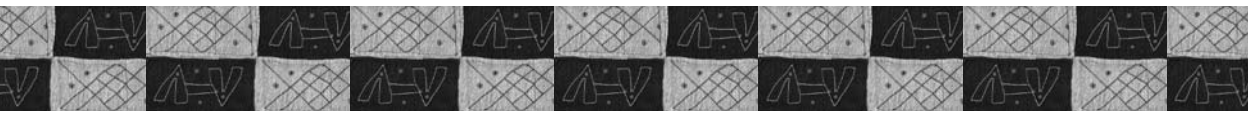


République démocratique du Congo

Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public



Une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa

Par Professeur Gratiem Mokonzi
Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation Université de Kisangani

Avec le concours de
Madame Mwinda Kadongo
inspectrice de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2009, Open Society Initiative for Southern Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par:
l'Open Society Initiative for Southern Africa

ISBN: 978-1-920355-13-5

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP
10th Floor, Braamfontein Centre
23 Jorissen Street
P.O. Box 678, Wits 2050
Johannesbourg
Afrique du Sud
www.afrimap.org

Open Society Initiative for Southern Africa
12th Floor, Braamfontein Centre
23 Jorissen Street
South Africa
www.osisa.org

Maquette et impression: COMPRESS.dsl, Afrique du Sud

Table des matières

Liste des encadrés	vi
Liste des tableaux et graphiques	vii
Liste des acronymes	viii
Préface	x
Remerciements	xiii

Partie I

Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public :

Document de discussion

	Introduction	1
1	Point de départ	4
2	Planification pour la reconstruction du système	5
3	(Mauvaise) gestion financière : une honte nationale	8
4	Des enseignants sous-qualifiés et démotivés	10
5	Cadre juridique	12

Partie II

Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public :

Rapport principal

1	Contexte général: état de l'éducation en république démocratique du congo	17
	A. L'héritage colonial du service de l'éducation	17
	B. Structure du système éducatif de la RDC	20
	C. Ressources financières et humaines	21
	D. Indicateurs de base	26
	E. Résultats	30
	F. Recommandations	40

2	Cadre juridique international et national	41
	A. Ratification des traités et établissement des rapports	42
	B. Dispositions constitutionnelles et législatives	44
	C. Application des dispositions constitutionnelles et législatives	48
	D. Recommandations	48
3	Collecte, publication et gestion des informations	49
	A. Publication des statistiques scolaires	49
	B. Désagrégation des statistiques	52
	C. Système de gestion et d'analyse des archives	53
	D. Utilisation des statistiques	54
	E. Recommandations	57
4	Planification, contrôle et évaluation	58
	A. Planification	58
	B. Contrôle et évaluation	66
	C. Recommandations	75
5	Gestion du budget et des dépenses	76
	A. Processus budgétaire	76
	B. Transparence dans la passation des marchés	82
	C. Production des rapports sur l'usage des fonds	83
	D. Recommandations	83
6	Gestion des ressources humaines	84
	A. Recrutement, maintien et promotion	84
	B. Conditions de travail	92
	C. Codes de conduite et éthique	97
	D. Action contre la corruption et les fautes professionnelles	100
	E. Protection des dénonciateurs	103
	F. Recommandations	104
7	Mécanismes externes de contrôle	105
	A. Moyens de contrôle de l'assemblée nationale	105
	B. Hautes institutions de contrôle des finances	110
	C. Agences de lutte contre la corruption	111
	D. Enquêtes indépendantes des organisations de la société civile	112
	E. Recommandations	114
8	Décentralisation et prestation du service de l'éducation	116
	A. Relations avec le gouvernement central	116
	B. Participation des usagers du service de l'éducation	122
	C. Recommandations	123

9	L'aide au développement dans le secteur de l'éducation	124
	A. Accessibilité et publication des informations sur l'aide au développement de l'éducation	125
	B. Mécanismes de coordination de l'aide et son intégration dans la politique éducative de la RDC	128
	C. Rapports des partenaires sur leur engagement	130
	D. Rapports d'évaluation	130
	E. Conditions de l'aide	130
	F. Mécanismes de dépôt des plaintes et des procédures de recours	132
	G. Appui à la société civile pour le contrôle de la prestation des services en éducation	132
	H. Recommandations	132

Liste des encadrés

Encadré 1	Constat d'absences à l'École secondaire d'application de l'Université de Kisangani	31
Encadré 2	Tendance de l'évolution des taux de scolarisation	33
Encadré 3	Abandonnés	38
Encadré 4	Sources des données statistiques pour l'enseignement primaire et secondaire	51
Encadré 5	Diagnostic du système éducatif	55
Encadré 6	Diagnostic sommaire de la situation de l'éducation	56
Encadré 7	Expansion de la PEPE et de l'enseignement primaire	56
Encadré 8	Programme triennal adopté par le gouvernement du salut public	60
Encadré 9	Diagnostic de l'éducation	62
Encadré 10	Objectifs quantitatifs de réduction de la pauvreté	63
Encadré 11	Directives de l'auto-inspection et de l'auto-évaluation	69
Encadré 12	Taux brut d'admission en 1 ^{ère} année par sexe et par province (TBA)	73
Encadré 13	Participation des filles à l'enseignement secondaire	74
Encadré 14	Hypothèses et finalités du budget 2008	77
Encadré 15	Estimation des recettes de l'Institut de Mangobo (Kisangani) pour l'année scolaire 2008–2009	81
Encadré 16	De l'accès aux fonctions d'inspecteur	86
Encadré 17	De la cotation	89
Encadré 18	Objectifs du programme – Contribution au meilleur fonctionnement des écoles primaires et des écoles agricoles	91
Encadré 19	RDC. Manifestations d'écologistes à Kinshasa contre la grève des enseignants	95
Encadré 20	L'apolitisme des milieux universitaires	99
Encadré 21	Du régime disciplinaire	102
Encadré 22	Des moyens d'information et de contrôle parlementaire	107
Encadré 23	Délocalisation du lycée Lubusha pour le compte de l'exploitation minière	109
Encadré 24	Constats et recommandations sur le fonctionnement des institutions de l'ESU	113
Encadré 25	Mise en place de la plate-forme de la gestion de l'aide au développement	125
Encadré 26	Quelques projets financés par la CTB	126

Liste des tableaux et graphiques

Tableau 1	Part du budget allouée à l'éducation	22
Tableau 2	Structure des dépenses courantes par ministère et institution de 1969 à 1975 (en %)	22
Tableau 3	Structure des dépenses courantes par ministère et institution de 1993 à 2000 (en %)	22
Tableau 4	Dépenses réelles par élève (en \$ de 2002 constants)	23
Tableau 5	Composition des dépenses publiques courantes (réelles 2002)	24
Tableau 6	Proportion de personnel enseignant et non enseignant	25
Tableau 7	Ratio élèves : personnel	25
Tableau 8	Ratio population scolarisable : école et population scolarisée : école	26
Tableau 9	Aire moyenne de recrutement des écoles	27
Tableau 10	Ratio population scolarisable : maître	28
Tableau 11	Taux de qualification des enseignants du primaire en RDC en 2006/07	29
Tableau 12	Taux de qualification des enseignants du secondaire en RDC en 2006/07	29
Tableau 13	Taux bruts de scolarisation par genres, provinces et niveaux d'études	32
Tableau 14	Taux nets de scolarisation au primaire (6–11 ans) en RDC en 2001 selon le sexe	34
Tableau 15	Taux de rendement interne de l'école primaire	35
Tableau 16	Taux de survie scolaire	36
Tableau 17	Proportions des redoublants par province	36
Tableau 18	Evolution du taux d'alphabétisme en RDC de 1970 à 2015	39
Tableau 19	Budget de l'État pour l'exercice 2008 : Synthèse des dépenses par grandes fonctions	78
Tableau 20	Répartition des recettes de 2008 par sources de financement	80
Tableau 21	Programme éducation de base : note d'orientation 2009 : zone Est	129
Graphique 1	Estimation de l'ampleur de l'analphabétisme	40
Graphique 2	Répartition du budget par grandes fonctions (en %)	79

Liste des acronymes

AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
APUKIS	Association des professeurs de l'université de Kisangani
APUKIN	Association des professeurs de l'université de Kinshasa
BAD	Banque africaine de développement
CBCA	Communauté Baptiste au centre de l'Afrique
CBFC	Communauté Baptiste du fleuve Congo
CELC	Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption
CIE	Conseil international de l'éducation
CNEN	Conseil national pour la protection de l'enfance
CNS	Conférence nationale souveraine
CPBs	Cellule pédagogique de base
CPE	Commission permanente des études
CREDIP	Centre de recherche et de diffusion de l'information pédagogique
CSP	Cellule de spécialisation professionnelle
CTB	Coopération technique belge
DES	Diplôme d'études supérieures
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSCRIP	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EED	<i>Evangelischer Entwicklungsdienst</i>
EPSP	Enseignement primaire, secondaire et professionnel
ESU	Enseignement supérieur et universitaire
EPT	Education pour tous
IFCE	Institut de formation des cadres de l'enseignement
INPP	Institut national de préparation professionnelle
INS	Institut national de statistique
IP	Indice de parité
IRC	<i>International Rescue Committee</i>
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
MEPSP	Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel
MICS	<i>Multiple Indicators Cluster Survey</i> (enquête par grappes multiples)
NS	Non scolarisés

NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de communication
OCDE	Organisation pour la coopération et de développement économiques
OEV	Orphelins et enfants vulnérables
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OSC	Organisation de la société civile
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAP	Programme d'actions prioritaires
PASE	Projet d'appui au secteur de l'éducation
PARSEC	Projet d'appui au redressement du secteur éducatif congolais
PEPE	Protection et éveil de la petite enfance
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
RESEN	Renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo
SECOPE	Service de contrôle et de paie des enseignants
SERNAFOR	Service national de formation
SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation
SOPROP	Solidarité pour la promotion sociale et la paix
SYECO	Syndicat des enseignants du Congo
SYNECAT	Syndicat des enseignants des écoles catholiques
SYNAPAT	Syndicat national du personnel administratif et technique
TBS	Taux brut de scolarisation
TENAFEP	Test national de fin d'études primaires
TNS	Taux net de scolarisation
UNAZA	Université nationale du Zaïre
UNIKIN	Université de Kinshasa

Préface

Cette étude sur la prestation des services publics de l'éducation en République démocratique du Congo (RDC) fait partie d'une série de quatre études sur la RDC initiées par le projet AfriMAP (Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique). Les trois autres analysent les défis de gouvernance en RDC dans les secteurs respectifs de la justice et de l'État de droit, de la démocratie et participation des citoyens au processus politique, et de la justice militaire.

AfriMAP a été mis en place par les quatre fondations africaines du réseau de la Fondation Soros, parmi lesquelles la Fondation OSISA ou Initiative pour une société ouverte en Afrique australe (*Open Society Initiative for Southern Africa*). Son objectif est de suivre de près la mesure dans laquelle les pays africains et leurs partenaires au développement assurent le respect des normes africaines et internationales en matière des droits de l'homme, de l'État de droit et de la responsabilité du gouvernement. La présente étude s'inscrit dans cette logique. Elle ne tend donc pas à réaliser un examen des performances congolaises dans le secteur de l'éducation du point de vue des résultats. Elle ne vise pas non plus à évaluer le chemin encore à parcourir par les autorités congolaises pour le respect du droit à l'éducation en vertu des obligations souscrites dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, des Objectifs du millénaire pour le développement ou le Protocole de la SADC sur l'éducation et la formation. Loin d'être une analyse des résultats, cette étude se focalise donc davantage sur les processus et les structures, c'est-à-dire les mécanismes de bonne gouvernance qui sont prévus ou qui doivent être mis en place pour atteindre ces objectifs.

AfriMAP a été institué dans un contexte particulier. Depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'ancienne Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002, les États africains ont pris des engagements précis en faveur du respect d'une meilleure gouvernance. L'Acte constitutif de l'Union africaine contient des dispositions visant la promotion des droits de l'homme, des principes et institutions démocratiques, de la participation populaire et de la bonne gouvernance. D'autres documents contenant des engagements plus précis ont par la suite été adoptés, parmi lesquels le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Convention pour la prévention et la lutte contre la corruption, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique, ainsi que la Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Les travaux de recherche d'AfriMAP ont pour but de faciliter et de promouvoir le respect de ces

engagements en faisant ressortir les principaux enjeux et en fournissant un document de travail pour les organisations de la société civile agissant aux niveaux national et régional.

Loin d'être un catalogue de jugements subjectifs ou une classification quantitative, les rapports d'AfriMAP se veulent être une discussion aussi complète que possible incluant les forces et les faiblesses dans la pratique de la gouvernance, du respect des droits de l'homme, et de la participation politique, et soulignant les domaines qui méritent une amélioration. À travers un processus de consultation d'experts, AfriMAP a mis au point des formats de rapport dans les trois domaines suivants: le secteur de la justice et l'État de droit, la démocratie et la participation politique et la prestation efficace des services publics. Les questionnaires élaborés, notamment le questionnaire sur la prestation des services publics sur lequel est basé le présent rapport, sont disponibles sur le site Internet d'AfriMAP à l'adresse: www.afriMAP.org.

Les rapports sont établis par des experts des pays concernés, en étroite collaboration avec le Réseau des fondations de l'*Open Society Institute* en Afrique et avec le propre personnel d'AfriMAP. L'objectif est que ces rapports constituent une ressource pour les parties prenantes, les décideurs, les praticiens, les chercheurs et les militants du pays concerné ainsi que pour ceux qui travaillent dans les autres pays d'Afrique, dans le but d'améliorer le respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques.

Objectif du projet

Conformément à l'objectif global d'AfriMAP, qui est d'établir un format de rapports systématique et normalisé qui établit un lien direct entre bonnes pratiques de gouvernance, respect des droits de l'homme et progrès dans le processus du développement, ce rapport va au-delà de l'analyse de la conformité avec les normes de base liées au respect des droits économiques et sociaux dans le domaine de l'éducation. Il vise à mettre en lumière les initiatives de réforme positives et à rendre compte des progrès encore à réaliser, tout en suggérant des mesures pour combler les insuffisances relevées. Nous espérons que ce rapport pourra contribuer à la poursuite des efforts actuels de réforme du service de l'éducation en RDC et qu'il inspirera des réformes similaires ailleurs sur le continent.

Méthodologie

Les recherches en vue de préparer ce rapport ont été réalisées pendant près de six mois. Elles ont d'abord porté sur une étude documentaire qui a ensuite été complétée par des enquêtes de terrain. Au cours de l'enquête de bureau, les chercheurs ont compilé la documentation des différents services publics, y compris les écoles, universités, ministères de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnelle, de l'Enseignement supérieur et universitaire, des Affaires sociales, et du Plan. Dans la mesure de leur pertinence, des documents des organismes privés (tels que les ONG, médias et syndicats) et des organisations internationales qui interviennent dans le secteur (telles la Banque mondiale, l'UNICEF, la CTB, VVOB, etc.) ont également été examinés. La recherche de terrain s'est basée sur une série d'entretiens obtenus auprès des personnalités politiques, des prestataires de service, des agents de l'administration publique, des responsables des ONG et des organisations de la société civile, et des employés et responsables des organismes internationaux de coopération dans le secteur de l'éducation. Les versions

préliminaires de ce rapport ont été relues et ont fait l'objet de discussions à différentes étapes du processus, au cours de réunions avec les experts qui ont accepté de procéder à une relecture critique. Un atelier de validation a finalement été organisé, au cours duquel la version avancée du rapport a été présentée et les recommandations examinées par les participants comprenant des fonctionnaires et experts des ministères en charge de la gestion du secteur de l'éducation, des enseignants et dirigeants d'écoles à tous les niveaux de l'enseignements, d'experts en sciences de l'éducation, des représentants des organisations syndicales des enseignants et des représentants des bailleurs de fonds.

Remerciements

Ce rapport est le produit de la contribution de nombreuses personnes et institutions que nous nous faisons le devoir de remercier. Nos remerciements vont en premier lieu au Professeur Gratien Mokonzi, chercheur à la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Kisangani, qui a coordonné les recherches pour ce rapport et en a assuré la préparation et la rédaction. Nous aimerions également remercier Mme Mwindi Kadongo pour avoir accepté de mettre son énorme expérience comme enseignante et inspectrice d'enseignement au bénéfice des recherches pour ce travail. Les professeurs Kabeya Kadiebwe, de la faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Kinshasa, et Stanislas Maroyi, de la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Kisangani, ont relu une version avancée de ce rapport et contribué par des commentaires critiques à l'amélioration de sa qualité et de son contenu.

Ce projet s'est déroulé sous la supervision d'OSISA. Hubert Tshiswaka, directeur du programme RDC à OSISA, a assuré une direction générale du processus et Roger Mvita, coordonnateur d'AfriMAP pour la RDC, s'est assuré avec professionnalisme et dévouement du bon déroulement de toutes les étapes de la recherche.

Nous tenons également à remercier les personnes et organisations suivantes, qui ont contribué à l'enrichissement de ce rapport par les commentaires critiques et leur participation active aux travaux de l'atelier de validation du rapport : Sese Alilo, chef de division chargé de l'enseignement privé, ministère de l'EPSP ; Mme Anastasie Ayake, directrice adjointe au SECOPE, EPSP ; Professeur Ngoma Binda, Université de Kinshasa ; Joseph Kenseka, Direction enseignement professionnel et technique, EPSP ; Joseph Kiavila Kimbote, consultant à la CTB et au VVOB, ancien conseiller et secrétaire général du ministère de l'EPSP ; Willy Koy, inspecteur d'enseignement technique ; Jean Lando, membre de CADICEC ; Ngandu Lumbembe, Direction des programmes et matériel didactique, EPSP ; Nzuzi Phela Lumene, Direction de la planification, EPSP ; Kalunda Lututu, enseignant d'école secondaire ; Mme Leslie Moswa, assistante de recherche, Université de Kinshasa ; Jean Mukumar, Direction des programmes et matériel didactique, EPSP et chercheur au CEREDIP-DIPROMAD ; Emmanuel Muganza Mulonga, directeur des services pédagogiques et coordination nationale, EPSP ; Jean-Pierre Kalala Mutanga, préfet des études ; Mme Anne-Marie Nzumba Ntaba, directrice à la Direction des réformes, EPSP ; Pierre Mbo Ntula, directeur à l'EPSP ; Mme Charlotte Swedi, Observatoire du Système Educatif Africain au Congo ; Mulomba Tshimanga, Professeur et dirigeant syndical ; et Tigbia Yevu, inspecteur général de l'EPSP. Nous remercions chacune de ces personnes et de

ces institutions, ainsi que plusieurs autres personnes dont nous n'avons pas pu mentionner les noms ici, pour les contributions précieuses qu'elles ont apportées à la réussite de ce projet.

Ce rapport a été réalisé sous la direction éditoriale de Pascal Kambale, directeur adjoint d'AfriMAP. Il a bénéficié de précieuses contributions de Bronwen Manby, conseillère spéciale d'AfriMAP.

Partie I

Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public

Un document de discussion

Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) se trouve confrontée à d'immenses défis pour fournir des services dans le domaine de l'enseignement à tous les enfants en âge d'être scolarisés dans le pays, sans parler de veiller à donner aux adultes qui n'ont pas pu bénéficier d'un enseignement l'opportunité de remédier à cette lacune. La dictature, le déclin économique, plus d'une décennie de guerre civile et une corruption endémique ont laissé comme on pouvait s'y attendre un système éducatif totalement défaillant envers les enfants du pays, avec des conséquences pour l'économie nationale aussi bien que pour les individus concernés.

Pour combler ce déficit dans le domaine de l'éducation, il faudra une augmentation massive du budget de l'éducation afin de payer l'amélioration de la formation des enseignants, l'élaboration et la distribution de matériel pédagogique, notamment de livres, la construction de nouvelles écoles et l'amélioration des conditions de travail des enseignants, plus particulièrement de ceux qui se trouvent dans les zones reculées du pays. Mais les conclusions du rapport sur lequel le présent document de réflexion est basé (*RDC : Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public*) suggèrent que le gouvernement doit agir de manière encore plus appuyée pour veiller à ce que les fonds supplémentaires soient correctement dépensés.

Le présent rapport n'est pas axé sur les résultats obtenus par les écoles congolaises en termes d'alphabétisation, d'aptitudes élémentaires au calcul et de compétences techniques, mais sur les efforts qui sont déployés et qui devront l'être encore à l'avenir pour améliorer la gouvernance du système lui-même. Les principaux défis à relever sont les faiblesses des systèmes de planification et du budget et la mauvaise gestion des fonds au sein du système éducatif. Ainsi, les problèmes ne sont pas spécifiques à un niveau particulier d'enseignement ou à un domaine d'activité ou d'emploi, mais existent aux plus hauts niveaux systémiques. Pour remédier aux mauvaises prestations des écoles dans le pays, il faut commencer par agir au niveau de la planification, de l'affectation et de la gestion des ressources. S'il est urgent d'augmenter le budget de l'éducation, il faut également que cette augmentation aille de pair avec des efforts tout aussi urgents de réforme des systèmes qui sont censés veiller à ce que l'argent est correctement dépensé.

Point qui est peut-être le plus important de tous, les dirigeants devront avoir la volonté politique de s'atteler aux problèmes identifiés et de mettre en œuvre les recommandations faites dans le rapport pour les résoudre. Il leur incombe de veiller à ce que l'État congolais applique les principes de la gratuité et de l'obligation de l'enseignement primaire et de l'accès à l'éducation

pour tous sans discrimination, établis par sa propre législation et par les normes internationales, conformément à la nouvelle ambition de mettre en place une distribution démocratique dans le pays. Le présent document met en relief certains des défis les plus pressants qui se posent dans le domaine de la fourniture efficace de l'enseignement, qui sont exposés et débattus plus en détail dans le rapport complet.

1. Point de départ

A partir des années 1960, jusqu'au début des années 2000, le budget de l'enseignement public au Congo a chuté, passant de 7% du PIB et 25% du budget national à 1% du PIB et 5% du budget national, entraînant une diminution de 96% des dépenses par élève et par an dans les écoles primaires et secondaires (de 109 dollars en 1980 à 4 dollars en 2002). Le résultat prévisible est que seuls 30% des enfants d'âge préscolaire vont au jardin d'enfants (presque tous sont dans le privé), 80% de la population cible vont à l'école primaire et seuls 40% sont scolarisés dans l'enseignement secondaire. Le taux national d'alphabétisation est estimé à moins de 70%.

Remédier à ces piètres résultats constitue un défi qui est exacerbé par l'immensité du pays. La RDC a une superficie terrestre de 2 345 millions de kilomètres carrés, et même si la densité de population y est inférieure à celle du Nigeria, par exemple, on estime tout de même à 6,5 millions le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés dans l'enseignement maternel, à 10,6 millions le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés dans l'enseignement primaire et à 7,2 les enfants en âge d'être scolarisés dans l'enseignement secondaire (moins de 18 ans). Ces enfants disposent actuellement de 2 428 établissements d'enseignement maternel, de 29 420 écoles primaires et de 14 163 établissements pour l'enseignement secondaire dans le secteur public, avec une répartition géographique inégale et de nombreuses zones rurales mal desservies par les écoles, surtout au niveau de l'enseignement secondaire. Il y a 326 écoles et universités dans l'enseignement supérieur, dont 70% se trouvent dans la capitale, Kinshasa.

Les cinq principaux ministères nationaux chargés de l'enseignement – le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP), le ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire, le ministère des Affaires sociales, chargé de l'éducation informelle, le ministère de la Santé chargé des écoles pour infirmiers au niveau secondaire, et le ministère de la Jeunesse, responsable de la formation professionnelle – sont confrontés à de graves lacunes sur le plan des ressources humaines et financières et dans l'ensemble, ils ne disposent pas des capacités leur permettant de faire face à l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés. La division des responsabilités au sein du secteur de l'éducation entre plusieurs ministères entraîne également un manque de coordination et une dispersion inutile des niveaux d'expertise déjà restreints. En particulier, le ministère des Affaires sociales ne dispose pas de personnel propre doté des compétences adéquates pour concevoir et mettre en œuvre un plan efficace d'amélioration de l'éducation informelle et de l'éducation des adultes.

Depuis 2006, le nouveau gouvernement en place, sous la présidence de Joseph Kabila, s'est engagé à réhabiliter les systèmes de gouvernance du pays, notamment la fourniture efficace de services dans le domaine de l'éducation. Le pourcentage du budget affecté à l'éducation a

augmenté, pour atteindre un peu plus de 11% du budget total et l'éducation figurait en bonne place parmi les cinq domaines prioritaires, « *Les cinq chantiers du gouvernement* » identifiés par le Président Kabila dans son discours d'investiture en novembre 2006.

2. Planification pour la reconstruction du système

La turbulence des années 1990, marquées par le déclin final du régime de Mobutu et par l'explosion de guerres civiles successives, a entraîné l'abandon par le gouvernement central de tout effort de mise en place de politiques pour améliorer le système de l'éducation nationale au Congo. En dépit de l'adoption en 1986 d'un Plan sur quinze ans pour l'éducation, conformément à ce que prévoyait la Loi-cadre de l'enseignement national instaurée la même année, ce Plan n'a jamais été mis en œuvre en raison de l'effondrement du gouvernement central. Parallèlement, bien que les ministères chargés de l'enseignement aient continué à collecter quelques données statistiques en matière d'enseignement pour les domaines relevant du contrôle gouvernemental, ces statistiques n'ont pas été publiées. Le système de l'enseignement n'a pas échappé à la désintégration générale du fonctionnement du gouvernement.

La situation s'est améliorée progressivement depuis la transition de 2003–2006 et l'installation d'un gouvernement civil élu en 2006. Sous le gouvernement du Président Laurent Désiré Kabila, la planification de l'enseignement a commencé une timide remontée, consolidée par le Plan triennal de l'enseignement inclus dans le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) finalisé en 2006 sous la présidence de son fils, Joseph Kabila. En 2005, la Banque mondiale a publié une étude intitulée *Le renouveau du système de l'enseignement en RDC : priorités et alternatives*, qui a également été intégrée dans ce processus et qui a débouché sur une subvention de 130 millions de dollars de la Banque mondiale.

L'intégration de l'éducation dans le DSCR signifie que les objectifs pour ce secteur sont – et c'est une bonne chose – encadrés par une vision globale de réduction de la pauvreté et de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). De plus, le DSCR a été élaboré sur la base de consultations avec les groupes d'intervenants pertinents, ainsi qu'avec les partenaires au développement de la RDC. Mais ce Plan a fait l'objet d'une distribution extrêmement restreinte au sein des personnes supposées le mettre en œuvre, tandis que les objectifs qu'il fixait étaient quasiment irréalistes. À titre d'exemple, l'objectif d'accroissement de 20% en deux ans (pour passer de 64% en 2006 à 84% en 2008) pour le taux brut de scolarisation dans les écoles primaires était clairement irréalisable depuis le début. D'autres objectifs étaient tout simplement trop vagues : par exemple, en ce qui concerne l'analphabétisme des adultes, le DSCR exigeait simplement du gouvernement d'adopter une politique visant à réduire la différence entre les taux d'analphabétisme des hommes et des femmes d'ici 2015, tout en diminuant également la proportion des enfants entre 8 et 14 ans qui ne sont pas scolarisés.

