RAPPORT DE L'EVALUATION EXTERNE DE LA STRATEGIE SECTORIELLE DE L'EDUCATION 2015-2025 DE LA REPUBLIQUE DU CONGO

VERSION DEFINITIVE

Brazzaville, février 2015

Kangbai Konaté, Julien Daboué et François Robert, consultants

Sigles et abréviations 4
Résumé 6
1. Introduction 9
2. Contexte 10
2.1. Une forte pression démographique 10
2.2. Des progrès macro-économiques 10
2.3. La problématique de l'adéquation formation-emploi 11
2.4. L'organisation du système éducatif 12
2.5. L'impact des crises 13
3. Processus d'élaboration et implication des parties prenantes 13
4. Qualité de l'analyse du secteur 15
5. Evaluation de la SSE 18
5.1. Evaluation de la SSE : les mesures annoncées 18
5.1.1. Réforme de l'éducation de base, rythme et ampleur 18
5.1.2. La question de la qualité de l'enseignement de base 20
5.1.3. Redoublements 21
5.1.4. Les arbitrages intrasectoriels et le défaut de priorité claire accordée au cycle primaire. 22
5.1.5. Autres sous-secteurs 23
5.1.6. Questions transversales 26
5.2. Evaluation de la SSE : Les contraintes liées aux capacités de mise en œuvre et la préparation de la mise en œuvre 29
5.2.1. Domaine de la gestion des ressources humaines 30
5.2.2. Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) 33
5.2.3. Constructions de salles de classe et autres travaux de génie civil 34
5.2.4. Gestion budgétaire et financière 36
5.2.5. Le fonds de capacitation et l'assistance à maîtrise d'ouvrage 38
6. Le plan triennal d'actions budgétisé 38
7. Réalisme des prévisions de financements 39
8. Fiabilité des mécanismes prévus pour le suivi et l'évaluation 43
9. Risques et points de vigilance 44
9.1. Risques et mesures de prévention 44
9.2. Points de vigilance 46
9.2.1. Reprise de la production de données sur le système éducatif 46
9.2.2. Accès des services administratifs à un niveau raisonnable de ressources courantes pour leur fonctionnement 46
9.2.3. Approfondissement de la réflexion sur la réforme de l'éducation de base 46
9.2.4. Détermination et description précise des procédés de maîtrise d'ouvrage des travaux de génie civil et préparation des activités de construction 47
9.2.5. Identification de chaines de responsabilités précises et détaillées pour la mise en œuvre des mesures politiques qui ne se résument pas à des programmes de dépenses ou d'investissement 47
10. Réserves exprimées par l'évaluation précédente 48

Conclusions de la mission d'évaluation externe sur la suite du processus 50
ANNEXE 1 Base documentaire de l'évaluation 52
ANNEXE 2 Principaux indicateurs sur la population et le système scolaire 53
ANNEXE 3 Principaux points de repère 55
ANNEXE 4 Le plan triennal et ses objectifs 56
ANNEXE 5 Financements extérieurs 57
ANNEXE 6 Résumé de l'évaluation 58
ANNEXE 7 Liste des personnes rencontrées 60

Sigles et abréviations

CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale
CEFA	Centres d'éducation, de formation et d'apprentissage
CEG	Collège d'enseignement général
CDCS	Comités départementaux de coordination et de suivi
CMCS	Comités ministériels de coordination et de suivi
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CDI	Centre de documentation et d'information
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEPEA	Certificat d'études primaires élémentaires des adultes
CET	Collège d'enseignement technique
CFEEN	Certificat de fin d'études des écoles normales
CMLS	Comité ministériel de lutte contre le sida
CNSEE	Centre national de la statistique et des études économiques
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSP	Comité sectoriel de pilotage
CTI	Comité technique interministériel
DGFQE	Direction générale de la formation qualifiante et de l'emploi
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DSCERP	Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté
ECOM	Enquête congolaise auprès des ménages pour l'évaluation de la pauvreté
EDS	Enquête démographique et de santé
EDSC	Enquête démographique et de santé du Congo
ENI	Ecole normale des instituteurs
ERA	Ecoles rurales améliorées
FCFA	Franc de la Coopération financière en Afrique centrale
GLE	Groupe local de l'éducation
IDH	Indice du développement humain
INRAP	Institut national de recherche et d'action pédagogiques
IPHD	International Partnership for Human Development
LMD	Licence, Master et Doctorat
MECEF	Ministères chargés des enseignements et de la formation

MEPSA	Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation
MES	Ministère de l'Enseignement supérieur
METPFQE	Ministère de l'Enseignement technique, professionnel, de la formation qualifiante et de l'emploi
MJEC	Ministère de la Jeunesse et de l'éducation civique
MSEP	Ministère des Sports et de l'éducation physique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONEMO	Office national de l'emploi et la main d'œuvre
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
ORA	Observer, réfléchir, agir (méthode pédagogique)
PAM	Programme alimentaire mondial
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PAP	Programme des actions prioritaires
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRAEBASE	Projet d'appui à l'éducation de base
RESEN	Rapport d'état du système éducatif national
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitation
SIDA	Syndrome de l'immunodéficience acquise
STP	Secrétariat technique permanent
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SSE	Stratégie sectorielle de l'éducation
TA	Taux d'achèvement
TBA	Taux brut d'admission
TBS	Taux brut de scolarisation
TDR	Termes de référence
TNS	Taux net de scolarisation
UMNG	Université Marien Ngouabi
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fond des Nations Unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Résumé

Objet de l'évaluation

La présente évaluation externe porte sur le Stratégie Sectorielle de l'Education de la République du Congo, 2015-2025 (SSE). Les documents stratégiques examinés constituent un ensemble formé :

- du document de la SSE lui même, daté du 17 décembre 2014 ;
- d'un modèle de simulation économique et financière, sous forme de fichier EXCEL portant la même date ;
- d'une ébauche de plan d'actions triennal budgétisé à trois ans (PTAB), sous forme de fichier EXCEL.

Les consultants se sont aussi reportés, entre autres, à deux documents sous-sectoriels, le *Document de base de la refondation de l'enseignement technique et professionnel*, dit aussi « Dostrapoge »[1] et la *Politique générale de l'enseignement supérieur*[2].

Méthodologie suivie

Les questions d'évaluation figurent dans les termes de référence de la mission et ne doivent rien au choix des consultants. Ces termes de référence ont été rédigés sur la base du modèle standard proposé par le Partenariat Mondial de l'Education, afin de garantir que les évaluations suivent un schéma comparable d'un pays à l'autre. Dans le cas du Congo, les termes de référence demandaient en outre aux consultants de vérifier les suites que les autorités avaient données aux recommandations qu'une précédente évaluation avait formulées sur un état antérieur des documents en 2011.

Les consultants ont procédé à une étude documentaire en complétant les tableaux récapitulatifs annexés à leur rapport. Ces tableaux permettent de visualiser la situation du secteur de l'éducation et de faire apparaître les principaux défis auxquels il doit faire face. Ils résument également les options stratégiques de la SSE et ses hypothèses de financement.

Par la suite, les consultants ont mené de nombreux entretiens à Brazzaville avec les partenaires techniques et financiers, les ministères sectoriels, la direction générale du budget (ministère des finances) et les partenaires de la société civile. La liste des personnes rencontrées est annexée à ce rapport.

Eléments principaux d'analyse du processus de préparation de la SSE

Le sérieux, l'exhaustivité et le caractère très participatif du processus de préparation de la SSE constituent un point fort de cette dernière.

[1] Première version en 2008, actualisations régulières

[2] Document de travail daté de 2015

La préparation du cadrage économique et financier a été minutieuse, elle a requis la participation technique assidue de la direction générale du budget et a abouti à la réalisation d'un modèle de simulation d'une grande lisibilité et d'une grande précision.

La préparation de la SSE a permis au dialogue sectoriel de se structurer autour d'institutions soit crées pour l'occasion, comme le comité technique interministériel, soit revivifiées, comme le groupe local des partenaires de l'éducation et les groupes thématiques. L'existence et l'activité régulière de ces institutions sont déjà un résultat positif à inscrire au crédit de la SSE.

Eléments principaux d'analyse du contenu de la SSE

Outre la qualité de son processus de préparation, la SSE repose sur quatre points forts :

a) Les objectifs de la stratégie sont clairs, quantifiés, bien définis, avec une cohérence sans faille entre le document de la SSE et le modèle de simulation. On voit clairement se dessiner des objectifs d'expansion pour la partie basse du système éducatif (préscolaire, éducation de base) ; un double objectif d'expansion et de rénovation pour les formations techniques et professionnelles ; enfin, des objectifs plus qualitatifs et d'adaptation pour la partie haute du système (lycée, enseignement supérieur). Ces objectifs sont congruents avec la situation actuelle du secteur au Congo, où l'accès à l'école de base entre en phase de généralisation.
b) L'analyse du secteur est complète et sans complaisance, elle est bien détaillée sur la question des capacités administratives et de gestion. Certes, le manque et la fragilité des données scolaires doivent être relevées, mais cela n'a pas empêché les autorités sectorielles de dresser un diagnostic utile qui justifie pleinement les orientations stratégiques retenues.
c) Le financement de la SSE représente son atout le plus visible. Aucun doute ne vient questionner le caractère financièrement soutenable des ambitions affichées. Si la conjoncture pétrolière venait à s'aggraver au-delà des prévisions du scénario le plus pessimiste du modèle de simulation, il resterait deux importantes marges de manœuvre, à savoir : (i) les très importantes réserves financières nées des excédents budgétaires accumulés et dont une partie a précisément été épargnée pour faire face aux aléas conjoncturels et (ii) des variables indolores d'ajustements possibles en dépenses, comme par exemple la cantine gratuite pour 100 % des écoles primaires publiques ou les très nombreux logements pour les enseignants des collèges et des lycées.
d) L'analyse des risques et des moyens de les prévenir est intéressante et solide. La réintroduction de secrétaires généraux dans les ministères sectoriels peut contribuer à mettre l'activité de ces derniers à l'abri des possibles perturbations qui pourraient survenir à la faveur d'une année électorale (2016).

L'évaluation relève trois points à propos desquels une vigilance particulière des ministères sectoriels et l'accompagnement assidu des PTF seront nécessaires pour permettre le succès de la stratégie :

a) la reprise d'une production régulière d'informations statistiques sur le système éducatif est une condition première à la rationalité de sa gestion et à la mise en

œuvre de la SS. La désagrégation des données sera nécessaire pour l'étude de l'équité et des disparités. Les capacités techniques des MECEF existent, elles peuvent si nécessaire bénéficier ponctuellement d'appuis techniques extérieurs. Le financement de la dépense courante des activités statistiques est aujourd'hui un point de blocage, alors même que les lignes budgétaires existent, quoiqu'elles soient domiciliées au Ministère du Plan. Les MECEF ne parviennent pas à mobiliser ces crédits. Les PTF peuvent les aider dans le dialogue nécessaire, au niveau technique comme au niveau politique, entre les différents ministères concernés.

b) De façon plus générale, l'accès des services administratif à un minimum raisonnable de crédits courants de fonctionnement est une nécessité, d'autant plus forte que la SSE prévoit de nombreuses activités nouvelles et non routinières. Cette question, comme la précédente, relève d'un dialogue interministériel auquel les PTF pourraient contribuer.
c) Dans son état actuel, la SSE envisage la généralisation de l'accès aux collèges surtout sous l'angle des investissements nécessaires. Elle n'accorde pas une attention suffisante à l'ensemble des mesures d'accompagnement nécessaires, comme une réflexion approfondie sur la polyvalence et le profil des enseignants, l'ampleur de la réforme des programmes ou le mode d'organisation des collèges de très petite taille dont le monde rural devra être doté.

Eléments d'analyse de l'état de la préparation de l'exécution de la SSE

A ce propos, l'évaluation relève deux points sur lesquels la vigilance de tous doit être appelée :

a) L'état de la préparation des importants travaux de génie civil n'est pas aujourd'hui suffisant. Il est nécessaire d'adjoindre à la SSE une étude des procédés possibles de maîtrise d'ouvrage et de contrôle et d'expliciter le choix retenu par les autorités pour mener à bien les activités de génie civil. De même, les activités d'identification et de sécurisation des terrains nécessaires peuvent démarrer dès maintenant, dans la mesure où l'on relève qu'en milieu urbain ces questions occasionnent de fréquents retards dans les programmes de construction.
b) Le plan d'action triennal budgétisé (PATB) devra préciser les chaines de responsabilités qui concernent les activités de la SSE. Celles-ci ne sont pas suffisamment décrites dans les documents actuels. Il sera nécessaire :
   - d'intégrer dans le PATB l'ensemble des activités, y compris les mesures administratives, pédagogiques et de gestion, et non seulement les investissements ;
   - de déterminer pour chaque activité qui est chargé de la préparation, de l'exécution, du suivi et de la relance, de l'évaluation et du rapportage.

Les conclusions de l'évaluation sont :

- de recommander aux PTF l'endossement de la SSE dans son état actuel et à tous les acteurs une attention particulière sur les points de vigilance relevés ;
- qu'il n'est pas utile d'amender à nouveau le document de la SSE ;
- que le PATB doit maintenant être étoffé de façon à préciser les chaines de responsabilité de toutes les activités ;

- qu'une étude particulière sur les procédés de maîtrise d'ouvrage des constructions est nécessaire, ainsi qu'un choix clair des autorités à propos du ou des procédé(s) retenu(s).

1. Introduction

Ce rapport présente l'évaluation de la Stratégie Sectorielle de l'Education du Congo (SSE) 2015-2025. L'évaluation s'est déroulée à Brazzaville du 1er au 20 février 2015 et a été menée par François Robert, Julien Daboué et Kangbai Konaté.

En 2007, le Congo a validé le diagnostic du système éducatif national (RESEN), puis avec l'appui des PTF, a élaboré sa Stratégie Sectorielle de l'Education (SSE), approuvée par Décret en 2010. Une évaluation externe avait relevé des insuffisances en 2011. En 2014, cette première version du document fut révisée, sur la base des recommandations de l'évaluation externe, par un comité technique interministériel, avec l'appui de trois consultants internationaux recrutés par l'UNICEF en sa qualité d'agence de coordination du Groupe Local des partenaires de l'éducation, ainsi qu'avec l'appui financier du Partenariat Mondial pour l'Education (PME).

La collaboration mentionnée plus haut a permis de produire une nouvelle version révisée de la SSE qui, après avoir donné lieu à des consultations départementales et nationales, a abouti à la version du 17 décembre 2014 sur laquelle se base la présente évaluation externe.

Les objectifs de l'évaluation externe

L'***objectif général*** de l'évaluation externe est d'appuyer les PTF de la République du Congo dans l'analyse critique de la pertinence et la cohérence de la SSE du Congo (2015-2025) ainsi que de sa conformité aux critères d'admissibilité au PME, en utilisant sur le plan méthodologique le guide pour la préparation et l'évaluation d'un plan sectoriel de l'éducation, réalisé par le PME (version de novembre 2012).

Les ***objectifs spécifiques*** de l'évaluation sont de :

- examiner la cohérence globale de la SSE tant sur le plan technique que financier et apprécier la pertinence des différents arbitrages proposés (sectoriel, technique et budgétaire) ;
- procéder à une analyse de la faisabilité technique de la SSE ;
- procéder à l'analyse de la capacité des responsables nationaux à mettre en œuvre la SSE et à absorber les financements (nationaux et extérieurs) ;
- identifier les potentiels domaines d'actions insuffisamment pris en compte dans la SSE en impliquant étroitement la concertation des PTF du secteur ;
- faire des propositions pour aider les ministères en charge des enseignements et de la formation à intégrer les recommandations de l'évaluation dans le document de la SSE en vue de son amélioration éventuelle.

Plan de l'évaluation

Le plan de l'évaluation externe de la SSE compte : (1) une introduction ; (2) le contexte ; (3) le processus d'élaboration et l'implication des parties prenantes ; (4) la qualité de l'analyse du secteur; (5) l'évaluation de la SSE ; (6) le plan triennal d'actions budgétisé ; (7) le réalisme des prévision de financement ; (8) la fiabilité des mécanismes prévus pour le suivi et l'évaluation ; (9) les risques et points de vigilance ; (10) les réserves exprimées par l'évaluation précédente et une conclusion.

2. Contexte

2.1. Une forte pression démographique

Les résultats du dernier recensement général de la population et de l'habitat (2007) indiquent une croissance démographique importante (taux de croissance de 3,2%) entre 1998 et 2007 et une population totale de 3 697 490 habitants dont 51% de femmes. Cette population est jeune : Les personnes âgées de moins de 15 ans représentaient environ 39 % de la population totale contre 57% pour les 15-59 ans.

En outre, 63,7% de la population congolaise vit en zone urbaine (estimation 2011). Cette forte urbanisation de la population est un atout pour la scolarisation car la distance de la maison à l'école devrait poser moins de problèmes[3].

L'importance de cette proportion de jeunes constitue un élément de pression sur le système éducatif congolais. La population potentiellement scolarisable dans le cycle primaire augmenterait de seulement 2,7% en 10 ans[4], par contre celle destinée au premier cycle du secondaire augmenterait en 2024, soit 24,8% de croissance en 10 ans, mettant ainsi une forte pression sur le système éducatif déjà incapable d'accueillir, dans de bonnes conditions, l'ensemble des enfants aujourd'hui scolarisés dans le pays. Cette réalité mérite d'autant plus une attention particulière que le Gouvernement envisage une scolarisation universelle jusqu'à 16 ans.

2.2. Des progrès macro-économiques

La mise en œuvre satisfaisante des programmes du DSRP entre 2008 et 2010 a permis au Congo d'enregistrer des avancées louables. Fin 2011, la situation macroéconomique du Congo se caractérisait par : (a) un taux de croissance annuel du produit intérieur brut de 3,4% (qui atteignait 3,6% en 2013), essentiellement impulsé par le secteur pétrolier ;

3 Dans l'ECOM 2011, les enfants résidents en zones urbaines considèrent la distance à l'école comme comptant seulement pour 0,46% des raisons de la non-fréquentation alors que ceux des zones rurales attachent un poids plus élevé (7,7%) à ces facteurs.

