

**EDUCATION NATIONALE EN TERRITOIRE REBELLE
LE CAS DU LYCÉE DE NDÉLÉ EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE**

*STATE EDUCATION IN REBEL-HELD TERRITORY
THE CASE OF THE NDELE SECONDARY SCHOOL IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC*

ANNE-CLÉMENCE LE NOAN ET TIM GLAWION

ABI Working Paper No. 10

Freiburg, Germany

November 2018



ABI Working Paper No. 10

Edited by the Arnold Bergstraesser Institute

The ABI Working Papers series serves to disseminate the research results of work in progress prior to publication in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. An objective of the series is to get the findings out quickly even if the presentations are less than fully polished. Inclusion of a paper in the ABI Working Papers series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue.

Copyright remains with the authors.

Copyright for this issue:

© Anne-Clémence Le Noan / Tim Glawion



This research was financed by the Knowledge Platform Security & Rule of Law's Knowledge Management Fund:
www.kpsrl.org.

All ABI Working Papers are available online and free of charge on the website.

www.arnold-bergstraesser.de/abi-working-papers

For any requests please contact:

info.abi@abi.uni-freiburg.de

The Arnold Bergstraesser Institute cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of the Institute.

Arnold Bergstraesser Institute
Windausstraße 16
79110 Freiburg
Germany

Education nationale en territoire rebelle

Le cas du lycée de Ndélé en République Centrafricaine

State education in rebel-held territory

The case of the Ndele secondary school in the Central African Republic

Anne-Clémence Le Noan et Tim Glawion¹

Résumé

La région du nord-est de la République Centrafricaine est sous le contrôle des rebelles du Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique. Ouvertement opposés au pouvoir de Bangui, ils surveillent militairement l'accès à leur territoire et ont chassé plusieurs représentants de l'Etat. Pourtant, la présence des fonctionnaires de l'éducation nationale est tolérée. Les professeurs qui enseignent dans l'unique lycée de la région, celui de la ville de Ndélé, sont envoyés par le ministère central. Deux forces sont donc impliquées dans la gouvernance de cet établissement : les rebelles, qui ont le pouvoir dans la zone et l'Etat par le biais de ses agents. Cette étude vise à comprendre, à partir du cas du lycée de Ndélé, comment cette double gouvernance de l'éducation fonctionne au niveau du secondaire. Plusieurs entretiens et focus groupes menés dans cette région et dans la capitale ont mis en lumière que l'implication de chacun de ces deux acteurs est limitée. L'Etat procure des ressources humaines, mais ne fournit aucune aide matérielle. Les rares fonctionnaires de l'éducation qui acceptent de se rendre dans le nord, sont limités dans leur action par le fait que Bangui ne verse plus de crédit de fonctionnement au lycée. De leur côté, les rebelles interdisent la présence d'un agent étatique des finances et collectent eux-mêmes des impôts, mais ne dépensent rien dans l'éducation. Ils se concentrent sur le domaine de la sécurité et n'exercent qu'un pouvoir indirect sur l'école. Les deux forces opposées créent par conséquent deux gouvernances parallèles et incomplètes du secteur éducatif. Ils laissent les acteurs internationaux combler les charges manquantes. Ces derniers, en finançant certains projets, offrent une solution à court-terme, mais font perdurer une situation caduque qui porte préjudice aux élèves. Le fait qu'ils occupent les fonctions essentielles que ni l'Etat ni les rebelles ne remplissent retarde la résolution nécessaire

¹ Les auteurs remercient le Knowledge Platform Security & Rule of Law (Knowledge Management Fund) pour le financement du projet de recherche "Education (In)Security" sur lequel est basé ce working paper.

de cette cohabitation problématique. Pourtant, les difficultés majeures auxquelles sont confrontés les acteurs de l'éducation à Ndélé sont engendrées par cette scission du pouvoir. Cette recherche démontre qu'il convient non pas d'étudier la gouvernance des rebelles d'un côté et celle de l'Etat de l'autre, mais de traiter les ressorts et les conséquences de leur enchevêtrement.

Summary

The north-east region of the Central African Republic is under the control of rebels from the Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique. Openly opposed to the government in Bangui, their military forces monitor access to their territory and have barred entry for most state representatives. However, the presence of national education officials is tolerated. The teachers working in the only secondary school in the region, in the town of Ndele, have been sent by the central ministry. Two forces are therefore involved in the governance of this establishment: the rebels, who hold power in the zone, and the state via its officials. The purpose of this study is to understand how this dual governance of the education system functions at secondary level, based on the case of the Ndele high school. Several interviews and focus groups carried out in this region and in the capital have highlighted that the involvement of these two players is highly confined. The state provides the human resources, but does not supply any material assistance. The few education officials willing to go north find their work is limited by the fact that Bangui no longer pays any operating credit to the school. On their side, the rebels do not allow the presence of any state fiscal officials and collect taxes themselves, but spend nothing on education. They focus on security and only exercise indirect control over the school. In consequence, the two opposing forces have created two parallel and incomplete governance structures within the educational sector. They let international players assume responsibility for any shortfall. The latter, by financing certain projects, offer a short-term solution, but serve to perpetuate a failing situation which is detrimental to students. The fact they are fulfilling essential roles not being performed by either the state or the rebels is delaying the necessary resolution of this problematic coexistence. The major difficulties confronting players in the educational sector in Ndele are created by this division of power. This research demonstrates that rather than studying governance by rebels on one hand and that of the state on the other, we should study instead the jurisdictions and the consequences of their entanglement.

An English version of the introduction and conclusion of the working paper can be found at the end of the document, before the bibliography.

Introduction

En 2017, le ministre de l'éducation de la République Centrafricaine a mis en place une réforme du baccalauréat pour éviter la corruption. Pour la première fois, les résultats obtenus par les élèves du pays reflétaient leur niveau réel. Or, cette année, le lycée de la ville de Ndélé a obtenu un des meilleurs taux de candidats admis rapporté au nombre de candidats présentés. Cette ville, chef-lieu de la région du nord-est, est tenue par le groupe rebelle du Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique (FPRC), qui fait partie d'une coalition militairement opposée au pouvoir de Bangui depuis 2012. Ce fait nous apprend non seulement que l'examen national du baccalauréat organisé par l'Etat central est passé en zone contrôlée par les rebelles, mais aussi qu'apparemment la qualité de l'enseignement secondaire délivré dans cette région permet que plusieurs élèves le réussissent.

Même s'il faut mettre les résultats du baccalauréat de ce lycée en perspective, en précisant que le taux de rétention des élèves est très faible dans cet établissement et qu'une quarantaine d'élèves seulement se présente aux épreuves sur les cinq cents inscrits en première année, il est intéressant de constater que l'éducation permet de réunir deux types d'acteurs opposés : l'Etat qui organise le passage du baccalauréat et les rebelles chez lesquels se déroule cet examen. Dans la ville de Ndélé, aucun service public n'est assuré, à part l'éducation et la santé. L'Etat fournit les ressources humaines du secteur éducatif : professeurs, inspecteurs de l'éducation et formateurs et le petit nombre de ces agents qui acceptent leur affectation dans la région du nord-est doit cohabiter avec les rebelles. Il leur faut remplir leur mission sans pouvoir toucher leur salaire directement, car aucune banque n'est présente et le représentant du ministère des finances a été chassé par les groupes armés. Ceux-ci collectent eux-mêmes les taxes sur les marchés, ont un détachement de gendarmes et de policiers et rendent parfois la justice si l'affaire ne relève pas de l'autorité traditionnelle qu'est le sultan. Ils acceptent la présence des fonctionnaires de l'éducation et n'envisagent pas de contrôler idéologiquement le contenu de l'enseignement. Au contraire, ils se disent favorables à l'éducation pour le développement de leur région. Ils accueillent par conséquent aussi les acteurs internationaux qui construisent des écoles et participent financièrement à la formation des instituteurs.

Un grand espoir est placé dans l'éducation et au moment du baccalauréat un effort collectif est fourni : les professeurs préparent leurs élèves intensément quelques semaines avant l'examen, les forces armées de la Mission intégrée des Nations Unies pour la stabilisation de la Centrafrique (MINUSCA) apportent par avion les copies depuis Bangui, le FPRC et les troupes internationales assurent la sécurité des lieux de rédaction. Cet exemple conduit à se demander : pourquoi cette entente existe-t-elle entre les différents acteurs sur l'éducation ? Et plus largement, comment l'éducation nationale fonctionne-elle dans une ville tenue par les rebelles ?