La planification de l'enseignement est également freinée par des lacunes dans les données de base concernant l'état actuel du système éducatif – même si les systèmes de collecte des informations sur l'éducation ne sont peut-être pas aussi mauvais qu'on pourrait le craindre

pour un pays sortant d'une période de guerre civile. Un nouveau *Système d'information pour la gestion de l'éducation*, SIGE, a été mis en place au niveau du ministère de l'EPSP, sous forme de projet financé par la Banque africaine de développement, la BAD, et par l'UNESCO (même s'il ne dispose pas encore de statut ni de financement permanent). La direction chargée de la planification au ministère de l'Enseignement a également repris la publication de l'étude statistique annuelle du système de l'enseignement, avec l'appui de l'UNICEF, de l'UNESCO et de la Banque africaine de développement : pour le Bas Congo en 2004, Kinshasa en 2005 et pour tout le pays pour l'année scolaire 2006–2007. Toutefois, les informations contenues dans l'étude statistique annuelle du système de l'enseignement ne sont pas encore complètes ; elles ne contiennent notamment pas de données sur le coût de l'enseignement et sur les ressources mises à la disposition des écoles et des autres institutions chargées de l'enseignement, ni sur l'âge des élèves et sur leur statut socio-économique. Par ailleurs, cette publication a une distribution très restreinte et n'est vraiment accessible qu'à Kinshasa, pour un petit groupe de fonctionnaires et d'experts. Parallèlement, la collecte des informations au niveau de base dans les écoles est mal organisée et même la conception du formulaire que les directeurs doivent remplir chaque trimestre doit être revue, afin que des informations essentielles sur le statut et les résultats des élèves puissent être incluses dans l'étude statistique.

L'*Institut national de statistique congolais*, l'INS, ne dispose ni des ressources ni de l'indépendance nécessaires, et n'est pas conforme aux normes d'indépendance scientifique requises par la Charte africaine de la statistique nouvellement adoptée et par les autres normes internationales. Il ne dispose pas des compétences permettant de compléter et de vérifier les statistiques produites par le ministère de l'Éducation nationale à travers l'utilisation d'enquêtes internes générales ou d'autres biais : en fait, il ne publie pas les statistiques qu'il est déjà supposé publier tous les mois, tous les trimestres et tous les ans.

Les informations fournies en retour par les écoles sont également limitées par les faiblesses du système d'inspection des établissements scolaires. Le ministère de l'Éducation ne dispose que de 66 inspecteurs pour l'enseignement maternel, de 408 pour l'enseignement primaire et de 1 650 pour l'enseignement secondaire, inégalement répartis à travers le vaste territoire de la RDC et concentrés dans les zones urbaines. Ces inspecteurs n'ont pas reçu de formation adéquate, tandis que les informations contenues dans leurs rapports sont souvent incomplètes et ne sont pas intégrées dans un rapport national unique qui pourrait effectivement être utilisé par les décideurs politiques dans les domaines de l'enseignement – ou ne sont pas publiées du tout. En fait, le Plan du DSCR pour l'éducation ne fait aucune référence aux rapports des inspecteurs. Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, il n'existe pas de système d'inspection indépendant et ces institutions dépendent de « l'auto-évaluation » par leurs propres organes de gestion.

Il existe d'autres sources d'information disponibles qui pourraient être mieux utilisées, notamment les archives du *Service de contrôle et de paie des enseignants* (SECOPE) ; toutefois, les informations issues de ce système concernent uniquement les établissements scolaires publics et sont souvent différentes de ce qui est produit par le département chargé de la planification au ministère de l'EPSP. Les résultats des examens de fin d'études primaires et secondaires (le *Test national de fin d'études primaires*, le TENAFEP, et l'*examen d'État*), sont également publiés par les

écoles et incorporés dans les rapports des inspecteurs d'établissements, mais leur utilisation se limite à cela.

De plus, les archives du système éducatif sont en piètre état. La gestion des archives est assurée par les divers ministères et institutions du gouvernement chargés de l'enseignement, au lieu d'être centralisées au sein d'une archive nationale unique ; l'état des archives varie donc énormément selon les bureaux du gouvernement central et certaines sont totalement désorganisées et ont besoin d'être restaurées. L'informatisation est quasiment inexistante, mis à part l'effort d'informatisation des archives concernant l'examen d'État qui date de 2008.

Même en laissant de côté tous ces problèmes techniques de ressources et de capacités, le processus de planification peut être délibérément mis à mal par des politiciens agissant dans leur propre intérêt. Le processus de modification de la carte scolaire, la carte nationale des établissements scolaires actuels et futurs, est régulièrement contourné par des membres de l'Assemblée nationale ou par d'autres personnages influents qui cherchent à s'assurer qu'une école est installée dans leur propre voisinage ou au sein d'une circonscription électorale importante. Le système prévu pour décider de la nécessité d'implanter une école et pour s'assurer qu'elle bénéficie d'un appui adéquat du ministère de l'EPSP est ignoré et l'arrêté de mise en place d'une école est pris sans aucun effort de consultation avec les membres concernés de l'administration chargée de l'enseignement concernant la nécessité d'une école et des ressources qui permettront son fonctionnement. De même, il n'existe aucun système permettant la reconnaissance des écoles créées par les parents de leur propre initiative, afin de les intégrer dans le système éducatif de la province et de leur apporter le soutien étatique dont elles ont besoin.

La fin de la période de planification 2006–2008 marque le début d'une nouvelle tentative pour améliorer la planification du système éducatif en RDC, à commencer par une évaluation honnête des avancées en vue de la réalisation des objectifs fixés par le cycle de planification qui vient de s'achever. La section 22 de la Loi-cadre sur l'enseignement énonce déjà le besoin de procéder à une évaluation des besoins, qui s'avère urgente : un audit de ce qui est déjà en place, en rassemblant des informations récentes plutôt qu'en se fondant uniquement sur les piètres archives qui existent, et un débat sérieux sur ce qu'il est possible de faire.

Il semble que ce processus soit déjà partiellement en place, ce qui est encourageant. Au début de l'année 2008, le ministère de l'Éducation a désigné une commission chargée d'élaborer une stratégie pour la réhabilitation du système de l'enseignement ; la Commission a rendu son rapport en octobre 2008. Des sous-commissions auraient préparé un projet de loi sur la profession d'enseignant, envisagé la décentralisation dans ce secteur, analysé le budget et sa gestion et proposé la réforme de la formation des enseignants et des inspecteurs. Toutefois, ce rapport n'a pas été rendu public et on ne peut se le procurer que sur demande, avec autorisation du ministre. Une étude séparée financée par la Direction générale de la coopération au développement (DGCD) belge et publiée en janvier 2009 contient de plus amples informations et recommandations.

3. (Mauvaise) gestion financière : une honte nationale

L'augmentation du pourcentage du budget affecté à l'éducation (qui est passé d'un petit 5% en 2001 à 11,17% en 2008) est encore bien loin d'atteindre les 20% d'affectation au secteur de l'éducation (uniquement jusqu'au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire) préconisés par la Campagne mondiale pour l'éducation. Mais, ce qui est peut-être encore plus grave, il n'y a pas de système de gestion transparent et efficace des fonds alloués actuellement. Il n'existe aucune publication indiquant la ventilation par poste du budget de l'éducation. Les documents et rapports budgétaires détaillés sur les dépenses ne sont accessibles à personne en dehors du ministère, ce qui rend impossible de connaître les sources et les objets du financement ou d'évaluer dans quelle mesure les dépenses suivent réellement les priorités fixées dans le processus de planification. Même les procédures qui existent sur le papier pour les marchés publics sont régulièrement ignorées.

La faiblesse des systèmes financiers de la RDC se reflète dans son score de 0% à l'Index du budget ouvert, préparé par le Projet budgétaire international, qui a noté que sur huit documents budgétaires clefs, un seul (le budget adopté) est mis à la disposition du public.¹ En raison de cette absence de documentation, la surveillance que l'Assemblée nationale peut exercer sur sa préparation et sa mise en œuvre est minimale. Lorsque l'Assemblée tente d'affirmer son rôle de surveillance, l'impact est très faible. En 2007, par exemple, une question a été adressée par des membres de la chambre au ministère de l'EPSP au sujet du détournement d'un terrain destiné à une école – par exemple, en vue de l'exploitation des minerais découverts dans le sous-sol – avec des recommandations sur ce qui devrait être fait, mais le ministère n'a entrepris aucune action.

La corruption affecte tout le système de l'éducation. Les preuves de la corruption existent surtout sous forme d'anecdotes personnelles. Cependant, l'ONG Solidarité pour la promotion sociale et la paix (SOPROP) a réalisé une enquête sur la corruption dans le secteur de l'éducation en 2007–2008, axant son travail sur dix hautes écoles de l'enseignement supérieur et cinq établissements de l'enseignement secondaire proches de Kinshasa. Le rapport a conclu que la corruption était endémique, notamment l'échange de bonnes notes contre des faveurs sexuelles ou de l'argent, l'utilisation des fonds pour des objectifs autres que ceux pour lesquels ils ont été alloués, le vol direct de fonds aux institutions concernées, l'attribution de bourses de l'UNESCO à des relations personnelles, le détournement de biens ou de véhicules appartenant aux institutions à des fins personnelles, les pratiques de recrutement discriminatoires et l'utilisation d'étudiants pour faire le travail du personnel enseignant à des fins personnelles.

Dans la pratique, l'une des conséquences du détournement de fonds est que les parents doivent payer pour l'éducation de leurs enfants au niveau de chaque école, même pour l'enseignement primaire qui devrait être gratuit et obligatoire, comme le prévoit la Constitution.

¹ *Open Budget Index 2008, 'Democratic Republic of Congo'*, disponible à l'adresse http://openbudgetindex.org/files/cs_democraticrepublicofcongo1.pdf, dernier accès le 15 avril 2009.

Dans certains cas, jusqu'à 65% du coût de l'école publique sont en fait supportés par les parents, un outrage à la nature publique du système scolaire de l'État.

Au cours de la période de transition 2003–2006, la constitution provisoire a mis en place une Commission de l'Éthique et de la Lutte contre la Corruption (CELC). Même si son efficacité était limitée par un manque de ressources et de soutien politique, elle était potentiellement en mesure de jouer un rôle utile. Malheureusement, la Constitution de 2006 n'a prévu aucune disposition pour un organe similaire et la RDC n'a donc pas d'institution destinée à lutter contre la corruption – en dépit de la nécessité tout à fait évidente d'instaurer le travail de lutte contre la corruption comme une priorité nationale. La RDC n'a pas non plus de médiateur national chargé de contrôler la gestion de la fonction publique. Enfin, il n'y a même pas de systèmes en place pour permettre aux personnes affectées par la corruption de déposer leurs plaintes auprès d'une autorité compétente au sein des divers ministères ou institutions.

Cette lacune serait moins grave si la Cour des comptes, censée mener des enquêtes détaillées sur l'utilisation des fonds publics, était une institution efficace. Mais dans la pratique, la Cour des comptes s'est contentée de se pencher sur le secteur de l'éducation de façon extrêmement limitée et irrégulière. Les fonds publics sont donc décaissés dans ce secteur sans système d'audit efficace permettant de s'assurer qu'ils sont correctement dépensés.

Les systèmes existant au niveau national, aussi fragiles qu'ils soient, ne sont même pas en place nominalement au niveau provincial afin de veiller à la transparence et au contrôle du budget. Les audits sont rares ou non-existants, à l'exception des audits externes réalisés par certains groupements d'écoles conventionnées (catholiques et protestantes).

Il incombe donc aux groupes de la société civile et aux médias de rendre compte des détournements financiers dans le secteur de l'éducation et d'essayer d'y remédier. La presse et les groupes de la société civile étant concentrés dans les grandes villes, essentiellement à Kinshasa, les établissements scolaires et les administrations provinciales ne font bien souvent l'objet d'aucun examen public.

L'une des conséquences de l'absence de gestion adéquate des fonds dans le secteur de l'éducation est la difficulté à mobiliser l'appui international, pourtant nécessaire, au renforcement et à l'amélioration du secteur de l'éducation. Dans l'état actuel des choses, il est difficile d'obtenir des informations consolidées sur l'ampleur du soutien des partenaires au développement dans le secteur de l'éducation, même si les partenaires au développement eux-mêmes (dont les plus importants sont l'UNICEF et la Belgique, dans le secteur de l'éducation) publient certaines informations de leur propre initiative. Les partenaires au développement disposent également d'une structure de coordination entre eux pour l'appui à l'éducation, dans le cadre du soutien au Programme Education pour tous et aux OMD. L'appui international à l'éducation, peut-être en raison des préoccupations concernant la gestion financière, est limité dans l'ensemble à des projets à court terme et à la fourniture d'infrastructures (écoles et matériel), plutôt qu'à un appui systémique à plus long terme.

4. Des enseignants sous-qualifiés et démotivés

L'absence d'informations détaillées concernant la répartition du personnel enseignant dans les établissements scolaires congolais est l'une des conséquences de la faiblesse d'ensemble du système de collecte et de gestion des informations. De plus, les informations qui existent dans ce domaine ne sont pas disponibles au niveau de chaque institution et les élèves ou les parents n'ont par conséquent aucun moyen efficace de savoir combien d'enseignants ou d'administrateurs devraient en fait être présents au travail.

Selon des informations qui ont pu être obtenues auprès de divers ministères, en 2006–2007, la RDC employait un total de 11 331 personnes dans le secteur de l'enseignement maternel, dont 60% d'enseignants, 275 408 dans l'enseignement primaire, dont 84% d'enseignants, et 117 357 dans le secondaire, dont 83% d'enseignants. En revanche, dans l'enseignement supérieur, 61% de l'ensemble du personnel se trouvent dans l'administration, ce qui reflète un gel du recrutement du personnel enseignant. En conséquence, les ratios élèves/enseignants étaient estimés à 25 pour un dans l'enseignement maternel, à 38 pour un dans le primaire, 15 pour un dans le secondaire et 18 pour un dans le supérieur. Le ratio d'élèves par rapport au personnel administratif va de 198 pour un dans les établissements de l'enseignement primaire à 12 pour un dans le supérieur. Toutefois, ces chiffres sont quasiment dépourvus de signification, étant donné le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés qui en fait ne le sont pas : le ratio enfants en âge d'être scolarisés et enseignants en poste est d'environ 960 pour un dans l'enseignement maternel, de 46 pour un dans le primaire et de 40 pour un dans le secondaire.

Les qualifications des enseignants laissent également beaucoup à désirer. Si au moins 80% des enseignants du primaire sont qualifiés dans l'ensemble des provinces, seuls 32% des enseignants du secondaire dans le pays sont qualifiés au niveau requis pour le poste qu'ils occupent (ce taux va de 87% à Kinshasa à 5% au Maniema) et seulement 20% dans l'enseignement supérieur.

Un cadre juridique régissant le recrutement et la promotion des travailleurs est en place dans le secteur de l'enseignement, notamment avec une législation applicable à l'ensemble de la fonction publique et des ordonnances portant règlement d'administration relatif aux inspecteurs de l'enseignement, au service de l'administration pour l'enseignement maternel, primaire et secondaire et au personnel administratif de l'enseignement supérieur et universitaire.² Dans l'ensemble, ces lois sont conformes aux normes internationales dans ce domaine et prévoient des règles et règlements pour le recrutement non discriminatoire et ouvert, même si elles trahissent leur âge par certains aspects, par exemple, en ne mettant pas en place de système pour garantir la représentation des femmes au sein du personnel administratif et enseignant. Plus

² (i) la loi No. 81-003 du 3 juillet 1981 portant Statut du Personnel de Carrière des Services de l'État ; (ii) l'ordonnance-loi No. 91-231 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au corps des inspecteurs de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ; (iii) l'ordonnance-loi No. 91-232 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au personnel des établissements publics d'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel ; (iv) l'Ordonnance No. 081-160 du 7 octobre 1981 portant statut du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire ; (v) le décret-loi No. 017/2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État.

grave encore, les règles juridiques sont quasiment inconnues des responsables de la gestion du personnel dans le secteur de l'éducation et les principes fixés sont régulièrement ignorés dans la pratique. Ainsi, le recrutement et la promotion des enseignants sont faits en totale violation des procédures fixées par la Loi-cadre de l'enseignement : les vacances de poste ne font quasiment jamais l'objet de publication et les concours ne sont jamais organisés.

En principe, les écoles de formation existent pour le personnel enseignant et pour le personnel administratif, pour les écoles aussi bien que pour les universités, avec notamment l'Institut de formation des cadres de l'enseignement primaire et secondaire, le Service national de formation (SERNAFOR), chargé de la formation interne du personnel en poste, l'Institut national de préparation professionnelle (INPP), chargé de la formation du personnel administratif, et le Service de pédagogie universitaire. Mais depuis le retrait de l'appui des donateurs en 1991, l'Institut de formation des cadres de l'enseignement primaire et secondaire est paralysé par le manque de fonds et ne remplit pas sa mission de formation initiale et continue des enseignants et des inspecteurs des écoles, une situation qui explique le gros pourcentage d'enseignants sous-qualifiés dans le système. Les autres écoles de formation souffrent également d'un manque de ressources et n'ont pas de programmes efficaces leur permettant de veiller à ce que les services qu'ils sont supposés fournir atteignent les personnes qui en ont besoin. Malheureusement, le DSCRP n'a pas inclus la redynamisation de ces institutions dans ses attributions.

Par ailleurs, la qualité de l'enseignement est également compromise par les bas salaires, qui sont payés irrégulièrement, sont soumis à des disparités régionales et fonctionnelles problématiques et n'intègrent pas de critère permettant de tenir compte de l'ancienneté. Le système en place des zones régionales de salaires ne fait que renforcer les inégalités régionales et favorise les zones urbaines au détriment des zones rurales, alors qu'il est plus difficile de recruter des enseignants et du personnel administratif en dehors des villes. Les bas salaires sont couplés avec de piètres conditions de travail et un manque de ressources dans les établissements scolaires eux-mêmes, notamment en ce qui concerne le matériel didactique et les manuels scolaires. En conséquence, les grèves sont fréquentes dans le secteur, surtout vers la fin de chaque année scolaire. L'absentéisme constitue également un sérieux problème, les enseignants ne se présentant tout simplement pas au travail de manière régulière.

Les diverses lois qui régissent le personnel enseignant et administratif prévoient un code de conduite et une éthique professionnelle. Toutefois, même si la Constitution prévoit l'obligation pour le Président et les membres du gouvernement de déclarer leurs biens au moment de leur prise de fonction, cette exigence ne s'applique pas aux autres hauts cadres de la fonction publique ni aux directeurs des grandes institutions. Il existe également des règles en matière d'action disciplinaire, prévoyant la possibilité d'entreprendre une action judiciaire contre ceux qui enfreignent ces règles. Mais les ministères compétents ne publient aucune information sur les mesures prises pour appliquer ces lois et, en l'absence de médiateurs nationaux, cette lacune n'est compensée par aucun système indépendant d'enquête et de publication des informations sur les fautes des membres de la fonction publique. Dans la pratique, il semble qu'il y ait une application minimale des règles d'éthique, les sanctions ne sont pratiquement jamais appliquées même en cas de faute lourde, encore moins pour performance médiocre, et les codes de conduite n'existent que sur papier.

Il faut procéder à une réforme complète des systèmes de recrutement, de formation et d'évaluation des enseignants pour restaurer un sentiment de fierté professionnelle parmi le personnel travaillant dans le domaine de l'éducation, et s'assurer que ceux qui sont chargés d'enseigner aux enfants et aux jeunes de la nation sont correctement qualifiés pour ce travail. Parmi les mesures préconisées dans ce domaine figurent la redynamisation et le financement adéquat des écoles de formation des enseignants, tout particulièrement de l'Institut de formation des cadres de l'enseignement primaire et secondaire et du Service national de formation, SERNAFOR.

5. Cadre juridique

Bon nombre des réformes requises dans le système de l'enseignement peuvent être réalisées sans réformes majeures de la législation. Toutefois, un effort dans le domaine des réformes juridiques permettrait de mettre la législation nationale en conformité avec les normes internationales et créerait un cadre actualisé basé sur des règles pour la mise en œuvre de la politique pédagogique qui soit conforme aux nouveaux engagements du Congo envers les valeurs démocratiques.

La RDC est signataire de la plupart des traités internationaux pertinents (même si elle n'a guère soumis de rapports aux organes chargés du contrôle des traités), mais elle n'est pas partie à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, qui contient les dispositions les plus importantes au niveau africain sur le droit des enfants à l'éducation. Toutefois, toutes les Constitutions depuis l'indépendance prévoient le caractère obligatoire de l'enseignement scolaire primaire et l'ouverture à tous sans discrimination de l'accès à l'école ; ces protections s'appliquent également aux écoles privées et publiques. La Constitution provisoire de 2003 et la Constitution actuelle de 2006 ont ajouté à ces dispositions en inscrivant l'éradication de l'analphabétisme comme devoir national pour lequel toutes les ressources nécessaires seraient mobilisées et un Plan national mis en place. Pourtant, aucun plan de ce type n'a été adopté. En attendant, la Loi-cadre pour le système de l'enseignement reste celle qui a été adoptée en 1986, sous le régime du parti unique ; il est mal adapté aux nouvelles conditions de multipartisme compétitif et de système politique ouvert.

La réforme juridique doit également s'intéresser à la création d'un système de décentralisation plus logique et plus efficace dans le système de l'enseignement. Même si la Loi-cadre de 1986 a été adoptée pendant la période de régime fortement centralisé depuis Kinshasa, elle a mis en place un système de répartition des pouvoirs entre les structures administratives nationales et provinciales, où la politique serait fixée par le centre et sa mise en œuvre partagée entre les niveaux nationaux et provinciaux pour l'enseignement maternel, primaire et secondaire, tout en restant au niveau du gouvernement central pour l'éducation supérieure et universitaire. Ces dispositions n'ont pas été accompagnées au départ par une décentralisation parallèle des autres responsabilités gouvernementales. Toutefois, la Constitution de 2006 a promu un plus grand degré de décentralisation dans l'ensemble.

Dans la pratique, les deux différents systèmes d'administration des écoles publiques se recoupent : l'un concerne les écoles non-conventionnées, les établissements scolaires

directement gérés par la bureaucratie du ministère de l'EPSP, et l'autre concerne les écoles conventionnées, ou établissements scolaires publics gérés à travers les organisations religieuses (essentiellement catholiques, protestantes et kimbanguistes), en application d'une convention entre le gouvernement et lesdites organisations religieuses. Chaque système d'administration a différents niveaux de décentralisation, ce qui entraîne une confusion et une surcharge de travail administratif. Dans le même temps, les autorités administratives provinciales ne se chargent pas toujours des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Loi-cadre et se perçoivent elles-mêmes comme servant simplement à mettre en œuvre une politique, privées de toute prise d'initiatives à leur propre niveau.

Toutefois, en ce qui concerne la législation, le plus important est peut-être la nécessité de s'atteler à ce que l'un des participants à l'atelier de validation du présent rapport a décrit comme la « nature symbolique des lois du Congo ». Les règles qui existent déjà sur papier doivent être respectées dans la pratique.

Partie II

Fourniture efficace de Services dans le domaine de l'enseignement public

Rapport principal

1

Contexte général: État de l'éducation en République démocratique du Congo

Le service public de l'éducation en République démocratique du Congo (RDC) est une lourde bureaucratie dont la gestion est répartie entre au moins 5 ministères avec très peu de coordination entre eux et avec les administrations aux niveaux décentralisé et local. Le système formel de l'éducation est caractérisé par une organisation pyramidale très forte avec une base exagérément plus élargie que le milieu et le sommet et par une faible couverture géographique des écoles des niveaux secondaire et supérieur. La faible fréquentation scolaire qui en résulte, combinée à une pauvre qualification scientifique des enseignants, particulièrement aux niveaux secondaire et supérieur, explique la faible efficacité interne du système qui se traduit, entre autres, par un taux de déperdition très élevé. Bien qu'une bonne partie de ces problèmes découlent des insuffisances des efforts pour débarrasser l'éducation de son héritage colonial, la faible performance du secteur est, dans une plus large mesure, la conséquence des choix politiques et des pratiques suivies après l'indépendance, qu'il s'agisse de la diminution progressive des ressources de l'éducation, de la quasi-absence de planification dans le secteur ou de la pauvre capacité de gestion du personnel de l'éducation.

A. L'héritage colonial du service de l'éducation

L'école moderne congolaise a été implantée au cours de la colonisation comme une œuvre missionnaire. « Elle a initialement vu le jour dans l'actuelle province du Bas Congo, où elle a été fondée par les missionnaires protestants à Palabala (en 1878) et par les pères français de la

congrégation du Saint-Esprit à Boma (1880), à Linzola (1884) et à Kwamouth (1886). »¹ C'est seulement en 1954 que l'enseignement officiel laïc a été créé, suite à la décision du ministre belge Buisseret. Aussi au lendemain de l'indépendance de la RDC en 1960, le système éducatif de la RDC comprenait-il deux types d'écoles : les écoles missionnaires (catholiques et protestantes) et les écoles laïques.

Voulant s'assurer le contrôle du système éducatif comme moyen politique dans le cadre du projet de construction de la nation, le régime du Président Mobutu a procédé à la nationalisation des écoles en 1974, mesure connue sous le nom de l'Étatisation des écoles. Cependant, trois années plus tard, c'est-à-dire en 1977, les écoles ont été rétrocédées à leurs fondateurs, à savoir les Églises. Pour cela, une convention a été signée entre l'État et ces dernières. Dans cette convention, il est clairement stipulé que le premier est le pouvoir organisateur des écoles, les secondes jouissant simplement du statut des gestionnaires. En vertu de cet accord, désormais il n'y aura pas d'écoles catholiques, protestantes et kimbanguistes, mais des *écoles conventionnées catholiques, conventionnées protestantes et conventionnées kimbanguistes*. A partir de 1977 donc, le système éducatif de la RDC comprend deux grandes catégories d'écoles : les écoles publiques et les écoles privées. La première catégorie compte elle-même deux sous-catégories : les écoles conventionnées (gérées par les Églises) et les écoles officielles ou laïques.

A son accession à la souveraineté nationale et internationale le 30 juin 1960, la RDC avait hérité d'un système éducatif fortement déséquilibré. L'enseignement primaire était très développé, classant le pays au 12^{ème} rang en Afrique, ce qui contrastait avec un enseignement secondaire peu étendu et un enseignement supérieur et universitaire véritablement embryonnaire. Aussi la pyramide scolaire de la RDC disposait-elle d'une base excessivement large et d'un sommet par trop étroit. En effet, en 1960, la scolarisation atteignait à tous les niveaux plus ou moins 1 789 663 élèves et étudiants répartis comme suit :²

- 1 728 721 élèves au primaire, soit 96,60% des effectifs ;
- 60 168 élèves au secondaire, soit 3,36% des effectifs ;
- 774 étudiants au supérieur, soit 0,04%.

Répondant merveilleusement bien aux objectifs de la colonisation, ce système éducatif ne devrait logiquement pas faire face aux défis majeurs de l'indépendance. C'est pourquoi, l'un des premiers préalables à réaliser pour le développement économique et social du pays a consisté en l'expansion de son système éducatif. La Conférence d'Addis-Abeba, réunissant en 1961 sous l'égide de l'Unesco les ministres d'éducation des pays africains, a constitué, dans ce cadre, une précieuse opportunité pour la planification du système éducatif de la RDC. Elle a non seulement prévu, à court terme, un accroissement annuel de 5% de taux de scolarisation des enfants ayant l'âge de la scolarité obligatoire, mais elle a aussi assigné aux systèmes éducatifs africains des objectifs à long terme, à la fois ambitieux et nobles : « rendre effectifs dans les vingt ans à venir la généralisation de l'enseignement primaire, le déploiement proportionnel de l'enseignement secondaire général, technique et normal afin

¹ Mokonzi, Gr. B., *De l'école de la médiocrité à l'école de l'excellence au Congo-Kinshasa*, L'Harmattan, Paris, 2009, p.20.