4 Les données sont issues des projections officielles de la population par l'Institut national des statistiques et des études économiques.

(b) l'amélioration des finances publiques avec des recettes budgétaires en hausse de 29,7% ; (c) le redressement des comptes extérieurs avec un excédent de 979,8 milliards de la balance des paiements.

Cependant, l'économie reste très vulnérable du fait de sa forte dépendance vis-à-vis du secteur pétrolier (plus de 68% du PIB). Les emplois créés par l'économie sont majoritairement précaires et localisés dans des secteurs à faible productivité. Les infrastructures et services sociaux de base (notamment l'énergie, l'eau, l'enseignement, les infrastructures de transport et les services de santé) accusent encore des insuffisances notoires.

Selon les résultats de l'enquête ECOM[5], malgré la croissance économique significative des dernières années, le niveau de pauvreté monétaire de la population n'a reculé que très faiblement entre 2005 et 2011, passant de 51% en 2005 à 47% en 2011.

Le gouvernement a élaboré un nouveau DSRP, intitulé Document de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (DSCERP) qui fédère l'ensemble des politiques macroéconomiques et sectorielles pour la période 2012-2016 pour atteindre les objectifs de croissance, d'emploi, de réduction de la pauvreté et d'atteinte des OMD, ainsi que de développement équilibré. Ce DSCERP constitue le cadre d'opérationnalisation du «Chemin d'avenir»[6]. Plus encore, le gouvernement a décidé d'élargir le cadre stratégique du DSCERP en un Plan national quinquennal de développement (PND) qui destine des proportions plus importantes des dépenses publiques aux secteurs favorables aux pauvres et à la croissance. Le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) du secteur de l'éducation est par conséquent une partie intégrante du DSCERP et du PND. Ces efforts ont soutenu la croissance économique avec un taux d'inflation maîtrisé (le taux moyen d'inflation hors pétrole entre 2011 et 2014 était de 4,43%).

Les projections macroéconomiques prévoient une accélération de la croissance en 2014 et 2015 (passant de 4% en 2014 à 7,4% en 2015). La croissance économique restera néanmoins dépendante du secteur pétrolier qui représente aujourd'hui 75% des recettes du gouvernement et 90% des exportations.

2.3. La problématique de l'adéquation formation-emploi

La République du Congo est l'un des pays les plus scolarisés de la sous-région de l'Afrique centrale. Mais l'éducation et la formation ne semblent pas répondre aux attentes de la société et de l'économie. En 2011, la situation du chômage était préoccupante, avec un taux moyen estimé à 19,7% selon l'Office National de l'Emploi et la Main d'œuvre (ONEMO). Ce chômage frappe plus particulièrement les populations âgées de 15 à 29 ans[7] pour lesquelles le taux était estimé à 34,1% dont 29,0% pour les femmes et 39,3% pour les hommes.

5 Première Enquête congolaise auprès des ménages (2005) et Deuxième Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM 2011), Rapport d'analyse du volet QUIB, Octobre 2011.
6 Le Chemin d'avenir : De l'espérance à la prospérité, projet du président Denis Sassou Nguesso pour le Congo 2009-2016.
7 Sources : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques

Le système éducatif actuel a une production « déséquilibrée », en contradiction avec le marché de l'emploi national : d'une part, il y a une surproduction de diplômés sans qualification (d'où un chômage important dû à une sous-utilisation des diplômés) et, d'autre part une possible sous-production de diplômés répondant aux besoins de l'économie.

2.4. L'organisation du système éducatif

Au Congo, la gestion du système éducatif est assurée par trois départements ministériels : le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation (MEPSA), le ministère de l'Enseignement technique, professionnel, de la formation qualifiante et de l'emploi (METPFQE) et, le ministère de l'Enseignement supérieur (MES)[8]. Le système éducatif national couvre six domaines.

L'alphabétisation et l'éducation non-formelle ciblent la population de 15 à 45 ans, les enfants hors du système scolaire à travers des structures non formelles d'éducation de base.

L'éducation préscolaire accueille les enfants âgés entre 3 et 5 ans, pour les préparer à des études de qualité dans l'enseignement primaire.

L'enseignement primaire comprend six années d'études et reçoit les élèves âgés théoriquement de 6 à 11 ans. Il est sanctionné, à son terme, par le certificat d'études primaires élémentaires (CEPE). Ce cycle est composé d'un cycle d'éveil (CP1, CP2 et CE1) et d'un cycle de fixation (CE2, CM1 et CM2). Un concours d'entrée en sixième autorise le passage au secondaire.

L'enseignement secondaire offre des formations générales et techniques. Le secondaire général comprend deux cycles : le premier, composé de 4 années d'études, est sanctionné par le brevet d'études du premier cycle (BEPC); le second, d'une durée de 3 années, est sanctionné par le baccalauréat.

L'enseignement technique et professionnel est structuré en premier et second cycle. Le premier cycle regroupe les collèges d'enseignement technique qui reçoivent des apprenants du niveau 5ème de l'enseignement secondaire général, pour deux années de formation, sanctionnées par un brevet d'études techniques (BET). Le second cycle regroupe : (i) les lycées d'enseignement technique (qui reçoivent des apprenants titulaires du BEPC ou du BET, pour trois années sanctionnées par un baccalauréat technique) et ; (ii) des écoles de formation professionnelle (qui reçoivent, à des degrés divers, les titulaires du BEPC, du baccalauréat et les fonctionnaires en quête de perfectionnement. En outre, ce département ministériel gère les centres d'éducation, de formation et d'apprentissage (CEFA) et des centres de métiers.

L'enseignement supérieur, quant à lui, comprend des formations diversifiées dont la durée varie de 2 à 8 ans. Ces formations sont organisées principalement sous la tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur. D'autres formations plus spécifiques sont organisées par d'autres ministères techniques.

[7] Les conclusions de l'Atelier national de concertation sectorielle pour la refondation du système éducatif congolais (ANREC) servent de références pour la nouvelle structure du système éducatif.

2.5. L'impact des crises

Le système d'éducation congolais bénéficie de la paix et de la stabilité politique qui prévalent dans le pays depuis la fin de la crise sociopolitique des années 1990. Cependant, les conflits armés et crises socio-politiques dans les pays voisins (RCA et RDC) affectent négativement le développement harmonieux du système éducatif du pays, en particulier dans sa partie septentrionale. En effet, l'afflux dans les départements du Nord de nombreux immigrés centrafricains fuyant la récente guerre civile s'ajoutent aux populations venues de la RDC déjà installées dans les mêmes départements, constituent un fardeau additionnel pour le système social et économique de cette région. La région du nord du pays (les départements de la Sangha et de la Likouala) est la moins scolarisée à cause de l'absence d'infrastructures d'accueil adéquates et l'arrivée de nombreux enfants centrafricains d'âge scolaire. Cet état de fait posera, avec acuité, le problème d'accès à l'école dans cette région.

3. Processus d'élaboration et implication des parties prenantes

La communauté éducative congolaise (parents, enseignants, partenaires, autorités) s'est donné par deux fois l'ambition de concevoir un document de stratégie décrivant pour un terme long le développement qu'elle souhaitait impulser à l'ensemble du secteur, des classes enfantines à l'université.

La première expérience n'avait pas abouti, pour un ensemble de raisons dont l'examen offre peu d'intérêt aujourd'hui. Il est remarquable qu'en dépit de cette déception, les acteurs aient su se mobiliser une seconde fois, pour un processus long et parfois ingrat.

La perspective de regagner le Partenariat Mondial pour l'Education a joué un rôle dans cette motivation, même si le montant prévisible de financement qui y est attaché est modeste, au regard des ressources intérieures du Congo et n'en constitue donc pas le principal attrait.

La préparation de la SSE a fourni une occasion pour la communauté éducative :

a) de structurer des instances de pilotage et de dialogue sectoriel, autour de plusieurs pôles, un comité technique interministériel et le groupe thématique de l'éducation. Le groupe local des partenaires a été revivifié par le leadership du MEPSA aidé en cela par l'Unicef et la Banque Mondiale. Ces instances ont pris l'initiative de nombreux ateliers et séminaires, tant à Brazzaville que dans les départements ;

b) de rassembler des acteurs qui n'entretenaient pas auparavant des relations très régulières : les trois MECEF, avec une participation impliquant un grand nombre de cadres, le Ministère des Finances (la mission d'évaluation a pu constater que la

Direction Générale du Budget avait une connaissance précise de la SSE et de ses implications financières), les fédérations syndicales, de parents d'élèves et d'élèves et étudiants ;

c) de délibérer patiemment sur les difficultés traversées par le système éducatif et sur les moyens de les surmonter. Il existe aujourd'hui un consensus sur l'état des lieux, avec un diagnostic ne laissant aucun problème dans l'ombre, ainsi que sur les grandes orientations que les politiques à venir devront prendre.

La préparation de la SSE a donc été un processus fécond, non seulement parce qu'il en résulte un document de stratégie, mais aussi parce qu'il a permis de jeter les bases solides d'un dialogue sectoriel bien structuré et bien animé. Cet intérêt n'est pas à négliger, le succès de la SSE dépendra autant de la qualité de ce dialogue dans les années à venir et des temps forts que seront les revues du secteur, que de la qualité du document lui-même.

Au cours des entretiens qu'elle a menés, la mission d'évaluation n'a rencontré aucun interlocuteur s'inscrivant en faux sur le caractère large et patient des consultations menées. Du reste, le document présenté maintenant (SSE, version du 17 décembre 2014) résulte d'amendements que les rédacteurs ont portés à une version précédente, à la suite d'un séminaire de validation en juillet 2014.

Il reste qu'en février 2015, le document définitif n'est pas encore dans toutes les mains et que certains détails échappent parfois à quelques acteurs du système. L'Unicef, agence de coordination, a pris l'initiative d'aider les MECEF à diffuser largement le document actuel et continuera à employer ses capacités de communication à cet effet.

La préparation de la stratégie sectorielle n'a fourni qu'une occasion incomplète de tirer les leçons des opérations précédentes, dans la mesure où c'est la première fois que la République du Congo établit un tel document – il n'y a donc rien à apprendre de l'exécution ni d'une stratégie sectorielle ni d'un don du Partenariat Mondial de l'Education.

Pourtant, quelques observations tirées du passé sont riches d'enseignements :

(i) L'exécution des appuis extérieurs en cours montre la nécessité de bien préciser les chaines de responsabilités opérationnelles qui concourent à la réalisation des activités (conclusion à laquelle le présent rapport parvient par ailleurs).
(ii) L'échec (2010) de la première tentative d'élaboration d'une stratégie sectorielle était dû à l'insuffisance de la participation des parties prenantes. Cette difficulté a largement été surmontée avec ce nouveau document
(iii) Le point focal du Partenariat a joué un rôle déterminant dans la préparation de la présente stratégie, par son interaction permanente avec les acteurs et les autorités. Le processus de préparation nécessite l'intervention attentive et régulière d'une agence de coordination
(iv) Le processus de préparation est productif en lui-même dans la mesure où il repose sur une coordination approfondie entre des ministères sectoriels séparés et entre ceux-ci et des administrations au rôle régalien, finances et fonction publique.

4. Qualité de l'analyse du secteur

La SSE a accordé comme il se doit, une importance à l'analyse diagnostique du secteur, condition essentielle pour la formulation des stratégies et des programmes. Tous les sous-secteurs ont fait l'objet d'une analyse prenant en compte l'accès, la participation et la qualité dans leurs aspects conditions d'apprentissage et conditions d'enseignement. Quelques problèmes transversaux ont fait l'objet d'un examen particulier : il s'agit des disparités, de la scolarisation des enfants autochtones, des enfants hors du système éducatif, du VIH/SIDA, des violences à l'école, de la gestion du système éducatif et du financement de l'éducation.

Une variété de sources documentaires des données

Les données qui ont servi à l'analyse du secteur proviennent de documents de diverses sources. Sans être exhaustif, on peut mentionner :

- les documents nationaux stratégiques ou de politique. A titre d'exemple on peut citer : (a) le DSRP, (b) le Document Stratégique de Politique Générale en matière de redressement et de développement de l'Enseignement Technique et Professionnel au Congo (DOSTRAPOGE), édité en 2008, (c) la Stratégie d'Education des Populations Autochtones du Congo (SNEPAC) (2008) et, (d) le Projet de politique générale de l'enseignement supérieur (2013).
- les documents d'analyse du secteur de l'éducation : le RESEN (2007).
- des études spécifiques sur l'éducation : le PASEC avec l'appui de la CONFEMEN (2007), le rapport de l'Etude d'Evaluation des Ecoles ORA dans les départements de la Likouala et la Sangha de Gambeg Yvon-Norbert et autres (2012), l'étude sur la violence à l'école, élaboré avec l'appui de l'UNICEF et, l'étude sur la scolarisation des filles au Congo (2008).
- les annuaires statistiques du MEPSA, du METFPQE et l'Analyse secondaire de l'annuaire statistique, élaboré avec l'appui de l'UNICEF (2013).
- Les documents budgétaires du Ministère des Finances, de l'Economie, du Plan, du Portefeuille public et de l'Intégration.
- Les enquêtes congolaises auprès des ménages de 2005 et de 2011 menées par le Centre national de la Statistique et des études économiques (CNSEE).

La diversité de ces documents qui proviennent d'institutions officielles nationales ou internationales traduit, à n'en pas douter, le souci des autorités de construire la SSE sur des données qu'elles veulent le plus fiables autant que possible.

Usage adéquat des données disponibles

Les données d'analyse rendues disponibles ont été adéquatement prises en considération dans l'élaboration de la SSE et du plan triennal d'action 2016-2018, aussi bien pour la formulation des politiques que pour la définition des stratégies. Elles ont notamment orienté les choix des principes directeurs, des trois grands axes stratégiques et des six axes de développement du secteur. Quelques exemples peuvent être donnés à titre illustratif.

Les éléments du diagnostic montrent, en ce qui concerne la participation au niveau du primaire, un recours accru aux contributions des ménages, ce qui pose la question de l'équité dans le contexte d'une politique de gratuité de l'éducation voulue par les plus hautes autorités politiques du pays. Les écoles non publiques (écoles du privé laïc et écoles conventionnées) scolarisent 30 % des enfants et en 2013, les parents d'élèves prenaient en charge les rémunérations de plus de 2200 enseignants bénévoles et supportaient certaines dépenses d'éducation.

La SSE se propose de remédier à cette situation par la construction de 650 salles de classe par an, le recrutement de 8000 enseignants publics et des subventions pour les frais d'écolage.

La faible efficacité interne au primaire se caractérise par des taux élevés de redoublement et d'abandon. En 2010, le taux moyen de redoublement était de 23% (23,6% au CP1, 21,9% au CP2, 26,4% au CE1, 24,0% au CE2, 22,4% au CM1 et 16,7% au CM2). Elle se traduit par des performances insuffisantes chez les élèves (le taux d'achèvement est estimé à 83,6 % en 2012) et s'explique, entre autres, par une insuffisance d'enseignants qualifiés et un ratio élève/enseignant élevé dans certains départements.

Pour y remédier, la SSE propose respectivement :

- l'établissement de critères d'évaluation des élèves ou encore l'organisation du soutien scolaire ;
- l'équipement de toutes les écoles en matériels didactiques et l'organisation de sessions de formation continue des enseignants, en vue d'améliorer les conditions d'apprentissage ;
- la réduction progressive de la taille moyenne de la classe de 58 à 40 élèves à l'horizon 2024.

En ce qui concerne l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'analyse fait mention de l'état embryonnaire de la formation qualifiante (peu d'établissements publics) et d'une pertinence peu avérée des contenus de formation.

La SSE y répond par la construction de 28 nouveaux CET et 20 nouveaux CEFA et la rénovation du système de formation professionnelle à travers :

- Une analyse précise des besoins de formation en fonction du marché de l'emploi ;
- Une réforme des profils d'entrée et de sortie des apprenants ;
- Le développement et le recours à un dispositif de validation des acquis ;
- La création au sein de l'Université, à l'horizon 2018, d'un institut spécialisé pour la formation initiale et continue des enseignants du technique.

Au niveau de l'enseignement supérieur, l'analyse laisse apparaitre une offre publique limitée (moins de 65 % des effectifs d'étudiants), une sous-représentation des sciences fondamentales et des finances et une efficacité interne qui se caractérise par des taux de réussite globaux de moins de 50 %.

Pour corriger ces situations, la SSE propose respectivement :

- La création d'une nouvelle université publique à Brazzaville et la création de 5 pôles universitaires départementaux en y intégrant les écoles supérieures privées ;

- La prise de mesures visant à rééquilibrer les flux d'entrée dans l'enseignement supérieur au profit des filières scientifiques et professionnalisantes ;
- L'équipement conséquent des laboratoires pédagogiques ;
- L'amélioration des conditions de vie des étudiants par l'attribution d'un plus grand nombre de bourses et la construction de l'immeuble du CNOU ;
- La dotation des universités de moyens de recherche moderne.

En dépit du climat de paix et de stabilité politique qui prévaut depuis la fin de la crise sociopolitique des années 90, la SSE fait état des risques de vulnérabilité qui pèsent sur le système éducatif et qui peuvent l'affecter. L'afflux dans les départements du Nord de nombreux réfugiés centrafricains fuyant la guerre civile et qui s'ajoutent aux populations venues de la RDC constitue un fardeau additionnel pour le système économique et social de cette région du Congo. Cela pourrait être une source de risques pour la réussite du développement du système éducatif. Tout en reconnaissant la difficulté d'élaborer un programme précis pour faire face à ces risques, la SSE propose que les MECEF explorent des dispositifs de gestion des urgences, en attendant l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention des risques, à travers une étude sur la vulnérabilité du système éducatif aux conflits et catastrophes.

Quelques lacunes dans les données d'analyse

En premier lieu, on note que beaucoup de références sont relativement anciennes. A titre d'exemple, on peut citer le Rapport PASEC de la CONFEMEN et du RESEN. Ces documents dont l'élaboration donne lieu à une collecte de données utiles pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle datent de 2007[9]. En outre, le MEPSA n'a pas mené de recensement scolaire depuis 2011. On fait même état de l'inexistence de données comme c'est le cas dans l'enseignement technique et professionnel privé. La SSE a donc utilisé des données statistiques soit estimées soit projetées pour la définition des programmes, des objectifs et des indicateurs.

