

Éléments d'analyse du coût de l'éducation primaire en RDC

20 août 2019

Éléments d'analyse du coût de l'éducation primaire en RDC

20 août 2019

Issue and revision record

Revision	Date	Originator	Checker	Approver	Description
01	17 Juin 2019	Johan Verhaghe	Mathilde Nicolai	Virginie Briand	Draft 1
02	20 août 2019	Johan Verhaghe	Mathilde Nicolai	Jemima Morrow	Version finale

Document reference:

Information class: Standard

This document is issued for the party which commissioned it and for specific purposes connected with the above-captioned project only. It should not be relied upon by any other party or used for any other purpose.

We accept no responsibility for the consequences of this document being relied upon by any other party, or being used for any other purpose, or containing any error or omission which is due to an error or omission in data supplied to us by other parties.

This document contains confidential information and proprietary intellectual property. It should not be shown to other parties without consent from us and from the party which commissioned it.

Contents

Acronymes	1
Propos préliminaires	2
Objectifs	2
Limites	2
Typologie des différents coûts	3
Plan du rapport	4
1 Constats sur la lisibilité des coûts de l'éducation en RDC	5
1.1 L'opacité autour des frais scolaires ne permet pas de s'y référer pour calculer le coût du système éducatif	6
1.1.1 Les frais ascendants opacifient le calcul des coûts	6
1.1.2 Les frais scolaires au niveau de l'école correspondent à des coûts précis	7
1.1.3 La dépréciation du franc congolais a pesé sur les coûts	7
1.2 L'organisation complexe du système rend difficile l'évaluation des coûts	8
1.2.1 Le partenariat avec les écoles conventionnées ne pose pas un cadre suffisamment clair pour permettre une identification rationalisée des coûts	8
1.2.2 La multiplication des Bureaux Gestionnaires rend difficile la rationalisation des coûts	9
1.2.3 La gestion financière améliorée au niveau des écoles pourrait permettre de clarifier les coûts	10
1.2.4 La lourdeur administrative du système génère des surcoûts difficiles à appréhender qui grèvent l'efficacité du système	11
1.2.5 Les pratiques illicites gonflent les coûts de fonctionnement des écoles	14
1.3 Un système de rémunération formel et informel qui rend difficile une évaluation réaliste du coût du système	14
1.3.1 En l'absence de planification stratégique les coûts salariaux augmentent de façon continue et non maîtrisée	14
1.3.2 Les primes aux enseignants un mal devenu nécessaire qui rend le système opaque	15
1.4 Un besoin de clarifier certaines politiques publiques pour pouvoir mieux appréhender leur coût	16
1.4.1 L'absence d'une politique nationale de formation ne permet pas une évaluation objective des coûts	16
1.4.2 Les coûts de fonctionnement au niveau central doivent être analysés sur base d'une organisation qui doit être pensée sur base de la décentralisation	16
1.4.3 Les coûts de construction et réhabilitation difficiles à objectiver en l'absence de politique	17

2	Une mesure des coûts de l'éducation	20
2.1	Les coûts des fournitures scolaires	21
2.1.1	Coût du matériel scolaire	21
2.1.2	Coût du manuel scolaire	25
2.2	Les coûts d'examen	27
2.3	La rémunération du personnel de l'éducation	31
2.3.1	La rémunération des enseignants	31
2.3.2	Rémunération des autres personnels du système éducatif	33
2.3.3	Tableau récapitulatif des coûts de rémunération par catégorie de personnel de l'éducation selon la méthodologie adoptée	34
2.4	Coûts de fonctionnement des écoles	34
2.4.1	Coût du rapportage	34
2.4.2	Autres frais de fonctionnement	36
2.5	Coûts de fonctionnement du Bureau Gestionnaire	42
2.6	Coûts d'investissement pour les écoles et bureaux gestionnaires	49
2.7	La construction et la réhabilitation	54
2.8	Simulations financières du coût unitaire par école et par élève	55
3	Recommandations	1
3.1	Une rationalisation du système éducatif selon le principe de la décentralisation	1
3.1.1	Une véritable décentralisation de l'appareil administratif	1
3.1.2	La rationalisation des bureaux gestionnaires	2
3.1.3	Clarification des rôles et responsabilités des bureaux gestionnaires	2
3.1.4	Une plus grande autonomie pour l'école	3
3.1.5	Vers une uniformisation de la politique budgétaire	3
3.2	Une véritable mise en œuvre de la politique de gratuité.	4
3.2.1	Une augmentation des frais de fonctionnement des écoles et des BGs de proximité basée sur plus de transparence	4
3.2.2	Une revalorisation du salaire des enseignants	4
3.3	Des choix de politique publique à faire	4
3.3.1	Le maintien ou l'abolition de l'uniforme	5
3.3.2	Formation initiale et continue des enseignants	5
3.3.3	Les défis du manuel scolaire	5
3.3.4	La construction et la réhabilitation d'écoles	5
A.	Annexes	1
A.1	Liste de documents et bases de données utilisées pour le calcul des coûts unitaires des fournitures scolaires, les frais scolaires, l'école, le BG et la rémunération.	1
A.2	Tableaux complémentaires	3

Tableaux

Tableau 1: Coût annuel moyen des frais scolaires (2017-18)	8
Tableau 2: Nombre de BG (1989-2019) – estimations	9
Tableau 3: Nombre d'écoles en matériau non durable	18
Tableau 4: Nombre de salles de classe en dur, en bon ou mauvais état	18
Tableau 5: Coûts abordés dans cette étude	20
Tableau 6: Liste des fournitures scolaires essentielles à la charge de l'élève, retenue pour cette étude : (Quantités requises par degré)	22
Tableau 7: Coûts de 22 fournitures scolaires (y compris l'uniforme) : prix relevés sur les marchés locaux en 2010 et 2018.	23
Tableau 8: Coût fournitures scolaires par an et par élève (USD) (Désagrégé par province et milieu urbain/rural)	24
Tableau 9: Poids relatif du cahier dans le coût des fournitures scolaires (%)	24
Tableau 10: Coût de l'uniforme scolaire (USD)	25
Tableau 11: Récapitulatif des dépenses liées au matériel scolaire	25
Tableau 12: Coût moyen du manuel scolaire (USD) (Données non exhaustives)	26
Tableau 13: Prix du manuel scolaire sur le marché local (USD)	27
Tableau 14: Taux d'exécution de la ligne budgétaire TENAFEP (en CDF)	28
Tableau 15: Coût moyen du TENAFEP	28
Tableau 16: Coût du TENAFEP dans les provinces appuyées par le projet ACCELERE !2 (en CDF)	29
Tableau 17: Lignes d'exécution budgétaire 2018 en lien avec le TENAFEP	29
Tableau 18: Pourcentage d'enseignants par fourchette de prime de motivation touchée	33
Tableau 19: Kit sentinelle	34
Tableau 20 – Calcul de la rémunération adéquate par catégorie de personnel (USD)	34
Tableau 21: Nombre moyen de rapports et leur coût (USD)	36
Tableau 22: Liste de dépenses obligatoires (2008-11)	37
Tableau 23: Canevas postes budgétaires (MEPSP):	38
Tableau 24: Liste des dépenses de fonctionnement d'une école établie par l'auteur	40
Tableau 25: Coûts unitaires de fonctionnement d'une école à 8 classes (USD par an)	41
Tableau 26: Subventions publiques allouées aux BG (USD)	43
Tableau 27: Modèle de format budgétaire	44
Tableau 28: Liste des dépenses des BG provinciaux et sous-provinciaux	47
Tableau 29: Coût unitaire annuel de fonctionnement BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) – projections de l'auteur	49
Tableau 30: Coût investissement pour le mobilier d'un BG (investissement de base)	51
Tableau 31: Coût investissement pour le mobilier Ecole (investissement de base)	52
Tableau 32: Autres investissements des écoles et BGs (matériel roulant, équipement informatique et dispositif énergie)	53
Tableau 33 – Coûts d'investissement par an (USD)	54
Table 34: Coût de construction et de réhabilitation par projet (USD) (données projets non exhaustives)	54
Tableau 35: Coût de construction d'une école non équipée et équipée (USD)	55

Tableau 36: Coût d'une école (coût de fonctionnement et coût d'investissement ramené au coût annuel selon la durée d'amortissement)	56
Tableau 37: Simulation financière du coût unitaire par élève et du coût annuel total du système éducatif	57
Tableau 38: nombre d'élèves (projections)	3
Tableau 39 : Projections du nombre d'enseignants	3
Tableau 40: Effectifs autorisés dans les structures organiques des BG (1985-2018)	5
Tableau 41: Effectifs payés dans les BG (2004-18)	5
Tableau 42: Personnel non payé dans les BGs (%) en 2012	6
Tableau 43: Primes de motivation (2015-18) (désagrégé par S/Division et par réseau – moyennes USD)	7

Encadrés

Encadré 1: Documents tenus par la direction et l'enseignant	12
Encadré 2: Documents produits ou transmis par l'école à la hiérarchie (2018)	13
Encadré 3: Formats budgétaires utilisés dans une sélection d'écoles pour le budget de fonctionnement (2018)	38
Encadré 4: Formats budgétaires BG (2017-18)	45
Encadré 5 Calcul coûts BGs	48

Acronymes

AG	Assemblée générale
BG	Bureau gestionnaire
CE	Conseiller d'enseignement
CENCO	Conférence Episcopale Nationale du Congo
CC	Coordinateur communautaire
CODI	Coordinateur diocésain
CODR	Coordinateur de district
COGES	Comité de gestion
COPA	Comité des parents
COPRO	Coordination provinciale
COS/PRO	Coordination sous-provinciale
CR	Conseillerie résidente
DFID	Department for International Development
ENAFEP	Examen national de fin d'études primaires
IFADEM	Initiative francophone pour la formation à distances des maîtres
IFCEPS	Institut de Formation des Cadres de l'Enseignement Primaire et Secondaire
IPP	Inspecteur provincial principal
IPR	Impôt professionnel sur le revenu
IT	Inspecteur itinérant
MEPSP	Ministère de l'Education primaire, secondaire et professionnel
PARSE	Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation
PIE	Plan intérimaire de l'éducation
PME	Programme Mondial de l'Education
PROSEB	Projet de soutien à l'éducation de base
PROVED	Directeur province éducationnelle
PUAICF	Programme d'Urgence d'Atténuation des Impacts de la Crise Financière Internationale
PURUS	Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale
SECOPE	Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants
SERNIE	Service National de l'Identification de l'Elève
SG	Secrétariat général
S/PROVED	Sous-division
SSEF	Stratégie Sectorielle de l'Education et de la Formation
TENAFEP	Test national de fin d'études primaires
UNICEF	United Nations Children's Fund

Propos préliminaires

Le MEPSP ne connaît pas les coûts unitaires opérationnels du système lui permettant de faire une planification stratégique réaliste et crédible de sa réforme. Les budgets sont établis de façon approximative et le suivi des dépenses est compliqué par la multitude de sources de financement, notamment celle des parents, dont l'apport massif arrive directement au niveau local et est distribué à tous les niveaux.

En théorie, les frais scolaires sont des frais de substitution ; ils remplissent le vide généré par l'absence de ressources publiques. Par conséquent, toute politique de réduction/suppression des frais scolaires sera inefficace sans connaître leur coût de remplacement. Le coût unitaire permettrait de calculer de façon plus précise le coût de remplacement des frais scolaires, pour l'instant en grande partie à la charge des parents, à l'encontre des dispositions de la Constitution¹ et de la Loi-Cadre² de 2014.

Le besoin de connaître et identifier les coûts unitaires opérationnels s'avère donc criant pour permettre aux différents acteurs de s'entendre sur les arbitrages budgétaires à réaliser afin de prioriser et financer les différents axes de la réforme.

Objectifs

Pour un pilotage et financement plus efficace de son système éducatif, le MEPSP a besoin d'en connaître les coûts unitaires, et ce de façon fiable et la plus objectivée possible. Ce rapport tend à répondre à ce besoin. Il établit, en l'état actuel des connaissances, de l'organisation du système et des politiques existantes ou pas, un tableau le plus sûr possible de la composition et du montant des différents coûts unitaires de l'éducation, quand cela est possible selon les provinces, et le milieu rural/urbain. Outil indispensable à la planification stratégique (prévisions et choix budgétaires, qualité de l'information lors des conférences budgétaires, priorisation des ressources quand elles sont limitées, etc.), il informe aussi tout partenaire externe désireux d'appuyer le secteur et de budgétiser ses stratégies.

Bien que les coûts calculés dans cette étude soient des estimations, leur méthode de calcul rigoureuse permet de les considérer comme des coûts de référence qui s'approchent des besoins réels.

Les estimations faites sont opérationnelles dans le sens où elles permettent aux différents acteurs d'établir des projections objectivées et une planification rigoureuse et réaliste. Le coût unitaire (par élève) doit en effet être opérationnel et reproductible pour permettre une prise de décision informée. Les estimations faites permettent ainsi à la présente étude de donner des pistes d'amélioration de l'efficacité du système dans le chapitre *Recommandations* et de proposer différents modèles de simulation qui permettent de visualiser les économies et réaménagements possibles dans le système.

Limites

Comme tout travail d'analyse et d'études de coûts ce travail présente certaines limites qu'il est nécessaire de mentionner et de garder à l'esprit tout au long de la lecture du rapport :

¹ Constitution du 18 février 2006 en son article 43, alinéa 3,

² Loi-cadre n°14/004 du 11 février 2014 de l'enseignement national

Cette étude ne mesure pas les coûts encourus au niveau des frais de fonctionnement du Ministère au niveau central, ni les coûts de formation des enseignants, car ces coûts sont sujets à d'importantes variations et dépendront fortement des stratégies pour lesquelles opéra le Ministère.

La plupart des coûts mentionnés dans cette étude ont été arrondis. Ils sont des ordres de grandeur visant à donner une idée crédible de ce que ces coûts devraient être. Ils ne peuvent pas être pris en compte comme des montants exacts, mais servent à l'élaboration de simulations.

Les estimations ont été réalisées sur base de l'état actuel du système, même si dans un certain nombre de cas des options ont été prises et/ou des hypothèses posées pour permettre d'obtenir des données plus réalistes. **Les résultats obtenus sont donc, de ce fait, tributaires des choix méthodologiques pris. Toutefois, ce travail est le résultat d'un long processus de partage et de discussions avec les principaux partenaires du système éducatif réunis au sein de Task Force** (finances publiques, bureaux gestionnaires, financement du système éducatif) appuyés par le projet Accelere !2 qui réunissent aussi bien les experts du Ministère que les représentants des Coordinations religieuses, les parents et les syndicats.

Typologie des différents coûts

Coût unitaire

Le calcul d'un coût unitaire opérationnel ne peut se faire sans une décortication de ses composantes. Ceci implique plusieurs étapes :

1. **Comprendre la complexité de l'activité** par l'analyse des directives officielles (instructions administratives), des documents produits par les acteurs (rapports d'activités, prévisions budgétaires), etc.
2. **Faire un tri** pour ne retenir que les activités pertinentes (susceptibles d'être réalisées ou d'améliorer les enseignements et les apprentissages)
3. **Calculer le coût moyen des intrants** (au prix du marché local en zones urbaines et rurales) en utilisant des relevés de prix sur les marchés, les coûts dans les prévisions budgétaires, la comptabilité des écoles, etc.

Ces différentes étapes permettent de calculer un coût unitaire fiable proche du coût réel, réaliste et conforme aux principes d'efficacité et de pertinence.

Coût d'opportunité

C'est un coût de renoncement, dans le but d'investir dans l'éducation de l'enfant. C'est le prix des sacrifices consentis par les parents, les enseignants et les élèves pour mener à bien le processus de l'apprentissage, en y consacrant du temps qui aurait pu être utilisé autrement. Entraînant perte de temps et d'énergie au départ, l'accumulation répétée et constante des efforts peut in fine générer des bénéfices. Les sacrifices sont variés ; par exemple, le temps accordé par les parents aux devoirs de leurs enfants, la présence des parents dans les Assemblées générales, les efforts pédagogiques portés par l'enseignant allant de la fabrication locale de matériel didactique au temps additionnel consacré à un exercice de calcul pour la meilleure compréhension de tous, etc. Ce coût, bien que très important pour comprendre l'ensemble de l'écosystème économique de l'éducation, est extrêmement complexe à estimer. Il implique en effet la prise en compte de facteurs socio-économiques multiples pour pouvoir estimer sa valeur. La présente étude donne des pistes pour construire une telle estimation, mais se centre principalement sur le calcul des coûts unitaires.

Coût d'investissement

L'investissement est défini comme un effort budgétaire qui permet par exemple à l'école d'améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage et dont le processus peut être géré et réalisé par elle. Cela inclut, par exemple, la fabrication de mobilier (tableau noir, banc-pupitre, etc.) ou l'acquisition d'équipement dont la durée de vie s'étale sur plusieurs années (photocopieuse, machine à écrire, groupe électrogène, etc.).

L'investissement est par définition phasé et pluriannuel. Il est planifié dans le temps selon les ressources disponibles. L'investissement est amorti sur un nombre d'années défini. Tout investissement doit viser à améliorer la qualité de l'éducation et les conditions qui permettent d'y arriver. La présente étude fournit les bases de calcul permettant d'évaluer le montant de certains coûts d'investissement pour une action déterminée.

Plan du rapport

Le chapitre 1 de cette étude examine les raisons du peu de lisibilité des coûts de l'éducation en RDC, et des facteurs qui rendent son chiffrage si difficile.

Le chapitre 2 mesure les coûts unitaires de l'éducation, en précisant la méthodologie suivie et, lorsque cela est possible, propose certaines options menant à un calcul des coûts considéré comme adéquat. Il propose également des simulations financières présentant trois scénarii, permettant d'identifier les sources potentielles d'économies.

Le chapitre 3 propose des pistes de recommandations au niveau des politiques publiques, dans le but d'une clarification des coûts, préalable à toute planification budgétaire réaliste et donc une application effective de la Gratuité comme prévue par la Constitution.

1 Constats sur la lisibilité des coûts de l'éducation en RDC

Le financement actuel du système éducatif congolais s'est mis en place de façon ad hoc au grè des décisions politiques, des impasses constatées sur le terrain et des contraintes budgétaires. Il ne se fonde pas sur des planifications stratégiques de moyen ou long terme validées par l'ensemble des partenaires éducatifs. Il s'est mis en place au fil du temps en RDC avec une part croissante des parents à travers des frais scolaires et sans adéquation réelle avec les coûts. Ces derniers n'ont en effet jamais fait l'objet d'une étude transparente et objectivée. Des coûts se sont ajoutés au fur et à mesure des années selon la nécessité ou l'opportunisme, sans régularisation au niveau institutionnel ou organisationnel, sans production de normes, standards ou politiques qui en définissent le contenu et les objectifs ni les modalités de gestion.

C'est un mode de financement dicté en grande partie par le manque de ressources de l'Etat, qui ne peut supporter à lui seul cet immense système, ce qui oblige les parents à en financer une grande partie. Les sources de financement se sont opacifiées au fil du temps de même que les flux budgétaires dont l'Etat ne gère qu'une petite partie.

De nombreux facteurs pèsent sur les coûts, et sur l'opacité des pratiques autour du financement du système éducatif :

- Un système déconcentré mais qui ne laisse que très peu d'autonomie aux niveaux locaux.
- Des frais levés à de multiples niveaux, sans réel contrôle, rendant très difficile une compréhension précise des coûts réels du système.
- Des pratiques administratives lourdes et coûteuses.
- Des pratiques illicites (visites du personnel administratif financées par les parents, frais levés unilatéralement, etc.)
- Une grande inégalité entre milieux rural et urbain, et entre les coûts des deux grandes villes, Lubumbashi et Kinshasa, qui ne sont pas concernées par la gratuité, et le reste du pays.
- Un salaire des enseignants non indexé sur le dollar, fluctuant, et insuffisant depuis des années
- Des enseignants qui sont recrutés, et souvent payés, au niveau des écoles, car le SECOPE n'a pas la capacité de contrôler le nombre, le déploiement et le salaire de l'ensemble des enseignants ;
- Des budgets de fonctionnement des écoles et des BGs insuffisants, et fluctuants selon le taux de change.

La plupart des coûts sont peu clairs et difficiles à évaluer en l'absence de politique publique ou de consignes officielles et uniformes à leur sujet. C'est le cas, par exemple, de la formation professionnelle des enseignants, ou de l'élaboration et la distribution de manuels scolaires.

Dans cette partie sont identifiés les principaux obstacles à une analyse simple et objective des coûts du système éducatif ainsi que les réalités de terrain qui génèrent des surcoûts et empêchent une gestion financière transparente et redevable.

Avant d'aborder l'évaluation des coûts proprement dits, l'étude vise à présenter les enjeux liés à la problématique du financement du système et donc à donner une photographie d'ensemble permettant de comprendre les options et hypothèses prises dans la seconde partie afin de calculer les coûts et établir des projections.

1.1 L'opacité autour des frais scolaires ne permet pas de s'y référer pour calculer le coût du système éducatif

Le financement (théorique) du système éducatif par les ménages est estimé à un milliard de dollars par an dont plus de 40% pour l'école primaire (2016)³. Au départ mesure transitoire, les frais scolaires revêtent désormais un caractère contraignant ; tout défaut de paiement est généralement sanctionné par un renvoi de l'élève de l'école.

Leur montant est communiqué à la rentrée scolaire et collecté tout au long de l'année. Les études démontrent que les frais scolaires sont en augmentation constante depuis 2006 ; il est donc difficile d'anticiper leur ampleur. Ils sont de plus collectés au niveau local, et leur montant varie d'école à école, rendant le calcul très complexe.

Il est estimé qu'environ 60 à 70% des frais levés auprès des parents restent au niveau de l'école, et que les 30 ou 40% restants sont des frais ascendants, qui remontent au niveau des différents bureaux gestionnaires et du Ministère au niveau central. Ces deux catégories sont distinguées ici.

L'utilisation de ces frais scolaires est peu claire et il est très difficile de définir quels coûts ils servent à couvrir : une clé de répartition est souvent utilisée pour définir le montant des frais scolaires qui restera à l'école, pour couvrir des coûts au niveau du fonctionnement de l'école et des compléments de salaire pour les enseignants. La clé de répartition indique également le montant qui remontera au niveau des Bureaux Gestionnaires.

1.1.1 Les frais ascendants opacifient le calcul des coûts

Les montants et la fréquence des frais scolaires ascendants sont généralement décidés arbitrairement par les autorités administratives sans relation aucune avec leur cahier de charges ou le coût d'un plan de travail comptabilisé. Par ailleurs, des travaux antérieurs⁴ confirment une tendance à faire des prévisions budgétaires démesurées.

Au niveau provincial, des nouveaux frais ne cessent de faire leur apparition depuis 10 ans⁵. L'analyse des arrêtés provinciaux fixant les frais scolaires (2016-18) démontre leur augmentation

³ Verhaghe J. (2016). *The school fees landscape in the DRC: A voyage into the world of the strong and the weak*. En 1^{ière}-5^{ième} primaire, les frais annuels sont estimés à **USD39** (milieu urbain) et **USD20** (milieu rural); en 6^{ième} à **USD59** (urbain) et **USD38** (rural). Dans les villes de Kinshasa et de Lubumbashi, les frais s'élèvent respectivement à **USD95** (1-5) et **USD103** (6^{ième}), et **USD116** (1-5) et **USD126** (6^{ième}).

⁴ Travaux préparatifs du projet PROSEB (financé par le PME avec la Banque mondiale comme entité de supervision). Il avait été demandé aux *bureaux gestionnaires* de communiquer des estimations détaillées de leurs budgets annuels (prévisions budgétaires).

⁵ Pour la période 2016-18, Maniema: *Frais d'itinérance* ; Tanganyika : *Frais de protection numérique, Frais d'impression des fiches de collecte des données statistiques, Les frais de promotion du tourisme scolaire* ; Haut-Katanga : *Frais de fichier des élèves du Haut-Katanga, Frais avocat conseil, Frais de supervision des activités scolaires* ; Lualaba: *Frais de*

constante. La plupart des BGs bénéficient de paiement venant des frais scolaires sans qu'il soit possible de savoir quels coûts exactement les frais scolaires servent à couvrir. La situation varie d'un BG à un autre, d'un réseau à un autre.

En contradiction avec sa politique de gratuité (initiée en 2010), le MEPSP continue à lever des frais et à en monopoliser la gestion. En 2017, le minerval est passé de CDF100 à CDF1, 000 ; le coût du bulletin d'environ CDF200 à CDF1, 000 et la fiche d'identification SERNIE à CDF1, 500⁶. Tous ces frais alimentent le Ministère central. Le coût de l'organisation du (T) ENAFEP, examen sanctionnant la fin du cycle primaire, est entièrement à la charge des parents. Son coût a triplé en dix ans avec des fortes disparités locales (allant de USD4 à USD12)⁷ sans que la logique liée à cette hausse soit claire et puisse servir de base à une évaluation coût/bénéfice. Le minerval, la fiche SERNIE et l'ENAFEP sont des frais emblématiques. Leur suppression comme frais scolaire avait pourtant été retenue comme conditionnalité pour accéder aux fonds PME (PME/PAQUE)⁸. Il est estimé que 8% des candidats à l'ENAFEP n'y participent pas, soit environ 100, 000 élèves, en grande partie à cause de son coût élevé (2015)⁹.

1.1.2 Les frais scolaires au niveau de l'école correspondent à des coûts précis

A l'inverse des frais ascendants, une grande partie des frais scolaires qui restent au niveau de l'école sont effectivement utilisés pour répondre à des besoins en termes de coûts (prime de motivation des enseignants comme complément d'un salaire insuffisant ou inexistant, et coûts de fonctionnement ou d'investissement pour l'école). Il existe au niveau de l'école un degré de consensus autour de la fixation et collecte de frais scolaires locaux autorisés par les Assemblées Générales des Parents d'Elèves et plus de transparence quant à l'utilisation de ces frais pour couvrir des coûts précis.¹⁰

1.1.3 La dépréciation du franc congolais a pesé sur les coûts

Les frais en CDF ont augmenté de près de 40% en moyenne entre 2015-16 et 2017-18. En 2016-18, une dévaluation forte du franc congolais (de CDF930 à CDF1600 pour USD1) semblent montrer une réduction des frais scolaires en USD, alors qu'en réalité, les frais ont largement augmenté, en CDF. Le salaire des enseignants et la prime, ont par contre été dévalués avec la dévaluation de la monnaie.

sport et culture scolaire; Haut-Uele: Ministère provincial; Sud-Ubangi: Itinérance et politique générale du MINIPRO, Prévention des risques, Formation (des enseignants) ; Kasai-Oriental : Fonds de Promotion (provinciale) de l'Education ; Lomami : Fonds de Promotion (provinciale) de l'Education ; Mai-Ndombe : Frais de construction Direction provinciale ; Kwilu : Frais appui aux institutions, Appui aux personnes vivant avec VIH/ frais lutte anti-SIDA ; Kinshasa : Formation continue des enseignants, Production et distribution bulletins par le SENAPI –Kinshasa.

⁶ Source: Arrêtés provinciaux sur les frais scolaires (2006-2019).