² Katako, M.K., *Les disparités régionales du système d'enseignement zaïrois : étude diagnostique et politique de la planification*, thèse de doctorat non publiée, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1987, p.106.

de donner une impulsion décisive à l'enseignement supérieur. »³

Conformément aux résolutions de la Conférence d'Addis-Abeba et au regard des défis auxquels le pays devait faire face, les dirigeants de la Première République (1960–1965) ont entrepris un travail de fond, celui de la mise en place d'un système éducatif adapté aux nouvelles données politiques, économiques et culturelles. Matérialisé par la réforme de 1961, ce travail a permis à la République démocratique du Congo de se doter, en peu de temps, d'un système éducatif efficace aussi bien sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. « Le développement enregistré par le système éducatif, au lendemain de l'indépendance, a amené les autres pays africains à exprimer leur admiration pour l'enseignement congolais issu de la réforme de 1961. La RDC s'était ainsi engagée dans une expérience sans précédent. Elle se détournait apparemment radicalement de l'éducation coloniale et instaurait un système d'enseignement correspondant aux progrès les plus sûrs de la pédagogie moderne. »⁴

Si les retombées de la réforme de 1961 se sont fait ressentir jusqu'à la fin de la décennie 70, la politisation du système éducatif, amorcée en 1971 par la nationalisation des universités et parachevée par l'étatisation des écoles primaires et secondaires en 1974, a donné le coup d'envoi de la descente aux enfers du système. La déliquescence de l'enseignement s'est accélérée au cours des décennies 80 et 90, à telle enseigne que le système éducatif de la RDC a été progressivement et demeure rongé aujourd'hui par une crise profonde dont les indices s'apparentent amplement à ceux relevés par Hallak⁵ pour des systèmes éducatifs de plusieurs pays en développement, notamment le déclin de la qualité, les doutes touchant l'adéquation entre les programmes scolaires et les besoins économiques et sociaux, le déséquilibre entre l'offre et la demande d'une main-d'œuvre instruite qui entraîne des déséquilibres supplémentaires entre les possibilités d'emploi, le problème grandissant posé par le chômage des diplômés, les écarts continus ou croissants entre les normes et la scolarisation des zones urbaines et rurales, etc.⁶ Ainsi, ceux qui ont fréquenté l'école congolaise, il y a quelques décennies, se souviennent et parlent très souvent du système éducatif de leur époque : « un système qui formait et éduquait, disent-ils. Tout fonctionnait avec harmonie. Sans raté ! Les entreprises se disputaient les finalistes nantis de diplômes fiables. Il en va autrement aujourd'hui pour l'école de leurs enfants et petits-enfants. L'école n'assume plus sa fonction. Elle n'est plus le lieu de formation et d'éducation. L'université en souffre et s'y résigne. Le pays en pâtit et court un danger. »⁷

Pourtant, après la Deuxième République (1965–1996), les périodes de conflits armés (1996–2002) et de transition politique (2003–2006), comme à l'indépendance, la République démocratique du Congo fait face, à l'aube de la Troisième République et de ce nouveau millénaire, à de nouveaux défis centrés sur la reconstruction, la mondialisation, la consolidation de la paix, la promotion des droits de l'homme, etc. Ces défis ne peuvent être relevés que si le pays se dote, au préalable, d'un bon système éducatif.

³ Ekwa, M.B.I., *L'école trahie*, Cadicec, Kinshasa, 2004, p.35.

⁴ Gasiberege, R. S., « À la recherche d'une réforme scolaire adaptée », *Zaire-Afrique*, No. 134, 1979, p.226.

⁵ Hallak, J., *Investir dans l'avenir : Définir les priorités de l'éducation dans le monde en développement*, IPEE-L'Harmattan, Paris, 1996, p.27.

⁶ Lire également Mokonzi, Gr.B., « Les exclus de l'école congolaise », *École Démocratique*, 2005, Hors série, pp.9–15.

⁷ Ekwa, M.B.I., *Op. cit.*, pp.10–11.

B. Structure du système éducatif de la RDC

Dans son ensemble, le système éducatif de la RDC relève actuellement de cinq ministères différents : (i) le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP), (ii) le ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire (ESU), (iii) le ministère des Affaires sociales pour ce qui concerne l'alphabétisation des jeunes et des adultes, (iv) le ministère de la Santé, qui s'occupe particulièrement de l'organisation de la formation des infirmiers au niveau de l'enseignement secondaire et (v) le ministère de la Jeunesse, qui organise la formation professionnelle en faveur des jeunes.⁸

La structure de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, comprend trois niveaux : maternel, primaire et secondaire. Le niveau maternel ou pré-primaire est organisé en un cycle de trois ans. Il n'est pas obligatoire ; il est organisé en partie par des privés et accueille les enfants âgés de 3 à 5 ans. Le niveau primaire est organisé en un cycle de 6 ans répartis en trois degrés : élémentaire, moyen et terminal. Sont admis en 1^{ère} année primaire, les enfants qui ont atteint l'âge de 6 ans révolus. Le niveau secondaire comprend 4 cycles :

- Le cycle de spécialisation professionnelle (CSP) d'une durée d'un an ou de deux ans ;
- Le cycle d'arts et métiers d'une durée de trois ans ;
- Le cycle professionnel d'une durée de 4 ou 5 ans ;
- Le cycle long (humanités) d'une durée de 6 ans et qui ouvre la porte aux études supérieures.⁹

L'enseignement supérieur et universitaire est, quant à lui, subdivisé en deux orientations générales : l'enseignement supérieur, d'une part et l'enseignement universitaire, d'autre part. L'enseignement supérieur comprend des Instituts supérieurs techniques et pédagogiques.¹⁰ Les Instituts supérieurs techniques ont pour but : (a) de former des cadres spécialisés dans le domaine des sciences, des techniques appliquées, des arts et métiers ; (b) d'organiser la recherche en vue de l'adaptation des techniques et technologies nouvelles aux conditions spécifiques de la RDC et d'encourager la promotion des arts et métiers.¹¹ Par contre, les Instituts supérieurs pédagogiques ont pour but : (a) de pourvoir le pays en fonction de ses besoins en personnel enseignant de formation supérieure, générale ou spécialisée ; (b) de promouvoir, chez le cadre enseignant, une prise de conscience de son rôle d'encadreur et de la noblesse de sa mission ; (c) d'organiser la recherche dans le domaine de la pédagogie en vue de découvrir les meilleures méthodes susceptibles d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire et (d) de vulgariser les résultats de ces recherches notamment par la rédaction et la diffusion des manuels scolaires adaptés à ces deux niveaux de l'enseignement.

Enfin, les universités ont pour but : (a) d'assurer la formation des cadres de conception dans tous les secteurs de la vie nationale et (b) d'organiser la recherche scientifique fondamentale et la

⁸ Il n'a pas toujours été ainsi tout au long de l'histoire de la République démocratique du Congo : tantôt l'EPSP et l'ESU forment un même ministère, tantôt ils relèvent, comme actuellement, de deux ministères différents.

⁹ Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Op. Cit.*, 2008, p.4.

¹⁰ Article 27, Loi-cadre de l'enseignement national, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 46^{ème} année, Numéro spécial, 1^{er} décembre 2005.

¹¹ Article 28, *Idem*.

recherche appliquée orientée vers la solution des problèmes spécifiques de la RDC, compte tenu de l'évolution de la science, des techniques et technologies dans le monde contemporain.¹²

C. Ressources financières et humaines

Le système de l'éducation au Congo est caractérisé par une totale inadéquation entre ses ressources financières et son personnel administratif et enseignant. Alors que les ressources financières affectées au secteur n'ont cessé de diminuer au fil du temps jusqu'à être réduites presque à néant, l'accroissement parfois désordonné du secteur a continuellement fait augmenter le besoin en personnel.

Budget de l'éducation

La crise économique qui ronge la RDC depuis le début des années quatre-vingt-dix influe négativement sur tous les secteurs vitaux. L'effondrement du financement public de l'éducation en est l'un des signes manifestes. En effet, alors qu'il représentait environ 7% du PIB au cours de deux premières décennies de l'indépendance (1960 et 1970), le financement du système éducatif de la RDC a chuté à la fin du 20^{ème} siècle à moins de 1%. Ainsi, « très loin de la prééminence qu'il avait dans les dépenses totales de l'État il y a environ deux décennies, consommant presque le quart du budget global, le secteur de l'éducation ne représente aujourd'hui que pour 6% de la dépense totale. »¹³ Si en 1980 le budget de l'éducation représentait approximativement le quart du budget total (voir tableau 1), il a par la suite amorcé une chute brutale, particulièrement à partir de 1983, de sorte qu'il se situe au début de ce siècle à moins de 10%.¹⁴ Pour plus de trois quarts des personnes impliquées dans l'enquête menée par Léon de Saint Moulin dans deux quartiers de la ville de Kinshasa, cet effondrement du financement du système éducatif est à la base de la crise de l'éducation constatée en RDC.¹⁵ Le fonctionnement de l'éducation n'est plus satisfaisant parce qu'on n'arrive plus à la financer convenablement. C'est avec le premier gouvernement issu des élections organisées en 2006, que la part du budget allouée à l'éducation commence de nouveau à augmenter. En effet, le budget de l'exercice 2008 prévoit pour l'enseignement 11,17%.

¹² Article 29, *Idem*.

¹³ Banque mondiale, *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*. Région Afrique, Département du développement humain, Série Documents de travail, No. 68, 2005, p.70.

¹⁴ Lire à ce propos les rapports de la Banque centrale du Congo.

¹⁵ De Saint Moulin, L., « Les problèmes de l'éducation en RDC selon une enquête effectuée à Kinshasa/Mont-Ngafula », *Congo-Afrique*, No. 427, septembre 2008, pp.587-588.

Tableau 1 : Part du budget allouée à l'éducation

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	2000	2001	2002
Dépenses courantes	25%	26%	33%	17%	9%	7%	7%	9%	6%	6%
Dépenses en capital	7%	4%	3%	8%	9%	6%	5%	0%	12%	9%
Total	24%	24%	26%	17%	9%	7%	7%	8%	5%	6%

Source : Banque centrale du Congo, *Rapports annuels 1993–2000*.

L'effondrement du financement de l'éducation, constaté par la Banque mondiale, dans son étude sur le renouveau du système éducatif de la RDC, est également attesté par les rapports annuels de la Banque centrale du Congo tel que cela ressort des tableaux 2 et 3 ci-dessous. Ces rapports indiquent que vers les années 60 et 70 les dépenses de l'éducation se chiffraient à plus de 20% des dépenses totales tandis qu'elles dépassent rarement 1% au cours de la décennie 90, voire au seuil de ce nouveau millénaire.

Tableau 2 : Structure des dépenses courantes par ministère et institution de 1969 à 1975 (en %)

Ministère ou institution	1969	1970	1971	1972	1974	1975
Présidence	14,4	14,8	11,3	12,6	17,1	15,4
Institutions politiques	5,4	7,1	4,6	3,7	2,6	2,2
Finances	10,3	10,9	15,9	16,3	8,2	4,1
Défense nationale	12,1	14,5	13,6	12,4	13,9	13,5
Villes et régions	9,4	11,2	9,4	7,0	3,6	4,1
Travaux publics	0,2	1,5	0,2	6,4	4,4	4,9
Santé publique	3,9	2,6	1,9	3,5	-	-
Éducation nationale	21,9	19,7	22,5	22,6	15,5	21,9
Autres ministères	15,0	11,2	15,4	14,1	33,6	31,9
Non ventilées	7,4	6,5	5,2	1,4	1,1	2,0

Source : Kikassa, « La population scolaire zaïroise », *Zaire-Afrique*, No. 134, 1979, p.219.

Tableau 3 : Structure des dépenses courantes par ministère et institution de 1993 à 2000 (en %)

Ministère ou institution	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Services communs	43,5	59,9	62,5	39,7	49,8	76,7	79,5	50,7
Institutions politiques	27,5	25,6	19,9	22,9	17,2	14,3	1,9	7,3
Finances	0,2	4,3	2,8	1,5	1,3	1,3	0,3	2,2
Défense nationale	27,2	3,3	5,4	29,3	25,8	4,9	12,2	12,9
Affaires étrangères	0,2	0,7	2,3	1,2	1,1	0,5	0,3	0,2
Travaux publics	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,9	1,3	0,3
Éducation nationale	0,2	0,3	1,2	0,9	0,8	0,2	0,4	0,1
Autres ministères	1,1	5,4	5,4	4	3,5	1,2	4,1	26,3

Source : Banque centrale du Congo, *Rapports annuels 1993–2000*.

A l'instar de la plupart des pays en développement, la RDC n'a pas ainsi réussi à protéger son système éducatif des effets de la récession économique. En conséquence, les dépenses réelles consacrées à ce secteur ont connu une réduction drastique (voir tableau 4). « Pour le primaire et le secondaire, les dépenses courantes réelles en 2002 n'atteignent pas 4% de leur niveau de 1980 ; dans l'enseignement supérieur, elles n'atteignent pas les 3% de 1980. Entre 2000 et 2002, les dépenses réelles chutèrent d'environ 50% pour le primaire et le secondaire. Dans l'enseignement supérieur, il y eut une baisse en 2001, mais les dépenses réelles ont retrouvé leur niveau de 2000. »¹⁶ Concomitamment, les dépenses publiques par élève ont enregistré une régression brutale. Ainsi, alors qu'il a dépensé 109 \$ pour la formation d'un élève du primaire et du secondaire en 1980, l'État a déboursé à peine 4 \$ pour la même formation en 2002. Dès lors, en l'espace de 22 ans, la réduction des dépenses a été pratiquement de l'ordre de 96%.

La baisse des dépenses s'est également manifestée au niveau de l'enseignement universitaire qui a vu le coût de formation d'un étudiant diminuer de 7 993 \$ en 1980 à 57 \$ en 2002, soit une réduction de 99%. La comparaison des dépenses par élève suivant les cycles d'enseignement, à partir des données de 2002, conduit à conclure que « le niveau des dépenses publiques dans le primaire est extrêmement bas, soit moins de 3 \$ par élève et par an. Dans le secondaire, l'État dépense 2,8 fois plus, et dans le supérieur, 20 fois plus. »¹⁷

Tableau 4 : Dépense réelle par élève (en \$ de 2002 constants)¹⁸

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	2000	2001	2002
<i>Education : Dépenses courantes</i>										
Prim. & Sec.	109	101	113	33	13	13	13	10	3	4
Supérieur	7 993	5 996	5 107	2 695	666	754	734	72	29	57
<i>Dépenses en capital</i>										
Prim. & Sec.	3	3	5	2	1	0	0			
Supérieur	71	5	0	13	0	7	8	0	6	20

Source : Banque mondiale, *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Région Afrique, Département du développement humain, Série Documents de travail, No. 68, 2005, p.73.

L'enseignement primaire et secondaire consomme une plus grosse part des dépenses par rapport à l'enseignement supérieur et universitaire. Cette proportion augmente au fil des années, passant de 69% en 1980 à plus de 80% en 2000, même si elle a chuté à 70% en 2002. Cette tendance reflète probablement le fait que « presque toutes les dépenses courantes sont aujourd'hui consacrées aux salaires et que l'accroissement du nombre d'enseignants dans les écoles primaires et secondaires a été plus important que dans l'enseignement supérieur et universitaire. Au début des années quatre-vingt, l'enseignement supérieur recevait entre

¹⁶ Banque mondiale, *Op. cit.*, p.71.

¹⁷ *Idem*, p.74.

¹⁸ Cependant, ces dépenses ne concernent que les 7 provinces qui sont restées sous le contrôle du gouvernement central pendant la rébellion de 1998–2002.

un tiers et un quart des dépenses courantes en éducation ; en revanche, la majeure partie des dépenses en capital était consacrée à l'enseignement primaire et secondaire. »¹⁹

Vers quel poste les dépenses courantes sont-elles prioritairement orientées ? Pour répondre à cette question, il faut disposer de la composition des dépenses courantes dont la répartition pour l'année 2002 se présente ainsi :

Tableau 5 : Composition des dépenses publiques courantes (réelles 2002)

	Salaires	Examens	Dépenses communes	Autres
Primaire et secondaire	86%	4%	9%	1%
Supérieur	69%	0%	30%	1%

Note : Les dépenses communes comprennent notamment les dépenses d'électricité, d'eau et de téléphone

Source : Banque mondiale, *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Région Afrique, Département du développement humain, Série Documents de travail, No. 68, 2005, p.72.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les salaires consomment la plus importante part des dépenses courantes aussi bien au niveau de l'enseignement primaire et secondaire (86%) qu'au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire (69%). Les dépenses d'eau, d'électricité et de communication téléphonique, dénommées « dépenses communes », représentent à l'enseignement supérieur presque la moitié des dépenses des salaires, soit 30%, alors qu'au primaire et au secondaire les salaires sont presque dix fois supérieures aux dépenses communes (86% contre 9%) pour l'année scolaire 2001-2002.

Personnel du secteur de l'éducation

Si les dépenses courantes sont en priorité consacrées au salaire du personnel, il est important d'identifier l'importance numérique de ce dernier ainsi que sa répartition aux différents échelons du système éducatif. Il faut d'emblée noter la difficulté qu'on éprouve à obtenir des données fiables qui diffèrent fréquemment selon les sources exploitées. La confrontation des données obtenues dans le cadre de cette recherche auprès des ministères de la Fonction publique et de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel ainsi qu'à partir de l'étude de la Banque mondiale sur le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo a néanmoins permis de dresser le tableau suivant.²⁰

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la proportion du personnel administratif est très importante dans l'enseignement supérieur (61%). « Apparemment, alors que le recrutement des enseignants a été freiné (pour des raisons de restriction budgétaire), la proportion des autres personnels s'est accrue, ce qui traduit un manque de maîtrise de recrutements à ce niveau. »²¹ Il en est autant de l'enseignement préscolaire pour lequel la proportion du personnel administratif est de 40%. Par contre, se situant en dessous de 20%, la proportion du personnel non enseignant est quasi-identique dans le secondaire (17%) et dans le primaire (16%).

¹⁹ Banque mondiale, *Op. cit.*, p.72.

²⁰ Les données de l'enseignement maternel, primaire et secondaire se rapportent à l'année scolaire 2006-2007 alors que celles de l'enseignement supérieur concernent l'année académique 2002-2003.

²¹ Banque mondiale, *Op. cit.*, p.75.

Tableau 6 : Proportion de personnel enseignant et non enseignant²²

	Personnel enseignant		Personnel administratif		Total
	Effectif	%	Effectif	%	
Maternel	6744	60%	4 587	40%	11 331
Primaire	230 834	84%	44 574	16%	275 408
Secondaire	179 635	83%	37 722	17%	117 357
Supérieur ^a	-	39%	-	61%	

^a L'étude de la Banque mondiale reprend uniquement les pourcentages des différents corps et non les effectifs.

Sources : Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006–2007*, Ministère de l'EPSP, Kinshasa, 2008; Banque mondiale, *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives, Région Afrique*, Département du développement humain, Série Documents de travail, No. 68, 2005.

À partir des données désagrégées par catégorie et des effectifs des élèves, le calcul des ratios élèves : maître et élève : personnel non enseignant débouche pour l'année 2006–2007²³ aux résultats repris dans le tableau 7.

Tableau 7 : Ratios Elèves : personnel

	Maternel	Primaire	Secondaire	Supérieur	Ratios	
					Secondaire : primaire	Supérieur : primaire
Ratio Elèves : enseignants	25,5	38,2	15,7	18,2	0,41	0,48
Ration Elèves : personnel non enseignant	37,6	198,3	74,6	11,9	0,38	0,06

L'enseignement secondaire enregistre un ratio élèves : maître plus bas (16:1) que le préscolaire (26:1), le primaire (38:1) et le supérieur (18:1). Néanmoins, en dépit de cette tendance, la Banque mondiale considère que la RDC enregistre des ratios plus bas que ceux d'autres pays d'Afrique subsaharienne, voire d'autres pays en développement. La comparaison de la situation du secondaire par rapport au primaire fait ressortir la même tendance au niveau des ratios élèves : personnel non enseignant. Un membre de cette catégorie du personnel s'occupe de plus d'élèves au primaire (198) qu'au secondaire (75). Autrement dit, par rapport au nombre d'élèves, il y a pléthore des administratifs au niveau secondaire. La situation est encore plus déplorable au niveau de l'enseignement supérieur où un membre du personnel non enseignant est, d'après les données de l'année scolaire 2002–2003, au service de 12 étudiants seulement. Tout en constituant un indicateur de manque de planification rationnelle dans le recrutement des

²² Pour l'enseignement supérieur et universitaire, les données sont celles de l'année 2002–2003.

²³ Pour le supérieur, cependant, les données se rapportent à l'année 2002–2003.

ressources humaines, la profusion des effectifs du personnel non enseignant est responsable non seulement du chômage déguisé mais aussi du coût unitaire plus élevé au niveau de l'enseignement supérieur relevé plus haut (voir tableau 4).

D. Indicateurs de base

Une des caractéristiques fondamentales du système est sa très faible couverture géographique. Le nombre insuffisant d'écoles et de classes ne satisfait pas les besoins d'une population scolarisable sans cesse en augmentation. Quoique ressentie de façon inégale entre provinces, cette inadéquation a partout, surtout en milieu rural, des conséquences similaires sur la distance qui sépare en moyenne chaque élève de l'école. La pauvreté de l'accès à l'éducation qui en résulte est renforcée par l'insuffisance des effectifs et la médiocre qualification des enseignants.

Nombre d'écoles

En 2006–2007, le système éducatif de la RDC comptait environ 2 428 écoles maternelles qui desservaient près de 172 300 élèves, soit une moyenne de 71 élèves par école. Au regard de la population scolarisable (voir tableau 8), ces chiffres signifient que le système prévoit en moyenne une école maternelle pour 2 665 enfants âgés de 3 à 5 ans. Ainsi, non seulement le parc scolaire dessert des groupes d'élèves de taille importante, mais il est effectivement au service de grands groupes d'enfants ; ceci peut avoir comme conséquence, d'exiger un travail important de la part à la fois des enseignants et des chefs d'établissements.

Tableau 8 : Ratio population scolarisable : école et population scolarisée : école

	Population Scolarisable	Population Scolarisée	Nombre d'écoles	Ratio	
				Population scolarisable : école	Population scolarisée : école
Maternel	6 472 000	172 300	2 428	2 665	71
Primaire	10 600 000	8 839 888	29 420	360	300
Secondaire	7 229 000	2 815 126	14 163	510	199
Supérieur	-	200 000	326	-	613

Prévue pour 360 enfants en âge scolaire, une école primaire dessert en moyenne 300 élèves. Même si cette taille est moins importante au secondaire, elle est pourtant loin d'être faible (199:1). Par rapport à la population scolarisable, le nombre d'écoles secondaires s'avère très faible, soit une école prévue pour 510 enfants âgés de 12 à 17 ans. Au niveau de l'enseignement supérieur, le ratio population scolarisée : établissement est environ trois fois plus important que le ratio du secondaire et plus de deux fois celui du primaire.

Le rapport entre le nombre d'établissements scolaires et la superficie de la République démocratique du Congo (2 345 000 km²) donne l'idée de l'aire moyenne de recrutement que chaque école est destinée à couvrir. Pour les différents cycles d'enseignement, les résultats de cette analyse se présentent ainsi :

Tableau 9 : Aire moyenne de recrutement des écoles

	Superficie	Nombre d'écoles	Ratio
Maternel	2 345 millions de	2 428	965,81
Primaire	2 345 millions de	29 420	79,71
Secondaire	2 345 millions de	14 163	165,57
Supérieur	2 345 millions de	326	7 193,25

Tel qu'il est organisé actuellement, l'enseignement maternel prévoit une école pour une superficie de près de 1000. Cette situation s'explique par le fait que, non obligatoire et organisé essentiellement par le secteur privé, l'enseignement maternel demeure encore l'apanage des milieux urbains. L'aire de recrutement d'une école primaire s'étend, quant à elle, sur environ 80, ce qui signifie théoriquement qu'une distance importante sépare le domicile de la plupart d'élèves du primaire de leurs écoles respectives. Puisqu'il n'existe pas de service de transport systématique des élèves, cette situation expose les enfants congolais à amorcer la scolarité assez tardivement. C'est ce qu'a montré l'enquête MICS2 réalisée par l'UNICEF en 2001, enquête suivant laquelle sur 100 enfants nouvellement inscrits en 1ère année primaire, 20 seulement sont âgés de 6 ans et 7 ont moins de 6 ans. Les enfants âgés de 9 ans et plus représentent 32%. Puisque les écoles se concentrent principalement dans les villes, c'est en milieu rural que l'entrée tardive à l'école primaire est la plus marquée. Alors qu'en milieu urbain les enfants qui amorcent les études primaires à l'âge légal (6 ans) sont les plus nombreux, en milieu rural ce sont plutôt les enfants de 9 ans et plus qui représentent la proportion la plus importante (41%) en première année primaire.²⁴

Si pour l'aire de recrutement, la situation est préoccupante pour les écoles primaires, elle l'est davantage pour les écoles secondaires et les établissements d'enseignement supérieur et universitaire. En effet, l'aire de recrutement d'une école secondaire est plus de deux fois supérieure à celle d'une école primaire (voir tableau 9). En conséquence, plusieurs espaces géographiques sont dépourvus d'établissements d'enseignement secondaire et universitaire. Cela peut avoir comme effet de faibles taux de transition entre le primaire et le secondaire, d'une part, et entre le secondaire et le supérieur d'autre part.²⁵

S'agissant singulièrement de l'enseignement supérieur, plus de 70% des établissements se trouvent dans la seule ville de Kinshasa.

Effectifs et qualification des enseignants

D'après les données recueillies auprès du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, en 2006–2007, les écoles primaires étaient animées par 230 834 enseignants tandis que 179 635 enseignants étaient au service des écoles secondaires. Les établissements d'enseignement supérieur et universitaire employaient pour leur part 7 899 enseignants en

²⁴ UNICEF, *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes (MICS2/2001)*. Rapport synthèse, UNICEF, Kinshasa, 2002, p.72.

²⁵ Voir la section relative aux résultats.

2002–2003.²⁶ En mettant ces nombres en rapport avec les effectifs des élèves aux différents niveaux du système éducatif on obtient des taux d'encadrement de 25:1; 38:1; 16:1 et 18:1 respectivement pour la maternelle, le primaire, le secondaire et le supérieur (voir tableau 7 supra). Le rapprochement du nombre d'enseignants à la population scolarisable débouche sur la situation suivante :

Tableau 10: Ratios population scolarisable : maître

	Population scolarisable	Nombre d'enseignants	Ratio population scolarisable : maître
Maternel	6 472 000	6 744	959,66
Primaire	10 600 000	230 834	45,92
Secondaire	7 229 000	179 635	40,24
Supérieur ^a	-	7 899	-

^a Faute de données sur la population âgée de 19 à 23 ans, il n'a pas été possible de calculer le ration Population scolarisable : maître au niveau de l'enseignement supérieur.