Par ailleurs, les données utilisées sont parfois partielles. Elles ne couvrent pas toujours tous les aspects du sous-secteur et ne sont pas désagrégées selon le genre. Ainsi :

- pour l'enseignement préscolaire, on a l'évolution des effectifs globaux. Il n'y a pas d'indications sur la participation des filles ni sur les taux d'admission.
- pour l'enseignement primaire et secondaire 1er et 2ème cycles, il y a des tableaux de données, non désagrégées selon le genre, sur l'évolution des effectifs et des taux bruts de scolarisation. Aucune donnée sur l'efficacité interne n'est disponible en termes de taux de promotion et de réussite aux examens, excepté pour le baccalauréat de l'enseignement général.
- pour l'enseignement technique, on dispose de tableaux sur les résultats aux examens et pas de tableaux sur l'évolution des effectifs désagrégés.

[9] Une étude PASEC a été réalisée en 2014, le rapport sera publié en 2015

Des données plus récentes et exhaustives auraient conféré plus de force à l'analyse et plus de crédibilité aux programmes.

Au bilan, la SSE a exploité une diversité remarquable de documents pour disposer de données en vue de mener une analyse solide du secteur et a fait un usage adéquat de celles-ci pour la définition des stratégies et des programmes. On peut regretter qu'elles ne soient pas récentes ni complètes. Il importe que les autorités prennent les dispositions idoines pour la production de données statistiques complètes pendant le plan triennal 2016-2018. Les PTF pourraient y contribuer.

5. Evaluation de la SSE

5.1. Evaluation de la SSE : les mesures annoncées

5.1.1. Réforme de l'éducation de base, rythme et ampleur

L'inscription dans la stratégie d'une éducation de base de 10 ans est une réponse d'une part, à l'appel de Kigali lancé en 2007 par les ministres africains de l'éducation et d'autre part, à la volonté politique du Chef de l'Etat dont le programme vise à garantir l'accès obligatoire de tous les enfants à l'enseignement dans les bonnes conditions. Il s'inscrit également dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et du Plan National pour l'atteinte des OMD au Congo. De ce point de vue, la place de la réforme éducative dans la SSE est plus que normale et sa position en tête des trois axes stratégiques bien méritée.

L'axe est structuré en quatre (4) programmes qui regroupent l'ensemble des sous-secteurs qui participent à la réalisation de ce socle d'éducation de base : éducation préscolaire, enseignement primaire, enseignement des collèges, enseignement des collèges techniques et éducation non formelle. Et au regard de l'objectif général qui a été défini, le document a identifié respectivement les difficultés à résoudre, les objectifs spécifiques et les résultats attendus. Chaque programme est organisé de manière identique et invariable, en ce qui concerne le système formel, en quatre (4) sous-programmes qui sont : infrastructures et équipements, qualité des conditions d'apprentissage, équité d'accès, conditions de travail des enseignants. En raison de la particularité de sa nature, l'éducation non formelle a une structuration légèrement différente : redéfinition de l'alphabétisation et du rôle de l'Etat, infrastructures des centres, kits professionnels pour les apprenants, conditions de travail des animateurs. Chaque sous-programme est assorti d'indicateurs de résultats bien définis dans leur ensemble, afin de permettre les actions de suivi/évaluation.

Au plan budgétaire, toutes les activités et sous-activités des programmes ont fait l'objet d'une estimation dans le modèle de simulation et reprise dans le Plan d'Action Triennal Budgétaire (PATB).

Malgré cette structuration bien cohérente qui répond aux standards de tout plan sectoriel, quelques interrogations demeurent lorsqu'on parcourt le document. Ces dernières n'ont pas pu être levées lors des rencontres avec différents cadres du ministère au cours

de la mission et peuvent, plus ou moins, jouer sur l'atteinte des objectifs assignés à la SSE.

On notera tout d'abord une grande importance accordée aux activités quantitatives de construction (salles de classe, bibliothèques, logements, points d'eau, latrines) et d'équipements (matériels didactiques, sportifs, moyens de déplacement, mobiliers). Celles-ci garantissent certes la réalisation des taux d'accès et de scolarisation, mais on pourrait se poser la question de savoir si leur existence seule suffirait à garantir la qualité de l'éducation de base mentionnée dans la formulation de l'Axe Stratégique.

En outre, le concept de « socle » de l'éducation de base ne semble pas bien appréhendé dans toutes ses dimensions. Tant dans la SSE qu'au niveau d'un certain nombre de cadres, la notion se résume bien souvent à une superposition du primaire et du premier cycle du secondaire, sous la formule 6+4=10. Or une telle perception ne permet pas de bien cerner toutes les implications inhérentes à la mise en œuvre du processus de la réforme, en dehors, bien entendu, du passage automatique du primaire au collège et du rattachement institutionnel du collège au « primaire » dont il est fait mention.

On trouve, dans la composante « ***Qualité et équité*** », un objectif bien formulé comme suit « *Redéfinir avec précision l'enseignement de base de 10 ans et ses finalités, son nouveau curriculum, ainsi que les contours à donner au premier cycle du secondaire* ». Mais il n'y a pas, par contre, d'activités y correspondant. On note tout juste dans le programme relatif à l'enseignement des collèges techniques, un sous-programme « Programmes scolaires » qui a comme :

- *Objectif : rénover les apprentissages pour répondre aux besoins du marché du travail ;*
- *Activité : application des nouveaux programmes ;*
- *Résultats attendus : 1150 enseignants formés au nouveau programme en 2015*.

Comme on peut le constater, il n'y a pas grand-chose en rapport avec le nouveau curriculum évoqué dans l'objectif et on ne voit pas très bien les contours du premier cycle du secondaire ni ses finalités (quels contenus, pour quels usages, quel type d'insertion ou de poursuite d'études, etc.)

Un autre point sur lequel des clarifications méritent d'être apportées, c'est la question des enseignants. Au regard de ce que l'on peut lire dans la SSE et à la lumière des entretiens avec certains cadres, la différentiation entre enseignants du primaire et enseignants des collèges sera maintenue. Cela peut se comprendre dans la mesure où l'important est d'avoir un nouveau curriculum qui tienne compte du principe du bloc unique d'enseignement. Les statuts des enseignants importent peu. Mais le déploiement de ceux des collèges, dans la perspective de l'accroissement de l'accès au niveau de ce sous-secteur, posera des problèmes. L'expansion de l'accès au collège en milieu rural posera le problème de la spécialisation monodisciplinaire ou de la polyvalence des enseignants, puisque les établissements seront de petite taille. Le MEPSA n'a d'ailleurs pas la totale maîtrise du profil des enseignants formés, qui est fixé par l'ENS sans une concertation suffisante ni des décisions effectives de recrutement qui sont prises par les ministères de la Fonction Publique et des Finances.

Compte tenu de l'importance de cet axe dans le processus de développement économique du pays, il serait souhaitable d'approfondir la réflexion sur la question et de veiller à la prise des mesures d'accompagnement nécessaires.

5.1.2. La question de la qualité de l'enseignement de base

La SSE ne consacre pas un paragraphe ou un chapitre spécialement dédié aux mesures d'amélioration de la qualité de l'enseignement de base. Cette question n'est certes pas négligée et le document comporte de nombreuses mentions d'activités destinées à soutenir la qualité. Malheureusement, ces éléments sont livrés tout au long du document, de sorte qu'il n'est pas facile de déterminer si leur réunion constitue une politique, avec des objectifs explicites[10], des moyens articulés entre eux et un responsable institutionnel bien identifié.

La SSE énonce un grand nombre de mesures classiques concourant à une meilleure qualité : l'amélioration du taux d'encadrement, la résorption des effectifs pléthoriques, l'acquisition de manuels scolaires, la formation des enseignants et le renforcement de la supervision. Elle contient aussi des mesures plus originales, comme une priorité donnée aux petites classes, la mise en place d'un « plan lecture » et la création de coins lecture dans les écoles primaires et le repérage local des établissements les plus faibles.

Mais, qu'il s'agisse des échelons locaux ou centraux, la SSE ne choisit jamais de façon explicite un porteur ni de chacune de ces mesures ni de la politique de qualité en général.

Par exemple, la SSE ne charge pas spécifiquement les directeurs d'école, ou les corps d'inspection, d'être les premiers porteurs de l'amélioration de la fonction de supervision, alors qu'un choix pourrait être opéré entre le renforcement des supervisions centrées sur la pédagogie et relevant d'un corps mobile d'agents (l'inspection) ou l'encadrement quotidien et rapproché des enseignants, englobant tous les aspects de leurs tâches, et relevant des directions d'école. On peut craindre qu'à défaut de choix explicite, les acteurs de terrain ne répondent aux intentions stratégiques que par la simple réplication des routines ordinaires, sans véritable changement – chacun faisant de son mieux ce qu'il a coutume de faire. Du reste, les routines ordinaires des corps mobiles d'inspection sont aujourd'hui handicapées par les difficultés d'accès aux dépenses de fonctionnement et il ne suffira peut-être pas d'acheter des motos, comme cela est prévu, pour que le carburant soit financé régulièrement.

Il en va de même pour les responsabilités qui incombent à l'administration centrale. Si l'on doit organiser un « plan lecture » au profit des classes de cours préparatoire, ou donner une priorité aux petites classes, comme cela est prévu, qui de l'Inspection Générale, de la Direction de l'Enseignement Primaire ou de l'INRAP aura la charge d'en détailler les contours ? Qui, et avec quels moyens et quelle logistique, donnera des instructions précises et réalisables en ce sens aux enseignants et aux directeurs d'école ? Qui

[10] On ne trouve pas de cible claire en fait de qualité, ni en résultats moyens à un niveau donné, ni en dispersion des résultats, ni en diminution de la proportion de résultats très faibles – alors que le choix d'un type particulier de cibles parmi celles possibles détermine pour beaucoup le type de politique à mettre en place.

décidera si une phase expérimentale est nécessaire ? Qui en fera l'évaluation ? Des questions du même genre pourraient être adressées à toutes les activités listées par la SSE en fait de qualité. L'idée d'installer un pilotage local de la qualité par un travail de comparaison de résultats, de repérage des établissements les plus faibles, de concertation avec les acteurs et de formation est peut-être excellente, mais il ne subsistera plus de doute sur ce jugement quand le pilote aura été désigné et sa feuille de route écrite.

Au plan le plus général, on peut craindre que la qualité, restant l'affaire de tous, ne soit finalement celle de personne, alors que l'existence d'un document de stratégie pourrait fournir l'occasion de désigner un champion, un propriétaire du dossier chargé d'articuler l'ensemble des mesures prévues, d'en garantir la mise en place et d'en assurer le suivi. L'élaboration du PTAB fournira l'occasion d'identifier les responsables et les procédés de travail.

Le suivi de la qualité est, du reste, le second point faible de la SSE, pour deux raisons :

a) la batterie d'indicateurs de la SSE ne comprend aucun indicateur de qualité, même simplement approchée au travers des résultats scolaires ; sauf à considérer des indicateurs d'intrants (manuels, tables) comme des indicateurs de qualité ;
b) les dispositions de la SSE à l'effet de renforcer ou de créer des capacités en matière de tests standardisés réguliers d'acquisitions scolaires ne sont pas très précises ni très complètes. Une cellule ou un service de ce genre nécessite des compétences variées (en statistiques, en docimologie, en pédagogie, en logistique) et difficiles à mobiliser ou à former ; il nécessite aussi des moyens matériels. La seule mobilisation d'une assistance technique ne sera pas une réponse suffisante pour que le MEPSA soit en mesure de produire des données régulières sur les acquisitions scolaires.

5.1.3. Redoublements

La Stratégie Sectorielle de l'Education (SSE) définit clairement l'objectif d'une offre à tous les enfants congolais jusqu'à l'âge de 16 ans et propose un cycle d'éducation de base qui s'étendra sur 10 ans, avec un accent particulier sur une meilleure gestion des flux. Ce cycle comprendra le primaire et le premier cycle du secondaire.

Le nouveau dispositif devrait notamment permettre à tout élève d'accéder à trois sous-cycles que sont le Cour Préparatoire, le Cour Elémentaire et le Cour Moyen sans redoublement à l'intérieur d'un même sous-cycle. Le résultat recherché étant qu'à partir de 2015, tous les élèves parviennent au CM2 sans avoir abandonné leur scolarité et que les taux de redoublement soient limités à 10%.

Le système éducatif congolais est caractérisé par des taux d'abandon et de redoublement élevés à tous les niveaux, traduisant une faible efficacité interne. Malgré un taux brut d'accès qui s'élevait à 111,2% en 2012, le taux d'achèvement était estimé à 83, 6%. Par ailleurs, avec des taux de 22,8% au primaire et de 17,6% au premier cycle du secondaire, le Congo est l'un des pays d'Afrique subsaharienne ayant les taux de redoublement les plus élevés. Or, les redoublements représentent un gaspillage de ressources dans un secteur sous-financé.

La SSE propose des mesures de réduction des redoublements qui, au-delà de la mise en place des blocs de trois sous-cycles, présentent une série de dispositifs tels que l'établissement de critères d'évaluation des élèves ou encore l'organisation du soutien scolaire. Conscients du fait que la liste des mesures à prendre pour mener à bien la réduction du redoublement n'explore pas les diverses causes du redoublement et de l'abandon scolaire, les auteurs de la stratégie suggèrent par ailleurs de conduire des études qui permettront de mettre en œuvre des « mesures additionnelles ». Il est important que ces études mettent avant tout au jour les raisons pour lesquelles, par exemple, la déperdition des filles et des autres groupes vulnérables tend à s'accentuer au fur à mesure de leur progression dans le système éducatif. Ce type de démarche présente l'avantage indéniable d'échapper au discours anecdotique subjectif et d'inscrire les stratégies proposées dans une analyse approfondie et réaliste.

La question de la réduction des redoublements et les mesures d'accompagnement proposées sont des points centraux de la stratégie de réforme du système éducatif congolais. Pourtant, le dispositif (institutionnel, technique et financier) de pilotage de ces mesures n'apparait pas clairement dans la SSE, malgré l'évocation de la création d'un Secrétariat Technique Permanent (STP). En effet, le STP est présenté comme un organe administratif et technique qui sera en charge de la coordination, du suivi et de « l'évaluation de la mise en œuvre de l'ensemble des activités de la SSE ». Par ailleurs, la SSE accorde au STP la charge d'évaluer « l'impact des mesures sur la réduction des redoublements à l'école primaire et sur la scolarisation des populations autochtones ».

Il convient cependant de se demander si le STP sera en mesure d'assurer l'exécution des programmes et d'en assurer le suivi global. Sera-t-il, par exemple, l'entité responsable d'initier, de relancer et de coordonner toutes les activités et d'en répondre devant le gouvernement et les PTF ? La SSE ne répond pas à ces questions primordiales dans un contexte où les capacités managériales et techniques des MECEF sont très limitées.

5.1.4. Les arbitrages intrasectoriels et le défaut de priorité claire accordée au cycle primaire.

La répartition des financements du secteur entre les différents cycles de scolarité ne fait pas apparaître une priorité marquée en faveur du développement de l'école primaire et donc de l'éducation pour tous. Plus surprenant, la SSE et le modèle de simulation n'anticipent pas l'évolution de cette répartition même sur une longue période.

En année de base 2013, le primaire reçoit 32,2 % du budget du secteur en dépenses courantes et la prévision pour 2025 est même en légère baisse, avec 30,7 %. Ces valeurs sont très éloignées des standards, l'ancien cadre indicatif de FTI posait que pour atteindre la scolarité primaire universelle de qualité il fallait que le cycle primaire reçoive environ la moitié des dépenses courantes du secteur, si celui-ci encore n'est pas globalement sous-financé. Un regard porté trop rapidement sur cette répartition budgétaire pourrait laisser penser que la SSE congolaise n'a pas pour visée prioritaire l'école primaire de qualité pour tous.

Un examen plus approfondi permet de nuancer cette appréciation.

Les prévisions du modèle intègrent en effet

- l'objectif d'atteindre un taux d'achèvement primaire de 100 % en 2022 et de 114 % en 2025[11] ;
- la diminution importante du ratio élèves/maître, de 59,5 en moyenne nationale à 39,5 dans le public ;
- la disparition des enseignants dits bénévoles dès 2018 ;
- la formation continue des enseignants ;
- une diminution de la part des élèves scolarisés dans le privé, de 28 % à 20 % ;
- et diverses mesures de soutien à la demande.

Le cumul de toutes ces cibles et mesures ne suffit pas à faire évoluer le coût de la scolarité primaire au-delà de 30 % des dépenses courantes du secteur pour une raison simple qui tient au niveau relatif de rémunération des enseignants : Le salaire moyen des enseignants du primaire est de 1,99 points de PIB/ha et atteint 2,30 en fin de période. Cette valeur est beaucoup plus faible que dans la plupart des pays comparables.

La faiblesse relative de la rémunération des enseignants du primaire explique celle de la part de ce cycle dans l'ensemble des financements sectoriels.

Les cibles de la SSE sont bien celles de la scolarisation primaire universelle et ne manquent pas d'intégrer la recherche de l'amélioration de la qualité. Il est donc possible d'en prendre acte et de ne pas déplorer outre mesure un partage des ressources sectorielles qui n'est défavorable qu'en apparence au cycle primaire.

Pour autant, il reste des interrogations sur la politique salariale ainsi modélisée. Le document de la SSE fait état d'un grand nombre de difficultés rencontrées dans la gestion des ressources humaines, comme celle attachée à l'affectation des enseignants dans des zones difficiles. Les entretiens menés pendant la mission d'évaluation ont mentionné l'existence de difficultés de recrutement dans les ENI et des problèmes de motivation récurrents chez les enseignants, avec une attrition probablement forte et supérieure à celle estimée dans le modèle. On peut aussi penser que la réforme de l'éducation de base peut avoir aussi des conséquences sur la gestion des enseignants du primaire.

