



Synthèse de l'étude "tour d'horizon des frais scolaires en RDC"

30 Juillet 2019

Mott MacDonald
33, avenue de la
République
75011 Paris
France

T +33 (0)1 83 79 00 90
mottmac.com/France

Synthèse de l'étude "tour d'horizon des frais scolaires en RDC"

30 Juillet 2019

Classe d'informations: Standard

Ce document est émis pour la partie qui l'a commandité et à des fins spécifiques liées exclusivement au projet susvisé. Aucune autre partie ne peut s'appuyer sur ce document et il ne peut être utilisé à aucune autre fin.

Nous déclinons toute responsabilité quant aux conséquences de l'utilisation de ce document par un tiers ou à toute autre fin, ou quant aux conséquences de la présence d'erreurs ou omissions découlant d'une erreur ou omission dans les données qui nous ont été communiquées par des tiers.

Ce document contient des informations confidentielles et des éléments de propriété intellectuelle exclusive. Il ne doit pas être présenté à des tiers sans notre autorisation et celle de la partie qui l'a commandité.

Sommaire

1	Introduction	1
2	Méthodologie de l'étude	2
3	Historique du paiement des frais	3
4	Constats	4
4.1	Cadre juridique peu clair ou ambiguë	4
4.2	Rôle important reconnu aux AG	4
4.3	Volume et type de frais	4
4.4	Non-respect de la politique de gratuité au niveau central	5
4.5	Non-respect de la politique de gratuité au niveau provincial	5
4.6	Au niveau de l'école	6
4.7	Fardeau financier de plus en plus lourd pour les parents	6
4.8	Structure des frais	6
4.9	Processus de collecte des fonds	6
4.10	Répartition des fonds	7
4.11	Utilisation des fonds	7
5	Conclusion	8
6	Pistes pour l'avenir	9
6.1	Une plus grande transparence	9
6.2	Construire une volonté politique	9
6.3	L'optimisation des ressources	9
6.4	Etablir la base juridique des frais scolaires	9
6.5	Etablir des normes	9
6.6	Impliquer la société civile	10
6.7	Le rôle des Partenaires de développement	10

1 Introduction

Conduite par un consultant indépendant, sous la supervision du Programme Accelere2 !, cette étude sur la pratique des frais scolaires dans les écoles de la RDC a été finalisée en mai 2017. Les enquêtes ont été menées entre novembre 2015 et février 2016 dans les 11 anciennes provinces de la RDC.

Le rapport de l'étude analyse la légalité, la complexité des frais imposés aux parents, les mécanismes par lesquels ils sont collectés et redistribués ainsi que le poids du fardeau financier qu'ils représentent pour les parents.

L'objectif poursuivi par le rapport est de permettre une meilleure compréhension de la complexité des arrangements de financement scolaire et d'illustrer ainsi les difficultés de la réforme. Ceci pourrait aider dans les échanges sur la politique (entre le gouvernement et les Partenaires du développement), sur l'état de l'éducation en RDC et la direction à donner aux nouveaux efforts visant à améliorer la gouvernance de l'éducation.

2 Méthodologie de l'étude

Les données ont été collectées au niveau national (Ministère de l'Éducation), au niveau provincial (Direction provinciale et sous-provinciale, Inspection Provinciale et pools, organisations confessionnelles) et au niveau des écoles. Un total de 1 100 écoles primaires et 591 écoles secondaires ont été incluses dans l'enquête. Toutes ces données portent sur les textes officiels (arrêtés ministériels, décrets de gouverneurs, directives des confessions religieuses, Procès-verbaux des comités provinciaux, des Assemblées générales des écoles, les preuves de paiement des frais dans les écoles...).

Les écoles ont été sélectionnées en veillant sur la proportionnalité entre les écoles conventionnées et non conventionnées et entre celles des zones urbaines et celles de zones rurales.

