

PBF CoP Working Paper Series

WP7

February 2012

Le Financement basé sur la Performance dans le Secteur de l'Éducation : Expérience pilote de Shabunda Sud Kivu en RDC

Pacifique Mushagalusa¹, Claude Ntabuyantwa², Piet Vroeg³, Innocent Zihahirwa⁴

¹ Coordinateur de l'Agence d'Achat des Performances (AAP) Sud Kivu, RDC

² Gestionnaire du Bureau de Shabunda AAP Sud Kivu, RDC

³ Chargé de programme Santé et bien être Cordaid Hollande

⁴ Vérificateur scolaire AAP Sud Kivu, RDC

La 'PBF CoP Working Paper Series' publie les travaux scientifiques des membres de la communauté de pratique 'Financement basé sur la Performance'. Elle vise la dissémination rapide des résultats empiriques ou des idées théoriques, en particulier ceux qui sont pertinents pour les membres de la CoP. La série accepte les papiers en français et en anglais. Les papiers sont revus par les pairs de façon non-anonyme. L'édition de cette série est soutenue par l'Institut de Médecine Tropicale d'Anvers, en Belgique ('Initiative des Talents Emergents'). Pour soumission ou toute autre requête, merci de contacter: cop.pbf@gmail.com

The PBF CoP Working Paper Series presents scientific work done by members of the African Performance-Based Financing Community of Practice. It aims for rapid dissemination of their empirical findings or theoretical ideas, especially those relevant for members of the CoP. The series welcomes papers in French or in English. Papers are open peer reviewed. Editing of the series is supported by the Institute of Tropical Medicine, Antwerp, Belgium ("Emerging Voices venture"). For submission or any other request, please contact: cop.pbf@gmail.com

Editorial committee: Bruno Meessen, Paulin Basinga, Nicolas de Borman, Gyuri Fritsche and Laurent Musango.

Support: Kristof Decoster and Rita Verlinden.

The PBF CoP is one of the communities of practice supported by the multi-agency initiative 'Harmonization for Health in Africa' (www.hha-online.org). The scientific edition of this issue # 4 has benefited from the funding #526603 of the World Bank.

This paper can be downloaded at:

<http://www.hha-online.org/hso/financing/pillar/documentation>

The views expressed by the authors of this document do not necessarily reflect the views of their institutions, the PBF CoP or HHA.



Abstract

L'accès à l'éducation primaire pour tous est un des Objectifs du Millénaire pour le Développement auquel la République Démocratique du Congo a adhéré et qu'elle a intégré dans sa nouvelle constitution. Cet objectif est loin d'être atteint vu le faible taux de scolarisation observé. Cette situation est encore plus accentuée dans la sous division de Shabunda en Province du Sud-Kivu, l'une des plus défavorisées du pays. A cela il faut ajouter d'autres défis à savoir la mauvaise qualité des enseignements et la mauvaise gestion des écoles.

Cet article propose une évaluation d'un projet éducatif reposant sur le principe du "financement basé sur la performance" (PBF). Cette approche qui a été d'abord développée dans le secteur de la santé consiste à inciter les prestataires de services à améliorer leurs performances en offrant des services sur base d'un plan de management reprenant des objectifs clairement définis. Les prestataires qui remplissent leurs objectifs bénéficient du financement prévu dans le cadre du projet.

Les auteurs de l'article décrivent le projet, ses objectifs et les résultats positifs de l'évaluation. L'évaluation faite repose sur la comparaison de l'évolution des performances des écoles subsidiées avec un échantillon équivalent d'écoles non subsidiées.

Les auteurs concluent que cette méthode de financement est applicable avec succès dans le secteur de l'éducation. Ils soulignent l'intérêt d'étendre son action sur de nouveaux territoires comme outil potentiel qui pourrait contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Introduction

Les pays en voie de développement sont confrontés à de multiples défis notamment dans le secteur de l'éducation. Face à cette situation, la communauté internationale a défini les Objectifs du Millénaire pour le Développement du secteur de l'éducation.

La situation en Afrique est encore plus difficile, en particulier dans les pays en post conflits. Plusieurs auteurs se sont demandé s'il existe un montage permettant d'utiliser de façon efficace les ressources pour un meilleur résultat. De même, la préoccupation de tout temps des économistes de l'éducation a été la recherche de modes de financement et d'allocation des ressources plus efficaces permettant d'effectuer les meilleurs choix et d'atteindre de bons résultats à moindre coût (Péano 2008).

Ces questionnements sur le meilleur usage des ressources limitées ont déjà été abordés dans le domaine de la santé (Toonen et al. 2009). Récemment en Afrique centrale, des acteurs ont développé des expériences basées sur une stratégie de financement basé sur la performance de prestataires, qui permettrait de produire des résultats à moindre coût. Cette stratégie est déjà bien documentée dans le secteur de la santé (Toonen et al. 2009). Dans cette stratégie de financement du système de santé, il existe un élément de financement par extrant et un élément de financement par intrant (Meessen et al. 2004). Les résultats obtenus dans le secteur de la santé ont incité d'autres districts et pays à développer les mêmes initiatives (Soeters et al. 2006).

Ces expériences dans le secteur de la santé ont inspiré différents acteurs dans le domaine de l'éducation.

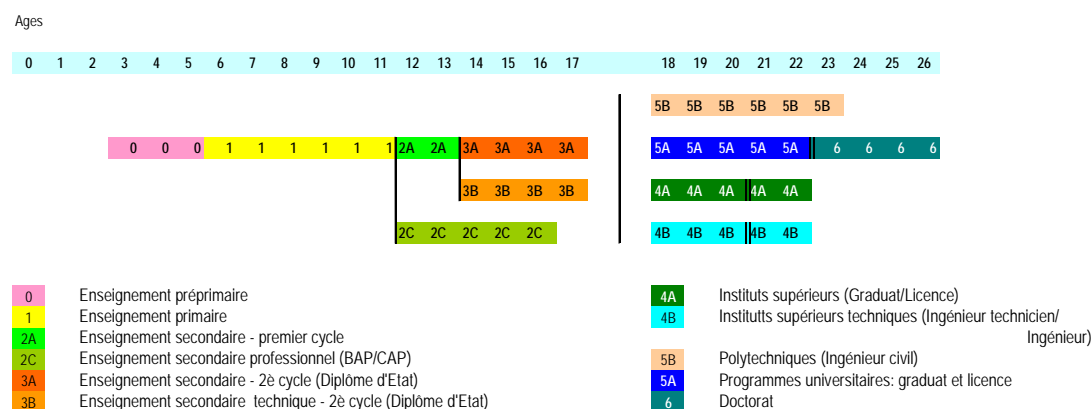
Notre contribution est de montrer la faisabilité et la pertinence du PBF dans le secteur de l'éducation pour améliorer l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement dans le contexte d'un pays fragile.

