

LA SURVIE DE L'ÉCOLE PRIMAIRE CONGOLAISE (RDC) : HÉRITAGE COLONIAL, HYBRIDITÉ ET RÉSILIENCE

Marc Poncelet, Géraldine André, Tom de Herdt

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Autrepart »

2010/2 n° 54 | pages 23 à 41

ISSN 1278-3986

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-autrepart-2010-2-page-23.htm>

Pour citer cet article :

Marc Poncelet *et al.*, « La survie de l'école primaire congolaise (RDC) : héritage colonial, hybridité et résilience », *Autrepart* 2010/2 (n° 54), p. 23-41.
DOI 10.3917/autr.054.0023

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La survie de l'école primaire congolaise (RDC) : héritage colonial, hybridité et résilience*

*Marc Poncelet**, Géraldine André***, Tom De Herdt*****

La République Démocratique du Congo (RDC) connaît une crise exceptionnellement profonde dont les racines sont lointaines et les dimensions multiples. Une littérature importante a accompagné les péripéties de cette longue décomposition postcoloniale. Les analyses et les interprétations sont bien-sûr différentes, voire divergentes (Peemans, 1997 et 1998), mais elles semblent toutes concourir à en faire un idéaltype précoce. Le régime mobutiste du Mouvement populaire de révolution (1965-1997) fut une illustration incomparable du régime patrimonialiste, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif (Young and Turner, 1985). Dès la première moitié de la décennie 1980, s'affiche la faillite du modèle économique « zaïrianisé » construit sur la rente minière et l'endettement. S'ensuit la montée d'une informalisation générale de l'économie que traduisent les phénomènes de contraction drastique du salariat urbain, de pauvreté croissante et de rupture du contrôle économique (Mac Gaffey, 1991). Le pays est placé sous ajustement structurel dès 1982 avant que l'économie soit définitivement désarticulée par les pillages populaires et les « expulsions ethniques » de la première moitié des années 1990. Le dernier moment de cette conjonction tragique est contemporain, depuis le nouveau millénaire, d'une pacification/transition démocratique sous tutelle internationale. Le pays se reconnecte progressivement aux flux de l'investissement international (principalement minier) (Lemarchand, 2003). Dans ce contexte de « semi-tutelle internationale » (de Villers, 2009), on observe une

* Ce texte s'appuie sur des résultats de recherches menées sur le système éducatif de la RDC en zones urbaines. Ces recherches ont été réalisées dans le cadre d'un programme de la Politique scientifique fédérale belge (BELSPO), coordonné par Tom De Herdt de l'IOB (Institute of Development Policy and Management – University of Antwerpen) et menée en collaboration avec son équipe, l'équipe de recherche de Marc Poncelet de Pôle Sud (Université de Liège) et l'équipe de Théodore Trefon (Musée Royal de l'Afrique centrale). Le volet « éducation » de ce programme a bénéficié d'un financement additionnel de DFID (UK Department for International Development) lequel a permis d'étendre les recherches aux zones rurales.

** Professeur Ordinaire, Pôle Sud, Institut des Sciences Humaines et Sociales (ISHS), Université de Liège, 7 Bd. du Rectorat, Bte 08, Sart-Tilman 4000 Liège, Belgique.

*** Chercheuse, Pôle Sud, Institut des Sciences Humaines et sociales, Université de Liège, 7 Bd. du Rectorat Bte 08, Sart-Tilman 4000 Liège, Belgique.

**** Chargé de cours, Institute of Development Policy and Management (IOB), Université d'Anvers, Lange St.-Annastraat 7, 2000 Anvers, Belgique.

renégociation de la dette publique, une reprise de la coopération internationale orientée vers la réduction de la pauvreté, un appui militaire et politique à la pacification et un soutien massif à l'organisation des élections et aux réformes visant la reconstruction de l'administration (Trefon, 2009 ; Kabamba et Zacharie 2009).

Dans le secteur éducatif, la crise s'est manifestée dès le début des années 1980. Jusqu'à cette époque, l'État postcolonial avait poursuivi et amplifié l'investissement scolaire colonial tardif mais très significatif des années 1955-1960 (Boyle, 1995), le budget du MEPSP (Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel) représentait près de 25 % des dépenses publiques globales. Dans le cadre du programme d'ajustement structurel (1982-1987), imposé par les institutions financières internationales au Zaïre, le budget de l'État consacré à l'éducation a connu une chute historique, passant de 159 \$ en 1982 à 23 \$ par élève en 1987 ; le salaire réel des enseignants est passé de 68 \$ à 27 \$ et leur nombre a été comprimé fortement pendant la même période. En fait, le nombre d'enseignants payés par l'État a diminué de manière systématique à partir de 1982, passant de 64 % (1982) à 31 % en 2006, atteignant un minimum vers 2001. C'est en effet au tournant du millénaire que le système scolaire a touché le fond : le poids du budget de l'éducation qui avait diminué de 25 % à 7 % dans les années 1980 est réduit à 2-3 % à la fin des années 1990¹ ; le salaire moyen descend à 12,90 \$ en 2002. De l'investissement de 159 \$ par élève en 1982, il ne reste que 7 \$ en 2006. La capacité effective du MEPSP à intervenir dans le secteur éducatif est donc quasi-nulle et on note une disparition presque totale des dépenses en capital et des dépenses non-salariales.

Pourtant, l'école et plus généralement le champ scolaire ont survécu au cœur de la société et d'un État souvent décrit comme « failli ». Les effectifs de l'éducation primaire ne se sont pas effondrés ; les chiffres absolus en primaire ont au contraire doublé de 1987 à 2006, passant approximativement de 4 millions à 8 millions. La force et la constance de la demande de scolarisation visibles dans la capacité des parents à payer sont d'autant plus remarquables que les conditions matérielles et pédagogiques sont très dégradées et corrompues. La performance éducative est hautement mise en question. En contraste avec le sentiment général d'abandon qui prévaut dans la société, on observe la création incessante de nouvelles écoles (pas seulement des écoles privées), le développement de l'appareil administratif scolaire et la permanence d'un débat public relatif à l'école.

Dans ce texte, nous avançons qu'un tel champ scolaire² ne peut être uniquement décrit à travers sa vénéralité, certes, impressionnante et qu'il ne peut être

1. Ce qui représente un montant de plus en plus dérisoire car ces 3 % étaient prélevés sur un budget global drastiquement restreint par la décomposition de l'économie zairoise formelle dans les années 1990. De cet apport de l'État à l'éducation, seulement une infime partie était destinée aux dépenses en capital, et des dépenses courantes, la plupart concernait les salaires des enseignants.