⁷ Verhaghe, J. (2007) *School fee practice and policy in the DRC: frais de fonctionnement or fonds de famille?* Un PROVED (Kinshasa) affirmait qu'il pouvait organiser le TENAFEP avec USD1 au lieu de USD3. Des directives octroient au personnel des primes diverses (primes de risque, frais de mission, etc. - Arrêté MINEPSP/CABMIN/0047/2004, Article 95).

⁸ Endossement de la Stratégie Sectorielle de l'Education et de la Formation (SSEF) 2016-25 de la RDC, point (ii).

⁹ World Bank (2015). *Project Appraisal Document DRC: Quality and relevance of secondary and tertiary education project*, pp.96-7.

¹⁰ Verhaghe J (2018). *Rethink the partnership model: A way to alleviate the school fee burden in DRC.* (USAID/ACCELERE !1)

Tableau 1: Coût annuel moyen des frais scolaires (2017-18)

	2015-16				2017-18			
	USD		CDF		USD		CDF	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
<i>1^{ière}-5^{ième}</i>	36,270	18,600	39	20	51,200	25,600	32	16
<i>6^{ième}</i>	54,870	35,340	59	38	78,400	52,800	49	33
	KIN		Lubum		KIN		Lubum	
<i>1^{ière}-5^{ième}</i>	88,350	107,880	95	116	128,000	153,600	80	96
<i>6^{ième}</i>	95,790	117,180	103	126	169,600	168,000	106	105

Source:

1.2 L'organisation complexe du système rend difficile l'évaluation des coûts

L'organisation du système éducatif congolais est complexe : c'est une organisation déconcentrée mais fortement hiérarchisée, avec de multiples niveaux d'autorité (BGs) et différents réseaux (conventionnés et non-conventionnés), qui ne suivent pas les mêmes directives en termes de financement. Le système administratif est lourd et source d'efforts coûteux (déplacements des responsables au niveau local, rapportage intensif, etc.) qui ajoutent à la pression financière sur l'Etat et les ménages. Par ailleurs, la gestion financière est peu rigoureuse, ce qui rend difficile le calcul des coûts réels du système.

1.2.1 Le partenariat avec les écoles conventionnées ne pose pas un cadre suffisamment clair pour permettre une identification rationalisée des coûts

L'architecture de gestion du système éducatif congolais est caractérisée par un modèle public où les écoles gérées par les confessions religieuses occupent une place influente (80% des écoles publiques en 2018). La cohabitation entre l'Etat et les associations religieuses¹¹ (réseaux *non conventionné* et *conventionné*) conduit à des structures administratives parallèles définies par la *Convention* (1977) et donc des coûts variables selon les modalités d'organisation retenues.

Le fait que plusieurs réseaux conventionnés administrent une partie des écoles publiques entretient le flou sur le coût réel de l'éducation. Ces réseaux ont la capacité de lever des fonds au niveau des écoles et ont leurs propres bureaux gestionnaires. Les règles ne sont pas les mêmes selon le réseau.

Tous les réseaux s'appuient sur un modèle administratif interne fortement hiérarchisé avec des structures nationales, provinciales et locales et une gestion pyramidale de commandement. Le modèle de gestion exercé des différents réseaux conduit à une machine administrative lourde marquée par la duplication de tâches (administratives et pédagogiques) et une surcharge bureaucratique (quantité énorme de rapports produits à tous les niveaux - intra-réseaux (système pyramidal à double sens) et inter-réseaux (entre *conventionnés* et *non*

¹¹ Elles sont: les Catholiques, les Protestants, les Kimbanguistes, les Islamiques, la Fraternité, les Salutistes, les Adventistes, l'ELBCO, l'ESECO, l'ERSAC, MEPCO, CEVP, SENEVE, COPECO Sango malamau, Eglises de réveil.

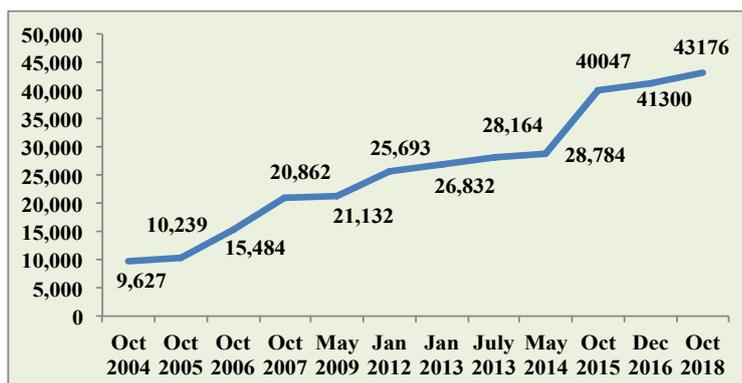
conventionnés) - dont le contenu est répétitif ou similaire mais le potentiel généralement inexploité)¹².

1.2.2 La multiplication des Bureaux Gestionnaires rend difficile la rationalisation des coûts

Le découpage progressif du MEPSP en provinces éducationnelles (éducatives) favorise la multiplication de bureaux gestionnaires¹³. Présenté comme une décentralisation *avant la lettre*, il produit en réalité un système déconcentré (PROVED et S/PROVED) dont la marge de manœuvre est étroite et dominée par un pouvoir centralisé (Ministre/SG). Le découpage récent et accéléré en toujours plus d'unités administratives (2018) apparaît comme une décision unilatérale du MEPSP central sans réelle concertation, planification rationnelle ou financement adéquat. Il augmente la charge financière du fonctionnement du système sans que le bénéfice soit établi. De plus il complexifie l'évaluation du coût du système qui évolue de la façon ad hoc sans stratégie, normes et standards définis et validés par l'ensemble des partenaires.

Le nombre de BG n'a cessé de proliférer (de 496 en 1989 à 1066 en 2012 et 3,125 en 2019) en dépit du discours officiel¹⁴. De la même manière, les normes des structures organiques (effectifs autorisés dans les organigrammes) n'ont cessé d'être modifiées à la hausse et ne sont pas respectées.

Tableau 2: Nombre de BG (1989-2019) – estimations



Source : SECOPE (paie désagrégée)

En 15 ans, les effectifs payés dans les BG ont plus que quadruplé (de 9,500 à 43,000 entre 2004-2018) alors que les effectifs autorisés sont aujourd'hui estimés à 87,500 (2019) (voir annexe).

La création d'un bureau administratif non budgétisé accentue la pression financière sur les écoles et les ménages. Elle est à la base de frais scolaires additionnels pour financer le bureau nouvellement installé (salaires et primes du personnel (*tête une*), construction d'un bâtiment, frais de fonctionnement, etc.). Faute de local, certains bureaux réquisitionnent des

¹² *Idem*, Article 9. COPA et COGES reçoivent de la part de l'école des avantages (jetons de présence, diminution des frais scolaires, gratuité). Verhaghe J. (2018) *Rethinking the partnership model. A way to alleviate the school fee burden in DRC* (USAID/ACCELERE!1)

¹³ De 30 provinces éducatives (2012) à 43 (2018).

¹⁴ Cf. Préambule de l'Arrêté ministériel 0278/2017 du 17/4/2017 *Considérant les anomalies constatées dans la création des BG et qu'il y a lieu de rationaliser ces derniers en vue d'accroître leur efficacité dans la réalisation des activités scolaires*

salles de classe. Le recours aux contributions des parents pour financer la construction des bureaux a également été largement documenté (2016)¹⁵. Par ailleurs, la prolifération des BG érode les ressources publiques déjà limitées pour la réalisation de politiques prioritaires.

Depuis de nombreuses années, la rationalisation et réduction des bureaux gestionnaires (BG) figurent parmi les recommandations prioritaires¹⁶. Plusieurs partenariats récents ont mis cette réforme au cœur de leurs interventions (PME/PROSEB (2014) avec la philosophie des *bureaux gestionnaires de proximité* ; ACCELERE! 2 (2017) avec son intervention en faveur de l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité du secteur éducatif)¹⁷. Ces initiatives visent surtout à placer l'administration au service des écoles, et non l'inverse comme cela a tendance à être le cas aujourd'hui.

Le flou entretenu sur les rôles et responsabilités des BG entraîne une augmentation des coûts du système éducatif et un gaspillage des ressources, sans amélioration probante de la qualité du service. **Plusieurs fois les rôles des BG ont été définis et redéfinis** (PNUD *contrats de performance des BG* ; PME/SG/PROSEB *les activités des BG de proximité* ; SG/ACCELERE !2 *Jobs descriptions*) sans arriver pour l'instant à une compréhension commune.

1.2.3 La gestion financière améliorée au niveau des écoles pourrait permettre de clarifier les coûts

L'école est une structure largement autonome qui a besoin de ressources pour assurer les conditions minimales d'enseignement et d'apprentissage. Le montant mensuel de la subvention étatique (CDF45, 000) n'est pas indexé au dollar et a perdu plus de la moitié de sa valeur (de USD50 en 2009 à USD22 en 2017). Par ailleurs, l'Etat n'a pas respecté ses engagements de subventionner les écoles à la hauteur de USD1, 000 par an (après l'arrêt du financement de la Banque mondiale). Seules les écoles primaires publiques mécanisées et effectivement payées reçoivent des frais de fonctionnement (ce qui exclurait 30% des écoles). Il convient de noter que les villes de Kinshasa et Lubumbashi ne sont par ailleurs pas couvertes par l'engagement étatique de subvention.

La subvention mensuelle octroyée aux écoles est inscrite au budget de l'Etat comme dépense contraignante. Ce mécanisme assure en principe un transfert financier automatique, régulier et prévisible¹⁸ pour les écoles mécanisées. Reste la question des écoles non mécanisées. A noter que parmi ces écoles mécanisées et non mécanisées, un certain nombre d'entre elles ont été créés sur base de 'faux arrêtés' ce qui brouille encore plus les cartes quand il s'agit d'évaluer le coût du système éducatif actuel.

Elle exige, en outre, de la part du bénéficiaire, une gestion comptable des ressources et permet de 'personnaliser' les responsabilités. Des résultats encourageants avaient été obtenus par les projets PARSE et PURUS, financés par la Banque mondiale et soumis à des audits externes, qui ont fourni un complément à la subvention mensuelle de l'Etat pendant

¹⁵ Verhaghe J. (2016). *The school fees landscape in the DRC: A voyage into the world of the strong and the weak*. L'étude identifie 21 constructions de BG financées par les ménages à travers le pays.

¹⁶ Par exemple: World Bank (2005). *Education in the Democratic Republic of Congo: Priorities and Options for Regeneration*. Country Status Report, p. XXIX, Washington DC.

¹⁷ Cf. MEPSP/SG, *Manuel de procédures : Fonds alloués au « bureaux gestionnaires » au titre de frais de fonctionnement*. (2014), révisé en 2017 (MEPSP/SG, *Manuel de procédures de gestion des fonds au titre des frais de fonctionnement des bureaux gestionnaires*), MEPSP/SG. *Plan stratégique & opérationnel de la DIFORE-BGS* (2017) et MEPSP/SG. *Jobs description* (2017).

¹⁸ Les fonds sont décaissés chaque mois avec les salaires des enseignants.

plusieurs années et ont encouragé un renforcement de la gestion financière au niveau des écoles. Des rapports ont démontré que l'introduction de manuels de gestion simples et l'obligation de tenir une comptabilité avaient pu faire naître au niveau de l'école la notion de gestion responsable des finances publiques¹⁹ et permettront une clarification des coûts.

Toutefois, la qualité des budgets préparés par les écoles varie beaucoup, ce qui complique l'analyse des coûts du système au niveau de l'établissement scolaire ; seulement un quart présente une lisibilité satisfaisante. Malgré quelques tentatives d'uniformisation (utilisation de formats pré-imprimés dans certains réseaux²⁰) et l'introduction au niveau de l'école de la culture budgétaire (comme le projet d'école initié par des bailleurs²¹), la faible qualité des budgets élaborés par les écoles ne permet pas une lecture claire du volume, de l'origine ou de la répartition des ressources.

L'allocation de fonctionnement trop faible, et l'autonomie trop limitée laissée aux écoles pour gérer leur établissement, est également à la source de l'opacité des coûts réels de fonctionnement : les écoles ont besoin d'un complément de budget apporté par les parents pour pouvoir fonctionner dans des conditions correctes permettant un enseignement de qualité. La redevabilité de l'école vis à vis des parents sur leurs apports et leur utilisation reste cependant limitée.

1.2.4 La lourdeur administrative du système génère des surcoûts difficiles à appréhender qui grèvent l'efficacité du système

La tenue obligatoire de certains documents administratifs et pédagogiques exerce une forte contrainte financière. Des directives du MEPSP requièrent de la direction de l'école et des enseignants la tenue d'une série de documents administratifs et pédagogiques qu'ils doivent présenter lors d'une inspection.²²

¹⁹ Rapports d'audit menés par PricewaterhouseCoopers et Ernst & Young (2011).

²⁰ Réseaux catholiques et protestants à Gemena ; écoles à Kolwezi, Mbandaka etc.

²¹ Projet ACCELERE !1, financé par USAID.

²² Cf. Circulaires N°EDN/PS/823/2/165 du 20 janvier 1965 et N°DEPS/CCE/001/84/00764/85 du 27 mars 1985

Encadré 1: Documents tenus par la direction et l'enseignant

Documents tenus par la direction	Documents tenus par l'enseignant
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Fiches et dossiers des membres du personnel</i> 2. <i>Fiches et dossiers des élèves</i> 3. <i>Le registre des absences des professeurs</i> 4. <i>Le registre des absences des élèves</i> 5. <i>Les dossier contenant des copies des bulletins</i> 6. <i>Le registre des certificats</i> 7. <i>Le registre des attestations de fréquentation</i> 8. <i>Le registre des retenus et des exclusions temporaires</i> 9. <i>Les rapports d'inspection concernant l'établissement</i> 10. <i>Les PV des examens de sortie</i> 11. <i>Les PV des réunions du personnel</i> 12. <i>Le registre des ordres de service et des communications</i> 13. <i>Les inventaires</i> 14. <i>La comptabilité et les pièces justificatives</i> 15. <i>Le recueil des instructions officielles</i> 16. <i>La liste des manuels scolaires utilisés dans chaque classe</i> 17. <i>La grille-horaire</i> 18. <i>Les devoirs et compositions</i> 19. <i>Les copies des rapports de rentrée</i> 20. <i>Indicateur (entrée et sortie du courrier)</i> <p>Source: Circulaire EDN/PS/823/2/165 du 20 janvier 1965</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le journal de classe</i> 2. <i>Les fiches de préparation</i> 3. <i>Le carnet de notes</i> 4. <i>Le carnet des absences</i> 5. <i>Les carnets des prévisions des matières à enseigner</i> 6. <i>Le cahier des interrogations et des examens</i> <p>Source: Circulaire EDN/PS/823/2/165 du 20 janvier 1965</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le journal de classe</i> 2. <i>Le cahier de préparations de leçons</i> 3. <i>Les prévisions de matière</i> 4. <i>Le registre d'appel</i> 5. <i>Le cahier de notes</i> 6. <i>Le cahier de concours</i> 7. <i>L'inventaire du matériel scolaire</i> <p>Source: Sr. Scaillet, Simone (1981). <i>Notes de pédagogie</i> (pp.92-96)</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le fichier scolaire</i> 2. <i>Les dossiers du personnel</i> 3. <i>Le registre des fournitures scolaires</i> 4. <i>L'inventaire du mobilier</i> 5. <i>L'indicateur des correspondances</i> 6. <i>Les archives scolaires</i> 7. <i>Le cahier des réunions pédagogiques</i> 8. <i>Le registre des certificats</i> 9. <i>Le registre des attestations d'études incomplètes</i> 10. <i>La farde des visites de classe</i> <p>Source: Sr. Scaillet, Simone (1981). <i>Notes de pédagogie</i> (pp.99-101)</p>	

Une analyse des pratiques montre que les écoles produisent (et reproduisent) à la demande de la hiérarchie des rapports et documents multiples, quel que soit le réseau auquel elles appartiennent. Les consignes officielles mentionnent pourtant seulement un rapport de rentrée et de fin d'année scolaire, dont le contenu est prédéfini, par école à la hiérarchie.

Encadré 2: Documents produits ou transmis par l'école à la hiérarchie (2018)

<i>Types de rapports</i>	<i>Elèves</i>	<i>Bailleurs</i>
<i>Rapport de rentrée scolaire (BG)</i> <i>Rapport de fin d'année scolaire (BG)</i> <i>Rapport mensuel (BG)</i> <i>Rapport trimestriel (BG)</i> <i>Rapport circonstancié (BG)</i> <i>Rapport financier (BG)</i> <i>Rapport de paie (BG)</i> <i>Rapport pédagogique (BG)</i> <i>Rapport COGES (BG)</i> <i>Rapport Gouvernement des élèves (BG)</i> <i>Rapport bonne gouvernance (BG)</i>	<i>Palmarès (BG, Ecole)</i> <i>Bulletins archives (Ecole)</i> <i>Fiche d'identification (SERNIE)</i>	<i>Projet d'école (d'établissement) (B)</i> <i>Rapport ACCELERE (B)</i> <i>Plan opérationnel (B, BG)</i> <i>Canevas revue annuelle (B, BG)</i> <i>Rapport tutorats (B)</i> <i>Rapport cellules de base (B,BG)</i> <i>Rapport des unités pédagogiques (B, BG)</i> <i>Rapport frais de fonctionnement (B)</i>
<i>Gestion du personnel</i>	<i>Statistiques</i>	<i>Gestion administrative</i>
<i>La mise en place (BG, SECOPE)</i> <i>Le bulletin de signalement (BG)</i> <i>La commission d'affectation (BG)</i>	<i>Questionnaire statistique (MEPSP)</i>	<i>Lettres administratives (Ecole)</i> <i>PV réunions AG (Ecole, BG)</i> <i>Règlement d'ordre intérieur (Ecole)</i> <i>PV élections COPA, COGES (Ecole, BG)</i> <i>PV installation Comité des élèves (Ecole, BG)</i>
<i>Gestion financière</i>	<i>Gestion pédagogique</i>	
<i>Prévisions budgétaires (BG)</i> <i>Liste de paie (Ecole)</i>	<i>Fiche visite de classe (Ecole)</i> <i>Horaire (Ecole)</i> <i>Attribution des classes (Ecole)</i> <i>Fiche de supervision (B, Ecole)</i> <i>Fiche d'accompagnement (B, Ecole)</i>	

Destinataires: BG = bureau gestionnaire; B = bailleur

Source: Questionnaire Ecoles

La bureaucratie générée par une administration superposée et fortement hiérarchisée représente un surcoût humain et financier important difficile à évaluer. Le nombre de documents transmis par l'école à la hiérarchie est considérable et révélateur du contrôle exercé par celle-ci. Des formats ou des canevas de rapport sont imposés et vendus par les bureaux gestionnaires aux écoles²³. A cela peuvent s'ajouter les exigences des bailleurs qui pour des raisons de suivi de leurs programmes ont besoin de données statistiques.

La duplication et le caractère répétitif des rapports laissent penser que ces rapports sont peu exploités pour piloter le système. Par exemple, la *mise en place* (effectifs des enseignants) est communiquée dans les rapports de rentrée et de fin d'année scolaire, le questionnaire statistique, le canevas collecté par le SECOPE, etc.²⁴ Il n'apparaît pas non plus indispensable de transmettre à la hiérarchie les comptes rendus des réunions tenues à l'école (P.V. des AG, installations des COPA, gouvernement des élèves, etc.) ou des documents à usage interne (prévisions budgétaires) ; ceux-ci étant déjà consignés à l'école et contrôlés par les inspecteurs.

La quasi-totalité des écoles ne possède aucun matériel de saisie ou de reproduction, même dans les centres urbains²⁵, et les trois-quarts des écoles présentent leurs prévisions budgétaires sous forme manuscrite. Par conséquent, elles dépendent entièrement de l'extérieur

²³ (Cf. Verhaghe J. *School fee landscape in DRC*),.

²⁴ La *mise en place* renseigne sur le nombre de personnel travaillant à l'école (enseignants, travailleurs, etc.)

²⁵ Il s'agit de photocopieuses (2% à Kolwezi), stencilleuses, machines à écrire (2% à Kazumba Nord et 4% à Kolwezi) et ordinateurs (4% à Kolwezi et 5% à Kipushi). Aucune école ne possède un groupe électrogène.

pour saisir, imprimer ou photocopier leurs documents administratifs et pédagogiques. Dans ce contexte, la saisie et la reproduction de documents entraînent un surcoût financier et en temps non négligeable pour le système éducatif, et pour les écoles en particulier.

1.2.5 Les pratiques illicites gonflent les coûts de fonctionnement des écoles

L'accueil des autorités est une dépense récurrente dans les budgets des écoles, qui rajoute un coût estimé de 5 à 30% du budget de fonctionnement de l'école. Ce coût est néanmoins difficile à estimer pour le système. Cette pratique est vécue comme une contrainte à laquelle les écoles ne peuvent se dérober, sous des appellations diverses (*accueil des autorités ; visites des inspecteurs, des gestionnaires ; autres visiteurs de l'EPSP; réception des autorités, etc.*) ou génériques (*frais généraux et imprévus*). Ce phénomène s'inscrit dans la logique du pouvoir exercé par les autorités sur les écoles et s'apparente aux pratiques illicites de faire payer les écoles pour des rencontres, des formations, des formats et couvertures de rapports, des documents pédagogiques, la *tête une*, etc.²⁶ Cela inclut aussi les multiples *voyages administratifs* entrepris par les directeurs d'école pour répondre à des convocations, payer les quoteparts des frais scolaires, etc.

L'accumulation des dépenses pour le fonctionnement des bureaux gestionnaires (BG) érode d'une façon significative les ressources des écoles. Elle complexifie le calcul des coûts.

1.3 Un système de rémunération formel et informel qui rend difficile une évaluation réaliste du coût du système

1.3.1 En l'absence de planification stratégique les coûts salariaux augmentent de façon continue et non maîtrisée

En RDC, les salaires des enseignants (*debout*) et de l'administration aux niveaux national, provincial et sous-provincial représentent 90% du budget de l'éducation. La masse salariale est une dépense capitale en termes de volume mais aussi par son impact sur la motivation et la performance du personnel enseignant et administratif.

Malgré des avancées, la politique salariale menée par le MEPSP fait face à des défis multiples. La disparition de la feuille de paie (1970-80) en faveur des *listings* du SECOPE (fiches de paie collectives) ne permet pas à l'enseignant de connaître ni son salaire brut, ni le montant de certains prélèvements ou cotisations (frais bancaires, mutuelle) ni la structure de son salaire (salaire de base, allocations familiales, etc.)²⁷.

Plusieurs facteurs contribuent à l'érosion des conditions salariales. Dans les zones rurales, l'arrivée de la *bancaisation* (transfert de la paie dans le compte 'salaire' de l'enseignant) nécessite des déplacements plus ou moins coûteux vers la banque et sont à la charge du bénéficiaire. La tension salariale (de 1 à 10, de l'huissier au SG) et la transposition des grades (qui permettraient une hausse de salaire) ne sont plus appliquées (*tension salariale écrasée*) depuis des décennies.

L'expansion non maîtrisée du système est un défi majeur et constitue une source d'inquiétude croissante quant à la capacité du système à faire face aux coûts en

²⁶ Ces pratiques ont été largement documentées dans Verhaghe J., *School fee landscape in the DRC*.

²⁷ A l'exception de l'IPR (*impôt*): retenue de CDF1, 500 pour les grades 21-34 et CDF2, 500 pour les grades 12-14.

augmentation continue. Depuis 2009, le MEPSP a bénéficié d'un appui budgétaire considérable et soutenu de la part des partenaires pour intégrer des enseignants non payés du primaire à la paie de l'Etat (*mécanisation*) en vue de leur absorption progressive et pour réduire le poids des frais scolaires sur les ménages²⁸. En 2009, un tiers des enseignants du primaire étaient des non-payés ; en 2019, leur nombre est estimé à près de 50%²⁹. En l'absence d'une carte scolaire crédible et d'une planification budgétisée de la croissance du secteur, le nombre d'écoles primaires (de 28,500 en 2007-8 à 53,800 en 2017-18), d'instituteurs (de 230,000 en 2007-8 à 433,000 en 2017-18) et personnel administratif (de 9,600 en 2004 à 43,000 en 2018) n'a cessé d'augmenter. La pression démographique souvent évoquée pour expliquer la croissance demeure néanmoins un argument peu vérifiable car dépourvu de toute analyse et inventaire des besoins réels. En 2010, le MEPSP a mis en place une commission interministérielle dont la mission était d'*émettre des avis techniques sur le nombre d'écoles à créer, de nouvelles classes et options à ouvrir en tenant compte du budget alloué au MEPSP* mais elle est restée non opérationnelle.³⁰

Aucun recensement n'ayant été fait depuis de nombreuses années, le nombre d'élèves dans le système éducatif est seulement une projection, ce qui complique davantage la planification concernant le nombre d'écoles et d'enseignants nécessaires, et donc les coûts qui vont devoir être pris en charge par l'Etat dans les années qui viennent.

1.3.2 Les primes aux enseignants un mal devenu nécessaire qui rend le système opaque

Depuis les années 70, le salaire de l'enseignant a chuté dramatiquement pour atteindre des niveaux historiquement bas³¹. En 1992, suite à une grève généralisée des enseignants et pour sauver l'année scolaire, la Conférence épiscopale du Zaïre (CEZ) et l'Association nationale des parents d'élèves (ANAPEZA) décident de recourir à la contribution des parents pour financer les salaires des enseignants. Ainsi s'établit la notion de la « prise en charge » communément appelée « prime de motivation ». Au départ une réponse temporaire à la crise, la prime s'est progressivement transformée en système pour se généraliser et institutionnaliser par la suite. Interdite par le MEPSP, la prime reste néanmoins omniprésente³². Ainsi, **depuis les années 90, les parents financent un complément de salaire de l'enseignant (et de l'administration)**³³. Cette prime est une pratique installée mais cependant non reconnue dans les textes nationaux, ce qui complique le calcul du coût adéquat de la rémunération.

La prime est tributaire des capacités financières locales. Chaque année les parents réunis en Assemblée Générale (AG) décident du montant de leur contribution. Ceci conduit *de facto* à des fortes disparités provinciales, urbaines et rurales, et inter-réseaux. Les primes varient d'une province à l'autre et sont plus élevées en zones urbaines qu'en zones rurales (allant de USD600

²⁸ PUAICF (Banque mondiale, 2009), par la suite suivi de dons venant de la Belgique, la Banque africaine de développement, l'Union européenne, la Banque mondiale (PARSE) et la France (2018).

²⁹ Estimations basées sur des projections en appliquant le taux d'accroissement annuel moyen du secteur (près de 7%) aux derniers *Annuaire statistiques* disponibles (2014-15) et comparées aux données du SECOPE (Octobre 2018). Au secondaire, le nombre de NP est estimé à 65% des effectifs.

³⁰ Arrêté ministériel N°0616/CABMIN/EPSP/2010 du 9 décembre 2010.