Les données recueillies ont présenté des chiffres variés et même contradictoires sur le niveau des contributions des ménages. L'étude a veillé à la comparaison des données dans le temps et entre les différents milieux. La triangulation des données a surtout été rendue possible grâce à plusieurs séries d'entretiens :

- 540 entretiens avec des chefs d'établissement, des enseignants et des membres de la COPA dans les écoles primaires (315) et secondaires (225)
- 30 entretiens avec des membres des comités provinciaux du MEPSP
- 24 entretiens avec les Organisations confessionnelles
- 190 entretiens avec des chefs d'établissement des écoles primaires (110) et secondaires (80)
- 120 entretiens avec des chefs d'établissement des écoles primaires (70) et secondaires (50) plus 40 membres du COPA.

3 Historique du paiement des frais

C'est au cours des années 1980 que la pratique du paiement des frais scolaires par les parents a été introduite dans le système éducatif, à la suite des grèves répétées des enseignants dont les salaires se sont avérés souvent modiques ou non versés.

Au début, l'apport des parents visait le complément de ces salaires des enseignants insuffisants ou non versés. Au fil du temps, les sommes versées ont été utilisées pour le fonctionnement des écoles d'abord et pour les différents bureaux gestionnaires ensuite, y compris ceux des coordinations des organisations confessionnelles. On a commencé à parler des frais d'intervention ponctuelle qui devraient couvrir des besoins variés, allant de l'acquisition d'équipements jusqu'aux réparations et même aux constructions de bâtiments.

Donc les ménages ont commencé à cofinancer le coût de l'éducation alors que les dépenses publiques entre 1982 et 1986 avaient considérablement chuté de 118 USD à 21 USD par élève. Un tournant majeur a eu lieu en 1992 lorsque la Conférence Episcopale du Zaïre (CEZ) et l'Association nationale des parents d'élèves et d'étudiants du Zaïre (ANAPEZA) ont fait appel aux contributions des ménages pour mettre fin à une grève des enseignants à cause des salaires impayés et pour sauver l'année scolaire. Lancée comme une solution provisoire pour résoudre une crise temporaire, les contributions des parents aux compléments de salaire des enseignants est devenue une pratique récurrente et, en fin de compte, un précédent qui, s'est peu à peu étendu à tous les frais. Si au cours de ces deux décennies 1980 et 1990, la pratique du paiement des frais scolaires a aidé à stabiliser le système éducatif, entre 2006 et 2015, le système s'est répandu et s'est institutionnalisé.

La constitution de 2006, a consacré la gratuité de l'enseignement primaire. C'est dans ce contexte que, depuis 2010, le Ministère de l'EPS-INC a lancé la Politique de gratuité (la politique sur l'éducation gratuite). La stratégie nationale d'éducation (SSEF) confirme cet objectif de l'enseignement primaire gratuit.

En ce qui concerne la convention avec les Organisations Confessionnelles, elle a été de plus en plus orientée vers la nouvelle pratique du paiement des frais scolaires par les parents. La Loi-Cadre de 1986 utilise les termes de contributions des parents et taux de participation des parents en se référant à la politique de partage des coûts. La nouvelle Loi-Cadre de 2014 ne fournit pas la clarté et les fondements juridiques sur la question.

Selon la Loi, le Gouvernement central détermine le montant du minerval. Aucun autre frais ne relève de son autorité. Cependant, le Ministère de l'EPSP continue de décider d'autres frais, comme la prime d'assurance scolaire et les frais du carnet de santé. Les nouveaux frais d'identification informatisée de l'élève récemment introduits en sont un autre exemple.