2. Plutôt que de parler de marché scolaire, nous préférons parler d'un champ scolaire, notion qui évite une allusion trompeuse à la notion de privatisation et met davantage l'accent sur les « agents-acteurs », leurs rapports de pouvoir et leurs stratégies de reproduction dans une autonomie relative au regard de l'espace social de référence.

uniquement analysé comme une forme endogène de privatisation plus ou moins perverse. Dans la première partie, nous appréhendons l'enseignement primaire de la RDC et son organisation dans la longue période afin de souligner le poids d'un modèle éducatif historique très particulier. Dans un second temps, nous tentons de mettre en lumière les principaux arrangements qui sous-tendent cette pérennité d'un dispositif scolaire à l'échelle nationale et les évolutions récentes de ces arrangements. Dans cette perspective, nous mettons en relief l'approfondissement contemporain de son caractère fondamentalement hybride (entre bien privé, associatif et bien public) et les relations complexes qu'il dévoile entre un processus apparent de « privatisation interne », de marchandisation de l'éducation scolaire et d'entretien d'une bureaucratie scolaire publique. Enfin, la troisième partie est consacrée à la reconstruction du secteur éducatif à travers les soutiens extérieurs et les mises en œuvre de politiques de réduction des frais scolaires. Par là, nous éclairerons l'hybridité du système éducatif à la lumière de la résilience qu'il oppose aux tentatives de réformes et aux appuis dont il fait l'objet depuis peu. Les deux dernières sections du texte s'appuient sur les résultats d'une recherche collective à orientation qualitative. Cette démarche a mis en œuvre des enquêtes de terrain de type socio-anthropologique intensives à la fois sur des sites urbains à Kinshasa, à Kikwit, Bandundu³ et à Lubumbashi et sur des sites plus ruraux, situés à l'intérieur des provinces de l'Équateur, du Bandundu, du Katanga et des deux Kasai⁴. Des enquêtes socio-anthropologiques ont été réalisées auprès des acteurs de l'école (enseignants, directeurs, parents), des différents niveaux et organes de l'administration scolaire et des coordinations confessionnelles, les promoteurs scolaires privés ainsi qu'auprès des intervenants internationaux.

Un héritage colonial singulier et durable

Comprendre la singularité du système scolaire congolais suppose d'analyser son origine et sa construction socio-historique. Ce détour par l'histoire permet de faire référence aux enjeux de pouvoir structurés autour de l'école, soit à ce que nous appelons le « champ scolaire ». Analyser la construction du champ scolaire équivaut ici à identifier les acteurs, les logiques, les objets et les stratégies qui ont donné une dimension sociétale et politique, dynamique et polémique à la question scolaire dès l'État Indépendant du Congo, et surtout depuis 1908, lorsque l'EIC est cédé par Léopold II à la Belgique.

3. Parmi les régions dans lesquelles nous avons investigué, la ville de Kikwit a été particulièrement touchée par les conflits scolaires. En 1991, les écoles ont été ravagées par les pillages et à partir de 1996, les écoles ont été abandonnées par les populations qui fuyaient et beaucoup ont été détruites. La scolarité de nombreux enfants a donc été interrompue pendant plusieurs années. Cette région a bénéficié d'interventions importantes de différentes ONG (NRC, IRC, IFESH, Caritas, etc.) dans le domaine scolaire, mais nous ne les avons pas analysées. Par ailleurs, ces interventions sont minimes par rapport aux interventions actuelles en matière de réduction des frais scolaires de la Banque mondiale, de DFID (UK), de l'UNESCO, de l'USAID (USA), de la Coopération belge et de l'UNICEF.

4. Pour des raisons liées à l'insécurité ou la permanence de conflits dans ces zones, aucune enquête n'a été menée au Kivu, au Maniema ou en Équateur. Les interventions scolaires des PTF y semblent toujours très ciblées et de nature humanitaire.

La définition de l'éducation comme bien public, relevant exclusivement de l'État est profondément étrangère à la constitution politique de la Belgique et donc à l'héritage congolais. En effet, la Belgique comme société nationale ne s'est pas élaborée sur le principe d'un État centralisé. Elle compte parmi les démocraties que Lijphart a conceptualisées sous le terme de « consociatives » (Lijphart, 1977). À ce titre elle repose sur un « accord fondamental entre deux communautés (catholique et anticléricale) qui n'ont accepté de vivre ensemble qu'à la condition de se voir accorder un certain nombre de libertés (notamment pour organiser leur vie collective) » et que soit reconnue et préservée leur autonomie (Mangez, 2009, p. 39). Ceci se traduit en outre par « le financement par les pouvoirs publics des activités organisées par ces collectifs lorsqu'elles sont considérées d'utilité publique (selon le principe de la liberté subsidiée) » (Mangez, 2009, p. 39). Ces manières de faire vont de pair avec des logiques de compromis selon lesquelles on ne tranche pas en faveur de l'une ou l'autre option, mais on assemble des idées et des positions parfois très opposées (Mangez, 2009). Ces principes de l'autonomie et du compromis se retrouvent dans la mise en place du système éducatif en RDC. Au Congo belge, une collaboration étroite s'est installée entre l'État colonial et l'Église coloniale qui monopolisait presque l'ensemble d'un champ éducatif strictement dual (Européens *versus* indigènes). Cette collaboration n'a été remise en cause à qu'à partir de la moitié des années 1950, à la faveur d'une offensive libérale en métropole. Celle-ci initie un enseignement dont le statut correspondait au statut d'école de l'État en Belgique et elle met en marche une « métropolisation » de l'enseignement destiné aux indigènes. Cette métropolisation sera significative mais limitée dans sa portée. Ces évolutions tardives ne renverseront pas la domination catholique et ne remettront pas en cause le système de conventionnement public des Églises.

Dans l'État Indépendant du Congo (EIC), dont le souverain était Léopold II, ce sont surtout les missions catholiques qui ont bénéficié de l'« autorisation spéciale » élargissant la tutelle des pupilles de l'État⁵ aux associations religieuses (Tshimanga, 2001). En fonction du jeu complexe des alliances internationales et des soutiens indispensables en Belgique, Léopold II qui a reçu des prêts du Parlement belge, joue clairement la « nationalisation de l'œuvre » au niveau scientifique et éducatif (Poncelet, 2008). Il accentue les privilèges des missions catholiques, et plus nettement encore ceux des missions catholiques belges, en établissant des subventions de manière plus systématique (Tshimanga, 2001). La convention de 1906 entre le Saint siège et l'EIC met en place la base du développement scolaire catholique en liant l'octroi de terres (« à titre gratuit et en propriété perpétuelle »), un revenu aux missionnaires et la fondation d'écoles par les missions catholiques. Les quelques écoles publiques fondées sous l'EIC et dirigées alors par des personnels laïcs, sont toutes transférées, dès 1908, à des congrégations enseignantes belges. S'installe ainsi la formule de « l'enseignement officiel au Congo belge » : les religieux-enseignants y sont considérés comme des

5. Enfants abandonnés et/ou victimes de la traite.

instituteurs par l'État qui assume toutes les charges scolaires. Alphabétisation, évangélisation et civilisation ne font qu'un.

Le régime de subventions est entièrement formalisé dans les années 1920, moment où l'essentiel de l'institution scolaire et du champ de l'éducation⁶ se construit et se joue désormais dans le secteur d'enseignement « libre subventionné » mis en place par les « missions catholiques nationales ». Seules ces missions sont en mesure de participer à la création des écoles dans ce secteur et reçoivent des concessions foncières et des subsides des pouvoirs publics en contrepartie du respect d'un cahier des charges minimum. Les écoles libres, catholiques et subventionnées étaient pleinement considérées comme relevant du domaine public par le gouvernement colonial alors que l'administration publique n'y exerçait qu'un contrôle lointain. Jusqu'à la fin des années 1940, leur autonomie est en effet très grande : elles gèrent et inspectent leurs propres écoles, aucun diplôme et qualification spécifiques ne sont exigés aux missionnaires pour l'enseignement, aux prêtres pour l'inspection (Markowitz, 1974). Leur développement est impressionnant : les écoles de missions sont au nombre de 518 en 1908, elles sont plus de 2000 en 1922 pour 60 000 élèves. Elles sont près de 18 000 à la veille de la seconde guerre mondiale dont 4 600 écoles subventionnées. Malgré un mécanisme très souple de conventionnement (pour les missions nationales catholiques), la grande majorité des écoles coloniales était néanmoins des écoles libres non subsidiées, catholiques belges majoritairement, mais aussi non belges et/ou non catholiques dont l'importance décroît.

