailler. C'est particulièrement important, car il n'est pas possible d'actionner des mécanismes de contrôle (incluant les sanctions) s'ils n'ont pas été préalablement définis et les acteurs informés. **Sans un cadre fonctionnel clairement établi et connu de tous, il est difficile d'évaluer des pratiques.** Or avant de construire, il faut déconstruire.

Une des caractéristiques des pays en développement est que les acteurs clés du système ne savent pas ce qui est attendu d'eux au quotidien, et aussi de façon plus stratégique. Est-ce que les agents des Bureaux Gestionnaires ont une compréhension claire de ce qui est attendu d'eux dans leur travail au quotidien ? Est-ce qu'ils comprennent que leur rôle est d'appuyer et de guider les écoles ? Si leur rôle n'a jamais été clairement expliqué et qu'ils ne connaissent pas les normes au regard desquelles ils sont redevables, comment alors attendre d'eux qu'ils modifient leur comportement pour assurer un service éducatif de meilleure qualité ?

Une fois le cadre basé sur la transparence, redevabilité, participation, proximité en place, il doit être largement partagé et expliqué. Les acteurs doivent être informés et formés de sorte à ce qu'à tous les échelons du système, les règles, sanctions, responsabilités, rôles et objectifs soient connus de tout un chacun. Quand les acteurs comprennent pleinement ce qui est attendu d'eux, alors ils deviennent redevables.

L'exemple de la Gratuité en RDC : Quelle gouvernance ?

La Gratuité, annoncée en 2019 par le Président Tshisekedi et mise en œuvre depuis sur base d'une circulaire, doit bénéficier d'un cadre de gouvernance clair, qui assure sa durabilité dans le temps, et son application adéquate sur tout le territoire.

Ce cadre doit couvrir les trois piliers de la gouvernance : il doit mettre en place un ensemble de règles, de procédures (incluant un mécanisme de contrôle et de sanction), pour influencer sur les comportements de tous les acteurs, dans une approche holistique.

Pourquoi la gouvernance est-elle si importante ?

La gouvernance peut parfois sembler un peu abstraite. Après tout, des sujets tels que les normes, standards, règles et régulations, principes et comportements sont moins tangibles que des constructions, des manuels ou des bancs. Cependant, la gouvernance est aussi – et peut être même plus sur le long terme – fondamentale.

● Une bonne gouvernance amène plus d'égalité

Quand les ressources sont limitées - et elles le sont toujours - cela accentue le besoin de priorisation, de planification, de mise en place des procédures de sorte que les ressources existantes soient gérées de façon efficiente et puissent ajouter de la valeur, notamment dans le cadre de la Gratuité qui a largement réduit les ressources des écoles et bureaux gestionnaires.

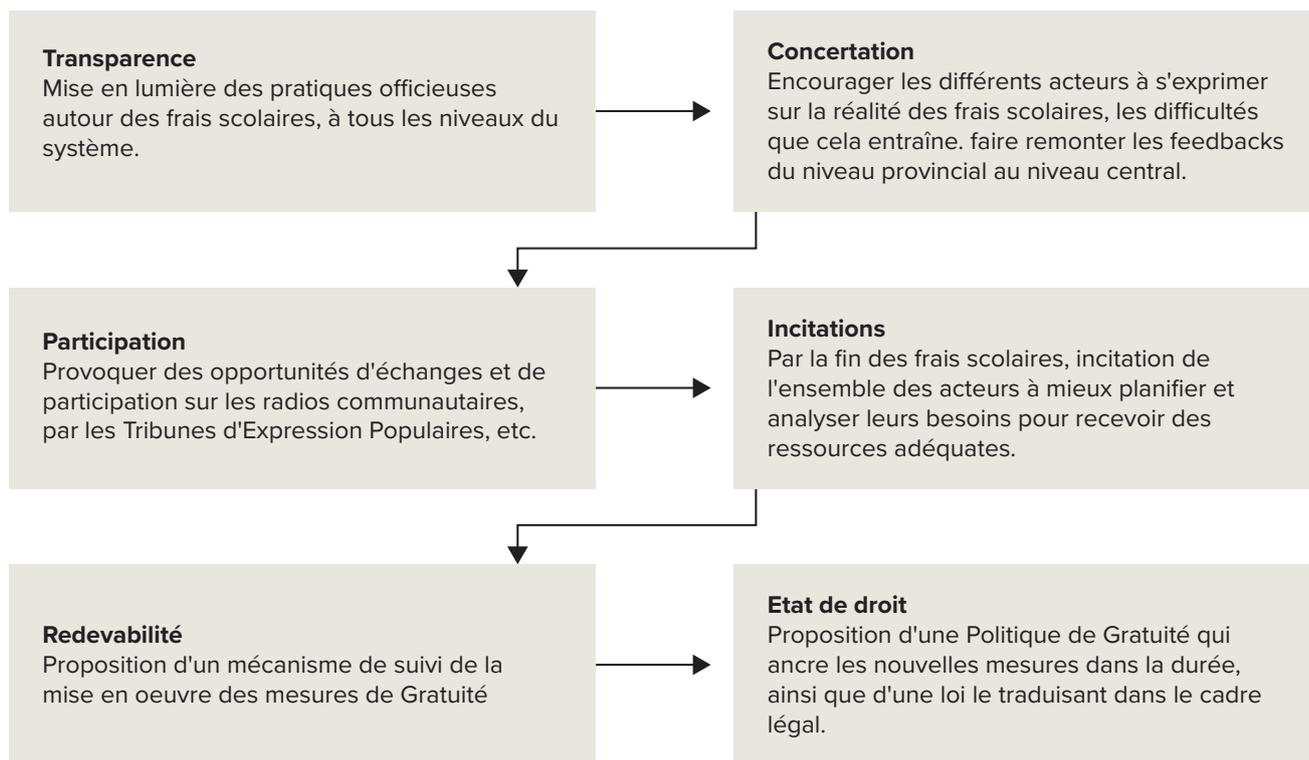
● Une bonne gouvernance permettra une gestion efficace des ressources et un meilleur pilotage du système