Le système éducatif prévoit donc un enseignant pour 960 enfants en âge préscolaire, tandis que pour un enseignant du primaire, il y a environ 46 enfants âgés de 6 à 11 ans. Avec un ratio de 40:1, la situation du secondaire s'apparente quelque peu à celle du primaire.

Au-delà du problème de nombre d'enseignants, qui paraît insuffisant par rapport à la population scolarisable et à la population scolarisée, il y a également le problème de qualification. Selon les données des tableaux 11 et 12, si au niveau de l'enseignement primaire, le pourcentage des enseignants qualifiés était très élevé en 2006–2007, plus de 80%, dans toutes les provinces (voir tableau 11), l'enseignement secondaire a, par contre, été marqué par une forte proportion d'enseignants non qualifiés, soit 68% pour l'ensemble du pays (voir tableau 12). Hormis la ville de Kinshasa, toutes les autres provinces ont enregistré de faibles taux de qualification des enseignants (moins de 40%).

Les données des tableaux ci-dessus montrent « combien le manque d'intérêt des jeunes à l'égard du secteur de l'enseignement se ressent aujourd'hui déjà au niveau de la qualification des enseignants du secondaire. Si des mesures appropriées ne sont pas envisagées dès maintenant, l'on peut craindre que la situation de l'enseignement primaire ne puisse bientôt connaître le même sort, s'il ne le connaît pas déjà en milieu rural. »²⁷ Pour l'enseignement supérieur, si l'on considère que ne sont qualifiés que les professeurs, le taux de qualification est à peine de 18%.²⁸ Au niveau de cet enseignement, l'ensemble des 326 établissements organisés actuellement dispose à peine de 1 400. Cet effectif est si minime qu'à l'instar de Magellan, les professeurs font le tour du monde des institutions d'enseignement supérieur et universitaire en RDC et sont pratiquement sur-utilisés.

²⁶ Lire à ce sujet Banque mondiale, *Op. cit.*

²⁷ Mokonzi, Gr.B, « L'école congolaise de demain : une école sans enseignants », *Ecole démocratique*, Hors série, 2005, p.42.

²⁸ Ce taux est obtenu en divisant le nombre de professeurs (environ 1 400) par le nombre total d'enseignants employés par les institutions d'enseignement supérieur et universitaire, soit 7 899. (Voir l'étude de la Banque mondiale sur le renouveau du système éducatif de la RDC).

Tableau 11 : Taux de qualification des enseignants du primaire en RDC en 2006/07

Province	Enseignants Qualifiés		Enseignants non qualifiés		Total
	Effectif	%	Effectif	%	
Kinshasa	20 300	98	393	2	20 693
Bas-Congo	13 547	96	597	4	14 144
Bandundu	34 411	99	502	1	34 913
Equateur	21 646	88	2 834	12	24 480
Province Orientale	21 726	80	5 258	20	26 984
Nord-Kivu	17 701	92	1531	8	19 232
Sud-Kivu	15 282	94	1 042	6	16 324
Maniema	5 210	86	827	14	6 037
Kasaï Oriental	21 766	99	298	1	22 064
Kasaï Occidental	18 571	98	472	2	19 043
Katanga	25 394	94	1526	6	26 920
RDC	215 554	93	15 280	7	230 834

Source : Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006–2007*, Ministère de l'EPSP, Kinshasa, 2008, pp.86–89.

Tableau 12 : Taux de qualification des enseignants du secondaire en RDC en 2006/07

Province	Enseignants Qualifiés		Enseignants non qualifiés		Total
	Effectif	%	Effectif	%	
Kinshasa	21 486	87	33 330	13	24 816
Bas-Congo	2 985	25	9 072	75	12 057
Bandundu	6 321	16	34 308	84	40 629
Equateur	2 330	15	13 353	85	15 683
Province Orientale	2 762	23	9 424	77	12 186
Nord-Kivu	2 988	26	8 356	74	11 344
Sud-Kivu	2 516	27	6 761	73	9 277
Maniema	174	5	3 421	95	3 595
Kasaï Oriental	4 620	28	11 973	72	16 593
Kasaï Occidental	4 762	32	9 891	68	14 653
Katanga	7 250	39	11 552	61	18 802
RDC	58 194	32	121 441	68	179 635

Source : *Idem*, pp.145–148.

En somme, le système éducatif de la RDC est confronté au problème de qualification scientifique des enseignants, particulièrement au niveau de l'enseignement secondaire et universitaire. A ce problème, s'ajoute celui de qualification pédagogique. En plus du fait que le programme de la section pédagogique ne permet pas une formation adéquate préparant au métier d'enseignant

du primaire, on ne sait pas combien d'enseignants qui détiennent le diplôme d'État sont effectivement formés pour la carrière enseignante. De même, pour le secondaire, les professeurs qui possèdent le diplôme de graduat ou de licence n'ont pas tous reçu la formation pédagogique requise pour l'exercice du métier d'enseignant. Ainsi, l'univers des enseignants est « une véritable terra incognita, un corps hétérogène, formé des espèces diverses, mal assorties, constitué d'éléments amalgames, disparates aussi bien du point de vue de la nature des formations suivies que du point de vue des niveaux d'études les ayant conduit à la carrière de l'enseignement ».²⁹ Les enseignants n'ayant pas été armés pour ce métier constituent l'une de plus importantes composantes de cet univers. Il ne suffit pas en effet d'être diplômé dans une discipline donnée pour être de facto capable de l'enseigner. Entre avoir le savoir et savoir le communiquer, il y a un pas, non des moindres, à accomplir.³⁰

S'agissant de l'absentéisme des enseignants, les données ne sont pas disponibles au niveau du système éducatif de la RDC. Ce n'est pas pour autant dire que l'école congolaise ne connaît pas ce phénomène. Au contraire, le problème est de taille, comme le constate, à titre d'illustration, le président de la Commission de gestion pédagogique des écoles d'application de l'université de Kisangani dans une lettre qu'il a adressée le 29 février 2008 au préfet des études de l'école secondaire (voir encadré 1). Il a suffi à ce président d'effectuer une visite improvisée à l'École secondaire en date du 15 février 2008 pour se rendre compte que sur les 20 classes que compte l'école, 15 ont perdu au moins une leçon à cause de l'absence des professeurs. Certaines classes ont perdu jusqu'à trois leçons sur les six prévues sur l'horaire. Dans l'ensemble, à cause de l'absentéisme des professeurs, 24 leçons sur 120 prévues, soit 20%, ont été perdues en un seul jour. Sur un corps enseignant de 30 unités, 15 professeurs ont été absents cette seule journée du 15 février 2008.

Cet absentéisme s'explique en partie, pour les centres urbains, par le phénomène de cumul qui fait qu'un enseignant preste dans plusieurs écoles afin de nouer les deux bouts du mois. Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, l'absentéisme des enseignants, tiraillés par le visiting dans plusieurs institutions, est l'un des facteurs qui entraînent l'élasticité des années académiques.

E. Résultats

Avec un taux brut de scolarisation à peine supérieur à 80%, la RDC est encore loin de réaliser l'objectif de la scolarisation universelle. La faible scolarisation des filles, plus prononcée dans le cycle secondaire que dans le primaire, en est la cause principale. A la faible fréquentation scolaire s'ajoute la faible efficacité interne du système, attestée par le fait que seulement 25% d'enfants qui s'engagent en première année primaire atteignent la 5^{ème} après quatre années de scolarité. Ce taux élevé de déperdition n'est cependant pas comblé par les stratégies de lutte contre l'analphabétisme qui se focalisent davantage sur la procédure préventive, à savoir l'enseignement primaire, au détriment de l'alphabetisation des jeunes et des adultes en dehors de l'école.

²⁹ Lire Lumeka, L.Y., *Auto-perception des enseignants du Zaïre. Contribution à la socio-psychologie professionnelle des enseignants dans les pays en développement*, Eca, Kinshasa, 1985, p.82.

³⁰ Mokonzé, Gr.B., « Redynamisation et revitalisation de la pédagogie universitaire en République démocratique du Congo », *École démocratique*. www.ecoledemocratique.org

Encadré 1 : Constat d'absences à l'École secondaire d'application de l'Université de Kisangani

Monsieur le Préfet des Etudes,

Nous avons l'honneur de porter à votre connaissance les absences constatées à l'occasion de notre visite éclairée à l'École secondaire d'application placée sous votre direction le 15/2/2008.

Nous avons visité vingt classes et avons constaté que les élèves de 15 classes ont raté certains cours ce jour-là à cause de l'absence de professeurs qui en sont chargés. En résumé 24 heures de cours ont été gaspillées ce jour-là.

Nous invitons à informer ces enseignants qu'ils doivent prendre conscience de la délicate responsabilité qui leur incombe, celle d'assurer leurs enseignements avec rigueur et de respecter, sans faille, l'horaire des cours établi pour le bon fonctionnement de l'établissement. Qu'ils sachent que toute irrégularité au service de leur part est, sans nul doute, une des causes majeures de la médiocrité des élèves tant sur le plan intellectuel que moral.

Nous nous attendons à ce que chaque enseignant de l'École secondaire d'application donne le meilleur de lui-même, non seulement par son assiduité au service mais aussi par la poursuite de l'excellence qui se traduit par la qualité de sa prestation quotidienne.

Veuillez agréer, Monsieur le Préfet des Études, l'assurance de nos sentiments de franche collaboration.

Taux de scolarisation

Étant donné les lacunes que comportent les statistiques rassemblées par les différents services du système éducatif et d'autres ministères (administration du territoire, affaires sociales), le taux net de scolarisation est rarement calculé pour l'analyse de l'expansion de l'éducation en RDC. L'annuaire statistique produit par la cellule technique de la direction de planification et des statistiques scolaires pour l'année scolaire 2006–2007, mieux élaboré que les versions antérieures, se limite simplement au taux brut de scolarisation. Pour la transition du primaire au secondaire, faute de données appropriées, la cellule technique a calculé uniquement le taux brut de transition, en mettant en rapport les effectifs des élèves de première année secondaire sur ceux des élèves de sixième année primaire de la même année scolaire (2006–2007). De même, les indicateurs élaborés par l'Institut de statistique de l'Unesco pour la RDC reprennent le plus souvent le taux brut de scolarisation.³¹

Seules les enquêtes par ménages, réalisées par l'UNICEF, permettent de calculer le taux net de scolarisation et ce, uniquement pour l'enseignement primaire. Toutefois, ces taux ne sont que des approximations car ils sont calculés à partir des échantillons et non sur la base

³¹ Le taux brut de scolarisation s'obtient en rapportant les effectifs totaux d'un niveau d'enseignement au groupe d'âge correspondant à l'âge officiel. Cette manière de calculer conduit à une surestimation de la scolarisation. En effet, certains enfants peuvent être admis de façon précoce, avant l'âge officiel. D'autres, au contraire, dépassent l'âge officiel, soit à cause d'une admission tardive soit à cause des redoublements. Pour contourner cette difficulté il faut calculer le taux net de scolarisation en considérant uniquement les élèves qui ont l'âge officiel.

de l'ensemble de la population scolarisable et de la population scolarisée. C'est pourquoi, ce chapitre fait allusion, dans un premier temps, au taux brut de scolarisation, tel que calculé par la Banque mondiale dans son étude sur le renouveau du système éducatif de la RDC et par la Cellule technique de la direction de planification et des statistiques scolaires du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel. Dans un deuxième temps, le chapitre reprend le taux net de scolarisation obtenu par l'UNICEF dans l'enquête MICS2. Puisque les taux de scolarisation sont présentés par genre, le chapitre ajoute l'indice de parité (IP) qui apprécie l'écart de scolarisation entre les filles et les garçons.

En ce qui concerne le taux brut de scolarisation, la situation de la RDC se présente de la manière suivante en 2006–2007 respectivement pour l'enseignement primaire et secondaire.

Tableau 13 : Taux bruts de scolarisation par genres, provinces et niveaux d'études

	Primaire				Secondaire			
	TBS Garçons	TBS Filles	TBS Total	IP	TBS Garçons	TBS Filles	TBS Total	IP
Kinshasa	88,8	82,0	83,8	0,92	58,4	48,7	53,3	0,83
Bas-Congo	87,0	81,4	84,4	0,93	43,0	31,3	37,3	0,73
Bandundu	81,8	73,0	77,6	0,89	84,2	42,4	61,8	0,50
Equateur	42,1	66,7	79,7	1,58	41,2	15,7	29,2	0,38
Kasaï-Oriental	110	92,3	101,3	0,84	65,2	30,4	48,6	0,47
Kasaï-Occidental	112	76,2	93,8	0,68	65,5	24,4	46,9	0,37
Katanga	72,7	55,6	64,3	0,76	41,4	17,1	29,1	0,41
Maniema	80,8	71,4	76,4	0,88	45,7	12,9	28,7	0,28
Nord-Kivu	102	81,6	91,6	0,80	40,7	25,4	32,9	0,62
Sud-Kivu	96,0	80,9	88,4	0,84	41,0	25,6	34,0	0,62
Province Orientale	101	80,2	90,6	0,79	39,2	20,6	30,2	0,52
Total	91,7	74,9	83,4	0,82	50,9	27,4	39,3	0,54

Source : Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006–2007*, Ministère de l'EPSP, Kinshasa, 2008, pp.42 et 50.

Si au primaire 8 enfants sur 10 ayant l'âge légal (6–11 ans) sont scolarisés, au secondaire, par contre, à peine 4 enfants d'âge scolaire (12–17 ans) vont effectivement à l'école. Toutefois, avec un taux brut de scolarisation de 83,4%, la RDC est encore loin de réaliser l'objectif de la scolarisation universelle tel que préconisé par la Conférence mondiale de l'éducation pour tous (Jomtien 1990) et le Forum mondial de l'éducation (Dakar 2000). Le manque de réalisation de cet objectif est fondamentalement tributaire de la faible scolarisation des filles (voir encadré 2) tant sur le plan global, c'est-à-dire lorsqu'on considère l'ensemble du pays, que dans les différentes provinces. En effet, en dehors de la province de l'Equateur qui enregistre, au niveau primaire, une scolarisation plus importante des filles que celle des garçons, scolarisation traduite par un indice de parité de 1,58, toutes les autres provinces, autant que l'ensemble de la RDC, sont caractérisées par un déséquilibre de scolarisation en défaveur des filles ; cela s'exprime par des indices de parité

inférieurs à 1,00. La différence de scolarisation entre les garçons et les filles est plus prononcée au secondaire qu'au primaire. C'est en effet à ce niveau du système que les indices de parité sont les plus faibles.

La situation de la scolarisation primaire et secondaire est d'autant plus préoccupante qu'elle se dégrade d'année en année. C'est pourquoi, « bien qu'elle ait eu, au moment de son indépendance, un taux brut de scolarisation (TBS) primaire relativement élevé, à aucun moment de son histoire la RDC n'a eu un TBS primaire excédant 100%, comme dans quelques autres pays africains, et il n'y eut même pas de mouvement évident vers la scolarisation universelle. »³²

Encadré 2 : Tendances de l'évolution des taux de scolarisation

Si la scolarisation primaire n'a jamais été universelle en RDC, cela est dû à une scolarisation très faible des filles. Le TBS de garçons a longtemps été égal ou supérieur à 100 pour cent (116 en 1970). Il l'était déjà en 1960 alors que celui des filles n'était que de 39%. Le différentiel de la scolarisation entre les filles et les garçons s'est réduit, mais il reste encore conséquent : en 2001/2002, le TBS des premières était de 5%, celui des seconds, de 72%. Aujourd'hui encore (2001/2002), les parents inscrivent à l'école primaire moins volontiers les filles que les garçons, puisqu'elles ne représentent que 46% des nouveaux inscrits en 1^{ère} année primaire. Cette discrimination à l'encontre des filles a disparu quelque temps à Kinshasa – le TBS garçons et filles y sont égaux – mais elle reste sensible dans l'arrière pays, d'autant plus que l'on s'éloigne de la capitale. Les efforts pour atteindre la scolarisation universelle doivent en tenir compte.

La sous-représentation des filles s'accroît dans le secondaire, quoique de moins en moins.

SOURCE :

Banque mondiale, *Le renouveau du système éducatif de la RDC*, 2005, p.56.

L'expansion de la scolarisation appréciée ci-dessus, sur la base des taux apparents, surestime, à dire vrai, les efforts fournis par l'État congolais. En examinant cette expansion au moyen du taux net de scolarisation, du moins pour l'enseignement primaire, on se rend compte qu'une partie importante d'enfants en âge de la préscolarité et de la scolarité obligatoire ne bénéficie pas de la scolarisation. Selon les résultats de l'enquête MICS2, la participation aux programmes d'éducation préscolaire ne concerne que 3% d'enfants de 3 à 4 ans révolus et demeure l'apanage des centres urbains. Ce taux se rapproche de celui établi par la Cellule technique des statistiques de l'éducation pour l'année scolaire 2006–2007, lequel s'élève à 2,7% pour les enfants âgés de 3 à 5 ans. Avec un si faible taux de préscolarisation, la République démocratique du Congo se situe, à l'instar de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, dans une des régions du monde où l'enseignement pré-primaire est le moins développé. Cette situation s'explique principalement par quatre raisons fondamentales : (i) l'enseignement préprimaire est facultatif ; (ii) il est organisé

³² Banque mondiale, *Op. cit.*, p.56.

sinon exclusivement, du moins principalement par le secteur privé ; (iii) il demeure l'apanage des milieux urbains et (iv) son coût n'est supportable que par les familles aisées.

Le taux net de scolarisation pour le primaire est de 52% (voir tableau 14). Autrement dit, 48% d'enfants en âge de la scolarité obligatoire ne jouissent pas de cet enseignement. Par rapport à cet indicateur, les disparités entre les garçons et les filles sont importantes, traduites par des taux de scolarisation de 55% pour les premiers contre 49% pour les secondes, soit un indice de parité de 0,89.³³ Par rapport au taux net de scolarisation, la parité n'est acquise que dans les provinces du Bas-Congo et du Maniema. On est donc loin de la scolarisation universelle et de la réduction des disparités entre les garçons et les filles, deux des objectifs préconisés par la conférence de Jomtien et le Forum de Dakar.

Tableau 14 : Taux nets de scolarisation au primaire (6–11 ans) en RDC en 2001 selon le sexe

Caractéristiques	Garçons	Filles	Les deux sexes	Indice de parité
<i>Milieu de résidence</i>				
Urbain	73,2%	70,0%	71,6%	0,96
Rural	47,1%	39,6%	43,3%	0,84
<i>Province</i>				
Kinshasa	76,6%	75,7%	76,3%	0,99
Bas-Congo	60,7%	60,5%	60,6%	1,00
Bandundu	59,7%	54,9%	57,3%	0,92
Equateur	42,8%	32,1%	37,2%	0,75
Orientale	51,2%	47,7%	49,5%	0,93
Nord-Kivu	38,0%	30,4%	34,1%	0,80
Sud-Kivu	44,6%	38,1%	41,1%	0,85
Maniema	48,7%	50,4%	49,5%	1,03
Katanga	50,4%	44,1%	47,2%	0,88
Kasaï Oriental	66,5%	61,6%	64,0%	0,93
Kasaï occidental	58,4%	46,5%	52,2%	0,80
Ensemble du pays	54,8%	48,6%	51,7%	0,89

Source : UNICEF, *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes (MICS2/2001)*, Rapport synthèse, UNICEF, Kinshasa, 2002, p.73.

L'examen du tableau 14 montre que « l'exclusion scolaire est solidement enracinée dans les provinces de l'Est du pays et de manière particulière dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. Ceci peut s'expliquer par les troubles connus par la RDC depuis la dernière décennie du 20^{ème} siècle, lesquels ont plus ravagé ces provinces d'où ils sont, du reste, tous partis. »³⁴

Efficacité interne du système éducatif

A la faible fréquentation scolaire constatée dans le paragraphe 1.3.1, s'ajoute la faible efficacité

³³ Le calcul de cet indice est effectué ici en mettant en rapport le taux de scolarisation des filles sur celui des garçons.

³⁴ Mokonzi, Gr.B., « Les exclus de l'école congolaise », École démocratique, Hors série, 2005, p.12.

interne du système. D'après l'UNICEF,³⁵ sur 100 enfants qui s'engagent en première année primaire, 25 seulement atteignent la 5^{ème} après quatre années de scolarité. La déperdition est ainsi de l'ordre de 75%. En d'autres termes, chaque année d'études enregistre non seulement des redoublants mais aussi des abandons (voir tableau 15). Ces deux paramètres de la déperdition sont très importants en première année où ils enregistrent près de 43% des effectifs (soit 29,9% des redoublants et 13,2% d'abandons). Ils diminuent au fur et à mesure que les élèves évoluent dans le cursus scolaire, de sorte qu'en cinquième année les redoublements et les abandons ne sont plus que de l'ordre de 18%. Les taux de rendement interne, c'est-à-dire les taux de promotion, de redoublement et d'abandon sont, à chaque niveau d'études, les mêmes pour les garçons et pour les filles.

Tableau 15 : Taux de rendement interne de l'école primaire

Année d'étude	Taux	Sexe masculin	Sexe Féminin	Les deux Sexes
1ère	Taux de promotion	57,8	55,9	56,9
	Taux de redoublement	29,6	30,2	29,9
	Taux d'abandon	12,6	13,9	13,2
2è	Taux de promotion	72,9	72,8	72,9
	Taux de redoublement	16,1	13,5	14,9
	Taux d'abandon	10,9	13,7	12,2
3è	Taux de promotion	76,2	75,8	76,0
	Taux de redoublement	13,0	11,1	12,1
	Taux d'abandon	10,9	13,1	11,9
4è	Taux de promotion	79,2	77,8	78,6
	Taux de redoublement	11,5	12,5	11,9
	Taux d'abandon	9,3	9,7	9,5
5è	Taux de promotion	83,3	79,8	81,8
	Taux de redoublement	11,5	9,8	10,8
	Taux d'abandon	5,2	10,4	7,4
Taux moyens	Taux de promotion	73,9	72,4	73,2
	Taux de redoublement	16,3	15,4	15,9
	Taux d'abandon	9,8	12,2	10,8

Source : UNICEF, *Op. cit.*, p.79.

Les indicateurs de l'efficacité interne établis par l'UNICEF, sur la base de l'enquête menée auprès des ménages, ne diffèrent pas significativement de ceux calculés par la Cellule technique des statistiques de l'éducation d'une part et par la Banque mondiale d'autre part. Au regard du dernier annuaire statistique produit par cette cellule (2006–2007), il ressort que les taux apparents de survie scolaire en 5^{ème} année se situent, dans la quasi-totalité des provinces, en-deçà de 50%, variant de 36,5% dans la province du Kasai occidental à 47,8% dans la province du

³⁵ UNICEF, *Op. cit.*, p.80.

Sud-Kivu (voir tableau 16). Seule la ville de Kinshasa enregistre un taux de survie scolaire en 5^{ème} année supérieur à 50%, soit 67,8%.

Tableau 16 : Taux de survie scolaire

No.	Province	Inscrits en 1ère année			Inscrits en 5ème année			Taux de survie en %		
		G	F	T	G	F	T	G	F	T
1	Kinshasa	85 297	85 250	170 547	57 693	58 083	115 776	67,6	68,1	67,8
2	Bas-Congo	68 335	62 647	130 982	33 712	26 824	60 536	49,3	42,8	46,2
3	Bandundu	140 033	125 342	265 375	68 753	54 492	123 245	49,1	43,5	46,4
4	Equateur	150 088	117 623	267 711	65 729	40 806	106 535	43,8	34,7	39,8
5	Prov. Orientale	163 839	145 881	309 720	72 950	52 320	125 270	44,9	35,8	40,4
6	Nord-Kivu	12 046	102 759	223 225	54 119	42 983	97 102	44,9	41,8	43,5
7	Sud-Kivu	100 898	88 706	189 604	51 040	39 575	90 615	50,6	44,6	47,8
8	Maniema	34 011	29 362	63 373	16 280	11 125	27 405	47,9	37,9	43,2
9	Kasaï-Oriental	148 561	129 495	278 056	64 644	48 210	12 854	43,5	37,2	40,6
10	Kasaï-Occidental	125 059	101 136	226 195	50 534	31 963	82 497	40,4	31,6	36,5
11	Katanga	166 837	139 086	305 923	81 652	52 387	134 039	48,9	37,7	43,8
	RDC	1 303 424	1 127 287	2 430 711	617 106	458 768	1 075 874	47,3	40,7	44,3

Source : Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Op. cit.*, p.45.

En outre, les proportions des redoublements sont très élevées dans l'ensemble du pays avec une moyenne de 15,9% pour le primaire et 15,7% pour le secondaire. La ville de Kinshasa comprend moins de redoublants (9,2% au primaire et 11,6% au secondaire) par rapport à d'autres provinces et c'est la province Orientale qui arrive en tête avec 21,6% et 21,7% respectivement au premier et au second degré (voir tableau 17).

Tableau 17 : Proportions des redoublants par province

No.	Province	Primaire	Secondaire
1	Kinshasa	9,2	11,6
2	Bas-Congo	15,6	16,7
3	Bandundu	14,5	13,6
4	Equateur	18,9	20,8
5	Province Orientale	21,6	21,7
6	Nord-Kivu	12,8	12,8
7	Sud-Kivu	17,7	18,2
8	Maniema	14,7	14,2
9	Kasaï-Oriental	15,0	14,5
10	Kasaï-Occidental	13,9	12,3
11	Katanga	17,6	19,2
	RDC	15,9	15,7

Source : Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006–2007*, Ministère de l'EPSP, Kinshasa, 2008.

D'après la Banque mondiale, le taux d'achèvement primaire est de 29%³⁶ alors que le taux de survie des élèves entre la première et la sixième année n'excède pas 44%. « Par ailleurs, seulement 23% des enfants de 11 ans obtiennent le certificat de fin d'études primaires et moins de 20% des élèves qui entrent en première année atteignent la sixième sans redoubler; tandis que 14% obtiennent le certificat de fin d'études primaires sans aucun redoublement. L'enseignement secondaire est, à son tour, marqué par une situation paradoxale : un taux de survie très élevé (91%) de la première à la sixième année et un taux d'achèvement très faible (13%), dû essentiellement au faible taux de réussite aux examens d'État. Cependant le profil de scolarisation de l'enseignement secondaire est beaucoup plus plat que celui de l'enseignement primaire, car les taux d'abandon sont plus faibles. »³⁷ Le taux d'achèvement du secondaire ne s'est pas sensiblement amélioré depuis la réalisation de l'étude de la Banque mondiale. En effet, d'après l'annuaire statistique de l'exercice 2006–2007, 24% d'élèves seulement achèvent les études secondaires. Au niveau des provinces, Kinshasa a le taux d'achèvement le plus élevé (45,4%), il est suivi du Bandundu (43%) et du Kasai Occidental (34%).

Etant donné les taux de redoublement et d'abandon observés au niveau primaire et secondaire, l'efficacité interne du système, pour ces deux premiers cycles, s'avère très faible, bien qu'elle soit comparable à celles d'autres pays africains. Elle est exprimée par des coefficients d'efficacité de 43% et 36% respectivement pour le primaire et le secondaire.³⁸ L'efficacité interne des universités n'est pas plus confortable. « Sur la base des données disponibles en 1998–2000 pour la plus grande université du pays, l'Université de Kinshasa, le taux d'efficacité interne est inférieur à 50%. Les taux d'abandon en 1999 étaient très élevés, 50% et 35%, respectivement en première et deuxième année. Seulement 28% d'une cohorte obtiennent une licence et uniquement 18% l'obtiennent sans aucun redoublement. »³⁹

Au vu des résultats qu'il produit, le système éducatif est dans une situation on ne peut plus déplorable aussi bien au niveau de son expansion qu'au niveau des ressources à sa disposition. Les enfants congolais sont ainsi des laissés pour compte, des véritables abandonnés (voir encadré 3). Que dire pourtant de la seconde chance que ce système donne aux jeunes et adultes à travers, notamment, les programmes d'alphabétisation ?