Ce focus sur l'éducation donne une nouvelle appréciation d'une plus grande thématique de recherche : celle de la gouvernance non-étatique.² Il y a un fort et récent mouvement au sein

² G. N. Ayittey (2012) 'Stateless Societies: The Igbo, the Fulani, the Somali', *A New Nigeria*. ; T. Risse (ed) (2011) *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press.

des sciences sociales qui examine la gestion des affaires publiques dans des espaces non-dominés par un état central omnipotent. Il existe diverses dénominations de ces ordres nouveaux : « *hybrid orders* », ³ « *public authority* », ⁴ ou encore « *informal institutions* » ⁵ - pour ne pas en citer d'autres théoriquement et éthiquement problématiques comme « *fragile states* ». ⁶ Ces approches ont en commun de poser la question de la création et du fonctionnement de la chose publique en ne focalisant pas leur attention sur l'Etat seul, mais en ouvrant également leur champ d'étude à des acteurs non étatiques. ⁷ Un exemple de ce type de travail est l'analyse locale que Heitz a réalisée dans la ville de Man, en Côte d'Ivoire. Son article montre comment les différents acteurs se partagent le pouvoir pour diriger la localité. ⁸

Cette recherche s'insère dans ce domaine, dans la sous-discipline de « la gouvernance par des rebelles ». La plupart des études sur la gouvernance par des rebelles s'intéressent à la manière avec laquelle des acteurs militairement opposés à l'Etat – des rebelles – créent des règles ainsi que des biens sociaux, politiques, et économiques. ⁹ Mais le cas présenté ici est particulier dans la mesure où le bien public auquel il s'intéresse, l'éducation, n'est pas directement pris en charge par les rebelles. A Ndélé, c'est l'Etat qui organise l'éducation. En réalité, l'impact des rebelles sur la création et le changement de l'ordre public est souvent accidentel et indirect comme le signale Worrall. ¹⁰ L'analyse va montrer les implications profondes de leur présence sur le secteur éducatif, dont ils ne s'occupent pas directement puisqu'ils ne prennent officiellement en charge que le domaine de la sécurité. Les résultats peuvent avoir des extrapolations pertinentes pour d'autres cas que celui de Ndélé, puisque il arrive souvent que tout en se focalisant sur les questions sécuritaires locales, des rebelles modifient d'autres secteurs de l'ordre public. ¹¹ Cette recherche va également considérer le rôle que les acteurs internationaux jouent dans ce contexte de gouvernance par des rebelles. D'après Fukuyama, les acteurs extérieurs sont souvent tentés de prendre en charge les services publics délaissés par les acteurs locaux. Il affirme que cette substitution empêche le rétablissement d'une gouvernance par les responsables internes. ¹² Cette étude vise à montrer si cette théorie se vérifie dans le domaine de l'éducation à Ndélé.

³ V. Boege, et al. (2009) 'Hybrid Political Orders, Not Fragile States', *Peace Review*, 21(1).

⁴ C. Lund (2006) 'Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa', *Development and Change*, 37(4).

⁵ G. Helmke and S. Levitsky (2004) 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, 2(4).

⁶ T. Glawion, et al. (2018) 'Handle with Care! A Qualitative Comparison of the Fragile States Index's Bottom Three Countries: Central African Republic, Somalia and South Sudan', *Development and Change*, 0(0).

⁷ T. Förster (2015) 'The Formation of Governance - the Politics of Governance and Their Theoretical Dimensions', in L. Koechlin and T. Förster (eds) *The Politics of Governance - Actors and Articulations in Africa and Beyond*. New York, Oxon: Routledge.

⁸ K. Heitz (2009) 'Power-Sharing in the Local Arena: Man - a Rebel-Held Town in Western Côte D'Ivoire', *Africa Spectrum*, 44(3): 109-31.

⁹ A. Arjona, et al. (eds) (2015) *Rebel Governance in Civil War*, New York: Cambridge University Press, 3.

¹⁰ J. Worrall (2017) '(Re-)Emergent Orders: Understanding the Negotiation(S) of Rebel Governance', *Small Wars & Insurgencies*, 28(4-5), 712.

¹¹ P. Jackson (2003) 'Warlords as Alternative Forms of Governance', *Small Wars & Insurgencies*, 14(2), 149.

¹² F. Fukuyama (2005) "'Stateness' First", *Journal of Democracy*, 16(1): 84-8.

La gouvernance de l'éducation dans des zones en conflit est également un sujet de recherche connu. Le lien qui existe entre éducation et conflit a été maintes fois étudié. La combinaison d'un faible niveau d'éducation avec une population jeune nombreuse est considérée comme un terreau pour des conflits.¹³ De même l'éducation est souvent vue comme un facteur qui permet de faire sortir les pays en guerre de leurs cercles vicieux de violence.¹⁴ Pourtant, elle peut attiser les oppositions entre les forces en présence quand elle revêt un caractère politique. Ainsi dans le cas de l'Afghanistan,¹⁵ les Américains envoyaient des manuels de lecture qui servaient de propagande contre les « Soviets ». Aujourd'hui, les rebelles Talibans considèrent que le type d'éducation donné aux enfants par l'Etat transmet des valeurs perverses et contraire à leur idéologie. Par conséquent, ils bombardent les écoles étatiques et prennent pour cible les acteurs de l'éducation. En République Centrafricaine, l'éducation n'est pas encore politisée. Les rebelles souhaitent que les enfants reçoivent l'enseignement national. Ce type de gouvernance éducative partagée entre rebelles et Etat n'a pas encore été abondamment analysé dans la littérature.

La ville de Ndélé a été sélectionnée comme un cas particulièrement typique:¹⁶ Ndélé est indiscutablement sous contrôle des rebelles et il existe une gouvernance dans le secteur de l'éducation. Le but d'une recherche approfondie sur un tel cas singulier est d'en tirer des résultats généraux, qui pourraient s'appliquer à d'autres régions qui ressemblent à ce cas typique.¹⁷ Pour mener cette étude, nous avons passé six semaines en République Centrafricaine, pour moitié à la capitale et pour moitié à Ndélé. Nous avons utilisé l'approche de « site-intensive methods » : une méthode qui utilise des outils inspirés par l'anthropologie pour les appliquer aux études politiques.¹⁸ Plus précisément, nous avons mené 28 entretiens¹⁹ ainsi que plusieurs focus groupes²⁰ et avons lu de nombreux documents primaires. Nous nous sommes également appuyés sur les connaissances du pays que possède l'un des auteurs qui y effectue des recherches depuis 2014. Avec les données obtenues, nous avons analysé des processus

¹³ B. Barakat and H. Urdal (2009) 'Breaking the Waves? Does Education Mediate the Relationship Between Youth Bulges and Political Violence?' *Policy Research Working Paper 5114*. World Bank.

¹⁴ L. Davies (2013) *Education, change and peacebuilding*, Bonn, Germany: Working Group on Peace and Development (FriEnt).

¹⁵ Cf. T. Pherali and A. Sahar (2018) 'Learning in the Chaos: A Political Economy Analysis of Education in Afghanistan', *Research in Comparative and International Education*, 13(2): 239-58.

¹⁶ Cf. J. Gerring (2008) 'Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques', in J. M. Box-Steffensmeier, et al. (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 648ff.

¹⁷ J. Gerring (2004) 'What Is a Case Study and What Is It Good For?', *American Political Science Review*, 98(02).

¹⁸ Cf. D. Kapiszewski, et al. (2015) *Field Research in Political Science - Practices and Principles*, Cambridge: Cambridge University Press; L. Wedeen (2010) 'Reflections on Ethnographic Work in Political Science', *Annual Review of Political Science*, 13(1).

¹⁹ Cf. B. C. Rathbun (2008) 'Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities', in J. M. Box-Steffensmeier, et al. (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.

²⁰ Cf. K. E. Ryan, et al. (2014) 'Focus Group Evidence: Implications for Design and Analysis', *American Journal of Evaluation*, 35(3); M. M. Hennink (2007) *International Focus Group Research. A Handbook for the Health and Social Sciences*, New York: Cambridge University Press.

de gouvernance par des différents acteurs,²¹ avec une appréciation des particularités des recherches en contexte de conflit.²²

L'analyse de ce cas se décomposera en trois parties. La première identifiera la part que l'Etat fournit pour le développement de l'éducation à N'délé. Elle questionnera le fonctionnement de l'affectation des enseignants en zone rebelle et mettra en lumière les conséquences que le peu d'investissement financier étatique a sur l'éducation. Dans un deuxième temps, l'impact de la présence des rebelles sur le fonctionnement de l'éducation dans la zone sera présenté. Le fossé entre leur discours pro-éducation et leurs actions concrètes dans le domaine sera souligné. La modification contextuelle que leur opposition au pouvoir officiel engendre est un point déterminant qui sera également abordé. Enfin, cette étude révélera que le fonctionnement de l'éducation à N'délé n'est pas garantie par cette cohabitation de deux systèmes opposés, mais qu'elle perdure grâce à l'intervention d'un troisième type d'acteurs : les acteurs internationaux.

Une ville tenue par des rebelles

La ville de Ndélé est située au nord-est de la République Centrafricaine, dans une région frontalière du Tchad et du Soudan. Sa population est estimée à 20 000 habitants en 2018 et elle est le chef-lieu de la préfecture de Bamingui-Bangoran. Comme cette région fait officiellement partie de la République Centrafricaine, l'Etat doit assurer l'éducation des enfants qui y vivent, de la même manière que sur le reste du territoire.