4 Constats

4.1 Cadre juridique peu clair ou ambiguë

Alors que la constitution consacre la gratuité de l'enseignement primaire, de nombreux textes officiels (circulaires, décisions, décrets, instructions diverses...) semblent légitimer des pratiques contraires. On peut donc constater que les frais scolaires continuent de se multiplier en dépit d'un engagement constitutionnel à l'égard de l'éducation de base gratuite et obligatoire (2005) et d'une politique phare d'abolition des frais (depuis 2010),

La Loi-Cadre de 2014 ne fournit pas la clarté et les fondements juridiques qui permettraient une meilleure réglementation du système de frais scolaires et demeure incohérente sur plusieurs fronts. En particulier dans la Loi, le modèle de partenariat qui est introduit, met les ménages et les Organisations confessionnelles dans la même catégorie. Les ménages figurent au sommet d'une liste de 12 partenaires éducatifs de l'Etat, devant les Organisations confessionnelles. Ceci institutionnalise davantage le financement du système par le ménages. Parmi d'autres incohérences, on peut remarquer que :

- La loi fournit une liste de sources de financement pour les écoles, mais ne mentionne pas les contributions des ménages.
- Malgré une pratique répandue, le terme frais scolaires n'est utilisé qu'une seule fois et est formellement associé aux Décrets du Gouverneur. Ils apparaissent donc comme la seule base juridique pour la perception des frais scolaires.
- Même pour les Organisations confessionnelles qui se réfèrent à la Convention, celle-ci ne fait pas explicitement mention des frais scolaires.
- Les transferts financiers des écoles vers le Ministère de l'EPSP ne sont pas définis alors que les transferts du Ministère de l'EPSP aux écoles sont formellement énumérés.

4.2 Rôle important reconnu aux AG

Les textes officiels confèrent à l'AG un rôle d'organe directeur général dans les écoles. En effet, dans les écoles, l'AG des Parents a le pouvoir de discuter et de se prononcer sur les pratiques locales des frais scolaires. Elles se réunissent deux fois, au début et à la fin de l'année scolaire, pour discuter des frais scolaires et des budgets. Au début de l'année scolaire, les AG analysent généralement les frais scolaires et les niveaux des frais scolaires, en particulier les frais de motivation à payer aux enseignants. Les frais d'interventions ponctuelles (collectés pour répondre aux besoins de l'école) relèvent de leur autorité.

4.3 Volume et type de frais

Les frais payés par les parents peuvent être classés sous différentes rubriques. Il y a d'abord :

- ceux destinés aux administrateurs (Ministère de l'éducation nationale, les Gouverneurs, les Organisations confessionnelles et les responsables de sous-provinces de l'éducation et les écoles)
- ceux réservés au niveau de l'exécution (élèves, enseignants, chefs d'établissement, écoles et bureaux).

Pour se faire une idée sur l'importance des frais, il faut noter qu'en 2013-2014, il y avait environ 62 000 écoles publiques, 15 millions d'élèves et 600 000 enseignants. L'analyse des Décrets du Gouverneur et des directives des Organisations Confessionnelles permet de constituer une liste indicative de 130 frais.

Seulement moins de 40% de ces 130 frais sont énumérés dans les Décrets de Gouverneurs. Les Organisations confessionnelles et les autorités éducatives (PROVED, S/PROVED, IPP et Inspool) collectent les 60% restants pendant l'année scolaire. Ils sont perçus parallèlement aux frais autorisés par les Gouverneurs, mais les bénéficiaires finaux restent essentiellement les mêmes. Ils permettent de financer les rubriques suivantes:

- Construction de bureaux (tous les réseaux),
- Associations de parents,
- Frais de visite, de voyage et d'installation des fonctionnaires (principalement les Organisations confessionnelles),
- Ateliers et formations (tous les réseaux), réunions, événements sportifs,
- Construction d'écoles et achat de terrains (Organisations confessionnelles)
- Examens et tests (tous les réseaux),
- Fonds de pension (Organisations confessionnelles)
- Paiements à des fins religieuses.

4.4 Non-respect de la politique de gratuité au niveau central

En 2014, il y a eu une collecte de 600 CDF (0,66 USD) pour l'achat de kits informatiques au niveau central (SERNIE). Le montant perçu par le Ministère de l'éducation dans ce processus est estimé à 11 830 000 USD.