Après l'introduction, notre article décrit le contexte du secteur éducatif en République Démocratique du Congo (RDC). La crise socioéconomique qui a affecté ce secteur, les arrangements institutionnalisés qui ont maintenu ce système depuis quelques décennies et le processus de reconstruction en cours dans ce secteur y seront développés. Cette deuxième partie est clôturée par la description du contexte de mise en œuvre du financement basé sur la performance dans le secteur de l'éducation au Sud-Kivu précisément dans le territoire de Shabunda. La troisième partie présente l'intervention du financement basé sur la performance dans le secteur de l'éducation dans la province du Sud-Kivu. Nous y décrivons les objectifs, les stratégies d'intervention, les indicateurs y compris le système de calcul des subsides. La quatrième partie de l'article donne la méthodologie utilisée pour la collecte et l'analyse des données. La cinquième partie présente les résultats obtenus. Nous clôturons l'article par une discussion suivie par la conclusion.

Contexte

Le sous-secteur de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) en RDC comprend trois niveaux: maternel, primaire et secondaire (Diagramme 1). Le niveau maternel ou pré-primaire est organisé en un cycle de trois ans et est facultatif. Il accueille les enfants âgés de 3 à 5 ans. Le niveau primaire est organisé en un cycle de 6 ans repartis en trois degrés : élémentaire, moyen et terminal. Sont admis en 1ère année primaire, les enfants qui ont atteint l'âge de six ans révolus. Le niveau secondaire comprend 4 cycles, à savoir le cycle long d'une durée de 6 ans ouvrant la porte aux études supérieures et universitaires; le Cycle de Spécialisation Professionnelle (CSP) d'une durée d'un an ou deux ans; le cycle d'Arts et Métiers d'une durée de 1 à 3 ans; et le cycle Professionnel d'une durée de 4 à 5 ans. Les niveaux primaire et secondaire sont sanctionnés par des épreuves appelées respectivement TENAFEP (Test National de Fin d'Études Primaires) et l'Examen d'État.

Diagramme 1. La structure éducative de la RDC
(Selon CITE 1997 - Classification Internationale Type de l'Education)



La République Démocratique du Congo (RDC) a connu une crise exceptionnellement profonde dont les racines sont lointaines et les dimensions multiples. Dans le secteur éducatif, la crise s'est manifestée dès le début des années 1980. Le budget de l'Etat affecté au secteur de l'éducation s'est fortement réduit allant de 25% dans les années 1960 jusqu'à 2-3% à la fin des années 1990 avec comme conséquence une dégradation prononcée du système éducatif en terme d'accès et de qualité. Malgré le fait que le financement public de l'éducation se soit effondré dès 1986, le système éducatif congolais a continué à se développer, et ce grâce au financement direct des ménages. C'est ainsi que depuis le début des années 1990, s'est institutionnalisé un système palliatif mais durable, mobile et complexe dont le coût largement lié aux rémunérations des enseignants est supporté de manière considérable par les parents (Poncelet et al. 2010). Cette rémunération des enseignants par les parents est appelée prime de motivation.

Pour les familles pauvres, qui constituent une majorité d'utilisateurs, la prime de motivation est sans cesse objet de négociations, de choix (scolariser un enfant plutôt qu'un autre), de tractations avec les directeurs. 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 (Poncelet et

al. 2010). Les dépenses moyennes de scolarisation par personne et par an sont passées de 6,3% en 2008 à 8,8% en 2011. Pour les ménages plus pauvres, elles vont jusqu'à 11,9%⁵. Le taux Net ⁶ de scolarisation dans le primaire est, quant à lui, passé de 59% en 1990 à 52% en 2001. En 1988, 51% des écoliers commençant la première année d'étude dans le primaire arrivaient au terme de la cinquième année, en 2001 ils n'étaient plus que 25% (Biefnot 2007).

Outre le défi de l'accès, l'école congolaise doit également relever le défi de la qualité. Il apparaît que l'école primaire, sur laquelle repose quasi-totalement la lutte contre l'analphabétisme en RDC, n'est pas efficace (Mokonzi 2006). Il ne suffit pas ainsi d'accroître les effectifs à tous les niveaux de l'édifice scolaire, encore faut-il réduire la déperdition tout en assurant une formation de qualité. Celle-ci suppose des actions à entreprendre dans au moins trois axes fondamentaux : l'amélioration des compétences des enseignants, la conception des programmes d'études et la gestion des écoles (Amagi 1998).

Dans cette perspective, le document de stratégie de développement de l'enseignement primaire et secondaire et professionnel (EPSP) dégage des axes prioritaires et fixe trois objectifs stratégiques pour le développement du système scolaire en RDC, à savoir : (i) accroître l'accès, l'accessibilité, l'équité et la rétention, (ii) améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement, (iii) et renforcer la gouvernance du système (République Démocratique du Congo, Ministère de l'EPSP 2010).

La Province du Sud-Kivu n'échappe pas à cette réalité qui traverse toute la République Démocratique du Congo. Le Territoire de Shabunda est l'un des huit Territoires qui composent la province du Sud Kivu. Sa superficie est de 25.216 km² pour une population estimée à 750.000 habitants. La population scolaire (primaire et secondaire 2008-2009) est estimée à 63.003 élèves, dont 25.058 filles (40%), repartis dans 232 écoles primaires et 95 écoles secondaires.