Taux d'alphabétisation

Quant à l'analphabétisme, un adulte congolais sur trois (32%) ne sait ni lire ni écrire.⁴⁰ L'analphabétisme frappe, comme dans la plupart des pays du tiers monde, plus les femmes que les hommes. C'est ainsi que 44% de celles-là contre 19% de ceux-ci sont analphabètes, soit un indice de parité de 0,69. Ces estimations de l'UNICEF concordent en gros avec celles de l'Institut de statistique de l'UNESCO (2002), lesquelles mentionnent pour la RDC à l'an 2000, un taux d'analphabétisme de 33,3% de la population adulte âgée d'au moins 15 ans. Ce taux s'élevait au

³⁶ La faiblesse du taux d'achèvement primaire est expliquée par les effets combinés du faible taux d'inscription en première année (66%) et du faible taux de survie des élèves.

³⁷ Banque mondiale, *Op. cit.* p.60.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem*, p.61.

⁴⁰ UNICEF, *Op. cit.*, p.82.

cours de la même année à 23,7% pour les hommes et 43% pour les femmes, écart traduit par un indice de parité de 0,75.

Encadré 3 : Abandonnés

Il faudrait des écoles, du personnel enseignant, des fonds correspondants, si l'on veut éviter l'aggravation de la situation. Le taux de scolarisation est en recul ainsi que le taux d'admission: en 1^{ère} année primaire, par exemple, il est passé de 34% en 1978–1979 à 22,5% en 1995, révélant d'assez importantes disparités entre le milieu urbain (42,8%) et le milieu rural (14,9%), entre les garçons (26,1%) et les filles (18,7%).

Depuis les années 80, l'offre en éducation est en constante régression. Peu d'efforts ont été déployés pour construire de nouvelles écoles ou agrandir les anciennes. Pourtant des projections de 1994 (BIELO) ont révélé que pour scolariser tous les enfants de 6 à 11 ans en l'an 2000, il fallait 305 900 classes de 30 élèves. A l'époque, il aurait fallu 195 875 nouvelles classes et l'engagement de 24 484 enseignants par an. Les difficultés économiques et les guerres n'ont pas permis de nouvelles constructions. Quant aux anciennes, elles ne sont pas entretenues et elles sont souvent mal équipées en pupitres, en écritoires, en matériel didactique, en laboratoires, en bibliothèques. Il n'est pas rare de trouver les élèves suivre les leçons par terre.

En 1967, le Congo a fourni 2 272 diplômés d'État, soit 70% de réussite. C'était la première promotion des examens d'État. En 2002, le succès aux examens d'État était de 90 302 sur 220 030 inscrits, soit 41% seulement des réussites. On sent déjà le déclin. Néanmoins, si les diplômés de 1967 ont eu bon accueil dans les établissements d'enseignement supérieur et universitaire, il n'en fut pas de même pour ceux de 2002. Les infrastructures d'accueil n'ont plus répondu à la demande. Le taux d'admission à l'université dépassait largement la capacité d'accueil tolérable et la qualité de l'enseignement accuse un terrible coup descendant.

SOURCE :

<http://www.afriquespoir.com>

En matière d'alphabétisation des adultes, les estimations de l'Institut de l'UNESCO montrent que la situation s'améliore progressivement, de sorte qu'en 2015, le taux d'analphabétisme sera d'environ 20,8% pour l'ensemble de la population adulte, 13,8% pour les hommes et 27,7% pour les femmes. Permettant à la RDC d'atteindre l'objectif de la réduction de 50% du taux d'analphabétisme par rapport à la situation de l'an 2000, cette amélioration s'accompagne de la réduction progressive des disparités entre les hommes et les femmes (voir tableau 18).

Compte tenu du contexte socio-politique actuel de la RDC, il est permis de douter de la réalisation des projections de l'Institut de l'UNESCO relatives à l'alphabétisme. En effet, depuis plus de deux décennies, la procédure curative de l'analphabétisme, c'est-à-dire l'alphabétisation des jeunes et des adultes en dehors de l'école, est l'un des secteurs les plus négligés en RDC. On compte donc, pour la lutte contre l'analphabétisme, sinon exclusivement, du moins

principalement sur la procédure préventive, à savoir l'enseignement primaire.⁴¹ Or, comme attesté par plusieurs recherches, l'enseignement primaire n'est actuellement efficace ni sur le plan quantitatif ni sur le plan qualitatif.

Tableau 18 : Evolution du taux d'alphabétisme en RDC de 1970 à 2015

Années	Taux d'alphabétisme global	Taux d'alphabétisme masculin	Taux d'alphabétisme féminin	Indice de parité
1970	22,8	35,6	11,4	32,0
1980	34,1	48,5	20,8	42,9
1990	47,5	61,4	34,4	56,0
1995	54,6	67,6	42,3	62,6
2000	61,4	73,1	50,2	68,7
2005	68,1	78,2	58,3	74,6
2010	74,2	82,7	65,9	79,7
2015	79,2	86,2	72,3	83,9

Source : Institut de statistique de l'Unesco, section alphabétisation et éducation non formelle, 2002.

Etant donné ce manque d'efficacité, la proportion des analphabètes dans la population adulte va vraisemblablement augmenter dans l'avenir. Pour s'en rendre compte, il suffit d'examiner deux situations qui constituent les sources d'alimentation de l'alphabétisation en dehors de l'école : la non-scolarisation et les abandons en cours du cycle. Pour rappel, le taux net de scolarisation à l'école primaire était de 52% en 2001 tandis que le taux de survie scolaire au niveau de la cinquième année était de 25%. En considérant ces deux réalités, on peut déduire la proportion des sujets qui seront potentiellement analphabètes à l'âge adulte (voir graphique 1).

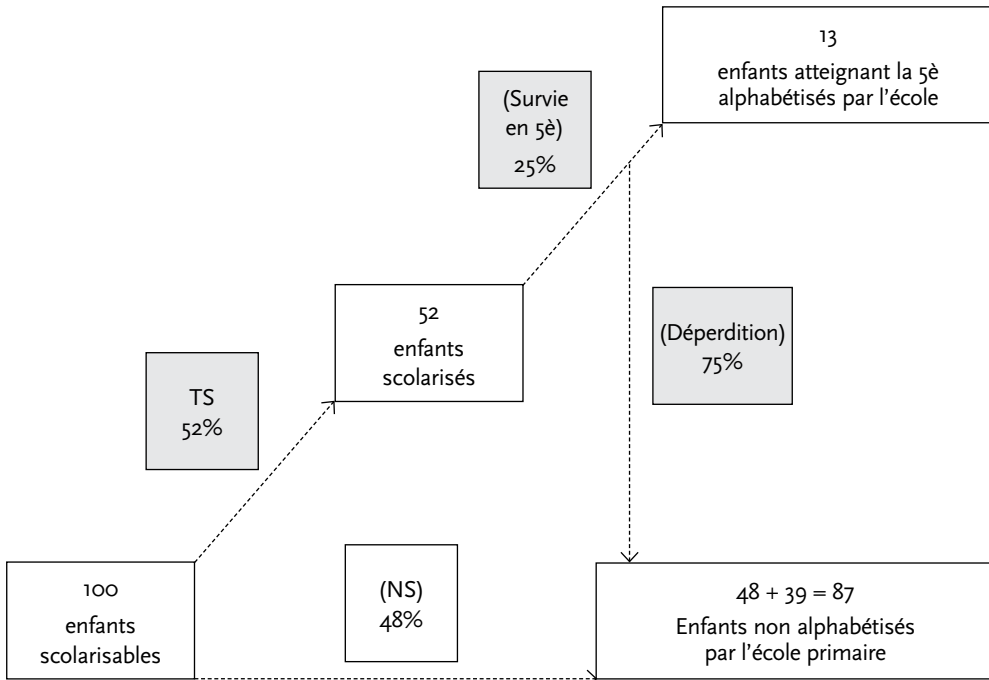
En partant d'une population scolarisable de 100 enfants de 6 ans et d'un taux de scolarisation de 52%, on peut dire que 48 enfants congolais n'accèdent pas à l'école primaire. Ensuite, du fait que la déperdition est très forte, soit 75% au cours des quatre premières années de la scolarité, des 52 enfants qui accèdent à l'école, 13 seulement arrivent en cinquième année primaire. En d'autres termes, 13 enfants sur 100 ont la chance de sortir de l'analphabétisme tandis que 87 risquent de faire partie des analphabètes à l'âge adulte !

Certes, la situation ci-dessus ne traduit pas exactement la réalité car, alors que certains élèves atteignent la cinquième après quatre années de scolarité, d'autres accèdent à ce niveau de scolarité après 5 ans, 6 ans. Toujours est-il qu'en même temps, comme le montrent certaines études empiriques, les élèves qui arrivent en cinquième, voire en sixième année primaire, ne sortent pas tous de l'analphabétisme, car ne sachant pas tous lire et écrire.⁴² Somme toute, la situation de la RDC en matière de l'alphabétisme ne permet pas d'être optimiste, comme semblent le suggérer les estimations de l'Institut de Statistique de l'UNESCO.

⁴¹ Lire à ce sujet Mokonzé, Gr.B., « Pour une alphabétisation conscientisante en République démocratique du Congo », *Éducation des adultes et développement*, 70, 2008, pp.155-168.

⁴² Mokonzé, Gr. B. & Isoy, A.A, « Contribution de l'enseignement primaire à l'alphabétisme : cas des écoles primaires de la ville de Kisangani en RDC », *Scientia Paedagogica Experimentalis*, Vol. 39, No. 2, 2002, pp.181-195.

Graphique 1 : Estimation de l'ampleur de l'analphabétisme



F. Recommandations

Le redressement du système éducatif de la RDC, considéré actuellement comme l'une des priorités de la refondation de la nation, nécessite la réalisation de certaines actions concrètes, notamment :

- L'augmentation sensible du budget de l'éducation. L'éducation devra progressivement récupérer la place qu'elle occupait dans les dépenses nationales au cours des décennies 60 et 70, soit près de 25% du budget national et 7% du PIB. Ceci n'est possible qu'au prix d'une réelle volonté politique et d'une mobilisation de l'ensemble de la communauté nationale.
- La valorisation du métier d'enseignant par l'instauration des conditions de travail humainement favorables.
- La formation accélérée des enseignants particulièrement pour l'enseignement supérieur et universitaire.
- L'élaboration de la carte scolaire de la RDC pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de l'éducation.
- La définition d'une politique nationale de l'alphabétisation et l'élaboration d'un programme national d'éradication de l'analphabétisme sur le territoire national, comme l'exige si bien la constitution de la RDC.
- La redynamisation de l'alphabétisation des jeunes et des adultes par son intégration dans le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire.

2

Cadre juridique international et national

Le droit à l'éducation a été garanti par les constitutions successives de la RDC qui ont invité les pouvoirs publics à en créer les conditions d'accès, notamment à travers la création des établissements nécessaires et la subvention des établissements privés. D'autres principes constitutionnels fondamentaux concernent la liberté de l'enseignement, le caractère obligatoire de l'enseignement primaire et la nécessité d'organiser des établissements scolaires auxquels tous les Congolais ont accès sans distinction de lieu, d'origine, de religion, de race ou d'opinion politique ou philosophique. Parallèlement, la RDC a progressivement consolidé son cadre juridique en ratifiant les principaux traités sur l'éducation élaborés au niveau international, régional et sous-régional. Ce dispositif est complété par une loi organique, à savoir la loi-cadre de l'enseignement national, promulguée le 22 septembre 1986, et une série d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés signés par les ministères de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, d'une part, et de l'Enseignement supérieur et universitaire, d'autre part.

Ce cadre juridique, qui s'applique autant aux prestataires publics que privés, rencontre cependant d'énormes difficultés d'application. Les principes constitutionnels importants, telle la gratuité de l'enseignement primaire, ne sont pas appliqués. Leur renforcement judiciaire est quasiment inexistant, en partie à cause de l'ignorance de leurs droits par les utilisateurs du service public de l'éducation. Les obligations contenues dans les traités internationaux en matière d'établissement des rapports sur l'éducation sont largement ignorées. Elaborée à l'époque dictatoriale, la Loi-cadre de l'enseignement national est inadaptée à l'environnement politique actuel, marqué par le multipartisme politique et l'émergence de la démocratie.

A. Ratification des traités et établissement des rapports

Lorsqu'en 1948, la communauté internationale, regroupée au sein des Nations Unies, adopte la Déclaration universelle des droits de l'homme,⁴³ le Congo n'est pas encore un État souverain. Il est plutôt une colonie de la Belgique. En tant que tel, il ne peut ratifier cet instrument juridique important de la promotion des droits de l'homme en général et du droit de l'éducation en particulier. En outre, bien que membre effectif des Nations Unies, la Belgique n'applique pas sur le territoire congolais les normes reprises dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ainsi, pendant toute la période coloniale, l'enseignement n'est pas régi par l'égalité de tous. Il constitue même une véritable aventure ambiguë : en même temps qu'il est dangereux sur le plan politique pour l'entreprise coloniale, en même temps son développement s'avère une nécessité pour l'exploitation économique de la colonie. Fondé essentiellement sur la discrimination raciale et la discrimination géographique entre le milieu urbain et le milieu rural, l'enseignement est littéralement taillé sur mesure afin de sous-tendre l'exploitation économique de la colonie par la puissance coloniale. Cet objectif est illustré par la réglementation de 1948, perçue comme un tournant important dans l'histoire de l'enseignement au Congo Belge, qui a prévu des structures diversifiées pour l'enseignement de la masse et pour la formation de l'élite capable d'encadrer la population noire. Suivant l'esprit de cette réglementation, la diversification de l'enseignement primaire était assise sur un double fondement idéologique :

1. La plupart des élèves qui peuplent les écoles primaires n'aborderont pas l'enseignement secondaire; ils resteront au village et y passeront toute leur existence ;
2. Une minorité des écoliers est appelée à prolonger son temps d'écolage pour acquérir dans des formations postprimaires une instruction plus ou moins poussée.⁴⁴

Investie de sa souveraineté, la RDC a procédé à la ratification des différents instruments juridiques internationaux relatifs à l'éducation, en particulier le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié en 1976. S'agissant particulièrement de la petite enfance, elle s'est conformée aux différentes options contenues dans les instruments relatifs à la protection et l'éducation des enfants.⁴⁵ Signataire de la Déclaration mondiale pour la survie, la protection et le développement de l'enfant, elle s'est engagée à suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Sommet mondial pour les enfants (New York, 1990) en ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) par une ordonnance loi signée en 1990 et a mis en place, en 1992, le Programme d'action pour la survie, la protection et la promotion du couple mère-enfant. Il en est de même des autres instruments juridiques, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1986), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (1976) et la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement. Ce que la RDC a fait des textes juridiques

⁴³ Suivant l'article 26 de cette Déclaration, toute personne a droit à l'éducation...l'éducation est gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental.

⁴⁴ Congo Belge, Service de l'Enseignement, *Organisation de l'enseignement libre subsidié pour indigènes avec le concours des Sociétés de Missions chrétiennes, Dispositions générales*, 1938, p.8.

⁴⁵ Youdi, R.V., *Protection et éducation de la petite enfance (PEPE) en République démocratique du Congo*, UNESCO, Paris, 2006, p.2.

élaborés au niveau des Nations unies, elle l'a également fait des instruments juridiques produits au niveau de l'Afrique, en ratifiant la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) et le Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de l'enfant.

Le comportement de la RDC en matière de ratification des textes se manifeste également au niveau régional, plus précisément au niveau de la Communauté pour le développement économique de l'Afrique australe (SADC). Pour tout dire, le pays n'affiche généralement pas de réserve pour la ratification des textes constituant le cadre juridique international relatif à l'éducation. Cependant, il sied de noter que le retard de ratification n'est enregistré que pour les textes adoptés à partir des années quatre-vingt dix. Ceci s'explique essentiellement par l'instabilité politique connue par la RDC depuis la dernière décennie du 20^{ème} siècle, instabilité caractérisée par le déroulement cahoteux du processus de démocratisation et le déclenchement des conflits armés.

En tant que membre de l'UNESCO, la RDC participe régulièrement aux principales rencontres internationales consacrées à l'éducation et s'engage à appliquer les recommandations élaborées au terme de ces rencontres. A titre d'illustration, après avoir pris part à la Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous (EPT) en 1990, elle a non seulement créé une commission nationale de lutte contre l'analphabétisme, mais elle s'est encore dotée d'une commission nationale de l'EPT.

S'il n'y a pas de problèmes particuliers au niveau de la ratification des traités en matière d'éducation, il n'en est pas de même pour la production des rapports prescrits par ces traités. En effet, si le pays fournit un effort appréciable pour produire des rapports exigés par la CONFETEA et la Conférence internationale de l'éducation, il n'en est pas autant d'autres rapports annuels exigés tant au niveau des Nations unies, de l'Union africaine que de la SADC. A titre illustratif, l'UNESCO demande aux États membres de produire chaque année le rapport de suivi des objectifs de l'éducation pour tous. Depuis 1990 la RDC n'a établi ce rapport qu'une seule fois en 1999.⁴⁶

L'article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté en 1966, stipule que tout État n'ayant pas encore pu assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement obligatoire et gratuit pour tous. Même si les principes d'obligation et de gratuité de l'enseignement primaire ont été incorporés dans la nouvelle constitution adoptée par referendum le 18 décembre 2005, la RDC n'a pas encore élaboré un plan susceptible de permettre leur application.

La constitution congolaise consacre ainsi le système de l'incorporation automatique des traités dans l'ordre juridique congolais. En vertu de l'article 215 de la constitution, « les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie. »

⁴⁶ C'est du moins l'unique rapport accessible.

B. Dispositions constitutionnelles et législatives

À son accession à l'indépendance, le Congo a hérité d'un système éducatif déséquilibré dont l'enseignement primaire était très développé, l'enseignement secondaire très peu développé et l'enseignement universitaire très embryonnaire. Ce déséquilibre était tributaire de la politique coloniale belge, caractérisée au Congo, comme dans d'autres colonies belges, par une forte orientation paternaliste et utilitaire. « L'enseignement y était volontairement très réduit; car, la politique scolaire coloniale n'envisageait pas la formation d'une élite capable d'accéder, plus tard, à de grands postes de responsabilité. Cependant, l'enseignement primaire était très répandu alors que l'enseignement technique et professionnel demeurait peu développé. »⁴⁷

Les défis apportés par l'indépendance nécessitaient donc la restructuration et la correction du système éducatif issu de la colonisation. Pour cela, un cadre juridique adéquat était nécessaire, respectueux des normes internationales, notamment en matière de discrimination dans l'enseignement. Si la première constitution du pays, dite aussi Loi fondamentale et adoptée en 1960, n'a pas reconnu à tout citoyen congolais le droit à l'instruction⁴⁸, la Constitution dite de Luluabourg, adoptée par referendum le 1^{er} août 1964, a imposé aux pouvoirs publics l'obligation de mettre à la disposition de tous les Congolais un enseignement national, celui-ci étant entendu comme un enseignement comprenant les établissements d'enseignement organisés par les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement agréés, organisés par les particuliers. En se fondant sur la Convention relative à la lutte contre la discrimination dans l'enseignement, la constitution de 1964 a également stipulé que « tous les Congolais ont accès aux établissements d'enseignement national sans distinction de lieu, d'origine, de religion, de race ou d'opinion politique ou philosophique »⁴⁹ tout en instituant l'obligation et la gratuité de l'enseignement primaire.⁵⁰

Cependant, le coup d'État militaire perpétré le 24 novembre 1965 sous la conduite du lieutenant-général Mobutu viendra enterrer la Constitution de Luluabourg et la remplacer deux années plus tard, précisément le 24 juin 1967, par une autre qui a été, cette fois, taillée proportionnellement à la mesure de la dictature instaurée graduellement par le nouveau régime. Cette constitution a énoncé le principe même d'égalité des citoyens par rapport au droit à l'éducation. A l'instar de la Constitution de Luluabourg, celle de 1967 affirme que tous les Congolais ont accès aux établissements d'enseignement national, sans distinction de religion, de race ou d'opinion politique ou philosophique.⁵¹ Seulement, à la différence de la première, la Constitution de 1967 énonce le principe d'obligation de l'enseignement primaire sans lui adjoindre le principe de gratuité. De la même façon, le programme politique du parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), connu sous le nom du « *Manifeste de la N'Sele* », insiste sur une diffusion aussi large que possible et une profonde restructuration de l'éducation.

⁴⁷ Lê Thàn Khôi, *L'enseignement en Afrique tropicale*, éd. de Minuit, Paris, 1971.

⁴⁸ Ceci est dû au fait que « la loi fondamentale a été édictée par le Parlement belge pour servir de Constitution au Congo belge indépendant » (Tshiyembe, M, *Postface*, in Toengaho, F.L, *Les constitutions de la République démocratique du Congo : De Joseph Kasa Vubu à Joseph Kabila*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2008).

⁴⁹ Article 36 de la Constitution de Luluabourg.

⁵⁰ Article 33 de la Constitution de Luluabourg.

⁵¹ Article 13 de la Constitution de 1967.

D'après cet instrument juridique, aucun jeune congolais ne doit pâtir de l'insuffisance des moyens d'enseignement. Un effort essentiel doit être fait pour que tous les jeunes du pays obtiennent les mêmes chances et puissent nourrir les mêmes espérances devant la vie.

Suite au déclenchement du processus de démocratisation en 1990, un projet de Constitution de la Troisième République a été élaboré par la Conférence nationale souveraine (CNS) en 1992, qui a également retenu le principe de non discrimination dans l'enseignement. Sa particularité a été de rapporter le principe de non discrimination au sexe. Toutefois, comme les autres actes et résolutions de la CNS, ce projet de Constitution n'a pas été soumis au référendum et n'a pas vu le début de son application.⁵²

De 1996 à 2003, le pays a traversé une période des turbulences politiques, marquée par des conflits armés, connues sous le nom des guerres de libération. « Les espoirs suscités par l'arrivée au pouvoir, en 1997, de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) ont été vite anéantis par la guerre d'agression dont le pays a été victime en 1998. L'ampleur de cette dernière crise est, selon l'*International Rescue Committee* (IRC), l'un des conflits les plus meurtriers depuis la deuxième guerre mondiale. »⁵³ Partagée en plusieurs zones dirigées par des seigneurs de guerre, la RDC n'a été, de 1998 à 2003, régie par aucune constitution, sauf dans la partie contrôlée par le gouvernement. Il a fallu attendre la transition politique, consécutive au dialogue intercongolais de Sun City, pour qu'une nouvelle Constitution soit élaborée par le gouvernement et adoptée par le Parlement de transition. Celle-ci a réaffirmé le droit de tous les Congolais à l'éducation et la liberté de l'enseignement, tout en proclamant le caractère obligatoire de l'enseignement primaire. Sa spécificité est d'avoir fait de l'éradication de l'analphabétisme un devoir national pour la réalisation duquel toutes les potentialités et ressources nationales devraient être mobilisées.⁵⁴

A la fin de la période de transition, une nouvelle Constitution a été élaborée et adoptée par référendum le 18 décembre 2005 et promulguée le 18 février 2006. En matière d'éducation, cette Constitution apparaît comme une véritable avancée par rapport aux précédentes, car elle stipule que « l'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. »⁵⁵ Elle fait, par ailleurs, à l'instar de la constitution de la période transitoire, de l'éradication de l'analphabétisme un devoir national pour la réalisation duquel le gouvernement doit élaborer un programme spécifique.⁵⁶

En plus de ces dispositions, le contexte légal de l'éducation nationale est déterminé par une loi organique, à savoir la Loi-cadre de l'enseignement national, et par divers ordonnances, décrets et arrêtés d'application de la Loi-cadre.

C'est la Loi-cadre de l'enseignement national, promulguée le 22 septembre 1986, qui régit le secteur de l'éducation formelle en RDC, et ce à tous les niveaux du système scolaire : maternel,

⁵² La loi No.93-001 du 2 avril 1993 portant acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition, de même que l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 n'ont été que trop laconiques en matière d'éducation en énonçant simplement qu'il est pourvu à l'éducation de la jeunesse par l'enseignement national, celui-ci comprenant les écoles publiques ainsi que les écoles privées agréées et contrôlées par l'État.

⁵³ Youdi, R.V, *Op. cit.*, p.1.

⁵⁴ Article 48 de la Constitution du 5 avril 2003.

⁵⁵ Article 43 de la Constitution du 18 février 2006.

⁵⁶ Article 44, *Idem.*

primaire, secondaire et supérieur. Elle comporte dix titres se rapportant à la définition, aux buts, aux finalités de l'enseignement, aux structures, aux formes, à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les entités décentralisées, aux conditions de création et de fonctionnement des établissements scolaires, au personnel et au financement du système éducatif, à l'obligation scolaire, aux infractions et sanctions. Suivant cette loi, « L'État est garant de la préservation de l'identité culturelle nationale et, à ce titre, il veille :

- à la non – discrimination dans l'enseignement national, quels que soient l'appartenance ethnique ou raciale, les conditions sociales, le sexe et les options religieuses ;
- à la valeur éthique des programmes et pratiques scolaires et académiques ainsi qu'à la valeur professionnelle et morale du personnel de l'enseignement national. »⁵⁷

En outre, les finalités assignées à l'enseignement national par cette loi comportent trois dimensions essentielles : idéologique, économique et culturel. En effet, pour cette loi organique, « l'enseignement national vise à répondre à l'obligation qu'a l'État de permettre à tous les Zaïrois d'exercer leur droit à l'éducation et à celle qu'ont les parents de remplir le devoir d'éduquer leurs enfants sous l'autorité et avec l'aide du Mouvement Populaire de la Révolution. »⁵⁸ Ainsi, il a pour finalité « la formation harmonieuse de l'homme Zaïrois militant du Mouvement Populaire de la Révolution, citoyen responsable, utile à lui-même et à la société, capable de promouvoir le développement du pays et la culture nationale. »⁵⁹

Le principe de l'obligation scolaire est posé par la loi-cadre de l'Enseignement national en ces termes : « L'enseignement est obligatoire pour tout enfant congolais, garçon ou fille, âgé de six ans à quinze ans. L'obligation scolaire atteint tout enfant congolais, entrant en première année primaire et cesse lorsque l'enfant termine ses études primaires ou lorsque, sans les avoir achevées, il atteint l'âge de 15 ans. Toutefois, l'obligation scolaire s'établira par phases successives déterminées par le Conseil Exécutif⁶⁰ suivant les particularités locales et le Plan de développement général de l'Enseignement national. »⁶¹

Deux sections de la Loi-cadre de l'enseignement national, comprenant quatre articles, sont précisément consacrées aux droits et devoirs des usagers, à savoir les parents, d'une part et les élèves et étudiants, d'autre part. Les parents ont le droit de placer leurs enfants dans l'établissement d'enseignement de leur choix et de leur assurer l'éducation intellectuelle, morale et religieuse de leur option.⁶² Pour leur part, les élèves et les étudiants ont droit à une meilleure éducation et à recevoir de l'État, des parents, du personnel de l'enseignement national et de la société toute l'assistance nécessaire au développement de leur personnalité et à leur intégration harmonieuse dans la société.⁶³ La loi précise que les établissements de l'enseignement national

⁵⁷ Article 5 de la Loi-cadre de l'enseignement national (1986).