³¹ Cnockaert A. s.j. (2005) *L'école trahie. Un témoignage et quelques considérations*, Congo-Afrique n°393, pp. 151-161. Le salaire mensuel de l'enseignant est passé de USD320 (1971) à USD10 (1990). En 2002, le salaire mensuel était de CDF 3,000 (USD7.5) en province et de CDF7, 400 (USD18.5) à Kinshasa. (Banque mondiale (2005). *Le système éducatif de la République démocratique du Congo : priorités et alternatives*, Washington DC)

³² Frais de motivation (Arrêté ministériel N° MINEPSP/CABMIN/0635/2005 du 3 septembre 2005) ; « frais de transport » (Arrêté N° MINEPSP/ CABMIN/001/2007 du 21 juin 2007). La CENCO l'interdit depuis 2008.

³³ Pratique appelée la *tête une*. L'école est contrainte de financer la prime de motivation d'une unité (ou plusieurs) du personnel administratif d'un *bureau gestionnaire*.

par mois dans les grandes écoles de Kinshasa à moins de USD5 à l'intérieur). Dans les écoles, la prime accentue les écarts de salaires entre enseignants payés et non payés. Ces variations rendent très difficile une analyse des coûts réels nécessaires pour le paiement d'un salaire décent aux enseignants.

1.4 Un besoin de clarifier certaines politiques publiques pour pouvoir mieux appréhender leur coût

1.4.1 L'absence d'une politique nationale de formation ne permet pas une évaluation objective des coûts

La plupart des investissements dans le secteur éducatif se révèlent inefficaces sans un enseignant qualifié dans la salle de classe. Si le salaire reste un facteur décisif pour le moral et la motivation des enseignants, la compétence pédagogique d'enseigner, d'utiliser les manuels, de gérer au mieux les conditions matérielles souvent précaires, d'exploiter les opportunités didactiques offertes par le milieu, etc. sont autant d'aptitudes essentielles à la qualité des enseignements.

Depuis des décennies, une multitude d'initiatives disparates ont cours en matière de formation continue de l'enseignant. Compte tenu de la diversité des modèles, il est hasardeux d'en calculer le coût. Elles sont pour la plupart disparates, ponctuelles ou composantes parmi d'autres d'un paquet d'activités que des acteurs multiples proposent aux écoles.

Il est techniquement aléatoire d'estimer le coût du modèle de formation développé par la plupart des projets (ONG internationales). Les budgets sont pluriannuels, les approches diverses et de durée variable, les écoles dispersées, les appuis matériels composites et le recours au personnel plus au moins intensif (staff, inspecteurs, directeurs d'école).

La formation initiale assurée par les humanités pédagogiques (HP) est difficilement chiffrable. La SSEF juge nécessaire la restructuration et la professionnalisation de la formation initiale, pour améliorer son efficacité³⁴. Pourtant aucune stratégie existe en la matière qui permet une évaluation objective et réaliste des coûts.

1.4.2 Les coûts de fonctionnement au niveau central doivent être analysés sur base d'une organisation qui doit être pensée sur base de la décentralisation

Le MEPSP central et les Coordinations nationales (15) - à travers leurs représentants légaux - portent l'ultime responsabilité de la gestion du système éducatif³⁵. Dans la logique décentralisée, le MEPSP exerce le pouvoir normatif³⁶. Il a la charge de mettre en place le cadre organisationnel, définir normes et standards, et tracer les grandes lignes de sa politique éducative. Pour ce faire, il doit formuler des stratégies adéquates, prioriser et planifier les interventions, défendre sa politique budgétaire et veiller à l'indivisibilité administrative de l'Etat. Le MEPSP est avant tout un service public. Son organisation interne doit être au service de l'intérêt général. La pertinence de son action dépend de son efficacité à faire remonter les informations utiles à sa politique et, par la suite, à la faire appliquer.

³⁴ Les humanités pédagogiques forment les enseignants (maîtres) du primaire. Elles sont une filière organisée dans les écoles secondaires. (HP), p.141-3.

³⁵ Les représentants légaux représentent les confessions religieuses.

³⁶ Cf. Constitution (2006), Art. 202.

Le rôle des administrations centrales est similaire à celui des administrations provinciales.

Basées à Kinshasa, elles compilent, analysent et synthétisent des informations diverses, acheminées depuis l'école. Elles sont *in fine* responsables du pilotage du système et la planification de son développement³⁷. Leurs besoins matériels sont donc à peu près les mêmes. En principe, le MEPSP provincial devrait assumer un rôle de pilotage provincial mais son statut juridique et sa relation avec le bureau du PROVED restent ambigus³⁸.

Le coût du niveau central (MEPSP et Coordinations nationales) sera tributaire de son modèle repensé. La restructuration des BG s'applique aussi aux administrations centrales (pertinence des directions et services, pléthore d'effectifs, etc.)³⁹. A titre d'exemple, près de 20% des effectifs (P) dans les BG se trouve à Kinshasa ; leurs salaires représentent 23% de l'enveloppe salariale du MEPSP⁴⁰.

1.4.3 Les coûts de construction et réhabilitation difficiles à objectiver en l'absence de politique

Il est difficile de chiffrer les coûts de construction et de réhabilitation des écoles, car il n'y a pas de politique claire sur la manière dont ces travaux doivent se faire. En effet, il est estimé que 67% des écoles primaires en RDC (soit 36,000 écoles ou près de 290,000 classes) sont en matériau non durable. Depuis 2010, les statistiques du MEPSP distinguent des salles de classes en semi-dur, en terre battue et en paille sans pour autant en définir les caractéristiques.

³⁷ Cf. Constitution (2006), Art. 202.

³⁸ Le PROVED a un lien direct avec le Ministère central ; en province, il établit des relations de travail locales avec le Ministre provincial et le Gouverneur. La prépondérance hiérarchique demeure ambiguë.

³⁹ Le *Diagnostic institutionnel EPSP* (2009) parle de 'hypertrophie de l'administration centrale'. Le PIE (2012), de 'la rationalisation de l'organisation actuelle du Ministère central (...), ce qui implique 'une révision du nombre de directions au niveau central avec un focus sur les missions inscrites dans la Constitution et les programmes du PIE' (p.77).

⁴⁰ SECOPE (paie désagrégée, Octobre 2018).

Tableau 3: Nombre d'écoles en matériau non durable

	Nombre de salles non durables	Nombre d'écoles non durables	Nombre de salles non durables (%)	Nombre de salles en semi-dur	Nombre de salles en terre battue	Nombre de salles en paille
2007-8	150,519	18,815	61%	(na)	(na)	(na)
2008-9	173,424	21,678	65%	(na)	(na)	(na)
2009-10	174,835	21,854	64%	(na)	(na)	(na)
2010-11	176,451	22,056	66%	24%	33%	9%
2011-12	187,702	23,463	66%	25%	31%	10%
2012-13	204,665	25,583	67%	24%	33%	10%
2013-14	232,038	29,005	67%	25%	32%	10%
2014-15	243,618	30,452	67% (est.)	25%	31%	12%
2015-16	254,155	31,769	67% (est.)	(na)	(na)	(na)
2016-17	270,798	33,850	67% (est.)	(na)	(na)	(na)
2017-18	288,518	36,065	67% (est.)	(na)	(na)	(na)

Source: MEPSP, *Annuaire statistiques 2007-15 (plus projections calculées par l'auteur)*

La construction en dur de 36,000 écoles serait un chantier pharaonique, non réalisable en l'état actuel des choses. La construction en matériau semi-durable n'est pas soumise à des instructions précises de la part de l'Etat, et il est donc impossible d'en évaluer le coût, et a fortiori le nombre d'écoles à construire en matériau durable/non durable en l'absence de carte scolaire et de stratégie.

La maintenance d'un bâtiment (ancien ou nouveau) est de la responsabilité première du propriétaire. Beaucoup d'écoles se dégradent par négligence au lieu d'être régulièrement entretenues (investissement). La plupart des réseaux confessionnels ont recours à des ressources et appuis internes et externes (fidèles, cultes, dons, églises mères, communautés, etc.) dont le volume et l'utilisation n'est pas connu.

Tableau 4: Nombre de salles de classe en dur, en bon ou mauvais état

Année scolaire 2014-15								
Province	Nombre de salles de classe	Nombre de salles en dur	Nombre de salles en semi-dur	Nombre de salles en terre battue	Nombre de salles en paille	Nombre de salles à construire	Nombre de salles en bon état	Nombre de salles en mauvais état
Kinshasa	28,337	26,460	1,417	272	188	1,877	26,798	1,539
Bas-Congo	17,473	10,283	5,637	671	882	7,190	15,348	2,125
Bandundu	63,052	6,969	18,867	21,388	15,828	56,083	54,096	8,956
Equateur	43,855	5,683	10,160	22,705	5,307	38,172	31,986	11,869
Orientale	40,315	13,680	6,049	17,163	3,423	26,635	31,647	8,668
Nord-Kivu	27,371	10,697	10,062	5,862	750	16,674	23,124	4,247
Sud-Kivu	23,959	10,634	9,745	2,850	730	13,325	19,540	4,419
Maniema	11,125	3,089	3,073	4,097	866	8,036	8,334	2,791
Kasaï-Or	30,934	6,275	6,299	16,354	2,006	24,659	27,511	3,423
Kasaï-Occ	32,079	5,620	4,970	11,797	9,692	26,459	23,353	8,726
Katanga	42,851	18,343	14,262	8,331	1,915	24,508	33,472	9,379
RDC	361,351	117,733	90,541	111,490	41,587	243,618	295,209	66,142

Source: MEPSP, *Statistiques*.

Le nombre d'écoles à (re) construire et réhabiliter est en constante augmentation. Depuis 2007, les statistiques du MEPSP montrent une progression d'écoles en matériau non durable de 61% à 67%. Le PIE (2012) prévoyait la construction de 1,114 écoles primaires par an ; le SSEF (2016-25) en prévoit 350⁴¹. A ce rythme, il faudrait plus de 100 ans pour construire et équiper les 36,000 écoles en matériau durable et trouver un financement de USD 5 milliards. La sélection des écoles à construire est souvent aléatoire et motivée politiquement. Toute sélection devrait pourtant respecter le principe d'équité. Une des priorités devrait être la construction d'extensions aux écoles existantes pour endiguer les effets de la gratuité (annoncée) et de l'augmentation de la population⁴².

Le type d'école à construire en zone rurale n'est pas défini. Pourtant, il existe des alternatives de construction avec des matériaux et techniques locales qui sont solides, propres, aérées et en harmonie avec l'habitat local, et permettraient une construction bien moins onéreuse.

⁴¹ PIE (2012), p. 39 et SSEF (2016-25), p. 144.

⁴² PIE (2012), p. 41.

2 Une mesure des coûts de l'éducation

Pour cette étude, nous avons dû sélectionner les coûts qu'il était possible d'analyser et de mesurer à l'aide d'une méthodologie stricte. Nous n'avons pas pris en compte certains coûts, difficilement quantifiables, ou trop opaques pour être inclus dans ces calculs.

Les coûts inclus dans ce chapitre sont :

Tableau 5: Coûts abordés dans cette étude

Coûts imposés aux parents	Cartable Fournitures scolaires (dont cahiers et manuels scolaires) TENAFEP Prime de motivation pour les enseignants
Ecoles	Coût de fonctionnement avec dépenses pour les enseignants, pour la direction et pour les élèves
Bureaux gestionnaires	Coût administratif de fonctionnement (inclut petit investissement) Coût pédagogique
Coûts pris en charge par le niveau central	Construction/ Réhabilitation d'écoles Rémunération des enseignants (salaire versé par l'Etat)

Source: auteur

Les coûts non pris en compte sont les suivants :

Transport vers l'école, nourriture et habillement (spécifiquement, ketchs et sandales, mouchoir de tête, etc. exigés dans certaines écoles), Tenue de gymnastique (exigée seulement en milieu urbain)	Ces coûts relèvent de la responsabilité des parents. Ils n'ont pas été pris en compte dans cette étude car ils ne sont pas indispensables aux enseignements et apprentissages.
Coûts encourus au niveau des frais de fonctionnement du Ministère au niveau central Coûts de formation des enseignants	Ces coûts sont difficiles à calculer, et dépendront fortement de la stratégie pour laquelle optera le Ministère.

2.1 Les coûts des fournitures scolaires

Dans cette étude sont entendues comme fournitures scolaires tout le matériel scolaire (y compris l'uniforme et le cartable) et les manuels scolaires.

Le matériel scolaire est toujours à la charge des parents. C'est également souvent le cas pour les manuels scolaires, bien que cela ne soit pas systématique.

Il n'est pas possible d'utiliser la même méthodologie pour calculer le coût du matériel scolaire d'une part et celui du manuel scolaire. Les manuels scolaires ne sont le plus souvent pas disponibles sur les marchés et leur mise à disposition auprès des enfants ne correspond à aucune politique nationale d'ensemble qui permettrait d'établir un élément de comparaison. Aussi cette section est-elle divisée en deux.

2.1.1 Coût du matériel scolaire

Considérations

- **La Loi (1985, 2004) stipule que l'achat des objets classiques à l'usage individuel de l'élève est à la charge des parents et représente donc un coût entièrement financé par ces derniers.**⁴³ Il n'existe pas d'allocations ou d'interventions de l'Etat pour amortir ce coût.
- **La trousse de l'élève est tributaire du milieu et des contraintes locales.** L'absence sur le marché de matériel essentiel n'est pas inhabituelle. Ainsi, au degré élémentaire, 40% des écoles ont encore recours à l'ardoise à la place du cahier⁴⁴. Crayon, gomme et boîte de crayons de couleur ne figurent pas sur la liste d'un tiers des écoles. Peu d'écoles (20%) ont sur leur liste le cahier de communication et le journal de classe.⁴⁵ Les cahiers de dessin ou de calligraphie (d'écriture) sont souvent remplacés par des cahiers ordinaires. L'analyse des billets de vacances démontre toutefois une constance et une certaine uniformité dans la liste du matériel jugé essentiel et permet d'en déduire le contenu standard. Ce contenu est par ailleurs comparable aux normes appliquées par des organismes internationaux spécialisés dans les interventions d'urgence (UNICEF, 2013).
- **Le cartable (sac) n'est pas indispensable mais utile.** Il protège les cahiers et les livres contre la pluie, la sueur et la poussière. La plupart des enfants font de longues marches pour aller à l'école. Il est donc pris en compte pour l'analyse des coûts ci-dessous.
- **Le port de l'uniforme scolaire est obligatoire**⁴⁶. Son coût dépend des intrants (tissu, modèle, qualité de la finition) et de la taille de l'élève. Deux uniformes pendant l'année scolaire paraissent nécessaires pour une tenue 'correcte'. L'uniforme est souvent cité comme motif de renvoi ou de rentrée tardive de l'élève, son coût est donc incontournable

Méthodologie

- **Une analyse des pratiques locales a permis d'établir une liste de fournitures scolaires essentielles.** Le programme de l'école primaire transposé en grille horaire permet de

⁴³ Les livres et les objets classiques destinés à l'usage individuel des étudiants sont à charge des parents. (Art.110, Loi-cadre n°86/005 ; Art. 181, Loi-cadre 14/2004)

⁴⁴ En milieu rural, l'approvisionnement dépend largement des activités commerciales locales (vendeurs ambulants, échoppes tenues par des villageois, etc.) et reste, par définition, aléatoire. Dans le réseau catholique les diocèses disposent souvent de magasins où les directeurs d'école font leurs achats. Leur déplacement est à la charge de l'école.

⁴⁵ Des instructions officielles rendent obligatoire l'utilisation du cahier de communication (lien entre les parents, les enseignants et les autorités scolaires ; contient le règlement d'ordre intérieur) et du journal de classe (aide-mémoire pour l'élève et les parents) dans les écoles secondaires (Circulaire DEPS/CCE/001/84/00763/85 du 27 mars 1985).

⁴⁶ Cf. Circulaires EDN/CAB/001/1244/72 du 23 août 1972 et EDN/CAB/001/737/73 du 9 juin 1973, réitérés par la suite (Circulaires DEPS/CCE/001/01040/85 du 16 avril 1985, point 2 et N°MINEPSP/002/2007 du 21 juin 2007) mais non-inscrits dans la Loi.

déterminer le nombre et type de cahiers requis, et les billets de vacances⁴⁷ donnent une idée précise des fournitures demandées par les écoles aux élèves.

● **Les sources ci-dessous ont été utilisées pour établir la liste de fournitures scolaires essentielles :**

- Le programme de l'école primaire. Le nombre de matières à enseigner est un indicateur pour le nombre de cahiers à acheter par l'élève et par degré.
- Les billets de vacances remis à l'élève par l'école. Ils contiennent la liste des cahiers et fournitures scolaires à acheter. Lorsque la liste n'était pas disponible elle a été remplacée par une déclaration écrite du directeur de l'école.⁴⁸
- Comparaison avec des normes internationales.⁴⁹

Sur la base de ces sources, la liste suivante a été retenue pour cette étude.

Tableau 6: Liste des fournitures scolaires essentielles à la charge de l'élève, retenue pour cette étude : (Quantités requises par degré)

	Degré élémentaire		Degré moyen		Degré terminal	
	1	2	3	4	5	6
<i>Ardoise + touche</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Cahier 12 feuilles</i>	6	7	0	0	0	0
<i>Cahier 24 feuilles</i>	4	4	5	5	1	1
<i>Cahier 48 feuilles</i>	1	1	10	10	12	12
<i>Cahier 100 feuilles</i>	0	0	3	3	8	8
Total cahiers	11	12	18	18	21	21
<i>Cahier de dessin</i>	2	1	1	1	1	1
<i>Cahier de calligraphie</i>	4	3	1	1	1	1
<i>Crayon</i>	3	3	2	2	2	2
<i>Taille-crayon</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Stylo</i>	0	1	3	3	4	4
<i>Gomme</i>	3	3	2	2	2	2
<i>Latte/règle 30cm</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Boîte crayons de couleurs</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Boîte mathématique (*)</i>	0	0	1	1	1	1
<i>Journal de classe</i>	0	0	1	1	1	1
<i>Cahier de communication</i>	1	1	1	1	1	1

(*) *Trousse de géométrie avec compas, équerre, rapporteur etc.*

Source: Calculé par l'auteur

- Une fois la liste des fournitures de base établie, l'estimation du coût des fournitures scolaires s'appuie sur les données et documents collectés sur le terrain (et le prix de la trousse⁵⁰ de

⁴⁷ Les billets de vacances remis aux élèves dans certaines écoles contiennent les listes de fournitures scolaires qu'ils doivent acheter au début de l'année scolaire. Ces listes diffèrent d'un degré à l'autre.

⁴⁸ Echantillon : **400 écoles primaires distribuées comme suit** : Equateur, S/D Mbandaka 2 - 52 écoles ; Sud- Ubangi, S/D Gemena 2 - 109 écoles ; Haut-Katanga, S/D Kipushi - 38 écoles ; Lualaba, S/D Kolwezi 1 et 2 - 50 écoles ; Kasai-Central, S/D Kazumba Nord - 66 écoles ; Kasai-Oriental, S/D Mbuji-Mayi 2 - 33 écoles et Kasai-Oriental, S/D Katanda 1 - 30 écoles ; Kinshasa - 22 écoles

⁴⁹ UNICEF School-in-a box, 2013

⁵⁰ Mot utilisé dans certaines provinces pour les objets classiques que l'élève doit se procurer.

l'élève sur les marchés locaux). Ces coûts ont également été recoupés avec des coûts (fragmentés) que les écoles appliquent dans leurs prévisions budgétaires.

- Des données additionnelles sur le coût de l'uniforme ont été collectées dans les ex-provinces du Bas-Congo, Bandundu, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema et Province Orientale.⁵¹
- Une analyse des prévisions budgétaires des écoles en 2018 a été réalisée pour trianguler l'information avec les autres bases de données.⁵²

Tableau 7: Coûts de 22 fournitures scolaires (y compris l'uniforme) : prix relevés sur les marchés locaux en 2010 et 2018.

	Eq	KAT	KOC	KOR	BDD	BC	Ma	NK	SK	PO	Moy	KIN	Lubum
Milieu urbain													
<i>Degré élémentaire</i>	7.4	7.6	6.8	6.7	6.4	5.4	5.8	5.8	5.8	6.0	6.4	5.8	7.4
<i>Degré moyen</i>	13.5	15.7	14.5	13.8	15.3	12.1	9.7	9.3	10.7	11.3	12.6	11.9	14.2
<i>Degré terminal</i>	16.0	19.2	16.6	17.0	19.6	15.8	11.5	10.8	13.0	14.6	15.4	14.3	17.5
Milieu rural													
<i>Degré élémentaire</i>	8.9	11.3	10.7	8.8	10.6	7.4	7.9	7.5	9.0	7.6	9.0	(na)	(na)
<i>Degré moyen</i>	16.0	19.7	21.4	17.1	22.6	15.1	14.1	12.0	15.0	12.5	16.6	(na)	(na)
<i>Degré terminal</i>	18.8	23.6	23.9	20.8	28.1	19.0	17.0	13.8	18.3	15.8	19.9	(na)	(na)

Eq = Equateur; KAT = Katanga; KOC = Kasai-Occidental; KOR = Kasai-Oriental; BDD = Bandundu; Ma = Maniema; NK = Nord-Kivu;

SK = Sud-Kivu; PO = Province Orientale; KIN = Kinshasa; Lubum = Lubumbashi; Moy = moyenne

Degré élémentaire = 1^{ère} et 2^{ème} année primaire; Degré moyen = 3^{ème} et 4^{ème} année primaire; Degré terminal = 5^{ème} et 6^{ème} année primaire

Source: Bases de données diverses (voir Annex 1) - calculé par l'auteur

Source : calculé par l'auteur

Analyse des coûts relatifs au matériel scolaire

- **Le coût unitaire du matériel scolaire moyen dans l'ensemble du pays est plus élevé en zone rurale qu'en zone urbaine.** Au degré élémentaire, le coût moyen au niveau national est estimé à USD6 ; dans les classes supérieures il monte à USD15 (urbain) et à USD20 (rural). Le surcoût lié au milieu rural (vente au détail et transport) se situe entre 15% (PO) et 50% (KOC).
- **Il y a de fortes variations de coût d'une province à l'autre**⁵³.

⁵¹ Base de données uniforme 2018. Echantillon : **22 zones** (9 urbaines et 13 rurales) choisies au hasard

⁵² Base de données prévisions budgétaires écoles 2018. Echantillon : **400 écoles primaires**

⁵³ Les variations sont dues à des facteurs multiples : provenance du matériel (zones frontalières, enclavées, etc.), sa qualité (modèle), coût du transport, marge bénéficiaire appliquée, etc.

Tableau 8: Coût fournitures scolaires par an et par élève (USD) (Désagrégé par province et milieu urbain/rural)

	Eq	KAT	KOC	KOR	BDD	BC	Ma	NK	SK	PO	Moy	KIN	Lubum
Milieu urbain													
<i>Uniforme garçon</i>	5.2	10.6	4.4	6.9	6.8	4.7	10.0	10.3	10.6	5.0	7.4	6.8	9.4
<i>Uniforme fille</i>	5.8	10.0	4.7	6.9	6.8	4.4	10.0	10.3	10.6	5.0	7.5	4.8	8.8
Milieu rural													
<i>Uniforme garçon</i>	7.2	8.8	8.6	10.5	11.3	6.3	15.0	10.5	10.5	5.9	9.4	(na)	(na)
<i>Uniforme fille</i>	6.6	8.1	8.6	10.2	10.0	6.3	15.0	10.5	10.5	5.7	9.1	(na)	(na)

Source: Bases de données diverses (voir Annex 1) - calculé par l'auteur

- Le cahier est de loin la plus grosse dépense, estimée à plus de 50% du coût global dans les degrés supérieurs⁵⁴.

Tableau 9: Poids relatif du cahier dans le coût des fournitures scolaires (%)

	cahiers	journal de classe/cahier de communication
<i>Degré élémentaire</i>	32%	10%
<i>Degré moyen</i>	49%	14%
<i>Degré terminal</i>	57%	12%

Source: Calculé par l'auteur

- Le coût moyen du cartable est estimé à USD10⁵⁵ mais il reste hasardeux d'en juger la qualité ou le modèle vendu. Souvent de mauvaise qualité, ils doivent donc être renouvelés régulièrement. Les prix prélevés sur les marchés locaux permettent de calculer son ordre de grandeur. Son prix relativement bas laisse penser que les modèles disponibles sur le marché répondent au faible pouvoir d'achat de la population.
- L'uniforme est bien plus coûteux en milieu rural qu'en milieu urbain.

⁵⁴ Ont été inclus les cahiers 'brouillon' pour les devoirs, exercices, interrogations et examens.

⁵⁵ Le coût est entre USD7 (KOR) et USD13 (KAT).

Tableau 10: Coût de l'uniforme scolaire (USD)

	Eq	KAT	KOC	KOR	BDD	BC	Ma	NK	SK	PO	Moy	KIN	Lubum
Milieu urbain													
<i>Uniforme garçon</i>	5.2	10.6	4.4	6.9	6.8	4.7	10.0	10.3	10.6	5.0	7.4	6.8	9.4
<i>Uniforme fille</i>	5.8	10.0	4.7	6.9	6.8	4.4	10.0	10.3	10.6	5.0	7.5	4.8	8.8
Milieu rural													
<i>Uniforme garçon</i>	7.2	8.8	8.6	10.5	11.3	6.3	15.0	10.5	10.5	5.9	9.4	(na)	(na)
<i>Uniforme fille</i>	6.6	8.1	8.6	10.2	10.0	6.3	15.0	10.5	10.5	5.7	9.1	(na)	(na)

Source: Bases de données diverses (voir Annex 1) - calculé par l'auteur

- La plupart des coûts liés au matériel scolaire apparaissent donc in fine plus élevés en milieu rural.

Tableau 11: Récapitulatif des dépenses liées au matériel scolaire

Postes de dépenses	Milieu urbain	Milieu rural
Fournitures scolaires	6.4 USDD	9 USD
Cartable	10 USD	10 USD
Uniforme	7 USD	9 USD
Total (par an et par élève)	23.4 USD	28 USD

Source: Calculé par l'auteur

2.1.2 Coût du manuel scolaire

Parmi les fournitures scolaires figurent le manuel scolaire qu'il soit ou pas la charge des parents. La méthodologie d'évaluation de son coût est différente de celle des autres fournitures du type cartable et trousse. Raison pour laquelle il a été évalué séparément.

Considérations

- **En RDC, L'achat des manuels scolaires représentent un coût élevé pour les parents.** Jadis à bas prix, édité par des missions religieuses et disponibles sur le marché local, ce manuel à la portée de tous a maintenant disparu. Ceci accentue davantage les inégalités dans un système où seuls les parents les mieux lotis peuvent le procurer à leurs enfants.
- **Depuis des décennies, les bailleurs sont devenus les principaux financiers et fournisseurs du manuel scolaire en RDC** sous forme de don (allant de la conception, l'édition, l'impression à la distribution)⁵⁶.
- **Le nombre de manuels essentiels varie d'un degré à l'autre.** Au degré élémentaire (1-2), il est de trois (calcul, lecture et langue nationale) ; aux degrés moyens et supérieurs (3-6) de cinq (lecture, calcul, géographie, histoire et science). Les bailleurs se focalisent généralement sur les manuels de calcul et de lecture. Les autres matières sont à charge de l'école ou des parents.
- **Toutefois, la sous-utilisation du manuel dans les classes demeure un problème majeur** et pose la question de l'efficacité de l'investissement sur cette dimension. Il arrive souvent que le directeur d'école stocke les livres dans son bureau par peur qu'ils ne soient détériorés ou

⁵⁶ Y compris le guide de l'enseignant.

perdus. Par ailleurs, les conditions de stockage sont souvent inadéquates (poussière, humidité, etc.). Certains directeurs doivent déplacer les manuels tous les jours pour éviter le vol. Dans l'hypothèse d'une utilisation normale, la durée de vie ne dépasse généralement pas 3 ans. Son renouvellement s'impose donc à des intervalles prévisibles ce qui devrait permettre sa planification budgétaire. L'absence d'une politique nationale du livre scolaire adaptée aux réalités locales est la raison principale de son coût élevé.

