



LES ECOLES PRIVEES A BAS COUT EN RDC

Besoins, défis et recommandations pour améliorer l'accès
à une éducation de qualité pour tous

Préparé par Sonia Arias, chef de projet adjoint, domaine technique

Ce dossier a été élaboré pour le contrat n° AID-660-C-15-00001 de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Le contenu est de la responsabilité de Chemonics International, Inc. et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.

L'USAID, UK Aid et d'autres partenaires de développement travaillant dans le secteur de l'éducation en République démocratique du Congo (RDC) et dans d'autres pays soutiennent de longue date les gouvernements partenaires nationaux pour améliorer l'accès à une éducation de qualité. En 2019, les changements apportés aux sources de financement provenant de bailleurs de fonds de la RDC ont encouragé l'USAID à cibler les écoles privées à bas coût. Dans le cadre du présent document technique, les écoles privées à bas coût représentent des écoles privées ne ciblant pas l'élite des populations urbaines ou les ménages aux revenus élevés, mais plutôt des ménages à faibles revenus et/ou vulnérables habitant dans des zones urbaines ou périurbaines, où le gouvernement ne satisfait pas à la demande d'éducation.

ACCELERE! I

Le projet A! I vise à améliorer le niveau d'éducation des garçons et des filles grâce à un enseignement de meilleure qualité, à la fois dans les langues nationales et en français, faisant tomber les obstacles à l'éducation et améliorant la transparence des structures de gouvernance des écoles.

Le présent document technique présente le contexte dans lequel évoluent les écoles privées à bas coût dans les pays à faibles revenus, notamment en RDC. Il fournit également un aperçu des enseignements tirés du projet ACCELERE! I de l'USAID concernant les écoles non placées sous l'autorité de l'État en RDC. Enfin, il fait des recommandations aux partenaires de mise en œuvre appelés à travailler avec les écoles privées à bas coût.

LES ECOLES PRIVEES A BAS COUT DANS LES PAYS A FAIBLES REVENUS

L'objectif de développement durable (ODD) n° 4 des Nations unies énonce en sa section 4.1 que d'ici 2030, les nations doivent « faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité, qui débouche sur un apprentissage véritablement utile et pertinent¹. »

Les Principes d'Abidjan², adoptés en Côte d'Ivoire en février 2019 après trois années de consultations, de documentation et de rédaction³, stipulent qu'en matière de droits de l'Homme, les pays ont l'obligation de fournir un enseignement public de qualité et de réglementer la participation du secteur privé à l'éducation. Les Principes d'Abidjan se veulent le nouveau point de référence des gouvernements, éducateurs et prestataires du secteur de l'enseignement lorsqu'ils débattent des rôles et des devoirs respectifs des États et des acteurs privés dans l'éducation. Les Principes d'Abidjan énoncent également que l'application du cadre des droits de l'Homme à la participation privée dans l'éducation est une source potentielle de conflits entre les obligations des gouvernements d'assurer une éducation de qualité gratuite et la liberté de fonder une école privée.

¹ Objectif de développement durable (ODD) n° 4 — Éducation de qualité <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/education/> (Consulté en février 2020)

² Les Principes d'Abidjan sur le droit à l'éducation. <https://www.abidjanprinciples.org/fr/home> (Consulté en février 2020)

³ Un comité de rédaction composé de neuf éminents experts a dirigé le développement des Principes d'Abidjan et y a intégré les commentaires émis lors des consultations, avec l'aide d'autres experts. Plus de 50 autres experts renommés, représentant pour la plupart les pays du Sud, ont aidé à la rédaction du texte et l'ont signé. (Les Principes d'Abidjan 2019, p. 5)

Face à l'explosion démographique, les États les plus fragiles et les gouvernements des pays d'Afrique subsaharienne ne parviennent pas à répondre à la demande, exacerbant encore les tensions. Les écoles privées prennent alors souvent le relais. Les écoles non placées sous l'autorité de l'État accueillent déjà près de 14 % des élèves des pays à faibles revenus en âge d'aller à l'école primaire et 24 % des élèves de primaire dans les pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure⁴. Pour endiguer ce phénomène, les pays adoptent différentes politiques. Certains tentent de réglementer et de contrôler, avec plus ou moins de succès ; d'autres ne parviennent même pas à assurer le niveau de service minimum attendu par les écoles privées accréditées.