⁵⁸ Article 2, *Idem*.

⁵⁹ Article 3, *Idem*.

⁶⁰ Lors de la promulgation de la Loi-cadre de l'enseignement national (1986) le gouvernement était appelé Conseil Exécutif.

⁶¹ Article 115 de la Loi-cadre de l'enseignement national (1986).

⁶² Article 10, *Idem*.

⁶³ Article 14, *Idem*.

accueillent sans distinction de lieu, d'origine, de religion, de race, d'ethnie, tout élève ou étudiant remplissant les conditions déterminées par la loi-cadre.⁶⁴ Il est interdit au personnel enseignant et administratif d'utiliser les élèves ou les étudiants à des fins de propagande,⁶⁵ de les recruter par des moyens déloyaux⁶⁶ et de les utiliser à des fins personnelles.⁶⁷

La violation de droits des usagers et tout autre abus doivent être portés à la connaissance des autorités compétentes non seulement par le corps des inspecteurs mais également par toute autre personne.⁶⁸ C'est donc dire que lorsqu'ils procèdent au contrôle et évaluation des établissements scolaires, outre le contrôle administratif et pédagogique, les inspecteurs sont invités à relever l'état du respect des droits de l'homme par les prestataires de service. Même si les constats en cette matière ne font pas l'objet d'un rapport général publié, les rapports de visites de certains inspecteurs mentionnent clairement des incidents se rapportant à la violation des droits des usagers. Si elle mentionne l'obligation scolaire, contrairement à la Constitution actuellement en vigueur, la Loi-cadre ne fait point référence à la gratuité de l'enseignement primaire.

Adoptée et promulguée à l'époque du monolithisme politique, la Loi-cadre nécessite son adaptation à l'évolution historique et politique du pays. Cette nécessité est reconnue par le ministre de l'EPSP dans son rapport sur le développement de l'éducation en RDC en ce début du 21^{ème} siècle, présenté à l'occasion de la 47^{ème} session de la Conférence internationale de l'éducation, tenue à Genève du 8 au 11 septembre 2004. Dans ce rapport, le ministre signale que des modifications profondes de la loi-cadre ont déjà été élaborées mais elles ne sont pas encore approuvées par le Parlement.⁶⁹ En 2008, le ministre a institué une commission indépendante chargée d'élaborer la charte de l'éducation. Parmi ses recommandations, la commission a proposé une nouvelle loi organique dont le texte est actuellement en discussion au niveau du gouvernement.

En plus de la loi-cadre, la RDC a élaboré d'autres textes qui définissent le cadre juridique de son système éducatif. S'agissant de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel, ces textes sont réunis dans un document intitulé Recueil des directives et instructions officielles⁷⁰ tandis que pour l'enseignement supérieur et universitaire, les instruments juridiques sont principalement réunis dans le Vade-mecum du gestionnaire d'une institution d'enseignement supérieur et universitaire.⁷¹ En plus de ces textes, les écoles gérées par les églises sont régies par la « Convention de gestion des écoles nationales » signée entre l'État et les Églises en 1977. Suivant cette convention, » la gestion des écoles par les Églises porte sur : (i) l'organisation interne des écoles en vue d'assurer le respect des normes fixées par le Conseil Exécutif d'une part, et celles prévues par le Règlement d'Ordre Intérieur d'autre part,

⁶⁴ Article 61, *Idem*.

⁶⁵ Article 129, *Idem*.

⁶⁶ Article 130, *Idem*.

⁶⁷ Article 131, *Idem*.

⁶⁸ Article 128, *Idem*.

⁶⁹ Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, *Le développement de l'éducation : Rapport national de la République démocratique du Congo*, août 2004.

⁷⁰ Centre de recherche et de diffusion de l'information pédagogique, *Recueil des directives et instructions officielles*. 4^{ème} édition, CERSE/EPSP, Kinshasa, 2002.

⁷¹ Commission permanente des études, *Vade-mecum du gestionnaire d'une institution d'enseignement supérieur et universitaire*, CPE, Kinshasa, 2005.

(ii) le fonctionnement des écoles selon les règlements généraux de l'Éducation Nationale, (iii) la gestion du personnel oeuvrant au sein des écoles, selon les exigences du milieu éducatif, (iv) la gestion financière et la comptabilité et (v) l'organisation de la vie sociale des élèves. »⁷²

Concernant la petite enfance, l'un des documents officiels les plus récents est le Projet de protection de l'enfant qui a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat.⁷³ Même s'il reprend la plupart des articles des lois similaires d'autres pays, le Projet de la RDC comporte certaines particularités propres à la situation culturelle du pays. C'est ainsi que l'exposé des motifs fait mention des enfants soupçonnés de sorcellerie, l'une des raisons majeures de la présence des enfants de la rue dans les milieux urbains. Par ailleurs, en application des articles 63 à 65 du code de protection de l'enfant, le ministère des Affaires sociales a institué un Conseil national de l'enfant, en abrégé C.N.EN.⁷⁴

C. Application des dispositions constitutionnelles et législatives

Les garanties constitutionnelles et législatives élaborées par la RDC s'appliquent autant aux prestataires publics que privés des services de l'éducation. Déjà l'article premier de la loi-cadre de l'enseignement national dispose que « la présente loi porte régime général applicable à l'enseignement national tel que défini à l'article 20 de la Constitution. » Or, pour l'article 20 de la Constitution de la Deuxième République, l'enseignement national comprend les écoles publiques ainsi que les écoles agréées contrôlées, prises en charge par les pouvoirs publics et soumises à un statut fixé par la loi. En outre l'article 150 de la loi-cadre est assez précis : « Tout établissement privé d'enseignement qui fonctionne actuellement, agréé ou non agréé, est tenu de se conformer à la présente Loi et à ses mesures d'exécution. À l'entrée en vigueur de la présente Loi, tout établissement privé dont le fonctionnement n'aura pas été conforme aux dispositions de la présente Loi et de ses mesures d'exécution sera fermé. » Le corps des inspecteurs, qui est l'œil et l'oreille de l'État exerce également son contrôle dans les écoles privées afin de voir si ces dernières se conforment aux dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur.

D. Recommandations

Le gouvernement devait élaborer dans le plus bref délai un plan détaillé des mesures de mise en œuvre des principes de gratuité et d'obligation de la scolarisation primaire institués par la Constitution. Les recommandations des traités internationaux relatives à la production des rapports devraient également être suivies. Il est urgent de réviser et amender la Loi-cadre de l'enseignement national en vue de l'adapter au contexte constitutionnel et à l'environnement politique actuels.

Le gouvernement devrait instituer une commission interministérielle regroupant des fonctionnaires des ministères chargés du secteur de l'éducation et de ceux de la justice et des affaires étrangères et la charger d'identifier les traités internationaux et les textes légaux nationaux sur l'éducation en vue de leur large diffusion et vulgarisation auprès des opérateurs judiciaires, des prestataires et des usagers du système éducatif.

⁷² Article 4 de la Convention de gestion des écoles nationales.

⁷³ Youdi, R.V., *Op. cit.*, p.3.

⁷⁴ Arrêté du 8 avril 2003 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil national de l'enfant.

3

Collecte, publication et gestion des informations

En RDC, le système de collecte des statistiques est assez bien organisé, en particulier au niveau primaire et secondaire. À côté des services ministériels des statistiques scolaires, les organismes internationaux ont également mis en place des mécanismes de collecte et de publication des données statistiques dans le secteur de l'éducation. Les données statistiques sont utilisées aussi bien par des chercheurs que par les décideurs politiques pour les besoins de planification. Les sources nationales des données statistiques sont néanmoins difficiles d'accès. Les décideurs et chercheurs recourent donc davantage aux sources internationales.

Dans l'ensemble, cependant, les statistiques produites par le système éducatif de la RDC sont très pauvres. Elles ne permettent pas, par exemple, de suivre l'évolution d'une cohorte à travers le cursus scolaire et ne couvrent pas certains paramètres importants de l'offre de l'éducation, tels que le coût de l'éducation ou l'équipement des écoles. Elles ne renseignent pas sur les variables aussi importantes que l'âge des élèves ou les catégories sociales et professionnelles des parents. La situation des archives est plus déplorable encore que celle des statistiques scolaires. Les structures chargées de la gestion des archives sont moins équipées que celles de la planification et des statistiques scolaires. En dehors de l'informatisation des archives relatives à l'examen d'État à partir de l'édition 2008, l'effort de synthèse et d'information d'autres archives importantes du système éducatif de la RDC n'est encore entamé à aucun niveau.

A. Publication des statistiques scolaires

Le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire est bien organisé pour la collecte et la gestion des statistiques scolaires, du moins il est mieux organisé que celui de l'enseignement supérieur et universitaire. « Pour un pays qui sort d'un conflit, la RDC a un système de collecte

des statistiques de l'éducation qui fonctionne étonnamment bien, même si, on n'en sera pas surpris, la qualité des données est pauvre. »⁷⁵ En dehors du service de contrôle et de la paie des enseignants (SECOPE) qui établit des statistiques scolaires, le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel dispose en effet d'une direction nationale spécifiquement chargée de la planification et des statistiques scolaires. La direction de la planification et des statistiques est représentée au niveau provincial par une antenne logée au sein de la division de l'éducation nationale. Elle publie, en principe chaque année, un annuaire national dont la production a longtemps été soutenue par l'UNICEF et l'UNESCO, avant de l'être depuis 2005 avec l'appui financier de la BAD et le soutien technique de l'UNESCO.⁷⁶ Cet appui se limite simplement à l'élaboration, elle ne concerne pas la publication et la diffusion de l'annuaire.

Le DSCRП a prévu un rôle pour l'Institut National de la Statistique (INS) dans la collecte et la production des statistiques de l'éducation. Le DSCRП a spécifiquement chargé l'INS de suivre la collecte des données des producteurs des statistiques sectorielles spécialement les directions des études et planifications des différents ministères – dans ce cas, la direction de la planification et des statistiques du ministère de l'EPSP. L'INS était également invité à travailler en coordination avec les agences de développement internationales intéressées au secteur des statistiques et à chercher des appuis techniques, matériels et financiers en vue d'améliorer la qualité des données produites.⁷⁷ Jusqu'à la date de publication de ce rapport, cependant, l'INS n'était pas encore en mesure de remplir ces tâches spécifiques, ce qui reflète la paralysie générale de cette institution, incapable de conduire les enquêtes de statistique dans les autres domaines de son mandat. Miné par le manque de ressources, l'INS souffre également du manque de l'indépendance professionnelle et de l'impartialité requises des instituts nationaux de statistique par la Charte africaine de la statistique.⁷⁸

Dans son contenu, l'annuaire statistique reprend en général les effectifs des élèves, le nombre de classes, d'écoles, d'enseignants par qualification. Il permet ainsi de calculer certains indicateurs du système éducatif, notamment les indicateurs de l'offre de l'éducation. Dans cette optique, il est possible de calculer les indicateurs tels que les ratios élèves : classe, élèves : maître, classes : école ainsi que le taux de qualification des enseignants. Par contre, puisqu'il ne traite que des statistiques scolaires, sans faire allusion aux données démographiques telles que la population scolarisable, l'annuaire statistique n'a pas permis jusqu'en 2002 de calculer des indicateurs des résultats (taux de scolarisation). C'est à partir de l'édition de 2006–2007 que cette lacune est comblée, grâce à l'appui technique de l'UNESCO. Outre les données brutes, cet annuaire présente également des données élaborées, notamment des indicateurs d'accès (taux d'admission en première année), de participation (taux brut de scolarisation, indice de parité), de rendement interne (taux de survie scolaire en 5^{ème} année, proportion des redoublants) et de

⁷⁵ Banque mondiale, *Op. cit.*, p.47.

⁷⁶ Entretien avec le chef de division de l'enseignement primaire, secondaire et professionnelle de la Province Orientale l 15 juillet 2008.

⁷⁷ Document de stratégie et de croissance pour la réduction de la pauvreté (DSCRП), p.91. Il est disponible sur le site d'AfriMAP à l'adresse : <http://www.afriMAP.org/english/images/documents/DSCRП%20RDC.pdf>

⁷⁸ Charte africaine de la statistique, article 3, principe 1, disponible à l'adresse <http://www.afriMAP.org/english/images/treaty/Charte-africaine-statistique-FR.pdf>

ressources (ratios élèves:maître, élèves:classe). Ces améliorations dans la collecte des données ont été obtenues grâce à une plus grande informatisation introduite par le système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE), une des composantes du Programme d'appui au secteur de l'éducation (PASE).⁷⁹ Cependant, il ne semble pas que les fonctionnaires chargés de la collecte des données aient pleinement pris avantage du SIGE. Des données importantes dont le SIGE aurait dû faciliter l'inclusion dans les statistiques n'y figurent toujours pas. Par exemple, des données se rapportant aux coûts de l'éducation et à l'équipement des écoles demeurent absentes du nouveau format de l'annuaire statistique.

Encadré 4 : Sources des données statistiques pour l'enseignement primaire et secondaire

Annuaire statistique : Les données relatives à toutes les écoles (publiques et privées), aux enseignants et aux élèves sont collectées par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé aux écoles. La synthèse des données et leur présentation sous forme de tableaux sont centralisées à Kinshasa. Depuis 2000/01, elles sont informatisées, mais jusqu'à l'année scolaire 1999/1998 elles n'étaient disponibles que pour les 7 provinces contrôlées par le gouvernement. Les Annuaire sous-estiment le nombre d'établissements, pour deux raisons : (i) la Direction de la planification, qui a la responsabilité des Annuaire, ne détient pas une liste exhaustive des écoles et, par conséquent, certaines ne reçoivent pas de questionnaire (ii) les écoles ne répondent pas toutes, le taux de non-réponses étant particulièrement élevé dans certaines provinces (comme l'Equateur). Une autre cause possible de sous-estimation est que les directeurs d'écoles ne peuvent comptabiliser que les enfants dont les parents ont payé la totalité des frais scolaires au moment de remplir le questionnaire, soit environ deux mois après le début de l'année scolaire ; certains élèves qui paient plus tard peuvent être omis.

Base des données SECOPE : Étant donné que l'objectif principal de ce système informatisé est de gérer le paiement de l'ensemble du personnel des écoles publiques et des bureaux administratifs, de leurs enseignants et de leur personnel non enseignant (liste nominative, avec dates de recrutement, de promotion, avec grade, sexe, etc.). Les données sur les effectifs des élèves sont aussi disponibles, mais sont moins fiables que celles figurant dans les Annuaire. La base des données de SECOPE regroupe deux types d'écoles : (i) les « écoles mécanisées » et (ii) les « écoles non mécanisées ». Les premières sont celles qui figurent dans le système informatisé et dont le personnel est payé par l'État. Les secondes comprennent les écoles ouvertes récemment et qui ne figurent pas encore dans la base de données informatisée.

SOURCE :

Banque mondiale, *Le renouveau du système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives*, Région Afrique, Département du Développement humain, Série Documents de travail, No. 68, p.48.

⁷⁹ DSCR, p.81.

A l'instar de la direction de planification, le SECOPE est représenté au niveau des provinces tout en étant indépendant de la division provinciale de l'éducation nationale. La Loi-cadre oblige le gouvernement à élaborer chaque année les statistiques de l'enseignement national et à évaluer les rapports entre les établissements d'enseignement existants, la population scolarisable, le marché de l'emploi et les ressources humaines et financières disponibles. Le gouvernement est également tenu de définir « les besoins nouveaux en établissements, facultés, options ou classes, en ressources humaines et financières, en rapport avec la croissance démographique et le développement du marché de l'emploi. »⁸⁰ L'annuaire statistique devrait donc être publiée chaque année. Pourtant, un décalage manifeste s'observe entre la date prévue et la date réelle de publication. Bien que les données aient été collectées et traitées manuellement durant les années quatre-vingt-dix, elles n'ont pas été publiées. Entre 1998 et 2001, les données ont été collectées seulement dans les régions sous contrôle du gouvernement. Pour les années 2004 et 2005 l'annuaire statistique n'a été élaboré que pour la province du Bas Congo (2004) et la ville de Kinshasa (2005). Ainsi, après l'annuaire statistique de 2004-2005, le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel a publié en février 2008, l'annuaire statistique de l'année scolaire 2006-2007.⁸¹ Jusqu'en fin 2008, l'annuaire statistique national n'avait pas été publié pour les éditions 2002-2003 à 2003-2004, de même que pour l'année scolaire 2005-2006. En revanche, d'usage strictement interne, donc non destiné au public, le document du SECOPE est plus régulier que l'annuaire statistique national. Cependant, comme souligné plus haut (voir l'encadré 4), les données du SECOPE sont moins fiables que celles figurant dans les annuaires statistiques produits par la Direction de planification et des statistiques scolaires. Elles sont en effet incomplètes, car ne concernant que les écoles publiques, et ne peuvent pas de ce fait permettre de calculer des indicateurs pertinents du système éducatif de la RDC.

Publié en un tirage limité, l'annuaire statistique n'est généralement pas disponible au niveau des antennes provinciales des statistiques qui contribuent pourtant à son élaboration. Aussi, son accessibilité par les opérateurs de la société civile est-elle limitée.

Les statistiques établies par la Direction de planification et celles produites par le SECOPE ne sont généralement pas concordantes, ce qui pose le problème de leur crédibilité. La contradiction entre ces deux sources de données s'explique essentiellement par le fait que le SECOPE se limite au recueil des informations sur les écoles publiques alors que la Direction de planification et des statistiques scolaires s'intéresse également aux données se rapportant aux écoles privées. Par ailleurs, il n'y a pas toujours concordance entre les statistiques produites par la Direction de planification et celles publiées par les sources internationales. Cela est dû principalement au fait que les données produites par ces dernières sont habituellement fondées sur des projections faites à partir de la situation passée, alors que les données produites par les sources nationales sont issues du recensement.

B. Désagrégation des statistiques

Les statistiques produites par le système éducatif de la RDC sont pauvres. Elles ne permettent pas

⁸⁰ Article 22 de la Loi-cadre de l'enseignement national.

⁸¹ Pour l'année scolaire 2007-2008, l'annuaire n'a été publié qu'en avril 2009.

de suivre l'évolution d'une cohorte dans le cursus scolaire et ne couvrent pas certains paramètres importants de l'offre de l'éducation, tels que les ressources financières et l'équipement des établissements scolaires. De même, au niveau de l'expansion du système, ces statistiques n'éclairent pas sur des variables aussi importantes que l'âge des élèves, les catégories socio-professionnelles des parents, etc. Comme variables prises en compte dans les annuaires statistiques pour la ventilation des effectifs, il y a notamment le genre, les années d'études et les provinces. Ainsi, au sein de chaque province, n'est-il pas possible, à partir de cette source des données statistiques, de déterminer l'effectif des élèves des milieux urbains, d'une part et des milieux ruraux d'autre part. Ces statistiques globales ne permettent pas non plus d'analyser l'importance de la fréquentation scolaire suivant les catégories socio-économiques et professionnelles. Elles ne peuvent pas par conséquent faciliter l'étude de l'expansion, ni de l'efficacité de la scolarisation en fonction du niveau socio-économique des familles. La RDC et les pays des Grands Lacs connaissent, depuis plus de dix ans, une situation politique instable qui a occasionné des migrations des populations. La région enregistre, ainsi, des effectifs importants des réfugiés, des déplacés, des orphelins, etc. Les statistiques scolaires produites tant par la Direction de planification que par le SECOPE ne tiennent pas compte de cette nouvelle donnée régionale.

C. Système de gestion et d'analyse des archives

Le ministère de l'EPSP dispose au niveau de chaque direction, d'un service chargé de la gestion et de l'analyse des archives. Au niveau de chaque province une antenne de gestion des archives est logée au sein de la division de l'éducation nationale. Seulement, chaque service des archives dispose d'un personnel insuffisant en nombre. Il souffre par ailleurs du manque de ressources financières. Contrairement à la Direction de planification et des statistiques scolaires, qui bénéficie de l'appui des organismes internationaux tels que l'UNICEF, l'UNESCO et la BAD, les services des archives ne reçoivent aucun appui similaire. Ils ne disposent pas de structures adéquates de préparation de rapport, voire d'analyse des archives. L'on pourrait dire qu'ils constituent de véritables dépôts des archives et non des services techniques chargés d'en faire l'analyse et d'élaborer des rapports à mettre à la disposition du grand public.

Au niveau du secrétariat général de l'EPSP, les services des archives de différentes directions disposent des installations plus ou moins adéquates tels que des étagères, des armoires métalliques, etc. Il n'existe pas de telles installations dans plusieurs antennes des provinces ainsi qu'au niveau de l'inspection générale adjointe chargée des archives.

L'effort d'informatisation des archives n'est entamé à aucun niveau. En conséquence, les archives sont stockées de manière désordonnée, de telle sorte qu'on s'y retrouve difficilement. Cela est vrai aussi bien au niveau des directions nationales qu'au niveau des antennes provinciales.

C'est uniquement au niveau des écoles que les archives semblent être assez bien tenues, même si elles ne sont pas informatisées ni synthétisées. La bonne tenue des archives à ce niveau s'explique principalement par le fait que les chefs d'établissements sont soumis au contrôle effectué par le corps des inspecteurs. Le corps des inspecteurs est, entre autres, chargé de visiter les écoles, de contrôler leur bonne marche, de rendre compte, par la voie hiérarchique, à travers

les rapports d'inspection, des résultats de sa mission aux autorités compétentes du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel.⁸² Le rapport d'inspection peut être assorti des propositions concrètes de solutions aux difficultés rencontrées dans les différents domaines de l'éducation scolaire, tels que la pédagogie, la psychologie, l'administration scolaire, les finances scolaires, l'hygiène, le civisme et la morale. La tenue des archives, on le sait, fait partie des tâches administratives d'un chef d'établissement. Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, chaque institution garde ses archives à travers ses différentes structures. Généralement non informatisées, ces archives sont souvent mal stockées et rarement synthétisées. Une innovation mérite cependant d'être signalée au niveau de l'EPSP : toutes les archives relatives à l'examen d'État sont informatisées à partir de l'édition 2008.

D. Utilisation des statistiques

Les statistiques collectées et publiées par la Direction de planification, par le SECOPE et par les sources internationales sont utilisées par les autorités gouvernementales et d'autres personnalités intéressées par le système éducatif de la RDC, notamment des chercheurs. Les autorités gouvernementales se réfèrent régulièrement aux statistiques pour poser le diagnostic du système et pour élaborer des plans de redressement de l'enseignement et établir des rapports à présenter aux différentes organisations internationales et régionales dont le pays est membre. A titre d'illustration, les statistiques ont été utilisées pour le diagnostic de l'enseignement posé lors de l'élaboration du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) et pour le rapport établi par le ministère de l'EPSP à l'occasion de la 47^{ème} session de la Conférence internationale de l'éducation. Les statistiques ont également été utilisées dans les travaux de recherche. C'est le cas des études des professeurs Mokonzi⁸³ sur la réalisation des objectifs de l'Education Pour Tous et Youdi⁸⁴ sur la protection de la petite enfance.

Diagnostic et définition des stratégies du développement de l'enseignement

Au cours de l'élaboration du DSCR de la RDC, le diagnostic et la définition des stratégies de redressement du système éducatif se sont appuyés essentiellement sur les statistiques produites par l'enquête MICS 2 réalisée par l'UNICEF, celles collectées par la Banque mondiale dans son étude intitulée « Le Renouveau du Système éducatif de la République démocratique du Congo » (RESEN) et celles rassemblées par la direction de planification et des statistiques scolaires de l'enseignement primaire et secondaire. En effet, les indicateurs de diagnostic du système éducatif retenus par le DSCR sont issus soit de MICS 2 soit de RESEN, soit encore de l'Annuaire statistique de 2001–2002 (voir Encadré 5).

⁸² Article 2 de l'ordonnance No. 91-231 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au corps des Inspecteurs de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel.

⁸³ Mokonzi, Gr.B., « L'éducation pour tous d'ici 2015 : quelle chance de réussite pour la République démocratique du Congo ? », *École Démocratique, Hors série*, 2005, pp.4–8.

⁸⁴ Youdi, R.V., *Op. cit.*

Encadré 5 : Diagnostic du système éducatif

Le taux brut de scolarisation dans le primaire a connu une forte progression, soit 92% en 1972 à 64% en 2002. Dans le secondaire, elle est estimée à 29% en 2001/2002 contre 26% entre 1977–1978 avec un coefficient d'efficacité interne de 36%. En outre, on assiste à : (i) la détérioration du taux de survie scolaire (25%) pendant que le taux d'achèvement et l'existence des inégalités des taux bruts de scolarisation selon le sexe (72,0% pour les garçons et 56,0% pour les filles) et le milieu de résidence (taux d'admission de 71,6% en milieu urbain et 43,6% en milieu rural). Par ailleurs, le retard de scolarisation a atteint plus de 16,0% de garçons, contre 12,0% de filles en 2001. Ces déficiences tirent leur origine dans l'inadéquation du système éducatif à faire face aux besoins recensés.

En 2002, une étude menée par la Banque mondiale dénommée « Le Renouveau du Système Educatif de la République démocratique du Congo » (RESEN) a identifié quatre problèmes importants qui minent l'accès et la qualité de l'enseignement en RDC, à savoir : (i) une couverture relativement faible au niveau primaire, avec de grandes inégalités dans l'accès et une extension incontrôlée au niveau du secondaire et du supérieur ; (ii) une grave détérioration de la qualité de l'éducation à tous les niveaux et (iii) un système d'administration scolaire lourd et désuet et (iv) un très bas niveau de dépenses et un système de financement inefficace et inéquitable.

SOURCE :
DSCR, p.37.

Établissement des rapports

Outre le diagnostic et la planification du système éducatif, des rapports présentés par le ministère de l'EPSP sont généralement basés sur les statistiques contenues dans les annuaires et celles publiées par les sources internationales. Tel est, à titre d'exemple, le cas du rapport sur le développement de l'éducation présenté par ce ministère à la 47^{ème} session de la Conférence internationale de l'éducation (CIE) tenue à Genève du 08 au 11 septembre 2004. Pour résumer le développement de l'éducation, dégager les problèmes que ce développement pose et les défis qu'il suscite, ce rapport s'est essentiellement fondé sur les enquêtes MICS1, MICS2 et le panorama de la situation du jeune en Afrique de l'Ouest, du Centre, produit par l'UNICEF en septembre 2002.

Rapports des recherches

Plusieurs recherches traitant du système éducatif de la RDC se réfèrent aux statistiques produites par les sources nationales et internationales. C'est notamment le cas des études de Mokonzi en 2005 et de Youdi en 2006. Le premier chercheur a procédé à l'évaluation des objectifs de l'EPT en RDC en se fondant essentiellement sur les statistiques collectées par l'enquête MICS2, l'annuaire statistique de l'année scolaire 1998/1999 et sur la base des données de l'Institut de statistique de l'UNESCO. De même, Youdi a essentiellement exploité les données de l'enquête

MICS2, de l'annuaire statistique de l'année scolaire 2001-2002 et de l'Institut de statistique de l'Unesco afin d'apprécier les efforts fournis par la RDC pour la protection et l'éducation de la petite enfance.