Le Territoire de Shabunda a connu depuis 1996 des guerres à répétition, avec leur cortège de destructions et déplacements massifs de populations. Les enfants sont souvent les premières victimes : beaucoup sont déscolarisés, recrutés de force par les groupes armés, exploités dans les mines ; les filles sont poussées aux mariages précoces (10 à 16 ans), les garçons et filles amenés à une sexualité précoce et aux maladies sexuellement transmissibles.

Tous les secteurs de la vie ont été paralysés. Malgré les richesses minières dont dispose le Territoire, l'ignorance et la pauvreté de la population sont énormes, le revenu moyen par habitant et par an est inférieur à 100\$US et l'accès à l'information est minime (Cordaid 2008).

Pour faire face à cette situation et fort des résultats prometteurs obtenus de son expérience avec le Financement Basé sur la Performance dans le secteur de la santé développée depuis 2006 dans le district sanitaire nord en Province du Sud-Kivu, l'ONG Cordaid et ses partenaires locaux, l'Agence d'Achat des Performances ⁷ (AAP), la Division Provinciale et l'Inspection Principale Provinciale de l'Education ont entrepris depuis janvier 2008 une expérience de Financement Basé sur la Performance dans le secteur de l'éducation. L'objectif principal était de faire face aux problèmes

⁵ Résultats de l'enquête ménage d'évaluation 2011

⁶ Le taux Net de scolarisation est le nombre d'élèves du groupe d'âge correspondant officiellement à un niveau d'enseignement donné et la population totale de ce groupe, exprimé en pourcentage de la population de cet âge.

⁷ L'Agence d'Achat des Performances Sud-Kivu est une asbl d'utilité publique qui pilote le programme de financement basé sur les performances dans la Province du Sud-Kivu à l'Est de la RD Congo.

majeurs de mauvaise qualité de l'enseignement et de la faible scolarisation des enfants à l'école primaire plus particulièrement celle des filles.

L'intervention

Le programme pilote de financement basé sur la performance dans le secteur de l'éducation a été expérimenté dans la sous-division de Shabunda pour une population totale de près de 300.000 habitants. Cette stratégie de financement établit une relation directe entre l'importance du financement et les résultats mesurables obtenus. Le paiement des subsides aux écoles est conditionné par la réalisation des objectifs définis dans leurs plans de management.

L'objectif global s'inscrit dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement, de l'éducation pour Tous, du cadre d'action de Dakar 2000, de la constitution de la RDC, du Document des Stratégies de Croissance et de Réduction de la Pauvreté et de la stratégie nationale de développement de l'EPSP.

Les objectifs spécifiques du projet consistent à i) améliorer l'accès, l'accessibilité et la rétention scolaire (des filles en particulier) et contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement, ii) renforcer les capacités des prestataires (écoles) dans la gestion des écoles ainsi que les capacités fonctionnelles du régulateur (Division, Sous-division et inspection de l'EPSP/Shabunda).

Stratégies d'intervention

Le programme soutient l'autonomie de gestion des écoles à travers le renforcement des capacités des directeurs et de leurs collaborateurs (enseignants et comités de parents d'élèves) dans la planification et la gestion administrative, pédagogique et financière des écoles. Le programme s'articule sur quatre stratégies.

Renforcement des capacités dans la planification et la gestion

Le renforcement des capacités des directeurs passent par l'élaboration trimestrielle du plan de management opérationnel. Dans ce plan, des stratégies opérationnelles sont mises en place pour résoudre les problèmes de l'école en fonction des objectifs définis. Un contrat de performance est signé trimestriellement entre l'école et l'AAP après négociation du plan de management. Les subsides sont payés trimestriellement en espèces sur base des résultats de la vérification effectuée par l'AAP et du contrôle de la qualité de l'enseignement réalisé par les inspecteurs⁸. Une gouvernance locale a été instituée à travers le conseil de gestion⁹ pour appuyer le directeur dans la planification et dans l'exécution du budget. Les fonds sont utilisés pour appuyer le fonctionnement de l'école, les équipements et la prime des enseignants conformément au plan établi. Des actions de formation ont été organisées à l'intention des directeurs, enseignants et comité de parents d'élèves en fonction des déficiences identifiées lors des contrôles pédagogiques et administratifs.

⁸ Les inspecteurs sont les experts du service spécialisé du Ministère de l'EPSP chargés du contrôle de la qualité de l'enseignement, de la formation continue des enseignants et de l'évaluation pédagogique.

⁹ Le conseil de gestion d'une école est composé du chef d'établissement, chef d'établissement adjoint, du conseiller pédagogique, le directeur de discipline, le représentant des enseignants, le représentant des parents, d'un représentant des enseignants et d'un représentant des élèves (source : Arrêté ministériel N° MINEPSP/CABMIN/0311/2007Du 11/10/2007 Modifiant et complétant l'arrêté départemental N°DEPS/CCE/001/00327/88du 21/09/1988 portant organisation et fonctionnement du conseil de gestion au sein des établissements maternels, primaires, secondaires et professionnel en RDC.

Construction des écoles à moindre coût

Un fonds d'appui aux constructions a été mis en place pour appuyer l'amélioration des infrastructures scolaires. La stratégie de construction à moindre coût est une approche communautaire qui responsabilise directement les bénéficiaires contrairement à l'approche traditionnelle qui sous-traite les travaux à une entreprise externe.

Le choix des écoles bénéficiaires a été basé sur des critères tels que la prise d'initiative de construction de l'école par le conseil de gestion et la mobilisation de tous les matériaux locaux nécessaires à savoir les briques cuites, les moellons et le sable,.. Un protocole d'accord est signé entre l'AAP et le conseil de gestion ; ce dernier est directement impliqué dans la gestion des fonds et s'engage à assurer la mobilisation des ressources locales à travers la participation communautaire. Les fonds sont remis par tranche au conseil de gestion qui conduit les travaux sous le leadership du directeur. Un ingénieur recruté et payé par l'AAP assure l'accompagnement technique des travaux pour assurer la qualité des infrastructures.

