

**Katanga**  
 reforming school fees  
 building trust  
 building alliances  
 Improving Service delivery  
 Learning outcomes  
 Theory of change  
 fill knowledge gaps  
 Public financial management  
 Educational outcomes  
 Conflict sensitive  
 Interim Education Plan  
 design  
 Accountability  
 Kasai Occidental  
 embedded support  
 risk mitigation  
 mapping



## Policy brief...

# Quel est l'impact de la Gratuité sur nos écoles et Bureaux Gestionnaires ?

## La Gratuité après six mois de mise en œuvre

La Gratuité de l'école primaire, inscrite dans la Constitution depuis 2006 en République Démocratique du Congo, n'a pas été réellement mise en application pendant des années. Les parents payaient effectivement des montants importants de frais scolaires, redistribués entre l'école, les enseignants (sous forme de frais de motivation) mais également la chaîne de bureaux gestionnaires sous-provinciaux et provinciaux, par le biais d'une clé de répartition.

L'élection du nouveau Président de la République en 2019 a marqué le début de l'application réelle de la Gratuité. Le MEPST a promulgué une série de mesures :

- Interdiction de l'ensemble des frais scolaires payés par les parents pour l'enseignement primaire Réduction drastique des frais scolaires au secondaire.
- Revalorisation du salaire des enseignants ainsi que des allocations mensuelles aux écoles et bureaux gestionnaires, dès octobre 2019.
- Mécanisation de l'ensemble des enseignants NP du Primaire et d'une partie des Nouvelles Unités (NU) de manière progressive et selon les besoins.

Après un premier semestre d'implémentation de ces mesures, A !2 a mené une enquête dans un échantillon de 136 écoles à Kinshasa, au Kasai Oriental, au Kasai Central et au Lualaba, et dans un échantillon de BG.

Cette enquête visait à analyser l'impact de la gratuité au niveau des écoles (effectifs, enseignants payés/NP et NU) écoles mécanisées ou non), et au niveau des BG (effectifs payés ou non, allocation mensuelle, etc).

Les données ont été collectées par des membres de la société civile (à Kinshasa et au Lualaba) dont des syndicats enseignants (au Lualaba), et par des enquêteurs indépendants au Kasai Oriental et au Kasai Central ainsi que par l'équipe de A !2 auprès des BG. Ces données n'ont pas été collectées sur la base d'un échantillon représentatif et comme tout travail de collecte, leur qualité est assujettie à la façon dont le travail a été réalisé sur le terrain. L'équipe A !2 reste néanmoins confiante dans leur fiabilité compte tenu du fait notamment qu'elles vont dans le sens des informations remontées au travers les réseaux conventionnés jusqu'au niveau central. Elles n'en demeurent pas moins un instantané d'une situation amenée à évoluer à mesure notamment des décisions qui seront prises au niveau central et des financements qui seront alloués à la gratuité.