Mais dans les faits, cette région est contrôlée par les rebelles depuis 2012. Cette année-là, les forces de multiples groupes rebelles au nord-est du pays rassemblés sous le nom de Séléka (« coalition » en langue sango) ont attaqué et pris leur première ville stratégique du pays, Ndélé.²³ Elles ont ensuite occupé plusieurs villes dans la région, puis sont descendues sur Bangui en mars 2013. Elles ont pris le pouvoir pendant six mois, avant d'être chassées par les acteurs internationaux.²⁴ Ces groupes armés ont certes réussi à arracher le pouvoir des mains de l'ancien président autocrate François Bozizé, mais ils n'ont pas amélioré la gouvernance du pays, qui est particulièrement mauvaise.²⁵ Ils ont au contraire commis de multiples exactions envers la population. Retranchés dans la région du nord-est depuis leur défaite, les rebelles, qui se sont rebaptisés FPRC, contrôlent un territoire qui s'étend de Kaga-Bandoro à Birao, avec en plein milieu, la ville de Ndélé. Dans cette zone, tous les services publics sont suspendus,

²¹ Cf. A. Bennett and J. T. Checkel (eds) (2015) *Process Tracing : From Metaphor to Analytic Tool*.

²² Cf. C. Cramer, et al. (eds) (2011) *Researching Violence in Africa : Ethical and Methodological Challenges*, Leiden, Boston: Brill; R. Malejacq and D. Mukhopadhyay (2016) 'The 'Tribal Politics' of Field Research: A Reflection on Power and Partiality in 21st-Century Warzones', *Perspectives on Politics*, 14(4).

²³ Y. Weyns, et al. (2014) *Mapping Conflict Motives: The Central African Republic*, Antwerp: IPIS, 21.

²⁴ L. de Vries and T. Glawion (2015) 'Speculating on Crisis: The Progressive Disintegration of the Central African Republic's Political Economy', *Clingendael CRU Report*, (October), 19f.

²⁵ T. Glawion and L. de Vries (2018) 'Ruptures Revoked: Why the Central African Republic's Unprecedented Crisis Has Not Altered Deep-Seated Patterns of Governance', *The Journal of Modern African Studies*, 56(3).

sauf l'éducation et la santé. Il y existe une éducation primaire avec plusieurs écoles, dont certaines privées religieuses et une éducation secondaire avec un collège à Bamingui et un collège-lycée à Ndélé.

Les apports de l'Etat à l'éducation

La contribution essentielle de l'Etat en matière d'éducation dans la région du nord-est repose sur les ressources humaines. Le gouvernement de Bangui fournit en effet les professeurs basés dans différentes écoles de la zone, ainsi que les inspecteurs et formateurs nommés au centre pédagogique régional de Ndélé.²⁶ Toutefois, la plupart des professeurs nommés à Ndélé n'occupent pas leur poste.

Plusieurs raisons expliquent que les enseignants ne souhaitent pas prendre leur fonction dans cette région. D'abord, la peur du danger. A Bangui, la zone occupée par les rebelles est perçue comme un territoire hostile où l'on a de grandes probabilités de trouver la mort. Plusieurs témoignages recueillis dans la capitale convergent dans ce sens. Un professeur qui a travaillé dans le lycée de la ville de Ndélé, nous a par exemple expliqué, qu'il avait dû vivre seul pendant un an, car sa belle-famille avait refusé que sa femme et leurs enfants prennent le risque d'habiter avec lui au nord-est du pays. Même avant la crise actuelle, il était fréquent que les professeurs ne prennent pas leur poste à Ndélé à cause de l'éloignement. Cette ville est située à 648 kilomètres de Bangui. La route qui y conduit n'est pas sans danger à cause des « coupeurs de route »²⁷ et le trajet coûte cher : à chaque barrage, il faut payer pour soi-même et pour ses affaires. Un voyage aller entame une grande partie du salaire mensuel d'un professeur et le gouvernement ne donne aucune aide au déménagement. De plus, sur le territoire des rebelles, il n'y a aucune banque, ni relais de *mobile money* et le représentant du ministère des finances a été chassé en 2012. Les fonctionnaires de l'éducation ne peuvent donc convertir en argent liquide le montant des chèques qu'ils perçoivent. Comme ils n'ont ni l'argent ni le temps pour retourner à Bangui tous les mois, ils sont obligés de traiter avec des marchands, lesquels exigent une commission qui représente souvent dix pour cent de leur salaire.

Aux coûts qu'exige une prise de poste d'enseignant à Ndélé s'ajoute la perte d'opportunités qu'elle implique. Les professeurs affectés dans la région n'ont, en effet, pas la possibilité de cumuler les contrats pour augmenter leurs revenus. A Bangui, au contraire, les enseignants nommés par l'Etat doublent leur salaire en exerçant en même temps dans une école privée. Ils scindent leur emploi du temps en deux : une partie dans l'école publique, l'autre dans un ou plusieurs établissements privés. A Ndélé, il n'existe qu'un lycée et pas d'écoles secondaires privées. Les professeurs nommés ne peuvent par conséquent pas augmenter leur salaire de la sorte. Ils sont d'autant moins incités à abandonner leurs multiples contrats à Bangui pour partir en province, qu'il n'existe pas de sanctions à l'encontre des professeurs démissionnaires. Même si le ministère affirme que les professeurs nommés qui n'occupent pas leur poste sont

²⁶ L'affectation des fonctionnaires de l'éducation nationale est centralisée et non régionale. Chaque professeur formé reçoit, souvent après plusieurs années d'attente, un poste de titulaire dans une région du pays. Cette nomination vaut ordre de mission.

²⁷ Les coupeurs de routes ont une longue histoire en RCA E. Chauvin and C. Seignobos (2014) '« L'imbroglia Centrafricain » État, Rebelles Et Bandits', *Afrique contemporaine*, 248..

suspendus de l'éducation nationale, dans les faits, cette punition est rarement mise à exécution. Les enseignants titulaires de Ndélé qui, pour la plupart, n'ont pour les raisons expliquées précédemment pas envie d'occuper leur poste, subissent donc peu de pression pour se conformer à cet ordre de mission.

Quelques fonctionnaires de l'éducation nationale se rendent néanmoins dans la région du nord-est. Certains s'y trouvent plus en sécurité qu'ailleurs. L'un des deux seuls professeurs titulaires du lycée de Ndélé occupant son poste pendant l'année scolaire 2017-2018 a par exemple expliqué qu'il a appris l'année précédente sa nomination avec soulagement. Etant musulman, il résidait avec sa femme et leur petite fille dans le quartier PK5 de Bangui, connu pour son insécurité. Il a donc été heureux d'être affecté au nord-est, région à majorité musulmane et où il pensait être moins inquiété qu'au PK5. D'autres enseignants sont mus par une autre forme d'opportunisme, celle liée aux promotions. Comme l'Etat ne réussit pas à nommer suffisamment d'enseignants au lycée de Ndélé, il complète les rangs de titulaires par des vacataires, qui se voient offrir un contrat d'un an renouvelable. Ces vacataires sont pour la plupart des formateurs du centre pédagogique régional, qui n'ont pas de tâche effective en tant que formateur puisqu'il n'y a que très peu de professeurs dans la région et qu'aucun ne se rend aux formations, comme l'a avoué l'un d'entre eux. Leur fonction principale est donc la vacation au lycée. Ces professeurs expérimentés ne seraient sans doute pas venus à Ndélé s'ils avaient été simplement nommés comme titulaires, mais le fait qu'ils aient été promus formateurs et qu'ils touchent alors un salaire double en tant que formateur d'une part, et vacataire au lycée d'autre part les a incités à venir et à rester plusieurs années. Ce système de promotion est presque l'équivalent d'une prime au danger et à l'éloignement.

Par le biais de ses fonctionnaires de l'éducation, l'Etat prodigue dans la région du nord-est un enseignement secondaire de qualité aux élèves. La proportion relativement élevée de réussites au baccalauréat en 2017 s'explique notamment par le contenu des cours que donnent les professeurs à Ndélé. Ceux-ci sont pour la plupart expérimentés, puisqu'ils sont à la fois professeurs et formateurs. Ils connaissent les programmes officiels et ce que l'on attend aux examens d'Etat. De plus, ils n'ont que l'enseignement du lycée en charge et peuvent donc se consacrer entièrement à leurs élèves, à la différence de leurs collègues de Bangui qui travaillent parallèlement dans le privé. D'après le proviseur intérimaire de l'établissement, l'une des clefs du succès au baccalauréat de 2017 repose sur le fait que les professeurs terminent le programme au mois d'avril, pour pouvoir ensuite se consacrer pendant deux mois à des travaux dirigés de préparation à l'examen.