La question de l'équité se pose aussi. Peu de preuves directes existent pour montrer comment écoles privées à bas coût et écoles publiques parviennent à une « véritable » égalité des chances dans le secteur de l'éducation. Les quelques données disponibles suggèrent qu'il existe un effet ambigu ou négatif de l'offre et du financement privés sur l'équité. Les données montrant que les écoles privées accueillent des élèves défavorisés sont rares, de même que celles montrant que les écoles privées sont financièrement abordables pour les ménages pauvres et les plus pauvres⁵.

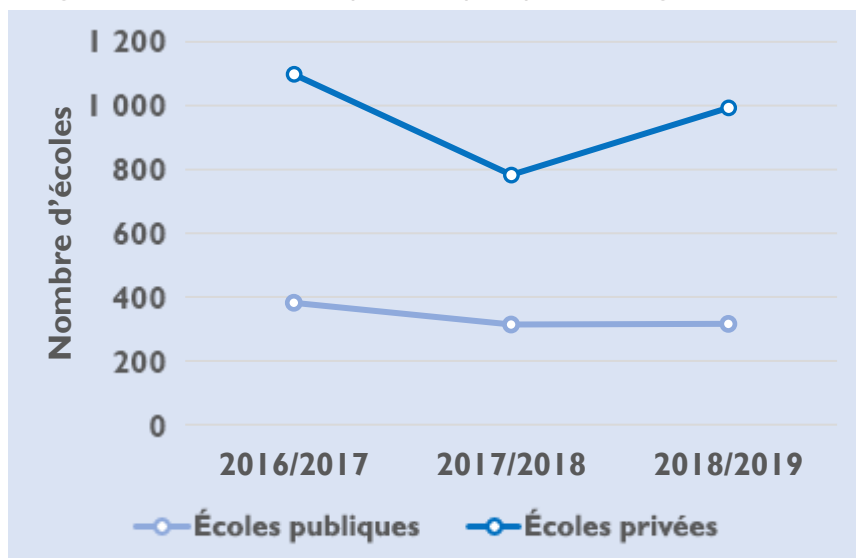
Enfin, les données relatives à l'éducation privée sont pondérées géographiquement par rapport à l'Asie du Sud, mais l'accent n'est pas mis sur l'Afrique. Les recherches sont insuffisantes concernant les États fragiles ou affectés par des conflits, et la RDC ne déroge pas à la règle⁶.

LES ECOLES PRIVEES A BAS COUT EN RDC

Depuis les années 1990, dans un contexte de forte pression démographique et de crise économique, l'éducation publique de la RDC ne cesse de se dégrader : baisse de la qualité de l'enseignement, nombre insuffisant d'écoles, infrastructure médiocre, faibles salaires des enseignants et gestion inefficace des écoles.

En parallèle, notamment en raison de l'incapacité du gouvernement à satisfaire à la demande, le nombre d'écoles privées à bas coût augmente (voir la Fig. I pour une illustration chiffrée dans une sous-province de Kinshasa). Comme dans d'autres pays à

Figure I : Nombre d'écoles privées et publiques à Lukunga, Kinshasa



⁴ UNESCO. (2018). UIS Stat. <http://data.uis.unesco.org> (Consulté en janvier 2020)

⁵ Lipcan, A. MacAuslan, I. et Uppal, V. (2016). *Publicly financed and sensibly provided: An agnostic framework for managing public and private education*, p. 25

⁶ Overseas Development Institute (2014). *The role and impact of private schools in low-income countries*. <https://www.odi.org/publications/10203-role-and-impact-private-schools-developing-countries>

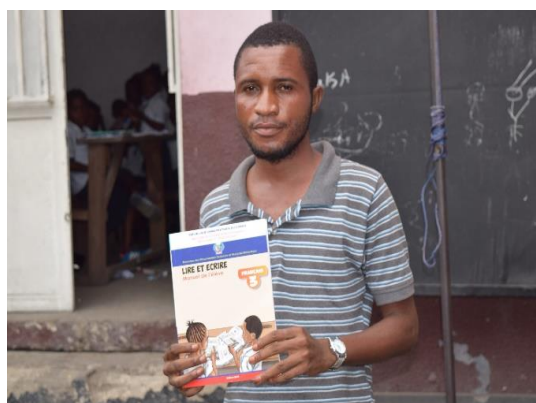
faibles revenus, les écoles privées à bas coût de la RDC représentent une alternative à l'éducation publique pour de nombreuses familles pauvres et vulnérables. Dans les zones urbaines et périurbaines densément peuplées, ce sont souvent les seuls prestataires du secteur de l'éducation.