On peut concevoir de l'étonnement face au constat que la SSE n'envisage d'aucune façon d'employer une politique salariale à l'effet d'améliorer l'état des écoles primaires, alors même que les marges de manœuvre existent et qu'une politique plus généreuse ne mettrait pas en péril les équilibres financiers. Le maintien de la modestie des salaires des instituteurs évite aux autorités sectorielles d'avoir à arbitrer entre les besoins du cycle primaire et ceux des autres sous secteurs.

5.1.5. Autres sous-secteurs

Enseignement supérieur et ses relations avec le reste du système

[11] L'évolution dans le temps de cet indicateur, telle qu'elle est présentée dans le modèle, est assez erratique et l'on comprend mal sa baisse en début de période suivie d'une augmentation irrégulière, si ce n'est par le cumul d'un certain nombre d'incohérences probables dans les données de l'année de base.

La présence de l'enseignement supérieur dans la SSE montre son caractère holistique. Les éléments de diagnostic, stratégie et programmes sont inspirés du Projet de politique générale de l'enseignement supérieur élaboré en 2013.

Le diagnostic établi dans la SSE mentionne un remarquable accroissement des effectifs qui sont passés, en 4 ans, de 28 035 à 37 059 étudiants, soit une augmentation de 32,1 %, les filles représentant 42,5 % dont la plus grande proportion au privé. On note une forte proportion d'étudiants âgés de 26 ans et plus qui s'explique par de nombreux redoublements dans le système. En 2011-2012, le taux de réussite aux examens à l'Université Marien-Ngouabi était de 50,64 % dont 52,95 % pour les filles, le taux plus bas étant enregistré à la FSE et le plus élevé à l'ISG. Toutefois, la SSE fait remarquer l'inexistence de document d'analyse de l'efficacité interne ou de la qualité de l'enseignement dans les institutions d'enseignement supérieur privé et recommande une étude afin d'asseoir sa crédibilité.

La présentation du programme est identique à celle des autres sous-secteurs : objectif, difficultés à résoudre, objectifs spécifiques, résultats visés. La matrice du programme comprend 6 sous-programmes, chacun comportant un objectif, plusieurs activités et des résultats attendus. Le budget pour la mise en œuvre des activités est reflété aussi bien dans le modèle de simulation que dans le PATB.

Comme pour les autres sous-secteurs, on note quelques lacunes :

- un accent mis sur les activités de construction et d'équipements et les transferts au détriment de celles à même d'améliorer la qualité et la pertinence intrinsèques.
- l'objectif consistant à améliorer la gouvernance et la gestion du sous-secteur n'a pas de répondant de résultats visés ni d'activités spécifiques.
- la définition, dans la matrice des sous-programmes, de certains des résultats attendus permet difficilement de mesurer ceux-ci. Par exemple, le résultat attendu « achèvement des programmes en cours », ou encore « allocation annuelle à partir de 2015 » ne sont pas très explicites.
- les activités pour le soutien de l'intégration des écoles supérieures privées dans les pôles départementaux ne sont pas bien précisées.

Expansion de l'enseignement et de la formation technique et professionnelle

La SSE reprend en matière d'enseignement et de formation technique et professionnelle les dispositions développées dans le « Document de base de la refondation de l'enseignement technique et professionnel », dit aussi « Dostrapoge » publié en 2008 et plusieurs fois actualisé depuis.

Les prévisions de ces documents réservent une très grande place à l'enseignement technique et professionnel, c'est-à-dire au dispositif public dans lequel l'Etat est propriétaire des établissements, employeur des enseignants ou formateurs qui ont statut de fonctionnaires et organisateurs des examens et certifications. Le diagnostic de la SSE souligne que les formations dispensées dans ce système sont peu adaptées et que les établissements souffrent de sérieux problèmes de fonctionnement – dont la rareté de la matière d'œuvre, en raison de l'absence de ressources pour dépenses courantes. Pourtant, ces

difficultés ne sont pas reliées aux structures mêmes de cette offre de formation, que la SSE et le Dostrapoge proposent de financer, de rénover et de relancer.

Une part plus restreinte des mentions de la SSE est consacrée aux formations qualifiantes, c'est-à-dire à un système guidé par des partenariats de toutes sortes entre les organisations des professions et des producteurs de l'économie privée et l'Etat. Dans un tel système, les partenaires s'entendent sur un partage des rôles et des dépenses, aucun d'entre eux n'assumant la totalité des charges et de la gestion. Le METPFQE a d'ailleurs créé en 2010 une direction générale des formations qualifiantes.

Le modèle de simulation ne fait apparaître aucun financement au profit de ces formations, de sorte que l'on se demande comment le METPFQE compte entreprendre leur développement.

Alphabétisation et éducation non formelle

L'alphabétisation et l'éducation non-formelle (AENF) concernent les congolais de 15 à 45 ans déscolarisés ou non scolarisés et consistent à leur proposer une réinsertion scolaire ou une préparation professionnelle dans des centres d'apprentissage. La SSE décrit clairement les défis que rencontre ce sous-secteur, à savoir l'offre restreinte avec des centres n'accueillant que 2% des élèves ayant abandonné le cycle primaire et la nécessité d'adapter des programmes qui s'apparentent davantage à des enseignements informels d'école primaire et de collège.

Malgré les défis mentionnés plus haut, l'objectif de la SSE est d'atteindre un taux d'alphabétisation des adultes, de 15 ans et plus, de 85,9 % en 2012 à 90 % en 2018 et 100 % en 2025. Pour y parvenir, la SSE met en exergue l'importance : (i) d'un réaménagement institutionnel de la DGA, de même qu'un accompagnement technique et, (ii) l'ouverture d'une filière de formation initiale dans les ENI en AENF destinée aux animateurs et, à l'ENS pour les conseillers pédagogiques et les inspecteurs. Ce dernier point est d'autant plus important que les animateurs d'alphabétisation sont majoritairement des bénévoles (65% en 2013) sans formation initiale.

La SSE souligne l'importance pour l'AENF de prendre en charge les populations vulnérables. Ainsi, le programme d'alphabétisation ciblera les femmes (15-29 ans) chez qui le taux est le plus faible et sera adapté aux populations autochtones. Enfin, une « passerelle de formation » permettra d'intervenir dans les départements où les enfants déscolarisés ou non scolarisés (9-12 ans) sont particulièrement nombreux.

Il serait sans doute judicieux de mener une étude sur les populations vulnérables, y compris les personnes handicapées, avant d'entreprendre la mise en œuvre de cette stratégie. Cette approche permettrait de mieux cerner les spécificités de chaque groupe, d'affiner l'analyse et donc de proposer des solutions opportunes.

Préscolaire

Selon la SSE, bien que l'enseignement préscolaire soit en hausse au Congo, avec des effectifs passant de 27 639 en 2005 à 53 920 en 2012, ce sous-secteur s'adresse encore largement aux classes urbaines aisées : Seuls 16 % des enfants de 3 à 5 ans sont scolarisés. La stratégie se propose d'étendre la scolarisation pré-primaire au milieu rural et aux couches les plus défavorisées de la population. Cette approche permettra de préparer les enfants à l'enseignement primaire.

L'objectif souligné dans la SSE est de faire passer le taux brut de préscolarisation de 16 % en 2012 à 30 % en 2025. Afin d'étendre la couverture de scolarisation pré-primaire aux enfants issus de milieux modestes, la stratégie prévoit le développement de structures publiques et communautaires. Ces dernières seront adéquatement établies en milieu rural dans des zones à faible densité de population.

Des aménagements seront nécessaires et porteront notamment sur l'adaptation des curricula, la formation d'éducateurs et d'animateurs à l'éducation préscolaire et à l'approche communautaire grâce à la création de filières en éducation de la petite enfance dans les ENI.

Il convient de souligner que l'absence de données statistiques plus élaborées empêche, par exemple, l'analyse de la pauvreté ou du profil socioéconomiques des ménages. Ces outils auraient sans doute permis d'affiner davantage les solutions proposées en matière de développement de l'enseignement préscolaire au Congo.

Le choix formulé dans la SSE de ne pas opter pour une « école maternelle de type classique avec 3 sections » est judicieux. C'est le résultat d'une action de plaidoyer appuyé sur des *pilotes* de l'Unicef. La stratégie de ramener la scolarisation préscolaire à 2 ans va dans le sens du choix marqué de rendre cet enseignement financièrement accessible pour les familles modestes et en milieu rural et d'en faire bénéficier 30% des enfants congolais à l'horizon 2024.

5.1.6. Questions transversales

Disparités

Au Congo, comme dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les enfants exclus du système éducatif ont de fortes chances d'être issus de familles pauvres, de vivre dans des zones rurales, d'être confrontés à une forme ou une autre de discrimination en raison de leur sexe, de leur origine ethnique, d'un handicap, etc. Ces questions transversales sont abordées dans la SSE et portent sur une inclusion plus importante des groupes ou populations vulnérables.

Les questions de **disparités liées au niveau de revenu des ménages** au Congo est abordée dans une étude menée par l'IIEP et le MEPSA en 2011 et intitulée : « La gratuité de l'éducation au Congo : Etat des lieux des frais liés à l'éducation, analyse des conséquences de la gratuité ». Cette problématique est également analysée dans les Enquêtes congolaises auprès des ménages pour l'évaluation de la pauvreté (ECOM) en 2005 et en 2011.

Les résultats de ces travaux montrent qu'en matière d'accès à l'éducation, les enfants issus des familles les plus modestes atteignent difficilement le second cycle du secondaire et le cycle supérieur. En effet, malgré un taux d'achèvement primaire de 83,6%[12] au Congo, seulement 2% des enfants issus des familles les plus pauvres ont accès à l'enseignement supérieur, alors que 121% d'entre eux accèdent au primaire, 64% au premier cycle du secondaire et 14% au second cycle du secondaire ; en contraste, ces données sont respectivement de 26%, 112%. 125% et 98% pour les enfants issus des familles les plus riches.

Pour une meilleure compréhension des disparités liées au niveau de revenu des ménages et notamment l'impact sur la scolarisation des filles, il conviendrait de systématiquement désagréger les données par sexe. C'est à cette condition qu'il sera possible de mieux appréhender certaines problématiques spécifiques et d'apporter des solutions adéquates destinées à certains segments de la population.

Par ailleurs, au Congo, depuis 2007, non seulement les frais d'inscription ont été supprimés dans les cycles primaire et secondaire, mais les manuels sont également fournis gratuitement aux élèves. Or, dans plusieurs zones du pays, les familles prennent en charge les salaires des enseignants bénévoles ou vacataires ainsi que l'achat de manuels scolaires qui sont en nombre insuffisants dans les salles de classe. Ces familles doivent également s'acquitter d'autres frais (tenues et fournitures, examens, transport, etc.) qui grèvent leur budget, en particulier pour les plus modestes.

Les dépenses scolaires constituent un frein à la scolarisation des enfants issus des familles pauvres, en particulier en milieu rural. Le gouvernement a d'ores et déjà mis en place des mesures de protection sociale (programme LISUNGI) grâce auxquelles les ménages les plus pauvres recevront des aides trimestrielles, sous condition, entre autres, d'assiduité scolaire. C'est donc bien à propos que la SSE propose l'organisation d'une étude qui permettrait de mieux appréhender l'impact des coûts de l'éducation sur les ménages, en vue de prendre en compte la question de l'équité dans le financement de l'éducation.

En ce qui concerne **les disparités géographiques**, la SSE fournit des données qui ne sont pas homogènes. Sans doute est-ce la raison pour laquelle l'analyse apportée à ce type de disparité ne couvre pas, de manière systématique et affinée, les mêmes aspects d'une même problématique :

(i) Au préscolaire, la SSE souligne que Pointe Noire a le taux de fréquentation le plus élevé par rapport au taux national de 15%, ce qui contraste avec les faibles taux de 2 à 4% de certains départements (Kouilou, Bouenza, Lékoumou et Likouala).

(ii) Au primaire, s'appuyant sur les données de l'enquête ECOM (de 2005 et de 2011), la SSE utilise cette fois les taux d'achèvement, afin de souligner le contraste entre le milieu rural où les taux étaient de 46% en 2005 et de 56% en 2011 et respectivement de 104% et de 92% en 2011 en milieu urbain.

(iii) Au premier cycle du secondaire, c'est cette fois le taux brut de scolarisation qui est utilisé avec une analyse croisée sur la répartition des infrastructures d'accueil. Ainsi, des « disparités dans la répartition des infrastructures d'accueil se traduisent par des

[12] Les documents de la SSE donnent plusieurs valeurs à ce taux pourtant essentiel ; la ligne du modèle le concernant, montrant une évolution erratique, témoigne de la grande incertitude des données de base.

disparités dans l'accès et la participation au secondaire entre les départements ». En 2011, les départements où se trouvent la majorité des établissements d'enseignement secondaire (premier cycle) ont les taux de scolarisation les plus élevés : Pointe Noire (101,7%), la Cuvette Ouest (70,63%) et Brazzaville (68,8%) ; dans les départements avec moins d'établissements, les TBS sont plus faibles : le Kouilou (36,8%), la Likouala (38,9%), le Pool (42,2%), etc.

Les **disparités liées au genre (filles/garçons)** sont analysées dans la SSE, mais encore une fois, les données utilisées ne sont pas homogènes et varient des taux (TBS, TA), aux données brutes, en passant par les indices de parité genre souvent utilisés. Il convient de noter que filles comme garçons accèdent de manière équitable au cycle primaire, avec des taux d'achèvement qui sont respectivement de 84,5% et de 85,3%. Cependant, tandis que l'accès et la participation des filles diminuent au fur et à mesure qu'elles progressent dans leur scolarité, des disparités géographiques apparaissent. Ainsi :

(i) Au premier cycle du secondaire, l'indice de parité est estimé à 0,97 au plan national, avec des disparités entre des départements tels que la Likouala, Brazzaville et Pointe Noire où l'indice est autour de 1, il est encore plus favorable aux filles dans la Lekoumou (1,14), mais il est en leur défaveur dans d'autres départements comme dans les Plateaux (0,52) ou le Pool (0,62).
(ii) Dans le second cycle du secondaire, l'indice de parité n'est plus que de 0,59. Ici, la SSE indique des données brutes : Les effectifs sont de 73 955 dont 27 545 filles (2011-2012).
(iii) Au supérieur également, ce sont les effectifs qui sont fournis dans la SSE pour l'année 2012 : Parmi les 36 160 étudiants 15 316 sont des filles.

Les **disparités liées au genre enseignantes/enseignants** ne sont pas pris en compte dans la SSE. S'agit-il d'un parti pris ou d'une absence de données désagrégées ? Cette information fait défaut dans un contexte où les cadres des MECEF rencontrés au cours de cette évaluation ont tous souligné la pénurie d'enseignants. Certains de ces cadres ont cependant mentionné le fait que les institutrices étaient surreprésentées au primaire, mais que dans le secondaire et au supérieur elles étaient beaucoup moins présentes, sans donner plus de précision. Si ces données désagrégées n'existent pas, il est impératif qu'elles puissent être produites afin de connaitre la situation réelle des enseignant(e)s et leur répartition géographique, notamment. Quel est le nombre d'enseignantes au Congo ? Existe-t-il des spécificités liées aux enseignantes ? Où sont-elles particulièrement présentes ? etc. Il sera ensuite possible de proposer une stratégie réaliste et inclusive relative aux enseignants et aux enseignantes.

La SSE souligne les défis liés à **la population autochtone** et indique que leur part dans le TBS est de 0,5% et que 65% d'entre eux (ayant entre 12 et 15 ans) ne sont pas scolarisés, contre 39% dans la population générale.

Dans le cadre de l'offre d'un enseignement de base étendu sur 10 ans, la SSE présente deux projets (PRAEBASE et IPHD) comme éléments de consolidation des « expériences existantes pour la réduction des disparités ». Cependant, il est utile de noter que dans le cadre d'une stratégie sur 10 ans, c'est sur deux projets - dont la durée de vie n'est pas

indéfinie et qui dépendent de financements extérieurs[13] - que repose en grande partie la lutte contre certaines disparités.

La stratégie de réduction des disparités reposera également : (i) sur l'octroi de bourses ou d'aides et sur la priorité accordée à ces populations dans les internats ainsi que sur (ii) le modèle des écoles rurales améliorées comme celles du Niger et du Tchad. La SSE prévoit dans sa planification la création de centres d'éducation communautaires pour les enfants autochtones, de même que dans les zones où la fréquentation scolaire des filles est faible au primaire.

La SSE fait mention des « **enfants à besoins éducatifs spéciaux** », mais n'aborde absolument pas le sujet. Il serait donc important qu'une étude soit menée afin de bien comprendre la situation de ces enfants au Congo en vue de répondre à leurs besoins de manière opportune. Cette stratégie devrait être l'occasion d'entamer une réflexion sur leur intégration dans le système éducatif, avec la participation du Ministère des Affaires Sociales et des associations dédiées aux handicaps.

VIH/SIDA

La pandémie a fait l'objet de quatre paragraphes dans la SSE en termes de prévalence dans le système éducatif sur la base du rapport 2009 du Secrétariat Exécutif Permanent du Comité National de Lutte contre le SIDA. En ce qui concerne les enfants en âge scolaire, les taux de prévalence se présentent comme suit :

	Garçons	Filles
Primaire	1,7 %	3,5 %
Secondaire 1er cycle	2,2 %	4,2 %
Secondaire 2è cycle	2,0 %	5,3 %

Le taux de prévalence chez les enseignants est comparable à celui de la population adulte soit 4,9 %[14].

Malheureusement, il n'y a pas de données concernant l'enseignement supérieur, celles concernant les élèves ne sont pas désagrégées en zone urbaine et rurale et le taux concernant les enseignants non désagrégé selon le genre et la zone.

On peut déplorer enfin que la SSE ne prévoie pas de mesures concernant cette pandémie, même si l'opinion de quelques interlocuteurs est que le phénomène est marginal.

5.2. Evaluation de la SSE : Les contraintes liées aux capacités de mise en œuvre et la préparation de la mise en œuvre

[13] Ces financements extérieurs sont accompagnés de fonds de contrepartie nationale qui dans les faits, en représentent jusqu'à 80 % ou plus. Ce procédé permet aux administrations bénéficiaires d'avoir un meilleur accès aux fonds que lorsqu'ils sont mobilisés selon les procédures nationales de la dépense publique.