Toutefois, ces professeurs ont des difficultés à exercer leur métier car le lycée ne reçoit aucun moyen matériel de l'Etat. Le lycée et le centre pédagogique régional ont été pillés pendant la rébellion. Leur bibliothèque commune ne contient plus qu'une poignée de livres de poche abîmés et les professeurs ne travaillent qu'avec les quelques manuels qu'ils ont eux-mêmes apportés de Bangui et que les élèves doivent photocopier dans des boutiques spécialisées du marché, à leurs propres frais. De même, tout le matériel informatique ayant été dérobé, l'administration du lycée est obligée d'utiliser une machine à écrire datant des années 1970 pour rédiger les documents officiels de l'établissement. Tous les bulletins scolaires et les fiches d'appel sont remplis à la main. L'Etat n'a pas remplacé ces manques liés aux pillages. Depuis

que la région est occupée par les rebelles, le lycée ne reçoit plus de crédit de fonctionnement. L'établissement ne survit que grâce aux 1 500 francs CFA (environ 2 euros) que chaque élève donne en début d'année et dont 500 francs CFA sont redistribués à l'Etat pour l'assurance scolaire et la carte d'élève. Avec le solde, l'intendant achète notamment les craies et les feuilles nécessaires au bon déroulement des cours.

L'absence de subventions étatiques pour le fonctionnement de l'établissement a des conséquences directes sur les élèves de la région du nord-est. Toute la scolarité est à leurs frais. Ils doivent payer les redevances annuelles, au risque de ne pas recevoir leur bulletin en fin d'année et de devoir redoubler d'office. Le taux de redoublement s'élève, notamment pour cette raison, à deux-tiers d'élèves par niveau. Ils doivent également payer, comme indiqué précédemment, les photocopies des documents donnés par les professeurs. Ces derniers leur proposent également parfois des cours de soutien, qui permettent aux enseignants d'augmenter le salaire que l'Etat leur donne, mais représentent une dépense importante pour les élèves.

Le paiement des professeurs par l'Etat est problématique. Les vacataires ne sont en effet rémunérés qu'un an après leur prise de fonction, dans le meilleur des cas. La plupart du temps, ils ne reçoivent leur salaire que plusieurs années après leur travail. Pendant toute l'année scolaire, ils ne perçoivent aucune aide de l'Etat. Ceci n'est pas un problème majeur pour les vacataires qui sont en même temps affiliés au centre pédagogique régional, car ils touchent chaque mois leur salaire de formateur. Mais cette situation est catastrophique pour les quelques vacataires recrutés localement, qui viennent combler les trous dans l'équipe pédagogique. Ceux-ci, qui n'ont pas de formation d'Etat pour être professeur, exercent souvent pour survivre un métier autre que celui d'enseignant. Ils sont par exemple vendeurs sur le marché. Mais ils sont aussi enclins à corrompre leurs élèves pour obtenir rapidement de l'argent. L'un d'eux a par exemple ouvertement reconnu que « si les élèves veulent lui donner quelque chose, [il] ne va pas refuser, il faut bien vivre. »²⁸

Ces multiples dépenses sont lourdes pour les élèves qui manquent de ressources. Parmi les élèves de Ndélé, la majorité est issue de familles d'agriculteurs, et seulement une minorité de familles de marchands et de fonctionnaires. Comme le lycée est le seul établissement à accueillir l'enseignement secondaire des trois années qui précèdent le baccalauréat, tous les enfants de la préfecture Bamingui-Bangoran désirant suivre cet enseignement doivent s'y rendre et se débrouiller pour habiter à Ndélé chez des parents ou louer une maison partagée. Pour pouvoir payer frais de logement, nourriture et frais de scolarité, une grande partie des élèves travaille en sus des études. Certains revendent des marchandises sur le marché, d'autres participent à tous les travaux qu'ils trouvent. Ces activités empiètent sur leur scolarité et au lieu de suivre six jours de cours, ils ne peuvent participer souvent qu'à deux ou trois par semaine. Ces absences répétées les empêchent d'avoir de bons résultats et expliquent également le taux élevé de redoublement et la fréquence du décrochage scolaire et de l'abandon en cours d'année. Le prix élevé de la scolarité et des coûts qu'elle implique pèse lourd sur le budget d'une famille, surtout quand il y a plusieurs enfants. Les filles sont par conséquent souvent mariées avant la fin de leurs études pour ne plus être à charge. On constate en effet que pour 142 filles inscrites en sixième, la première année du secondaire, il n'y en a que 17 à la fin

²⁸ Entretien avec professeur, Ndélé, Juillet 2018.

du lycée. Ces facteurs de nature financière et sociétale permettent de mieux comprendre pourquoi à Ndélé, seulement une quarantaine d'élèves ont passé le baccalauréat sur les cinq cents élèves inscrits en sixième.²⁹

Le paiement très tardif des vacataires par l'Etat et la corruption qui en résulte, ainsi que le coût élevé que représente la scolarité secondaire pour les familles sont des problèmes généralisables à l'ensemble de la République Centrafricaine. Mais ces réalités sont exacerbées à Ndélé par la présence des rebelles, qui a un impact sur le fonctionnement de l'éducation.

La gouvernance éducative indirecte des rebelles

Dans leur discours, les rebelles du FPRC se disent favorables à l'éducation. Le coordonnateur du groupe armé à Ndélé a lui-même dit qu'ils soutiennent l'éducation et qu'ils protègent les professeurs.³⁰ Cette affirmation d'un soutien au bon fonctionnement de l'éducation nationale trouve son origine dans les fondements de la rébellion. En effet, depuis 2012, les forces armées du nord-est se donnent pour mission de défendre les intérêts de leur région. Se sentant délaissés par un pouvoir essentiellement limité à Bangui, leurs membres racontent qu'ils ont pris les armes pour le bien de leur territoire.³¹ Ils ne suivent pas une idéologie qui les inciterait à s'en prendre au modèle d'éducation proposé par l'Etat. Ils souhaitent au contraire que les services publics, parmi lesquels l'éducation nationale, parviennent jusqu'à eux. Cette dernière doit, selon eux, être de la meilleure qualité possible, afin que les enfants de la région, et notamment les leurs, puissent en bénéficier au mieux.³²

Pourtant, dans les faits, les rebelles n'agissent pas directement pour l'éducation. Ils n'organisent par exemple aucune activité pédagogique ou rencontre sportive pour les élèves. Ils ne donnent également aucune contribution matérielle ou financière au fonctionnement des écoles. Ils ne tolèrent pas la présence d'un agent de l'Etat représentant du ministère des finances, qui distribuerait aux établissements scolaires leurs crédits de fonctionnement. Mais ils n'investissent pas pour autant cette fonction eux-mêmes. Les impôts locaux qu'ils collectent sur les marchés et les taxes qu'ils exigent des camions traversant le pays depuis le Tchad et le Soudan ne sont pas affectés à l'éducation. Ainsi, les rebelles ont un discours favorable à l'éducation, mais dans les faits, ne soutiennent pas financièrement les écoles.

L'action des rebelles se concentre sur un domaine principal, celui de la sécurité. Sous l'unique forme de policiers et de gendarmes, ils régulent la ville et ont, par ce biais, un impact indirect sur l'éducation : celui de créer un environnement sûr, dans lequel les enfants peuvent étudier. En effet, la sécurité est indispensable à l'éducation. Beaucoup d'écoles de la République Centrafricaine sont contraintes de fonctionner par intermittence car elles sont placées dans les lieux clefs des combats. Les écoles de Bangassou n'ont ainsi pas pu faire passer à leurs élèves

²⁹ Les données valent pour l'année scolaire 2016-2017.

³⁰ Entretien avec le coordonnateur FPRC, Ndélé, Juillet 2018.

³¹ International Crisis Group (2015) 'Centrafrique : Les Racines De La Violence', *Rapport Afrique N° 230*, (September), 10f; Weyns, et al. *Mapping Conflict Motives: The Central African Republic*, 24ff.

³² Entretien avec coordonnateur FPRC, Ndélé, Juillet 2018.

les examens du baccalauréat aux mois de juin 2017 et 2018, en même temps que toutes les autres régions. Les candidats ont dû attendre que le calme soit rétabli dans la zone pour pouvoir rattraper des cours et participer aux épreuves.³³ Au contraire, le lycée de Ndélé, situé au cœur du territoire des rebelles dans une zone incontestablement sous leur autorité et loin de la frontière avec les régions contrôlées par l'Etat, ne souffre pas directement de l'insécurité causée par des combats armés. Chaque année, les élèves peuvent commencer leurs cours à la rentrée scolaire et les poursuivre sans interruption jusqu'à l'examen de fin d'année. Ce fait permet également d'expliquer les bons résultats de la ville au baccalauréat de 2017. Toutefois, cette garantie sécuritaire liée à la présence des rebelles est à nuancer. En 2018, des affrontements ont eu lieu à Ndélé entre deux factions de rebelles ex-Séléka : le FPRC présent en ville et une nouvelle formation se disant proche du Mouvement Patriotique pour la Centrafrique (MPC) qui intègre beaucoup des milices tchadiennes. Des échanges de tirs se sont déroulés en juin pendant les épreuves du baccalauréat. Même si les rebelles ont affirmé avoir essayé de rassurer les élèves, cette proximité des combats et la trentaine de morts qui ont été recensés ont sans aucun doute porté préjudice à la concentration des candidats et à la performance fournie à l'examen.