Autre caractéristique unique au système éducatif congolais : 70 % des écoles publiques sont des écoles conventionnées, gérées et dirigées par des réseaux religieux (catholiques, protestants, kimbanguistes et islamiques, entre autres⁷), 20 % des écoles sont non conventionnées et gérées par le gouvernement et 10 % des écoles sont privées⁸. Dans les écoles conventionnées et non conventionnées, le gouvernement paie les salaires des enseignants. Cet accord a vu le jour en 1977 pour mettre fin aux tensions de longue date entre l'Église et l'État au sujet des rôles et des responsabilités contestés datant de l'époque coloniale. Ce système hybride complexe a créé des couches supplémentaires de bureaucratie et justifie l'imposition de nouveaux frais de scolarité à des ménages aux ressources déjà très restreintes.

La politique de la RDC en matière d'éducation (Loi cadre 2014) exige que les écoles privées, qu'elles soient conventionnées ou non, respectent les mêmes normes que les écoles publiques. Or, une évaluation rapide réalisée par le projet A!I montre que ce n'est pas le cas. Notons, par exemple, que les écoles privées à bas coût ciblées par le projet A!I :

- Font face aux mêmes difficultés que les écoles publiques : infrastructure insuffisante, faible capacité des enseignants, manque de ressources pédagogiques et taux d'abandon élevés.
- Ne satisfont pas aux normes nationales de qualité de l'enseignement et embauchent des enseignants qui n'ont pas les qualifications minimales requises.
- Ne se voient pas accordées le même niveau de surveillance que les écoles publiques, même si les cadres réglementaires l'exigent.

Bien que les lois et les statuts de la RDC reconnaissent le droit à l'éducation pour tous et énoncent l'obligation de fournir une éducation publique gratuite, inclusive et de qualité, le pays est encore loin d'atteindre l'ODD n° 4.1 et ne respecte pas les Principes d'Abidjan. Bien qu'il existe des écoles privées de qualité en RDC, la plupart des écoles privées à bas coût observées par le projet A!I ne sont pas suffisamment réglementées, les normes n'y sont pas appliquées et les inégalités y



« ... nous avons besoin de suffisamment de ressources pédagogiques... et nous avons besoin que les enseignants soient formés à l'enseignement de la lecture et de l'écriture, mais aussi des mathématiques et des sciences. »

Joseph Matina, enseignant à
CS Biko Kinshasa

⁷ L'imposition de frais de scolarité en RDC remonte à 1992, lorsqu'une mesure provisoire pour payer les salaires des enseignants lors d'une grève de l'éducation nationale fut instaurée, mais jamais levée. Réf. : Cambridge Education. *The School Fees Landscape in the DRC ACCELERE!2*. p. 6.

⁸ *Évaluation prospective de l'appui du PME à l'éducation au niveau des pays ; 2019 (à paraître).*

sont parfois exacerbées. Étant donné les conditions socio-économiques prévalentes en RDC, il y a peu de chances que cette situation s'améliore bientôt. L'essor de la croissance démographique se poursuivra et la RDC ne pourra pas répondre à la demande croissante d'éducation. La nécessité de faire appel à des écoles privées à bas coût continuera donc de croître.

LE DEFI

La question est donc de savoir comment les bailleurs de fonds et les partenaires de mise en œuvre soutiennent des pays comme la RDC pour les aider à répondre aux demandes pressantes de l'éducation, sans exacerber les inégalités entre et/ou au sein des secteurs privé et public. Ce problème rentre également dans le cadre des débats portant sur la politique en matière d'éducation, surtout dans le contexte de l'exploitation commerciale croissante de l'éducation en Afrique. Le Partenariat mondial pour l'éducation⁹, par exemple, a choisi de ne pas financer les prestataires de l'éducation à but lucratif. D'un autre côté, la politique de l'USAID en matière d'éducation (voir encadré) considère qu'il est essentiel d'investir dans les écoles non placées sous l'autorité de l'État pour satisfaire à la demande d'éducation croissante. L'USAID appelle à des améliorations équitables¹⁰ de l'apprentissage pour les populations vulnérables plutôt qu'à une hausse des inégalités. L'USAID souhaite également renforcer la capacité des gouvernements partenaires à fournir des orientations et des mécanismes de surveillance et de protection aux prestataires non étatiques et aux partenariats public-privé dans l'éducation¹¹.