- **Le manuel produit par les projets est de finition plutôt luxueuse, imprimé en couleur.** Son prix sur le marché local serait très élevé et hors de portée d'une grande partie des ménages. Par ailleurs, dans un contexte où les besoins sont massifs et les ressources limitées, la production de manuels type « cahier d'exercices » dans lesquels l'élève écrit est un choix peu soutenable car il réduit la durée de vie à 1 an (USAID/ACCELERE !1) (2017). Le coût pour cette option n'a donc pas été pris en compte dans cette section.

Méthodologie de calcul du coût du manuel scolaire

- **Il n'existe pas de politique publique sur le manuel scolaire.** C'est pourquoi la seule manière d'en identifier le coût est de passer en revue les coûts de production des différents bailleurs et projets en RDC (UNICEF, PIE, PARSE, PROSEB) et d'en tirer une moyenne.
- Pour les manuels scolaires qui ne sont pas généralement produits par les bailleurs, les prix ont été passés en revue sur les marchés locaux et des moyennes ont été calculées (MediaPaul 2019).

Analyse des coûts liés au manuel scolaire

- **Les coûts moyens de production, reproduction et distribution des manuels par les projets sont très hétérogènes d'un projet à l'autre.** Au primaire, le coût unitaire moyen d'un manuel scolaire produit par les bailleurs est de USD2 (classes 1-4) et USD2.5 (classes 5-6).

Tableau 12: Coût moyen du manuel scolaire (USD) (Données non exhaustives)

Source	Coût livre	Coût livre	Coût livre	Coût livre	Coût livre	Guide de l'enseignant
	de lecture 1-4 (USD)	de lecture 5-6 (USD)	de calcul 1-4 (USD)	de calcul 5-6 (USD)	de sciences 3-6 (USD)	
Resen (2005)						
UNICEF (2002-3)	3.14	4.07	2.02	3.81		
PIE (2012)	2.00	2.50	2.00	2.50	2.50	2.50
PARSE (2014)	1.32	1.32 (transport non inclus)				
PROSEB (2016)	2.18	2.18	2.22	2.22	1.62	
Moyenne	2.16	2.19	2.08	2.84	2.06	2.50

Sources: World Bank (2005) *Education in the DRC. Priorities and options for Regeneration.*

MEPSP (2012) *Plan Intérimaire de l'Education (2012-14).*

Ballini D. (2016) *Etude sur l'évaluation technique externe de la distribution et l'utilisation des manuels scolaires PROSEB.*

Banque Mondiale (2016) *Implementation Completion and Results Report PARSE.*

- **Les manuels qui ne sont pas produits par les bailleurs sont en général très onéreux.** Leur coût sur le marché local, au degré élémentaire, est estimé à USD5 (langue nationale) ; aux degrés moyens et supérieurs, respectivement USD21 et USD27.5 (géographie, histoire et science).

Tableau 13: Prix du manuel scolaire sur le marché local (USD)

Villes	Année	Calcul	Lect	Lang Nat	Sav vivre	Civ	Géo	Hist	Scien	Total
Kikwit (Kwilu)	1ière	7.5	6.7	4.4						18.6
	2ième	7.9	8.0	5.5						21.4
	3ième	8.8	6.5				4.0	8.1	5.6	33.1
	4ième	10.5	8.7				4.0	7.0	6.0	36.1
	5ième	11.7	10.8				15.0	9.0	8.0	54.6
	6ième	13.0	11.9				13.0	10.0	8.0	55.9
Matadi (K-Central)	1ière	6.0	6.0							12.0
	2ième	6.0	6.0							12.0
	3ième	6.0	7.0					7.5	5.0	25.5
	4ième	7.0	7.0					8.0	6.0	28.0
	5ième	7.0	8.0				15.0	7.0	7.0	44.0
	6ième	8.0	8.0				13.0	7.0	7.0	43.0
Lubumbashi (H-Katanga)	1ière	7.0	6.5		3.0					16.5
	2ième	7.5	7.0		2.0					16.5
	3ième	7.5	8.6		3.0		5.0	7.0	5.0	36.1
	4ième	9.0	9.0		3.0		5.0	8.0	6.0	40.0
	5ième	9.5	9.5				6.0	8.0	6.0	39.0
	6ième	10.5	9.0					9.0	9.5	38.0
Goma (N-Kivu)	1ière	6.5	8.4	4.2		9.0			9.0	37.1
	2ième	6.0	7.6	5.0		5.0			8.0	31.6
	3ième	7.3	6.0	5.0		5.0	9.0	8.0	9.0	49.3
	4ième	6.0	7.3			5.0		9.0	9.0	36.3
	5ième	6.0	8.0			6.0	9.0	9.0	7.4	45.4
	6ième	7.1	7.0	5.0		7.3	9.0	9.0	9.0	53.4
Kinshasa	1ière	5.9	5.4							11.3
	2ième	5.8	6.5							12.3
	3ième	7.3	8.1				10.0	7.0	5.0	37.4
	4ième	8.1	9.4				10.0	8.0	6.0	41.5
	5ième	8.9	10.5				9.0	8.0	7.0	43.4
	6ième	12.2	9.6				13.0	8.0	7.0	49.8

Source: MediaPaul (2019)

Matières: calcul, lecture (français), langue nationale, civisme, savoir vivre, géographie, histoire, sciences.

2.2 Les coûts d'examen

Dans le système éducatif actuel plusieurs examens sont organisés pour tester les connaissances des enfants et leurs capacités à passer au niveau supérieur. Le coût des examens a été évalué sur base du système existant. Toutefois, dans une logique de réforme du système à des fins de qualité, une analyse coût/bénéfice pourrait être envisagée qui aiderait à identifier d'autres modalités d'organisation si le principe de ces examens devait être retenu.

Considérations

- Créée en 1996, la structure organisationnelle et le mode de fonctionnement du TENAFEP sont essentiellement une réplique de l'Examen d'Etat. Un exemple est le canevas – au niveau sous provincial et provincial - des prévisions budgétaires. C'est une liste des individus et des comités impliqués dans l'édition, l'impression, la manipulation, le transport, la supervision, la correction, etc. de l'examen. Pour chaque catégorie d'acteur, un pourcentage du coût global

de l'examen défini par arrêté provincial, est accordé pour rétribution. Cette clé de répartition des recettes du TENAFEP (frais scolaire) intègre également certains frais qui remontent jusqu'au niveau central.

- Une ligne budgétaire existe dans le budget du MEPS pour la tenue et l'organisation du TENAFEP.

Tableau 14: Taux d'exécution de la ligne budgétaire TENAFEP (en CDF)

Année	Allocations	Décaissement	% de Décaissement
2019	5.600.233.480	3.117.460.900	56%
2018	5.503.007.850	2.720.754.572	49%
2015	5.904.460.633	974.977.873	17%
2014	5.998.277	2.098.004	35%

Source: auteur

- A noter que les années 2016 et 2017 ne mentionnent pas des allocations allouées directement à la Direction du TENAFEP. Elles étaient englouties dans le budget général du SG sous les rubriques "interventions économiques". Depuis 2018, la DAF et le Sous-Gestionnaire de crédit ont corrigé cette situation.
- L'ensemble des frais TENAFEP regroupent donc d'une part les frais payés par les parents, sur base de l'arrêté provincial qui sert à l'élaboration du canevas, et d'autre part les coûts liés au taux d'exécution de la ligne budgétaire du MEPS.
- **De nombreux acteurs ont dénoncé le coût excessif du (T) ENAFEP**: en 2007, le MEPSP avait fixé un plafond à ne pas dépasser de USD2⁵⁷, mais cet arrêté n'a pas été appliqué.⁵⁸
- **La gestion des recettes demeure généralement opaque** car l'utilisation des fonds collectés par le niveau provincial n'est pas rendue publique ce qui complexifie une analyse transparente des coûts.

Méthodologie de calculs liés aux examens

Pour calculer le coût actuel du TENAFEP, les sources suivantes ont été utilisées :

- Collecte et étude des taux du TENAFEP 2017 et 2018 annoncés dans les arrêtés des Gouverneurs sur les frais scolaires dans les 26 provinces et calcul d'une moyenne. Il s'agit ici des frais payés par les parents.

Tableau 15: Coût moyen du TENAFEP

	Coût moyen ENAFEP	
	USD	CDF
2015-16	8.9	8,277
2017-18	9.3	14,880

Ce coût moyen a également été calculé par province, dans les provinces appuyées par A !2 :

⁵⁷ Arrêté ministériel N°MINEPSP/CABMIN/0306/2007 du 9 octobre 2007. Le plafond était de CDF1000 (Art.3).

⁵⁸ IGE, Instructions relatives à l'organisation technique de l'Examen National de Fin d'Etudes Primaires 2015 (17 mars, 2015.) Annexe 2 : Clé de répartition des frais de participation à l'ENAFEP (30 mars, 2015).

Tableau 16: Coût du TENAFEP dans les provinces appuyées par le projet ACCELERE !2 (en CDF)

	2016-2017	2017- 2018	2018- 2019
Kasai Oriental	15.000	18.000	18.000
Lualaba	16.200	14.000 (a)	14.000 (a)
Kasai central	7.000	8.000 CDF	8.000
Sud Ubangi	19.100	25.000	16.000
Equateur	4.000	12.000	18.000
Haut Katanga	9.000	13.500	15.000

Source: auteur, sur base des arrêtés provinciaux

Les sources suivantes ont également été utilisées :

- Analyse des canevas budgétaires qui contiennent la clé de répartition des recettes du TENAFEP (ces canevas devraient en principe être uniformes pour toutes les provinces) – Ces canevas contiennent uniquement les frais payés par les parents.
- Analyse du Budget MEPSP 2018 exécuté - Ministère du budget (DPSB). Cette ligne budgétaire inclut seulement les frais couverts par le Ministère au niveau National (et ne prend pas en compte les contributions des parents).
- Projections du nombre d'élèves qui passent le TENAFEP (calcul d'une moyenne).

Analyse des coûts liés aux examens

Les parents ont pris en charge environ 9.3 USD par élève pour financer le TENAFEP dans les 26 provinces en 2017-2018. Ce montant est déterminé par arrêté provincial

De fortes disparités régionales dans les coûts imputés aux parents. En 2017-2018 les ménages ont contribué à hauteur de 5USD par élève au Kasai Central et à plus de 12USD par élève au Sud Kivu ou au Kwango.

Tableau 17: Lignes d'exécution budgétaire 2018 en lien avec le TENAFEP

Intitulés (a)	Montant (USD)	% du total
Assurer la coordination des travaux d'impression, de colisage et le dispatching des cahiers d'items du TENAFEP édition 2018	USD 36,696	3%
Arriérés de paiement de 1/3 des frais d'impression des certificats de fin d'études primaires édition 2012 payés en 2018 à l'imprimeur	USD 178,006	12%
Paiement de démarrage des travaux de rédaction du rapport général des résultats du TENAFEP 2017	USD 220,358	15%
Paiement prime pour travaux de la commission budgétaire du TENAFEP 2018	USD 144,847	10%
Paiement relatif aux travaux de conception et de composition du TENAFEP 2018	USD 159,784	11%
Paiement relatif aux travaux de planification des activités du TENAFEP 2018	USD 134,188	9%
Paiement relatif aux travaux de recherches pédagogiques approfondies sur les résultats du TENAFEP 2017	USD 228,557	16%
Supervision de la passation du TENAFEP 2018	USD 165,945	12%
Supervision des travaux de l'impression, du colisage et le dispatching des cahiers d'items TENAFEP 2018 dans les provinces éducationnelles	USD 162,336	11%
Total budget exécuté 2018	USD 1,430,717	100%

(a) Les intitulés sont repris du budget 2018 lui-même.

Source: Ministère du Budget - Budget exécuté pour le TENAFEP en 2018

- Les données du budget 2018 montrent l'exécution de lignes budgétaires ayant trait à l'organisation du TENAFEP. Ces lignes ne viennent pas nécessairement de la ligne budgétaire TENAFEP. Ce sont donc les montants et les intitulés sorti du budget pour des activités TENAFEP.
- **En 2007, plus de 80% du budget du TENAFEP collecté auprès des parents était lié à des paiements de compléments de salaires**, et seulement 5% était relié à des impressions, comme le montrent les canevas des prévisions budgétaires contenant la clé de répartition des recettes du TENAFEP au niveau sous-provincial.⁵⁹
- Il semble donc que, du côté des frais levés auprès des parents, tout comme du côté du budget de l'Etat, le coût élevé du TENAFEP n'est pas justifié par rapport aux dépenses à couvrir et est gonflé par l'existence de multiples primes octroyées au personnel.

Options retenues pour le coût lie au TENAFEP

- **En 2010, les frais demandés aux parents pour l'organisation du TENAFEP étaient de 3USD par élève, bien inférieur aux 9USD actuels.** C'est pourquoi nous proposons dans cette étude un coût du TENAFEP ramené à 3 USD par élève. Il s'agit d'une proposition visant à obtenir un chiffre recevable, dans l'absence de plus d'information concernant l'allocation des dépenses pour des actions précises (impression, supervision de l'examen, etc.).
- Les frais de déplacement du niveau central en province, seraient, dans ce raisonnement, totalement supprimés, ainsi que les différentes primes allouées pour les travaux de supervision, de panification, etc., qui font partie des tâches comprises dans la description du travail des fonctionnaires au niveau local.

⁵⁹ Etude sur les frais scolaires, Johan Verhague, 2007

2.3 La rémunération du personnel de l'éducation

Le chapitre ci-dessous examine dans un premier temps la rémunération des enseignants seuls, et dans un deuxième temps la rémunération des autres personnels de l'éducation (directeur d'école, personnel administratif, et sentinelles).

2.3.1 La rémunération des enseignants

Considérations

- **Les revenus des enseignants viennent de deux sources majeures : le salaire et la prime de motivation.** Le montant du salaire versé aux enseignants mécanisés et payés est connu de tous. Les primes de motivation que touchent par ailleurs les enseignants sont plus difficiles à calculer, car elles sont décidées en assemblées générales au début de l'année scolaire, école par école.
- **Le montant de la prime de motivation varie de manière très importante selon la province, le milieu, le réseau, etc.** Elle est le résultat d'une conjugaison de divers facteurs (entre autres l'économie locale et le pouvoir d'achat, les effectifs des élèves et le climat d'entente entre parents et école). Les écarts sont parfois considérables entre réseaux (à Kinshasa, un enseignant dans une école catholique gagnant en moyenne deux fois plus qu'un enseignant en poste dans une école d'un autre réseau), entre provinces (les salaires moyens de Goma (NK) et Bukavu (SK) sont deux fois plus élevés que ceux des autres capitales provinciales⁶⁰) ou entre milieu urbain et rural (l'enseignant rural gagne en moyenne 2 fois moins que son collègue urbain). Au sein d'une même Sous-Division, les primes les plus élevées peuvent dépasser de 2 à 3 fois les moyennes calculées pour la Sous-Division.

Méthodologie de calcul des coûts liés au personnel enseignant

Pour calculer le montant du salaire des enseignants, les documents suivants ont été consultés ;

- Arrêtés fixant le montant du salaire versé par l'Etat : Depuis mi-2000, le salaire mensuel de l'enseignant varie entre **USD30 et USD90** (2019) en fonction du taux de change avec le franc congolais⁶¹. Deux zones salariales continuent à coexister (Kinshasa et les provinces) avec un écart d'environ USD10 dû à l'addition d'une prime de transport à Kinshasa⁶².

Pour le calcul de la prime de motivation, les sources suivantes ont été consultées :

- Base de données 2015 et 2018⁶³. Ces collectes de données informent sur le niveau de la prime de motivation. La comparaison entre 2015 et 2018 permet d'estimer l'évolution des primes, qui ont augmenté entre 25 et 40% selon les provinces.
- Arrêtés du gouverneur sur les frais scolaires 2016-17 et 2017-18 : les arrêtés ont été collectés dans les 26 provinces.
- Les montants estimés de la prime de motivation pour 2017-2018 reflètent les augmentations constatées dans les 8 sous-divisions de l'échantillon de l'étude 2015 et 2018, ainsi que dans les arrêtés des gouverneurs sur les frais scolaires. Cette analyse a permis d'estimer des

⁶⁰ A l'exception de Kinshasa et de Lubumbashi.

⁶¹ En provinces, moyennes mensuelles de USD30 (2006) ; USD70 (2008) ; USD50 (2009-10) ; USD60 (2011) ; USD65 (2012) ; USD80 (2013) ; USD85 (2014) ; USD80 (2018) et USD90 (2019).

⁶² Kinshasa USD94 (inclut CDF15, 000 pour le transport) et les provinces USD86 (paie d'octobre 2018).

⁶³ Verhaghe, J. The DRC school fee landscape - Etude sur les frais scolaires 2015-16 - Base de données 2015-16 et base de données 2018 dans 8 S/Divisions et 285 écoles primaires

pourcentages d'augmentation supposée de la prime de motivation, qui ont été appliqués comme suit :

- Zones rurales : augmentation de 25% de la prime mensuelle
 - Zones urbaines : augmentation de 30% de la prime mensuelle
 - Kinshasa et Lubumbashi : augmentation de 40% de la prime mensuelle
-
- **Les augmentations des montants de la prime de motivation ont été plus importantes en milieu urbain qu'en milieu rural**, et également légèrement plus importantes à Lubumbashi et Kinshasa. Ces augmentations restent cependant des projections servant à calculer la moyenne des primes de motivation reçues par les enseignants.
 - Pour cette étude, le postulat est que l'Etat devrait financer un salaire adéquat pour chaque enseignant. Ce salaire adéquat a été calculé en utilisant le salaire mensuel actuellement versé, et une moyenne de la prime de motivation que touchent actuellement les enseignants⁶⁴ du primaire.

Analyse des coûts liés au personnel enseignant

Malgré les disparités dans le montant de la prime de motivation, des tendances nettes apparaissent à l'analyse, comme le montre le tableau ci-dessous:

- **Les trois quarts des primes payées aux enseignants du primaire sont dans les fourchettes USD11-50 et USD51-100**, que ce soit en milieu urbain (75%) ou rural (78%). La proportion bénéficiant de la tranche USD51-100 est nettement plus importante en milieu urbain ;
- **La moyenne de la prime maximale payée dans les écoles est située autour de USD150.**
- **En milieu rural, un quart des primes est inférieur à USD10.** Dans certaines ex-provinces (KOC, KOR) la quasi-totalité des enseignants reçoivent moins de USD10 par mois ;
- En milieu urbain, un quart des primes est supérieur à USD100. En milieu rural, très peu d'enseignants arrivent à USD100 ;
- A Kinshasa (2%) et Lubumbashi (7%), une partie des enseignants a des primes mensuelles supérieures à USD200. Certaines grandes écoles urbaines paient des primes de motivation mensuelles de USD600.

⁶⁴ Cette démarche est préconisée pour calculer la dépense publique d'un salaire entièrement financé par l'Etat. (Cf. Banque mondiale (2005). Le système éducatif de la République démocratique du Congo : priorités et alternatives, Washington DC, p.64).

Tableau 18: Pourcentage d'enseignants par fourchette de prime de motivation touchée

Urbain (*)											
Fourchette	PO	BDD	Ma	Eq	BC	NK	SK	KOC	KOR	KAT	Moy
≤ USD10	0.0%	16.7%	6.7%	5.3%	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%	21.4%	2.5%	5.6%
USD11-USD50	37.5%	56.7%	13.3%	33.5%	23.3%	0.0%	13.3%	66.7%	57.1%	22.6%	32.4%
USD51-USD100	45.8%	22.2%	66.7%	59.9%	73.3%	16.7%	60.0%	30.0%	7.1%	44.2%	42.6%
USD101-USD200	16.7%	4.4%	13.3%	1.3%	3.3%	83.3%	20.0%	0.0%	14.3%	22.3%	17.9%
≥ USD201	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.7%	0.0%	0.0%	8.3%	1.5%

75.0%

Rural											
Fourchette	PO	BDD	Ma	Eq	BC	NK	SK	KOC	KOR	KAT	Moy
≤ USD10	12.5%	0.0%	0.0%	12.0%	0.0%	0.0%	0.0%	81.3%	100.0%	3.3%	20.9%
USD11-USD50	29.0%	49.3%	50.0%	80.6%	93.3%	73.3%	20.0%	13.7%	0.0%	86.7%	49.6%
USD51-USD100	58.5%	50.7%	50.0%	7.3%	6.7%	26.7%	73.3%	4.4%	0.0%	10.0%	28.8%
USD101-USD200	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.7%	0.6%	0.0%	0.0%	0.7%
≥ USD201	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

78.4%

(*) Kisangani, Isiro (PO); Bandundu Ville, Kenge, Kikwit (BDD); Kindu (Ma); Gemena, Gbadolite, Mbandaka (Eq); Matadi, Mbanza-Ngungu (BC); Goma (NK); Bukavu (SK); Tshikapa, Kananga (KOC); Mbuji-Mayi (KOR); Kolwezi, Kipushi, Kalemie (KAT)

Source: Enquêtes dans les écoles (bases de données 2016 et 2018). Calculs par l'auteur.

Sur la base de cette analyse, on estime que le salaire adéquat est de 250USD/ mois pour l'enseignant. Deux éléments permettent d'estimer ce montant :

- i. Les trois quarts des enseignants se trouvent dans les fourchettes USD11-50 et USD51-100 ; et
- ii. La moyenne de la prime maximale payée dans les écoles est autour de USD150. On estime donc qu'un montant de 150USD rajouté au salaire actuel devrait permettre de contenter la quasi-totalité des enseignants, sauf une minorité à Kinshasa et Lubumbashi. Ceci donnerait un salaire mensuel théorique de 90USD (le salaire actuellement versé) + 150USD (le complément à rajouter pour l'Etat), soit un salaire arrondi à USD250.

2.3.2 Rémunération des autres personnels du système éducatif

Cette section suit le même raisonnement et approche que ceux retenus pour le calcul de la rémunération des enseignants.

- **Le directeur d'école gagne USD10 de plus que l'enseignant.** Il a le statut d'agent administratif au sein de l'école (enseignant debout), et à ce titre, un niveau salarial plus élevé⁶⁵. La méthode utilisée pour calculer la rémunération de l'enseignant s'applique de la même manière au salaire du directeur dont le seuil minimum serait de USD260.
- **Un administratif travaillant dans les BGs gagne en moyenne USD20 de plus qu'un enseignant⁶⁶,** donnant donc un salaire mensuel de 270USD selon la méthodologie adoptée dans cette étude.
- Ce sont ces montants qui ont été utilisés pour les différentes simulations présentées plus loin.

⁶⁵ Le nombre de directeurs qui tiennent en même temps la craie est inconnu.

⁶⁶ Paie désagrégée SECOPE Octobre 2018

- Le gardien de nuit (sentinelle) est indispensable en milieu urbain. De manière générale, les écoles urbaines sont mieux équipées que les écoles rurales et ont besoin d'être protégées⁶⁷. La sentinelle est une dépense récurrente dans bon nombre d'écoles et est généralement entièrement à la charge des parents⁶⁸. La majorité de ces gardiens gagnent moins de USD100. Ce salaire est calculé sur la base de 30 jours par mois. De plus, toute sentinelle dispose d'un kit pour son travail dont le coût annuel est estimé à USD20.

Tableau 19: Kit sentinelle

Dépense	Coût (USD)
<i>Imperméable</i>	7.7
<i>Lampe torche</i>	1.3
<i>24 piles crayon</i>	5.0
<i>Sifflet</i>	0.4
<i>Machete</i>	5.3
<i>Total</i>	20

Source: collecte de données auprès des écoles

2.3.3 Tableau récapitulatif des coûts de rémunération par catégorie de personnel de l'éducation selon la méthodologie adoptée

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des coûts liés au fonctionnement des écoles tels que calculés sur la base des hypothèses et méthodologie retenues en prenant en compte à la fois les enseignants et le personnel nécessaire à la gestion et surveillance des écoles

Tableau 20 – Calcul de la rémunération adéquate par catégorie de personnel (USD)

Catégorie	Calcul de la rémunération adéquate
Enseignant	250 USD
Directeur d'école	260 USD
Administratif	270 USD
Sentinelle	100 USD

Source: Calculé par l'auteur

Ces coûts unitaires sont utilisés plus bas dans la simulation sur le coût unitaire par élève de l'éducation.

2.4 Coûts de fonctionnement des écoles

Ce chapitre étudie le coût spécifique du rapportage et les frais de fonctionnement d'une école. Ce calcul permet de démontrer que le montant de l'allocation de fonctionnement de l'école, octroyée par l'Etat, est insuffisant. Ce montant est actuellement largement complété par les parents à travers les FIP/ FAP.

2.4.1 Coût du rapportage

Considérations

⁶⁷ La plupart d'écoles en zone urbaine ne sont pas clôturées.

⁶⁸ Ceci est largement documenté dans les P.V. des AG (2018). Certains arrêtés provinciaux sur les frais scolaires (KOC, KOR) prévoient une contribution pour la sentinelle.

- Les écoles sont assujetties à la production de nombreux rapports pour rendre compte de leurs activités et des résultats obtenus relativement à la scolarisation des enfants qui leur sont confiés. Ces coûts sont une partie intégrante des coûts de fonctionnement des écoles. Ils ont été établis sur base du système existant. Toutefois une étude coût/bénéfice pourrait être envisagée afin d'évaluer la pertinence de ces rapports eu égard aux frais qu'ils génèrent et temps qu'ils représentent et l'utilisation qui en est faite par la hiérarchie en termes de suivi et accompagnement pédagogique.

Méthodologie de calcul liés au coût de rapportage des écoles

- Les coûts ont été calculés sur la base de questionnaires administrés dans les écoles⁶⁹, qui renseignent sur les intitulés des rapports et le nombre d'exemplaires demandés. Le coût calculé prend en compte les prix locaux d'impression et reproduction, y compris les coûts de transport nécessaires pour aller aux maisons de bureautique car les écoles ne disposent généralement pas du matériel pour imprimer. En milieu rural ce coût de transport a été estimé à 25% du coût total.
- Il est demandé aux écoles en moyenne 6 exemplaires par rapport.

Analyse des coûts liés au rapportage des écoles

- **Le coût annuel moyen total de ces rapports est égal à 3 mois de frais de fonctionnement alloués par l'Etat.** En moyenne les écoles dépensent 32,5USD par école pour le rapport de rentrée scolaire et 40,5USD pour le rapport de fin d'année scolaire.
- **Les coûts sont beaucoup plus élevés en milieu rural qu'urbain**, car les coûts de transport et les coûts des intrants (papier, encre, etc.) sont plus élevés (comme par exemple à Boende, où un unique exemplaire du rapport de rentrée scolaire coûterait 16 USD).