Renforcement du pouvoir du régulateur

Le protocole d'accord de subvention est signé seulement avec les écoles agréées par le Ministère de l'EPSP. Il est basé sur les résultats et le respect des normes définies par le Ministère. Les capacités fonctionnelles des équipes techniques du Ministère au niveau provincial et sous provincial sont renforcées à travers des subventions mensuelles basées sur les services effectivement réalisés pour leur permettre de jouer leur rôle de i) vulgariser les normes et faire le suivi de leur application dans les écoles, ii) assurer les contrôles pédagogiques et administratifs, iii) faire un accompagnement technique des écoles et assurer les actions de formation. L'octroi des subventions réduisant la dépendance financière du régulateur vis-à-vis des écoles est conditionné par la suppression des contributions de ces dernières pour les services rendus.

Assurer l'accès à la scolarisation des enfants vulnérables

Un partenariat a été conclu entre l'AAP et une association féminine locale qui identifie les enfants exclus sur base de cinq critères à savoir : i) Enfant orphelin de deux parents, ii) Enfant orphelin de père ou de mère sans autre assistance, iii) Enfant d'un parent handicapé physique ou mental, iv) Enfant abandonné par des parents misérables, v) Enfant né(e) en dehors du mariage et abandonné par son père. En plus, elle assure le suivi de la scolarisation de ces enfants et leur apporte un appui matériel et moral. L'AAP paye trimestriellement à l'école 4,5\$US/enfant vulnérable scolarisé après contre-vérification. Cette somme couvre les différents frais exigés par l'école ainsi que les fournitures scolaires au début de la rentrée scolaire.

Pour l'ensemble de ces quatre stratégies, un budget de 475.000 Euros a été investi dont 30% pour la réhabilitation des infrastructures, 10% pour la formation des enseignants, 52% pour le fonctionnement, l'équipement des écoles et la motivation des enseignants et 11% pour l'appui à la régulation.

Les écoles sont payées sur base d'indicateurs vérifiables. Dans le tableau 1, nous présentons ces indicateurs et leurs subsides de base.

Le niveau du subside est calculé en trois phases :

Premièrement, les subsides sur base des indicateurs quantitatifs sont calculés. Les écoles sont subventionnées sur base du nombre d'élèves et des leçons d'éducation sexuelle et lutte contre le SIDA dispensées. Les filles inscrites sont subventionnées doublement par rapport aux garçons. En effet, les résultats des enquêtes ménages au début de l'intervention ayant démontrés que le taux de scolarisation des filles était faible (Cordaid 2008), l'idée est de stimuler les directeurs à développer des stratégies appropriées pour inscrire plus d'élèves filles, assurer leur rétention scolaire au cours de toute l'année et leur donner une éducation appropriée sur la vie sexuelle et la lutte contre le SIDA. Des études ont montré que l'éducation et la santé rendent les individus plus productifs, allongent leur espérance de vie et facilitent la vie en groupe (Diagne 2007). Elles ont ainsi un impact considérable sur la croissance économique et le bien-être à la fois individuel et collectif. D'autres études ont également montré que les femmes instruites ont plus de chance d'avoir accès à des soins anténataux de qualité, d'utiliser des méthodes contraceptives leur permettant d'éviter des grossesses non désirées. Elles se marient tard et ont moins d'enfants que les femmes non instruites (Diagne 2007).

Le nombre de leçons subsidiées est plafonné à 12 pour éviter des séances abusives. Le groupe cible pour les leçons d'éducation sont les enfants des degrés moyen et terminal.

Deuxièmement, les subsides liés aux indicateurs quantitatifs ainsi calculés sont ajustés selon le score de qualité. Les indicateurs qualitatifs sont liés à la disponibilité des moyens d'enseignement, à la présence des enseignants et au fonctionnement du comité des parents d'élèves.

Finalement, la qualité du travail des enseignants est contrôlée par les inspecteurs. Ces derniers utilisent les "formules C2 et C3"¹⁰ pour évaluer respectivement les performances des chefs d'établissement (contrôle administratif) et ceux des enseignants (contrôle pédagogique). Ces formules contiennent des indicateurs de performance vérifiables sur base desquels on donne des appréciations chiffrées allant de 0 à 4:

0= Médiocre, 1= Assez bon, 2= Bon, 3= Très bon, 4= Elite.

Au terme de l'inspection, on calcule la moyenne des cotes attribuées à chaque indicateur pour obtenir l'appréciation synthétique pour chaque agent évalué et pour l'ensemble de l'école. Cette appréciation globale permet d'attribuer la prime 'qualité' à l'école de la manière suivante. Si l'école reçoit l'évaluation 'Elite', elle bénéficie de 100% du montant disponible ; avec le score 'Très Bon', elle reçoit 80%, avec le score 'Bon', 60% et en dessous de cette cote, l'école ne reçoit rien. En outre, l'appréciation de chaque agent permet au directeur de payer la prime de performance de façon transparente en utilisant le système d'indice. Le montant total à partager correspond à 40% des subsides tous les subsides perçus.

Le paiement des subsides aux écoles se fait à un rythme trimestriel avec une moyenne de 700 \$US par école (maximum : 1.400 \$US et minimum : 350 \$US). Dans les recettes de l'école (en moyenne sur les 106 écoles PBF), 33% viennent de l'Etat (salaires), 37% des subsides PBF, 22% de la Banque Mondiale (projet PURUS¹¹) et 8% de la contribution des parents (données issues des vérifications et des plans de management des écoles ciblées).

¹⁰ Les formules sont des outils de l'inspection de l'EPSP utilisés par les inspecteurs pour le contrôle administratif (C2) et pédagogique (C3) dans les écoles.