Un pareil développement de l'enseignement missionnaire reposait sur une connivence étroite et systématique entre les Missionnaires et l'administration civile qui n'était pourtant pas entièrement catholique. Cette connivence que la terminologie officielle retient comme « collaboration » est profondément inscrite dans l'administration territoriale, forme congolaise du despotisme décentralisé lui-même constitutif du gouvernement indirect (Mamdani, 2004) dans sa forme concessionnaire. À la fin des années 1950, cette école longtemps strictement primaire-professionnelle, où seule une minorité d'enfants atteignait le diplôme, scolarisait pourtant des proportions d'enfants de 3 à 5 fois supérieures à celles qui prévalaient dans les colonies françaises. La question du contrôle de l'appareil scolaire a été ici stratégique et capitale de deux points de vue. « Les missions catholiques assumèrent donc entièrement la philosophie de la colonisation où se circonscrit l'importance de l'école au Congo belge... » (Busugutsala, 1997, p. 41). Cette « collusion » a été aussi une négociation permanente dont les stabilisations temporaires ne doivent pas cacher les « crises » très dramatisées (Boyle, 1995).

Dans la guerre scolaire (1954-1955), tandis que d'aucuns dénoncent un État colonial théocratique, l'enseignement catholique négocie efficacement la

6. Projet d'organisation de l'enseignement libre au Congo belge avec le concours des missions nationales publié en 1924. Ces missions devaient avoir un siège principal en Belgique, être dirigées par des Belges et compter des Belges dans leur personnel au Congo.

relativisation de son hégémonie absolue. Il adopte une posture coordonnée et menaçante à l'égard de l'offensive anticléricale menée par les libéraux et les socialistes métropolitains. Il apprend à surmonter ses divisions en créant en outre le Bureau de l'Enseignement Catholique interlocuteur du gouvernement et « quasi ministère de l'éducation nationale » jusqu'aujourd'hui. Tandis que l'église catholique accélère l'africanisation des clercs, elle adopte une double vocation qui, pour paraître contradictoire, sera néanmoins constante, celle d'être le principal acteur organisé de l'enseignement public, voire d'en apparaître comme le garant, tout en étant le challenger (contre-pouvoir) de l'État comme pouvoir organisateur.

Pour les premiers évêques congolais et leurs conseillers, l'éducation scolaire devait certes être unifiée et former un enseignement national, mais ce ne pouvait être qu'à travers une « conception pluraliste de l'éducation » au sein de laquelle les différentes parties collaborent sans renoncer à leur autonomie respective (Busu-gutsala, 1997, p. 145). La constitution de 1964 consacre la liberté d'enseignement et le pluralisme scolaire dans le secteur subventionné comme dans le secteur non subventionné. Elle reconnaît le libre choix des parents et affirme le rôle de supervision de l'État. Au-delà de l'uniformisation du programme et d'une inspection officielle, l'enseignement catholique, et protestant mais dans une moindre mesure, est largement reconnu et subventionné par l'État, y compris la prise en charge des salaires des enseignants.

La seconde guerre scolaire, postcoloniale celle-là, est ouverte à l'initiative du régime MPR (Mouvement Populaire de la Révolution) qui décréta en 1971 l'éta-tisation complète de l'éducation et la nationalisation des équipements scolaires. Laïcité de l'État et Authenticité sont proclamées. L'enseignement décrété national au début des années 1960 (75 à 80 % des effectifs dans le secteur catholique) doit être déconfectionnalisé ! Les réseaux doivent être dissous. S'estimant menacée de « MPRisation », l'Église catholique refuse la collaboration de ses personnels. En 1977, le régime cède et restitue les écoles aux Églises. De nouvelles conventions distinctes sont passées entre l'État et quatre « Églises » (incluant les cultes islamiques et kimbanguistes). Elles confirment que le pouvoir organisateur et responsable unique de l'enseignement est l'État qui confie aux Églises « la gestion de leurs écoles ». L'enseignement primaire congolais sera donc composé désormais de deux secteurs, le secteur public et le secteur privé. L'enseignement public national dont le pouvoir organisateur est l'État, s'appuiera sur cinq « réseaux », l'un géré par l'État lui-même, les quatre autres, dits « conventionnés », qui ont une origine religieuse, seront gérés par des Églises. Mais les bases de la collaboration sont définitivement rompues, menacées par les ambiguïtés et zones d'ombre des conventions dans tous les domaines : inspection, propriété et statut des enseignants. En l'absence d'une loi sanctionnant les termes des conventions, la confiance s'effiloche. Les pratiques comblent les lacunes juridiques jusqu'à aujourd'hui, car la loi qui n'interviendra que 10 ans plus tard, en 1986, ne règle rien. Sa particularité est plutôt d'ouvrir le champ scolaire à l'initiative privée (Wamu Oyatambwe, 1997). Les finances publiques sont alors déliquescentes, l'État ne tarde pas à être mis sous tutelle et sous ajustement structurel. L'incapacité

de poursuivre la rémunération des enseignants se révèle rapidement durable et met à mal définitivement les ambitions de l'État. En 1992, suite à une grève illimitée des enseignants non payés, la Conférence épiscopale du Zaïre et l'Association nationale des parents d'élèves (ANAPE) entérinent la prise en charge des enseignants par les parents dans le réseau catholique sous forme d'une « prime de motivation ». La formule s'installe, prolifère et s'institutionnalise dans l'ensemble des réseaux jusqu'aujourd'hui. Durant ce quart de siècle d'apparente confusion, d'absence ou d'indigence du financement public, de libéralisation et de négociation du contrôle public, le champ scolaire congolais adopte les traits caractéristiques d'une régulation polycentrique, négociée, opaque et instable à travers laquelle sont scolarisés plus de 8 millions d'enfants.

La résilience d'un système éducatif hybride

Cette seconde section vise à analyser les principaux arrangements qui sous-tendent la pérennité du dispositif scolaire congolais à l'échelle nationale et les évolutions récentes de ces arrangements. Cette analyse mettra au jour une dialectique surprenante entre un processus d'apparente privatisation interne du système public, des phénomènes de marchandisation du scolaire et l'extension d'un appareil administratif.

Depuis le début des années 1990, s'est institutionnalisé un système palliatif mais durable, mobile et complexe dont le coût – largement consacré aux rémunérations des enseignants – est supporté de manière considérable par les parents. D'après une enquête budgétaire récente (2005) qui aspire à être représentative pour tout le territoire, les ménages paient chaque année en moyenne environ 25 \$ pour tous les frais scolaires. Même si il existe de grandes disparités géographiques, cette enquête permet d'affirmer que les ménages ont pu compenser la diminution du budget consacré à l'éducation par l'État à partir de 1982. Sur la base des budgets ménagers, on peut estimer en effet que les ménages investissent davantage que l'État dans les services de l'éducation, y compris dans les écoles primaires.