⁶⁹ Etude sur les frais scolaires, 2015

Tableau 21: Nombre moyen de rapports et leur coût (USD)

Sous-Division	Zone	Rapport de rentrée scolaire		Rapport de fin d'année scolaire		Questionnaire Statistique	
		Qté	Coût Total	Qté	Coût total	Qté	Coût total
<i>Kazumba Nord</i>	<i>Rurale</i>	5	18.7	5	19.9	2	3.4
<i>Kolwezi</i>	<i>Urbaine</i>	6	28.8	6	48.8	3	9.1
<i>Kipushi</i>	<i>Urbaine</i>	6	26.0	6	49.5	3	9.4
<i>Gemena</i>	<i>Rurale</i>	6	17.4	6	19.3	6	3.8
<i>Mbandaka</i>	<i>Urbaine</i>	6	14.6	6	14.4	4	4.9
<i>Boende</i>	<i>Rurale</i>	7	117.0	7	117.5	3	(na)
<i>Katanda</i>	<i>Rurale</i>	7	28.5	7	31.3	4	8.8
<i>Mbuji-Mayi</i>	<i>Urbaine</i>	6	13.2	6	18.9	4	7.1
<i>Kinshasa</i>	<i>Urbaine</i>	6	28.0	7	45.0	3	5.6
<i>Moy</i>		6	32.5	6	40.5	4	5.8

Qté = quantité (nombre d'exemplaires)
 Source: *Questionnaire Ecoles*

2.4.2 Autres frais de fonctionnement

Considérations

- **Une école ne peut fonctionner sans un minimum de conditions matérielles.** Celles-ci impliquent essentiellement le coût récurrent du fonctionnement administratif et pédagogique de l'école (consommables), l'équipement didactique et récréatif⁷⁰, la pharmacie ainsi que le mobilier élémentaire destiné aux enseignements (tableau noir, pupitres-bancs, mobilier utilisé par l'enseignant) et à l'administration (bureau du directeur). Des tentatives pour mesurer ce coût matériel ont été conduites par le passé (UNESCO, PIE, PARSE)⁷¹. Elles ont notamment abouti à l'octroi par l'Etat d'une subvention mensuelle aux frais de fonctionnement des écoles primaires dans les zones dites de gratuité⁷².
- **En 2008, le MEPSP a élaboré une liste de dépenses prioritaires à l'attention des écoles primaires publiques**⁷³. Parmi elles, la fabrication de tableaux noirs et de bancs-pupitres est qualifiée de priorité absolue pour améliorer les conditions locales d'enseignements. L'introduction au niveau de l'école à travers ses organes délibérant (AG, COPA, COGES) du principe de la priorisation de la dépense dotée d'un pouvoir de décision locale avait permis une utilisation plus efficace des ressources, même à une échelle modeste⁷⁴. Elle a aussi

⁷⁰ Les kits scolaires UNICEF (2013) permettent de comparer les pratiques locales aux standards internationaux.

⁷¹ Il s'agit des travaux du projet PARSE (financé par la Banque mondiale) qui avait estimé le coût des frais de fonctionnement (operating costs) pour une école primaire de 8 classes à USD1, 000 par an.

⁷² En 2008-9, le montant mensuel de CDF45, 000 représentait 60% des frais de fonctionnement de l'école (équivalent à USD600) ; 40% (ou USD400) était financé par la Banque mondiale (projets PARSE, PURUS).

⁷³ MEPSP/Secrétariat Général (2008). Recueil de quelques arrêtés ministériels et interministériels à l'attention des écoles publiques (Kinshasa), Annexe II ; MEPSP/Secrétariat Général (2009) Recueil actualisé de quelques arrêtés ministériels et interministériels à l'attention des écoles publiques (Kinshasa), p.16 ; MEPSP/Secrétariat Général (2011). Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques (Kinshasa), p.16. Certaines écoles utilisent à ce jour cette liste.

⁷⁴ Les audits commissionnés par la Banque mondiale (2011-13) avaient démontré une utilisation plus efficace des ressources au niveau des écoles (PricewaterhouseCoopers et Ernst and Young).

permis d'identifier des pratiques douteuses qui, dans l'absence d'une culture budgétaire institutionnalisée, s'enracinent (par exemple, l'achat d'un fauteuil de direction quand l'école manque cruellement des bancs ; peindre la façade de l'école aux dépens d'achat de craie, etc.).

Tableau 22: Liste de dépenses obligatoires (2008-11)

Dépenses obligatoires
<i>Tableaux noirs</i>
<i>Ardoises et touches</i>
<i>Boîtes de craie blanche</i>
<i>Ballon (foot, volley)</i>
Meubles et matériel didactique
<i>Banc (pupitre)</i>
<i>Planches de sciences</i>
<i>Globe terrestre - mappemonde</i>
<i>Compas - latte - équerre - frottoir</i>
Fournitures (bureau/enseignants)
<i>Stylo - agrafes - agrafeuse</i>
<i>Cahiers (tous formats)</i>
<i>Rames de papier</i>
<i>Stencils - correcteur - ruban etc.</i>
<i>Enveloppes - farde chemise etc.</i>
<i>Carnet de reçus - tampon etc.</i>
<i>Registre d'appel - journal de classe</i>
Produits d'entretien etc.
<i>Balai - raclette - torchon - seau</i>
<i>Savon - créoline etc.</i>
<i>Papier hygiénique</i>
Produits pharmaceutiques
<i>Paracetamol - sparadrap - antiseptique etc.</i>
<i>Source: Manuel de procédures à l'attention du SECOPE et des écoles publiques (2011)</i>

- **En plus de la liste de dépenses obligatoires, depuis 2009, le MEPSP publie également à l'attention des écoles un modèle de canevas pour la gestion des recettes⁷⁵. Ce canevas dresse une liste de 6 postes budgétaires dont la nomenclature se prête cependant à interprétation (« interventions ponctuelles » par exemple qui semble représenter 40% du total des dépenses sans que l'on sache exactement de quoi il s'agit)⁷⁶.**

⁷⁵ Cf. Note circulaire sur les frais de scolarité N°MINEPSP/CABMIN/003/2009 du 6 juillet 2009.

⁷⁶ Les postes 'Interventions ponctuelles', 'Rencontres locales', et 'Frais généraux' ne sont pas plus définis. Par exemple, 'interventions ponctuelles' peut se référer à la motivation des enseignants, à un frais scolaire ponctuel décidé par l'AG des parents pour un but précis, à un frais collecté par le bureau gestionnaire, etc.

Tableau 23: Canevas postes budgétaires (MEPSP):

Dépenses courantes	
1. Equipements divers	10%
2. Entretien et réparation	10%
3. Fournitures de bureau	10%
4. Interventions ponctuelles	40%
5. Rencontres locales	10%
6. Frais généraux	20%

Source: *MEPSP* (2009)

- L'analyse des budgets des écoles primaires (2018⁷⁷) montre une multitude de formats et leur non-conformité aux normes (ci-dessous une série d'exemples), soulignant la nécessité d'un travail d'uniformisation.

Encadré 3: Formats budgétaires utilisés dans une sélection d'écoles pour le budget de fonctionnement (2018)

<p>Format A</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fournitures de bureau 2. Documents des enseignants 3. Manuels manquants 4. Meubles et matériel didactique 5. Produits d'entretien 6. Produits pharmaceutiques <p>Source: <i>Ecole Mbuji-Mayi</i></p>	<p>Format B</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Frais de fonctionnement <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Entretien, réfection et réparation 1.2. Consommables 2. Frais généraux <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Activités parascolaires 2.2. Fêtes officielles 2.3. Réception des autorités 2.4. Assistance sociale <p>Source: <i>Ecole Mbandaka</i></p>
<p>Format C</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entretien et réparation 2. Consommation 3. Frais généraux <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Communication, transport, travaux des rapports 3.2. Assistance sociale 3.3. Visiteurs 3.4. Loisirs et jeux 3.5. Imprévus <p>Source: <i>Ecole Kobvezi</i></p>	<p>Format D</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consommables 2. Montant alloué aux réparations et archives 3. Montant alloué aux accueils des visiteurs <ul style="list-style-type: none"> □ Visites des inspecteurs □ Récolte des données statistiques □ Autres visites □ Achat des fiches de listes déclaratives des finalistes 4. Montant alloué aux ingénieries, activités parascolaires <ul style="list-style-type: none"> □ Achat ballons □ Achat produits pharmaceutiques 5. Versement des différents frais et imprévus <p>Source: <i>Ecole Gemena</i></p>

⁷⁷ Base de données prévisions budgétaires écoles 2018

Méthodologie pour l'évaluation des coûts liés aux frais de fonctionnement des écoles

- Cette analyse nous permet cependant de revisiter le format normatif et de proposer des postes budgétaires et leur contenu, en tenant compte de la liste de dépenses obligatoires du Ministère.
- Ces postes correspondent à des activités récurrentes et essentielles pour assurer ou améliorer la qualité des enseignements. La liste standard des dépenses établie par le Ministère reprend les dépenses de fonctionnement encourues pour les enseignants, la direction et les élèves. Celles-ci sont généralement épuisables et à renouveler chaque année :
 - Les enseignants. Les dépenses pour l'enseignant sont directement liées aux enseignements. Elles se résument aux consommables (craie, stylos, documents administratifs et pédagogiques) et au petit matériel didactique utilisé pour les cours de mathématique, de sciences et de géographie. Il est constaté que la plupart des salles de classe n'ont pas de matériel didactique ; les murs sont vides et le matériel (souvent rudimentaire) est gardé à la direction. Le MEPSP et les partenaires (ONG) préconisent la fabrication locale de matériel didactique. Par exemple, les enseignants sont appelés à fabriquer des planches murales pour décorer leurs classes en utilisant le carton Bristol. Cette dépense a été inscrite dans le budget pour cette étude.
 - La direction. Les dépenses de la direction sont celles qui permettent d'assurer les activités administratives et pédagogiques de routine (rapports, courrier, comptabilité, archivage, etc.).
 - Les élèves. L'effectif des élèves n'a qu'un impact minime sur le budget de fonctionnement routinier d'une école. Son incidence se limite généralement aux postes d'hygiène, propreté et entretien des latrines et salles de classe. Très peu d'écoles ont recours au support papier pour les leçons et les évaluations (interrogations, examens, etc.) privilégiant le tableau noir.
- **Le calcul prend en compte une taille moyenne de 8 classes pour chaque école primaire⁷⁸.** Depuis 2008, c'est le chiffre de référence utilisé par le MEPSP pour le calcul des frais de fonctionnement des écoles primaires⁷⁹. La taille de l'école (nombre de classes organisées) en lieu et place des effectifs (nombre d'enfants inscrits) est en effet une variable plus juste et plus efficace pour estimer le coût de fonctionnement d'une école. Cela évite la manipulation des chiffres mais aussi le risque d'utiliser des données instables pour cause de fluctuations importantes des effectifs.
- L'école a un coût de fonctionnement plus ou moins homogène en fonction du nombre de classes organisées, alors que la charge générée par les effectifs est d'avantage ressentie du côté investissement (besoin en salles de classe, bancs-pupitres, etc.).
- Le tableau ci-dessous présente la liste des dépenses de fonctionnement d'une école prises en compte dans cette étude. En ce qui concerne les catégories de chaque item et leur quantité, l'étude a pris en compte la liste standard des dépenses d'une école établie par le Ministère, et les prévisions budgétaires d'un échantillon d'écoles pour l'année 2018⁸⁰. Ces données ont été triangulées pour arriver à un nombre moyen d'unités pour chaque item. Les quantités sont les mêmes pour l'ensemble des provinces et pour les milieux ruraux et urbains.

⁷⁸ Source : MEPSP, Annuaire Statistiques (2007-15). Ce chiffre est resté inchangé depuis 2007.

⁷⁹ Plusieurs initiatives ont soutenu cette approche depuis 2004-5 (les fonds PPTTE et des dons de la Banque mondiale à travers les projets PARSE, PURUS et PURUS plus). En 2008-9, des travaux techniques ont estimé à USD1, 000 par an, le coût de fonctionnement minimum d'une école primaire de 8 classes.

⁸⁰ Base de données prévisions budgétaires écoles 2018. (Echantillon : 400 écoles primaires)

Tableau 24: Liste des dépenses de fonctionnement d'une école établie par l'auteur

Dépenses pour enseignants		Dépenses direction		Dépenses pour élèves	
A. Consommables	Qté	A. Consommables	Qté	A. Matériel sportif	Qté
1. Matériel pour enseignements		<i>Rame de papier</i>	3	<i>Ballon foot</i>	4
<i>Boîte de craie blanche</i>	56	<i>Rame papier carbone</i>	2	<i>Vareuses (complet)</i>	1
<i>Boîte de craie couleur</i>	24	<i>Rame papier pelure</i>	2	<i>Siflet</i>	2
<i>Stylos bleus (3.36 boîtes)</i>	168	<i>Boîte de stylos bleus (50 pièces)</i>	1		
<i>Stylos rouges (2.40 boîtes)</i>	120	<i>Boîte de stylos rouges (50 pièces)</i>	1	B. Hygiène et propreté	Qté
<i>Frottoir</i>	24	<i>Cahier de 24 feuilles</i>	20	<i>Balai</i>	40
		<i>Cahier de 48 feuilles</i>	5	<i>Raclette</i>	10
2. Matériel pour enseignants	Qté	<i>Cahier de 100 feuilles</i>	5	<i>Torchon</i>	20
<i>Journal de classe</i>	8	<i>Registre d'appel (enseignants)</i>	1	<i>Rouleau papier hygiénique</i>	40
<i>Registre d'appel</i>	8	<i>Classeur</i>	10	<i>Savon</i>	30
<i>Cahier de notes (cahier de cotation) 48p</i>	24	<i>Farde (chemise)</i>	30	<i>Seau en plastique</i>	10
<i>Cahier de préparation 100 p</i>	24	<i>Crayon</i>	10	<i>Seau à robinet</i>	2
<i>Cahier de prévisions des matières 100 p</i>	24	<i>Gomme</i>	5	<i>Panier poubelle</i>	8
<i>Cahier des interrogations et examens 48p</i>	24	<i>Latte</i>	2	<i>Créoline</i>	5
<i>Paire de ciseaux</i>	8	<i>Enveloppe petit format (300 pcès)</i>	3		
<i>Calculatrice</i>	8	<i>Enveloppe grand format (150 pcès)</i>	3	C. Pharmacie	
<i>Crayon</i>	40	<i>Carnet de reçus</i>	3		
<i>Gomme</i>	32	<i>Livre de caisse</i>	1		
<i>Latte</i>	8	<i>Tampon</i>	1		
		<i>Flacon encre tampon</i>	3		
		<i>Correcteur blanc</i>	4		
		<i>Bic marqueur</i>	20		
		<i>Papier collant</i>	5		
		<i>Boîte d'agrafes (1000 x 10)</i>	1		
		<i>Boîte de punaises</i>	5		
		<i>Boîte d'attaches</i>	5		
B. Petit matériel didactique	Qté	B. Petit matériel	Qté		
3. Outils de traçage (en bois) (*)		<i>Agrafeuse (P)</i>	5		
<i>Mètre canne</i>	6	<i>Agrafeuse (G)</i>	1		
<i>Compas en bois</i>	6	<i>Perforatrice</i>	2		
<i>Equerre en bois</i>	6	<i>Calculatrice</i>	1		
<i>Rapporteur en bois</i>	6	<i>Paire de ciseaux</i>	1		
		<i>Sceau de l'école</i>	1		
4. Autres (°)					
<i>Boulier compteur</i>	4				
<i>Balance scolaire</i>	3				
<i>Horloge</i>	4				
<i>Carte murale - planche (géographique, scientifique, etc.)*</i>	30				
<i>Globe terrestre</i>	4				
<i>Feuilles de bristol (10 par classe)</i>	100				

(*) Outils de traçage: un par classe (sauf au degré élémentaire)

(°) Matériel disponible à la direction et à partager

* 10 cartes par branche (géo, sciences et histoire)

Source: Calculé par l'auteur

- En ce qui concerne les coûts, l'étude a pris en compte les prévisions budgétaires d'un échantillon d'écoles pour l'année 2018⁸¹ ainsi que plusieurs bases de données⁸² contenant un inventaire des coûts unitaires trouvés sur les marchés locaux selon les provinces. Ces données ont été triangulées et un coût moyen a été calculé pour chaque item selon le milieu rural/urbain et la province.

⁸¹ Base de données prévisions budgétaires écoles 2018. (Echantillon : 400 écoles primaires, Baseline Accelere I2, Projet USAID/UKAID)

⁸² Base de données 2010. Coûts de fournitures de bureau, prix relevés sur les marchés locaux en 2010. (Echantillon : 114 zones (55 urbaines et 59 rurales) choisies au hasard dans toutes les 11 ex-provinces) et Base de données 2018. Coûts de fournitures de bureau, prix relevés sur les marchés locaux en 2018. (Echantillon : 11 zones (6 urbaines et 5 rurales) choisies au hasard dans 8 Sous-Divisions)

Analyse des coûts liés aux frais de fonctionnement des écoles

- Sur la base de cette méthodologie, le coût unitaire moyen de fonctionnement d'une école primaire de 8 classes est estimé à USD1,600 en zone urbaine et USD2,000 en zone rurale, par an.
- Pour toutes les provinces, les coûts se révèlent nettement plus élevés en milieu rural qu'en milieu urbain (au Maniema le coût est de USD2,300/an en milieu rural contre USD1,800 en milieu urbain). Le coût du transport et la marge bénéficiaire du commerçant expliquent que la dépense d'une école rurale est 25% plus élevée que celle d'une école urbaine. Répartie en trois postes budgétaires (kit enseignant, kit direction et kit élèves), la partie enseignant représente près de 60% de la dépense récurrente.
- Il existe également des disparités provinciales importantes, dues aux coûts unitaires par province. Les coûts de fonctionnement les plus bas se trouvent à Kinshasa, Lubumbashi, et en Equateur, alors que les coûts les plus hauts se trouvent au Maniema, au Nord et Sud Kivu, entre autres.

Tableau 25: Coûts unitaires de fonctionnement d'une école à 8 classes (USD par an)

	EQ	KAT	KOC	KOR	BDD	BC	Ma	NK	SK	PO	Moy	KIN	Lub		
Milieu urbain															
Kit enseignant															
<i>Consommables (*)</i>	237.1	294.1	277.3	284.7	286.6	270.6	348.7	324.6	280.4	297.4	290.2	234.2	232.9	58.2%	
<i>Petit matériel (°)</i>	597.8	680.2	675.7	668.8	675.6	672.1	694.3	675.6	675.6	675.6	669.1	612.1	487.1		
Kit direction															
<i>Consommables (*)</i>	190.0	271.9	200.9	230.9	243.3	228.2	308.1	224.9	240.0	229.0	236.7	182.6	223.6	17.7%	
<i>Petit matériel (°)</i>	52.04	60.62	60.92	67.40	61.04	44.34	71.60	70.96	58.65	57.20	60.5	39.25	41.55		
Kit élèves															
<i>Matériel sportif (*)</i>	155.4	168.8	147.5	147.4	149.8	201.8	126.6	143.8	131.3	155.4	152.8	181.6	155.4	24.1%	
<i>Hygiène et propreté (*)</i>	136.5	180.9	156.6	184.8	152.1	173.6	247.5	220.9	249.5	187.5	189.0	151.6	182.1		
<i>Pharmacie (*)</i>	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0		
Coût école de 8 classes	1,414	1,702	1,564	1,629	1,613	1,636	1,842	1,706	1,680	1,647	1,643	1,446	1,368		
Coût unitaire 1 classe	177	213	195	204	202	204	230	213	210	206	205	181	171		

	EQ	KAT	KOC	KOR	BDD	BC	Ma	NK	SK	PO	Moy		
Milieu rural													
Kit enseignant													
<i>Consommables (*)</i>	326.0	341.9	336.4	326.5	364.2	348.9	516.4	423.3	398.4	421.7	380.4	58.0%	
<i>Petit matériel (°)</i>	805.8	795.5	803.2	795.6	795.6	774.8	795.6	780.4	795.6	795.6	873.2		
Kit direction													
<i>Consommables (*)</i>	232.1	340.1	231.8	289.3	327.0	245.5	376.1	270.6	281.0	297.3	289.1	18.0%	
<i>Petit matériel (°)</i>	76.71	72.59	72.01	59.53	69.97	59.72	89.25	75.70	90.14	76.16	74.2		
Kit élèves													
<i>Matériel sportif (*)</i>	153.1	169.1	153.7	144.3	186.3	193.8	151.2	159.7	148.6	165.8	162.6	23.2%	
<i>Hygiène et propreté (*)</i>	202.1	208.6	202.0	273.9	218.1	209.0	356.9	274.8	281.1	274.5	250.1		
<i>Pharmacie (*)</i>	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0		
Coût école de 8 classes	1,846	1,978	1,849	1,939	2,011	1,882	2,335	2,035	2,045	2,081	2,079		
Coût unitaire 1 classe	231	247	231	242	251	235	292	254	256	260	260		

(*) A renouveler chaque année

(°) Durée d'amortissement de 6 ans

par l' auteur

Calculé

2.5 Coûts de fonctionnement du Bureau Gestionnaire

Dans le système éducatif public actuel, les écoles sont gérées par des bureaux gestionnaires locaux mais aussi provinciaux qui sont pour certains publics et pour un grand nombre d'entre eux relèvent des églises (catholique, protestant, kimbanguiste et islamique) sur base d'un accord défini par la Convention (1977) signée entre l'Etat et ses partenaires. Aussi pour estimer le coût du système éducatif convient-il d'évaluer le coût de fonctionnement de ces bureaux gestionnaires.

L'évaluation de ces coûts est intrinsèquement liée au choix organisationnel et institutionnel du système voulu en lien avec les problématiques d'efficacité et d'efficience. Selon le rôle que l'on attribue aux différentes catégories de BGs, à leur nombre et répartition, les budgets de fonctionnement optimaux peuvent varier considérablement. Ces dernières années une augmentation considérable des BG a eu lieu du simple fait de l'augmentation du nombre de provinces éducationnelles sans que ces décisions semblent répondre à une stratégie claire, planifiée et discutée avec l'ensemble des partenaires éducatifs. En l'absence d'une vision précise et une planification stratégique quant à une éventuelle réforme des BG dont l'efficacité est aujourd'hui contestée, certains choix méthodologiques ont été faits dans ce chapitre pour permettre de dégager une option réaliste en termes d'efficience, efficacité et réalisme budgétaire. Au-delà, il conviendra de mener une véritable étude de viabilité des BGs sur base d'une analyse coût/bénéfice et d'une clarification de leur rôle dans un système éducatif.

Considérations

- **L'Etat octroie une subvention mensuelle aux bureaux gestionnaires pour leur fonctionnement. Inscrite dans le budget de l'Etat comme dépense contraignante** et transférée directement dans le compte bancaire du BG, elle assure un financement régulier et prévisible. Ce dispositif structurel permet d'affecter des ressources publiques aux BGs sans intermédiaires et de les rendre responsables de leur utilisation.
- **Les forfaits alloués varient d'une catégorie de BG à l'autre et semblent dictés par leur place hiérarchique dans le système**, ce qui fait que les BGs provinciaux reçoivent en moyenne deux fois plus que les BGs de proximité, sans que leur cahier de charges n'ait été pris en compte dans le calcul de la subvention. Par ailleurs, les BG non-conventionnés reçoivent 20% de plus que les conventionnés. Ceci n'inclut pas le SECOPE provincial qui reçoit à lui seul 75% des ressources allouées aux BGs⁸³.

⁸³ L'allocation mensuelle du SECOPE provincial (2019) est de USD640 (encadrement de la paie) ; USD640 (équipement matériel) ; USD640 (frais mission contrôle) ; USD1890 (fournitures de bureau) et USD1875 (frais imprimante).

Tableau 26: Subventions publiques allouées aux BG (USD)

	Bureau	Allocation mensuelle (CDF)	Allocation annuelle (CDF)	Allocation annuelle (USD)	
				Valeur 2012	Valeur 2019
Niveau provincial	PROVED	450,000	5,400,000	6,000	3,375
	IPP	360,000	4,320,000	4,800	2,700
	SECOPE provincial	9,100,000	109,200,000	121,333	68,250
	SERNIE provincial	225,000	2,700,000	3,000	1,688
	COPRO (2012)	280,000	3,360,000	3,733	2,100
	COPRO (2019)	225,000	2,700,000	-	1,688
Niveau sous-provincial	S/PROVED	180,000	2,160,000	2,400	1,350
	Inspool Prim/Sec	135,000	1,620,000	1,800	1,013
	COS/PRO (2012)	180,000	2,160,000	2,400	1,350
	COS/PRO (2019)	225,000	2,700,000	-	1,688
	CR	180,000	2,160,000	2,400	1,350
	SECOPE Antenne	150,000	1,800,000	2,000	1,125
	SERNIE Antenne	225,000	2,700,000	3,000	1,688

Source: Listings de paie SECOPE (2012, 2019).

- Cependant, les arrêtés provinciaux sur les frais scolaires suivent une autre logique.** Les clés de répartition qui déterminent les montants des frais de fonctionnement des BG favorisent généralement le niveau sous-provincial (S/PROVED, Inspool et COS/PRO). A titre d'exemple, la clé de répartition du Kasaï-Oriental (2018-19) octroie 17% au PROVED et 30% au S/PROVED ; 15% au COPRO et 30% au COS/PRO. A l'Inspection, par contre, l'IPP (9%) a un taux plus élevé que les Inspool (6%).⁸⁴
- Près de 90% des BG sous-provinciaux ont moins de 100 écoles sous leur autorité (2017)⁸⁵.** Ce chiffre de référence peut servir à calculer le coût de fonctionnement des BG sous-provinciaux puisque à l'échelon sous-provincial, le nombre d'écoles est une variable majeure dans le calcul du coût. Par exemple, l'appui pédagogique apporté par les Inspecteurs Itinérants (ITs) et Conseillers d'Enseignement (Ces) aux enseignants entraîne des coûts très variés et dépend du nombre d'écoles à visiter. Au primaire, l'IT est appelé à voir 150 enseignants par an, et les CE 250 enseignants par an. A l'échelon provincial au contraire, les tâches sont surtout administratives et l'on peut estimer que l'incidence du nombre d'administrés est moindre.
- Depuis 2014, le MEPSP a réglementé la dépense des subventions allouées aux BG.** Le manuel de procédures de gestion des fonds (2014, 2017) autorise trois catégories de dépenses : les consommables (dépense récurrente, renouvelable chaque année, et destinée à faire marcher l'administration au quotidien) ; la logistique (visites dans les écoles) et les investissements (dépense à usufuit plus long et dont la durée d'amortissement est estimée à 6 ans)⁸⁶. Cette catégorisation apporte une meilleure lisibilité et clarté à la gestion des fonds. Elle favorise aussi la mise en lumière du rapport dépense-résultat en conformité avec le cahier des charges et le principe de la priorisation de la dépense.

⁸⁴ Cf. Annexe à l'Arrêté provincial N°01/044/CAB.PROGOU/K.OR/2018 portant fixation des taux des frais de scolarité dans les écoles publiques du 10 septembre 2018.