POLITIQUE DE L'USAID CONCERNANT LES ÉCOLES NON PLACÉES SOUS L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT

« Il est nécessaire et opportun d'investir et de dialoguer avec des écoles non placées sous l'autorité de l'État, afin de s'assurer que tous les enfants et tous les jeunes des pays en développement reçoivent une éducation de qualité. » L'USAID encourage les Missions et les partenaires de mise en œuvre à « fournir des preuves et un leadership technique concernant les problèmes des prestataires et des écoles non placées sous l'autorité de l'État pour améliorer de façon mesurable et équitable les acquis scolaires... Il est essentiel que les réformes dans ce domaine portent surtout sur les améliorations des acquis scolaires et de l'apprentissage pour les populations marginalisées et vulnérables, plutôt que sur l'exacerbation des inégalités. »

ÉLABORATION DE LA BASE D'INFORMATIONS FACTUELLES DES ÉCOLES PRIVÉES À BAS COUT POUR ÉCLAIRER LES FUTURS PROGRAMMES EN RDC

En 2019, le projet ACCELERE!! (A!!), financé par l'USAID et UK Aid, a commencé à soutenir et à travailler avec 1 578 écoles privées à bas coût dans six provinces de la RDC. Après avoir collaboré uniquement avec des écoles publiques durant les quatre premières années du projet A!!, l'équipe responsable avait besoin d'en savoir plus sur les écoles privées à bas coût en RDC. En avril 2019, elle a

⁹ Edwards, S. (Juin 2019). *Education advocates claim 'groundbreaking' victory on latest GPE decision*. Devex.

<https://www.devex.com/news/education-advocates-claim-groundbreaking-victory-on-latest-gpe-decision-95110>.

¹⁰ Education in Crisis & Conflict Network. (2019). *Putting Equity at the Center of Education in Crisis and Conflict*. (Document technique), p. 3. <https://www.devex.com/news/education-advocates-claim-groundbreaking-victory-on-latest-gpe-decision-95110>.

¹¹ USAID. (2018). *USAID Education Policy*. pp. 22-23.

mené une évaluation rapide sur les besoins de l'apprentissage en RDC¹², observant les salles de classe de 26 écoles choisies à dessein (y compris quatre centres d'apprentissage accéléré) dans les provinces du Haut-Katanga, du Kasai central, de l'Équateur et de Kinshasa. Le projet A!I a testé les compétences de lecture et d'écriture de 740 élèves dans les langues nationales et en français. 74 enseignants ont également été évalués et interviewés. Voici les conclusions qui ont été tirées :

- Les élèves de 1^{re} et 2^e année d'écoles privées ont obtenu des scores faibles en fluence de lecture et en compréhension, à la fois dans les langues nationales et en français.
- Les enseignants disent qu'ils enseignent en français parce qu'ils ne disposent pas des ressources pédagogiques et d'enseignement nécessaires à un enseignement dans les langues nationales.
- Les enseignants ne sont pas recrutés selon des normes nationales, mais embauchés et licenciés au bon vouloir du propriétaire de l'école.
- Les enseignants des écoles privées enseignent la lecture et l'écriture séparément, et non en tant que matières complémentaires comme le veut le programme scolaire national. Ils ne connaissent pas les cinq compétences de lecture recommandées par ce même programme national.
- Le nombre minimum d'heures d'enseignement n'est pas respecté.
- Les ressources pédagogiques et d'enseignement sont insuffisantes.
- Les inspecteurs publics facturent la formation des professeurs et l'inspection des écoles privées aux écoles, contrairement à ce qui est stipulé par le droit de l'éducation.
- Les associations parents-écoles, qui devraient être en place dans les écoles accréditées conformément à la Loi cadre, semblent inexistantes.
- L'infrastructure des écoles, y compris des salles de classe et des sanitaires, est très médiocre.
- La supervision pédagogique et administrative de l'école est insuffisante pour soutenir un enseignement et un apprentissage de qualité.

Le projet A!I met à disposition des écoles privées à bas coût plusieurs outils pour les aider à améliorer la qualité de leur offre pédagogique et leur fonctionnement : fourniture de ressources pédagogiques et d'enseignement, développement professionnel des enseignants et renforcement de la capacité de leadership et des associations d'écoles privées. Aux fins du renforcement des capacités, le projet A!I forme les leaders des écoles privées à bas coût, les associations et les pouvoirs publics aux lois et statuts réglementant l'éducation privée à bas coût, ce qui leur permet de déployer les mécanismes de surveillance et de protection nécessaires à un accès équitable à une éducation de qualité pour tous.