Bien que le cadre général soit défini (jusqu'à aujourd'hui) par le ministère de l'EPSP au niveau national, les provinces ont une position clé dans la fixation des frais scolaires puisque ce sont les gouverneurs des provinces qui sont (en principe) tenus de fixer ces frais « en une nomenclature unique »⁷. Mais les provinces ne se réfèrent que partiellement au cadre national et ajoutent parfois, lors de réunions, des frais supplémentaires, donc illégaux. Pour leur part, les gestionnaires des réseaux conventionnés ajoutent également d'autres frais dans leurs circulaires. Enfin, il arrive que les écoles déterminent des frais propres. C'est en principe, à ce niveau local que sont fixés les « frais de motivation » des enseignants et les « frais d'intervention ponctuelle » (FIP), soit ce qui alimentera les salaires des

7. Arrêté du Ministère national de l'EPSP n° MINESP/CABMIN/006/2008.

enseignants dits « non mécanisés »⁸ ou des compléments de salaire des enseignants « mécanisés » sous l'appellation courante de « prime ». Les enseignants jouent à ce niveau un rôle clé dans la détermination des frais scolaires. C'est à l'occasion de l'assemblée générale de rentrée où ont lieu des négociations avec la direction, le comité de gestion (COGES), le comité de parents (CP), les enseignants et les autres parents, qu'est établi un montant pour la prime de motivation dont les parents doivent s'acquitter avant une échéance déterminée. Pour les parents scolarisés et qui, au prix de maints efforts, disposent de ressources, la prime est la garantie d'un enseignement acceptable ou plutôt, elle assure que les enseignants fassent leur travail. Pour les familles pauvres, soit une majorité d'usagers, la prime est sans cesse objet de négociations, de choix (scolariser un enfant plutôt qu'un autre), de tractations avec les directeurs. Nos enquêtes révèlent tout un éventail de difficultés et de stratégies mises en œuvre pour récupérer l'argent auprès des parents. Les enfants sont par exemple périodiquement renvoyés à la maison (« chasse des élèves ») jusqu'au paiement de frais, ce qui explique le très fort taux d'abandon en cours d'année. Fixer des frais n'assure donc nullement que ceux-ci seront automatiquement perçus. Néanmoins, les « frais de motivation » constituent jusqu'à trois quarts des frais scolaires et avec les frais de fonctionnement plus de 90 %.

Ce mécanisme de financement de l'éducation publique par les familles irrigue l'ensemble des acteurs bien au-delà de l'école proprement dite. Nous avons pu estimer ainsi qu'environ un tiers des frais scolaires était « ventilé » vers « l'administration ». Les contributions des parents alimentent les administrations scolaires aux niveaux local (Sous-Proved), provincial (Proved et Inspool) et national (MEPSP dont le service de contrôle et de la paie des enseignants, le SECOPE). Dans le secteur public conventionné, les contributions alimentent aussi les bureaux de coordination voire les institutions religieuses elles-mêmes. Par ailleurs, nonobstant la contraction radicale du budget de l'éducation, les réformes n'ont pas manqué depuis trois décennies et ont fait apparaître de nombreux nouveaux services : le SECOPE, (1985), les Assises Promoscolaires (1990), la PRS, Direction des Pensions et Rentes de Survie (1991), le TENAFEP (Test National de Fin d'Études Primaires 1996), le SERNIE, le Service National d'Identification des Élèves, d'impression et de livraison des pièces scolaires (2004), la subdivision des provinces en provinces éducationnelles (2004), création des ministères provinciaux avec la décentralisation. Toutes ces réformes créent des nouveaux besoins en personnel, bâtiments, etc., et donnent le sentiment d'une spirale bureaucratique autodynamique produisant sans cesse de nouvelles niches de rentes exploitées par des institutions très rapidement admises comme des « ayant droit » dans la négociation des ressources. Le financement de tous ces services se fait en partie par l'État qui est censé prendre en charge le personnel dont une partie est inscrite sur

8. C'est-à-dire qui ne sont pas repris sur les fiches du SECOPE, Service de contrôle et de la Paie des enseignants et qui ne sont donc pas rémunérés par l'État. Les enseignants dits mécanisés sont par contre répertoriés dans les fichiers du SECOPE et donc payés par le Gouvernement de la RDC.

sa liste de paie (mécanisation), mais aussi, nécessairement, et en grande partie, par les contributions des parents.

Le système de financement par les usagers repose sur un mécanisme officiel de ventilation qui permet la répartition aux différents échelons du système des pourcentages de différents frais repris dans une nomenclature complexe et mobile (Dendura et Verhaghe, 2007, p. 8). Les recettes perçues à l'école sont ainsi redistribuées « selon des circuits hiérarchiques stricts » [*ibid.*]. Ainsi, au Katanga, l'arrêté ministériel pour l'année scolaire 2008-2009 fixe les frais du primaire par élève, à 50 francs congolais (fc)/an pour le minerval, 100 fc/an pour l'assurance, 250 fc/an pour les imprimés, 600 fc/trimestre pour les frais administratifs et un plafond de 3 000 fc/mois pour les frais de motivation qui peut être négocié lors d'une Assemblée Générale à l'école. Dans le réseau officiel du secteur public, ces frais administratifs sont ventilés de la façon suivante : 50 % pour l'école (300 fc/élève/trimestre) ; 9,11 % pour la division provinciale (68,28 fc/élève/trimestre) ; 4,55 % pour l'inspection provinciale (27,30 fc/élève/trimestre) ; 25 % pour la sous-division (150 fc/élève/trimestre) ; 6,8 % pour l'inspection locale (40,8 fc/élève/trimestre) et enfin 2,27 % pour l'association des parents (APE). Le faible pourcentage réservé à l'école montre clairement la répartition disproportionnée des fonds et l'influence exercée par les gestionnaires. 10 % des Frais d'appoint (FRAP, nouvelle dénomination des frais de motivation apparue depuis la proclamation de la gratuité) remontent dans les circuits administratifs (2,5 % pour le Proved, 1,5 % pour l'IPP, 0,5 % pour le SECOPE, 5,5 % pour la sous-division, 0,25 % pour l'Inspool). Dans les réseaux conventionnés du secteur public, le nombre d'acteurs hiérarchiques intéressés est encore plus grand, les frais administratifs (toujours 600 fc/trimestre) sont alors partagés de la façon suivante : 50 % vont à l'école, 24 % à la coordination communautaire, 11 % à la coordination provinciale, 1,5 % à la coordination nationale, 2,2 % à l'APE, 3,75 % au PROVED (Division), 2,75 % à l'IPP, 1 % au SECOPE, 1,30 % à la sous-division et 2,5 % à l'« Inspool » (Inspection). D'autres frais, légaux ou illégaux (c'est-à-dire non prévus par l'arrêté) sont imposés en cours d'année à différents niveaux. Ainsi, au niveau national sont fixés les frais d'examen d'État et au niveau provincial les frais de test de fin d'année primaire. Aux échelons inférieurs du système, apparaissent des frais illégaux : le niveau de la coordination confessionnelle peut solliciter une contribution pour l'accueil de l'Archevêque, pour la construction d'un monument ; les directeurs d'école peuvent réclamer des frais d'intervention ponctuelle pour rénover un toit, etc. Toutes les sommes récoltées auprès des familles sont ventilées vers le haut par des « enveloppes » et des déplacements personnalisés. La soustraction de quelques billets dans les « liasses » est partout dénoncée.

Symétriquement au flux d'argent ascendant, le dispositif exerce une pression en cascade qui aboutit *in fine* au niveau des usagers. Afin de recouvrer les frais, les chefs d'établissement, organisent mensuellement voire hebdomadairement l'exclusion temporaire des enfants débiteurs. Ils surveillent la perception des frais lorsqu'elle est déléguée aux professeurs dans les classes, tiennent des cahiers de compte et gèrent les flux d'argent, de personnels et de « visiteurs assis »,

notamment les inspecteurs. Notre première hypothèse de travail qui soulignait l'autonomie des directeurs, devenus de petits patrons indépendants, s'est rapidement heurtée au poids considérable et redoublé qu'exercent sur eux les administrations et coordinations de réseaux.