En 2015, il y a eu une collecte de 1 000 CDF (1,08 USD) pour le même but et renouvelée annuellement depuis (frais dus aux opérations d'identification informatisée et maîtrise du cursus des élèves). Conformément aux directives, les classes de la 1^{ère} à la 5^{ème} Primaire (les classes de gratuité) sont exemptées. Cependant, sur le terrain, ce n'est pas toujours le cas. Le montant perçu par le Ministère de l'éducation dans ce processus est estimé à 6 325 000 USD.

Les frais d'identification informatisée de l'élève sont collectés à l'initiative du Ministère et du Secrétariat Général à l'EPSP. L'ajout d'autres frais à la liste semble incompatible avec une politique de suppression des frais, en particulier lorsque le même Ministère est responsable de la réglementation et du suivi de l'application de celle-ci. Les preuves montrent en outre qu'une pression persistante est exercée de haut en bas en vue de la perception des frais.

4.5 Non-respect de la politique de gratuité au niveau provincial

Au niveau provincial, beaucoup de documents attestent le non-respect de la politique de la gratuité par les autorités officielles (PROVED, S/PROVED, IPP, Inspool, etc.), les Organisations confessionnelles...

Depuis l'année scolaire 2010-2011, les Décrets des Gouverneurs ont introduit progressivement la suppression des frais pour les classes de la 1^{ère} à la 5^{ème} Primaire. Même si cela a été partiellement mis en œuvre, il est démontré que tous les enfants (de la 1^{ère} à la 6^{ème} Primaire) continuent à payer de nombreux frais dont les contributions des parents pour les compléments

de salaire des enseignants, décidés par les AG des parents. Il s'agit d'une pratique généralisée avec des disparités géographiques majeures en particulier dans les zones rurales. Ces frais sont exigés chaque mois et constituent une source de pression sur les enfants qui sont souvent renvoyés en cas de non-paiement.

4.6 Au niveau de l'école

En ce qui concerne les écoles, elles peuvent décider de demander des frais à des fins spécifiques et généralement tous les enfants les payent. Les procès-verbaux des AG des Parents indiquent les frais les plus courants (par exemple, la construction et la réhabilitation des salles de classe, la maintenance des toilettes, la réparation des bureaux, les salaires des gardiens et les enseignants non repris sur la liste de paie officielle (nouvelles unités), les activités sportives, etc.

On observe également beaucoup de disparités. En ville, les grandes écoles urbaines peuvent demander des contributions pour des activités culturelles, la maintenance des machines, des cours d'encadrement et de rattrapage scolaire, des tests d'entrée (frais de participation au test d'inscription) et ainsi de suite.

Les contributions en nature sont courantes, en particulier dans les centres urbains (par exemple, rouleaux de papier toilette, ramettes de papier, balais, etc.).

4.7 Fardeau financier de plus en plus lourd pour les parents

Entre 2006 et 2010, les frais scolaires ont doublé dans les écoles primaires et triplé dans les écoles secondaires. Depuis le début de la politique de gratuité de l'enseignement primaire (2010), des frais plus élevés ont été rapidement introduits dans les classes d'enseignement primaire supérieur et dans les écoles secondaires pour compenser le manque à gagner enregistré. La mise en œuvre progressive de la suppression des frais semble avoir provoqué une tendance à l'augmentation des frais chaque année.

4.8 Structure des frais

- La première catégorie des frais est celle de la contribution pour le complément de salaires. Pour les classes de 1^{ère} à la 5^{ème} du Primaire, elle correspond à 90% des frais totaux. Dans les écoles secondaires, elles constituent la moitié du coût total des frais scolaires.
- Les examens nationaux constituent le deuxième groupe de frais les plus élevés. Pour les élèves de 6^{ème} Primaire, le (T)ENAFEP représente environ un cinquième du coût total. Pour les classes de 6^{ème} secondaire, l'Examen d'Etat représente presque un tiers. Les recherches antérieures estiment que 8% des candidats au (T)ENAFEP ne peuvent pas passer l'examen en raison du coût élevé. En 2015, cela représentait environ 100.000 enfants. Depuis 2009, les frais ont triplé (de 3 USD à 9 USD).
- Le manque de transparence sur l'utilisation de la ligne budgétaire (T)ENAFEP dans le budget du Ministère de l'EPSP est un sujet de préoccupation supplémentaire.