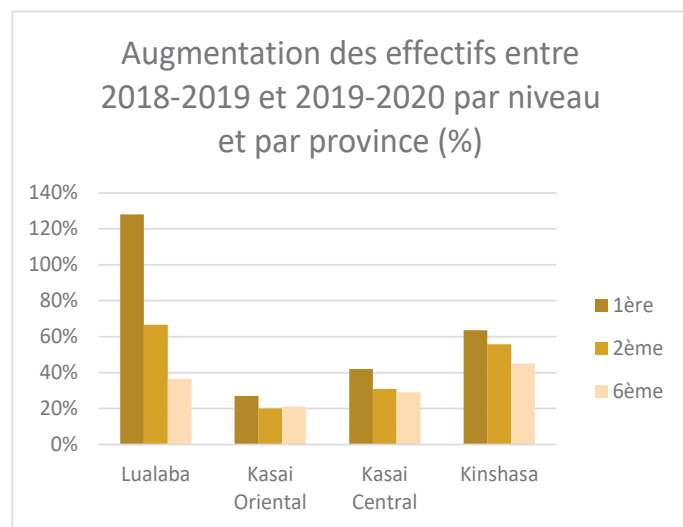
**Ministry of Education**  
 oversight and accountability  
 flexibility  
 trade-offs  
 coordination  
 strengthening systems and capacity  
 data driven  
 impact  
 Influencing policy  
 costed strategy  
 replicability  
 Teacher professional development  
 sufficient funds  
 Schools  
 surveys  
 inception  
**Technical Assistance**  
 Education sector strategy  
 Organizational effectiveness  
 Use of data  
 Do not harm  
 Evidence  
 Alignment  
 Political economy  
 good practices  
 Capacity  
 sequencing  
 Quality assurance  
 Communication  
 School grants  
 civil service reform  
 coherent approach  
 Administration  
 better understanding  
 budgeting  
 Independent observatory for Education  
 pilots  
 entry points  
 lessons learnt  
 drivers of change  
 joint efforts  
 Evidence-based  
 Inspection and Supervision  
 positive incentives  
 building blocks  
 Poverty  
 Equateur  
 teacher salary  
 innovation, new ideas  
 diagnostic surveys  
 social monitoring  
 Equity  
 Parents Associations  
 needs assessments  
 Capacity development  
 Faith based organizations  
 Oversight  
 Teachers  
 Restructuring MEPS-INC  
 public expenditure  
 school performance  
 Value for money  
 Finance  
 problem solving  
 Policy  
 sustainability  
 quick wins  
 Logframe  
**DFID Education Governance Programme**  
 Decentralization  
 Kasai Oriental  
 Quality of public education service  
 USAID  
 Framework  
 consulting with stakeholders  
 norms and standards  
 direct contact  
**Statistics**  
 School based management committees  
 Monitoring and Evaluation  
 Teachers' Unions  
 scale-up  
 Civil society organisations  
 Local education authorities  
 Human resource Management  
 responsive to changes  
 success  
 cost-effective  
 incentives  
 Research and learning

## Quel est l'impact de la Gratuité au niveau des écoles ?

### Une forte augmentation des effectifs

Les données collectées montrent sans contexte une forte augmentation des effectifs à la rentrée 2019, par rapport à l'année antérieure. L'augmentation est plus forte en première année, pour toutes les provinces, entre 27% au Kasai Oriental et 128% au Lualaba.

L'augmentation des effectifs s'observe également de manière moins forte sur toutes les autres années du primaire.



Plusieurs raisons peuvent participer à l'explication de cette augmentation :

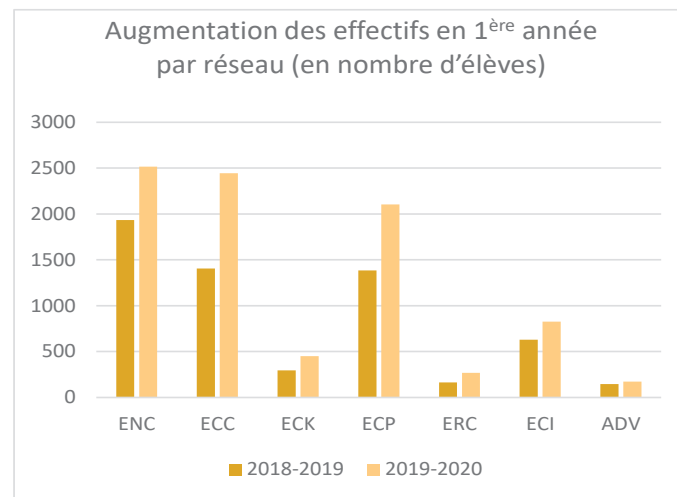
- L'inscription d'enfants non-scolarisés, qui ont l'âge d'entrer en 1ère année, ou bien qui ont été scolarisés par le passé et n'ont pas fini leur scolarité faute de moyens économiques, qui reprennent à la classe où ils s'étaient arrêtés.
- Le transfert d'écoles privées vers des écoles publiques, peut-être plus fort à Kinshasa et au Lualaba, qui comptent un grand nombre d'écoles privées.
- La mauvaise manipulation des statistiques par les écoles, qui peuvent entraîner des erreurs, volontaires ou pas.