¹¹ PURUS : Projet d'Urgence pour la Réhabilitation Urbaine et Sociale. Ce projet est financé par la Banque Mondial et comprend 5 composantes dont le financement du fonctionnement du secteur de l'éducation dans laquelle des frais de

Tableau 1. Les Indicateurs subsidiés et leurs subsides de base

N°	Indicateurs subsidiés	Subside de base 2008 – 2011 (Trimestriel)
Indicateurs quantitatifs (fixes)		
1	Fille de 6 -14 ans scolarisée	1 \$
2	Garçon de 6 -14 ans scolarisé	0,5 \$
3	Séance d'éducation sexuelle et lutte contre le VIH-Sida	5 \$
Indicateurs qualitatifs : Montant disponible (100%) = total des subsides garçon + filles		
4	Documents pédagogiques disponibles	30%
5	Manuels scolaires disponibles	35%
6	Régularité des enseignants	10%
7	Disponibilité des mobiliers scolaires (tables, bancs, tableau, table chaise)	10%
8	Dynamisme du comité des parents d'élèves	15%
Contrôle administratif et pédagogique par les inspecteurs : Montant disponible (100%) = total montant obtenu pour les indicateurs qualitatifs		
	Elite	100%
	Très Bon	80%
	Bon	60%
Bonus d'équité		4,5\$/trimestre/élève vulnérable

Méthodologie de l'étude

L'intervention PBF-Education a été menée dans 106 écoles soit 100% des écoles primaires opérationnelles situées dans la zone d'intervention (écoles avec PBF). Ces écoles représentent 46% de l'ensemble des écoles primaires de la sous-division. Les 104 autres écoles primaires (écoles sans PBF) n'ont pas bénéficié de l'intervention PBF. Elles représentent 45% de l'ensemble des écoles primaires de la sous-division. Il s'agit de toutes les écoles primaires opérationnelles dans la zone hors intervention.

Les écoles avec PBF ont été subventionnées sur base des performances réalisées tandis que les écoles sans PBF ont continué à recevoir des appuis d'autres partenaires sous forme d'intrants, à savoir des kits scolaires (Unicef), des manuels scolaires (Coopération Technique Belge) et la construction des infrastructures (Unicef) par sous-traitance externe. Le biais de sélection a été minimisé en incluant dans l'étude presque toutes les écoles.

Tous les régimes de gestion¹² ont été concernés à savoir les écoles conventionnées qui représentent près de 90%, les écoles non conventionnées (10%) et les écoles privées (1%) tant dans le groupe des écoles avec PBF que dans les écoles sans PBF.

fonctionnement sont alloués trimestriellement aux écoles.

¹² Dans le secteur de l'éducation en RDC, il existe trois principaux régimes de gestion des écoles à savoir les écoles conventionnées pour lesquelles l'Etat a signé des convention de gestion avec les confessions religieuses, les écoles non conventionnées, dites officielles et les écoles privées agréées.

Tableau 2. Classification des écoles par régime de gestion

Régime de gestion	Ecole avec PBF		Ecoles sans PBF	
	Nombre	%	Nombre	%
Conventionnées	90	85%	94	90%
Non conventionnées ou officielles	15	14%	9	9%
Privées	1	1%	1	1%
Total	106	100%	104	100%

Nous avons comparé les données dans les 106 écoles d'intervention PBF (écoles avec PBF) avec 104 écoles sans PBF (écoles sans PBF).

Les analyses ont porté sur :

1. Les effectifs scolaires
2. Les documents pédagogiques¹³ et manuels scolaires¹⁴
3. La disponibilité des mobiliers scolaires (pupitres, tables et chaises dans les classes)
4. L'état des bâtiments scolaires
5. Les résultats au Test National de Fin d'Etudes Primaires (TENAFEP).

Nous avons analysé les données sur une période de deux ans soit les années scolaire 2007-2008 (période avant l'intervention) et 2009-2010 (deux ans après). Ces données ont été collectées lors des vérifications et évaluations trimestrielles dans les écoles d'intervention sur base des résumés trimestriels de vérification et de la fiche d'évaluation du 'plan de management'. Dans les écoles sans PBF, les données ont été collectées dans chaque école par l'AAP en utilisant une fiche avec les mêmes indicateurs.

Résultats

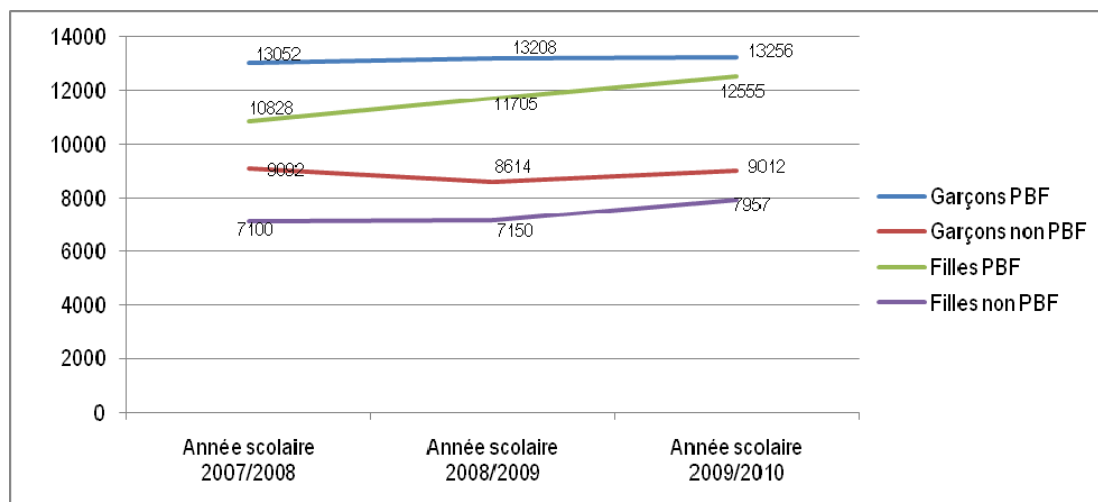
Effectifs scolaires : Les effectifs scolaires ont augmenté pour les écoles PBF de 23.880 élèves au cours de l'année scolaire 2007/2008 (début de l'intervention PBF) à 25.811 élèves en 2009/2010 (deux ans après) soit au total, 1.931 nouveaux élèves inscrits soit un taux d'accroissement de 8%. Cette nouvelle scolarisation des élèves a plus concerné les élèves filles dont l'effectif est passé de 10.828 (45%) à 12.555 (49%) en deux ans, soit une augmentation de 16% (figure 1). Pour les garçons, l'effectif est resté presque stationnaire : il est passé de 13.052 (55%) à 13.256 (51%) pour la même période soit une augmentation de 204 garçons seulement.

Dans les écoles non PBF, les effectifs n'ont pas suivi la même courbe d'augmentation. En effet, les effectifs sont passés de 16.192 à 16.969 soit 777 nouveaux élèves inscrits (4,8% d'accroissement). Par contre, on observe également une augmentation de la scolarisation des filles, mais moins forte que dans les écoles PBF (12%).