Encadré 6 : Diagnostic sommaire de la situation de l'éducation

- (a) D'après les données socio-démographiques de 2000 tirées du panorama de la situation du jeune enfant en Afrique de l'Ouest et du Centre (Unicef) les enfants de 3 à 5 ans représentaient 10,3% de la population congolaise (soit 1 450 000 sur 5 094 800 habitants) parmi eux 3% (soit 43 500 enfants) seulement fréquentaient les écoles maternelles, tandis que 97% d'entre eux (soit 1 406 000 enfants) étaient délaissés.
- (b) Quant à l'éducation primaire, les données fournies par les enquêtes nationales sur la situation des enfants et des femmes (MICS 1 et MICS 2) montrent une régression plutôt qu'une progression du taux net d'admission en première année primaire. Alors qu'en 1995, 23% d'enfants dont 26% des garçons et 19% des filles étaient admis en première année primaire à l'âge de 6 ans, ce taux est brutalement descendu à 18% pour les garçons et 17% pour les filles en 2001. Mais l'écart entre les milieux est resté constant : 33% en milieu urbain contre 10% en milieu rural.
- (c) Au niveau de l'équité en matière d'éducation, toujours selon les données des enquêtes nationales MICS1 et MICS2, 56% d'enfants âgés de 6 à 12 ans fréquentaient l'école primaire en 1995, dont 59% des garçons contre 53% des filles et 76% des deux sexes en milieu urbain contre 46% en milieu rural.

SOURCE :

MEPSP, *Le développement de l'Éducation*. Rapport National de la République démocratique du Congo. 2004.

Encadré 7 : Expansion de la PEPE et de l'enseignement primaire

En 2001, le nombre total d'enfants inscrits dans l'enseignement maternel était de 68 710 pour une population de la tranche d'âge de 3 à 5 ans estimé à 5 330 000, soit 1,29%. En 2001, suivant l'Annuaire statistique, 33 368 enfants étaient inscrits en dernière année de la maternelle pendant que 1 312 183 élèves entraient en première année primaire. Ce qui veut dire qu'environ 2,5% d'enfants seulement entrent à l'école primaire après avoir suivi un type quelconque d'éducation préscolaire formelle. Ces proportions sont légèrement inférieures à celles fournies par l'étude MICS2/2001. En effet, celle-ci observe que « la fréquentation des jeunes enfants dans l'enseignement préscolaire est très faible. Pour l'ensemble du pays, 3% d'enfants seulement y participent. » Quant à l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), il estime le taux brut de scolarisation dans la PEPE de la RDC à 0,8%. Ce taux comprend l'enseignement préprimaire et d'autres programmes de la PEPE.

Quant à la scolarisation primaire, l'enquête précitée révèle que 17% seulement des enfants commencent l'école primaire à l'âge de 6 ans. Nombreux sont ainsi des enfants qui amorcent tardivement l'éducation formelle. Cet indicateur d'accès à la scolarité a enregistré, de 1995 à 2001, une baisse globale de 6%, passant de 23% à 17%. En outre, le taux net de scolarisation pour les enfants âgés de 6 à 11 ans était seulement de 52% en 2001 alors qu'il s'élevait à 56% en 1995.

Si, au niveau de l'accès à l'école primaire, les filles ne sont pas défavorisées par rapport aux garçons, il n'en est pas autant pour la fréquentation scolaire. A ce niveau, les disparités sont assez importantes, traduites par des taux de scolarisation de 55% pour les garçons contre 49% pour les filles et par un indice de parité de 0,89.⁸⁵ On est donc loin de la scolarisation universelle et de la réduction des disparités entre les garçons et les filles, deux des objectifs préconisés par la conférence de Jomtien et le forum de Dakar.

SOURCES :

Youdi, R.V., *Protection et éducation de la petite enfance (PEPE) en République démocratique du Congo*, UNESCO, Paris, 2006.

Mokonzi, Gr.B., « L'éducation pour tous d'ici 2015 : quelle chance de réussite pour la République démocratique du Congo ? », *École Démocratique*, Hors série, 2005, 4-8.

E. Recommandations

Mettre en place un système adéquat de collecte et de gestion des informations relatives au système éducatif de la RDC est d'une nécessité urgente. Il est important à cet effet:

- Que les ministères chargés du secteur de l'éducation assurent la publication annuelle des statistiques scolaires et académiques ;
- Que la direction de planification et des statistiques scolaires enrichisse le contenu de l'annuaire de manière à permettre le calcul des taux nets et à couvrir des paramètres importants de l'éducation, notamment ceux relatifs à l'efficacité interne, à l'équipement des écoles et au coût de l'éducation. L'expertise des scientifiques congolais devra être exploitée pour cette fin ;
- Que le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel assure la formation des agents de la direction et des antennes de planification et des statistiques scolaires ainsi que des archives de l'éducation ;
- Que les ministères de l'Éducation publient en ligne, chacun en ce qui le concerne, l'annuaire statistique afin d'assurer sa visibilité ;
- Qu'ils mettent à la disposition des différentes structures du système éducatif la forme papier de l'annuaire ;
- Que les ministères de l'Éducation procèdent à l'informatisation des archives importantes du système éducatif ;
- Que les services de l'éducation en provinces soient informatisés et connectés à l'Internet.

⁸⁵ Le calcul de cet indice est effectué ici en mettant en rapport le taux de scolarisation des filles sur celui des garçons.

4

Planification, contrôle et évaluation

Ayant longtemps fonctionné sans aucune planification ni aucune vision, le système de l'éducation en RDC est désormais doté d'une planification incorporée dans le DSCR (2006–2008). Ce plan est néanmoins de trop courte durée pour achever, même en partie, les objectifs qu'il contient. Essentiellement axé sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et tenant donc compte des plans stratégiques existants dans d'autres secteurs sociaux, le Plan stratégique de l'éducation est basé sur un diagnostic rigoureux combinant les données quantitatives et qualitatives. Mais son accessibilité est extrêmement limitée, même au personnel de l'éducation censé le mettre en œuvre. La capacité de mise en œuvre effective du plan en est donc considérablement réduite.

Le système éducatif de la RDC dispose d'un mécanisme interne de contrôle et d'évaluation animé par un corps des inspecteurs dont les compétences s'étendent sur les champs pédagogique, administratif, financier et médical. Cependant, outre le fait qu'il n'est pas encore constitué au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, le corps d'inspecteurs accuse de nombreuses limites, dont un faible effectif, un budget insuffisant et l'absence d'un mécanisme de formation initiale et continue des inspecteurs. Certaines structures de suivi et d'évaluation prévues par le DSCR, notamment la structure de coordination nationale et l'Institut national de statistique (INS) souffrent, elles aussi, du manque de ressources financières nécessaires pour l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues alors que d'autres, tel que l'Observatoire congolais de lutte contre la pauvreté et l'inégalité, ne sont pas opérationnelles.

A. Planification

La planification de l'éducation est une obligation imposée par la Loi-cadre de l'enseignement national. En application de cette loi, un plan de développement du système éducatif, intégré

dans le premier Plan quinquennal du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR) a été élaboré en 1986, plan qui n'a cependant pas vu le début de son application. Ainsi la décennie 1990, caractérisée principalement par des troubles politiques et le déclenchement des conflits armés, n'a pas vu la renaissance de la pratique de la planification de l'éducation. Cette pratique a timidement repris avec le gouvernement du Président Laurent-Désiré Kabila. La planification s'est ensuite consolidée avec l'élaboration du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR).

Pratique de la planification de l'éducation

La RDC a procédé à la planification du système éducatif au lendemain de son accession à l'indépendance, sous l'égide de l'UNESCO et après la conférence d'Addis-Abeba en 1961. Mais au cours des décennies qui ont suivi, aucune planification sérieuse n'a été faite dans le secteur de l'éducation. Autrement dit, pendant une importante durée, le système éducatif de la RDC n'a pas été orienté par une planification rationnelle et continue. Cette absence de planification est l'une des causes qui expliquent la déliquescence du système éducatif de la RDC. Elle explique par exemple les déséquilibres récurrents dans le développement de la scolarisation par rapport aux différentes provinces du pays. L'absence de planification explique également le manque d'anticipation pour doter l'éducation en enseignants qualifiés, si bien que la RDC compte à peine 32% des enseignants qualifiés au niveau de l'enseignement secondaire.

Pourtant, la planification de l'éducation est une obligation imposée par la Loi-cadre de l'enseignement national promulguée le 22 septembre 1986. Cette loi enjoint le gouvernement à élaborer le plan général de développement de l'enseignement intégré dans le Plan national de développement socio-économique. Pour ce faire, le gouvernement est invité à (i) dresser et actualiser régulièrement la carte de l'enseignement en vue d'une implantation régionale rationnelle et équilibrée des établissements d'enseignement et (ii) à mener des études sur les voies et moyens d'utiliser à bon escient les ressources humaines, financières et matérielles, en vue de rendre le système d'enseignement le mieux adapté aux priorités de développement national. Quant aux entités décentralisées, la loi les invite à définir leur propre plan régional et local de développement de l'enseignement maternel, primaire et secondaire, en conformité avec le plan général.⁸⁶

A la suite de la promulgation de la Loi-cadre et dans le contexte du premier Plan quinquennal du parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), un plan du redressement du système éducatif a été élaboré en 1986. Ce plan a été intégré dans le plan global dénommé « *Premier Plan quinquennal 1986–1990.* » Ce premier plan n'a cependant pas connu le début de son exécution.

Pour avoir été singulièrement marquée par la turbulence politique et les conflits armés, la décennie 90 n'a pas vu la pratique de la planification se poursuivre. Aussi, malgré l'adhésion des autorités au programme de l'Education Pour Tous en 1990, c'est uniquement dans le cadre du programme triennal adopté en 1997 par le gouvernement du Président Laurent-Désiré Kabila qu'une ébauche de planification dans le secteur de l'éducation a été élaborée (voir

⁸⁶ Article 121 de la Loi-cadre de l'enseignement national.

encadré 8). Néanmoins, aucun plan concret n'a été élaboré pour la mise en œuvre des objectifs du programme triennal dans le secteur de l'éducation. De plus, les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de ce programme n'ont pas été mobilisées.

Encadré 8 : Programme triennal adopté par le Gouvernement du salut public

I. Politique de l'éducation nationale

La politique du Gouvernement du Salut Public consiste à promouvoir une formation de qualité dans le but d'assurer à chacun la maîtrise des instruments indispensables à son développement intégral.

Au niveau fondamental (enseignement pré-scolaire et primaire), la politique consiste à promouvoir l'éducation pour tous, c'est-à-dire, à mesurer l'accès à l'éducation à tous les enfants en âge de scolarisation.

Au niveau secondaire, la politique porte sur la finalisation et la professionnalisation de façon à assurer l'adéquation « Emploi-formation ».

Au niveau supérieur et universitaire, le gouvernement entend instaurer une politique élitiste et sélective, c'est-à-dire, ne rendre, n'admettre à l'enseignement supérieur et universitaire que les candidats disposant des aptitudes requises.

II. Objectifs généraux

1. La promotion de l'éducation pour tous à 100% des enfants en âge d'être scolarisés, d'ici l'an 2010 ;
2. la finalisation et la professionnalisation de l'enseignement à tous les niveaux ;
3. L'amélioration de la capacité gestionnaire du système éducatif tant sur le plan institutionnel que sur le plan pédagogique ;
4. L'éradication de l'analphabétisme des adultes particulièrement chez les femmes ;
5. Le renforcement du programme au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, l'orientation vers les filières professionnelles et technologiques qui prennent en compte les besoins du développement rationnel ;
6. La réhabilitation et l'équipement des établissements de l'enseignement primaire, secondaire, supérieur et universitaire et les centres de recherche ;
7. La rationalisation des agréments ainsi que le fonctionnement des établissements d'enseignement privé à tous les niveaux.
8. La revalorisation de la carrière enseignante par l'élaboration d'un statut spécial, l'amélioration des salaires, des avantages sociaux, etc. ;
9. La dotation des établissements d'enseignement à tous les niveaux d'outils informatiques ;
10. L'initialisation et la formation des élèves en informatique ;
11. Le soutien de l'éducation morale et civique.

SOURCE :

CREDIP, *Recueil des directives et instructions officielles*, Kinshasa, 2002, p.9.

Alors qu'elle s'est éclipsée pendant près de deux décennies, la pratique de la planification a pu renaître avec l'élaboration du DSCR. Ainsi, aujourd'hui la RDC dispose d'un plan stratégique de redressement de son système éducatif. La particularité de ce plan réside dans le fait qu'en plus du plan national, chaque province dispose de son plan spécifique. Par ailleurs, contrairement au plan élaboré en 1986, l'actuel plan stratégique couvre une période de trois années, soit de 2006 à 2008.

Outre le fait que ce plan est distribué par un réseau officiel, à savoir le ministère du Plan, la copie du DSCR est disponible sur Internet,⁸⁷ même si les copies des plans stratégiques des différentes provinces du pays ne sont pas placées sur le site web du ministère du Plan. Cependant, si le DSCR est disponible sur Internet, sa forme papier n'est pas accessible au grand public. Le comble de tout, la copie de ce document n'est pas toujours disponible auprès des responsables de l'éducation au niveau provincial, notamment des ministres provinciaux de l'EPSP, des chefs de division de l'éducation nationale, des coordinateurs et sous coordinateurs des écoles sous la gestion des Églises.

Objectifs et priorités du Plan stratégique

Pour qu'il soit utile, un plan stratégique doit partir de l'analyse de la situation actuelle et passée en vue de définir les besoins relatifs au développement du système éducatif. Il doit également énoncer clairement ses objectifs et définir les priorités à retenir pour une échéance bien déterminée. Le Plan triennal 2006–2008 répond suffisamment à ces impératifs. Car, à l'instar de l'ensemble du DSCR, l'élaboration du Plan stratégique de l'éducation a été fondée sur un diagnostic rigoureux. « Du point de vue méthodologique, le processus a combiné les méthodes qualitatives et quantitatives pour : (i) faire le diagnostic de la pauvreté, (ii) définir la vision à long terme du développement, (iii) formuler la stratégie et (iv) élaborer le cadre et les mécanismes de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des actions prévues dans la stratégie. »⁸⁸

C'est donc en fonction de l'analyse des besoins que les objectifs du plan stratégique 2006–2008 ont été formulés. Loin d'être définis de manière isolée, ceux-ci sont intégrés dans la vision globale et les objectifs globaux de la réduction de la pauvreté.

D'une manière générale, l'objectif poursuivi dans le secteur de l'éducation est de mettre en place, à court terme, un cadre légal et réglementaire propice à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) portant essentiellement sur la révision de la Loi-cadre de l'enseignement national qui proclame la gratuité et l'obligation de l'enseignement de base, l'obligation de l'État d'en assurer prioritairement le fonctionnement, le renforcement du partenariat public-privé, la décentralisation de la gestion et la politique linguistique ainsi que les éléments relatifs au lien social et à l'éthique.⁸⁹ Les objectifs de l'éducation s'insèrent dans la vision globale et font partie des piliers de la stratégie de réduction de la pauvreté. Autrement dit, les objectifs du Plan stratégique de l'éducation tiennent compte des plans stratégiques des autres secteurs de la vie nationale.

⁸⁷ <http://www.ministereduplan.cd/pdf/DSCRPFfinale.pdf>

⁸⁸ RDC, DSCR, 2006, p.10.

⁸⁹ RDC, DSCR, 2006, p.80.

Encadré 9 : Diagnostic de l'éducation

Le taux brut de scolarisation dans le primaire a connu une forte régression, soit 92% en 1972 à 64% en 2002. Dans le secondaire, elle est estimée à 29% en 2001/2002 contre 26% entre 1977–1978 avec un coefficient d'efficacité interne de 36%. En outre, on assiste à : (i) la détérioration du taux de survie scolaire (25%) pendant que le taux d'achèvement n'est que de 29% et (ii) un faible niveau d'encadrement et l'existence des inégalités des taux bruts de scolarisation selon le sexe (72,0% pour les garçons et 56,0% pour les filles) et le milieu de résidence (taux d'admission de 71,6% en milieu urbain et 43,6% en milieu rural). Par ailleurs, le retard de scolarisation a atteint plus de 16,0% de garçons, contre 12,0% des filles en 2001. Ces déficiences tirent leur origine dans l'inadéquation du système éducatif à faire face aux besoins recensés.

En 2002, une étude menée par la Banque mondiale dénommée « Le Renouveau du Système éducatif de la République démocratique du Congo » (RESEN) a identifié quatre problèmes importants qui minent l'accès et la qualité de l'enseignement en RDC, à savoir : (i) une couverture relativement faible au niveau primaire, avec de grandes inégalités dans l'accès et une extension incontrôlée au niveau du secondaire et du supérieur ; (ii) une grave détérioration de la qualité de l'éducation à tous les niveaux et (iii) un système d'administration scolaire lourd et désuet et (iv) un très bas niveau de dépenses et un système de financement inefficace et inéquitable.

Enseignement Primaire. Le système d'enseignement primaire est caractérisé par (i) la forte croissance démographique, (ii) le grand nombre d'enfants hors de l'école, (iii) la faible densité de la population, grand nombre d'habitations dispersées d'accès difficile, enfants dans les zones forestières et groupes défavorisés, (iv) les faibles compétences des enseignants et le manque de matériels pédagogiques, (v) l'instruction dans une langue étrangère et le coût de l'enseignement privé.

Enseignement Secondaire. Les déficiences suivantes sont relevées : (i) l'inégalité sociale dans l'accès, (ii) un grand nombre de petites écoles, (iii) des curriculums obsolètes, (iv) un manque d'enseignants qualifiés dans certaines disciplines, (v) les moyens de fonctionnement et les équipements limités et le manque de livres et (vi) des matériels pédagogiques et le coût élevé de l'enseignement privé.

Enseignement Supérieur et Universitaire et Recherche Scientifique. La recherche et le développement, qui est censée être le fil conducteur du pays, traverse une crise aiguë du fait qu'elle ne s'inscrit pas dans les priorités présentes de la RDC. Les dysfonctionnements ci-après sont observés : (i) les inégalités sociales à l'accès, (ii) les curriculums obsolètes et la multiplicité des cours, (iii) le nombre limité d'enseignants qualifiés, de laboratoires, de bibliothèques et (iv) le coût élevé de l'enseignement privé.

SOURCE :

DSRP, 2006, pp.37–38.

Encadré 10 : Objectifs quantitatifs de réduction de la pauvreté

	Actuel	2006	2007	2008
Taux de croissance du PIB réel	6,5	7	7,7	8,4
Taux d'inflation fin période (IPC)	21,3	8	6	6
Taux de mortalité infanto-juvénile	126	111	104	89
Taux de mortalité maternelle	1 289	1 276,2	1 079,1	944,2
Taux Brut de scolarisation primaire	64	64,1	70,8	80
Taux de prévalence du VIH/sida	4,5	<4,5	<4,5	<4,5
Taux de desserte en eau potable	22	22	24	26,9
Taux de desserte en assainissement	9	9	11,5	15
Incidence de la pauvreté	70,68	<70	<70	<70

SOURCE :
DSCR, 2006, p.48.

De manière détaillée, les objectifs visés dans le Plan stratégique consistent à assurer, au niveau primaire, le tandem universalité-qualité. Pour l'équité, des actions sont prévues dans l'optique de la réduction de l'écart de scolarisation entre les garçons et les filles et pour desservir les enfants n'ayant pas fréquenté l'école ou ceux qui l'ont quitté avant la quatrième année primaire.⁹⁰ En insistant sur l'amélioration de la qualité au niveau secondaire, le plan stratégique préconise, à ce niveau du système scolaire, l'extension du tronc commun en vue de permettre à plus d'élèves d'accomplir huit années d'études et l'amélioration du taux de scolarisation des filles d'ici 2015 de 23% à 33%.⁹¹

Cependant, si pour l'éducation formelle, les objectifs fixés dans le Plan stratégique sont mesurables, il n'est pas autant de l'éducation non formelle, pour laquelle le Plan stratégique affirme à peine l'engagement du gouvernement à élaborer une politique nationale d'alphabétisation dont l'objectif est de réduire sensiblement l'écart entre le taux d'analphabétisme des femmes et des hommes d'ici 2015 tout en réduisant en même temps la proportion des enfants de 8 à 14 ans qui se trouvent en dehors du système scolaire. De quelle importance la réduction de l'ampleur de l'analphabétisme doit-elle être ? À quel niveau la proportion d'enfants en dehors de l'école doit-elle être ramenée ? Quelles actions doit-on entreprendre pour la réduction du taux d'analphabétisme global et du taux d'analphabétisme des femmes ? Le Plan stratégique retenu dans le DSCR pour le système éducatif de la RDC ne permet malheureusement pas de répondre à ces questions, combien importantes.

⁹⁰ Compte tenu de la dégradation du système éducatif de la RDC le Plan devrait plutôt viser les élèves qui ont quitté l'école avant la sixième année primaire et non la quatrième année. Des études montrent en effet que pour la République démocratique du Congo, c'est la sixième année primaire qui constitue le seuil critique de l'alphabétisme.

⁹¹ RDC, DSCR, 2006, p.81.

Efforts pour l'amélioration de l'accès et de la qualité pour tous

En vue d'impulser la scolarisation universelle de qualité, le Plan stratégique doit prévoir des mesures spécifiques, consistant notamment à réduire les obstacles de scolarisation des groupes vulnérables et à garantir la qualité de l'enseignement. Pour le Plan stratégique 2006–2008, un certain nombre d'actions sont prévues dans ce sens. S'agissant des mesures visant la suppression des barrières financières et non-financières qui freinent l'accès à l'enseignement, il est prévu notamment : (i) le recours au système multigrade en zones rurales à partir de l'année scolaire 2008–2009 ; (ii) l'organisation et le développement des programmes spéciaux du niveau primaire au profit d'enfants n'ayant jamais fréquenté l'école ou l'ayant quittée avant la 4^{ème} primaire ; (iii) la prise en charge progressive des frais de motivation payés par les familles ; (iv) la sensibilisation et l'information des parents et des communautés sur le bienfait de l'éducation de tous les enfants en collaboration avec les partenaires au développement ; (v) la mise en place des cantines scolaires (aide alimentaire) ; (vi) la distribution des manuels scolaires de base aux élèves et (vii) l'octroi des bourses sélectives pour permettre aux enfants des familles pauvres, surtout les filles, d'accéder aux études supérieures.⁹²

Des actions prévues par le Plan stratégique 2006–2008, certaines sont en cours de réalisation avec certains partenaires, notamment :

- l'organisation par l'UNICEF de la campagne de sensibilisation sur l'inscription en première année au début de chaque année scolaire ;
- L'organisation des centres de rattrapage scolaire pour les enfants en retard de scolarisation par le ministère des Affaires sociales ;
- La prise en charge des orphelins et enfants vulnérables (OEV) ;
- La distribution des manuels scolaires de base et des kits scolaires ;
- La remise des fournitures de bureau et autres matériels pédagogiques aux directeurs d'écoles ;
- Le développement de l'enseignement technique et professionnel et la dotation des écoles (primaires et secondaires publiques) en frais de fonctionnement dont le montant varie selon la taille et la structure de l'école ;
- Le renforcement pédagogique des enseignants et leur formation continue par la redynamisation des unités pédagogiques.

Toutefois, étant donné le degré de dégradation du système éducatif et des conditions socio-économiques de la population, ces mesures ne suffisent pas pour surmonter les barrières qui freinent l'accès à l'enseignement.

Des mesures sont également prévues pour assurer la qualité de l'éducation. À ce propos, il faut faire remarquer que certaines dispositions prises pour juguler les obstacles de la scolarisation sont aussi valables pour garantir la qualité de l'éducation. C'est le cas de l'organisation des cantines scolaires et de la distribution des manuels de base. Par-delà, le Plan stratégique 2006–2008 prévoit d'autres pratiques qui visent particulièrement l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Au nombre de celles-ci figurent:

⁹² Lire à ce sujet DSCR, pp.81–82.

Pour l'enseignement primaire : (i) l'ajustement et la systématisation de la taille de classe du primaire à 40 élèves ; (ii) le renforcement de l'encadrement pédagogique des enseignants par le recrutement des nouveaux enseignants ; (iii) le renforcement des capacités par la formation continue et le recyclage des enseignants ; (iv) la dotation des écoles en mobiliers et (v) la dotation en matériels pédagogiques de l'ensemble des écoles primaires publiques.

Pour l'enseignement secondaire : (i) l'amélioration du système d'orientation scolaire de manière à déceler les potentialités individuelles susceptibles d'assurer plus tard leur plein épanouissement ; (ii) la réduction du taux de redoublement de 20% à 16% de 2006 à 2008 et à 10% à 2015 et (iii) le développement de l'enseignement technique et professionnel.

Pour l'enseignement supérieur et universitaire : (i) l'adaptation de l'offre éducative à la demande sociale en tenant compte des réalités socio-économiques du pays ; (ii) la construction, d'ici 2015, de cinq campus universitaires (Kindu, Mbuji Mayi, Goma, Kabinda et Mbandaka) et la réhabilitation des universités et instituts supérieurs existants ; (iii) l'exploitation de l'accès à la formation à distance ; (iv) l'augmentation du nombre d'enseignants qualifiés selon un plan de formation continue et doctorale ; (v) l'amélioration des conditions de travail pour les personnels académique et scientifique et (vi) la mise en place d'un système crédible de contrôle de qualité de l'enseignement.

En plus de ces actions, des projets sont exécutés dans le but d'accroître la capacité du système éducatif de la RDC à réaliser les objectifs de l'Education Pour Tous et de freiner la dégradation de l'enseignement primaire (voir encadré 12), notamment le Projet d'appui au secteur de l'éducation (PASE) et le Projet d'appui au redressement du secteur éducatif congolais (PARSEC).⁹³

Mécanismes de coordination et de coopération des acteurs

De l'examen du Plan stratégique 2006–2008, il ressort que les actions réalisées par les autres acteurs du système éducatif, particulièrement les privés et les bailleurs de fonds, sont prises en compte. Comme noté plus haut, l'objectif poursuivi dans le secteur de l'éducation par le DSCRP consiste en la mise en place, à court terme, d'un cadre légal qui puisse, entre autres, porter sur le renforcement du partenariat public-privé. Parmi les projets conçus pour la réalisation des objectifs du Plan stratégique de l'enseignement, figurent le Projet d'appui au secteur de l'éducation (PASE), financé par la BAD, et le Projet d'appui au redressement du secteur éducatif congolais (PARSEC) appuyé par le financement de la Banque mondiale.⁹⁴

L'un des mérites du DSCRP est d'avoir pris en compte les actions menées par les partenaires qui oeuvrent dans le secteur de l'éducation (UNICEF, CTB, PNUD notamment). Tel est le cas de la distribution des kits scolaires qui est conjointement planifiée, pendant les grandes vacances scolaires, par l'UNICEF et le ministère de l'EPSP.⁹⁵

Bien que des efforts soient fournis pour la coordination des actions initiées dans le secteur de l'éducation, il y a quelques initiatives qui sont ignorées par le Plan stratégique et par les autorités chargées du pilotage du système éducatif de la RDC. A titre d'illustration, des grands

⁹³ Voir les détails plus loin dans le chapitre 8 sur l'aide au développement de l'éducation.

⁹⁴ Lire à ce sujet DSCRP, p.80.