L'augmentation des effectifs semble plus importante en milieu urbain qu'en milieu rural : Dans les deux Kasai, l'augmentation en milieu rural n'est que de 2 à 12% alors qu'elle est de 35% en milieu urbain.

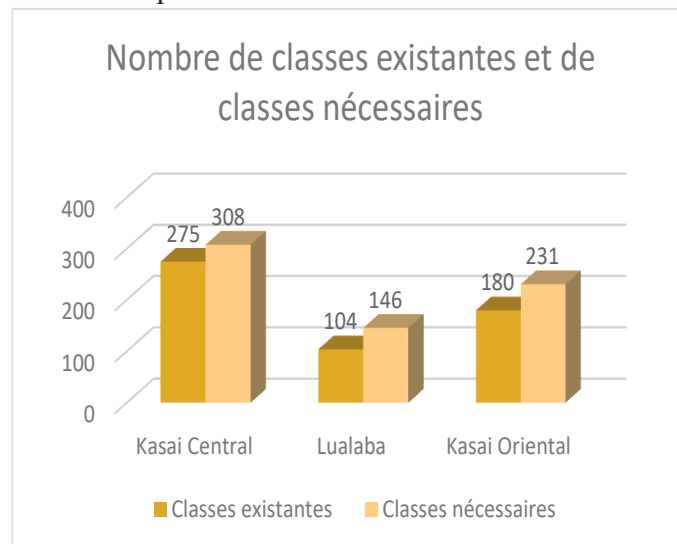
L'augmentation s'observe dans tous les réseaux, mais est plus importante dans le réseau catholique (74% d'augmentation en première année), et moins élevée dans le réseau non-conventionné (30% d'augmentation).

### Un ratio d'enfants par classe en augmentation

En RDC, le Ministère recommande un nombre d'élèves par classe compris entre 26 et 55 élèves. En 2018-2019, on comptait sur cet échantillon 56% de classes respectant la norme, et 35% de classes comptant plus de 55 élèves, donc au-delà des normes recommandées.



Désormais, seulement 36% des classes comptent le nombre recommandé d'élèves, et 61% des classes comptent désormais plus de 55 élèves, dont 25% qui accueillent plus de 80 élèves.



En moyenne sur l'échantillon, il y a 80 élèves par classe de 1ère année et 65 élèves par classe de 6ème année. A Kinshasa et au Congo Central, on trouve une moyenne de 46 élèves par classe en 1ère année et 41 en 6ème année<sup>2</sup>.

Ces données montrent qu'il est nécessaire d'ouvrir plus de classes : au Kasai Central par exemple, dans les écoles visitées, il y a actuellement 275 classes, avec une moyenne globale de 61 enfants par classe.

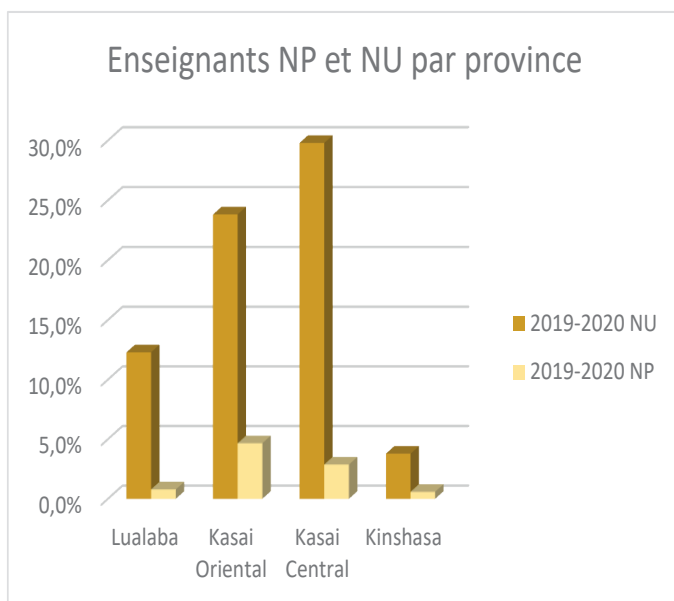
<sup>2</sup> Données issues de la géolocalisation des écoles primaires par PE-QPESU à Kinshasa et au Kongo central

Pour revenir à un nombre de 55 enfants par classe maximum, il faudrait 308 classes, soit 33 classes de plus.