[14] La SSE indique §120 un taux de prévalence de 1,1% (2012) pour la population de 15 à 49 ans ; et un autre de 4,9 pour la même tranche au §117.

La SSE fait état de l'intention des autorités de réaliser grand nombre d'activités de toute nature, des investissements, des décisions administratives, des modifications des procédés de gestion, des développements d'outils et des formations. Les documents (SSE, modèle de simulation, PTAB) ne précisent pas qui, dans les ministères, sera en charge de la préparation, de l'exécution, du suivi et des relances, de l'évaluation et du rapportage de ces multiples activités. Ils ne décrivent pas non plus comment ces activités doivent s'articuler dans le temps, seules les dépenses étant reliées à l'indication de l'année où elles doivent intervenir. Les éventuelles antériorités logiques entre des activités ou des groupes d'activités ne sont pas signalées.

Les développements de la SSE sur la mise en œuvre et le suivi de la stratégie décrivent le rôle et la composition de différents comités et du secrétariat technique permanent. Ces éléments montrent certes que le suivi global de la stratégie est prévu, mais ils n'établissent pas de lien explicite et direct entre les activités ou programmes et les structures administratives ordinaires qui vont être appelées, tour à tour, à les préparer, les réaliser, les suivre et les évaluer.

Lors de la mission d'évaluation, les cadres des MECEF interrogés sur ces questions renvoient aux organigrammes de leurs ministères en indiquant que chaque structure travaille dans le périmètre ordinaire de ses attributions réglementaires, de sorte qu'il n'existerait pas de risque d'inexécution. Ils ne manifestent pas d'inquiétude sur l'ampleur des tâches à réaliser.

Pourtant, le diagnostic contenu dans la SSE, comme l'observation et les entretiens de la mission d'évaluation montrent que les capacités institutionnelles des MECEF sont aujourd'hui limitées, ce qui se traduit par de nombreux dysfonctionnements. La réalité des dernières années ne montre pas que des réformes nombreuses aient été menées ni que des décisions autres que routinières aient été prises en grand nombre, tandis que même une tâche essentielle et récurrente comme la production de données statistiques a été abandonnée.

Il y a donc lieu de mener un examen de la relation entre les capacités institutionnelles des MECEF, telles qu'elles sont aujourd'hui et telles qu'elles sont censées devenir grâce aux activités de renforcement prévues, et les intentions stratégiques annoncées dans la SSE.

La mission d'évaluation a fait le choix de mener cet examen pour quatre domaines de la gestion sectorielle (la gestion des ressources humaines, la production et l'analyse de données statistiques, les travaux de génie civil, la gestion budgétaire et financière), puis de le compléter par celui des mécanismes choisis par la SSE pour mener à bien les actions de renforcement de capacités.

5.2.1. Domaine de la gestion des ressources humaines

Le diagnostic de la SSE relève avec clarté :

(a) un manque de cohérence dans l'affectation des enseignants ;
(b) un excédent de personnels administratifs aux attributions parfois incertaines ;

(c) des déficiences dans la formation continue des enseignants et le manque de données précises et à jour sur la formation initiale dans les ENI ;
(d) une grande dispersion de la fonction de gestion des ressources humaines et l'absence de DRH centrale dans les MECEF.

Au delà de ces constats, la mission d'évaluation a relevé :

(a) que les MECEF exercent en réalité une emprise très limitée sur la gestion de leurs ressources humaines. Les recrutements sont directement opérés par le Ministère de la Fonction Publique, en lien avec les indications du Ministère des Finances. Plusieurs cadres du MEPSA ont indiqué à la mission que la sélection finale des candidats à retenir lors des recrutements échappait à leur ministère, et que la répartition du nombre de postes ouverts au recrutement entre les enseignants du primaire et du secondaire était décidée au Ministère de la Fonction Publique, qui ne tiendrait pas compte de la position du MEPSA sur ce sujet. On relève de même le rattachement des écoles professionnelles d'enseignants à d'autres ministères que ceux où ils seront employés : les ENI relèvent du METPFQE et les ENS du MES. Cette réalité prive les ministères employeurs de la maîtrise de la formation initiale de leurs personnels. Les cadres pédagogiques du MEPSA disent ne pas se reconnaître dans la formation dispensée aux élèves-maîtres dans les ENI.

(b) que, pour les enseignants du primaire, il existe une importante marge de manœuvre sur le niveau des salaires, très inférieur à la moyenne africaine, ceci expliquant du reste la faiblesse de la part du primaire dans le partage intrasectoriel des ressources (voir point n° 4.1.4.)

La SSE prévoit :

(a) des recrutements d'enseignants en nombre considérable, à l'effet à la fois d'améliorer l'accès, de résorber les maîtres encore à la charge des parents et de ramener le ratio d'encadrement à des valeurs acceptables. Pour le primaire, 3439 nouveaux enseignants seraient recrutés entre 2015 et 2017, ainsi que 1311 professeurs de collège, 1704 professeurs de lycée et 675 enseignants du préscolaire.

(b) la réduction des personnels administratifs dans les collèges et leur redéploiement.

(c) l'apurement des fichiers de façon à retirer de la solde du MEPSA les personnels détachés dans d'autres départements ministériels.

(d) la création d'une DRH unique par Ministère.

(e) des procédures et applications informatiques rénovées pour la gestion des affectations et le suivi de leur effectivité sur le terrain.

Examen

(a) il est un peu surprenant que la SSE programme des recrutements massifs d'enseignants dès 2015, pour des quantités très supérieures aux capacités d'accueil actuelles des écoles de formation (pour autant que l'on puisse les connaître) et alors qu'un

travail de renforcement et/ou de rénovation des ENI n'est prévu que pour la période ultérieure à 2020. Certes, la faiblesse des intégrations des candidats sortis formés des ENI depuis de nombreuses années a pu permettre la constitution d'un vivier de recrutements, il n'en reste pas moins que :

- nul ne connaît avec suffisamment de précision la taille de ce vivier. Il n'est pas certain qu'un lauréat des ENI sorti voici plus de cinq ans soit encore disponible pour une intégration dans le corps des instituteurs, pour ceux dont c'est le cas, il faudrait peut-être imaginer une brève reprise en formation ;
- la rénovation et l'extension des capacités des ENI seront un processus complexe et long.

Aujourd'hui, personne ne se déclare satisfait de la formation qu'elles dispensent et nombreux sont ceux qui décrient le faible niveau des lauréats, mais la restructuration de la formation initiale doit être préparée avec minutie, tenir compte des expériences internationales et des nombreux travaux théoriques qui lui sont consacrés, elle demande en outre des révisions organiques.

Par conséquent, il pourrait être judicieux de démarrer la réflexion et les travaux sur la rénovation et l'extension des ENI sans attendre, plutôt que de les renvoyer à la seconde phase de la stratégie. Au sein de cette réflexion, il pourrait être pertinent de questionner le positionnement institutionnel des écoles de formation, ce que la SSE dans son état actuel n'anticipe pas, en dépit de tous les reproches que les cadres adressent à la situation actuelle.

(b) la création de DRH centrales dans les MECEF est une réforme complexe dont il n'est pas certain qu'elle relève de l'initiative des seuls MECEF et dont la SSE n'indique ni le calendrier ni qui doit la piloter. Au delà de ces difficultés, cette intention de la SSE donne une réponse organique à un problème fonctionnel : comme les résultats de la gestion ne sont pas satisfaisant, on modifie la charte organique des ministères et la chaine de rattachement des gestionnaires. Or, la précédente réforme, en 2000, avait justement fait le choix inverse (supprimer les DAF et les DRH centrales) pour améliorer la gestion, en pensant que le rapprochement entre les gestionnaires et les directions la faciliterait. La gestion, dans les faits, ne s'est pas améliorée et rien ne permet d'être certain que le retour à l'organisation d'origine engendrera, à lui seul, de bons résultats. En effet, l'imprécision de la gestion des ressources humaines tient à de multiples facteurs : l'imprécision (ou l'absence) des données statistiques sur le système, des défaillances dans la transmission des informations en raison de faiblesses logistiques, des comportements inappropriés de la part de certains agents, les résistances des agents face aux affectations qui ne leur conviennent pas, etc. La création d'une DRH centrale peut faciliter la création et la tenue d'un fichier plus rigoureux, mais :

- des fichiers rigoureux peuvent aussi être tenus de façon décentralisée ;
- la qualité de ces applications informatiques tient d'abord à la qualité de l'information qui les nourrit et à celle de leurs transmissions, depuis les établissements jusqu'à l'administration centrale.

(c) La gestion des ressources humaines de l'éducation souffre avant tout de la dispersion excessive des institutions où elle s'opère. L'importance du rôle du Ministère de la

Fonction Publique, qui gère encore les recrutements au Congo, celle du Ministère des Finances, qui assure la solde, était justifiée au moment de l'indépendance par la modestie des effectifs de fonctionnaires et par le manque de cadres nationaux disponibles pour la gestion. La plupart des pays africains ont fait évoluer ce système et les Ministères de l'Education, qui ont une main d'œuvre importante (dans tous les cas, le Ministère en charge de l'éducation de base est le premier employeur du pays), retrouvent progressivement une plus grande maîtrise de la gestion de leurs ressources humaines. Il s'agit d'un mouvement de long terme, mais on peut s'étonner que la SSE, qui couvre les dix années à venir, ne comprenne pas d'intentions de ce type, en particulier sur les recrutements. Il est bien entendu que de telles réformes ne se conduisent pas de la seule initiative des ministères sectoriels, c'est à eux cependant d'être en position de demande sur cette question et de proposer des modes rénovés de logement des différentes fonctions que regroupe la DRH, avec suffisamment de précision pour que des discussions interministérielles puissent s'amorcer.

5.2.2. Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE)

La SSE décrit les difficultés rencontrées par le système d'information en rapportant que « *le SIGE mis en place au MEPSA à travers le projet PRAEBASE sur financement de la Banque Mondiale ne donne pas encore les résultats escomptés* ».

En réalité, la production de données statistiques est interrompue au MEPSA depuis 2011, à l'exception d'une collecte partielle financée par l'UNICEF pour Brazzaville et Pointe-Noire en 2013. Cette interruption de la production de données pose trois problèmes :

- elle fragilise l'ensemble des prévisions sur lesquelles repose la SSE. Le modèle développé en 2014 utilise les données scolaires de 2011 comme étant les dernières constatées ; 2012, 2013 et 2014 sont des années où les données du modèle relèvent de projections ou d'estimations, de sorte que les valeurs annoncées pour la période de prévision sont entachées d'un certain degré d'incertitude. La remarquable précision du modèle, qui entre dans de très nombreux détails, ne peut pas faire oublier que ses valeurs de base sont soit anciennes, soit fragiles. Au delà de la SSE, toutes les activités ordinaires du MEPSA sont affectées par le manque de données et l'on voit mal comment les services peuvent prendre des décisions efficaces et équitables s'ils n'ont pas la connaissance des effectifs et de leur évolution.
- elle s'accompagne d'une lente érosion des capacités institutionnelles des services en charge de cette fonction : attrition des cadres, défaut d'utilisation des compétences acquises dans le passé au moyen de formations nombreuses d'agents locaux.
- de par sa prolongation, elle pourrait laisser penser qu'il existerait un manque d'intérêt sectoriel pour les exigences de la gestion.

La SSE s'est saisie de cette question capitale et décrit avec beaucoup de détails les actions envisagées pour que le MEPSA reprenne le cours normal de la production de données et pour que le SIGE évolue vers plus de fluidité. La stratégie fait également état de

l'intention de développer des capacités locales d'analyse des données, à l'effet de permettre une gestion locale de la qualité basée sur des comparaisons menées à petite échelle. Le modèle de simulation anticipe les dépenses correspondantes.

Une ambition plus modeste et plus immédiate, comme la restauration d'un annuaire plus rudimentaire du type de ce qui existait avant le développement du SIGE et qui avait le mérite de requérir moins de ressources techniques et financières aurait été possible, mais on ne saurait blâmer la SSE de marquer un choix pour un système perfectionné.

Il reste que la principale raison de l'interruption de la production de données réside dans le défaut d'accès des services à la dépense de fonctionnement. Sur ce point, la SSE énonce la nécessite de sécuriser les lignes budgétaires correspondantes et indique que le Comité Stratégique de Pilotage pourrait être appelé à intervenir en cas de persistance des difficultés.

Ces mentions sont utiles. Toutefois, ces inscriptions budgétaires ne sont pas aujourd'hui dans le budget du MEPSA mais dans celui du Ministère du Plan qui, semble-t-il, peine à prêter une attention suffisante aux besoins exprimés par le MEPSA. Une première étape pourrait donc consister à traiter ce problème, soit en obtenant que les dépenses courantes nécessaires à la production de statistiques fasse l'objet d'une inscription claire et dédiée dans le budget du MEPSA, soit en développant une instance de dialogue documenté et régulier entre le MEPSA et le Ministère du Plan.

Enfin, s'agissant de questions à résonnances interministérielles, les PTF du secteur pourraient également être un appui utile au MEPSA dans la recherche de solutions concrètes.

5.2.3. Constructions de salles de classe et autres travaux de génie civil

La stratégie sectorielle de l'éducation chiffre comme suit les besoins en construction de salles de classe pour le cycle de base :

Nombre de nouvelles salles de classe devant être construites	2015	2016	2017	CUMUL
Écoles primaires	509	604	677	1789
Écoles secondaires Collèges	153	152	170	475
Total	662	756	847	2264

A ces constructions devront être ajoutés d'autres travaux de génie civil (latrines, points d'eau, logements d'enseignants, salles et autres équipements pour les autres sous-secteurs).

Ces projections sont bien alignées sur l'évolution des effectifs, ainsi que sur la baisse indispensable du ratio moyen élèves/salle de classe et la résorption des situations anormales de pléthore. Il n'est donc pas dans l'esprit de cette évaluation de les remettre en cause.

Il est nécessaire en revanche de confronter ces prévisions avec ce que l'on peut connaître des procédés de maîtrise d'ouvrage déjà employés ou envisagés et avec les perspectives qu'ils offrent en termes de capacités.

La maîtrise d'ouvrage des constructions financées sur le budget national répond à un schéma très complexe dont les acteurs ne se disent pas satisfaits. Le MEPSA, maître d'ouvrage, abrite au sein de sa DEP un service de constructions qui n'est manifestement pas en mesure d'exercer ni la maîtrise d'ouvrage, ni le contrôle, ni l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les cas de délégation. Quatre techniciens et un chef de service y sont affectés qui ne disposent d'aucun matériel professionnel (Autocad, tireuse de plans, théodolite, etc.) ni d'aucun véhicule. Le service n'a pas plus accès que les autres à des crédits de fonctionnement qui lui permettraient de se déplacer et, de fait, ne se rend sur des chantiers qu'à la faveur éventuelle de missions organisées par des partenaires, qui les invitent quelquefois. Ce service n'a pas de déclinaisons ou de correspondants en province. La SSE (paragraphe 228) prévoit d'ériger ce service au rang de direction, mais cette modification de l'organigramme ne créera pas ipso facto les capacités manquantes.

Dans les faits, la maîtrise d'ouvrage est déléguée au Ministère en charge des constructions, qui dispose de services techniques dans les départements. Cependant, une partie des fonctions de suivi semble être le fait des services déconcentrés du Ministère des Finances, lorsque les visites sont demandées par la maîtrise d'œuvre à l'effet de déclencher le paiement de précomptes ; de même que les services départementaux du MEPSA peuvent être invités aux visites de chantier ou aux réceptions, en dépit de leur absence de qualification technique en génie civil. La réalité de la succession des opérations semble également varier selon les dimensions du chantier et ne donne en tout cas pas entière satisfaction au MEPSA, qui constate des retards, des interruptions de chantiers et des malfaçons, associés à des coûts de construction élevés.

Les constructions financées sur des fonds de projet connaissent des procédés différents et ne sont pas nombreuses. Le PRAEBASE avait délégué la maîtrise d'ouvrage au PNUD mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances et de nombreuses difficultés ont été éprouvées pour des quantités de salles de classe très inférieures aux prévisions actuelles (environ 110 en 4 ans, plus 90 réhabilitations et quelques logements).

Les autorités sectorielles ont conscience de cet état de fait et de la nécessité de faire évoluer les procédés de maîtrise d'ouvrage pour atteindre le rythme nécessaire de construction.

Cependant, la mention de cette intention, telle qu'elle apparaît dans le document de stratégie sectorielle au paragraphe 169, n'est pas suffisamment précise ni suffisamment étayée pour servir de base à une évolution des procédures. On lit exactement ce qui suit :

> « *Le volume de classes à construire, environ 1000 par an (dont 650 pour le primaire et 360 pour les collèges) va nécessiter : (a) des efforts de réduction des coûts de construction (utilisation de matériaux locaux, simplification des plans de construction, etc.) ; (b) une diversification des modes de constructions et des maitrises d'ouvrage, par exemple gestion déléguée à des ONG et à des structures déconcentrées telles que le conseil départemental, ou aux comités de gestion de développement communau-*

taire des écoles, aux APE, et l'introduction de l'approche du développement conduit par les communautés (DCC).»

Pour devenir opérationnelle, la stratégie sectorielle ne doit pas simplement évoquer des exemples de pistes possibles mais désigner avec précision celle qui est retenue, après un examen minutieux de sa faisabilité juridique, technique et financière. L'exercice des trois fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée, d'assistance à maîtrise d'ouvrage déléguée et de contrôle doit être décrit avec précision, de façon à déterminer qui les exerce, dans quel cadre et sous quelles conditions. Ce sera le rôle du PTAB que d'apporter ces précisions.

Il est possible que la délégation de maîtrise d'ouvrage à des entités périphériques et locales soit une solution d'avenir. C'est le chemin que de nombreux pays ont suivi. Cependant, ce genre de pratiques suppose la mise en place d'un système complexe d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage[15], qui n'existe pas aujourd'hui au Congo, ainsi que le déploiement d'un système fiable de contrôle, public ou privé, dont l'existence n'est pas mentionnée dans le document.