Outre la sécurité, les rebelles occupent également la fonction régalienne de la justice. A côté de l'autorité traditionnelle qui est celle du sultan, ils peuvent rendre des jugements et trancher des litiges notamment ceux relatifs à la vie du lycée. Ils jouent ainsi le rôle d'autorité à laquelle les professeurs ont recours quand ils ont un problème avec un élève. Plusieurs ont dit qu'ils appelaient le FPRC s'ils avaient un souci en classe. Comme un grand nombre de parents habitent à des centaines de kilomètres du lycée, ce sont parfois les rebelles qui rappellent les enfants à l'ordre. A l'inverse, les parents peuvent également se tourner vers les rebelles s'ils ont un différend avec un professeur. Un père a par exemple dit qu'il s'était adressé à un rebelle pour se plaindre du harcèlement sexuel qu'un enseignant faisait subir à sa fille et qu'il attendait leur sentence. Cette fonction de justice atteint toutefois ses limites quand elle entre en contradiction avec elle-même. Alors que les rebelles s'engagent verbalement à protéger les professeurs, l'actuel proviseur de Ndélé est à Bangui car il a fui la ville après avoir été l'objet de menaces. Il a interdit à une jeune fille musulmane d'entrer dans son établissement, laïc, avec un voile. Cette affaire a déplu à quelques hommes de la population qui se sont opposés à l'autorité du proviseur et l'ont menacé de mort. Les rebelles dont les armes sont censées défendre aussi bien les enseignants que les intérêts de la population n'ont pas pu trancher ce différend et le proviseur nommé par l'Etat a quitté la ville.

La présence des rebelles a d'autres conséquences induites sur l'éducation. Elle limite grandement les perspectives scolaires des élèves. Le lycée de Ndélé prépare à un seul type de baccalauréat : celui de la série A. Or, cette série, composée essentiellement de matières littéraires, était à l'origine conçue pour former les futurs fonctionnaires. A Ndélé cette voie est bouchée puisque les agents de l'Etat ne sont, dans leur majorité, pas tolérés. Cette réalité explique pourquoi les parents et les membres de la direction du lycée demandent, depuis plusieurs années, l'ouverture d'une filière technique. De plus, les rares élèves qui réussissent à obtenir leur baccalauréat sont presque contraints de rester dans la ville et sont, au mieux, embauchés

³³ Entretien avec des responsables du secteur d'éducation à Bangassou, Août 2018.

comme gardiens par l'une des organisations non gouvernementales présentes sur place. En effet, depuis 2012, tous les étudiants originaires de Ndélé qui suivaient un cursus universitaire dans la capitale, où sont concentrés la plupart des établissements d'études supérieures du pays, sont retournés dans la région nord-est. Ils se sont constitués en association et se considéraient comme des déplacés. Les élèves de Ndélé savent par conséquent qu'ils ne pourront pas poursuivre leurs études après leur baccalauréat, à moins d'aller à l'étranger, ce qui coûte très cher et ne concerne qu'une infime minorité. Ce manque de perspectives démotive les enfants, qui sont au contraire parfois fascinés par le statut des membres des groupes armés. En avril 2018 par exemple, une partie des lycéens de Ndélé ont quitté l'école pour descendre avec les troupes d'Abdoulaye Hissène vers Bangui, après que ce leader avait menacé le gouvernement de reprendre la capitale, si ce dernier ne prêtait pas attention à leurs demandes. Même si les rebelles se défendent de ne faire aucune propagande auprès des élèves, leur simple présence encourage ce mimétisme. Certains lycéens jouent d'ailleurs parfois de leur proximité avec les groupes armés pour menacer des professeurs. Le manque de perspectives qu'offre l'obtention du baccalauréat en milieu rebelle explique aussi le fort taux d'abandon observé entre les inscrits en première année et les présents en dernière année.

A Ndélé, il existe donc deux systèmes parallèles qui ont un impact sur le secteur éducatif. L'Etat fournit des professeurs pour enseigner, les rebelles des soldats pour préserver le calme, en assurant ainsi un contexte sécurisé propice à l'apprentissage. Néanmoins, leur opposition est source de problèmes. D'une part, beaucoup de professeurs – étant fonctionnaires d'Etat – ne se sentent pas en sécurité à Ndélé. D'autre part, les rebelles se disent favorables à l'école nationale publique, mais ne sont pas prêts à défendre son modèle et ses règles, comme par exemple l'interdiction du voile dans des établissements éducatifs. De même, l'école forme des élèves pour le bac de la série A, qui normalement prépare à une carrière de fonctionnaire ou d'universitaire, mais l'existence de la rébellion empêche les diplômés de poursuivre leurs études. Les rebelles n'acceptent pas de fonctionnaires dans leurs zones de contrôle, à part des éducateurs, des agents de santé et quelques administrateurs quand ils ne s'opposent pas à leur autorité. L'école ne peut pas fonctionner de manière durable sans les soutiens budgétaires de l'Etat. Mais pour distribuer ces subventions, l'Etat a besoin d'un relais local et de percevoir les impôts locaux. Ces deux conditions ne sont pas réunies en territoire rebelle, où la présence d'un employé du ministère des finances est interdite et où les taxes sont directement prélevées par les groupes armés, sans être redistribuées dans le secteur éducatif.

Un tel clivage dans le secteur éducatif semble par conséquent ne pas pouvoir perdurer. Mais il est involontairement maintenu par un troisième type d'acteurs présents à côté des acteurs étatiques et rebelles : les internationaux. Ces derniers comblent les besoins financiers de la région en matière d'éducation et essaient de se placer comme un pont entre les deux acteurs et systèmes qui s'opposent.

La sous-traitance de la gouvernance aux acteurs internationaux

Il y a trois types d'acteurs internationaux qui jouent un rôle à Ndélé. Le premier, ce sont les forces armées de la MINUSCA. Elles ont deux bases dans la ville. L'une à proximité de l'aéroport et l'autre sur une colline qui domine la ville, près du marché. Regroupant une cinquantaine de soldats chacune, elles sont censées veiller au maintien d'un climat de paix dans la région. Elles contribuent parfois au bon développement de l'éducation, dans la mesure où par exemple ce sont elles qui apportent par avion les sujets du baccalauréat et qui remportent de la même manière les copies vers Bangui. Ce sont elles aussi qui ont assuré la sécurité du lycée pendant l'examen. Il existe un deuxième type d'acteurs internationaux sur place : les humanitaires. A Ndélé, on compte en 2018 trois organisations. Organisation Internationale pour les Migrants (OIM) construit des bâtiments dans la région, dont une maison des jeunes de la ville de Ndélé. Premières Urgences (PU) contribue à la gestion de l'hôpital public de la ville. Norwegian Refugee Council (NRC) s'occupe notamment des questions d'éducation en construisant des écoles et en facilitant la formation des maîtres. Ces organisations travaillent avec le troisième type d'acteurs internationaux qui intervient à Ndélé : ceux qui agissent à distance. On citera notamment, pour l'éducation, United Nations International Children Emergency Fund (UNICEF) qui finance la formation des maîtres et les gouvernements occidentaux qui, en partenariat avec le ministère de l'éducation, financent des projets comme le déploiement de liseuses dans des centres pédagogiques régionaux, dont celui de Ndélé.

Tant l'Etat que les rebelles sous-traitent, en partie, le développement de l'éducation à Ndélé à ces acteurs internationaux. Ce sont en effet eux qui endossent la responsabilité de construire des bâtiments scolaires et de fournir le matériel mobilier nécessaire à la scolarité des élèves. Le fait que l'Etat ne participe pas à la construction des établissements scolaires n'est pas nouveau. Différents bâtiments du lycée de Ndélé ont par exemple été successivement réalisés par : les forces françaises Sangaris puis la MINUSCA. Les rebelles n'interviennent pas dans ce domaine. Ce sont les acteurs internationaux qui occupent cette charge. En 2018, NRC était en effet le seul acteur à bâtir et à rénover des écoles primaires dans les villages de la région.

Cette sous-traitance est tellement ancrée dans les habitudes, que les acteurs de l'éducation ne pensent pas à se tourner vers l'Etat ou vers les rebelles pour effectuer des améliorations dans les bâtiments scolaires. Chaque mois, ils se réunissent pour faire une liste des doléances, qu'ils adressent aux représentants des organisations non gouvernementales (ONG) présents à cette réunion. Au mois de juin 2018 par exemple, ils demandaient la construction de davantage de puits pour permettre aux enfants d'avoir un accès à l'eau potable à proximité de l'école.

Mais si les acteurs internationaux remplissent actuellement ces charges qui incombent normalement aux pouvoirs publics, ils ne doivent, à la différence de l'Etat, pas rendre directement de comptes à la population. Ils effectuent leurs travaux avec de l'argent collecté auprès de bailleurs externes et non avec les impôts prélevés sur la population. Or, la population locale ne perçoit pas toujours cette nuance entre « responsable » et « redevable ». Elle manifeste par exemple son mécontentement quand les délais de travaux promis ne sont pas respectés par les acteurs internationaux et critique parfois les résultats. Au cours de la réunion de juin

2018, les acteurs locaux reprochaient par exemple au NRC de ne pas avoir construit suffisamment de latrines dans une école.