Avec la même logique, il faudrait rajouter 42 classes dans les écoles de l'échantillon au Lualaba, et 51 au Kasai Oriental.

### Le personnel payé et non-payé reste stable

**Le personnel payé, non-payé (NP) et Nouvelles Unités (NU) est resté stable dans notre échantillon entre les deux années.** Officiellement, depuis la paie du mois d'octobre 2019, il n'y a plus d'enseignants NP au primaire, mais des cas d'erreurs dans la base de données du SECOPE ont été relevés. Les sentinelles et ouvriers sont en général NP ou NU.



**Les NU représentent entre 4 et 30% du personnel des écoles enquêtées selon les provinces,** avec un nombre plus élevé au Kasai Central et Kasai Oriental. A Kinshasa, les NP et NU sont peu nombreux (moins de 4%). La Conférence Nationale Episcopale du Congo (CENCO) dans sa déclaration sur la gratuité de l'enseignement primaire, confirme que 18.9% de ses enseignants sont NU, et 8.9% NP.

La géolocalisation des écoles primaires réalisée par le programme PEQPESU à Kinshasa et au Kongo Central constate des chiffres similaires : environ 15% de nouvelles unités, dont 3% sont non mécanisés mais payés, et 12% sont non mécanisés et non payés.

Tous les réseaux ne sont pas égaux en ce qui concerne le paiement des enseignants : le réseau non-conventionné a sensiblement moins d'enseignants payés (66%) et plus de NU (29%) que la moyenne. Les réseaux catholique, protestant et Kimbanguiste sont ceux qui ont le plus d'enseignants payés. Quant à l'Eglise du réveil et le réseau islamique, ils ont

respectivement 92% et 74% d'enseignants NU.

Selon les répondants de l'enquête, certaines écoles mettent leurs enseignants NU en congé technique et réduisent le nombre de classes organisées pour les confier à des enseignants payés.

Cependant, la mécanisation de l'ensemble des NU n'est pas nécessaire. La mécanisation doit être basée sur une étude des besoins réels de chaque province.

### Beaucoup d'écoles ne perçoivent pas les frais de fonctionnement

**Entre les deux années scolaires 2018 et 2019, le nombre d'écoles recevant les frais de fonctionnement n'a pas évolué.** 11% des écoles de l'échantillon n'en perçoivent pas : ce sont des nouvelles écoles, celles créées après le moratoire de 2014 et des écoles identifiées mais non mécanisées par le SECOPE.

A titre de comparaison, La Conférence Nationale Episcopale du Congo (CENCO) confirme que 11.6% de ses écoles sont mécanisées non budgétisées. Par ailleurs, les données de la géolocalisation des écoles primaires par PEQPESU font état à Kinshasa et au Kongo Central d'environ 15% d'écoles non mécanisées.

Le mode de paiement des écoles est source de problèmes dans les milieux ruraux éloignés des banques. Certains paiements arrivent en retard, et le coût nécessaire pour la collecte de ces fonds est parfois important. Quatre écoles au Kasai Central et Kasai Oriental parcourent plus de 90 km pour collecter leurs frais de fonctionnement et salaires, avec un coût de 15.000 à 28.000 CDF, pris sur les frais de fonctionnement et sur les salaires.

Les écoles non-mécanisées s'organisent tant bien que mal pour fonctionner. Certaines écoles (avec l'accord de leurs Coordinations) continuent à percevoir de l'argent auprès des parents. Dans le réseau islamique (à Mbuji-Mayi), les écoles demandaient CDF2, 000 par élève et par mois ; en zone rural CDF500. Dans le réseau protestant, des écoles mécanisées cèdent une partie de leurs frais de fonctionnement aux écoles non-mécanisées du même réseau (Mbuji-Mayi, Kananga). D'autres écoles, demandent une contribution en nature (craie ou autre).