⁸⁵ Le nombre d'écoles par BG a augmenté mais reste en-dessous de 100.

⁸⁶ MEPSP/SG. Manuel de procédures (2014, 2017).

Tableau 27: Modèle de format budgétaire

Inspool primaire (80 écoles)							
	Qté	P.U. USD	Total USD		Qté	P.U. USD	Total USD
1. Consommables				2. Visites dans les écoles			
<i>Rames papier duplicateur</i>	25	6	150	<i>Fuits d'essence</i>	6	300	1,800
<i>Rames papier pelure</i>	10	5	50	<i>Lubrifiants (lîtres)</i>	40	4	160
<i>Rames papier carbone</i>	8	10	80	<i>Pièces de réchange moto (*)</i>			230
<i>Enveloppes ordinaires</i>	500	0.20	100	<i>Pièces de réchange vélo (°)</i>			170
<i>Enveloppes A4</i>	250	0.50	125	<i>Total</i>			<u>2,360</u>
<i>Fardes chenise</i>	100	0.16	16				
<i>Classeurs</i>	20	5	100	3. Investissement			
<i>Paquet de bics</i>	3	5	15	<i>Stencileuse</i>	1	600	600
<i>Marqueurs</i>	10	10	100	<i>Machine à écrire</i>	2	150	300
<i>Correcteur blanc</i>	3	2	5	<i>Moto</i>	1	1,700	1,700
<i>Correcteur vernis</i>	6	2	12	<i>Groupe électrogène</i>	1	700	700
<i>Ruban machine à écrire</i>	5	4	20	<i>Vélo</i>	2	100	200
<i>Agrafeuse</i>	1	5	5	<i>Total</i>			<u>3,500</u>
<i>Perforatrice</i>	1	5	5				
<i>Calculatrice</i>	1	10	10	Budget total			
<i>Tampon</i>	1	2	2	6,998			
<i>Flacon encre tampon</i>	3	1	3				
<i>Boîtes d'agrafes</i>	10	2	20	<i>Source: Travaux préparatifs PROSEB (2012)</i>			
<i>Boîtes d'attaches</i>	10	4	40	<i>Qté = Quantité; P.U. = prix unitaire</i>			
<i>Papier collant/Scotch</i>	10	2	20				
<i>Boîte de stencils</i>	7	10	70				
<i>Tube d'encre stencils</i>	8	5	40				
<i>Cartes prépayées</i>	30	5	150				
<i>Total</i>			<u>1,138</u>				

Source: Calculé par l'auteur

- **L'analyse de formats budgétaires récents préparés par les BGs (2018) fait apparaître des avancées timides**⁸⁷. Dans les provinces soutenues par le projet PME/PROSEB (et dont le financement était conditionné à l'utilisation d'un manuel de procédures) la catégorisation de la dépense en trois sections (consommables, logistique et petit investissement) a pu augmenter la lisibilité budgétaire. Les quelques avancées constatées dans l'uniformisation des formats budgétaires (voir encadré ci-dessous) devraient se poursuivre et s'intensifier.

⁸⁷ Analyse de près de 340 prévisions budgétaires (toutes les provinces, 2009) et 30 (2018) venant de Kinshasa, Mbandaka, Kipushi, Kolwezi, Lubumbashi, Kananga, Mbuji-Mayi, Katanda, Kazumba-Nord, Gemena et Boende.

Encadré 4: Formats budgétaires BG (2017-18)

Période 2017-18	
<p>Format A: S/PROVED A. Consommables (45%) B. Logistique (30%) C. Investissement (25%) Source: <i>S/PROVED Kazumba Nord (2018)</i></p>	<p>Format B: CODI A. Consommables B. Logistique C. Investissement Source: <i>CODI Mbandaka (2017)</i></p>
<p>Format C: Inspool primaire 1. Achats fournitures de bureau 2. Formules d'inspection 3. Carburant et lubrifiants 4. Imprévus Source: <i>Inspool primaire Mbuji-Mayi 1 (2018)</i></p>	<p>Format D: COPRO A. Consommables B. Logistique C. Investissement Source: <i>COPRO ECASJ Kananga (2018)</i></p>
<p>Format E: COPRO 1. Fournitures bureaux 2. Réhabilitation bureaux 3. Déplacement et communication 4. Rencontres locales 5. Imprévus Source: <i>COPRO Islamiques Mbandaka (2018)</i></p>	<p>Format F: PROVED 1. Fournitures et petits matériels de bureau 2. Carburant et lubrifiant 3. Entretien des engins roulants et pièce de rechange 4. Fabrication mobilier bureau 5. Acquisition équipements de bureau 6. Prime, transport et collation 7. Cartes prépayées et abonnement internet 8. Tissus et rideaux 9. Pièce de rechange pour autre équipement 10. Frais de mission 11. Titre de voyage 12. Entretien et réparation mobilier et petits matériels 13. Alimentation 14. Consommation courant 15. Entretien, réparations et décoration 16. Imprévus Source: <i>PROVED Sud-Ubangi (2018)</i></p>
<p>Format G: Inspool primaire A. Consommables (30%) B. Logistique (45%) C. Petits Investissements (25%) Source: <i>Inspool primaire Boende (2018)</i></p>	
<p>Format H: COPRO A. Achat fournitures (40%) B. Logistique (20%) C. Petits Investissements (30%) D. Imprévus (10%) Source: <i>COPRO Kimbanguistes Boende (2018)</i></p>	

Méthodologie de calcul des coûts liés aux frais de fonctionnement des BG

- Le calcul des coûts unitaires ci-dessous prend en compte l'application d'un véritable modèle décentralisé, ce qui entraînerait des modifications dans les rôles et responsabilités de chaque BG, et donc un impact financier sur le budget de chacun d'entre eux :
- Au niveau provincial, le travail serait avant tout administratif.** Le modèle décentralisé donne au niveau provincial un rôle de coordination et de centralisation des informations. Dans ce cadre, les BG provinciaux administreraient les BG sous-provinciaux et recevraient de leur part des rapports de gestion et de synthèse. Ces activités relèvent d'opérations administratives de routine (le traitement du courrier, la gestion du personnel, la tenue comptable, etc.) et du pilotage du système (consolidation et exploitation des rapports, statistiques, etc.). Les visites de terrains seraient uniquement du ressort du niveau sous-provincial. Par conséquent, le budget des BG provinciaux est dans ce modèle en grande partie alloué à l'activité administrative. Cela inclut également des réunions (rencontres locales) planifiées dans le plan de travail mais pas de visites des écoles. Un budget forfaitaire pour les déplacements locaux (gestionnaire, courses de service) permet de réaliser le travail administratif au quotidien. Une ligne budgétaire internet donne accès au courriel et aux applications de messagerie (telles que WhatsApp) et permet la transmission de documents électroniques.
 - Au niveau sous-provincial, l'appui pédagogique aux écoles devrait être l'activité prépondérante.** Elle requiert une présence physique dans les écoles (visites de classe,

accompagnement des enseignants, écoute et échange personnalisé avec le personnel, les élèves etc.) et représente un coût récurrent important à charge de l'Etat (transport, frais d'itinérance). A l'exception du S/PROVED qui s'appuie sur les inspecteurs, tous les BG sous-provinciaux (Inspool, COS/PRO et CR) organisent des activités pédagogiques⁸⁸.

4. En tant que premier interface entre l'école et l'Etat, le niveau sous-provincial doit être la vitrine de l'action publique du MEPSP et a un devoir de qualité, aussi bien dans l'appui aux écoles que dans la transmission d'information aux niveaux provinciaux. L'activité pédagogique a comme finalité l'amélioration des enseignements et des apprentissages. A ce titre, l'enseignant a besoin d'IT et de CE compétents. Financièrement onéreuse, l'activité d'itinérance doit permettre d'encadrer et de conseiller les enseignants mais aussi de collecter des informations utiles à la remédiation des lacunes pédagogiques constatées. La qualité des rapports transmis au niveau provincial (IPP, COPRO) constitue un maillon essentiel dans le pilotage d'un tel système. Les activités administratives sont multiples et leur efficacité est tributaire du degré de standardisation qui prévaut à l'intérieur du système (fréquence, format et contenu des rapports). La gestion du personnel est une activité administrative de routine. La gestion comptable est une activité interne à chaque BG, elle doit répondre à l'obligation de redevabilité dans l'utilisation des ressources publiques.
- **Dans une gestion décentralisée, le poids financier se déplacerait vers le bas de l'appareil administratif où l'interaction avec les écoles est intense.** Ce travail de terrain augmente le coût de près de 65% pour ce niveau.
 - Sur la base de ces choix méthodologiques, et en s'appuyant sur une analyse des prévisions budgétaires d'un échantillon de BGs en 2010 et 2018⁸⁹, cette étude propose la liste de dépenses suivante pour les BGs provinciaux et sous-provinciaux. Les prévisions budgétaires informent sur les quantités nécessaires pour chaque item :

⁸⁸ A l'exception du SECOPE et la SERNIE

⁸⁹ Base de données prévisions budgétaires BG 2009 et 2018. (Echantillon : **337 BG** 2009 - toutes les 11 ex-provinces - et **31 BG** choisis au hasard dans les S/D de Kipushi; Kolwezi; Kazumba Nord; Katanda; Gemena; Mbandaka ; Boende et Mbuji-Mayi).

Tableau 28: Liste des dépenses des BG provinciaux et sous-provinciaux

Coût administratif					
	Prov S/prov			Prov S/prov	
A. Fournitures de bureau	Qté	Qté	B. Internet et cartes prépayées	Qté	Qté
<i>Rame de papier</i>	40	30	<i>Cartes prépayées</i>	100	80
<i>Rame papier carbone</i>	15	10	<i>Abonnement internet (méga)</i>	100	80
<i>Rame papier pelure</i>	15	15			
<i>Boîte de stylos bleus</i>	15	10	C. Hygiène et propreté		
<i>Boîte de stylos rouges</i>	15	10	<i>Balai</i>	10	10
<i>Classeur</i>	40	15	<i>Raclette</i>	10	10
<i>Farde (chemise)</i>	200	150	<i>Torchon</i>	10	10
<i>Crayon</i>	15	15	<i>Rouleau papier hygiénique</i>	30	30
<i>Gomme</i>	15	15	<i>Savon (Monganga)</i>	20	10
<i>Latte</i>	5	5	<i>Seau en plastique</i>	2	2
<i>Enveloppe petit format (300 pcès)</i>	2	1	<i>Panier poubelle</i>	8	2
<i>Enveloppe grand format (150 pcès)</i>	4	1	<i>Créoline</i>	4	4
<i>Carnet de reçus</i>	15	10			
<i>Livre de caisse</i>	2	2	D. Courses locales		
<i>Ruban machine à écrire</i>	20	20	<i>Gestionnaire (carburant litres)</i>	500	400
<i>Tampon</i>	2	2	<i>Courses de service (litres)</i>	<i>forfait</i>	<i>forfait</i>
<i>Flacon encre tampon</i>	10	10			
<i>Correcteur blanc</i>	15	15	E. Groupe électrogène		
<i>Marqueur</i>	25	25	<i>Carburant (litres)</i>	400	400
<i>Cartouche imprimante</i>	18	12			
<i>Cartouche photocopieuse</i>	18	12	F. Petit matériel		
<i>Papier collant</i>	10	5	<i>Agrafeuse (petite)</i>	8	3
<i>Boîte d'agrafes (1000 x 10)</i>	1	1	<i>Agrafeuse (grande)</i>	1	1
<i>Boîte de punaises</i>	2	2	<i>Perforatrice</i>	8	3
<i>Boîte d'attaches</i>	10	6	<i>Calculatrice</i>	8	5

Source: Moyennes estimées par l'auteur basées sur l'analyse des prévisions budgétaires des BG (2008-2018).

- Le calcul des coûts unitaires de chaque item a été fait en triangulant les prix relevés sur les marchés locaux en 2010 et 2018 pour les coûts de fournitures de bureau⁹⁰, et les prévisions budgétaires d'un échantillon de BGs. Pour les dépenses de « petit matériel », un coût d'amortissement de 6 ans a été pris en compte. Les dépenses d'investissement sont calculées à part. Les calculs suivants ont été réalisés comme suit :

⁹⁰ Base de données 2010 Echantillon: 114 zones (55 urbaines et 59 rurales) choisies au hasard dans toutes les 11 ex-provinces et Base de données 2018 Echantillon: 11 zones (6 urbaines et 5 rurales) choisies au hasard dans 8 Sous-Divisions

Encadré 5 Calcul coûts BGs

Détails:

1. Calcul coût itinérance IT

100 écoles = 800 classes; 1 IT pour 150 classes = 5 IT

Frais d'itinérance/jour = USD15 (urbain) et USD20 (rural)

3 classes par jour = 50 jours

50 jours = USD750 (urbain) et USD1,000 (rural)

5 IT = USD3,750 (urbain) et USD5,000 (rural)

Carburant: somme forfaitaire de USD2,000 par BG

2. Calcul coût itinérance CE

100 écoles = 800 classes; 1 CE pour 250 classes = 3 CE

Frais d'itinérance/jour = USD15 (urbain) et USD20 (rural)

3 classes par jour = 85 jours

85 jours = USD1,275 (urbain) et USD1,700 (rural)

3 CE = USD3,825 (urbain) et USD5,100 (rural)

Carburant: somme forfaitaire de USD2,000 par BG

3. Calculs niveau sous-provincial

Internet et cartes prépayées: USD400 communications et USD400 internet

Courses locales milieu urbain (carburant): (i) gestionnaire 400 litres = USD600; (ii) courses de service: somme forfaitaire de USD300

Courses locales milieu rural (carburant): (i) gestionnaire 400 litres = USD600; (ii) courses de service: somme forfaitaire de USD300

Carburant groupe électrogène: 400 litres = USD600 (ou panneau solaire)

4. Calculs niveau provincial

Internet et cartes prépayées: USD500 communications et USD500 internet

Courses locales milieu urbain (carburant): (i) gestionnaire 600 litres = USD900; (ii) courses de service: somme forfaitaire de USD500

Courses locales milieu rural (carburant): (i) gestionnaire 400 litres = USD600; (ii) courses de service: somme forfaitaire de USD400

Carburant groupe électrogène: 400 litres = USD600 (ou panneau solaire)

Analyse des coûts de fonctionnement des BG en lien avec l'enseignement primaire

- **Sur la base de l'approche méthodologique ci-dessus, le coût unitaire de fonctionnement adéquat des BGs au niveau provincial ((PROVED, IPP, COPRO) est de USD8,000 /an.** Ce montant correspond au type d'activités administratives menées (pilotage du système, centralisation des rapports, etc.). Le travail de terrain (visites aux écoles) est entièrement du ressort du niveau sous-provincial dans cette approche. Plus de 60% du budget du PROVED, IPP ou COPRO est alloué à l'achat de fournitures de bureau.
- **Au niveau sous-provincial, (Inspool primaire, les COS/PRO et les CR), le coût est estimé à USD11,500 (urbain) et USD13,000 (rural) par an.** Le volet pédagogique (frais d'itinérance, carburant) occuperait 55% du montant total. Estimé à USD6,000, le budget du S/PROVED ne comprend pas d'activité pédagogique, celle-ci étant assurée par les Inspool⁹¹.
- Tous les BG ont un budget pour les courses locales, la communication et l'accès à l'Internet. L'énergie locale est fournie par un groupe électrogène ou une installation d'énergie solaire.

⁹¹ IL s'agit ici, comme pour toute l'étude, uniquement des enseignants du primaire.

Tableau 29: Coût unitaire annuel de fonctionnement BG provinciaux et sous-provinciaux (USD) – projections de l'auteur

PROVED, IPP & COPRO			S/PROVED		
Coût administratif	Urbain	Rural	Coût administratif	Urbain	Rural
<i>Fournitures de bureau</i>	4,646	5,018	<i>Fournitures de bureau</i>	3,217	3,411
<i>Internet et cartes prépayées</i>	1,000	1,000	<i>Internet et cartes prépayées</i>	1,000	1,000
<i>Hygiène et propreté</i>	98	136	<i>Hygiène et propreté</i>	81	116
<i>Courses locales</i>	1,400	1,000	<i>Courses locales</i>	900	900
<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600	<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600
<i>Petit matériel (°)</i>	125	143	<i>Petit matériel (°)</i>	65	79
Total	7,869	7,897			
<small>(°) Durée d'amortissement de 6 ans</small>					
			Coût 100 écoles	5,863	6,106
			Coût unitaire par école	59	61
Inspool primaire			COS/PRO & CR		
Coût administratif	Urbain	Rural	Coût administratif	Urbain	Rural
<i>Fournitures de bureau</i>	3,217	3,411	<i>Fournitures de bureau</i>	3,217	3,411
<i>Internet et cartes prépayées</i>	800	800	<i>Internet et cartes prépayées</i>	800	800
<i>Hygiène et propreté</i>	81	116	<i>Hygiène et propreté</i>	81	116
<i>Courses locales</i>	900	900	<i>Courses locales</i>	900	900
<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600	<i>Groupe électrogène/panneau solaire</i>	600	600
<i>Petit matériel (°)</i>	65	79	<i>Petit matériel (°)</i>	65	79
Coût pédagogique			Coût pédagogique		
<i>Coût itinérance (5 IT)</i>	5,750	7,000	<i>Coût itinérance (3 CE)</i>	5,825	7,100
Coût 100 écoles	11,413	12,906	Coût 100 écoles	11,488	13,006
Coût unitaire par école	114	129	Coût unitaire par école	115	130
<small>(°) Durée d'amortissement de 6 ans</small>			<small>Note: COS/PRO inclut CODI, CC, CODR, etc.</small>		

Source: Calculé par l'auteur

2.6 Coûts d'investissement pour les écoles et bureaux gestionnaires

Pour assurer leurs activités administratives et pédagogiques en conformité avec leurs cahiers des charges les Ecoles et bureaux gestionnaires ont besoin d'investissements. D'autres investissements plus ponctuels seraient nécessaires pour répondre aux besoins actuels d'amélioration de la qualité mais aussi d'accès. Ils devraient faire l'objet d'une planification budgétisée rigoureuse au niveau de chaque province sur base d'une carte scolaire clairement établie et validée par l'ensemble des partenaires éducatifs.

Considérations

- Ecoles et bureaux gestionnaires ont besoin d'investissements pour assurer leurs activités administratives et pédagogiques en conformité avec leurs cahiers des charges. L'investissement n'est pas une dépense récurrente (annuelle); sa durée d'amortissement (comptable) varie de 3 à 10 ans. Toutefois, sa durée de vie dépend de son usage et est souvent plus longue (comme c'est le cas pour le mobilier).

Méthodologie

- Les investissements ont été classés en quatre catégories qui ont des durées d'amortissement différentes, prises en compte dans les calculs : *le mobilier* (amortissement 10 ans), *le dispositif énergie* (amortissement 7 ans), *l'équipement informatique* (amortissement 3 ans) et *d'impression* (amortissement 6 ans) et *le matériel roulant* (amortissement 6 ans)⁹². La liste des investissements se présente comme suit :
 - *Le mobilier* à l'école comprend le bureau du directeur, la salle de classe et la salle des enseignants. Le mobilier classique d'un bureau sert de prototype pour les BG ;
 - *Le dispositif énergie* est soit le groupe électrogène, soit le panneau solaire ;
 - *L'équipement informatique* et *d'impression* inclut l'ordinateur (laptop), l'imprimante et la photocopieuse ;
 - *Le matériel roulant* se limite au vélo, à la moto et à la voiture. Vélos et motos viennent avec un kit de pièces de rechange ; la voiture avec un forfait pour l'entretien.
- La liste établie dans cette étude doit permettre d'assurer un seuil de fonctionnement minimum acceptable en accord avec les cahiers des charges des différents BGs. Elle tient compte des conditions locales (problèmes d'approvisionnement en énergie, distance entre écoles et BGs, etc.) et de la faisabilité des interventions. Les critères suivants sont appliqués :
 - Le mobilier est réduit au strict nécessaire pour une utilisation pertinente.
 - L'énergie est surtout utile aux BG et sert à la saisie, l'impression et la production de rapports. Elle est nécessaire pour l'utilisation du laptop, l'imprimante et la photocopieuse. Le panneau solaire serait préférable au groupe électrogène car moins coûteux, plus durable et plus écologique.
 - La machine à écrire mécanique reste utile quand l'énergie fait défaut.
 - Equiper les écoles avec des outils informatiques ou des sources d'énergie ne semble pas financièrement envisageable. Le recours à des alternatives est toujours possible (rapports et courrier manuscrits, maisons bureautiques).
 - Les écoles devraient disposer d'au moins un vélo. Cela faciliterait grandement les déplacements de leur personnel.
 - Au niveau sous-provincial, l'appui pédagogique est une activité importante. Les IT et les CE ont besoin de se déplacer vers les écoles. L'Inspool, COS/PRO et CR disposent de vélos et de motos ; le S/PROVED également mais en nombre plus réduit.
 - Au niveau provincial, chaque bureau possède un véhicule (pour les courses locales), des motos et des vélos pour les courses de service. Motos et vélos ont un kit pièces de rechange qui devrait prolonger leur durée de vie.
- Différentes bases de données ont été utilisées pour le calcul des coûts unitaires. Les données ont été triangulées et l'auteur a calculé des moyennes pour chaque item :
 - Coûts de fournitures de bureau. Prix relevés sur les marchés locaux en 2010 et 2018⁹³.
 - *Prévisions budgétaires des écoles (2018)*⁹⁴.
 - *Prévisions budgétaires d'un échantillon de BGs en 2009 et 2018.*⁹⁵

⁹² Les durées d'amortissement sont des moyennes utilisées dans la comptabilité.

⁹³ *Base de données 2010* Echantillon : **114 zones** (55 urbaines et 59 rurales) choisies au hasard dans toutes les 11 ex-provinces et *Base de données 2018* Echantillon: **11 zones** (6 urbaines et 5 rurales) choisies au hasard dans 8 Sous-Divisions

⁹⁴ *Base de données prévisions budgétaires écoles 2018.* (Echantillon : **400 écoles primaires**)

⁹⁵ *Base de données 2009 et 2018* -Echantillon : **337 BG** 2009 - toutes les 11 ex-provinces - et **31 BG** choisis au hasard dans les S/D de Kipushi; Kolwezi; Kazumba Nord; Katanda; Gemena; Mbandaka ; Boende et Mbuji-Mayi

Analyse des coûts liés aux investissements des écoles et BG

- Les coûts d'investissement ci-dessous sont considérés comme les coûts d'investissement de départ (totaux). En réalité, ces coûts bien qu'engagés une seule fois, sont amortis sur de nombreuses années.
- Le coût d'investissement pour le mobilier d'un bureau au sein d'un BG type oscille entre 345 USD (milieu rural) et 470USD (Lubumbashi).

Tableau 30: Coût investissement pour le mobilier d'un BG (investissement de base)

	RDC		KIN		Lub		
Coût mobilier bureau BG - Prototype (USD)							
	Qté	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total
Milieu urbain							
<i>Table en bois</i>	1	100	100	115	115	110	110
<i>Chaise en bois</i>	2	45	90	30	60	35	70
<i>Chaise en plastique</i>	2	10	20	10	20	10	20
<i>Etagère en bois</i>	2	80	160	125	250	135	270
		Total	370	Total	445	Total	470
Milieu rural							
<i>Table en bois</i>	1	90	90				
<i>Chaise en bois</i>	2	40	80				
<i>Chaise en plastique</i>	2	12	24				
<i>Etagère en bois</i>	2	70	140				
		Total	334				

Coût pour l'équipement d'1 bureau au sein d'un BG

Source: Calculé par l'auteur

- **Le coût calculé du mobilier d'une école de 8 classes (8 salles de classe, salle des enseignants et bureau de la direction) est d'environ USD12,000.** Ce montant est plus élevé à Lubumbashi (près de USD15,000). L'ameublement de 8 salles de classe coûte environ USD10,900 en milieu urbain et USD11,700 en milieu rural.

Tableau 31: Coût investissement pour le mobilier Ecole (investissement de base)

RDC			KIN		Lub		
Coût mobilier 8 salles de classe (USD)							
	Qté	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total
Milieu urbain							
<i>Banc-pupitre (*)</i>	200	45	9,000	40	8,000	50	10,000
<i>Tableau noir</i>	8	30	240	30	240	40	320
<i>Table en bois (°)</i>	8	85	680	85	680	100	800
<i>Chaise en bois (°)</i>	8	45	360	30	240	30	240
<i>Etagère en bois (°)</i>	8	80	640	150	1,200	150	1,200
		Total	10,920	Total	10,360	Total	12,560
Milieu rural							
<i>Banc-pupitre</i>	200	50	10,000				
<i>Tableau noir</i>	8	35	280				
<i>Table en bois</i>	8	75	600				
<i>Chaise en bois</i>	8	40	320				
<i>Etagère en bois</i>	8	70	560				
		Total	11,760				

(*) Pour 50 élèves; la moyenne par classe est estimée à 37 (°) Pour l'enseignant (MEPSP, Annuaire statistiques)

Coût mobilier direction (USD)							
	Qté	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total
Milieu urbain							
<i>Table en bois</i>	2	100	200	115	230	110	220
<i>Chaise en bois</i>	4	45	180	30	120	35	140
<i>Chaises en plastique</i>	10	10	100	10	100	10	100
<i>Etagère en bois</i>	3	80	240	125	375	135	405
<i>Bacs de rangement</i>	10	8	80	6	60	8	80
		Total	800	Total	655	Total	725
Milieu rural							
<i>Table en bois</i>	2	90	180				
<i>Chaise en bois</i>	4	40	160				
<i>Chaises en plastique</i>	10	12	120				
<i>Etagère en bois</i>	3	70	210				
<i>Bacs de rangement</i>	10	10	100				
		Total	770				

Coût mobilier salle des enseignants (USD)							
	Qté	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total	Coût unit	Coût total
Milieu urbain							
<i>Table en bois</i>	8	90	720	115	920	110	880
<i>Chaise en bois</i>	8	45	360	30	240	35	280
<i>Etagère en bois</i>	3	80	240	125	375	135	405
<i>Bacs de rangement</i>	10	8	80	6	60	8	80
		Total	1,400	Total	1,595	Total	1,645

Source: Calculé par l'auteur

- Les autres investissements (comprenant le matériel roulant, l'équipement informatique et le dispositif énergie) s'élèvent de USD6,000 à USD9,000 environ pour les bureaux gestionnaires au niveau sous-provincial. Pour l'école, ces catégories comprennent uniquement deux vélos (USD22). Pour les bureaux gestionnaires provinciaux, ce coût s'élève à près de USD30,000 principalement car une voiture est prise en compte dans les calculs.