Les principales organisations confessionnelles qui, dans un flou juridique persistant, « gèrent » trois quarts du secteur public depuis 1977, disposent de leurs propres services de gestion appelés « coordinations » sous-provinciales ou provinciales. Ils comptent eux aussi différents services : comptabilité, gestion du personnel et soutien pédagogique (inspection non officielle). Le personnel des différents bureaux confessionnels de coordinations a un statut « d'enseignant assis » et est aussi payé par l'État et plus spécifiquement *via* le SECOPE (du moins l'enseignant « mécanisé »). Il reçoit aussi des « pourcentages » des frais de scolarité ventilés, en outre *via* la comptabilisation de postes « d'enseignants assis » dans le calcul de ces frais au niveau des établissements.

Disposant de marges de manœuvres (éventuellement à l'insu des parents ou des enseignants), les directeurs du secteur public sont largement accaparés par la gestion des ressources et des « enveloppes »⁹. Ils sont mis sous pression permanente par les bureaux gestionnaires qui envoient des émissaires dans les écoles pour recouvrer directement la part des frais qui leur est due. Outre les sanctions administratives à l'encontre d'enseignants et de directeurs, les rétentions sur les flux descendants de salaires ou de redistributions fournissent encore aux administrations et coordinations d'autres moyens de pression sur les CG, les directeurs et *in fine* sur les parents. Redoutés voir haïs par les parents, les directeurs peuvent être blâmés, suspendus, mutés, voire démis par leurs administrations. Dans les réseaux conventionnés, leur sort est scellé par des négociations entre les bureaux des administrations publiques et les coordinations confessionnelles. Le directeur rend incontestablement davantage de comptes aux administrations et coordinations qu'aux CG et Copa/CP.

Si l'analyse des arrangements actuels du système permet d'affirmer que ce dernier est polycentrique avec différents niveaux de décision dotés d'une autonomie relative, il n'en reste pas moins que la clé de voûte du système est clairement située aux niveaux administratif provincial et sous-provincial où siègent les « bureaux ». À travers eux, le Ministère de l'Éducation primaire, professionnel et secondaire gère directement les écoles non conventionnées (parfois appelées écoles officielles selon la terminologie coloniale), assurent la tutelle du pouvoir organisateur (l'État) dans les écoles conventionnées, tout en contrôlant le développement de l'enseignement privé (*via* l'agrément, la participation aux tests). Les bureaux abritent différents services techniques (statistiques, personnel, pédagogique, etc.) et le SECOPE, service connexe et partiellement autonome qui renvoie à une

9. Comme nombre de missionnaires qui surfacturaient les travaux d'infrastructures pris en charge par l'État colonial, les directeurs tentent de gonfler le nombre de postes « mécanisés » pour trouver de quoi alimenter le poste fonctionnement. Cette stratégie comme de nombreuses autres ne peut aboutir sans accommodement avec l'administration.

hiérarchie propre au niveau national. Enfin, l'Inspection provinciale dispose aussi d'une autonomie formelle relative. Les enseignants sont les seuls fonctionnaires dont le statut (paie et évaluation) ne relève donc pas du Ministère de la fonction publique, mais d'une organisation ad-hoc dépendante du MEPSP sans être intégrée dans l'administration scolaire. Le service de l'inspection provinciale (Inspool) est financé aussi en partie par des pourcentages fixés sur le frais scolaires. Il est théoriquement un élément clé du contrôle public de l'enseignement, mais la fonction semble largement privatisée par les inspecteurs et son exercice négocié *in situ* lors des visites aux établissements.

Au-delà des institutions islamiques et kimbanguistes (5 % à 6 % des effectifs) le secteur conventionné, où les écoles catholiques ont subi une forte concurrence des initiatives protestantes, s'ouvre depuis peu à de nouvelles tendances religieuses : un « mandat de gestion » avec 15 nouvelles Églises vient en effet d'être signé récemment. On découvre ici une nouvelle zone d'exploitation *off shore* des zones d'ombre règlementaires et de créativité normative des administrations. Loin d'offrir un contre-modèle de régulation par la qualité, le développement du secteur privé proprement dit depuis 1986 qui, sauf rares exceptions urbaines, ne concerne pas les publics quelque peu nantis, fonctionne dans une large mesure comme une sous-concession organisée par l'administration scolaire dont il soutient le pouvoir officiel et officieux. Les coordinations provinciales confessionnelles (dont le champ de pouvoir est limité par les conventions entre l'État et ces confessions) ne sont pas étrangères, dans les faits, au secteur privé¹⁰. En fait de nombreuses initiatives privées sont (ou se découvrent) d'inspiration religieuse ou mobilisent (grâce à la double vacation) des enseignants rémunérés dans le secteur conventionné. En 1986, 3,8 % des élèves étaient inscrits dans des écoles privées (BM 2005, p. 50). Ils seraient 10 % en 2008¹¹. Les écoles privées gérées principalement par leur promoteur n'ont droit à aucun subside et bénéficient d'une certaine autonomie, notamment dans la fixation des frais. Elles restent cependant « contrôlées » par l'État qui délivre un certificat d'agrément attestant de la conformité à certaines normes (locaux adéquats, suivi du programme national, etc.). L'agrément par l'État permet aux élèves finalistes du primaire et du secondaire de se présenter au test provincial dont la réussite est imposée à tous pour entrer en secondaire. Les promoteurs d'écoles privées tentent systématiquement d'obtenir une reconnaissance des pouvoirs publics et offrent ainsi un vaste champ d'intervention aux administrations scolaires.

Ces différents éléments convergent pour faire du « complexe administratif » provincial et sous-provincial formé des bureaux du MEPSP et de ceux des coordinations confessionnelles la clé de voûte du dispositif où se construit et se négocie

10. C'est en outre à l'initiative de congrégations ou du haut clergé catholiques principalement, que sont créées quelques écoles privées urbaines d'élite disposant d'un label religieux. Elles imposent de lourdes participations aux parents. Nous ne disposons pas de données suffisantes sur les rapports que ces écoles entretiennent avec les représentants du réseau conventionné de leur confession.

11. Dans la plupart des pays d'Afrique, le développement du secteur privé est toujours plus marqué au niveau de l'enseignement secondaire.

une référence à la nature publique du fait scolaire. Ce lieu se situe plus précisément encore dans les échanges et négociations formels ou informels entre les administrations publiques et coordinations confessionnelles (principalement la coordination catholique la mieux organisée). Les représentations des syndicats et COPA/CP existent à ce niveau, mais semblent agir sans réel mandat des organes de base dans les écoles dont elles sont parfois complètement coupées. Les mesures prises par des acteurs de la société civile (Église catholique et APE) pour « mettre l'État devant ses responsabilités » (une formule rhétorique généralisée) ont ainsi permis la survie du secteur le plus important de la fonction publique dans un État réputé « failli ». Cette « réinvention » négociée d'une administration par les acteurs du champ scolaire sur base de la gestion des frais scolaires est peu congruente avec l'image de l'État absent ou « failli ». Le recours au paiement direct des services publics par les usagers et même le développement d'un secteur scolaire privé semblent donc plutôt concourir à fonder une nouvelle formule de concession cogérée d'un bien hybride de longue date.

La reconstruction d'une école « en ruines » et la résilience du champ scolaire

S'il offre l'image d'un insondable empilement réglementaire agrémenté de grèves, de réformes inabouties et surtout d'une suspicion généralisée de fraude et d'escroquerie, le champ scolaire congolais fait cependant preuve d'une résilience remarquable à toute réforme et intervention extérieure. Cette troisième section est consacrée à l'analyse de tentatives de réformes et d'innovations qui touchent forcément à la question financière. Celles-ci sont le fait tant des acteurs internationaux de l'aide, du gouvernement national que de provinces particulières ou de réseaux spécifiques.