Ce constat est similaire s'agissant de la formation des maîtres. Afin que les écoles rurales puissent faire face au manque de professeurs, UNICEF et NRC, en partenariat avec le centre pédagogique régional, ont lancé en 2016 un programme de formation de « maîtres-parents » pendant deux ans. Il s'agissait de former une cinquantaine d'adultes locaux au métier d'instituteur pendant un an, avec une phase théorique et une phase pratique. Le centre pédagogique régional assurait avec le NRC la formation des enseignants et UNICEF finançait ce programme, notamment le salaire de ces apprentis professeurs, acheminé par les vols affrétés par les Nations Unies. Or quelques personnes se sont retirées du programme. Leur salaire, prévu dans le budget initial, n'a donc pas été dépensé. Les acteurs locaux de l'éducation ont suggéré d'utiliser cet argent pour les achats dont ils avaient le plus besoin, comme celui d'une photocopieuse. Mais UNICEF a refusé, car le système de financement par les bailleurs interdit d'utiliser des fonds pour d'autres dépenses que celles prévues dans le projet d'origine. Ce refus a été évoqué avec agacement à la réunion de juin 2018. Par leur mode de fonctionnement les acteurs internationaux cristallisent des frustrations. Ils focalisent l'attention et font oublier l'absence d'investissement de l'Etat et des rebelles dans l'éducation.

Toutefois, les frustrations qu'éprouvent les acteurs locaux de l'éducation vis-à-vis des réalisations des organisations internationales ne sont pas sans fondement. En effet, les missions orchestrées par les acteurs internationaux sont conçues loin de leur lieu de mise en œuvre et ne résolvent souvent pas les problèmes les plus cruciaux vécus sur le terrain. Par exemple, dans la région du nord-est, l'enjeu actuel repose moins sur le manque d'écoles que sur celui de professeurs qualifiés. Les bâtiments construits actuellement par les ONG risquent de ne pas trouver d'utilité sans enseignants pour les occuper. Dans le pire des cas, ils seront laissés à l'abandon. A Ndélé, on observe que plusieurs bâtiments qui portent une inscription telle que « construit par le Danish Refugee Council » ne semblent plus utilisés, depuis le départ de l'organisation.

De plus, l'intervention des acteurs internationaux apporte souvent des solutions à court terme, mais ne modifie pas les causes profondes d'un dysfonctionnement. Ainsi, le financement et l'organisation de la formation des « maîtres-parents » par UNICEF et NRC ont certes un impact positif immédiat. Elle permet que les enfants de la région qui n'avaient pas d'enseignant puissent être en face d'un professeur et que ceux qui en avaient un sans qualification soient à présent face à un maître qui a acquis des connaissances de base, tant sur le programme qu'en pédagogie. Mais cette amélioration dépend en partie du financement régulier que les « maîtres parents » reçoivent pendant la formation et qui les motive à suivre ce cursus. Son impact sur le long terme n'est donc pas garanti, car l'engagement des professeurs après l'arrêt du versement mensuel de leur rémunération n'est pas certain. En outre, cette initiative permet de répondre à l'échelon local au manque de professeur, mais n'agit pas directement sur l'origine du problème : les professeurs qualifiés ne veulent pas venir enseigner en territoire rebelle. Pour inverser cette tendance, il faudrait par exemple que l'Etat mette en place un système de prime à l'éloignement et au risque et que de véritables sanctions soient appliquées pour contraindre les professeurs titulaires à occuper leur poste. En offrant une

solution locale, les acteurs internationaux atténuent ce problème fondamental, mais l'Etat n'est pas incité à le résoudre.

Conclusion

Ainsi, à Ndélé actuellement, l'éducation est l'affaire de trois acteurs. L'Etat y réalise un investissement en fournissant des ressources humaines qui, pour la plupart, refusent de prendre leur poste en territoire rebelle. Le petit nombre de fonctionnaires de l'éducation qui acceptent de s'y rendre peine à prodiguer un enseignement de qualité à cause du manque de moyens auquel ils sont confrontés. Depuis que la région nord-est est occupée par les rebelles, aucune subvention étatique ne finance les établissements scolaires. Les groupes armés ont chassé le représentant du ministère des finances qui assurait la distribution des crédits de fonctionnement aux écoles, mais ne prennent pas en charge sa fonction pour autant. Tout en affirmant être favorables au développement de l'éducation, les rebelles n'investissent pas dans le secteur. Les taxes locales qu'ils perçoivent sont seulement affectées à leur unique domaine d'action de prédilection : la sécurité. Ni l'Etat, ni les rebelles ne prennent l'entière responsabilité de financer l'éducation.

Leur action simultanée n'est pas une collaboration, où chacun assume un rôle défini. Elle est une cohabitation forcée, qui génère de multiples dysfonctionnements dont le manque de financement n'est qu'un exemple. Cette situation instable ne perdure que par l'intervention d'un troisième type d'acteurs, les acteurs internationaux, qui assurent les charges que l'Etat et les rebelles délaissent. Leur action répond souvent à des besoins à court-terme, mais ne règle pas les problèmes majeurs de la région. Elle ne résout pas non plus la situation problématique à laquelle les élèves de Ndélé sont confrontés. En effet, si une quarantaine a brillamment réussi en 2017 l'examen national du baccalauréat, la plupart de leurs camarades ont abandonné leur scolarité en cours de route et presque aucun ne pourra, son diplôme obtenu, accéder à des études universitaires et occuper par la suite de hautes fonctions dans le pays. Si cette situation perdure, la région sera par conséquent confrontée à un déficit de cadres dans quelques années, ce qui ne fera qu'exacerber les frustrations qui ont incité les habitants du nord-est à prendre les armes pour défendre les intérêts de leur région.

Cette recherche a révélé qu'il convenait non pas d'étudier la gouvernance des rebelles d'un côté et celle de l'Etat de l'autre, mais qu'il fallait conduire davantage de travaux qui traitent de leur enchevêtrement. Il conviendrait également de prêter attention, dans de futures recherches, à la division des tâches qu'une telle cohabitation suggère. La question se pose de savoir si, comme à Ndélé, une gouvernance partagée entre l'Etat et les rebelles implique systématiquement que l'Etat s'occupe des missions sociales telles que l'éducation et la santé, tandis que les rebelles se concentrent sur la sécurité. Le rôle des acteurs internationaux dans un tel contexte mérite également d'être approfondi. Il serait intéressant d'observer si leur action se résume le plus souvent à la prise en charge d'une gouvernance abandonnée par les acteurs locaux, ou s'il existe un autre type d'intervention possible dans lequel ils joueraient plus le rôle d'arbitre que d'acteur.

A Ndélé, l'idée de Fukuyama se vérifie : les acteurs extérieurs ne résistent pas à la tentation d'accélérer le processus éducatif en prenant eux-mêmes en charge le secteur.³⁴ Ils occupent les fonctions essentielles que ni l'Etat ni les rebelles ne remplissent et assurent ainsi, par leur investissement, un enseignement aux enfants de la région. Mais en agissant ainsi, ils ne font que retarder la nécessaire résolution de la cohabitation problématique entre rebelles et Etat central. Or, la plupart des difficultés auxquels sont confrontés les acteurs de l'éducation à Ndélé sont liées à cette scission du pouvoir.

³⁴ F. Fukuyama (2004) *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books, 121.

Introduction (in English)

In 2017, the Minister for Education of the Central African Republic instituted a reform of the baccalaureate aimed at stopping corruption. For the first time, results obtained by students throughout the country reflect their real level of knowledge. And, that year, the Ndele secondary school obtained one of the best rates of successful candidates in ratio to the number of candidates enrolled for the examination. Ndele is the main town in the north-east region, and is held by the rebel group known as the Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique (FPRC), which is part of a coalition militarily opposed to the government in Bangui since 2012. This situation shows that not only is the state-organised national baccalaureate examination taken in the rebel-controlled zone, but it also appears that the quality of secondary education being delivered in this region ensures that many students pass successfully.

Even putting the baccalaureate results at this secondary school into perspective, by pointing out that the student retention rate is very low in this establishment and that only forty or so students were enrolled for the examinations out of the five hundred who had registered in the first year, it is interesting to note that education has enabled two opposing players to come together: the state, which organises the baccalaureate examination, and the rebels who control the area where the examination is taken. In the town of Ndele, there is no public service provision, apart from education and health. The state supplies the human resources within the education sector: teachers, school inspectors and trainers and the few officials who take up their appointment in the north-east region have to live alongside the rebels. They have to perform their job without being able to draw directly on their salary, as there are no banks there and the representative of the Ministry of Finance was expelled by armed groups. The latter themselves collect taxes from the markets, they have a detachment of gendarmes and police and apply justice if the matter does not fall under the traditional authority of the sultan. They accept the presence of education officials and do not envisage monitoring the ideological content of the teaching. On the contrary, they claim to support education for the development of their region. In this way they also accept international players who build schools and who provide financial help for teacher training.