Prenons l'exemple de la force de travail vieillissante qui est un vrai problème pour le financement de la gratuité. Comment changer la situation sans avoir une vision claire du nombre d'enseignants et combien cela va coûter pour les mettre à la retraite ? Il n'est pas possible de planifier les besoins budgétaires annuels. De la même façon, avant la Gratuité il y avait environ 3 millions d'enfants non scolarisés en RDC. Comment les amener à l'école sans planifier de ressources et infrastructures additionnelles basées sur une évaluation claire des besoins les plus importants ?

● Une bonne gouvernance garantit plus de transparence dans l'utilisation des ressources

En donnant la possibilité aux écoles secondaires de collecter des frais scolaires sans planification préétablie, des procédures claires et un mécanisme de redevabilité, alors il y a une grande chance que cet argent soit mal utilisé. Comment rendre les écoles redevables de l'utilisation de ces frais, sans leur avoir au préalable donné des orientations claires ?

L'exemple du travail de ACCELERE !2 sur la Gratuité en RDC



Que reste-t-il à faire pour la Gouvernance dans le cadre de la Gratuité ?

Règles	Procédures	Comportements
<ul style="list-style-type: none"> Politique de Gratuité validée et connue des acteurs. Loi sur la Gratuité pour inscrire cette politique dans la durée (incluant des mesures de sanction pour les contrevenants) et convenir des responsabilités de chaque catégorie d'acteurs. Cadre de contrôle et de sanctions 	<ul style="list-style-type: none"> Mécanisme opérationnel de suivi permettant une redevabilité des acteurs et une utilisation des données pour un meilleur pilotage du système Mécanisme de communication et de concertation du niveau central vers le niveau local et du niveau local vers le niveau central. Evaluation du coût de la gratuité à moyen et long terme sur base de la carte scolaire et des projections de population scolaire Definition des mécanismes de financement adéquat des différentes structures pour garantir une éducation gratuite de qualité Nettoyage de la base de données des enseignants Sécurisation des mécanismes de création des écoles 	<ul style="list-style-type: none"> Engagement de tous les acteurs y compris les parents et la communauté, Information de l'ensemble des catégories d'acteurs Augmentation de la demande de redevabilité Participation des communautés dans la gestion de l'école. Mise en place d'un système de plainte Sanction des écoles et acteurs ne respectant pas les nouvelles règles en place

Quels sont les principes clés à prendre en compte pour mettre en œuvre un projet de gouvernance ?

La gouvernance peut parfois sembler un peu abstraite. Après tout, des sujets tels que les normes, standards, règles et régulations, principes et comportements sont moins tangibles que des constructions, des manuels ou des bancs. Cependant, la gouvernance est aussi – et peut être même plus sur le long terme – fondamentale.

- ≡ **Être flexible.** Une grande flexibilité est nécessaire pour adapter la programmation aux changements de réalités et opportunités et la survenue inattendue de blocages.
- ≡ **Travailler par pallier.** Changer les comportements et les attitudes peut sembler une tâche impossible, mais avec une approche par pallier et progressive, il est possible d'atteindre des résultats. Quand les parties prenantes sont impliquées dans la discussion, et encouragées à participer individuellement alors de petits points d'entrée commence à devenir de véritables chemins.
- ≡ **Travailler avec tous les échelons du système.** Le travail de gouvernance suppose d'appuyer les gouvernements centraux dans le renforcement de leurs capacités ainsi que dans la réforme du cadre légal. Cependant la gouvernance n'est pas uniquement une affaire du niveau central. L'introduction d'une bonne gouvernance au niveau local – comme de rendre les parents capables de demander des comptes aux écoles – aura des répercussions au niveau sous provincial et provincial qui finiront par atteindre le Ministère.
- ≡ **Renforcer les capacités des acteurs.** La gouvernance revient à changer les dynamiques de pouvoir et la façon dont les intérêts sont articulés, les ressources gérées et le pouvoir exercé. Améliorer la qualité des services aux plus vulnérables requiert que ces derniers soient capables d'exprimer leurs besoins et aient la volonté de changer les choses. Il s'agit donc d'améliorer leur capacité à participer, négocier, et tenir responsables les institutions.
- ≡ **Assurer une appropriation forte.** Les changements durables n'interviennent que par l'obtention d'une participation active et l'adhésion de tous les acteurs le long de la chaîne, résultant à la fois en une demande et offre de redevabilité.