La reconstruction du secteur éducatif et l'ordre scolaire mondial

Depuis le début du second millénaire, la RDC se reconnecte progressivement aux flux de l'investissement international lequel se réalise dans le contexte de la renégociation de la dette publique. Il est important de situer l'effort de reconstruction de l'État en RDC dans une réorientation de la politique internationale de l'allègement de la dette publique en faveur des États. Vers la fin des années 1990, les acteurs principaux de la Communauté Internationale ont formulé ce qu'on a commencé à appeler le « nouveau paradigme d'aide », lequel renverse les priorités des deux décennies précédentes qui étaient concentrés sur le retrait de l'État de la vie économique et sociale. Ainsi, les États sont sommés de s'approprier les stratégies de développement et les États-bailleurs et organismes multilatéraux optent pour une aide sans trop de conditionnalités, tout en s'érigeant une place décisive dans les processus de décision des politiques de développement.

Ces nouvelles logiques sont particulièrement visibles dans le secteur éducatif. D'abord, une partie de l'investissement externe a été canalisée vers le secteur éducation : le budget de l'éducation augmente de manière spectaculaire à partir

de 2005. Si, au début de la décennie, l'éducation était encore largement financée « hors budget » (c'est-à-dire par des organismes internationaux), à partir de 2005 cette partie diminue de manière significative. Désormais, la majeure partie du budget passe par le canal des structures étatiques. Le budget total s'élève à 171 millions de dollars en 2007 pour moins de 20 millions de dollars en 2003-2004. La plus grande partie de ce montant est canalisée vers le SECOPE, c'est-à-dire vers les salaires des enseignants (près de 80 %). Bien qu'une partie importante soit absorbée par la réhabilitation de l'infrastructure, le refinancement du budget du MEPSP a permis une augmentation du salaire des enseignants, qui était descendu à 13 \$ en 2001-2002 mais qui s'élève à 34 \$ en 2007-2008. Lors de l'accord de Mbudi du 12 février 2004, le gouvernement de transition et les syndicats de l'administration publique et interprofessionnels s'étaient mis d'accord sur un salaire mensuel de 208 dollars ! Les 34 \$ ne représentent donc qu'une petite partie de l'engagement initial de l'État.

Le refinancement du budget du MEPSP a aussi permis la (re)mécanisation d'enseignants car le nombre d'enseignants mécanisés est passé en 2001-2002 de 142 900 à 214 200 en 2007-2008. Cette augmentation du nombre d'enseignants mécanisés est relativement surprenante parce que les PTF ont toujours refusé officiellement de payer les frais salariaux pour des nouvelles unités en l'absence d'une révision des listes de paie... qui n'est toujours pas réalisée !

Deuxièmement, les acteurs internationaux, qui visent la réalisation des Objectifs du Millénaire et le gouvernement qui a pris un engagement constitutionnel relatif à la gratuité en 2006, se sont entendus pour élaborer une stratégie de réduction des frais scolaires. Mais la mise en œuvre de l'engagement international pour l'éducation pour tous vers 2015 et l'engagement constitutionnel relatif à la gratuité impliquent des transformations considérables qui supposent de réorienter le financement de l'éducation du bas (les parents) vers le haut (l'État), y compris la suppression des rouages intermédiaires du système. Dans cette stratégie, la Banque Mondiale, DFID, l'USAID et l'UNICEF sont particulièrement impliquées. En particulier, le Projet PURUS de la Banque Mondiale, Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale, dont le budget trimestriel est de 8 millions de dollars USD occupe une importance de taille. Si l'idée initiale de la Banque mondiale était de financer les salaires des enseignants car les frais de motivation pèsent le plus dans la liste des frais scolaires, ce plan a été postposé. Dans l'attente de l'épuration des listes de paie, le fonds PURUS est un programme de financement des frais de fonctionnement au bénéfice de toutes les écoles publiques. Il est prévu que chaque école publique reçoive trimestriellement une somme d'argent en fonction de sa taille, par exemple, 250 USD pour une école de six classes¹². Deux objectifs sont assignés au Fonds PURUS. D'une part, il s'agit de rééquiper l'école et de réduire les frais scolaires avec des mesures

12. Cependant, les paiements n'ont pas été réguliers. Ainsi, les écoles n'ont reçu qu'une seule tranche durant l'année scolaire 2007-2008. La Banque mondiale justifie le retard des décaissements par la difficulté d'éviter les détournements et d'assurer la bonne gestion de ces fonds.

d'accompagnement qui visent à dépasser les structures administratives des réseaux et donc atteindre directement les écoles : les fonds sont centralisés et redistribués par le SECOPE. D'autre part, héritage de la rhétorique participative des années 1990 [Petit, 2010], il est question de renforcer les structures de cogestion en réactivant des comités de gestion désignés comme gestionnaire des fonds et en impliquant les parents au sein de chaque école par le biais du COPA qui valide le rapport des dépenses.

Si, comme le montrent nos enquêtes quelques équipements ont bénéficié du Fonds PURUS, il n'en va pas de même des frais scolaires imposés aux parents. En effet, le Fonds PURUS qui canalise les fonds destinés aux écoles *via* le SECOPE, tend plutôt à renforcer le système de ventilations qui alimente les structures administratives intermédiaires. Nos enquêtes révèlent de fait que si la rubrique « frais de fonctionnement » a diminué, d'autres rubriques ont augmenté et principalement en faveur des échelons plus élevés du système scolaire, c'est-à-dire les gestionnaires. Ces derniers justifient d'ailleurs ce changement par le fait qu'ils ne bénéficient pas de « frais de fonctionnement Purus », contrairement aux écoles. Dans les catégories émiqes donc, le Fonds PURUS renie la convention qui lie pourtant l'État et les Églises responsables de la gestion de leur réseau. À contre-pied d'un siècle d'éducation concédée, le mécanisme de décaissement a été perçu comme une provocation. Nos enquêtes révèlent des difficultés tout aussi importantes pour mettre en place la dynamique participative préconisée dans le projet PURUS. Dans une perspective « de transparence » et afin d'éviter les détournements, le décaissement des tranches d'argent est conditionné par l'existence dans chaque école d'un comité de gestion (CG) au sein duquel doivent figurer, aux côtés du chef d'établissement, des parents et des représentants des enseignants. Les membres du CG sont censés décider des dépenses à effectuer et doivent faire valider le rapport des dépenses par le comité des parents. En 2007, des instructions, sous forme d'arrêtés ministériels, ont été transmises à chaque école afin que soient élus de nouveaux CG et COPA/CP (Comité de parents). Dans la foulée, l'USAID, l'UNICEF, mais aussi des ONG comme Oxfam G-B ou Save the Children ont organisé des actions de renforcement de capacités des CG et COPA dans certaines écoles. Dans la même optique, un arrêté ministériel (16/12/2007) a institué dans chaque province éducative une commission permanente de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel dont tous les partenaires éducatifs sont membres de droit et qui vise à préparer de manière plus coordonnée les mesures relatives aux frais scolaires. Le rôle des COPA/CP et des CG dans les prises de décision sur l'utilisation de l'argent issu du fonds PURUS est très limité. Loin d'informer les membres du comité parental et du CG sur les achats réalisés, les directeurs ne les associent pas aux prises de décision. Les CG et les Copa/CP apparaissent le plus souvent comme des instances cooptées par les directions. En fait, les COPA/CP (et les représentant syndicaux locaux) sont amenés à jouer un rôle bien différent de ceux d'incitants à « la transparence » et de contre-pouvoir promu par la Banque mondiale : rôles de sensibilisation à l'égard des parents

pour qu'ils s'acquittent des frais scolaires, et de « médiateurs de conflits » entre les parents et la direction. En fait, le pouvoir des directeurs est d'une manière générale peu efficacement contesté et l'administration n'est jamais perçue comme un recours. Avec l'appui tacite du complexe administratif provincial, et avec quelques complicités, ces derniers tentent de retenir toute information relative aux interventions du Fonds Purus. Goutte d'eau dans un océan mais soutien matériel non négligeable pour de petites écoles, celui-ci n'aura sans doute qu'un faible impact sur les mécanismes politiques du champ scolaire dont il a été tributaire. Il a néanmoins le mérite d'avoir affronté le cœur du problème à l'échelle nationale et d'avoir été un puissant révélateur.