Great hope is placed in education and, when the time comes for the baccalaureate, a joint effort takes place: the teachers start intensive preparation of their students some weeks before the examination, the armed forces of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) bring in the examination papers by plane from Bangui, the FPRC and international forces ensure the security of the examination location. This example begs the question: why is there this understanding between the various players regarding education? And more generally, how does national education function in a rebel-held town?

This focus on education provides a new appreciation of a larger area of research: that of non-state governance.³⁵ There has been a strong and recent movement within social sciences to

³⁵ G. N. Ayittey (2012) 'Stateless Societies: The Igbo, the Fulani, the Somali', *A New Nigeria*. ; T. Risse (ed) (2011) *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press.

examine the management of public affairs in spaces not dominated by an omnipotent central state. There is a variety of terms for this new theoretical strand: *hybrid orders*,³⁶ *public authority*,³⁷ and also *informal institutions*³⁸ – not to mention other theoretically and ethically problematic ones such as *fragile states*.³⁹ These approaches have in common that they ask questions about the creation and operation of public affairs by not focussing their attention on the state alone, but by opening up their field of study to non-state players.⁴⁰ An example of this kind of work is the analysis carried out locally by Heitz in the town of Man, in the Côte d'Ivoire. Her article shows how different players share power in order to manage the district.⁴¹

The present research fits into this literature strand, under the sub-domain of “rebel governance”. Most studies about rebel governance concentrate on the manner in which players militarily opposed to the state – rebels – create rules as well as social, political and economic goods.⁴² The case in question is particular in that the public good under investigation, education, is not under the direct control of the rebels. In Ndele, it is the state which organises the education system. In reality, the impact of the rebels on the creation and changes to public order is often accidental and indirect, as pointed out by Worrall for other cases.⁴³ The analysis will show the profound implications of rebel presence on the educational sector, in which they are not directly involved since they have only taken official responsibility for security aspects. The results could have particular relevance for cases other than Ndele, as it often happens that while being focussed on local security issues, rebels have a modifying effect on other sectors relating to public order.⁴⁴ This research will also consider the role that international players perform in this context of rebel governance. According to Fukuyama, external players are often tempted to assume responsibility for public services not fulfilled by local players. He maintains that this substitution hinders the reestablishment of internally provided governance.⁴⁵ This study aims to show if this theory is borne out in relation to the domain of education in Ndele.

³⁶ V. Boege, et al. (2009) 'Hybrid Political Orders, Not Fragile States', *Peace Review*, 21(1).

³⁷ C. Lund (2006) 'Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa', *Development and Change*, 37(4).

³⁸ G. Helmke and S. Levitsky (2004) 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, 2(4).

³⁹ T. Glawion, et al. (2018) 'Handle with Care! A Qualitative Comparison of the Fragile States Index's Bottom Three Countries: Central African Republic, Somalia and South Sudan', *Development and Change*, 0(0).

⁴⁰ T. Förster (2015) 'The Formation of Governance - the Politics of Governance and Their Theoretical Dimensions', in L. Koechlin and T. Förster (eds) *The Politics of Governance - Actors and Articulations in Africa and Beyond*. New York, Oxon: Routledge.

⁴¹ K. Heitz (2009) 'Power-Sharing in the Local Arena: Man - a Rebel-Held Town in Western Côte D'ivoire', *Africa Spectrum*, 44(3): 109-31.

⁴² A. Arjona, et al. (eds) (2015) *Rebel Governance in Civil War*, New York: Cambridge University Press, 3.

⁴³ J. Worrall (2017) '(Re-)Emergent Orders: Understanding the Negotiation(S) of Rebel Governance', *Small Wars & Insurgencies*, 28(4-5), 712.

⁴⁴ P. Jackson (2003) 'Warlords as Alternative Forms of Governance', *Small Wars & Insurgencies*, 14(2), 149.

⁴⁵ F. Fukuyama (2005) "'Stateness" First', *Journal of Democracy*, 16(1): 84-8.

Governance of education in conflict zones is also a well-researched area. The link between education and conflict has been studied many times. The combination of a low level of education with a high population of young people is considered as fertile ground for conflict.⁴⁶ At the same time education is often seen as a factor providing countries at war with a way out of their vicious circles of violence.⁴⁷ However, it can fuel opposition between the forces present when it is of a political nature: as in the case of Afghanistan,⁴⁸ when the Americans sent textbooks used as anti-Soviet propaganda. Today, rebel Taliban forces consider that the type of education given to children by the state transmits perverted values contrary to their ideology. In consequence, they shell state schools and target education providers. In the Central African Republic, education has not yet been politicised. The rebels want children to be taught under the national education system. This type of shared governance of education between the rebels and the state has not yet been thoroughly analysed in the literature.

The town of Ndele has been selected as a typical case:⁴⁹ Ndele is indisputably under rebel control and governance of the education sector is ongoing. The goal of in-depth research of such a singular case is to draw general results from it, which could be applied to other regions with similarities to this typical case.⁵⁰ To undertake this study, we spent six weeks in the Central African Republic, dividing our time between the capital and Ndele. We used the site-intensive methods approach: a method which uses tools inspired by anthropology and applied to political studies.⁵¹ Specifically, we carried out 28 interviews⁵² as well as several focus groups⁵³ and studied a wide range of primary material. We also relied on the knowledge of the country possessed by one of the authors who has been carrying out research there since 2014. With the data obtained, we analysed the processes of governance by the different players,⁵⁴ with an appreciation of the particularities of research in the context of conflict.⁵⁵

This analysis is divided into three parts. The first will identify the role played by the state in educational development in Ndele. It will question how the appointment of teachers in the

⁴⁶ B. Barakat and H. Urdal (2009) 'Breaking the Waves? Does Education Mediate the Relationship Between Youth Bulges and Political Violence?' *Policy Research Working Paper 5114*. World Bank.

⁴⁷ L. Davies (2013) *Education, change and peacebuilding*, Bonn, Germany: Working Group on Peace and Development (FriEnt).

⁴⁸ Cf. T. Pherali and A. Sahar (2018) 'Learning in the Chaos: A Political Economy Analysis of Education in Afghanistan', *Research in Comparative and International Education*, 13(2): 239-58.

⁴⁹ Cf. J. Gerring (2008) 'Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques', in J. M. Box-Steffensmeier, et al. (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 648ff.

⁵⁰ J. Gerring (2004) 'What Is a Case Study and What Is It Good For?', *American Political Science Review*, 98(02).

⁵¹ Cf. D. Kapiszewski, et al. (2015) *Field Research in Political Science - Practices and Principles*, Cambridge: Cambridge University Press; L. Wedeen (2010) 'Reflections on Ethnographic Work in Political Science', *Annual Review of Political Science*, 13(1).

⁵² Cf. B. C. Rathbun (2008) 'Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities', in J. M. Box-Steffensmeier, et al. (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.

⁵³ Cf. K. E. Ryan, et al. (2014) 'Focus Group Evidence: Implications for Design and Analysis', *American Journal of Evaluation*, 35(3); M. M. Hennink (2007) *International Focus Group Research. A Handbook for the Health and Social Sciences*, New York: Cambridge University Press.

⁵⁴ Cf. A. Bennett and J. T. Checkel (eds) (2015) *Process Tracing : From Metaphor to Analytic Tool*.

⁵⁵ Cf. C. Cramer, et al. (eds) (2011) *Researching Violence in Africa : Ethical and Methodological Challenges*, Leiden, Boston: Brill; R. Malejacq and D. Mukhopadhyay (2016) 'The 'Tribal Politics' of Field Research: A Reflection on Power and Partiality in 21st-Century Warzones', *Perspectives on Politics*, 14(4).

rebel zone functions and will highlight the consequences of poor state financial investment on education. The second part will present the impact of rebel presence on how the education system functions in the zone. The gulf between their pro-education declarations and their concrete actions in the sector will be underlined. The changed framework brought about by their opposition to official authority will also be considered. Finally, this study will show that the functioning of the education system in Ndele is not guaranteed by this cohabitation of two opposed systems, but that it persists thanks to the intervention of a third set of players: international players.

Conclusion (in English)

The responsibility for education in Ndele currently falls between three players. The state invests by supplying human resources, most of whom refuse to take up their post in rebel-held territory. The few education officials who agree to go to this location struggle to provide a high-quality standard of teaching due to the lack of resources they have to work with. As the north-east region is occupied by rebels, no state funding for the educational institutions is provided. Armed groups expelled the Ministry of Finance representative, who used to ensure (more or less) the distribution of operating credit to schools, yet did not take over this function themselves. While they declare themselves to be favourable to the development of education, the rebels are not investing in the sector. The local taxes they gather are solely directed towards their only area of focus: security. Neither the state nor the rebels have taken full responsibility for financing education.