Tableau 32: Autres investissements des écoles et BGs (matériel roulant, équipement informatique et dispositif énergie)

Autres investissements (USD)			
	Qté	Coût unit	Coût total
Ecole			
<i>Vélo</i>	2	110	220
S/PROVED			
<i>Moto</i>	1	3,000	3,000
<i>Vélo</i>	2	110	220
<i>Groupe électrogène</i>	1	800	800
<i>Laptop</i>	1	700	700
<i>Imprimante</i>	1	500	500
<i>Photocopieuse</i>	1	900	900
		Total	6,120
COS/PRO, CR, Inspool			
<i>Moto</i>	2	3,000	6,000
<i>Vélo</i>	4	110	440
<i>Groupe électrogène</i>	1	800	800
<i>Laptop</i>	1	700	700
<i>Imprimante</i>	1	500	500
<i>Photocopieuse</i>	1	900	900
		Total	9,340
PROVED, IPP, COPRO			
<i>Véhicule</i>	1	20,000	20,000
<i>Moto</i>	2	3,000	6,000
<i>Vélo</i>	3	110	330
<i>Groupe électrogène</i>	1	800	800
<i>Laptop</i>	1	700	700
<i>Imprimante</i>	1	500	500
<i>Photocopieuse</i>	1	900	900
		Total	29,230

Source: Calculé par l'auteur

- En prenant en compte les durées d'amortissement de chaque rubrique (mobilier, matériel roulant, dispositif énergie et équipement informatique), **les coûts d'investissements par an sont de l'ordre de USD1,250 à USD4,000 selon la catégorie de BG.**

Tableau 33 – Coûts d'investissement par an (USD)

Catégorie de BG	Coût investissement/An (amortissement)
Proved, IPP, COPRO (niveau provincial)	4000 USD
S/PROVED	1250 USD
COS/PRO, CR, INSPOOL (niveau sous provincial)	1600 USD

Source: Calculé par l'auteur

2.7 La construction et la réhabilitation

L'analyse des coûts du système éducatif congolais passe par la prise en compte des coûts liés à la construction et réhabilitation de structures adaptées. En l'absence de planification en la matière ni même de politique publique claire en matière de normes et standards, certaines options méthodologiques ont été prises pour contourner la difficulté.

Considérations et méthodologie

- Pour estimer les coûts de construction et de réhabilitation, il n'est pas possible de faire appel à une quelconque politique publique chiffrée. Cette étude a donc utilisé une moyenne des coûts de construction et réhabilitation des différents projets passés (PARSE, AFD, PIE, APEP, PROSEB, UNICEF, CARITAS, etc.).
- Il est impossible d'estimer le coût de la construction et de la réhabilitation d'une école en matériaux non-durables, faute de documents ou d'initiatives existants.
- Pour certains autres coûts unitaires, d'autres documents ont été consultés (voir pieds de page) car les références manquent au niveau national. Les coûts utilisés dans ce chapitre restent donc des estimations qui restent à vérifier.

Table 34: Coût de construction et de réhabilitation par projet (USD) (données projets non exhaustives)

Source	Coût salle de classe (USD)	Coût bancs par classe (USD)	Coût latrines (USD)	Point d'eau école (USD)	Réhabilitation d'une salle de classe (USD)	Bureau du directeur (USD)
Resen (2005)	9,867					
Politique nationale (2011)	10,000			1,000	5,000	
<i>PARSE</i>	10,390	1,575	23,159		9,900 (*)	10,390
<i>PAIDECO</i>	11,826					
<i>BCECO</i>						
<i>UNICEF</i>					9,200	
PIE (2012)	7,150			1,000		
PROSEB (2013)	9,000	2,500	6,000			
ICR PARSE (2019)						
<i>Fonds social (AFD)</i>	18,000 (**)					
<i>UNICEF</i>	13,050 (**)					
<i>CARITAS</i>	11,500 (**)					
<i>APEP (CTB/AFD)</i>	12,600 (°°)					
Moyenne	11,338					

(*) 75% du coût d'une classe neuve; (**) Equateur et Kasai-Occidental; (°°) Bas-Congo

Sources: World Bank (2005) *Education in the DRC. Priorities and options for Regeneration*; MEPS (2011). *Politique nationale sur les constructions scolaires*. MEPS (2012). *Plan Intérimaire de l'Education (2012-14)*; Banque Mondiale (2014) *Aide mémoire PARSE (Mission de clôture, Octobre 2014)* Banque Mondiale (2019) *Implementation Completion and Results Report PARSE*

Analyse des coûts liés à la construction et réhabilitation

- Le coût de construction en dur d'une école non équipée de 8 classes est d'environ **USD127,000**⁹⁶. Une école équipée coûte en moyenne USD140, 000⁹⁷. On peut supposer que ce coût varie entre le milieu rural et urbain, ou selon les provinces, mais sans pouvoir l'établir formellement.

Tableau 35: Coût de construction d'une école non équipée et équipée (USD)

Coût construction (USD)			Coût équipement (USD)		
	Coût unitaire	Coût total	Mobilier	Coût unitaire	Coût total
Salle de classe (8)	11,000	88,000	Mobilier classe enseignant (*)	235	1,880
Bureau direction (1)	11,000	11,000	Bancs-pupitre (°)	46	9,200
Salle enseignant (1)	11,000	11,000	Mobilier salle enseignant (+)	1545	1,545
Latrines (2 blocs) (*)	1,300	10,400	Tableaux (°°)	34	272
Point d'eau (1) (°)	6,500	6,500	Mobilier direction (**)	738	738
Total		126,900	Total		13,635

(*) Un bloc pour 4 salles de classe

(°) Estimation basée sur moyenne africaine

(Latrines et point d'eau, voir Theunynck S. (2009), World Bank)

(*) 1 table, chaise et étagère

(°) 25 par classe

(+) 8 tables, 8 chaises, 3 étagères et 4 bacs de rangement

(°°) 1 par classe

(**) 2 tables, 4 chaises, 10 chaises en plastiques, 3 étagères

et 10 bacs de rangement

Source: Enquêtes de terrain prix locaux

Source : auteur

- La réhabilitation coûte entre 50-75% du coût de construction d'une école neuve si celle-ci est construite en dur. Pour une école de 8 classes, le coût varie donc entre USD63,500 et USD95,250. A ce prix, cela veut dire que la réhabilitation représente d'énormes travaux.

2.8 Simulations financières du coût unitaire par école et par élève

Ce chapitre présente plusieurs simulations financières qui permettent de mieux comprendre les coûts du système éducatif. Les simulations reprennent les coûts calculés dans les chapitres précédents.

- Ce tableau montre que le coût annuel pour la bonne marche d'une école devrait se situer entre **USD2,900 (en milieu urbain) et USD3,500 (en milieu rural), une fois ajoutés au coût de fonctionnement les nécessaires coûts d'investissement et leur amortissement.** Ce montant est bien au-dessus des frais de fonctionnement alloués par l'Etat.

⁹⁶ Approche classique, sans apport de la communauté locale.

⁹⁷ Pour le nombre de blocs de latrines par classe et le coût d'un point d'eau, voir Theunynck, S.(2009) School construction strategies for Universal primary Education in Africa. Should communities be empowered to build their schools? World Bank, Washington D.C. (p. 51-54).

Tableau 36: Coût d'une école (coût de fonctionnement et coût d'investissement ramené au coût annuel selon la durée d'amortissement)

Rubriques	RDC (urbain)	RDC (Rural)	Kinshasa	Lubumbashi
Coût de fonctionnement d'une école	\$1,600	\$2,000	\$1,500	\$1,400
Investissement (ramené au coût par an)				
Mobilier 8 salles de classe (amortissement 10 ans)	\$1,092	\$1,176	\$1,036	\$1,256
Mobilier Direction (amortissement 10 ans)	\$80	\$77	\$66	\$73
Mobilier salle des enseignants (amortissement 10 ans)	\$140	\$165	\$140	\$140
Vélo (amortissement 10 ans)	\$22	\$22	\$22	\$22
Kit vélo (prolonge la durée de vie du vélo de 4 ans)	\$34	\$34	\$34	\$34
Total (par an)	\$2,968	\$3,474	\$2,798	\$2,925

Source: Calculé par l'auteur

- Le tableau suivant vise à calculer le coût unitaire par élève et le coût total du système éducatif, sur la base de plusieurs simulations. Il prend en compte :
 - Les coûts de fonctionnement et d'investissement annuels des écoles et BGs, calculés dans les chapitres précédents.
 - Le nombre d'écoles et de BGs mécanisés et non-mécanisés, selon les données disponibles.
 - Les projections du nombre d'élèves et d'enseignants, qui sont des estimations et des extrapolations calculées à partir des Annuaire statistiques 2014-15 (les annuaires statistiques ne sont plus développés depuis). Ces tableaux sont présentés en annexe
 - La rémunération de l'ensemble du personnel de l'éducation, suivant la projection développée au chapitre 3.3, et qui représente donc la rémunération adéquate pour ce personnel dans le cas d'un salaire total payé par l'Etat.
 - La simulation prend en compte seulement 70% de chaque coût de fonctionnement et d'investissement pour les BGs, étant entendu que les 30% restants couvrent l'enseignement secondaire. Dans la pratique cependant, la gestion est indivisible. Les BG utilisent en effet les mêmes ressources matérielles, humaines et financières pour administrer leurs écoles. Mais en moyenne, les BG gèrent 70% d'écoles primaires et 30% d'écoles secondaires (2014-15)⁹⁸ ce qui sert de base pour ce calcul.
 - Le nombre de directeurs d'école est basé sur 1 directeur par école ; le nombre d'administratifs vient de la paie désagrégée 2018 SECOPE ; les gardiens de nuit sont prévus uniquement pour les écoles urbaines.
 - La restructuration des BGs proposée dans le 3^{ème} scénario est ici entendue comme un retour au nombre de BGs et au nombre de personnel payé dans les BGs au niveau de 2012.
- Le tableau présente trois scénarios :
 1. La configuration institutionnelle de 2012-13 (avec les postulats ci-dessus)
 2. La configuration institutionnelle de 2018-19 (entre 2012-13 et 2018-19 les BG se sont multipliés et leurs effectifs ont augmenté de 25,693 à 87,500)

⁹⁸ Source: MEPSP, Annuaire Statistiques 2014-15.

3. La configuration institutionnelle de 2018-19 avec restructuration des BG (ramenés au nombre de BGs de 2012) et le coût du TENAFEP réduit de USD9 à USD3. Cette option vise à mettre en lumière les économies qui pourraient être réalisées.
- La simulation montre que le coût unitaire par élève (au primaire) est estimé à USD100 (2012-13) ; USD128 (2018-19) et USD110 (2018-19 revisité). Le coût unitaire par élève augmente de près de 30% en 2018-19 mais seulement de 10% dans l'hypothèse où la situation des BG reviendrait à la situation de 2012. Bien entendu, une augmentation des élèves diminuera le coût unitaire par élève si l'appareil administratif est rationalisé.

Tableau 37: Simulation financière du coût unitaire par élève et du coût annuel total du système éducatif

	Configuration institutionnelle 2012-13						Configuration institutionnelle 2018-19				Configuration institutionnelle revisitée (2018-19)			
	Coût unitaire annuel (*)		Nombre		Coût annuel total (USD)		Nombre		Coût annuel total (USD)		Nombre		Coût annuel total (USD)	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
1. Ecole														
<i>Fonctionnement</i>	1,600	2,000	6,764	31,492	10,822,400	62,984,000	9,010	41,945	14,416,000	83,890,000	9,010	41,945	14,416,000	83,890,000
<i>Investissement</i>	1,400	1,500	6,764	31,492	9,469,600	47,238,000	9,010	41,945	12,614,000	62,917,500	9,010	41,945	12,614,000	62,917,500
					20,292,000	110,222,000			27,030,000	146,807,500			27,030,000	146,807,500
2. BG provincial														
PROVED														
<i>Coût administratif</i>	8,000	8,000		30		240,000		49		392,000		11	niveau de 2012	88,000
<i>Investissement</i>	4,000	4,000		30		120,000		49		196,000		11	niveau de 2012	44,000
IPP														
<i>Coût administratif</i>	8,000	8,000		30		240,000		50		400,000		11	niveau de 2012	88,000
<i>Investissement</i>	3,900	3,900		30		117,000		50		195,000		11	niveau de 2012	42,900
SECOPE														
<i>Coût administratif</i>	8,000	8,000		11		240,000		47		376,000		0		-
<i>Investissement</i>	3,900	3,900		11		117,000		47		183,300		0		-
SERNIE														
<i>Coût administratif</i>	8,000	8,000		11		240,000		25		200,000		0		-
<i>Investissement</i>	3,900	3,900		11		117,000		25		97,500		0		-
COPRO														
<i>Coût administratif</i>	8,000	8,000		56		448,000		65		520,000		56		448,000
<i>Investissement</i>	3,900	3,900		56		218,400		65		253,500		56		218,400
3. BG sous-provincial														
S/PROVED														
<i>Coût administratif</i>	6,000	6,000		206		1,236,000		454		2,724,000		200	niveau de 2012	1,200,000
<i>Investissement</i>	1,250	1,250		206		567,500		454		567,500		200	niveau de 2012	250,000
SECOPE Antenne														
<i>Coût administratif</i>	6,000	6,000		350	est	2,100,000		640		3,840,000		0		-
<i>Investissement</i>	1,150	1,150		350	est	402,500		640		736,000		0		-
SERNIE Antenne														
<i>Coût administratif</i>	6,000	6,000		250	est	1,500,000		312		1,872,000		0		-
<i>Investissement</i>	1,150	1,150		250	est	287,500		312		358,800		0		-
Inspool primaire														
<i>Coût administratif</i>	5,700	6,000		208		1,185,600		383		2,183,100		200	niveau de 2012	1,140,000
<i>Coût pédagogique</i>	5,800	7,000		208		1,206,400		383		2,221,400		200	niveau de 2012	1,160,000
<i>Investissement</i>	1,650	1,650		208		343,200		383		631,950		200	niveau de 2012	330,000
COS/PRO et CR														
<i>Coût administratif</i>	5,700	6,000		341		1,943,700		575		3,277,500		340		1,938,000
<i>Coût pédagogique</i>	5,800	7,000		341		1,977,800		575		3,335,000		340		1,972,000
<i>Investissement</i>	1,700	1,700		341		579,700		575		977,500		340		578,000
4. Salaires														
<i>Enseignants</i>		3,000		264,984		794,952,000		416,766		1,250,298,000		416,766		1,250,298,000
<i>Directeurs d'école</i>		3,120		38,256		119,358,720		50,955		158,979,600		50,955		158,979,600
<i>Administratifs</i>		3,240		25,693		83,245,320		87,500		283,500,000		20,000	niveau de 2012	64,800,000
<i>Garçon de nuit école</i>		1,220	6,764			8,252,080	9,010			10,992,200	9,010			10,992,200
5. TENAFEP														
<i>Taux moyen 2012 (est.)</i>		5	est.	1,231,050	est.	6,155,250								
<i>Taux moyen 2019</i>		9.3					1,699,819	est.	15,808,319					
<i>Taux moyen revu</i>		3								1,699,819	est.			5,099,458
6. Manuels scolaires														
7. Construction et réhabilitation														
8. Formation														
9. Niveaux nationaux														
					Coût par élève		Coût par élève		Coût par élève		Coût par élève			
					Nombre d'élèves	11,191,364	Nombre d'élèves (est.)	14,193,453	Nombre d'élèves (est.)	15,047,899				
					Coût annuel total	1,157,594,670	Coût annuel total	1,918,953,669	Coût annuel total	1,673,504,058				
					Coût unitaire par élève	103	Coût unitaire par élève	135	Coût unitaire par élève	111				
					Coût annuel total (70%)	1,120,462,469	Coût annuel total (70%)	1,810,433,935	Coût annuel total (70%)	1,651,214,868				
					Coût unitaire par élève	100	Coût unitaire par élève	128	Coût unitaire par élève	110				

(*) Sur base des coûts développés dans l'étude

Ecole type = école de 8 classes
 Salaire enseignant: USD250/mois ou USD3,000 par an
 Salaire directeur: USD260/mois ou USD3,120 par an
 Salaire administratif: USD270/mois ou USD3,240 par an
 Salaire gardien de nuit: USD100/mois ou USD1,200 par an
 (+ kit sentinelle de USD20)

des économies sont possibles
 coûts incertains car absence de politique nationale

Structure du coût:

	2018-19	2018-19 revisitée
Ecole:	9.1%	10.4%
BG:	1.3%	0.6%
Salaires:	88.8%	88.7%
TENAFEP	0.8%	0.3%

Source:

3 Recommandations

Le défi majeur du système éducatif congolais est d'ordre institutionnel. Le modèle déconcentré de gestion, l'absence de rôles pertinents, la pléthore des effectifs, le millefeuille administratif et l'absence de politiques nationales cohérentes et opérationnelles sont les principales raisons de son manque d'efficacité.

L'éducation étant un service public, son efficacité et sa qualité relèvent de la responsabilité première de l'Etat. La part du budget de l'Etat allouée à l'éducation, l'exécution et la qualité de la dépense, sa conformité à une politique éducative cohérente, les arbitrages budgétaires et la pertinence des choix, une architecture institutionnelle au service du bénéficiaire et non l'inverse, sont autant d'éléments qui témoigneraient d'un service public porté sur l'intérêt général.

Dans un contexte de ressources limitées et d'un modèle institutionnel à réformer, le choix et le rôle des partenaires devraient s'inscrire dans une démarche d'utilisation stratégique des ressources humaines et financières disponibles. Ceci requiert au minimum la mise en place d'une politique éducative qui répond aux défis structurels et prioritaires du secteur, compris et partagés par tous, et qui serait le résultat d'une analyse systémique du système éducatif.

Le coût de l'éducation est tributaire du système institutionnel et financier mis en place. En l'absence d'une politique éducative cohérente, les coûts unitaires sont sous-estimés ou surestimés. Un système dysfonctionnel génère des statistiques disproportionnées qui, à leur tour, produisent un coût erroné. Il en ressort qu'un calcul adéquat et crédible du coût passe inévitablement par une identification des dysfonctionnements constatés afin de pouvoir en tenir compte et éviter au maximum les biais qui leur sont liés. De ce fait, et c'est ce que fait ce rapport il propose des axes de réforme pour corriger ces biais et permettre non seulement une transparence dans le calcul des coûts mais surtout une plus grande efficacité et efficience du système. Dans ce chapitre sont donc présentés les différents axes de réforme qui ressortent de l'analyse des coûts du système existant.

Les étapes suivantes apparaissent comme étant essentielles à la réforme institutionnelle.

3.1 Une rationalisation du système éducatif selon le principe de la décentralisation

3.1.1 Une véritable décentralisation de l'appareil administratif

- **Le passage vers un modèle de gestion décentralisée est une condition première au changement.** Le modèle décentralisé repose sur le transfert des compétences aux niveaux décentralisés (écoles et BG sous-provinciaux) et le processus de leur autonomisation. A cet effet, il reformule rôles et responsabilités pour les adapter au nouveau mode opératoire.
- **Par ailleurs, le modèle décentralisé installerait à l'intérieur de l'appareil administratif un climat de collaboration et de partenariat en lieu et place d'une relation supérieur-subordonné.** Le système devrait fixer des normes pertinentes en conformité avec la nouvelle philosophie et mettre fin à la pléthore des effectifs et au millefeuille administratif.
- **Les organigrammes, les postes autorisés, le nombre de bureaux, etc. doivent répondre à des besoins identifiés et s'inscrire dans une approche qui vise l'efficacité.** Une restructuration du système permettrait d'économiser sur plusieurs postes, dont le personnel et budget de fonctionnement de certains BGs.

- **La réorganisation de l'appareil administratif nécessite également de la part de l'Etat une concertation profonde avec le réseau conventionné** qui gère à lui seul 80% des écoles primaires publiques (nécessité d'une revue de la *Convention* 1977).

3.1.2 La rationalisation des bureaux gestionnaires

- **Les BGs se sont multipliés les dernières années, tout comme leur personnel, sans lien réel avec les besoins.** A titre d'exemple, l'apparition des antennes SECOPE (1 en 1989; 420 en 2017; 640 en 2019) et SERNIE (0 en 1989; 272 en 2017; 312 en 2019) représente un coût financier non négligeable dont le rapport coût-efficacité reste à démontrer¹.
- **La simplification de l'appareil administratif devrait concerner en premier lieu les multiples services et bureaux organisés par l'Etat.** La réforme vers un système plus performant requiert un débat de fond et un travail technique pour simplifier et rationaliser le modèle administratif en place. Le regroupement des services, l'élimination des doublons, la réaffectation des compétences, la pertinence des activités, etc. sont des passages obligés vers la rationalisation de l'administration.
- **Laborieuse et matière complexe, cette démarche demeure néanmoins fondamentale** pour évoluer vers une administration plus efficace et arrêter le gaspillage de ressources, de temps et d'énergie.

3.1.3 Clarification des rôles et responsabilités des bureaux gestionnaires

- **A l'image de l'école, le financement des BG par l'Etat introduit le principe de la redevabilité dans la gestion des fonds.** Même à échelle modeste, l'utilisation de fonds publics requiert transparence de la part du bénéficiaire². Elle permet d'introduire des règles de gestion responsable et, par la suite, leur élargissement à la gestion transparente des frais scolaires.
- **Les travaux préparatifs au projet PME/PROSEB ont donné lieu à l'élaboration d'un manuel de procédures de gestion des fonds** (2014), révisé par le projet ACCELERE !2 (2017)³. Encore peu appliqués, les manuels amorcent néanmoins un travail pionnier de revue des cahiers des charges des BG selon le modèle de gestion décentralisée (priorisation des activités et résultats, la mise en œuvre décentralisée, la qualité de la dépense, une administration au service des écoles et non l'inverse, la finalité d'amélioration des enseignements et des apprentissages, etc.)
- **Malgré des avancées timides (et théoriques), le consensus établi autour de la réforme structurelle des BG constitue un atout majeur.** Une série de documents normatifs témoigne d'une percée certaine (ACCELERE !2)⁴. Encore en chantier, ils reprennent et consolident des travaux antérieurs (PARSE, PME/PROSEB). Cette volonté devrait permettre d'avancer sur terrain balisé et de progresser vers un modèle de service public décentralisé.
- Appliquée aux bureaux gestionnaires, une gestion décentralisée pourrait donner le modèle suivant :

¹ Données SECOPE.

² Sous PROSEB, seuls les BG sous-provinciaux (appelés *BG de proximité*) ont bénéficié des fonds additionnels du projet, à savoir : S/PROVED : USD3925; COS/PRO : USD5075; CR : USD4500 et Inspool primaire : USD6825.

³ MEPSP/SG (2014). *Manuel de procédures: Gestion des fonds pour les frais de fonctionnement des « bureaux gestionnaires »* ; MEPSP/SG (2017). *Manuel de procédures de gestion des fonds au titre de frais de fonctionnement des bureaux gestionnaires*. Les manuels contiennent des directives pour la gestion des fonds, la gestion axée sur des résultats, les mécanismes de reporting, etc.

⁴ MEPSP/SG (2017): *Manuel de procédures de gestion des fonds au titre de frais de fonctionnement des bureaux gestionnaires; Plan stratégique et opérationnel de la DIFORE-BGS; Jobs descriptions; Cahier de charges*.

- **Un BG national administre des BG provinciaux ; un BG provincial administre des BG sous-provinciaux¹.** Seuls les BG sous-provinciaux (appelés *BG de proximité*) interagiraient directement avec les écoles, réduisant ainsi les frais de visites, déplacement, etc.².
- **Les BG nationaux et provinciaux auraient un rôle stratégique de pilotage du système.** A ce titre, ils coordonneraient 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 (communications, rapports, etc.).
- **Les BG sous-provinciaux appuieraient les écoles et interagiraient avec elles.** Cet apport serait avant tout pédagogique à travers des visites de classes effectuées par des inspecteurs itinérants (IT) et des conseillers d'enseignement (CE).
- **Les écoles auraient une autonomie d'action et de décision** à travers les AG des parents et recevraient un appui administratif et pédagogique des BG de proximité.
- **Tous les niveaux du système adopteraient un modèle de partenariat en lieu et place des rapports hiérarchiques supérieur-subalterne.** Les cahiers des charges seraient pertinents et coût-efficaces. Ils seraient conçus dans la philosophie de la gestion décentralisée et au seul service de la qualité des enseignements et apprentissages.

3.1.4 Une plus grande autonomie pour l'école

- **Une plus grande autonomie de l'école impliquerait une meilleure compréhension des enjeux budgétaires au niveau de l'école,** et permettrait notamment d'éviter que les gestionnaires ne se servent du budget de l'école comme un moyen de plus pour s'assurer de leur quotepart des frais scolaires³.
- **L'introduction d'un format budgétaire standardisé apparaît comme une étape essentielle dans l'institutionnalisation de l'efficacité budgétaire au niveau local⁴.** Sous forme de manuel budgétaire, il devrait inclure des consignes pour l'élaboration du plan d'amélioration de l'école et la tenue de l'AG des parents, voie obligée pour obtenir leur consentement sur la dépense prioritaire des ressources disponibles.

3.1.5 Vers une uniformisation de la politique budgétaire

- **La gestion efficace des ressources requiert une politique budgétaire fondée sur les normes de gestion des finances publiques.** Le développement d'un manuel budgétaire au contenu uniforme en est un outil majeur⁵. Tout en restant simple et facile à utiliser, il introduit les caractéristiques et conditions d'une gestion financière efficace et transparente. Celle-ci soutient le principe de l'utilisation des ressources (quelque soient leur provenance) pour des besoins préalablement identifiés et priorisés. Cette utilisation est planifiée dans le temps et permet de transformer une vision en plan d'action. Elle est le fruit d'une action concertée au niveau local et adhère au principe de l'utilisation redevable des ressources.
- **Le transfert de ressources publiques demande une gestion responsable et transparente.** Le MEPSP central fixe ce cadre (manuels de procédures, formats budgétaires uniformes, dépenses éligibles, etc.). L'existence de 'lignes budgétaires'

¹ BG national : Coordinations nationales (réseau conventionné) ; BG provinciaux : PROVED, IPP, SECOPE, SERNIE et COPRO.

² BG sous-provinciaux : S/PROVED, Inspool primaires et secondaires, Antennes SECOPE, SERNIE, COS/PRO (Coordinations urbaines, diocésaines, communautaires, de district) et Conseillerie résidente.

³ Par exemple, des budgets 'transit', c'est-à-dire où recettes et dépenses se limitent à la comptabilité des frais scolaires collectés par l'école avant d'être distribués aux *bureaux gestionnaires*.

⁴ Le modèle utilisé à l'école, s'appliquerait *mutatis mutandis* aux *bureaux gestionnaires*.

⁵ Le modèle utilisé à l'école, s'appliquerait *mutatis mutandis* aux *bureaux gestionnaires*.

dans le budget de l'Etat (écoles, BG) est un atout. La bancarisation et l'utilisation des comptes bancaires 'individualisés' peuvent contribuer à la responsabilisation de la gestion financière.

3.2 Une véritable mise en œuvre de la politique de gratuité.

- **Depuis 2007, l'arrêt des flux ascendants est la recommandation centrale pour endiguer le poids des frais scolaires¹.** Réitérée formellement dans la lettre d'endossement du SSEF (2016), la mesure limiterait la perception et l'utilisation des frais au niveau de l'école. Aucun frais ou pourcentage ne devrait remonter au niveau des BGs ou du Ministère central ; la totalité des frais perçus resterait à l'école, entièrement gérée par elle. La disparition de multiples couches (locales, provinciales et nationales) et d'une longue liste de bénéficiaires illicites, simplifierait grandement la complexité et l'opacité du système.