Durant l'enquête, il apparaît que certains réseaux conventionnés (catholique, kimbanguiste, islamiste) continuent à percevoir des contributions des parents dans certaines écoles, pour des travaux d'urgence ou autre.

## Quel est l'impact de la Gratuité au niveau des bureaux gestionnaires (BG) ?

Type de BG	Effectif maximum selon cadre organique	Effectif recommandé dans les Job descriptions
Sous-Division	50	30
Inspool Primaire	8 + 1/150 classes	10
Inspool secondaire	8 + 1/discipline	10
Coordination Sous Provinciale	22	18
Conseillerie résidente	8	7
Division Provinciale	83	76
IPP	96	81
Coordination Provinciale	25	25
DIPROSEC	58	N/A
Antenne SECOPE	21	N/A

### Des effectifs en cours de mécanisation et de paiement

Lors de notre enquête, sur un échantillon de 28 BG toutes catégories confondues en Equateur, Sud Ubangi et Lualaba, on remarque qu'entre 2018-2019 et 2019-2020, **il y a eu une augmentation des effectifs de 12%, et 69% d'augmentation du nombre de NU**, dans l'espoir d'une mécanisation dans le cadre de la gratuité. Sur la même période il y a eu une réduction de 93% des agents NP, ce qui veut dire que les agents qui étaient NP en 2018 ont été pris en charge dès octobre lors du premier pallier de la Gratuité.

**Sur cet échantillon, 9 BG sur 28, soit 32% d'entre eux, ont actuellement un nombre d'agents supérieur au nombre maximum autorisé dans le cadre organique.** Une IPP a par exemple recruté 107 agents, au-delà du nombre d'agents maximum autorisé par les job descriptions (81 postes) et même au-delà du cadre organique (96 postes). De même, une sous-division emploie 61 agents au lieu des 30 recommandés dans les job descriptions et des 49

prévus dans le cadre organique.

**La plupart sont des agents NU, mais quatre de ces BG ont un nombre d'agents mécanisés et payés par l'Etat supérieur au maximum autorisé dans le cadre organique.** Une PROVED a ainsi 115 agents mécanisés et payés alors que le maximum prévu par la loi est de 83 agents, et une DIPROSEC compte 94 agents mécanisés et payés contre 58 au maximum prévus par la loi.

**Environ la moitié des NU de cet échantillon ne sont donc pas des agents à mécaniser : ces recrutements, qui sont récents, ne sont pas conformes à la loi, car chaque agent devrait être relié à un poste précis dans les job descriptions, ce qui n'est manifestement pas le cas.** Ces NU sont en surnombre, et ne peuvent pas être rattachés à un quelconque poste au sein de ces structures.

### Une inégalité criante dans les ressources

Cette enquête permet également de faire ressortir de grandes inégalités de ressources entre les différents BG. En effet, l'allocation mensuelle de la DIPROSEC est disproportionnée par rapport à celles des autres BG : il semble que durant les années où les frais scolaires étaient illégalement collectés et redistribués aux différents BG, les IPP et les PROVED en touchaient la plus grosse partie (environ la moitié pour l'IPP avec les frais d'examen, et un quart pour la PROVED).

Cependant, même avec cette addition considérable à leur allocation mensuelle, **une PROVED aurait reçu de 3,5 à 10 fois moins d'argent qu'une DIPROSEC selon les provinces, et une IPP de 1.5 à 5 fois moins.**

Les frais scolaires étant abolis, il semble que certaines allocations mensuelles soient toujours trop basses pour que les BG puissent faire leur travail correctement, notamment ceux qui se déplacent dans les écoles, l'Inspool et l'antenne SECOPE, alors que l'allocation de la DIPROSEC est bien trop haute.

Ce document a été produit dans le cadre de la mise en œuvre de l'activité 2 du programme ACCELERE!. ACCELERE!2 vient en appui à la réforme du système éducatif congolais avec le soutien financier de la Coopération britannique (UKAID) et l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

**ACCELERE!2**

Accès | Lecture | Révision | Redevabilité

Programme d'appui à la réforme du secteur de l'éducation en RDC