¹³ Principaux documents pédagogiques exigés par les normes : registres de présences imprimés, cahier de cotes imprimés, répartition des matières, journal de classe, préparation détaillée, carnet imprimé des notes d'appréciation, carnet des questions d'examen et interrogation, cahier des notes pédagogiques.

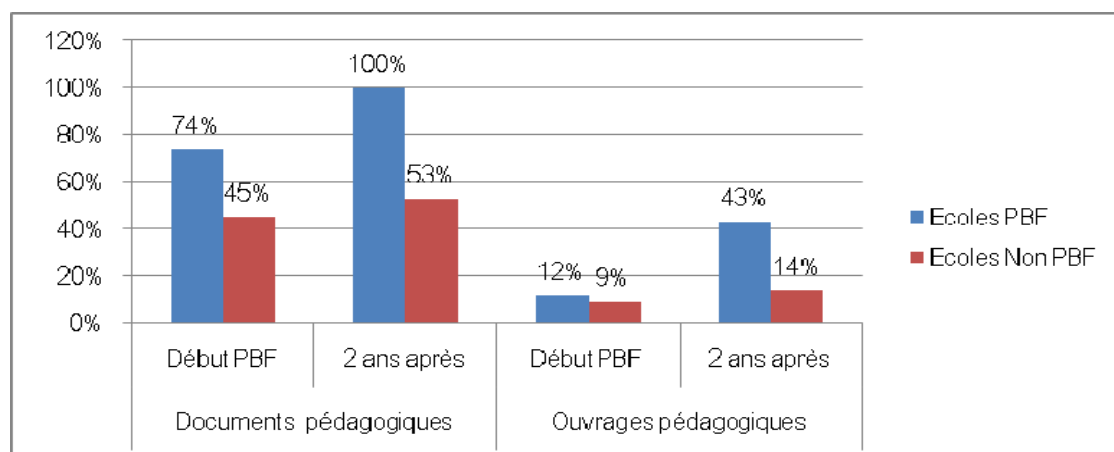
¹⁴ Principaux manuels du maître : livre du programme nationale de l'éducation primaire, livre 'Prévision Nationale type', livre de mathématique (guide du maître), livre de français (guide du maître), atlas (Degré Moyen et terminal), Livres de géographie, livres d'histoire, livre de sciences, livres 'autres branches'. Principaux manuels de l'élève : livre de mathématique, livre de français, livre de grammaire, livres 'autres branches'.

Figure 1. Comparaison de l'évolution des effectifs scolaires dans les écoles PBF et les écoles non PBF sur 3 années scolaires



Disponibilité des documents et ouvrages pédagogiques : Comme nous montre la figure 2, la disponibilité des documents pédagogiques a atteint le maximum requis soit 100% dans les écoles PBF contre 53% dans les écoles sans PBF à la même période. Pour les ouvrages ou manuels scolaires, le taux de disponibilité est de 43% contre 14% dans les écoles sans PBF soit une différence significative de 29%.

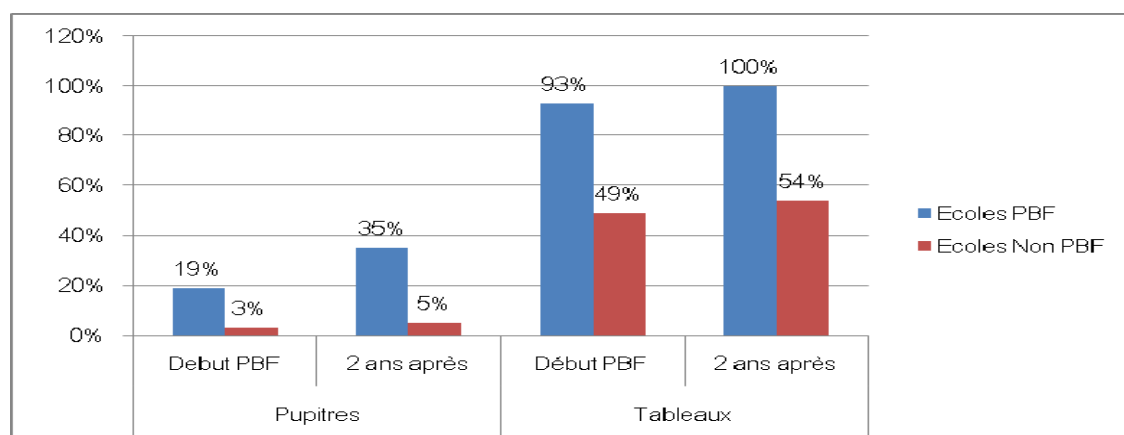
Figure 2. Comparaison de la disponibilité en documents pédagogiques et manuels scolaires dans les écoles PBF et les écoles sans PBF



Disponibilité des mobiliers scolaires : L'analyse de la figure 3 appelle les commentaires suivants : Le taux de disponibilité des pupitres dans les écoles PBF est à 35% contre 5% dans les écoles non PBF soit une différence de 30 points.

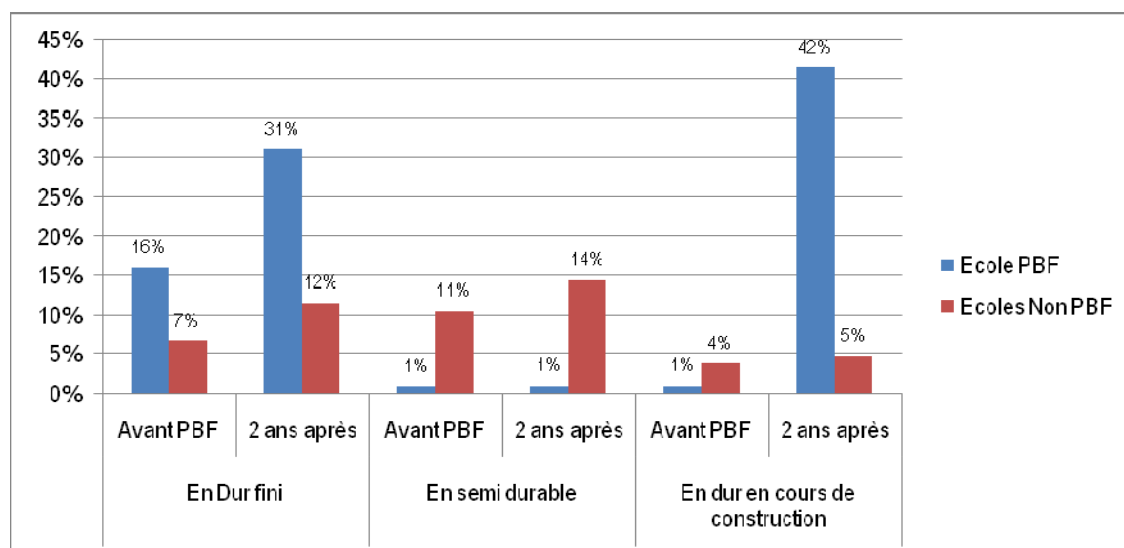
Pour les tableaux dans les classes, ce taux est de 100% pour les écoles PBF contre 54% dans les écoles non PBF soit une différence de 46 points.