¹² Rapport sur l'Étude pédagogique, 20 avril 2019



« Dans les écoles privées, un enfant en 2^e année peut lire une phrase et écrire un mot, ce qui n'est pas le cas dans les écoles publiques... Les écoles privées dont les frais de scolarité restent raisonnables sont utiles, car elles sont là où il n'y a pas d'écoles publiques... Même s'ils restent raisonnables, les frais de scolarité des écoles privées sont un peu plus élevés que ceux des écoles publiques. »

Maman Agnès,
Mère d'un élève à l'école CS Biko, Kinshasa

Il reste encore beaucoup à faire et à apprendre pour promouvoir un accès équitable à une éducation de qualité dans le secteur de l'éducation public-privé en RDC et éclairer les futurs programmes. Le projet A!I mène une enquête dans la province de Kinshasa afin de commencer à répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-ce qui pousse les parents, les éducateurs et les ménages à choisir une école privée plutôt qu'une école publique ? Ce choix est-il fonction de différences perçues en termes de qualité ou de sécurité, ou est-ce simplement une question de facilité d'accès ?
- Quelles caractéristiques majeures influencent le choix d'une école ?
- Que savent les parents des conditions d'enseignement et d'apprentissage à l'école où ils envoient leurs enfants, à la fois en termes d'accès, de sécurité, de coût, de qualité de l'enseignement et de gestion de l'école ?
- Comment les parents comparent-ils les frais de scolarité et la qualité de l'enseignement dans les écoles privées et publiques ?

Grâce à cette enquête, l'équipe du projet A!I espère comprendre comment les besoins d'éducation des ménages vulnérables sont satisfaits et si les écoles privées à bas coût sont à même de fournir un accès équitable à l'éducation aux enfants de familles pauvres. Ces résultats iront renseigner la base d'informations factuelles sur la capacité des écoles privées à bas coût à satisfaire aux besoins des familles vulnérables en RDC et permettront de déterminer si ces écoles peuvent proposer un enseignement à un coût abordable.

LA VOIE A SUIVRE POUR FAIRE PROGRESSER L'EQUITE DANS L'EDUCATION EN RDC

Même s'il reste encore beaucoup à apprendre, les données existantes soulignent les mesures clés que les bailleurs de fonds, les responsables de la mise en œuvre et le gouvernement peuvent prendre pour améliorer l'accès aux écoles privées à bas coût en RDC et la qualité de l'enseignement qui y est dispensé. Vous trouverez ci-dessous quelques conseils préliminaires faits au Gouvernement de la RDC (GRDC) et aux bailleurs de fonds, agences et prestataires quant à la meilleure manière de venir en aide au secteur de l'éducation privée à bas coût, sans saper le mandat du secteur public et son corollaire d'équité.

Continuer à soutenir l'éducation privée et l'éducation publique en RDC. Par le passé, les bailleurs de fonds étaient réticents à soutenir les systèmes d'éducation privée pour les mêmes raisons que celles évoquées dans les ODD des Nations unies et dans les Principes d'Abidjan, à savoir le fait que c'est aux États d'assurer l'accès gratuit à l'éducation publique pour tous. C'est ce qui explique que les bailleurs de fonds choisissaient de soutenir uniquement des initiatives de l'éducation publique. Toutefois, étant donné le nombre croissant d'écoles privées qui émergent dans les zones à faibles revenus des grandes villes et la capacité potentielle des écoles privées à répondre à la problématique de l'accès à l'éducation, les bailleurs de fonds devraient soutenir les écoles privées à bas coût afin de s'assurer qu'elles répondent aux exigences et aux normes de qualité d'enseignement minimales. De plus, faire en sorte que les écoles privées à bas coût soient guidées par des politiques et des lignes directrices pertinentes peut renforcer une source de résilience déjà présente dans les communautés.

Continuer à préconiser la suppression des frais de scolarité. Partout dans le monde, il est avéré que la suppression des frais de scolarité permet un meilleur accès à l'éducation et favorise la rétention des populations pauvres et vulnérables¹³. La problématique des frais de scolarité en RDC n'est pas à prendre à la légère¹⁴. Le gouvernement du président de la République congolaise, Félix Tshisekedi, a commencé à s'en préoccuper, et les bailleurs de fonds et les partenaires de mise en œuvre doivent faire le maximum pour soutenir cette étape essentielle sur la voie de l'autonomie. C'est la manière la plus efficace et la plus durable d'assurer un accès équitable à l'éducation pour tous les élèves. Le GRDC peut notamment procéder à un examen complet du système conventionné, où les réseaux religieux gèrent 80 % des écoles publiques, ainsi que leurs propres écoles privées. Un tel système créé des systèmes administratifs parallèles nuisant à la transparence et générant de nouveaux frais de scolarité sans aucun lien avec les besoins éducatifs¹⁵.