4.9 Processus de collecte des fonds

En général, la perception des frais se fait en espèce et sans reçus formels. Les chefs d'établissement subissent une forte pression des Bureaux gestionnaires pour percevoir et redistribuer l'argent provenant des parents. Diverses stratégies sont utilisées à cet effet:

- Équipes affectées à la collecte de frais dans les écoles. Les chefs d'établissement se plaignent souvent de ces va-et-vient de responsables de l'éducation dans les écoles.

- Communications écrites pour les chefs d'établissement. (convocation/invitation de service à chaque chef d'établissement).
- Instructions décidées au niveau le plus élevé (exemple Les frais d'identification informatisée de l'élève recueillis à l'initiative du Ministère ou du Secrétariat Général).

4.10 Répartition des fonds

Une partie des frais scolaires reste dans les écoles pour y être dépensée dans le complément des salaires et de frais de fonctionnement. Le reste remonte la hiérarchie au-delà de l'école et à travers de nombreux canaux. Tous les frais ont des clés de répartition définies et servent divers bénéficiaires. Les visites dans les écoles ou le transport vers les bureaux gestionnaires occasionnent des frais non prévus dans les Décrets du Gouverneur et autres textes officiels.

4.11 Utilisation des fonds

Les recettes et l'utilisation des principales opérations financières qui remontent les échelons national, provincial et des Organisations Confessionnelles restent largement inconnues malgré les éléments de preuve des flux substantiels d'espèces. Il n'y a généralement pas de redevabilité de tous ces niveaux dans l'utilisation de fonds perçus alors qu'on l'exige des écoles. Généralement, les écoles sont plus transparentes. La plupart des écoles tiennent des registres des recettes et des dépenses, même si beaucoup d'entre eux sont en formats rudimentaires et tous les chefs d'établissement ne possèdent pas la discipline requise pour l'organisation et la gestion.

5 Conclusion

En 2014-15, le financement annuel total du secteur de l'éducation (Ministère de l'EPSP) par les ménages est estimé à 843 millions USD dont 45% pour l'enseignement primaire. Ce montant est probablement sous-estimé, car il ne prend pas en compte la vaste gamme de frais perçus en parallèle et ceux collectés dans les écoles à des fins spécifiques chaque année. Depuis 2010, le coût par élève, supporté par les parents, a doublé (de 16 USD à 29 USD pour l'enseignement primaire et de 55 USD à 112 USD pour le secondaire).

En dehors d'un remplacement adéquat des fonds perçus actuellement, le système persistera pour des raisons suivantes :

- Le cadre juridique et administratif est limité et très peu clair (donc inadéquat pour réglementer les politiques et les pratiques sur les frais scolaires).
- L'expansion incontrôlée du système (le nombre de nouvelles écoles, d'enseignants et de bureaux gestionnaires continuent d'augmenter sans planification et sans budgétisation adéquates)
- Les salaires bas et non rémunérés des enseignants.
- Financement insuffisant pour les coûts de fonctionnement des écoles et des bureaux.
- Le système pourrait ne pas faire face à une augmentation des inscriptions résultant d'une réduction soudaine des frais scolaires dans les écoles.

6 Pistes pour l'avenir

Le système de frais scolaires ne disparaîtra pas du jour au lendemain. Etant donné le contexte de sous-financement chronique, de croissance incontrôlée et de complexité du système d'éducation de la RDC, la dépendance à l'égard des frais scolaires est une nécessité. Toutefois, afin d'assurer la stabilisation du système et entamer progressivement un programme de réforme les recommandations suivantes sont importantes :

6.1 Une plus grande transparence

L'établissement de pratiques de frais scolaires transparentes et harmonisées dans l'ensemble du système serait un premier changement, mais critique, vers la redevabilité publique.