Des initiatives endogènes issues du secteur catholique

Conscients des difficultés des parents, dans la perspective de l'accord de Mbudi qui prévoyait une augmentation par étape du salaire des fonctionnaires, l'épiscopat congolais a décidé en 2004 de mettre fin, dans « son » réseau, au système de financement par les usagers, système dont il a été pourtant l'initiateur. Il est aussi probable que cette initiative immédiatement contestée par certains évêques avait en outre pour ressort une volonté de l'Église de re-centraliser le pouvoir scolaire catholique tout en cherchant, pour la nième fois, à mettre « l'État devant ses responsabilités ». Elle s'est heurtée à une coalition d'intérêts syndicaux, parentaux et surtout des directions et coordinations catholiques. Elle a été instructive quant aux pouvoirs du champ scolaire et a relancé le débat public non sans ajouter à la confusion générale quant aux frais. En effet, le ministère de l'Éducation a suivi la décision catholique et a étendu l'interdiction de la prime de motivation à l'ensemble du secteur public.

Depuis 2006, la gratuité est donc garantie par un engagement constitutionnel pris relativement au caractère obligatoire de l'enseignement primaire. Elle n'est nullement appliquée et est le plus souvent détournée par les directions, les bureaux administratifs et les coordinations qui maintiennent les anciens tarifs ou inventent de « nouveaux frais ».

Dans le sillage de sa proposition de 2004, le nouvel archevêque de Kinshasa, monseigneur Monsengwo, a (re)pris en 2007 différentes initiatives dont la fondation « d'un Fonds Commun de Solidarité » ; il visait à réduire l'inégalité au sein des écoles conventionnées et paroissiales catholiques de Kinshasa par une répartition plus équitable des ressources. Les frais scolaires étaient fixés à 65 \$/enfant/an. Cette somme devait être versée par le directeur sur un compte spécifique et commun dont l'usage devait être solidaire. Cette tentative a échoué dans sa formule centralisée. Les écoles nanties ont refusé d'alimenter le fonds et les écoles plus pauvres, qui l'avaient généralement alimenté ont tardé à apercevoir les ressources espérées en retour (De Herdt et Poncelet 2010). La réforme des frais avortée n'est pas pour autant officiellement abandonnée par son promoteur qui admet désormais que l'école conserve les frais et verse une contribution spéciale de solidarité (20 %).

Le caractère fondamentalement hybride du système et la résilience de ce dernier peuvent aussi être observés dans le contexte de décentralisation en cours¹³, au sein duquel les gouverneurs des Provinces apparaissent comme de nouveaux prescripteurs publics de l'enseignement. L'arrêté provincial n° 2007/0096/KATANGA du 16 août 2007 qui porte sur la fixation des frais scolaires dans les écoles primaires, secondaires et professionnelles du Katanga pour l'année scolaire 2007-2008 va formellement dans le sens de la gratuité : son article 6 stipule que « la première année primaire est *gratuite pour les écoles publiques* ». Peu avant la rentrée de 2007, le gouverneur a fait des déclarations dans les médias sur la gratuité en annonçant que la première année primaire serait gratuite. Cette déclaration publique eut des effets immédiats dans l'enseignement primaire de sa province : les demandes d'inscription affluèrent, entraînant une surpopulation dans les classes de première année, y compris dans les écoles privées (80 élèves alors que la moyenne légale est de 45 à 55 élèves). Immédiatement privés de salaires ou de compléments de salaires, les enseignants sont entrés en grève à plusieurs reprises. Les frais scolaires ont finalement été réclamés aux parents mais parfois avec une réduction sensible comparativement aux années scolaires antérieures. Plus précisément, l'étude de cas réalisée dans la Commune annexe de Lubumbashi (d'urbanisation récente) montre que pour l'année scolaire 2007-2008, seules trois écoles, qui par ailleurs étaient des écoles conventionnées, sur les 60 que comporte la zone ont maintenu une gratuité totale pour la première année. Les autres écoles relevant du secteur public, réseaux conventionné et non conventionné confondus, ont seulement appliqué la gratuité aux imprimés et au minerval ; les écoles privées n'ont appliqué aucune gratuité. Ces pratiques ont entraîné des taux élevés d'abandons dans les classes de première année.

Néanmoins, en dépit de ces événements, l'arrêté provincial n° 2008/059/KATANGA du 26 août 2008, reconduit la gratuité et l'étend à la seconde année de l'enseignement primaire. Le renouvellement des COPA/CP est exigé. Mais à la rentrée scolaire de 2008-2009, face à une gratuité que les recettes de la Province ou de l'État central ne peuvent compenser, les acteurs s'en remettent à nouveau à l'efficacité d'un système reposant principalement sur les contributions des usagers. La moyenne des frais demandés au premier degré s'élève aujourd'hui à 2 743 fc. Malgré des discussions houleuses entraînées par des propositions de frais scolaires élevés, aucun parent, aucun membre de comités de parents, n'a introduit la question de la gratuité lors des assemblées examinées.

13. La décentralisation a été adoptée par la Constitution du 18 février 2006 [Constitution de la République démocratique du Congo, 2006]. Le 1^{er} août 2008, « la loi sur la décentralisation territoriale et administrative qui prévoit [et] fixe la composition, l'organisation, et le fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces » a été promulguée [KATSHUNG, 2009, p. 6]. Mais dans la pratique, l'application de la décentralisation est loin d'être effective [APUKIN, 2009].

Conclusion : l'école hybride ou le maintien périlleux d'un minimum d'espace public

Loin d'une décomposition, le champ scolaire s'étend donc, reste au cœur de la société congolaise et fait survivre l'école. Il connaît des conflits, des grèves, des arbitrages, de violentes dénonciations, polémiques et des logiques de justification qui traduisent bien plus qu'un simple détournement généralisé dont seraient entièrement dupes des usagers désespérés et crédules. Loin de constituer un marché, le champ scolaire est donc traversé par des rapports de force où les usagers négocient et parfois obtiennent gain de cause, où les Évêques, à l'instar des Gouverneurs, sont désavoués par les syndicats ou les directeurs de leur réseau.

L'approfondissement contemporain du caractère historique hybride du champ scolaire, qui ¹⁴, témoigne d'un minimum d'espace public, non au sens d'Habermas, mais au sens où les acteurs du champ éducatif ne peuvent faire radicalement l'économie d'une définition comme bien collectif et souhaitable pour tous, tandis qu'aucun ne peut, ou ne veut, seul, le prendre en charge. En effet, dans un contexte historique où le caractère public de l'éducation a toujours été construit à travers une négociation concessionnaire et au vu de la pauvreté actuelle, une régulation même très partielle par le marché est illusoire, impensable et serait ruineuse pour l'immense majorité des acteurs.