La suppression des frais de scolarité se traduira par un déficit budgétaire, car les salaires des enseignants et les coûts de fonctionnement devront être pris en charge autrement. Les bailleurs de fonds et les partenaires de mise en œuvre doivent continuer de travailler avec le GRDC et de le soutenir afin d'assurer le financement des salaires des enseignants sur le long terme, car le niveau d'assistance actuel est certes utile, mais trop faible pour couvrir les insuffisances budgétaires.

Soutenir le gouvernement dans ses activités de gestion et de surveillance des deux secteurs, surtout le secteur privé. Le GRDC a certes élaboré d'excellentes politiques, mais il ne parvient pas à les faire appliquer. L'USAID souhaite donc soutenir les politiques promues par le GRDC. L'USAID devrait envisager de réaliser une analyse politico-économique pour déterminer comment cibler au mieux les politiques et les réformes qui favoriseraient un accès équitable à l'éducation au sein des secteurs privé et public. Ce type d'analyse permettra de mieux aligner volonté politique et incitations, ressources en faveur du changement et connaissances.

¹³ Education Equity Research Initiative. (2016). *Fair Financing Policy Compendium*. <http://www.educationequity2030.org/resources-2/2017/1/5/fair-financing-policy-compendium>

¹⁴ Cambridge Education. (2017). *The School Fees Landscape in the DRC ACCELERE!2*, p. 3.

¹⁵ Cambridge Education. (2017). *The School Fees Landscape in the DRC ACCELERE!2*, p. 14.

Continuer à accroître la capacité des associations d'écoles privées. Si le GRDC a besoin d'aide pour mieux gérer les écoles privées à bas coût, les associations chargées de représenter la plupart de ces écoles (si ce n'est toutes) ont elles aussi besoin de soutien. Le projet A!I a notamment révélé que de nombreuses associations et associations de propriétaires d'écoles privées ne savent pas comment accéder au programme scolaire national actuel. Les associations et les propriétaires ne connaissent pas les prérequis pour faciliter la création de comités écoles-parents. Le renforcement des capacités et l'aide apportée par la création d'un comité directeur commun sous l'égide du projet A!I ont aussi permis d'améliorer les relations entre les associations et le GRDC. Ce type d'aide favorisera durablement la transparence et la responsabilisation des écoles, des parents, des associations et du GRDC.

Alléger le fardeau fiscal des écoles privées à bas coût en RDC. Comme toutes les autres entreprises en RDC, les écoles privées à bas coût sont soumises à la fiscalité. Toutefois, étant donné que les écoles privées fournissent un service public, le GRDC devrait alléger le fardeau fiscal des écoles privées à bas coût. Cela permettrait à ces écoles de redistribuer leurs ressources pour améliorer la qualité de leur enseignement.

Élaborer un programme d'apprentissage pour les écoles privées à bas coût en RDC. Comme nous l'avons vu plus haut, il existe plusieurs inconnues concernant le statut de l'éducation privée en RDC, notamment les politiques du GRDC qui pourraient mieux éclairer les futures interventions des bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds et les partenaires de mise en œuvre devraient mettre en place une évaluation du suivi de la qualité et des mécanismes de recherche pour mieux comprendre, par exemple, l'impact de l'éducation du secteur privé sur l'équité et si les écoles privées offrent réellement un enseignement de meilleure qualité que les écoles publiques.

CONCLUSION

L'accès à l'éducation et la qualité de l'éducation en RDC restent problématiques pour le gouvernement et les bailleurs de fonds, car cela les empêche d'atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies. Les écoles privées à bas coût peuvent faire partie de la solution en aidant à combler les lacunes d'un accès équitable à une éducation de qualité et à améliorer les compétences des élèves en lecture, mathématiques et autres compétences fondamentales. Toutefois, elles doivent pouvoir compter sur le support et les mécanismes de gestion et de surveillance qui permettraient de garantir la bonne santé financière du secteur de l'éducation dans son ensemble.