Figure 3. Comparaison de la disponibilité des mobiliers dans les écoles PBF et les écoles non PBF de la sous division de Shabunda



Situation des infrastructures scolaires : Dans les zones d'intervention PBF, 16 écoles ont été construites en matériaux durables, soit désormais 31% des sites scolaires. En plus de ces résultats, 44 autres écoles sont en pleine construction en dur et n'ont pas encore fini les travaux. Dans les écoles sans PBF, l'augmentation est de 5%.

Figure 4. Comparaison de l'état des infrastructures entre les écoles PBF et les écoles sans PBF



Résultats du Test national de Fin d'études primaires (TENAFEP) : Dans les écoles PBF, le nombre de participants au TENAFEP a augmenté de 475 élèves soit une croissance de 24% ; une augmentation similaire est toutefois observable dans les écoles non PBF (22%) (figure 5).

Figure 5. Comparaison des effectifs des élèves qui ont terminé le cycle primaire et participé au TENAFEP entre les écoles PBF et non PBF

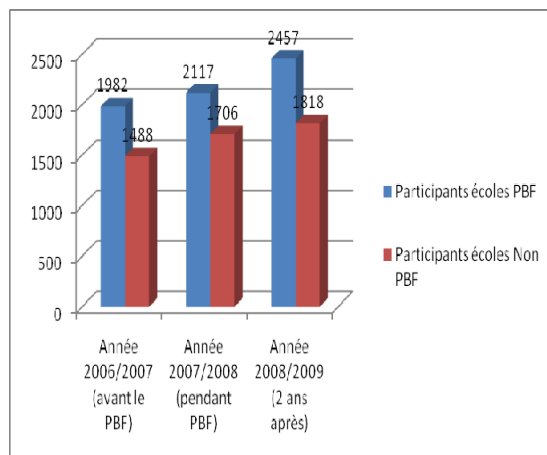
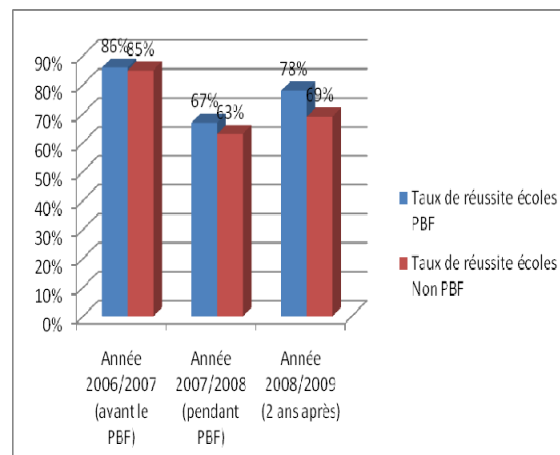


Figure 6. Comparaison des taux de réussite au TENAFEP entre les écoles PBF et non PBF



La figure 5 montre de façon surprenante que le taux de réussite au TENAFEP était plus élevé au cours de l'édition 2006-2007 (avant le début du programme PBF) que les années suivantes, et ce tant dans les écoles PBF que dans les écoles non PBF. Cette bizarrerie s'explique par i) l'absence de supervision des centres d'examen faute de moyens de transport, ii) la tricherie due à la séquestration par les groupes armés dans certains centres d'examen. Entre les éditions 2007/2008 et 2008/2009, une augmentation du taux de réussite de 11 points est observée dans les écoles PBF, contre 6 points dans les écoles non PBF.

Discussion des résultats

Notre étude montre une amélioration générale des indicateurs dans les écoles PBF, que ce soit en termes d'infrastructures, d'équipements scolaires, de matériels pédagogiques, d'élèves inscrits, d'élèves participant au test national de fin du cycle primaire et d'élèves l'ayant réussi (pour ce dernier indicateur, si on prend l'année 2007/2008 comme base). Ces indicateurs se sont également améliorés dans les écoles non PBF, mais souvent dans une moindre mesure.

Notre hypothèse est que l'amélioration plus forte dans les écoles PBF est due à ce dernier. Dans les écoles PBF, les directeurs d'école ont développé des stratégies de sensibilisation des parents et de recrutement des enfants en âge scolaire. Une de ces stratégies était l'inscription gratuite des filles après un démarchage porte-à-porte. L'amélioration des conditions d'apprentissage grâce à la construction des infrastructures scolaires, la disponibilité des supports et matériels pédagogiques ainsi que la prise en charge scolaire des élèves les plus pauvres a ainsi pu contribuer à la réduction de déperdition scolaire.

L'indicateur potentiellement le plus intéressant pour juger la stratégie est bien entendu celui du taux de réussite au Test National de Fin d'Etude Primaire. Nous avons vu toutefois que son interprétation est difficile, à cause des conditions extrêmes prévalant dans la zone d'intervention, en tout cas pour l'année qui a précédé la mise en place du PBF. Plusieurs facteurs liés au PBF pourraient être à la base de l'amélioration de la performance observable sur les deux dernières années scolaires, notamment : l'amélioration des conditions de travail, les contrôles pédagogiques et le recyclage des enseignants par les autorités scolaires. Le contrat de performance avec les autorités de régulation scolaire a créé

une incitation au travail. Les subsides liés à la performance ont renforcé les capacités de ces derniers à reprendre leur rôle de contrôle de la qualité, le suivi des normes, la formation dans les écoles. L'approche PBF pourrait donc contribuer à la réinstauration et au renforcement du pouvoir de régulation dans le secteur de l'éducation.