Par ailleurs, la disponibilité de terrains constructibles est limitée en zone urbaine et le MEPSA rencontre de nombreuses difficultés quand une occasion de construction se présente. Il est fréquent que même la réserve foncière soit occupée illégalement, le déguerpissement des occupants occasionne des retards importants ; il arrive aussi que la réserve foncière ne soit pas suffisante. Ces questions ne sont pas évoquées dans la SSE. Elles font partie de celles sur lesquelles les MECEF pourraient déclencher des activités sans attendre le démarrage de l'exécution de la SSE.

Sur la question des constructions scolaires dans son ensemble, les consultants estiment nécessaire que le document de stratégie sectorielle soit enrichi d'un document annexe fixant avec précision le choix du ou des procédé(s) retenu(s) et énumérant les mesures nécessaires pour son déploiement. Le temps restant avant le début de l'exécution sera suffisant pour établir cette annexe.

Il se trouve que l'évaluation externe réalisée en 2011 sur la version antérieure du document avait déjà relevé cette nécessité. Comme les autorités sectorielles ne sont pas parvenues depuis lors à préciser leurs intentions avec suffisamment de détail pour que le dispositif devienne opérationnel, les consultants sont d'avis qu'il serait utile de missionner un expert en génie civil, national ou étranger, pour éclairer les choix de procédés de maîtrise d'ouvrage et pour décrire et chiffrer l'ensemble des mesures d'accompagnement nécessaires à leur mise en place.

5.2.4. Gestion budgétaire et financière

La SSE établit un diagnostic précis des difficultés que rencontrent les MECEF dans leur gestion budgétaire et financière :

---

[15] On peut se reporter utilement sur ce sujet à *Stratégies de constructions scolaires pour l'éducation primaire universelle en Afrique*, Serge Theunynck, Banque Mondiale / FTI, 2011. Cet ouvrage cite de très nombreux exemples de procédés déconcentrés ou décentralisés de maîtrise d'ouvrage des constructions scolaires.

a) le secteur souffre de sous financement ;
b) les budgets des MECEF ne sont pas toujours exécutés en totalité ;
c) la gratuité des écoles primaires publiques reste imparfaite ;
d) de nombreuses activités sont contraintes, ou même abandonnées, du fait du manque de disponibilité de ressources en dépenses courantes.

Il se peut que l'inexécution partielle des budgets ne soit qu'une apparence, si par exemple les crédits de paiement sont inférieurs aux crédits votés sans que cet écart n'ait généré la correction budgétaire correspondante. Il se peut aussi qu'elle résulte de difficultés rencontrées par les ministères dépensiers face à la complexité de la chaine de la dépense et à la multiplicité de ses acteurs. Dans les deux cas, la qualité de la relation entre les MECEF, les autorités budgétaires et celles du Trésor est au centre de la problématique.

Les prévisions de la SSE pour le renforcement des fonctions budgétaires et financières au sein des MECEF sont nombreuses et décrites avec une grande précision. Les grandes lignes de ces dispositions sont les suivantes:

a) création de DAF centrales en remplacement des multiples DAF attachées à chaque direction générale. Ces DAF centrales abriteront des cellules de passation de marchés.

b) recrutement d'une assistance technique résidente à plein temps pour améliorer les capacités des MECEF dans la préparation et l'exécution de leurs budgets. La SSE indique un objectif chiffré pour le taux d'exécution des budgets (95% dès 2016).

c) études sur les faiblesses des MECEF dans la gestion budgétaire et financière.

d) révision et standardisation des formulaires employés pour la préparation des dépenses et, renforcement des fonctions de suivi et de rapportage.

Examen

Les développements que la SSE consacre au renforcement de la gestion budgétaire et financière des MECEF sont les plus fournis et les plus détaillés du document et témoignent d'une réflexion aboutie. C'est heureux, puisque le sous-financement chronique du secteur et la rareté des moyens courants de fonctionnement de ses services sont au cœur de ses dysfonctionnements et de sa difficulté à évoluer.

Il resterait à préciser à qui va revenir la tâche de prendre les premières initiatives et d'assurer le portage politique de ce dossier sans lequel ces intentions risquent de ne pas se traduire dans la réalité. Les partenaires techniques et financiers sauront prêter leur concours, là où cela sera nécessaire, dans le dialogue à établir avec les autorités budgétaires et financières du pays ; encore faut-il pour cela que le champion de ces réformes soit clairement identifié au sein des MECEF.

Il existe au Congo un train de réformes plus amples qui affecte le droit budgétaire et la chaine de la dépense publique. Des instances supranationales accompagnent ces travaux. La SSE pourrait trouver des chances accrues de succès si les MECEF prenaient une place active dans ce mouvement, ce à quoi encore les PTF peuvent contribuer.

5.2.5. Le fonds de capacitation et l'assistance à maîtrise d'ouvrage

Pour mener à bien l'ensemble des activités de renforcement de capacités, la SSE prévoit une organisation originale avec la création d'un fonds de capacitation de gestion, alimenté tout à la fois par des ressources nationales et par celles des PTF, et animé par une assistance à maîtrise d'ouvrage permanente. L'assistance à maîtrise d'ouvrage exercera les tâches qui concourent à l'exécution des activités : définition exacte des actions, rédaction de termes de référence ou de cahier de charges, programmation opérationnelle de court terme, mobilisation des ressources.

Ce dispositif répond aux difficultés souvent attachées aux programmes de renforcements de capacités, connus pour être d'exécution lente et hasardeuse. La définition précise des activités, très diverses et souvent complexes, ne peut pas être achevée dans le document de stratégie ; il est fréquent que les termes de référence soient difficiles à rédiger et que les services bénéficiaires n'y parviennent pas ; enfin, une certaine forme de fongibilité des ressources permet de garantir leur disponibilité permanente. Le fonds et l'assistance à maîtrise d'ouvrage constituent une réponse pertinente à ces défis.

La SSE énonce la nécessité d'une « *étude primaire qui permettra de disposer d'un cadre légal, des textes règlementaires sur son fonctionnement et la composition de l'équipe dédiée de gestion, de cahiers de charge, de manuels de procédure technique et financière, de dispositions de contrôle fiduciaire par les instances de contrôle de l'Etat et des audits des PTF* ». Cette étude devrait être réalisée sans attendre, de façon à ce que le fonds de capacitation de gestion puisse démarrer ses activités le plus tôt possible, dès le commencement de l'exécution de la SSE.

Enfin, la SSE compte sur la réintroduction des fonctions de secrétaire général au sein des MECEF pour faciliter la réalisation des renforcements de capacités. Il est probable que cette idée soit féconde, dans la mesure où le dossier des capacités serait ainsi associé à un leadership unique. Il n'est pas certain toutefois qu'une réforme organique comme celle–ci puisse être de la seule initiative des MECEF ; il est probable qu'elle aurait des conséquences en chaine dans l'organigramme des MECEF ou dans leurs procédés de travail. Cette mesure, si elle est effectivement retenue, gagnerait donc à être intégrée à une réflexion plus large sur le cadre organique des MECEF.

6. Le plan triennal d'actions budgétisé

Les autorités sectorielles ont rédigé un document intitulé « Plan d'action 2016-2018 » qui vient compléter la SSE. Ce document est un fichier Excel comprenant trois onglets. Le premier donne la liste d'un certain nombre d'activités en indiquant, par intrant, les quantités à acquérir chaque année. Le second, intitulé « budget », détaille les coûts de ces intrants, sans toutefois indiquer les coûts unitaires. Le troisième, sous le titre « cadre de suivi » donne la valeur anticipée d'environ cent vingt indicateurs de toute sorte jusqu'en 2030.

Le plan d'action ne donne aucune information qui ne soit pas déjà dans le modèle de simulation, il en est un simple extrait.

Dans son état actuel, le plan d'action présente un intérêt opérationnel limité.

Il souffre surtout de deux limites :

a) le plan d'action ne mentionne que les activités consistant en des dépenses et des acquisitions d'intrants. Il ne cite aucune des mesures structurelles, administratives ou pédagogiques que la SSE a prévues. Par exemple, il n'indique rien quant à la lutte contre le redoublement ou quant aux diverses intentions manifestées pour redresser la qualité des enseignements au cycle primaire. Or, les mesures qui ne consistent pas en des dépenses ou en des investissements courent un risque plus grand d'inexécution, en n'étant pas liées à la nécessité d'exécuter un budget disponible. Les évaluations rétrospectives de l'exécution de plans sectoriels dans d'autres pays (Mauritanie, Bénin) ont relevé que si les programmes d'investissement avaient été convenablement exécutés, les mesures structurelles, administratives ou pédagogiques annoncées avaient en revanche connu une mise en œuvre limitée. Le défaut d'inscription de ces mesures est donc une lacune sérieuse du plan d'action, d'autant plus que les questions de qualité, de redoublement et d'amélioration des procédés de gestion occupent une place centrale dans la SSE et lui confèrent tout son sens.

b) Il ne donne aucune indication sur la mise en œuvre pratique des activités, c'est-à-dire sur les services qui seront chargés de les préparer, de les déclencher, de les réaliser, de les suivre et de pratiquer les relances nécessaires, de les évaluer ou d'en faire le rapport. Les administrations scolaires congolaises ont des capacités limitées et sont défaillantes pour certaines activités qui relèvent à la fois de la routine et de la nécessité, comme la production de données. Par conséquent, la programmation la plus minutieuse possible des activités nouvelles revêt un caractère indispensable. Pour les activités les plus essentielles, comme celles qui concernent la qualité de l'éducation, cette programmation devrait même installer des mécanismes de suivi rapprochés et redondants, de façon à garantir que l'absence ou le retard d'exécution entraine une rétroaction administrative certaine et rapide.

Il y aura donc lieu de compléter le plan d'action triennal sur les deux points relevés ici, avant le début de la mise en œuvre.

7. Réalisme des prévisions de financements

Les prévisions financières du modèle de simulation sur lequel est adossée la stratégie sectorielle offrent un tableau atypique.

Le modèle présente deux options distinctes de cadrage financier, l'une reposant sur les prévisions du Ministère des Finances et la seconde sur celles du FMI. Les deux options diffèrent sur l'évolution de la fiscalité interne, sur les anticipations de croissance et sur

les prévisions concernant les prix du pétrole. Le cadrage du FMI prévoit une fiscalité interne (hors pétrole) moins élevée que celui du Ministère des Finances, une croissance un peu plus modeste et des prix pétroliers un peu moins favorables.

La République du Congo est un pays à revenus intermédiaires, avec un PIB par habitant estimé à 1 591 518 XAF en 2013.

La part des ressources de l'Etat dans le produit intérieur brut est beaucoup plus importante que dans les pays comparables et même que dans la plupart des pays de l'OCDE ; pendant la période de prévision, cette part évolue entre 42 et 44 % du PIB (cadrage du Ministère des finances) ou entre 42 et 47 % du PIB (cadrage du FMI).

L'Etat congolais possède ainsi une assise financière substantiellement plus solide que la plupart des Etats subsahariens. Même la pression fiscale interne hors pétrole (27,4 % en 2013) connaît un taux important et supérieur aux pratiques africaines.

Ces importantes ressources publiques font plus que couvrir les dépenses courantes et d'investissement de l'Etat qui dégage chaque année des excédents budgétaires. Dans les prévisions du Ministère des Finances, ces excédents diminuent sur la période de prévision mais restent positifs à 7,65 % des recettes en fin de période ; pour le FMI, ces excédents disparaissent en 2020 pour laisser place par la suite à l'équilibre budgétaire. Dans tous les cas, le cumul des excédents budgétaires entre 2015 et 2025 est largement positif et représente plusieurs années, par exemple, des dépenses prévues pour le secteur de l'éducation.

Il n'y a pas lieu de s'étonner outre mesure du principe de ces excédents, d'autres pays pétroliers en développement, comme le Timor Leste, gèrent de la même façon leurs ressources publiques dans l'idée de ne pas interdire, voire de favoriser, la transition d'une économie rentière vers une économie productive et de constituer des réserves pour un futur où les ressources pétrolières pourraient être épuisées ou dévalorisées. C'est ainsi que ces réserves sont logées dans deux comptes, l'un dédié aux générations futures (qui naîtront après épuisement de la ressource pétrolière ou à une époque où la transition énergétique aura privé le pétrole d'une grande partie de son intérêt) ; le second dédié à l'amortissement de contrecoups conjoncturels possibles, comme celui que connaît le pétrole aujourd'hui.

Le contraste entre l'excellente santé financière de l'Etat et la situation du secteur éducatif est saisissant. En dépenses courantes, le budget cumulé des trois ministères en charge de l'éducation ne représente en 2013 que 16,2 % des dépenses courantes de l'Etat, ou 2,4 % du PIB. En dépenses totales (récurrentes et investissement), le secteur dans sa totalité ne bénéficie la même année que de 9 % des ressources publiques internes. Le coût unitaire de l'école primaire s'établit ainsi à 6 % du PIB par tête, une des valeurs les plus faibles d'Afrique (valeur moyenne africaine 11 % du PIB par tête), tandis qu'environ 20 % des enseignants des écoles primaires publiques sont des volontaires à la charge des familles.

Les services administratifs et les établissements éprouvent les plus grandes difficultés à mobiliser les dépenses courantes de fonctionnement nécessaires à leur activité, en dépit de leur inscription budgétaire. C'est ainsi que de nombreuses fonctions administratives

ne sont pas remplies, comme la collecte de données statistiques, interrompue depuis plusieurs années, ou la supervision pédagogique de terrain. L'alimentation des bureaux en électricité est aléatoire et on n'y trouve pas de connexion à l'internet. De même, les établissements d'enseignement ou de formation technique ou professionnelle, à défaut d'accès à la dépense courante, sont dépourvus de matière d'œuvre.

A l'observation, le système éducatif congolais présente donc de nombreuses caractéristiques propres à ceux des Etats impécunieux ou en crise.

Pour le cas singulier de la République du Congo, la question du réalisme des prévisions de financement n'est pas celle de la soutenabilité de la stratégie ou des éventuels gaps. La question devient celle de savoir si les prévisions financières vont dans le sens de la réduction de ce contraste socialement peu soutenable entre la richesse de l'Etat et la pauvreté de l'école.

En suivant le modèle, que l'on opte pour le cadrage du Ministère des Finances ou pour celui du FMI, il apparaît qu'il est budgétairement possible, sur la période de prévision, d'atteindre la scolarité primaire universelle avec un ratio élèves/maître inférieur à 40 en moyenne nationale, d'augmenter l'accès au préscolaire, au collège et même au lycée, d'augmenter sensiblement l'offre de formation technique et professionnelle et de réorienter en partie l'offre d'enseignement supérieur avec une augmentation raisonnée des effectifs. Pour les trois premières années, le modèle fait certes apparaître un très léger déficit de financement en dépenses courantes pour le MEPSA (2,9 Milliards XAF sur trois ans) et un déficit plus conséquent pour les investissements dans le post-primaire (52,2 Milliards pour la même période), mais ces déficits n'atteignant pas le vingtième des excédents budgétaires globaux anticipés sur la même période, ils peuvent être tenus pour négligeables. Dans le scénario le moins optimiste, le déficit en dépenses courantes pour le MEPSA atteint 38,3 milliards pour la première phase, mais cela ne représente que 3,5% des excédents budgétaires sur la même période.

Cependant, il se peut que ces prévisions pêchent par un léger excès d'optimisme :

- la baisse modélisée des prix pétroliers est modeste (-14,9 % entre 2014 et 2016 dans les deux scénarii) ; elle est supposée cesser en 2016 dans le scénario MINEFI et continuer sur une pente très légère jusqu'en 2020 dans le scénario FMI.
- les prévisions démographiques utilisées modélisent une amorce de transition démographique qui se manifesterait par la diminution de la population à 6 ans dès 2016, ce qui ferait de la République du Congo un cas exceptionnel en Afrique subsaharienne et même au-delà, la diminution de la natalité n'intervenant en général que plusieurs années après que l'on ait constaté une augmentation sensible de l'espérance de vie.

On ne peut donc pas exclure la possibilité de voir l'espace budgétaire se montrer plus étroit que dans les prévisions, dans le même temps que les dépenses nécessaires se trouveraient augmentées. Cependant, l'ampleur des excédents budgétaires accumulés jusqu'à la crise pétrolière actuelle permet de ne pas remettre en doute la soutenabilité de la stratégie présentée, alors même que cette gestion budgétaire plus que prudente a

justement été guidée par l'idée de constituer des réserves permettant de surmonter des retournements conjoncturels.

Plusieurs interlocuteurs de la mission, dont la Direction Générale du Budget (DGB), font observer que les prévisions de ressources sur lesquelles est basé le modèle de simulation pourraient s'avérer trop optimistes, s'il s'avérait que les prix pétroliers continuent leur baisse ou ne retrouvent pas un niveau un peu meilleur que celui de février 2015. Dans l'immédiat, la mission retient cependant que :

- le modèle, à l'élaboration duquel la DGB a participé activement, est daté du 17 décembre 2014, soit de deux mois seulement avant la date de l'évaluation et alors que les perturbations des marchés pétroliers étaient déjà commencées, et doit donc être considéré comme très récent et encore valide.
- si les ressources pétrolières du Congo connaissaient une baisse plus importante que celle anticipée dans le modèle, il resterait encore deux importantes marges de manœuvre à savoir : (a) les excédents budgétaires anticipés, même dans le scénario le moins optimiste et (b) les réserves accumulées les années précédentes et placées sur le compte destiné à amortir les chocs conjoncturels.
- en dépenses, il existe dans le modèle des lignes décrivant des dépenses pouvant faire sans danger l'objet d'un ajustement à la baisse ou d'un lissage dans le temps comme, par exemple, les cantines gratuites dans 100 % des écoles primaires publiques, les quatre logements par collège et les sept par lycée, ou les très importants travaux de génie civil de l'enseignement supérieur.

Par conséquent, pour lourde qu'elle soit au Congo (les ressources pétrolières représentent 76 % des ressources internes de l'Etat en 2013), l'incertitude actuelle sur les prix pétroliers ne semble pas remettre en cause l'examen des grands équilibres financiers de la SSE et de sa soutenabilité, tel qu'il est présenté ici.