Interroger la survie du champ éducatif et non l'effondrement de l'éducation, met ainsi sur la piste d'une forme minimale d'espace public dans une société où semble être confirmée de manière inexorable une forme caractéristique d'État que nous appelons « concessionnaire ». La notion d'État concessionnaire renvoie en Afrique centrale à une histoire longue : concessions forestières, concessions minières, missionnaires, mais surtout et liées à celles-ci, les concessions incluant la gestion des populations. Elle fait écho à celles de despotisme décentralisé et de gouvernement indirect (Mamdani, 2004). Aujourd'hui, elle permet de comprendre comment les concessions ou cessions négociées de souveraineté à des acteurs privés ou associatifs (marchands ou non marchands) s'étendent désormais aux services de base à travers l'éducation, mais aussi à travers l'ensemble des corps administratifs, sanitaires, éducatifs ainsi qu'à la société civile et aux partenaires extérieurs. Cette approche nous semble d'autant plus pertinente que l'éducation n'a jamais été un bien public à proprement parler au Congo. Il serait donc illusoire de décrire le champ éducatif actuel comme la privatisation marchande d'un tel bien.

En matière d'éducation l'entrée de la RDC dans l'âge des prescriptions globales contemporaines est relativement tardive et partielle au regard de celle de certains pays francophones africains qui vivent des réformes fondées sur la généralisation de la pédagogie des compétences ou des formes avancées de privatisation. L'expertise pédagogique internationale y a été précocement et massivement

14. Débats qui ont lieu à tous les niveaux, de la famille pauvre qui doit choisir les enfants à scolariser, à l'école où, lors des AG de rentrée, les frais sont publiquement négociés et enfin dans toutes les arcanes des administrations publiques et confessionnelles, du niveau du district jusqu'au niveau national.

mobilisée pour tenter de transformer un enseignement colonial et indigène essentiellement professionnel en un enseignement national général en langue française. Mais aujourd'hui, après un quart de siècle de développement endogène et, pour tout dire, d'abandon, l'école ou plutôt le champ scolaire s'est réinventé sur un mode hybride sans qu'aucune question sérieuse soit posée ou (imposée) sur ses contenus et performances. Hier focalisé sur l'autonomie des acteurs, le débat scolaire congolais se concentre aujourd'hui sur les « moyens », mais il reste au centre de la vie sociale et politique. Les interventions internationales très localisées ont souvent un caractère « humanitaire » et ne visent qu'à injecter quelques ressources (alimentaires, constructions, matériels scolaires minimum) en contre partie de contraintes fort peu crédibles de transparence, de cogestion, et d'appropriation par les « bénéficiaires » ! Elles se montrent en tout état de cause incapables de peser significativement sur les pires carences, défaillances et inégalités telles qu'elles sont institutionnalisées dans le fonctionnement du champ scolaire de la RDC. Les programmes et Fonds ayant des objectifs de loin plus ambitieux de réactivation-régulation du champ scolaire (Fonds Purus) ont l'immense mérite de viser juste en termes d'analyse. Mais ils semblent avoir sous-estimé l'inertie protéiforme qu'offre ce champ où non seulement les biens produits, mais les principes de production, de gestion et de légitimation de ces biens éducatifs sont devenus eux-mêmes hybrides et renvoient à des évolutions-innovations plus profondes de la matrice concessionnaire du « faire État » dans la post-colonie.

BIBLIOGRAPHIE

- APUKIN (Association des Professeurs de l'Université de Kinshasa) [2009], *Consolidation de l'ordre constitutionnel en République Démocratique du Congo : enjeux et défis. Rapport Général*, Kinshasa, Université de Kinshasa.
- BANQUE MONDIALE, [2005], *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Washington DC, Banque mondiale.
- BOYLE P. [1995], « School Wars : Church, State and the Death of Congo », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n° 3, p. 451-468.
- BUSUGUTSALA G. G. [1997], *Les politiques éducatives au Congo-Zaïre de Léopold II à Mobutu*, Paris, L'Harmattan, 252 p.
- DE HERDT T., PONCELET M. (dir.) [2010], *Enjeux et acteurs autour de la réduction des frais scolaires en RDC*, Final Report, DFID-Kinshasa.
- DENDURA J., VERHAGHE J. [2007], *Suivi Pas à Pas des Dépenses dans le Secteur de l'Éducation Primaire, Secondaire et Professionnelle*, Travail de consultance financé par l'Association Suédoise de Développement International, Kinshasa, RDC.
- KABAMBA B., ZACHARIE A. [2009], *La reconstruction congolaise*, Bruxelles, Luc Pire, 143 p.
- KATSHUNG J. [2009], « La décentralisation-découpage en RD. Congo : une tour de Babel ? », *Contrôle Citoyen*, Lubumbashi <http://www.congoforum.be/upldocs/décentralisation Yav.pdf>
- KITA KYANKENGE MASANDI [1982], *Colonisation et enseignement. Le cas du Zaïre avant 1960, Kisangani*, Éditions du CERUKI.

- LEMARCHAND R. [2003], *The DRC : from failure to potential reconstruction, in State failure and state weakness in a time of terror*, Washington, The World Peace Foundation-Brooking Institute Press, p. 29-70.
- LUPHART A. [1977], *Democracy in Plural Societies : a Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 248 p.
- MAC GAFFEY J. *et al.* [1991], *The Real Economy of Zaïre. The Contribution of Smuggling and other Unofficial Activities to National Wealth*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 175 p.
- MAMDANI M. [2004], *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Editions Karthala-Sephis, 418 p.
- MANGEZ E. [2009], « De la nécessité de discrétion à l'État évaluateur », *Revue nouvelle*, n° 7-8, p. 37-42.
- MARKOWITZ M. D. [1973], *Cross and Sword : The Political Role of Christian Missions in the Belgian Congo, 1908-1960*, Stanford, Hoover Institution Press, Stanford University Press, 223 p.
- PEEMANS J.-Ph. [1998], *Le Congo-Zaïre au gré du XX^e siècle. État, économie, société 1880-1990*, Paris, L'Harmattan, 252 p.
- PEEMANS J.-Ph. [1997], *Crise de la modernité et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 279 p.
- PETIT P. (dir.) [2010], *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Louvain-la-Neuve, Éditions Bruylant-Académia, 279 p.
- PONCELET M. [2008], *L'invention des sciences coloniales belges*, Paris, Karthala, 420 p.
- PROJET D'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT LIBRE AU CONGO BELGE AVEC LE CONCOURS DES MISSIONS NATIONALES PUBLIÉ [1924], Bruxelles, Weissenbruck, 29 p.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL, PSDEPSP [2009], *Plan stratégique de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel*, version de mai 2009, Kinshasa.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO [2006], *Document Stratégique de Croissance et Réduction de la Pauvreté*, Kinshasa, 119 p.
- TREFON T. [2009], « Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions », Paris, L'Harmattan, *Cahiers africains*, n° 76, 290 p.
- TREFON T. [2007], « Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits de Lubumbashi », Paris, L'Harmattan, *Cahiers africains*, n° 74, 150 p.
- TSHIMANGA C. [2001], *Jeunesse, formation et société au Congo-Kinshasa, 1890-1960*, Paris, L'Harmattan, 448 p.
- DE VILLERS G. [2009], « Pouvoirs et impuissance d'un régime de semi-tutelle internationale », in Trefon T., *Réformer au Congo (RDC). Attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, p. 231-242.
- WAMU OYATAMBWE D. [1997], *Église catholique et pouvoir politique au Congo-Zaïre. La quête démocratique*, Paris, L'Harmattan, 206 p.
- YOUNG C., TURNER T. [1985], *The Rise and the Decline of the Zairian state*, Madison, University of Wisconsin Press.