6.2 Construire une volonté politique

Le flux à la hausse de frais depuis les écoles vers les niveaux supérieurs du système contribue grandement au problème et devrait être considéré comme moralement mauvais. Une bonne compréhension de la situation actuelle pourrait contribuer à renforcer la volonté politique et à soutenir le processus de changement.

6.3 L'optimisation des ressources

L'obtention d'un meilleur rapport qualité-prix implique l'amélioration des services prestés à tous les niveaux grâce à :

- la redéfinition des rôles et des responsabilités.
- une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources.

6.4 Etablir la base juridique des frais scolaires

Les ambiguïtés et les lacunes actuelles du cadre juridique sont des obstacles à la réforme et au changement. La simplification des textes légaux est une étape importante et primordiale.

6.5 Etablir des normes

Pour introduire une certaine discipline dans les pratiques des frais scolaires, des normes claires sont requises pour la fixation des frais, leur perception et leur utilisation. Les trois principes directeurs de ces normes seraient :

- Réduction du nombre d'organes autorisés à imposer des frais scolaires - seuls les Décrets du Gouverneur provincial et les procès-verbaux des AG des écoles devraient avoir le pouvoir de fixer les frais scolaires.
- Les dépenses sur les fonds perçus devront être régies par les règles de gestion des finances publiques.
- Les processus doivent être transparents et responsables.

Concrètement, l'établissement de normes aura des implications à différents niveaux :

- Les actions requises au niveau national comprendront :
 - Un décret interministériel (co-signé par les Ministères centraux de l'Education et de l'Intérieur) qui indique la politique de frais scolaires aux écoles et aux bureaux.

- Une communication intensive pour informer les écoles sur les politiques locales des frais scolaires, les niveaux des frais scolaires, les normes qui réglementent le processus des frais scolaires et la liste des pratiques non autorisées.
- Les actions au niveau provincial comprendront :
 - La révision du rôle et du mode de fonctionnement des Commissions provinciales de l'EPSP (composition, représentativité, règles internes, processus décisionnel...).
 - L'élaboration et la diffusion de manuels sur la planification, la budgétisation, les rapports, la tenue de registres.
 - La publication des procès-verbaux du Comité du Ministère de l'EPSP et l'envoi de copies gratuites des décrets du Gouverneur à tous les bureaux et écoles.
- Les actions requises au niveau des écoles comprendront :
 - La révision du rôle de l'AG des parents vis-à-vis du COPA/COGES qui doit veiller sur la politique des frais scolaires et exercer un contrôle sur le COGES.
 - L'élaboration et la diffusion de manuels sur la Planification, la gestion financière et la tenue de dossiers.

L'instauration de l'obligation d'enregistrement et de diffusion des comptes rendus de réunions des AG et du COGES.

6.6 Impliquer la société civile

Les ménages ignorent largement la complexité du système des frais scolaires et les écoles ne savent pas comment ces fonds sont dépensés aux niveaux supérieurs. Des AG bien informées seraient mieux préparées pour discuter des niveaux raisonnables des frais scolaires et lutter contre les irrégularités. Les Organisations de la Société civile devraient avoir un rôle à jouer dans le suivi externe du système des frais scolaires.

6.7 Le rôle des Partenaires de développement

Les frais scolaires représentent une forte proportion des dépenses totales consacrées à l'éducation (dépenses salariales et dépenses non salariales). En outre, une autre contribution importante du budget non salarial est conjointement assurée par les Partenaires de développement.

Pour tirer le meilleur parti de cet effet de levier, les bailleurs doivent être armés de connaissances solides du système et de ses effets pour parler d'une seule voix sur le sujet. D'autres recherches seront nécessaires sur les effets que la dépendance des frais scolaires a sur la fréquentation scolaire et les questions d'équité, d'exclusion sociale et d'inégalité entre les genres.