Au-delà des inscriptions budgétaires, la question se pose au Congo de la réalité de la dépense, qui est fort différente. L'écart entre les crédits votés dans la loi de finance et les crédits de paiement disponibles au Trésor et effectivement accessibles aux services ou aux établissements scolaires peut avoir des causes très diverses. Le Trésor est soumis au principe de l'unicité de caisse et ne peut donc pas garantir que le crédit inscrit au budget sous telle rubrique particulière soit effectivement disponible, lorsque les rentrées fiscales sont moins élevées que dans les prévisions. Intervient alors un jeu de priorités de paiements dans le choix desquelles il se pourrait que les MECEF n'aient pas de solides capacités d'intervention. Les raisons qui génèrent une certaine faiblesse apparente de l'exécution des crédits votés peuvent également être de plusieurs natures. Le document de stratégie sectorielle prévoit des renforcements de capacités importants et de diverses natures pour la fonction budgétaire et financière au sein des ministères en charge de l'éducation. La pertinence de ces actions a été examinée par ailleurs.

L'enjeu central pour ces trois ministères tient à un changement aussi radical que nécessaire dans les relations qu'ils entretiennent avec le Budget et avec le Trésor. Un intérêt très prioritaire pour les réformes de la législation budgétaire et comptable devrait mener ces ministères à prendre part dans la conduite de ces réformes. Les MECEF auraient intérêt à faire valoir les dispositions pratiques qui leur sont indispensables pour sécuriser leurs dépenses de fonctionnement et en faire profiter un réseau très étendu

d'établissements. Dans son état actuel, le document de stratégie sectorielle ne fait pas état d'une telle volonté, que pourtant, à n'en pas douter, les partenaires techniques et financiers du secteur sauraient soutenir.

8. Fiabilité des mécanismes prévus pour le suivi et l'évaluation

Le dispositif de mise en œuvre et de suivi de la SSE comporte une architecture pyramidale comprenant, de haut en bas, le Comité sectoriel de pilotage (CSP), le Secrétariat Technique Permanent (STP) et les Comités ministériels de coordination et de suivi (CMCS).

Le CSP est composé de hautes personnalités politiques et a surtout un rôle d'orientation et d'évaluation globale de la mise en œuvre de la SSE.

Le STP est la cheville ouvrière du dispositif national de pilotage. Il est notamment chargé entre autres de :

- la conduite des études sous-sectorielles ou thématiques ;
- la préparation des documents de planification et de programmation budgétaire ;
- la préparation des documents relatifs au suivi/évaluation de l'exécution des programmes et de plans d'action ;
- l'élaboration et la mise à jour des tableaux de bord sectoriels ;
- l'évaluation des résultats des différentes politiques et la conception de l'expérimentation de nouvelles politiques ;
- la production des données statistiques en collaboration avec l'Institut national de statistiques ;
- la centralisation des informations de suivi du secteur.

Les CMCS sont logés au sein des différents ministères en charge de l'éducation avec pour rôle :

- l'élaboration, en rapport avec le STP, de l'avant-projet de budget et du plan annuel, des outils de collecte des données et du calcul des indicateurs de suivi de leurs ministères respectifs ;
- la collecte et l'analyse des données transmises par les départements ;
- l'élaboration des rapports sur la mise en œuvre.

La SSE prévoit en outre la mise en place progressive de Comités départementaux de coordination et de suivi (CDCS) dont le rôle sera d'élaborer les plans départementaux de développement de l'éducation et d'assurer l'évaluation interne de l'exécution de la SSE au niveau du département. Enfin, la tenue, nouvelle au Congo, de revues sectorielles annuelles viendra compléter ce dispositif. C'est un des effets positifs de la démarche de candidature au Partenariat Mondial de l'Education.

A priori, on peut dire de ce dispositif qu'il est solide et rationnel. Toutefois, pour qu'il puisse bien fonctionner et jouer le rôle attendu de lui, il faut un renforcement des capa-

cités en matière d'élaboration des outils de suivi et d'organisation des activités de suivi. La SSE prévoit, à juste raison, l'affectation de 2 assistants techniques auprès du STP. Ceux-ci, outre les tâches qu'ils auront à remplir, devront assurer la formation des fonctionnaires permanents tant au niveau du STP que de celui des CMCS aux techniques et méthodes de suivi/évaluation. Un accent particulier sera mis sur la formation des membres des CDCS afin d'assurer la qualité des données qu'ils auront à collecter et à acheminer à l'échelon supérieur.

Par ailleurs, la SSE prévoit une batterie de 92 indicateurs de suivi au total, l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire en comptant 48 à eux seuls. Ce qui est un peu excessif. Il y a lieu de les réduire pour ne retenir que les plus pertinents et d'y inclure ceux relatifs aux disparités selon le genre, aux enfants présentant des besoins spéciaux, et surtout à la qualité.

9. Risques et points de vigilance

9.1. Risques et mesures de prévention

La forte dépendance de l'économie congolaise au pétrole

Comme indiqué dans la SSE, le fait que 75% des recettes budgétaires de l'Etat congolais dépendent du secteur pétrolier représente un risque pour la mise en œuvre de la SSE qui pourrait être plus ou moins compromise dans un contexte de baisse continue du prix du pétrole.

Cependant, la suggestion d'une diversification des « sources de financement de l'éducation, en particulier pour le niveau secondaire et supérieur » envisagée pour réduire les risques demanderait à être approfondie. L'un des modes de diversification du financement du secteur de l'éducation proposés par la SSE est de s'appuyer sur la contribution des PTF. Il convient de noter qu'au Congo, le poids de l'assistance extérieure dans le financement du secteur est faible et qu'il resterait sans doute une marge de manœuvre qui pourrait être cependant limitée tant l'aide au développement tend à se réduire, en particulier dans le secteur de l'éducation. Au regard des réserves financières du Congo, la stratégie la plus adéquate ne serait-elle pas de s'appuyer sur les ressources internes du pays ? Ce dernier point prend toute sa signification dans le contexte d'un secteur de l'éducation sous-financé.

L'idée d'un plaidoyer des trois ministères en charge de l'éducation, proposée dans la SSE, auprès de l'Etat congolais est tout à fait réalisable car un certain nombre de dysfonctionnements ont été signalés dans le cadre de cette évaluation, notamment en matière de gestion des ressources humaines ainsi que budgétaire et financière des MECEF (voir les points 4.2.1 et 4.2.4 de ce document) ; le leadership des MECEF pour une négociation constructive avec le sommet de l'Etat et les Ministères des Finances et de la Fonction Publique seront en effet nécessaire pour « garantir un accroissement régulier et stabilisé du financement du secteur ».

La faible adhésion de l'ensemble des acteurs

Comme le souligne la SSE, la mise en œuvre réussie des programmes dépendra de l'adhésion de toutes les parties prenantes à une « stratégie efficace et opérationnelle ». Le processus de préparation de la SSE a été inclusif, dans une très large mesure, ce qui présage d'une adhésion a priori des acteurs clés du secteur de l'éducation. Par ailleurs, divers organes de pilotage de l'exécution de la SSE comprenant ces acteurs sont prévus. Il s'agit du Comité Sectoriel de Pilotage (CSP), des Comités Ministériels de Coordination et de Suivi (CMCS) et des revues sectorielles annuelles. Le bon fonctionnement de ces comités et des revues sectorielles annuelles, de même qu'un dialogue ouvert entre toutes les parties prenantes permettront de réduire les risques de conflits susceptibles de freiner, voire de remettre en cause le bon fonctionnement de la SSE. L'utilisation effective et la gestion transparente des outils de suivi préconisés dans la stratégie seront également un gage supplémentaire du respect des dispositifs mis en place.

Au-delà de tous ces dispositifs qui relèvent d'un futur certes immédiat, il conviendrait de réduire les tensions potentielles actuelles que cette évaluation a pu noter au cours de divers entretiens, notamment avec les syndicats d'enseignants. Ces tensions résultent par exemple du besoin de mettre en place un système de gestion des enseignants plus rationnel (meilleure adéquation entre les besoins réels et les quotas, une résorption du déficit d'enseignants, etc.). Il serait sans doute prématuré de penser que la mise en œuvre de la SSE répondra à toutes les attentes des principaux acteurs du système. Les tensions latentes devront être appréhendées en amont et une réflexion devra être menée sur les différents points de tensions et revendications de certains acteurs, afin de désamorcer tout conflit potentiel.

Enfin, la SSE mentionne à juste titre que l'organisation des réformes structurelles et organisationnelles pourrait rencontrer certaines résistances de la part d'acteurs dont les fonctions et/ou les responsabilités seront remises en question. La redistribution des rôles et responsabilités inhérentes à toute réforme comporte le risque de conflits et tensions qui pourraient ralentir ou même freiner le processus de mise en œuvre de la SSE. Il s'agirait donc pour les responsables des MECEF d'engager un dialogue et des négociations avec les acteurs concernés.

Le risque de faible capacité des acteurs à mettre en œuvre les réformes

Les remarques émises dans la SSE au sujet de la réalisation des constructions et de la réhabilitation de salles de classe et des faibles capacités des structures en charge de l'exécution et du suivi de ces travaux sont fort pertinentes. La mesure de diminution des risques consisterait à mettre en place un fonds de renforcement des capacités dès la première année de la SSE. En effet, de manière plus générale, l'évaluation note une faiblesse des capacités institutionnelles du système qui demanderait une approche systémique afin de pallier les nombreuses insuffisances dans l'exécution budgétaire, ainsi que dans la planification, la gestion et la coordination, éléments essentiels à la mise en œuvre d'une réforme aussi ambitieuse.

Autres facteurs externes au secteur de l'éducation

La mise en œuvre de la SSE en 2016 devrait correspondre à une année électorale au Congo. La concomitance de ces deux événements pourrait, comme le souligne le document de stratégie, brouiller « les priorités des principaux acteurs du secteur ». Les mesures proposées en vue de faire diminuer les risques, à savoir la mise en place d'un comité sectoriel de pilotage (CSP), et d'un Secrétariat Technique Permanent (STP) peuvent en effet permettre une continuité dans la gestion et le suivi de l'exécution de la SSE. Cependant, la création des postes de Secrétaires Généraux implique l'intervention de ministères au-delà des MECEF, ainsi que des conditions préalables soulevées ailleurs dans ce document.

9.2. Points de vigilance

9.2.1. Reprise de la production de données sur le système éducatif

L'interruption de la production et de l'analyse de données descriptives sur le système scolaire s'explique difficilement en République du Congo, pays stable, non affecté par des conflits et dont les ressources sont abondantes. Cette interruption pourrait être perçue comme le signe d'une faible priorité accordée à la rationalité de la gestion du système et empêche, de fait, la conception de politiques et d'actions administratives adéquates. Elle fragilise aussi l'ensemble des prévisions sur lesquelles repose la SSE.

La production de données pour l'année scolaire 2014-2015 est encore possible, les classes n'ayant congé que dans quatre mois. Les PTF sont disposés à aider le MEPSA pour la mobilisation des ressources nationales nécessaires, puis par un appui technique en tant que de besoin.

Cette production fournirait un signal favorable de ce que la SSE repose sur des intentions politiques fermes.

9.2.2. Accès des services administratifs à un niveau raisonnable de ressources courantes pour leur fonctionnement

La mise en œuvre de la SSE suppose une mobilisation de l'administration allant bien au-delà de l'accomplissement des tâches routinières, dont certaines ont d'ailleurs été suspendues dans les faits. Cette mobilisation ne sera pas possible sans que l'accès des services à des dépenses minimales de fonctionnement s'améliore.

La pratique consistant à mobiliser d'importants fonds de contrepartie à des projets gérés par les PTF, pour garantir l'activité, n'a pas vocation à suppléer longtemps le fonctionnement normal de l'administration.

Les PTF suivront avec une attention toute particulière le renforcement prévu des capacités des MECEF en gestion budgétaire et financière. Ils sont prêts à accompagner ces ministères, à leur demande, dans ces activités et dans l'amélioration des relations qu'ils entretiennent avec les autorités budgétaires et avec le Trésor.

9.2.3. Approfondissement de la réflexion sur la réforme de l'éducation de base

La SSE envisage l'amélioration massive de l'accès aux collèges par un effort important d'investissement, mais ne fait pas état d'une réflexion suffisamment aboutie sur les autres aspects de cette réforme, comme une refonte des curricula de l'ensemble du cycle de base, le nouveau profil des enseignants, la gestion des multiples collèges de très petites dimensions qui seront nécessaires pour ne pas négliger le monde rural. Les PTF sont disposés à accompagner le MEPSA dans une réflexion sur ces sujets, qui doit dépasser de beaucoup la seule anticipation des dépenses d'investissement.

9.2.4. Détermination et description précise des procédés de maîtrise d'ouvrage des travaux de génie civil et de préparation des activités de construction

Dans leur état actuel, les prévisions de la SSE sur les travaux de génie civil ne sont pas opérationnelles, faute d'une préparation suffisante des procédés de maîtrise d'ouvrage à employer. Le temps restant avant le début de la mise en œuvre de la SSE devrait être mis à profit, sans délai, pour préciser cette question, avec l'appui d'une expertise technique ponctuelle. Parallèlement, les MECEF peuvent démarrer sans attendre l'identification des sites de construction et la sécurisation des terrains, dans tous les cas où ceux-ci ne seraient pas aujourd'hui libres d'occupants.

9.2.5. Identification de chaines de responsabilités précises et détaillées pour la mise en œuvre des mesures politiques qui ne se résument pas à des programmes de dépenses ou d'investissement

La SSE énumère un grand nombre d'activités à entreprendre. Ces activités sont reliées au diagnostic et aux objectifs de façon rationnelle. Certaines sont décrites avec un degré élevé de précision, ou présentent un caractère novateur incontestable.

En revanche, le document est presque muet sur les chaines de décisions et de responsabilités qui pourront concourir à l'accomplissement de ces tâches. Il ne désigne pas l'entité responsable de leur préparation (rédaction de TDR ou d'actes administratifs), de leur exécution, du suivi des délais et des relances, ni de leur évaluation, ni de leur régulation si la nécessité apparaît, ni du rapportage de la réalisation aux instances de pilotage. Or, des politiques comme l'amélioration de la qualité ou la réforme du cycle de base sont complexes et composites ; elles ne se résument pas à des acquisitions matérielles, mais nécessitent des engagements institutionnels qui dépassent de loin les activités routinières des structures administratives.

Le document de la SSE fait état par ailleurs de nombreux déficits de capacité, que l'observation confirme.

Il ne peut pas suffire de renvoyer alternativement à l'organigramme des ministères et aux instances chargées du pilotage global de la SSE pour garantir que l'ensemble, du reste très abondant, des activités listées va être exécuté.

Le plan triennal d'activités budgétisé, dans son état actuel, ne répond pas à cette préoccupation.

C'est pourquoi les partenaires seront attentifs à ce que les MECEF déclinent à présent la SSE dans des documents beaucoup plus opérationnels, donnant une scénographie précise de l'ensemble des activités qui vont concourir à sa réalisation.

10. Réserves exprimées par l'évaluation précédente

Les termes de référence de l'évaluation demandent aux consultants de vérifier que le document de la SSE a tenu compte des dix réserves ou recommandations par lesquelles se concluait l'évaluation antérieure, réalisée en 2011, sur un document de stratégie portant à l'époque sur la période 2012-2020.

Les développements qui suivent reprennent chacune de ces dix réserves ou recommandations et énoncent de façon sommaire les constats de la mission sur la question de savoir si elles ont été convenablement prises en compte par le nouveau document.

Pour une grande partie d'entre elles, ces observations sont redondantes avec celles formulées à d'autres endroits du présent rapport. Par ce choix de rédaction, les consultants ont entendu faciliter la lecture du rapport en permettant une vérification aisée relative à cette question particulière énoncée dans les termes de référence.

a) La relecture du document afin d'en assurer une plus grande cohérence ainsi que la correction des erreurs et inexactitudes

Le reproche adressé par l'évaluation de 2010 portait sur un texte antérieur. Le document actuel de la SSE n'est pas une reprise du précédent, mais un texte nouveau. Ce texte ne présente pas d'incohérence marquante et sa rédaction doit être saluée pour sa clarté.

b) Proposer des mesures spécifiques pour le redoublement, la régulation des flux, le VIH/SIDA

La SSE contient des développements intéressants sur le redoublement, avec un certain nombre de mesures novatrices, comme la standardisation des évaluations. Ces mesures ont été examinées plus haut (§ 4.1.3). La principale conclusion de cet examen consiste à regretter que le dispositif de suivi de ces mesures n'ait pas été décrit avec plus de précision.

Pour la régulation des flux, la SSE a opté pour une position de prudence dans la conduite de la réforme de l'éducation de base, en prévoyant le maintien de l'examen de fin de primaire « *en attendant la fin des investissements massifs au premier cycle du secondaire* ». Par ailleurs, avec un TBS sur ce cycle ayant déjà atteint 64 %, la facilitation de la transition du primaire vers le collège n'entrainera pas une croissance non soutenable des collèges, les effectifs scolarisés ne faisant que doubler pour les dix années de la période de transition, ce qui constitue un rythme de croissance d'environ 7 % par an.

Sur le VIH/SIDA, la SSE ne contient pas de mesure spécifique de prévention ou de soins en milieu scolaire, en dehors des actions que mènent à ce sujet les autorités sanitaires.

c) Actualiser le modèle de simulation pour tenir compte : i) des données scolaires et financières les plus récentes ; ii) des dernières prévisions macro-économiques ; iii) des données démographiques du dernier recensement

Le modèle de simulation n'a pas été actualisé, il a été entièrement reconstruit et c'est un modèle différent de celui de 2010. Ce modèle a comme qualité d'être clair et très détaillé. Il repose sur les données les plus récentes, sachant que (i) les données scolaires n'ont pas été produites à l'échelle depuis 2011 et que (ii) les variations de la conjoncture pétrolière peuvent affaiblir les prévisions du cadre macro-financier.

d) Arbitrage intra-sectoriel accordant la priorité à la réalisation de la scolarisation primaire universelle

Cette question est traitée dans le § 4.1.4 de ce rapport. Le modèle de simulation anticipe toutes les dépenses nécessaires pour la scolarisation primaire universelle, une diminution importante du ratio élèves-maîtres, la résorption des effectifs pléthoriques, des mesures de soutien à la demande et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Il se trouve que cet ensemble finit par ne représenter qu'environ 30 % des dépenses courantes du secteur, en raison de la faiblesse relative des salaires des enseignants du primaire, à 1,99 points de PIB/ha.

e) Une nouvelle note de cadrage macro financier en conformité avec les simulations actualisées

A la connaissance des consultants, il n'est plus d'usage d'accompagner le dossier soumis à l'endossement d'une note de cadrage financier reprenant les orientations du modèle de simulation ou du CDMT. D'ailleurs, ce document ne figure pas non plus dans la liste de documents demandés par le Partenariat Mondial de l'Education.