Qu'est que cela suppose pour les bailleurs qui veulent appuyer une réforme de la gouvernance ?

- ≡ Accepter que les changements durables aient besoin de temps et par conséquent s'investir dans la durée. Bien sûr chaque programme de développement doit faire état des progrès réalisés, mais s'attendre à des transformations rapides lorsqu'il s'agit de gouvernance et dans un contexte aussi compliqué que celui de la RDC est contreproductif. Il faut tenir compte du temps nécessaire au changement. C'est seulement quand les attitudes et les comportement changent que le changement peut devenir durable.
- ≡ Penser en dehors des sentiers battus et être prêt à tester de nouvelles façons de travailler. Le changement vient rarement des élites en place, qui bénéficient de la situation. Il est nécessaire de développer de nouvelles façons de travailler et de créer des partenariats avec les gouvernements pour surmonter ces risques.
- ≡ Accepter que la gouvernance soit une matière politique. Le travail technique et les appuis au niveau local doivent être réalisés en lien avec un travail de lobbying dans les couloirs du pouvoir. Les problématiques qui ne semblent pas être techniques s'avèrent l'être à mesure qu'elles génèrent des changements de dynamiques dans le système en place entre perdants et gagnants.
- ≡ Ne pas essayer de transférer des bonnes pratiques d'ailleurs. La gouvernance est liée aux règles, dynamiques et politiques en place. Les réalités politiques et contextuelles sont clés.
- ≡ Le besoin pour les bailleurs de parler d'une même voix. Les bailleurs doivent avoir une compréhension commune des enjeux et de la meilleure façon de les approcher pour avoir une même approche politique et s'assurer que tous les appuis aillent dans la même direction.

3 mythes à propos de la gouvernance

Mythe #1 La gouvernance consiste à reconstruire dans un contexte post crise

Il y a un malentendu selon lequel la problématique de la gouvernance devrait seulement être prise en compte lorsque l'aide de première urgence – nourriture, abri, eau, médecine etc. – est déjà en place. Mais la gouvernance peut jouer un rôle dès le début d'une crise humanitaire, en aidant à réguler et prioriser la fourniture d'aide aux régions visées et minimiser le niveau de corruption. En éducation une planification adaptée peut permettre aux élèves et enseignants de créer une continuité plutôt que d'essayer de ramasser les morceaux du système éducatif une fois la stabilité revenue. La gouvernance peut aussi aider à faire de l'éducation une priorité de sorte que les enfants ne soient pas entraînés dans la violence.

Mythe #2 La gouvernance est un luxe

Face à des budgets limités et des contraintes à court terme, la tentation est d'investir dans des mesures qui font une différence immédiate et tangible (de nouveaux livres, des formations pour les enseignants, etc). Cependant, avec des procédures et un cadre de gestion des ressources adaptés, il est possible de s'assurer que l'allocation de matériaux et équipement est fondée sur les priorités et suivant une planification et non pas un intérêt personnel. Il est possible de s'assurer que ce sont les communautés les plus nécessiteuses qui reçoivent cette aide en premier. Cela peut assurer une plus grande durabilité des efforts de développement, au-delà de la durée de vie des projets. La gouvernance est l'outil qui peut transformer une aide de 4 ans ciblant 400 élèves en un système de 40 ans pour 400 écoles et 40.000 élèves.

Mythe #3 On peut agir rapidement sur la gouvernance

La gouvernance peut être victime des cycles de développement standard de trois ou quatre ans. Persuader les gouvernements de changer les lois, et de mettre en œuvre de nouveaux cadres sur base d'une planification et d'une budgétisation changera seulement le système de façon superficielle. Le plus important dans la gouvernance est de savoir comment ces cadres permettent de modifier les principes enracinés, les attitudes et les comportements qui empêchent le changement. Les structures culturelles et sociales sont trop complexes pour être supprimés à coup de burin à court terme. Il convient de trouver des brèches, progresser pas à pas, en trouvant des points d'entrée. En abordant un problème sous des angles différents, il devient finalement possible de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. Mais cela prend du temps. Il n'y a pas de solution durable et rapide. Même dans les systèmes les plus robustes, appuyés par une volonté politique forte, il est nécessaire de planifier dans la durée pour un avoir un impact durable et significatif.