Le résultat le plus intéressant de notre étude est qu'elle semble démontrer la faisabilité et la pertinence du PBF dans le secteur de l'éducation dans le contexte d'un pays fragile. La littérature dans le domaine de PBF scolaire est encore rare. Par contre, une littérature importante existe sur le PBF dans le domaine de la santé. Cette littérature peut, en attendant un corpus de connaissances plus spécifiques du secteur de l'éducation, servir de base pour l'application de bonnes pratiques du PBF dans le secteur de l'éducation.

Parmi les principes fondamentaux du PBF-santé, il y a l'insistance sur l'autonomie de gestion du prestataire. Celle-ci permet le développement de l'entrepreneuriat et une disposition à la recherche d'action continue grâce à la responsabilisation des structures (Cordaid et Sina 2010). Cette approche pourrait restaurer le développement d'un leadership et d'une bonne gouvernance dans les écoles. Cette hypothèse est vérifiée à travers le développement des infrastructures scolaires initiées par la communauté grâce au dynamisme des comités des parents d'élèves et l'amélioration du fonctionnement des conseils de gestion.

Notre étude a ses limites. L'une d'entre elles était notre connaissance incomplète des ressources allouées par les autres partenaires (UNICEF et Coopération Technique Belge) aussi bien dans les écoles PBF que dans les écoles non PBF. Toutefois, étant donné que les appuis en intrants sont accordés par ces partenaires tant aux écoles PBF que non PBF dans toute la sous-division, il n'est pas abusif de supposer que ce facteur confondant est relativement bien contrôlé dans notre comparaison.

Pour aller au-delà des suppositions, la piste d'action est claire : il faudrait rapidement reproduire cette intervention avec assignation de chaque école au groupe « intervention » ou groupe « contrôle » par tirage aléatoire.

Conclusion

Il ressort donc de cette analyse qu'il est possible d'appliquer le PBF au secteur de l'éducation dans un pays fragile. Les données que nous avons rassemblées laissent penser que cette stratégie permettrait d'améliorer la performance des écoles en RDC. Les gains pourraient se situer au niveau de la scolarisation des filles, de la qualité de l'enseignement et de la réussite de l'examen de fin de cycle.

Ceci laisse penser que le PBF est une stratégie dont la pertinence va au-delà du seul secteur de la santé et pourrait dès lors contribuer à l'atteinte d'objectifs du millénaire pour le développement non spécifiques à la santé.

A ce stade, le plus urgent est d'évaluer ce type d'intervention de façon plus rigoureuse, notamment afin d'écartier les éventuels facteurs confondants. A cette fin, d'autres expériences pilotes devraient être menées non seulement dans d'autres provinces en RDC mais aussi dans d'autres pays en voie de

développement. Ces autres expériences pilotes doivent être vues comme des préalables avant d'envisager des mises à l'échelle au niveau national.

Remerciements

Nous adressons nos sincères remerciements à l'équipe de l'Agence d'Achat des Performances du Sud Kivu pour nous avoir fourni les données nécessaires pour la rédaction de cet article. Notre gratitude va également aux partenaires qui ont appuyés cette expérience, notamment Cordaid Hollande et ses consultants, les autorités scolaires de la province du Sud Kivu et l'Ambassade des Pays-Bas en RDC. Notre reconnaissance va aussi aux experts qui ont lu et commenté cet article : les éditeurs et nos deux lecteurs Maria Bertone et Frédéric-Gaël Comhaire. Leurs réflexions, informations et corrections ont orienté et contribué largement à l'amélioration de cet article. Enfin nous remercions tous nos proches pour leur soutien. Ensembles pour plus de performance.

Références

- Amagi I (1998) Améliorer la qualité de l'enseignement scolaire. Dans J. Delors (Ed.). L'éducation : un trésor est caché dedans. Paris : Unesco.
- Biefnot N (2007) Remettre sur pied l'enseignement et l'éducation en RD Congo, LHAC, 2007, Texte séminaire CNCD 06-04-07.
- Cordaid (2008) Rapport de l'Enquête Ménage et Qualité Pour le programme Achat de Performance dans les Zones de Santé de Shabunda et Lulingu, Bukavu, 47p.
- CORDAID-SINA 2010, PBF en Action : théories et instruments d'application, guide pratique pour formation PBF, La haye, Cordaid, 125p
- Diagne A (2006) Investir sur les gens : Education et Santé, CRES - FASEG - UCAD, Dakar, 43p.
- Meessen B, et al. (2004) L'Initiative pour la Performance, Province de Butare, Rwanda. Butare: HealthNet International ; Kigali.
- Mokonzi, Gr.B. (2006) L'école congolaise de demain : quelles chances et quels défis? *Ecole Démocratique*. Hors série. P8.
- Péano S (2008) Les questions financières dans la planification de l'éducation : Document de travail, Institut international pour la planification de l'éducation, p9
- Poncelet M, André G, De Herdt T (2010) La survie de l'école primaire Congolaise (RDC) : héritage coloniale, hybridité et résilience. *Autrepart*, 54, 23-41.
- République Démocratique du Congo, Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (2010) Stratégie pour le développement du sous-secteur de l'EPSP 2010/2015, Kinshasa, p19 et 55.
- République Démocratique du Congo, Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (2007) Arrêté ministériel N° MINEPSP/CABMIN/0311/2007 Du 11/10/2007 Modifiant et complétant l'arrêté départemental N°DEPS/CCE/001/00327/88 du 21/09/1988 portant organisation et fonctionnement du conseil de gestion au sein des établissements maternelles, primaires, secondaires et professionnel, Kinshasa, p2
- Soeters R, Habineza C et Peerenboom P (2006) Performance-based financing and changing the district health system: experience from Rwanda. *Bulletin World Health Organisation* 84(11) Genève.
- Toonen J, Canavan A, Vergeer P, Elvanio R (2009) Learning lessons on implementing Performance Based Financing from a multi-country evaluation report. Royal Institute Tropical of Netherlands. Commissioned by Cordaid.