Le cadrage financier de la SSE constitue le point 5.3 du document, § 298 et suivants. Ce cadrage coïncide comme il se doit avec celui du modèle de simulation et la mission d'évaluation a pu constater qu'il avait été établi en plein accord et avec la participation de la Direction Générale du Budget.

Il reste entendu que les aléas actuels de la conjoncture pétrolière pourraient fragiliser ces prévisions.

f) Intégration des principales options de politiques et les éléments de cadrage macro financier dans la lettre de politique devant être validée par le Gouvernement

Comme la note de cadrage, la lettre de politique sectorielle n'est plus systématiquement établie par les pays désireux d'intégrer le Partenariat Mondial pour l'Education. Le « *résumé exécutif* » figurant au début du document de la SSE, p.15 à 18, peut tenir lieu de lettre de politique sectorielle.
L'endossement des partenaires techniques et financiers portera sur l'entièreté du document et sera suivi par la validation formelle du même document par le gouvernement congolais.

g) Elaboration d'un plan d'action budgétisé couvrant au moins les trois premières années de mise en œuvre de la stratégie

Un plan d'action budgétisé a été présenté à l'appui de la SSE. Malheureusement, il présente deux caractéristiques qui érodent son intérêt opérationnel :

- ce plan d'action ne comporte que les dépenses et ne fait pas mention des activités administratives, pédagogiques ou de gestion.
- il ne comporte pas d'indications sur les responsabilités de la mise en œuvre.

Ce plan d'action devra encore être complété.

h) Développement d'un cadre de mise en œuvre et de suivi-évaluation afin de renforcer la dimension opérationnelle de la stratégie et d'assurer ainsi une plus grande efficacité à la mise en œuvre

Le PATB doit permettre de franchir un pas de plus vers l'opérationnalisation.
Le dispositif de suivi et d'évaluation est bien conçu, mais la liste des indicateurs retenus doit être plus concentrée et intégrer des indicateurs de qualité et de disparités.

i) Développement d'une stratégie nationale des constructions scolaires en vue de garantir, d'une part, une réduction substantielle des coûts de construction et, d'autre part, l'amélioration du rythme d'exécution

Dans son état actuel, le document de la SSE ne présente pas d'éléments suffisamment précis et documentés pour que l'important programme de génie civil puisse être opérationnel. C'est pourquoi le présent rapport demande que le temps restant avant le début de l'exécution soit mis à profit pour une étude technique exhaustive des différents procédés de maîtrise d'ouvrage envisageables, menée avec l'appui d'une expertise extérieure ou nationale et débouchant sur un choix raisonné du ou des procédé retenus et des mesures immédiates de préparation. (Voir plus haut point n° 4.2.)

j) Prioriser l'audit et un programme de renforcement des capacités pour améliorer l'efficience du secteur de l'éducation

La SSE prévoit un certain nombre de réformes dans l'organisation des MECEF, comme la création de DAF et de DRH centrales et la restauration des secrétariats généraux. Ces éléments sont intégrés à un plan de renforcement de capacités basé sur une analyse précise de la situation actuelle et comprenant un certain nombre de dispositions pratiques innovantes. (Voir plus haut point n° 4.2.)

Conclusions de la mission d'évaluation externe sur la suite du processus

1. Les consultants recommandent aux partenaires techniques et financiers :

- d'endosser la stratégie sectorielle de l'éducation 2015-2025 de la République du Congo ;

- de veiller à ce que les cinq points de vigilance mentionnés dans le rapport fassent l'objet d'un accompagnement de leur part pendant au moins la première phase de l'exécution, ainsi que de débats réguliers à l'occasion des revues annuelles du secteur.

2. Les consultants estiment qu'il n'est pas nécessaire d'amender le texte de la SSE (version du 17 décembre 2014) ni le modèle de simulation.

3. Les consultants suggèrent que le plan triennal d'action budgétisé (PTAB), dont une première ébauche a été construite, puisse : (i) intégrer les mesures administratives, pédagogiques ou de gestion figurant dans la SSE ; (ii) décrire avec le plus de précision possible la chaine concrète des interventions des différentes structures administratives pour la préparation, l'exécution, le suivi (comprenant la fonction de relance), l'évaluation et le rapportage des différentes activités et ; (iii) préciser l'articulation des différentes activités entre elles et dans le temps. Le PTAB devrait aussi inclure une matrice resserrée d'indicateurs de suivi, intégrant des indicateurs de qualité.

4. Les documents stratégiques devraient être complétés, avant le début de l'exécution, par une étude documentée sur le(s) procédé(s) de maîtrise d'ouvrage retenu(s) pour les travaux de génie civil. Cette étude porterait sur les possibilités existant en République du Congo, leurs capacités respectives et, les dispositifs d'accompagnement à mettre en place. Elle expliciterait le choix des autorités en la matière.

ANNEXE 1 : Base documentaire de l'évaluation

Catalogue des principaux documents pour l'évaluation technique

Document	Date du projet/ Données année de référence	Auteur/ sponsor	Longueur du document
Plan sectoriel de l'éducation	2014, décembre Année de référence variable selon les données	République du Congo	151 pages
Plan d'action pour la mise en œuvre sur 3 ans	février 2015, document restant à compléter	République du Congo	Fichier EXCEL
Modèle de simulation des coûts et financement de l'éducation	réalisé en 2014, plusieurs années de base	République du Congo	Fichier EXCEL
Document de base de la refondation de l'enseignement technique et professionnel », dit aussi « Dostrapoge »	Première version en 2008, actualisations régulières	METPFQE, groupe de travail sur la refondation	104 pages
Politique générale de l'enseignement supérieur	2015	MES	84 pages
Liste des analyses pertinentes du secteur de l'éducation			
a) RESEN	2007	WB et Pôle de Dakar	164 pages
b) Analyse secondaire de l'annuaire statistique du MEPSA	Données de 2005 à 2011	Unicef et Banzouzi, Mahoungou, Mahoukou, Nganga	67 pages

ANNEXE 2 : Principaux indicateurs sur la population et le système scolaire

Domaine/Indicateur	VALEUR	ANNEE
Quelques caractéristiques de la population		
Taille totale	4 262 695	2014
% de la population au-dessous du seuil de pauvreté	47 %	2011
Taux de prévalence du VIH chez les adultes	1,1 %	2012
% d'orphelins chez les enfants de 7 à 14 ans	15 %	2010
Taux brut de scolarisation (%)		
Enseignement primaire	120,7	2011
Enseignement secondaire premier cycle	64,9	2011
Enseignement secondaire second cycle	27,6	2011
Enseignement supérieur	968/100000 hab	2011
Scolarisation dans l'enseignement primaire et flux d'élèves		
Nombre total d'élèves	734 493	2011
% dans des écoles à financement et gestion privés	28,3 %	2011
Taux d'accès en 1ère année	111,1 %	2011
Taux d'achèvement de l'enseignement primaire (%)	84,1 %	2011
Redoublements en % des inscrits	22,3 %	2011
Indice de parité (F/G) des inscrits	1,06	2011
Résultats d'apprentissage des élèves du primaire		
Note nationale moyenne sur la base d'une évaluation internationale des élèves (5ème année, français et calcul, PASEC 2007)	Français 39,1/100 Calcul 36/100	2007
Note moyenne sur la base d'une évaluation nationale standardisée des élèves (5ème année, français et mathématiques, PRAEBASE 2013)	Français 33,1/100 Calcul 26/100	2013
Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires publiques		
Années dans le cycle	6	2011
Rapport élèves-enseignant	59,5	2011
Rapport élèves-classe	58	2011
Rapport élèves-manuel scolaire (livres de mathématiques et de langue)	4,9 ; 9,5	2011
Nombre d'enseignants	8608	2011
Fonctionnaires en % du total	38,95 %	2011
Salaire annuel moyen par enseignant (y compris prestations) en % du PIB par habitant		
Fonctionnaires	1,99	2011
Enseignants non-fonctionnaires		
Heures d'instruction et charge d'enseignement		
Heures d'instruction annuelles pour les élèves		
Heures d'instruction moyennes des élèves par semaine		
Charge d'enseignement moyenne des enseignants par semaine (heures)		
Dépenses publiques dans l'éducation		
Dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales	13,1 %	2011
Dépenses courantes d'éducation (tous niveaux) en % du PIB	1,9 %	2011

Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes d'éducation	31,3 %	2011
Part des dépenses courantes dans l'enseignement primaire autres que le salaire des enseignants (%)	28,73 %	2011
Coût récurrent moyen par élève (en % du PIB)		
Enseignement primaire	0,045	2011

ANNEXE 3 : Principaux points de repère

Indicateur	2014	Objectif pour 2025
a. Indicateurs de flux d'élèves		
% du groupe d'âge entrant en première année de primaire[a] (Total/Filles) (taux brut d'accès)	111 %, indice de parité 0,98	111 %
% du groupe d'âge achevant la dernière classe du cycle primaire [b] (Garçons/Filles)	85,3/84,5%	114,4 %
% de redoublements chez les élèves du primaire (Total/Filles)	22,3 %	9,8 %
Inscriptions dans l'enseignement post-primaire Nb d'élèves du secondaire (Total/Filles)	1er cycle 231307 2è cycle 79475	1er cycle 397159 2è cycle 98 083
NB d'étudiants de l'enseignement supérieur (Total/Filles)	37059 : 15750	64 133
TBS dans le secondaire	1er C 62,4 2è C 27,8	1er C 89,1 2è C 30,1
b. Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires financées sur fonds publics		
Ratio élèves – enseignant[c]	59,5 (2012)	36,4
Salaire moyen annuel par enseignant :[d]	1,99	2,3
Dépenses pour des intrants scolaires autres que les enseignants en % des dépenses récurrentes totales dans l'enseignement primaire[e]	28,73 %	ND
% d'élèves inscrits dans des écoles primaires financées par des fonds privés	28	20
Coût pour construire, meubler et équiper une salle de classe du primaire (USD)	**16 666 667** 16 666 667 la salle nue	
c. Coûts récurrents effectifs/projetés (en % du PIB)		
Enseignement primaire	0,062	0,105
Post-primaire (collèges)	Coûts des collèges et des lycées non désagrégés dans le modèle	
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes[g]	31,3 %	30,7 %
d. Mobilisation des ressources intérieures effectives/projetées		
Recettes publiques générées dans le pays en % du PIB	42 %	43 %
Dépenses publiques récurrentes pour l'éducation		
En % des **dépenses courantes de l'Etat**	13,1 %	20 %
En % du PIB	1,9 %	3,6 %
e. Insuffisance des ressources récurrentes intérieures sur trois ans		
Pour l'enseignement primaire	2,927 milliards CFA	
Pour l'enseignement post-primaire	pas de déficit en dépenses courantes	
f. Insuffisance des ressources intérieures sur trois ans pour l'investissement		
Pour l'enseignement primaire	pas de déficit en investissement	
Pour l'enseignement post-primaire	52,264 milliards CFA	

ANNEXE 4 : Le plan triennal et ses objectifs

Quelques cibles quantitatives du plan d'action sur 3 ans

	2012	Projections			
		2015	2016	2017	Cumulé 2015-17
Nombre d'élèves dans les écoles publiques					
Primaire	506261	536475	544264	555141	
Secondaire Collèges	144897	155844	161189	167087	
Nombre de nouveaux enseignants dans les écoles publiques					
Primaire	149	285	806	937	2028
Secondaire	-	426	422	463	1311
Nombre de manuels devant être achetés et distribués					
Classes du primaire	65527	175730	246883	442508	865121
Classes du secondaire Collèges	70338	144034	251189	106037	501261
Nombre de nouvelles salles de classe devant être construites					
Écoles primaires	-	509	604	677	1789
Écoles secondaires Collèges	-	153	152	170	475
Budget récurrent global (milliards CFA)					
Enseignement primaire	40826	59096	69006	80037	-
Enseignement secondaire	22871	34555	41291	49138	-
Enseignement supérieur	36278	56924	65894	75180	-
Tous sous-secteurs	127901	190185	218513	249020	-

ANNEXE 5 : Financements extérieurs

Projets et programmes du primaire financés en externe

Projet financé sur une base multilatérale/ bilatérale [a/]	Objectifs de développement	Engagement 2014	Prévisions		
			2015	2016	2017
Agence française de développement	Primaire: Renforcement des capacités ; Scolarisation des filles ; Construction scolaire ; Formation des enseignants ; Supérieur, Secondaire, ETFP, EBNF, Gestion	3,773 M€			
UNICEF	Stimulation offre Scolarisation des filles Renforcement des capacités populations autochtones Education en situation d'urgences	2,088 MUSD	2,3 MUSD	2,3 MUSD	2,3 MUSD
UNESCO	Scolarisation des filles Formation des enseignants Renforcement des capacités Enseignement technique Appui à la pérennisation du SIGE Education au VIH/SIDA	0,782 MUSD			
PAM	Alimentation scolaire au primaire	3 MUSD			
Banque Mondiale (à compléter)					

ANNEXE 6 : Résumé de l'évaluation

			Très satisfaisant	Satisfaisant	Marge d'amélioration	Commentaires
Processus d'élaboration du PSE	Processus de préparation		x			Feuille de route respectée, aucune étape négligée
	Implication des parties prenantes			x		Processus inclusif, sauf pour la participation du Ministère des Affaires Sociales
PSE	Analyse du secteur			x		L'analyse ne pose pas de problèmes, les données en revanche sont anciennes et peu fiables
	Conception du plan	Priorités de la politique	x			Les objectifs de la SSE sont clairs et bien organisés en termes de priorités
		Conception du programme et hiérarchisation des stratégies			x	Les programmes sont très nombreux, le PATB devra indiquer les priorités et leur articulation dans le temps
		Financement du plan		x		Le financement de la SSE est bien garanti et ne montre pas de déficit sérieux. Mais le secteur reste sous-financé même dans les prévisions à long terme
		Suivi et évaluation		x		Les indicateurs de suivi doivent être moins nombreux et porter aussi sur la qualité et les disparités Les mécanises de suivi sont prévus, mais leurs acteurs doivent être formés
		Plan d'action			x	Le PTAB doit : - décrire les activités administratives, pédagogiques et de ges-

						tion et ne pas se limiter aux investissements - décrire les chaines de responsabilité
Préparation de la mise en œuvre	Capacités du système				x	Le plan de renforcement de capacités existe, il a un caractère très prioritaire et doit être soutenu par les PTF en particulier pour les interventions intersectorielles nécessaires
	Gouvernance et responsabilité			x		Les mécanismes pour la gouvernance de la SSE sont pertinents et bien décrits, il reste à les installer dans la réalité
	Risques et réduction des risques			x		L'analyse des risques est réaliste, les mesures de prévention accessibles aux MECEF sont bien identifiés

ANNEXE 7 : Liste des personnes rencontrées

DATE	INSTITUTION/ORGANISATION	PARTICIPANTS
2/02/2015	UNICEF	M. Aloys KAMURAGIYE, Représentant Mme Christine NARE/KABORE, Représentante Adjointe M. Bakary DIAWARA, Education specialist
3/02/2015	UNESCO	Mme Ana Elisa SANTANA, Représentante M. Rigobert Banzouzi
4/02/2015	MPEPSA/PRAEBASE	M. Philippe Claver MASSEZ OKEMBA
	PAM	M. Koffi AKAKPO, Représentant Adjoint Mme Claude KANDEM
5/02/2015	MEPSA/DGEB	M. Henri Vital EKA, Directeur général Mme Brigitte OKILI, Directrice M. Raphael OUANDO, Directeur
6/02/2015	MEFTQE/DPES	M. Marcel MONKA, Directeur M. Néré MAYOULOU, chef de service M. Apollinaire MIATELANA, chef de service M. Olivier NDOBA, chef de service
	MEPSA/DPES	M. Jonas DIASSONAMA, Directeur M. Lazare, chef service (constructions scolaires)
	FAWE	Mme Rosalie KAMA, Présidente
	AFD	M. Bruno BOSLE, chargé de mission M. Achille OLLOY, chargé de projets
9/02/2015	MEPSA/DGAENF	Mme Marie Geneviève MALOUMBI
	MES	M. Jean NGOMA MAGNIOUGUI, CT
	APEEC	M. Christian EPOUMA, Président MMES Lydia KOLOLO Jeanne SAM-YOMBO MM. Jean Victor ONGAGNA Norbert BONAZEBI Benjamin KIMORA Bernard MASSENGO Noel NGOMA-MALONGA Victor GUEMBELA BOMA-LI-POATHY
10/02/2015	Direction générale du Budget	M. Jean Claude IWANGA, Directeur de la Prévision Inves
	C.R.P.E.	M. Christophe MONGO ONDIALA, Co-président
	C.S.E.	M. Julien SAMBA, Co-président
	FE.TRA.S.S.E.I.C.	MM. Germain MPANDZOU, Secrétaire fédéral Jean OUMPANA, Secrétaire fédéral
	CO.SY.L.E.C.	M. Firmin Aristide GAMPIKA
11/02/2015	DDEPSA/Brazzaville	M. Jean Pierre DONGO MOKE
	DGAS	MM. Jean Fidèle OTALOU Mabanza NAKAYOULA Célestin ISSANGA Théodore MBOUKPOU
12/02/2015	DGES	Mme Clémence OSSEY, Directrice générale MM. Le directeur des collèges Le directeur des lycées