3.2.1 Une augmentation des frais de fonctionnement des écoles et des BGs de proximité basée sur plus de transparence

- **Des analyses ont montré que l'école est le niveau le plus transparent dans la gestion des frais scolaires².** L'augmentation des frais de fonctionnement fournis par l'Etat permettrait à l'école et au BG d'apporter une qualité de service bien meilleure.
- **Une augmentation des frais de fonctionnement devrait aller de pair avec une exigence de transparence et de redevabilité,** basée sur des modèles budgétaires et de rapportage pertinents et uniformes.

3.2.2 Une revalorisation du salaire des enseignants

- **Les iniquités salariales entre enseignants payés et non-payés, de milieu urbain ou rural, et selon les réseaux est source d'injustice et amène des performances inégales.** La régularisation (mécanisation) et l'harmonisation des salaires des enseignants en place (debout en classe) mettrait un terme aux iniquités existantes mais apparaît insuffisante et inefficace sans des mesures structurelles profondes en amont (carte scolaire, processus de création, extension et mécanisation des écoles, révision de la Convention, etc.).
- **Le salaire des enseignants à l'heure actuelle n'est pas suffisant et doit être complété par les parents :** Supprimer la prime de motivation fournie par les parents implique de trouver une solution de financement de cette prime de manière simultanée, pour éviter les grèves et à plus long terme, pour renforcer l'attractivité de la profession d'enseignant et garantir un service public de qualité.

3.3 Des choix de politique publique à faire

- **En l'absence de politiques nationales, il est hasardeux (voir impossible) d'estimer le coût unitaire de certaines catégories de coûts** (manuels scolaires, coûts de formation, construction et réhabilitation).
- **Au-delà des stratégies 'de bonnes intentions' (PIE, SSEF), il est nécessaire que le MEPSD développe des véritables politiques nationales, inscrites dans le budget de l'Etat** (idéalement, sous forme de budget-programme et de dépenses contraignantes). Les politiques nationales doivent être le fruit de larges concertations. Elles doivent être basées sur des coûts réalistes venus du terrain. Une politique nationale est ancrée dans des spécificités locales et prend garde de ne pas simplement transposer des approches développées ailleurs.

¹ Verhaghe, J. (2007) *School fee policy and practice in the DRC*.

² Existence de fiches de paie signées par les enseignants, P.V. des AG des parents d'élèves, etc. (Verhaghe, J. *The DRC school fee landscape* ; Verhaghe, J. *Rethinking the partnership model*)

3.3.1 Le maintien ou l'abolition de l'uniforme

- **L'uniforme représente un coût important pour les ménages.** Si par le passé, l'uniforme a pu être fourni gratuitement dans certains cas, dans un souci d'effacer les différences de classe sociale entre les élèves, il représente désormais une contrainte financière forte pour les parents et est source d'abus (uniformes vendus par l'école à un prix supérieur au prix du marché, expulsion si l'enfant n'a pas d'uniforme, etc.).
- **La question de son maintien se pose, et doit faire l'objet de discussion au niveau étatique.** Certains pays, dont le Sierra Leone, ont récemment fait le choix de supprimer l'uniforme pour réduire la charge financière des parents.

3.3.2 Formation initiale et continue des enseignants

- **Il n'y a pas de politique publique claire sur la formation des enseignants.** La *formation initiale* assurée par les humanités pédagogiques (HP) requiert un plan de réforme d'envergure qui dépasse largement le cantonnement des phases « pilotes ».
- **L'idée ancienne de grands centres de formation stratégiquement implantés à travers le pays pourrait être une piste efficace à court et long terme.** Ce plan Marshall de la formation continue proposerait aux inspecteurs, directeurs d'école et enseignants une formation (stage accéléré) de deux mois dans des centres adaptés, calqués sur le modèle de l'IFCEPS à Kisangani (Tshopo). Le dispositif offrirait un logement aux stagiaires, assurerait des cours théoriques et pratiques et permettrait d'interagir avec des écoles primaires d'application. Les cours pourraient être dispensés par des experts internationaux à la place d'inspecteurs nationaux pour ne pas reproduire les failles du système en place.
- **Le chantier pharaonique de la formation est à l'image du degré de dégradation des enseignements et apprentissages. Seule l'approche systémique dotée de financements conséquents peut y remédier.** Son coût présumé élevé pourrait cependant apporter un meilleur rapport qualité-prix que des projets qui ont chacun leur logique et fonctionnent sans véritable leadership de l'État.

3.3.3 Les défis du manuel scolaire

- **La mise en place d'une politique nationale du livre scolaire tarde à venir.** Le PIE (2012) avait programmé un état des lieux sur la production et la distribution du manuel scolaire pour développer des stratégies locales pouvant améliorer son accessibilité en termes de coût et de volume¹. Beaucoup reste à faire : un dispositif de suivi annuel et de planification des besoins, des actions systémiques pour réduire les coûts, une philosophie différente qui privilégie l'efficacité et la pérennité (priorité au contenu au lieu du contenant, soutenir la production locale pour inonder le marché avec des livres à bas prix, subventionner les écoles pour leur approvisionnement, etc.)
- Toute politique de livre scolaire devrait avoir comme souci majeur la réduction de son coût et sa meilleure disponibilité sur le marché local. Une uniformisation des pratiques est nécessaire et devrait faire partie de la vision du Ministère.

3.3.4 La construction et la réhabilitation d'écoles

- Le défi important des écoles à construire ou à rénover, pour faire face à l'expansion du système éducatif, requiert une vision apolitique, adaptée aux conditions locales et à l'urgence des besoins. Une politique nationale de construction scolaire pourrait définir les normes pour ce type d'école rurale, (prototype) construite à l'image du milieu, avec des matériaux locaux et des techniques de construction locales améliorées.
- **Il ne semble pas réaliste de vouloir construire uniquement des écoles en dur dans un contexte tel que celui de la RDC.** Il est plus raisonnable d'utiliser des matériaux

¹ PIE (2012), p. 63-4.

semi-durables issus des environnements locaux, qui s'adapteront mieux aux contraintes locales. La RDC pourrait pour cela prendre exemple sur plusieurs pays de la région qui ont établi une politique publique de construction en matériaux locaux, à moindre coût.

A. Annexes

A.1 Liste de documents et bases de données utilisées pour le calcul des coûts unitaires des fournitures scolaires, les frais scolaires, l'école, le BG et la rémunération.

4. Liste et coût des fournitures scolaires

- *Le programme de l'école primaire.* Le nombre de matières à enseigner est un indicateur pour le nombre de cahiers à acheter par l'élève et par degré.
- *Les billets de vacances* remis à l'élève par l'école. Ils contiennent la liste des cahiers et fournitures scolaires à acheter. Là où la liste n'était pas disponible elle a été remplacée par une déclaration écrite du directeur de l'école (Echantillon : **400 écoles primaires**: Equateur, S/D Mbandaka 2 - 52 écoles; Sud- Ubangi, S/D Gemena 2 - 109 écoles; Haut-Katanga, S/D Kipushi - 38 écoles; Lualaba, S/D Kolwezi 1 et 2 - 50 écoles; Kasai-Central, S/D Kazumba Nord - 66 écoles; Kasai-Oriental, S/D Mbuji-Mayi 2 - 33 écoles et Kasai-Oriental, S/D Katanda 1 - 30 écoles; Kinshasa - 22 écoles)
- Comparaison avec des normes internationales (UNICEF School-in-a box, 2013).
- *Base de données 2010.* Coûts de 22 fournitures scolaires (y compris l'uniforme). Prix relevés sur les marchés locaux en 2010. (Echantillon: **114 zones** (55 urbaines et 59 rurales) choisies au hasard dans toutes les 11 ex-provinces)
- *Base de données 2018.* Coûts de 22 fournitures scolaires (y compris l'uniforme). Prix relevés sur les marchés locaux en 2018. (Echantillon: **11 zones** (6 urbaines et 5 rurales) choisies au hasard dans 8 Sous-Divisions)
- *Base de données uniforme 2018.* Collecte de données additionnelle dans les ex-provinces de Bas-Congo, Bandundu, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema et Province orientale (Echantillon : **22 zones** (9 urbaines et 13 rurales) choisies au hasard)
- *Base de données prévisions budgétaires écoles 2018.* Permet de contre-vérifier l'information des autres bases de données (Echantillon : **400 écoles primaires** - voir ci-dessus).
- L'estimation du coût des fournitures scolaires (*objets classiques*) s'appuie sur des données et documents collectés sur le terrain (notamment, le programme de l'école primaire transposé en grille horaire (qui détermine le nombre et type de cahiers requis), les *billets de vacances*¹¹¹ et le prix de la *trousse*¹¹² de l'élève sur les marchés locaux). L'uniforme (garçon et fille) est obligatoire et imposée par l'Etat; son prix varie d'un milieu à l'autre (achat de tissu, dépenses pour le tailleur et/ou le prix en boutique).

5. Frais scolaires

¹¹¹ Les *billets de vacances* remis aux élèves dans certaines écoles contiennent les listes de fournitures scolaires qu'ils doivent acheter au début de l'année scolaire. Ces listes diffèrent d'un degré à l'autre.

¹¹² Mot utilisé dans certaines provinces pour les objets classiques que l'élève doit se procurer.

- *Base de données 2015-16* (voir Verhaghe, J. *The DRC school fee landscape* - Etude sur les frais scolaires 2015-16)
- *Base de données 2018*. Niveau de la prime de motivation dans 8 S/Divisions et **285 écoles primaires** (Echantillon : S/D Kipushi 26 écoles ; S/D Kolwezi 28 écoles ; S/D Kazumba Nord 60 écoles ; S/D Katanda 33 écoles ; S/D Gemena 94 écoles ; S/D Mbandaka 25 écoles ; S/D Boende 3 écoles ; S/D Mbuji-Mayi 14 écoles). Ceci permet d'en estimer son évolution depuis 2015-16 (voir rémunération).
- Arrêtés du gouverneur sur les frais scolaires 2016-17 et 2017-18. Collecte des arrêtés dans les 26 provinces (voir tableau 11)
- *Taux du TENAFEP 2017 et 2018*. Collecte du taux dans les 26 provinces (voir tableau 11).

6. Budget de l'école et du bureau gestionnaire (y compris l'investissement)

- *Base de données 2010*. Coûts de fournitures de bureau. Prix relevés sur les marchés locaux en 2010. (Echantillon: **114 zones** (55 urbaines et 59 rurales) choisies au hasard dans toutes les 11 ex-provinces)
- *Base de données 2018*. Coûts de fournitures de bureau. Prix relevés sur les marchés locaux en 2018. (Echantillon: **11 zones** (6 urbaines et 5 rurales) choisies au hasard dans 8 Sous-Divisions)
- *Base de données prévisions budgétaires écoles 2018*. (Echantillon : **400 écoles primaires** - voir ci-dessus).
- *Base de données prévisions budgétaires BG 2009 et 2018*. (Echantillon : **337 BG** 2009 - toutes les 11 ex-provinces - et **31 BG** choisis au hasard dans les S/D de Kipushi; Kolwezi; Kazumba Nord; Katanda; Gemena; Mbandaka ; Boende et Mbuji-Mayi).
- Les instructions officielles sur la tenue de documents administratifs et pédagogiques (directeur d'école et enseignant)

7. La rémunération

- *Base de données 2015-16* (voir Verhaghe, J. *The DRC school fee landscape* - Etude sur les frais scolaires 2015-16)
- *Base de données 2018*. Niveau de la prime de motivation dans 8 S/Divisions et **285 écoles primaires** (Echantillon : S/D Kipushi 26 écoles ; S/D Kolwezi 28 écoles ; S/D Kazumba Nord 60 écoles ; S/D Katanda 33 écoles ; S/D Gemena 94 écoles ; S/D Mbandaka 25 écoles ; S/D Boende 3 écoles ; S/D Mbuji-Mayi 14 écoles). Ceci permet d'en estimer son évolution depuis 2015-16.

8. Les coûts aux contours incertains

L'origine des coûts unitaires est mentionnée dans les tableaux synthèses dans le rapport. Pour le *manuel scolaire* : Tableaux 27-28 ; pour la *construction et la réhabilitation* : Tableau 30.

9. Projections

Les projections des élèves et des enseignants sont des estimations et des extrapolations calculées à partir des *Annuaire statistiques* 2014-15. **(T34 et 35)**

A.2 Tableaux complémentaires

A.2.1 Nombre d'élèves (2014-19)

Tableau 38: nombre d'élèves (projections)

Réseau	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
ENC	2,430,756	2,577,088	2,732,228	2,896,708	3,071,090
ECC	4,081,242	4,140,420	4,200,456	4,261,363	4,517,897
ECP	4,495,297	4,748,832	5,016,666	5,299,606	5,618,642
ECK	637,942	680,812	726,562	775,387	822,066
ECI	245,621	281,359	322,297	369,191	391,416
ECS	73,617	76,746	80,007	83,408	88,429
ECF	26,806	28,141	29,542	31,014	32,881
Autres (*)	339,377	385,177	430,977	476,777	505,479
Totaux	12,330,658	12,918,573	13,538,736	14,193,453	15,047,899

(*) *Accroissement annuel estimé à 45,800 élèves*

Source:

A.2.2 Nombre d'enseignants (2007-2019)

Tableau 39 : Projections du nombre d'enseignants

Projections

Primaire

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
<i>Kinshasa</i>	11,322	11,536	12,308	12,446	12,929	12,981	17,679	17,097
<i>Kongo-Central</i>	14,002	13,783	14,131	14,837	16,638	17,415	17,582	17,914
<i>Bandundu</i>	40,102	41,073	44,119	43,076	54,035	57,326	63,702	67,575
<i>Equateur</i>	28,523	30,449	31,210	35,084	35,952	37,138	39,260	45,945
<i>Orientale</i>	28,037	31,265	32,581	33,815	34,009	35,518	39,383	41,486
<i>Nord-Kivu</i>	20,608	21,116	22,213	18,833	21,912	23,253	26,130	27,043
<i>Sud-Kivu</i>	17,052	17,429	18,447	19,261	20,222	20,825	23,926	25,124
<i>Maniema</i>	6,856	7,904	8,414	7,869	9,597	10,028	12,701	13,350
<i>Kasaï-Oriental</i>	18,942	19,138	20,337	21,551	27,055	24,446	27,652	28,765
<i>Kasaï-Occidentale</i>	17,859	21,577	22,427	25,292	26,251	26,032	30,770	32,828
<i>Katanga</i>	26,268	28,318	28,828	29,633	34,109	38,255	38,238	43,508
RDC	229,571	243,588	255,015	261,697	292,709	303,217	337,023	360,635

<i>Acroissement annuel (%)</i>	6%	5%	3%	12%	4%	11%	7%	
<i>Acroissement annuel moyen (%)</i>								6.72%

<i>Acroissement</i>	24,221	25,847	27,583	29,436
---------------------	--------	--------	--------	--------

2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
384,856	410,703	438,286	467,721

<i>SECOPE paie désagrégée Octobre 2018</i>	
<i>Enseignants payés</i>	236,628
<i>Enseignants NP</i>	37,190
<i>Total enseignants recensés</i>	273,818
<i>Total enseignants estimés</i>	467,721
<i>Total enseignants NP</i>	231,093 49%

Secondaire

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
<i>Kinshasa</i>	12,911	13,086	13,798	14,756	14,870	14,377	15,055	15,782
<i>Kongo-Central</i>	11,616	11,687	12,147	12,827	14,723	15,815	16,451	15,907
<i>Bandundu</i>	45,282	45,560	45,359	52,862	59,236	70,118	73,148	78,722
<i>Equateur</i>	18,427	21,922	20,703	24,400	24,707	26,472	26,141	32,988
<i>Orientale</i>	12,614	16,242	16,688	20,250	16,045	17,372	18,544	19,353
<i>Nord-Kivu</i>	11,989	12,684	13,909	14,875	15,529	16,130	16,953	17,735
<i>Sud-Kivu</i>	9,049	11,857	10,821	13,059	12,358	12,871	14,405	14,502
<i>Maniema</i>	4,180	5,929	6,244	10,170	8,793	9,349	9,946	10,835
<i>Kasaï-Oriental</i>	11,117	14,127	13,904	14,536	15,302	15,431	15,764	16,850
<i>Kasaï-Occidentale</i>	10,807	14,653	16,090	18,285	18,616	21,669	24,331	25,177
<i>Katanga</i>	13,271	16,794	16,363	16,423	19,420	22,124	22,190	22,190
RDC	161,263	184,541	186,026	212,443	219,599	241,728	252,928	270,041

<i>Acroissement annuel (%)</i>	14%	1%	14%	3%	10%	5%	7%	
<i>Acroissement annuel moyen (%)</i>								7.75%

<i>Acroissement</i>	20,942	22,566	24,316	26,201
---------------------	--------	--------	--------	--------

2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
290,983	313,548	337,864	364,065

<i>SECOPE paie désagrégée Octobre 2018</i>	
<i>Enseignants payés</i>	127,828
<i>Enseignants NP</i>	80,076
<i>Total enseignants recensés</i>	207,904
<i>Total enseignants estimés</i>	364,065
<i>Total enseignants NP</i>	236,237 65%

Source:

A.2.3 Effectifs autorisés dans les structures organiques des BG (1985-2018)

Tableau 40: Effectifs autorisés dans les structures organiques des BG (1985-2018)

Type de BG	1985	2004	2008	2012	2013	2016	2016	2017	2017	2018
CONAT	30				30					
COPRO	12				26					
COS/PRO	14			20	20					
CR	5			6	6					
CRP	6				8					
PROVED		60			66				74	82
S/PROVED				26	28			36	42	49
IPP					81					96
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:

A.2.4 Effectifs payés dans les BG – 2004 à 2018

Tableau 41: Effectifs payés dans les BG (2004-18)

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

Sources: Arrêtés ministériels (1985-2018)

1985: AM N° DEPS/CCE/001/0186/85 du 9/12/1985

2004: AM N° MINEPSP/CABMIN/3128/2004 du 30/8/2004; AM N° MINEPSP/CABMIN/0315/2004 du 10/10/2004 (SERNIE-ILPS)

2008: AM N° MINEPSP/CABMIN/0314/2008 (SERNIE nat)

2012: AM N° MINEPSP/CABMIN/0529/2012 du 25/8/2012 (COSPRO, CR); AM N° MINEPSP/CABMIN/0527/2012 du 25/8/2012 (S/PROV, Inspool)

2013: AM N° MINEPSP/CABMIN/0403/2013 du 9/9/2013 (COSPRO, CR); AM N° MINEPSP/CABMIN/0392/2013 du 4/9/2013 (CONAT, COPRO); AM N° MINEPSP/CABMIN/0396/2013 (S/PROVED, Inspool)

2016: AM N° MINEPSP/CABMIN/0128/2016 du 11/7/2016 (SECOPE prov); AM N° MINEPSP/CABMIN/0129/2016 du 11/7/2016 (SECOPE ant); Cadre et structures organiques MEPS du 7/4/2016 (SECOPE nat)

2017: AM N° MINEPSP/CABMIN/0181/2017 du 5/04/2017 (S/PROVED, Inspool); AM N° MINEPSP/CABMIN/0279/2017 du 17/04/2017 (PROVED); AM N° MINEPSP/CABMIN/0280/2017 du 17/4/2017 (S/PROVED, Inspool)

2018: AM N° MINEPSP/CABMIN/1002/2018 du 29/3/2018 (PROVED, IPP); AM N° MINEPSP/CABMIN/1003/2018 du 29/3/2018 (S/PROVED, Inspool);

AM N° MINEPSP/CABMIN/1268/2018 du 25/04/2018 (SECOPE prov); AM N° MINEPSP/CABMIN/1267/2018 du 25/04/2018 (SECOPE ant)

A.2.5 Personnel non payé dans les BGs (%), 2012

Tableau 42: Personnel non payé dans les BGs (%) en 2012

	SECOPE		PROV EDUC		Inspection		Coordination		Moyennes	
	Dir Prov	Ant	PROV	S/PROV	IPP	Insp prim	COPRO	COS/PRO	PROV	S/PROV
KIN	11.6	18.8	2.4	24.1	0.9	12.0	13.1	8.7	7.0	15.9
BC	12.3	13.7	3.2	8.5	5.8	1.6	11.1	3.2	8.1	6.8
BDD	13.6	30.5	4.6	18.8	1.1	11.6	6.1	6.6	6.4	16.9
Eq	31.3	38.9	34.6	30.4	23.3	21.8	37.0	25.3	31.6	29.1
PO	16.0	26.1	16.9	16.9	12.3	15.6	9.7	13.4	13.7	18.0
SK	21.6	25.9	1.8	26.5	34.1	8.6	0.0	5.1	14.4	16.5
NK	8.2	23.4	3.4	13.0	10.5	23.2	20.5	12.7	10.7	18.1
Ma	0.0	25.8	1.4	16.9	1.5	7.7	14.0	8.1	4.2	14.6
KAT	6.3	18.6	7.4	17.7	7.7	9.2	4.8	1.5	6.6	11.8
KOCC	4.2	6.7	10.5	20.0	8.6	23.8	25.0	11.8	12.1	15.6
KOR	3.0	8.1	10.3	24.8	7.3	9.2	25.8	7.5	11.6	12.4
<i>Moy</i>	11.6	21.5	8.8	19.8	10.3	13.1	15.2	9.4	11.5	16.0

Source: SECOPE 2012

Dir Prov = Direction provinciale; *Ant* = Antenne; *PROV* = PROVED; *S/PROV* = Sous-PROVED; *IPP* = Inspection principale provinciale;

Insp prim = Inspool primaire; *COPRO* = Coordination provinciale; *COS/PRO* = Coordination sous-provinciale;

PROV EDUC = province éducationnelle; *PROV* = niveau provincial; *S/PROV* = niveau sous-provincial

Processus de mécanisation-paiement incohérent:

□ Le pourcentage des NP dans les BG au niveau sous-provincial (*BG de proximité*) est plus élevé qu'au niveau provincial. Etant donné que le niveau sous-provincial rend services aux écoles, la mécanisation de son personnel devrait être priorisée.

□ Certains provinces sont défavorisées. Par exemple, l'Equateur a un taux de NP 3 fois plus élevé que la moyenne.

D'un point de vue équité, l'évolution de la mécanisation des NP devrait se faire selon des critères objectifs. Les écarts suggèrent que tel n'est pas la règle.

Source: SECOPE

A.2.6 Montant de la prime de motivation

Tableau 43: Primes de motivation (2015-18) (désagrégé par S/Division et par réseau – moyennes USD)

Province	S/Division	2015-16				2017-18 (est.)			Réseau	2015-16				2017-18 (est.)				
		ADIR	ENS	OSEN	prime maximum ENS	ADIR	ENS	OSEN		ADIR	ENS	OSEN	ADIR	ENS	OSEN			
BC	Urbain	Matadi	61.3	61.3	61.3	119.0	49.9	49.9	49.9	KIN	ECC	116.3	98.7	73.0	373.0	101.4	86.0	63.6
	Rural	Lukula		33.6		46.4		25.3			ECP	47.6	40.5	28.6	171.0	41.5	35.5	25.0
		Mbanza-Ngungu		72.0		100.0		54.1			ECK	23.7	19.7	18.6	61.0	19.2	16.0	16.2
		Madimba		29.0		56.9		21.8			ECI	24.1	20.6	18.7	76.0	20.2	17.8	15.4
									ENC	48.0	41.1	27.8	181.0	42.5	35.8	24.2		
									Moy	51.9	44.1	33.3	172.4	45.0	38.2	28.9		
Ma	Urbain	Kindu	67.0	66.4	64.3	122.0	54.5	54.1	52.3	LUB	ECC	148.2	139.5	106.4	674.0	129.2	121.6	92.8
	Rural	Kasongo		52.9		90.1		39.8			ECP	89.0	94.9	82.7	239.0	77.6	82.8	72.1
BDD	Urbain	Kikwit	20.2	20.2	20.2	45.0	15.5	15.5	15.5	LUB	ECK	101.3	84.4	81.3	270.0	88.4	73.6	70.8
		BDD ville		60.1		126.1		45.2			Moy	112.8	106.3	90.1	394.3	98.4	92.7	78.6
	Kenge		42.9		85.6		32.2											
	Rural	Kiri		67.6		67.6		48.9										
Idiofa centre			36.4		81.1		26.3											
		Popokabaka		42.8		63.0		30.9										
SK	Urbain	Bukavu	114.5	100.4	70.2	210.0	93.1	81.5	57.1									
	Rural	Uvira		66.4		119.5		49.9										
NK	Urbain	Goma	215.6	139.8	73.4	186.0	175.4	114	59.7									
	Rural	Butembo		45.0		77.5		33.8										
		Walikale		14.9		23.0		11.2										
		Lubero		50.7		79.5		38.1										
PO	Urbain	Kisangani	91.7	84.3	67.1	156.0	74.6	68.6	54.6									
		Isiro		50.0		81.1		37.6										
	Rural	Djugu		44.6		94.0		32.2										
		Buta		85.6		85.6		61.9										
		Bondo		50.5		92.4		36.5										
		Faradje		82.5		90.1		59.6										
		Opala		17.7		90.1		12.8										
Eq	Urbain	Mbandaka	60.1	59.1	49.5	162.0	48.9	48.1	40.3									
		Gbadolite		50.9		67.6		38.3										
	Rural	Gemena ville		66.9		81.1		50.3										
		Bumba		16.4		22.5		12.3										
		Budjala		36.4		49.5		27.4										
		Gemena rural					18.2	16.9	12.3									
		Boende		42.6		67.6		32.0										
		Libenge		31.3		63.0		23.5										
		Djolu		29.5		44.6		22.2										
		Lisala		35.1		46.4		26.4										
KOR	Urbain	Mbuji-Mayi	10.5	6.9	6.6	7.7	8.5	5.7	5.7									
		Lodja		3.3		4.1		2.5										
	Rural	Kabinda		1.0		3.0		0.8										
		Lupatapata		2.3		3.0		1.7										
		Lomela		1.2		1.5		0.9										
		Ngandajika		2.1		3.6		1.6										
		Katanda			89.9	11.4	10.5	6.3										
KOC	Urbain	Kananga	38.7	38.3	38.3	69.0	31.5	31.2	31.2									
		Tshikapa		20.6		28.8		15.5										
	Rural	Dimbelenge		5.7		14.4		4.3										
		Luebo		5.3		14.9		4.0										
		Kazumba Nord				110.0	19.7	18.1										
KAT	Urbain	Kalemie		80.4		156.7		60.4										
		Kipushi				109.4	52.7	45.3	17.8									
		Kolwezzi				298.4	178.3	157.0	43.6									
	Rural	Sandaa		26.2		55.1		19.7										
		Kamina		34.2		65.3		25.7										

KIN = Kinshasa; LUB = Lubumbashi; BC = Bas-Congo; Ma = Maniema; SK = Sud-Kivu; NK = Nord-Kivu; PO = Province Orientale; Eq = Equateur; KOR = Kasai-Oriental; KOC = Kasai-Occidental
 ECC = Ecoles catholiques; ECP = Ecoles protestantes; ECK = ecoles kimbanguistes; ECI = Ecoles islamiques; ENC = Ecoles non-conventionnelles
 ADIR = directeur; ENS = enseignant; OSEN = sentinelle; est. = estimations