Their concurrent action is not a collaboration, where each one has a defined role. It is a forced coexistence, generating multiple problems of which lack of finance is only one example. This unstable situation is only held in check by the intervention by a third set of players, the international agencies, who take on responsibilities abandoned by the state and the rebels. Their action is often in response to short-term needs, but does not sort out the major problems in the region. Nor does it resolve the problematic situation faced by the Ndele students. In reality, although around forty passed the national baccalaureate examination in 2017, most of their peers abandoned their studies along the way and very few, once they have obtained their diploma, will be able to access university education or subsequently hold high office in the country. If this situation persists, the region will in consequence be faced with a shortfall in directors within a few years, which will only serve to exacerbate the frustration that led to the inhabitants of the north-east taking up arms to defend their region's interests.

This research has shown that it is better not to study governance by the rebels on one hand and that of the state on the other, but instead to deal with the jurisdictions and the consequences of their entanglement. Recommended areas for future research should focus on the division of tasks suggested by such a coexistence. The question is raised whether, as in Ndele, shared governance between the state and the rebels systematically implies that the state takes on responsibility for social issues such as education and health, while the rebels focus on security. The role of international players in such a context also deserves further

study. It would be interesting to observe if their action can be most often summarised as taking responsibility for governance abandoned by local players, or if there might be another type of intervention possible in which they would perform more the role of referee than player.

In Ndele, Fukuyama's idea has been borne out: external actors do not resist the temptation of accelerating the educational process by taking responsibility themselves for the sector.⁵⁶ They take charge of the essential functions that neither the state nor the rebels are fulfilling and ensure education for the children of the region by their investment. However, by acting in such a way, they only delay the necessary resolution of the problematic cohabitation between rebels and central state. For most of the difficulties faced by the players in the education system in Ndele are linked to this split of power.

⁵⁶ F. Fukuyama (2004) *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books, 121.

Bibliographie :

- Arjona, Ana, Kasfir, Nelson and Mampilly, Zachariah (eds) (2015) *Rebel Governance in Civil War*, New York: Cambridge University Press.
- Ayittey, G.N (2012) 'Stateless Societies: The Igbo, the Fulani, the Somali', *A New Nigeria*: <http://seunfakze.wordpress.com/2012/02/21/stateless-societies-the-igbo-the-fulani-the-somali-by-prof-g-n-ayittey/#comment-1756>.
- Barakat, Bilal and Urdal, Henrik (2009) 'Breaking the Waves? Does Education Mediate the Relationship Between Youth Bulges and Political Violence?' *Policy Research Working Paper 5114*, Washington, DC: The World Bank: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4304/WPS5114.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Bennett, Andrew and Checkel, Jeffrey T. (eds) (2015) *Process Tracing : From Metaphor to Analytic Tool*.
- Boege, Volker, Brown, M. Anne and Clements, Kevin P. (2009) 'Hybrid Political Orders, Not Fragile States', *Peace Review*, 21(1): 13-21.
- Chauvin, Emmanuel and Seignobos, Christian (2014) '« L'imbroglia Centrafricain » État, Rebelles Et Bandits', *Afrique contemporaine*, 248.
- Cramer, Christopher, Hammond, Laura and Pottier, Johan (eds) (2011) *Researching Violence in Africa : Ethical and Methodological Challenges*, Leiden, Boston: Brill.
- Davies, Lynn (2013) *Education, change and peacebuilding*, Bonn, Germany: Working Group on Peace and Development (FriEnt): http://www.steps-for-peace.org/wp-content/uploads/2016/09/Davies_2013_Education-change-and-PB.pdf.
- de Vries, Lotje and Glawion, Tim (2015) 'Speculating on Crisis: The Progressive Disintegration of the Central African Republic's Political Economy', *Clingendael CRU Report*, (October).
- Förster, Till (2015) 'The Formation of Governance - the Politics of Governance and Their Theoretical Dimensions', in Koechlin, Lucy and Förster, Till (eds) *The Politics of Governance - Actors and Articulations in Africa and Beyond*, pp. 197-218. New York, Oxon, Routledge.
- Fukuyama, Francis (2004) *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books.
- (2005) "'Stateness' First", *Journal of Democracy*, 16(1): 84-8.
- Gerring, John (2004) 'What Is a Case Study and What Is It Good For?', *American Political Science Review*, 98(02): 341-54.
- (2008) 'Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques', in Box-Steffensmeier, Janet M., Brady, Henry E. and Collier, David (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*, pp. 645-84. Oxford, Oxford University Press.
- Glawion, Tim and de Vries, Lotje (2018) 'Ruptures Revoked: Why the Central African Republic's Unprecedented Crisis Has Not Altered Deep-Seated Patterns of Governance', *The Journal of Modern African Studies*, 56(3): 421-42.
- Glawion, Tim, de Vries, Lotje and Mehler, Andreas (2018) 'Handle with Care! A Qualitative Comparison of the Fragile States Index's Bottom Three Countries: Central African Republic, Somalia and South Sudan', *Development and Change*, 0(0).
- Heitz, Kathrin (2009) 'Power-Sharing in the Local Arena: Man - a Rebel-Held Town in Western Côte D'ivoire', *Africa Spectrum*, 44(3): 109-31.
- Helmke, Gretchen and Levitsky, Steven (2004) 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, 2(4): 725-40.

- Hennink, Monique M. (2007) *International Focus Group Research. A Handbook for the Health and Social Sciences*, New York: Cambridge University Press.
- ICG, International Crisis Group (2015) 'Centrafrique : Les Racines De La Violence', *Rapport Afrique N° 230*, (September).
- Jackson, Paul (2003) 'Warlords as Alternative Forms of Governance', *Small Wars & Insurgencies*, 14(2): 131-50.
- Kapiszewski, Diana, MacLean, Lauren M. and Read, Benjamin L. (2015) *Field Research in Political Science - Practices and Principles*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lund, Christian (2006) 'Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa', *Development and Change*, 37(4): 685-705.
- Malejacq, Romain and Mukhopadhyay, Dipali (2016) 'The 'Tribal Politics' of Field Research: A Reflection on Power and Partiality in 21st-Century Warzones', *Perspectives on Politics*, 14(4): 1011-28.
- Pherali, Tejendra and Sahar, Arif (2018) 'Learning in the Chaos: A Political Economy Analysis of Education in Afghanistan', *Research in Comparative and International Education*, 13(2): 239-58.
- Rathbun, Brian C. (2008) 'Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities', in Box-Steffensmeier, Janet M., Brady, Henry E. and Collier, David (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*, pp. 685-701. Oxford, Oxford University Press.
- Risse, Thomas (ed) (2011) *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press.
- Ryan, Katherine E., Gandha, Tysza, Culbertson, Michael J. and Carlson, Crystal (2014) 'Focus Group Evidence: Implications for Design and Analysis', *American Journal of Evaluation*, 35(3): 328-45.
- Wedeen, Lisa (2010) 'Reflections on Ethnographic Work in Political Science', *Annual Review of Political Science*, 13(1): 255-72.
- Weyns, Yannick, Hoex, Lotte and Spittaels, Steven (2014) *Mapping Conflict Motives: The Central African Republic*, Antwerp: IPIS.
- Worrall, James (2017) '(Re-)Emergent Orders: Understanding the Negotiation(S) of Rebel Governance', *Small Wars & Insurgencies*, 28(4-5): 709-33.

ABI Working Paper series

The ABI working paper series focuses on socio-political issues in Africa, Asia, Latin America and the Middle East.

Already published issues

9 | Wetterich, Cita

Gendered security perspectives of the refugee “crisis” in the British and German Media: a securitization of gender?

ABI Working Papers

Freiburg | 2018 | 31 S.

8 | Mehler, Andreas, De Vries Lotje

Les Conditions marginales du néopatrimonialisme performant: Pourquoi l’Afrique ne « marche » pas dans la République centrafricaine

ABI Working Papers

Freiburg | 2018 | 21 S.

7 | Niyonkuru, Aimé-Parfait

Judicial Protection of Human Rights in Post-Conflict Burundi: Gap Between Legal Principles and Practices

Freiburg | 2018 | 30 S.

6 | Plänitz Erik

Fixed on the Rural - Neglecting the Urban? Reviewing spatial disparities in Climate Change – Conflict Literature

Freiburg | 2017 | 24 S.

5 | Franzisca Zanker

The Politics of EU and African Migration Governance: From Rhetoric to Practice Freiburg | 2017 | 54 S.

4 | Ottmann, Martin, Haas, Felix

Does Peace Trickle Down? Micro-Level Evidence from Africa

Freiburg | 2017 | 24 S.

3 | Schütze, Benjamin

Misrepresenting the Contextual and Idealising the Universal - How US Efforts at Democracy Promotion Bolster Authoritarianism in Jordan

Freiburg | 2016 | 18 S.

2 | Solarin, Adepeju O.

Respect, Restorative Justice and the Oslo 1993 Talks

Freiburg | 2015 | 28 S.

1 | Lübke, Christian von

Continuity and Change - Societal Power and Accountability in Democratic Indonesia

Freiburg | 2015 | 26 S.