⁹⁵ Information obtenue auprès du chargé du programme de l'éducation de l'UNICEF de la Zone Est, le 12 septembre 2008.

projets de recyclage des enseignants et de réhabilitation des écoles conventionnées protestantes sont exécutés dans certaines provinces du pays sans être connus de l'autorité de tutelle. C'est le cas des projets initiés et exécutés par les coordinations des écoles conventionnées protestantes de la 13^{ème} Communauté Baptiste du Fleuve Congo et de la 5^{ème} Communauté Baptiste au Centre de l'Afrique dans les provinces de l'Est (provinces Orientale, du Sud-Kivu et du Nord Kivu) avec l'appui financier de l'organisme allemand *Evangelischer Entwicklungsdienst*. C'est également le cas de plusieurs autres projets réalisés par les institutions de l'ESU, notamment les universités de Kisangani, de Kinshasa et de Lubumbashi. A titre d'exemple, la Coopération technique belge octroie chaque année des bourses locales et mixtes aux chercheurs des universités congolaises. De même, la coopération universitaire flamande appuie des recherches mixtes réalisées par les universités congolaises et belges dans différents champs de recherche. Ces actions n'ont pas été prises en compte dans le DSCR.

Consultation des parties prenantes

Pour que le Plan stratégique du développement de l'éducation réponde aux aspirations des usagers, son élaboration doit être fondée sur l'approche participative. Le Plan quinquennal de 1986 et celui élaboré sous la présidence de Laurent-Désiré Kabila, n'ont guère suivi cette approche. Par contre, ils ont été élaborés au niveau des autorités ministérielles, notamment avec l'expertise de la direction de planification et des statistiques scolaires. Contrairement aux plans antérieurs, le Plan stratégique inclus dans le DSCR a été construit à l'issue de la consultation de diverses couches de la population, voire des partenaires au développement. En effet, « le DSCR a été élaboré sur la base des conclusions et recommandations consensuelles formulées lors des consultations participatives réalisées auprès des communautés de base, des organisations de la société civile, du secteur privé et des services techniques de ministères sectoriels impliqués dans le processus. Les consultations participatives se sont déroulées dans toutes les provinces du pays, y compris la ville de Kinshasa. Elles ont connu la participation des représentants de la société civile, des ONG, des confessions religieuses, des diverses associations des femmes et des jeunes, des ministères techniques sectoriels, du secteur privé, des organisations communautaires de développement au niveau des provinces et des territoires, des gouverneurs des provinces et des responsables politiques et techniques. »⁹⁶

B. Contrôle et évaluation

Le système éducatif ne peut réaliser les objectifs qui lui sont assignés que si en plus d'être planifié, il dispose d'un service de contrôle et d'évaluation. Cela n'est possible que si (i) ce service est pourvu des capacités requises en matière des ressources humaines et financières ; (ii) s'il publie régulièrement les résultats du travail de contrôle et d'évaluation qu'il effectue et (iii) si les résultats qu'il fournit sont exploités pour la définition de la politique éducative et surtout pour l'amélioration de la qualité du système éducatif.

⁹⁶ RDC, DSCR, 2006, p.15.

Capacité du service de contrôle et d'évaluation

Classiquement, le service de contrôle et d'évaluation est, depuis l'époque coloniale, assuré en RDC par le corps des inspecteurs. D'après la Loi-cadre de l'enseignement national, les établissements publics ou privés agréés d'enseignement sont soumis au contrôle pédagogique, administratif, financier et médical de l'État, suivant les modalités déterminées par voie de règlement.⁹⁷ Ce contrôle est exercé par un corps des inspecteurs de l'enseignement maternel, primaire et secondaire et par un corps des inspecteurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement universitaire.⁹⁸ L'inspectorat a pour mission : (i) de visiter les écoles, de contrôler leur bonne marche ; (ii) d'observer, d'apprécier, de conseiller, de former le personnel enseignant et de contrôler son niveau de rendement ; (iii) d'organiser les jurys et l'évaluation pédagogique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel et (iv) de rendre compte, par la voie hiérarchique, à travers les rapports d'inspection, des résultats de sa mission aux autorités compétentes du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel.⁹⁹

Sur le plan de ressources humaines, l'inspection compte actuellement 66 inspecteurs itinérants pour le cycle préscolaire, 408 pour le primaire et 1 650 pour le secondaire.¹⁰⁰ En revanche, pour l'enseignement universitaire, le corps des inspecteurs n'est pas encore effectivement constitué. Mis en rapport avec le nombre d'enseignants,¹⁰¹ l'effectif des inspecteurs itinérants donne des ratios enseignants : inspecteur de 102 : 1 pour la maternelle, 566 : 1 pour le primaire et 109 : 1 pour le secondaire. En conséquence, l'inspection ne dispose pas encore des effectifs suffisants pour l'accomplissement efficace de sa mission. Car, s'il consacre une journée à la visite d'un enseignant, un inspecteur de la maternelle a besoin de deux mois et demi pour couvrir tous les enseignants et toutes les classes sous sa charge. Il en est de même de l'inspecteur du secondaire. Par contre, celui du primaire a besoin d'une année et demie pour l'accomplissement du même travail.

En dehors de l'insuffisance des ressources humaines, le service de contrôle et d'évaluation souffre également de l'étroitesse du budget qui lui est alloué.¹⁰² Aussi, est-il des enseignants et des écoles, en milieu rural principalement, qui passent plusieurs années sans bénéficier des visites de ces techniciens de l'enseignement. Du fait qu'ils ne jouissent pas eux-mêmes d'une formation adéquate, les inspecteurs se livrent le plus souvent à des contrôles plus administratifs que pédagogiques. Au-delà de cette tension entre les fonctions administratives et pédagogiques, les inspecteurs réalisent, quand ils le peuvent, plus le contrôle que le soutien pédagogique proprement dit.

A cause du manque de moyens financiers adéquats, des modalités de contrôle que

⁹⁷ Article 82 de la Loi-cadre de l'enseignement national.

⁹⁸ Article 2, *Idem*.

⁹⁹ Article 2 de l'ordonnance No. 91-231 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au corps des inspecteurs de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel.

¹⁰⁰ Inspection générale de l'EPSP, *Tableau synoptique des inspecteurs de la République démocratique du Congo*, document inédit, octobre 2008.

¹⁰¹ Voir tableau 6 au premier chapitre de ce rapport.

¹⁰² Ceci est dû au fait que le budget global de l'éducation est lui-même très faible.

l'inspection est en principe appelée à remplir ne sont pas exploitées à bon escient. En effet, les contrôles prévus par l'inspection ne sont pas effectués systématiquement. De même, non seulement les textes réglementaires ne prévoient pas des études à réaliser, mais encore, dans la pratique, l'inspection classique, telle qu'organisée en RDC, ne permet pas de contrôler l'atteinte des objectifs prévus par le Plan stratégique du développement de l'enseignement, objectifs définis dans l'optique des OMD. En effet, le travail fourni par le corps des inspecteurs est resté tellement classique¹⁰³ qu'il ne peut permettre de vérifier si le système éducatif de la RDC (i) donne à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le pays, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, (ii) élimine les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard et (iii) imagine et applique des stratégies de nature à créer des emplois productifs décents pour les jeunes.¹⁰⁴

Les personnes admises au corps des inspecteurs doivent en principe avoir passé avec satisfaction un concours spécial et une formation appropriée d'une durée de six mois. Entre 1980 et 1990 cette formation était assurée par l'Institut de formation des cadres de l'enseignement (IFCE) basé à Kisangani. Suite à la rupture de financement par les bailleurs de fonds, notamment l'UNESCO, à partir de 1990–1991, l'Institut a interrompu ses activités, du moins celles qui se rapportent à la formation des inspecteurs. Aussi actuellement, les inspecteurs subissent-ils une formation sur le tas ; formation qui s'avère du reste largement insuffisante au regard des tâches exigées par leur mission.

La situation de l'enseignement supérieur et universitaire diffère de celle de l'EPSP : bien que l'article 96 de la Loi-cadre de l'enseignement national recommande l'existence d'un corps des inspecteurs à ce niveau également, le vade-mecum met plus l'accent sur l'auto-inspection et l'auto-évaluation. L'ESU est ainsi dépourvu d'un système adéquat de collecte d'informations sur la performance de ses institutions.

Seulement, nombreux sont des animateurs des structures de l'administration de l'ESU qui ignorent l'existence même des directives de l'auto-inspection et de l'auto-évaluation et qui, de ce fait, n'organisent pas des réunions impliquées par ces procédures de contrôle.

D'autres mécanismes de contrôle et d'évaluation du système éducatif, dans l'optique générale des OMD et particulièrement des objectifs de l'EPT sont exploités non par l'inspectorat mais par d'autres organes, tels que la Commission nationale de l'UNESCO. Cette Commission effectue le contrôle et l'évaluation des objectifs de l'EPT en recourant particulièrement à l'organisation des ateliers. C'est le cas de l'atelier consacré du 23 au 27 août 1999 à l'établissement du bilan de l'Education Pour Tous. Cet atelier visait l'appréciation des efforts fournis par la communauté nationale au cours des dix dernières années du 20^{ème} siècle dans le cadre de l'Education pour Tous, tout en cherchant à identifier les déterminants des résultats obtenus. L'objectif ultime recherché était de définir de nouvelles orientations politiques et des stratégies pouvant faire de l'Education Pour Tous une réalité en RDC.¹⁰⁵ De tels ateliers sont néanmoins organisés

¹⁰³ Ce travail se limite au contrôle des établissements scolaires et n'inclut pas les préoccupations actuelles de l'éducation pour tous et des objectifs du Millénaire pour le développement.

¹⁰⁴ Il s'agit là des objectifs du Millénaire pour le développement retenus pour le secteur de l'éducation.

¹⁰⁵ Ministère de l'EPSP, *L'évaluation de l'éducation pour tous à l'an 2000*, Rapport des Pays. République démocratique du Congo.

uniquement lorsque la demande est faite par les organisations des Nations unies, notamment l'UNESCO et l'UNICEF.

Encadré 11 : Directives de l'auto-inspection et de l'auto-évaluation

1. DE L'AUTO-INSPECTION

1. L'inspection sera faite par les organes actuellement existants au niveau du Conseil d'administration, des Universités et Instituts, au niveau des facultés et sections, dont les responsables et les conseils examineront régulièrement, chacun en ce qui le concerne, de quelle façon le programme d'enseignement a été effectivement exécuté.
2. L'auto-inspection (ou auto-évaluation) figurera régulièrement à l'ordre du jour des réunions des différents organes des Universités et Instituts (comité de gestion, conseils de section, etc...).
3. Les directives concrètes relatives aux programmes d'enseignement, les horaires, le calendrier, le contenu des cours et les syllabus ont été formulées.
4. Les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration, du comité de gestion, des conseils pédagogiques, des conseils de facultés, de section, de département, et de toutes autres réunions d'ordre académique doivent être envoyés au ministère.
5. Il faudra prévoir à la fin du 1^{er} trimestre des réunions extraordinaires au sein de votre établissement au niveau du conseil pédagogique et/ou du comité de gestion pour évaluer l'enseignement assuré durant le premier semestre et pour arrêter éventuellement des dispositions afin que l'enseignement prévu soit bien achevé avant la fin de l'année académique. Les procès-verbaux de ces réunions devront parvenir au ministère avant la fin du mois de février.

2. DE L'AUTO-ÉVALUATION

Pour améliorer la gestion au sein des établissements, il faut des mécanismes de contrôle efficace. Un des mécanismes de contrôle les plus efficaces est l'auto-évaluation. Elle contribue grandement à la bonne marche du secteur académique et surtout à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi il est demandé que soient organisés à la fin de chaque semestre des réunions extraordinaires d'auto-évaluation aux niveaux des départements/facultés/sections et aux niveaux du comité de gestion et du conseil de l'Université/Institut. Chaque établissement adressera à la hiérarchie une copie des rapports de ces réunions accompagnés d'un rapport synthétique.

Chaque Conseil d'administration enverra à la tutelle un rapport synthétique pour l'ensemble des établissements de son ressort et cela en deux exemplaires.

En plus de l'inspection et des ateliers organisés par le ministère de l'EPSP, l'évaluation du système éducatif, singulièrement dans le sens du progrès accompli dans la réalisation des objectifs du Plan stratégique, peut également être obtenue à travers les annuaires statistiques produits par la direction de planification de l'éducation et des statistiques scolaires. En effet, comme l'a si bien écrit le ministre de l'EPSP, en préfaçant l'édition 2006-2007, l'annuaire statistique est réalisé dans le cadre de la mise en place du Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) qui est l'une des composantes du Projet d'appui au secteur de l'éducation (PASE). Contrairement aux éditions antérieures, ce dernier annuaire a le mérite d'aller au-delà de la présentation des données brutes et d'analyser quelques indicateurs qui décrivent l'état du système éducatif, particulièrement les indicateurs d'accès, de participation, de rendement interne et de ressources consacrées à l'éducation. Ces indicateurs permettent ainsi d'évaluer le niveau de développement du système éducatif de la RDC et de le situer par rapport aux objectifs du Millénaire pour le développement en général et par rapport aux objectifs de l'Education Pour Tous, en particulier.

Si la production des annuaires statistiques des années à venir respecte, tout en l'améliorant, la méthodologie de l'élaboration de l'annuaire de l'année scolaire 2006-2007, elle permettra, sans nul doute, de générer des outils de l'évaluation adéquate du système éducatif de la RDC. Telle est également l'intention de la direction de planification et des statistiques scolaires qui souligne elle-même que « la collecte des données de l'année 2006-2007 a permis de réunir une masse des données détaillées qui permettent de calculer un certain nombre d'indicateurs appelées données élaborées qui servent à mesurer le niveau d'atteinte de certains objectifs tels que ceux de l'Education Pour Tous ou ceux du Millénaire pour le développement. »¹⁰⁶ Il s'agit là aussi du souhait du ministre de l'EPSP qui veut voir « les ministères en charge de l'éducation s'approprier et pérenniser le système d'information mis en place afin que la collecte et la publication des données statistiques sectorielles soient régulières pour un pilotage efficace et rationnel du système éducatif congolais. »¹⁰⁷

Outre l'inspection, chargé de contrôle et d'évaluation des établissements scolaires, et la direction de planification et des statistiques scolaires qui, à travers la production des annuaires statistiques, permet d'apprécier la réalisation des objectifs du plan stratégique du redressement du système éducatif, le DSCRP prévoit des mécanismes de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation. « Conscient du rôle majeur de balise à la politique de développement que doit le DSCRP durant les 25 prochaines années, le gouvernement considère que le système de pilotage et de contrôle de mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation est l'un des facteurs clés de la réussite de la stratégie. »¹⁰⁸ Dans le cadre de ce document, le suivi vise : (i) la surveillance des progrès réalisés dans le temps ; (ii) la collecte des informations qui permettent d'étudier les facteurs qui déterminent ou empêchent les résultats et (iii) la mise à la disposition des décideurs des informations collectées par les services statistiques, les ministères techniques et les bénéficiaires eux-mêmes sur l'efficacité

¹⁰⁶ Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006-2007*, ministère de l'EPSP, Kinshasa, 2008, p.37.

¹⁰⁷ Préface de l'annuaire statistique 2006-2007.

¹⁰⁸ RDC, DSCRP, p.92.

ou l'inadéquation des mesures prises et sur les corrections à opérer pour la réalisation des objectifs.¹⁰⁹

Plusieurs structures sont prévues dans le cadre du DSCRП pour le suivi et l'évaluation, dont les principales sont la Structure de coordination nationale, l'Institut national de statistique et l'Observatoire congolais de la pauvreté et de l'inégalité. Considérée comme structure d'appui et organe technique de la Commission interministérielle de mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, la Structure de coordination nationale a pour mission de « produire les rapports trimestriels, semestriels et un rapport annuel sur la mise en œuvre du DSCRП et d'en faire une large diffusion. »¹¹⁰ En partenariat avec la structure de la coordination nationale et les directions des études et de planification des ministères techniques impliquées dans le DSCRП, l'Institut national de la statistique (INS) est chargé de la mise en place de la politique de suivi et d'évaluation du DSCRП spécialement à travers des indicateurs statistiques. Faisant partie des mécanismes extérieurs de surveillance, l'Observatoire congolais de la pauvreté et de l'inégalité a pour tâches : (i) évaluer l'impact des politiques de réduction de la pauvreté et d'atteinte des OMD et (ii) informer les politiques sur l'évolution de la pauvreté et rédiger des rapports sur le phénomène et en faire une large diffusion.¹¹¹

Autant que le corps d'inspecteurs, les autres structures chargées de contrôle et d'évaluation de l'évolution du système éducatif de la RDC, à savoir la direction de planification et les structures prévues dans le cadre du DSCRП, souffrent, elles aussi, du manque de ressources financières nécessaires pour l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues. À cause de l'insuffisance, parfois de l'inexistence du budget, certaines de ces structures ne sont pas véritablement opérationnelles. C'est le cas de l'Observatoire congolais de la pauvreté et de l'inégalité.

Publication des résultats de contrôle et d'évaluation

Les inspecteurs ont la mission de rendre compte, par la voie hiérarchique, à travers les rapports d'inspection, des résultats de leur mission aux autorités compétentes du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel.¹¹² Il existe à cet effet, au niveau de chaque inspection principale provinciale, des inspecteurs chargés de l'exploitation des rapports tant au niveau maternel, primaire que secondaire. Cependant, les résultats de contrôle et évaluation des établissements effectués par le corps d'inspecteurs ne font pas l'objet d'un rapport général publié régulièrement.

Contrairement aux résultats du travail de contrôle et évaluation effectué par l'inspectorat, qui se limite, comme précisé plus haut, aux établissements scolaires, les informations issues de la direction de planification et des statistiques scolaires, axées sur les différents segments du système éducatif, font l'objet de publication sous forme d'annuaires statistiques nationaux et provinciaux. La publication de ces annuaires est annuelle, mais elle n'est pas régulière. La

¹⁰⁹ *Idem*, p.93.

¹¹⁰ *Idem*, p.97.

¹¹¹ Les autres tâches de l'Observatoire congolais de la pauvreté et de l'inégalité consistent à développer les instruments et les méthodologies nécessaires à l'évaluation de l'évolution de la pauvreté et à créer un cadre de coordination et de partenariat en vue d'évaluer le niveau de la pauvreté par les statistiques qui appréhendent et décrivent l'état de lieu de la pauvreté.

¹¹² Article 2 de l'ordonnance No. 91-231 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au corps des inspecteurs de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel.

production de l'annuaire statistique au niveau national et au niveau provincial n'est d'ailleurs rendue possible que grâce à l'appui des bailleurs de fonds, notamment l'UNICEF, la Banque africaine de développement et l'UNESCO.¹¹³ Puisque cet appui se limite à l'élaboration de l'annuaire, la publication ne fait pas l'objet d'un tirage important, de sorte que plusieurs services même du ministère de l'EPSP, au niveau national et au niveau provincial, ne disposent pas d'exemplaire de ce précieux document de travail.¹¹⁴ Les rapports produits lors des ateliers organisés par le ministère dans le sens de l'évaluation des objectifs contenus dans le Plan stratégique et des objectifs de l'éducation pour tous subissent eux aussi le même sort que celui des annuaires statistiques : ils ne sont pas suffisamment diffusés pour que les partenaires et acteurs de l'éducation y accèdent facilement et s'en servent utilement.

Enfin, bien que prévus dans le DSCR, les rapports qui devraient être publiés trimestriellement, mensuellement et annuellement par la Structure de coordination nationale et l'INS ne sont pas opérationnels. Ainsi, est-on arrivé à l'horizon du premier DSCR sans que des rapports permettant d'appréhender l'évolution des indicateurs de la pauvreté ne soient produits. Il n'existe donc pas de rapport permettant de savoir le niveau de réalisation des objectifs de la réduction de la pauvreté en général et du développement de l'éducation en particulier. Ainsi, n'est-il pas possible de savoir quelles corrections, le cas échéant, il est important d'apporter aux stratégies adoptées pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

Disparités dans la prestation des services

Si on se situe au niveau d'un pool d'inspection ou d'une inspection principale provinciale et qu'on exploite les rapports produits par les inspecteurs itinérants, on peut dégager quelques disparités dans la prestation de service par les établissements scolaires. La lecture des fiches pédagogiques peut à son tour fournir quelques renseignements sur des écoles qui respectent la législation scolaire en matière des effectifs des élèves par classe, de recrutement des enseignants, du calendrier scolaire, de l'exécution du programme, etc. Néanmoins, comme déjà souligné plus haut, non seulement l'effectif des inspecteurs et les ressources financières allouées au système éducatif ne suffisent pas pour couvrir toutes les écoles publiques et privées, mais encore étant donné les outils dont se servent ces techniciens de l'enseignement, le travail effectué actuellement par le corps des inspecteurs n'est pas de nature à permettre d'apprécier l'ampleur des disparités dans la prestation de services. En effet, comme déjà signalé, ce travail est resté statique depuis près de 20 ans et se limite au contrôle et évaluation des établissements scolaires. Aussi ne peut-il pas, par exemple, indiquer le niveau d'expansion de l'enseignement par catégorie sociale, par entité administrative, etc. Par ailleurs, ce travail ne présente pas périodiquement l'état de la prestation de service et demeure trop limité pour soutenir l'analyse des disparités en éducation.

En dehors de l'INS dont l'existence est antérieure, les structures de suivi et d'évaluation prévues dans le cadre du DSCR ne sont pas opérationnelles, de sorte qu'elles n'ont pas procédé à la publication des rapports projetés. Bien qu'opérationnel, l'INS n'a pas publié au cours de

¹¹³ Information obtenue auprès de la Cellule technique des statistiques scolaires, Kinshasa, le 27 octobre 2008.

¹¹⁴ Tel est le constat fait au cours des entretiens avec l'inspecteur principal provincial de la Province Orientale I (17 juillet 2008), de la coordination nationale des écoles conventionnées protestantes (30 Octobre 2008), de la direction de la coopération au secrétariat général de l'EPSP (29 octobre 2008).

trois années de la mise en œuvre du premier plan stratégique (2006–2007) des statistiques spécifiques au domaine de l'enseignement, statistiques qui pourraient servir à appréhender les disparités synchroniques et diachroniques dans la prestation de services éducatifs. Seuls les documents publiés par les structures ministérielles, notamment la direction de planification et le SECOPE, sont susceptibles de faciliter l'analyse des disparités. Tel est le cas de l'annuaire statistique qui, dans l'édition 2006–2007, permet de dégager, par province, l'état de l'accès, de la participation, de l'efficacité interne et des ressources consacrées à l'éducation. Au niveau de l'accès, par exemple, la lecture des taux d'admission permet de distinguer les provinces favorisées des provinces défavorisées et de voir qui des garçons et des filles accèdent le mieux à l'école.

Encadré 12 : Taux brut d'admission en 1^{ère} année par sexe et par province (TBA)

Province	Nouveaux admis en 1 ^{ère} année			Population scolarisable (6 ans)			TBA		
	G	F	T	G	F	T	G	F	T
Kinshasa	77 748	78 222	155 970	83 000	88 000	171 000	94,0	89,0	91,2
Bas Congo	57 733	53 295	111 028	55 000	50 000	105 000	105,0	107,0	106,0
Bandundu	119 594	106 912	226 506	118 000	113 000	231 000	101,3	95,0	98,0
Equateur	123 047	95 650	218 697	106 000	102 000	208 000	116,0	94,0	105,1
Prov. Orientale	126 162	111 490	237 652	111000	114 000	225 000	114,0	98,0	106,0
Nord Kivu	104 631	90 210	194 841	81 000	85 000	116 000	129,1	106,1	117,3
Sud Kivu	84 731	74 879	159 610	76 000	75 000	151 000	111,4	99,8	106,0
Maniema	28 098	24 452	52 550	30 000	27 000	56 000	94,0	91,0	94,0
Kasaï Oriental	125 109	109 586	234 694	87 000	85 000	172 000	144,0	129,0	136,0
Kasaï Occidental	105 827	85 096	190 923	70 000	76 000	147 000	151,1	112,0	130,0
Katanga	137 468	113 654	251 122	161 000	157 000	318 000	85,3	72,3	78,0
RDC	1 090 148	943 445	2 033 593	979 000	972 000	1951 000	111,3	97,0	104,0

SOURCE :

Ministère de l'EPSP, Cellule technique pour les statistiques de l'éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006–2007*, Kinshasa, 2008, p.41.

Au niveau de l'offre, des indicateurs tels que le taux de qualification et le taux d'encadrement élèves/enseignant, présentés par province, sont également instructifs en matière des disparités. Il en est autant de la proportion des bâtiments en dur, du taux d'achèvement, de l'indice de parité, etc. Toutefois, ces indicateurs ne prennent pas en compte certaines variables pertinentes, notamment le milieu d'habitation (urbain/rural) et les catégories socio-professionnelles. Comme

le reconnaît la direction de planification, « la liste des indicateurs calculés dans cet annuaire n'est pas exhaustive d'autant plus que les indicateurs dépendent des données détaillées récoltées qui, elles-mêmes, ne sont pas exhaustives. La liste des indicateurs sera enrichie au fur et à mesure que seront enrichies les données détaillées récoltées. »¹¹⁵

Encadré 13 : Participation des filles à l'enseignement secondaire

La participation des filles est inférieure à celle des garçons dans l'ensemble (34,6%). Au niveau des provinces, il faut signaler l'importante participation des filles dans la ville de Kinshasa (48,7%). Viennent ensuite les provinces du Bas-Congo (40,4%) et du Nord-Kivu (39,4%). La plus faible participation des filles est enregistrée au Maniema (23,1%), à l'Equateur (25,2%), au Kasai Occidental (24,1%), au Kasai Oriental (29,8%) et au Katanga (29,7%).

SOURCE :

Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006–2007*, ministère de l'EPSP, Kinshasa, 2008, p.29.

Le PARSEC compte parmi les projets qui visent la réduction des disparités. Financé par un don de 130 millions de dollars US octroyés à la RDC par la Banque mondiale,¹¹⁶ ce projet poursuit un double objectif : (i) arrêter la dégradation du système éducatif congolais dans la fourniture de services essentiels au niveau de l'enseignement primaire et (ii) préparer le terrain en vue d'assurer le financement et le développement durable du secteur. Le PARSEC comprend quatre composantes : (i) accroître l'accès et renforcer l'équité au niveau de l'enseignement primaire ; (ii) améliorer la qualité de l'enseignement primaire ; (iii) renforcer les capacités institutionnelle et financière du secteur de l'éducation et (iv) la gestion du projet.¹¹⁷

Utilisation des résultats de contrôle et évaluation

Le contrôle et l'évaluation n'ont leur raison d'être que si les résultats qu'ils produisent sont utilisés pour le pilotage du système éducatif, notamment pour l'élaboration d'un nouveau plan stratégique et pour la correction des points négatifs qu'ils mettent en évidence. A ce sujet, le diagnostic ayant orienté l'élaboration du Plan stratégique du développement du système éducatif de la RDC, intégré dans le DSCR 2006–2008, ne fait nullement allusion aux résultats de contrôle et évaluation effectués par le corps des inspecteurs, ni aux indicateurs produits par la direction de planification et des statistiques scolaires. Cela est dû au fait que, comme mentionné plus haut, bien qu'exploités suffisamment par une structure interne, les rapports des visites des inspecteurs ne font pas l'objet de publication. De même, les annuaires statistiques n'étaient pas disponibles au cours de la période de l'élaboration du DSCR. Ceux qui ont été produits avant,

¹¹⁵ Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Op. cit.*, p.37.

¹¹⁶ RDC, DSCR, 2006, p.80.

¹¹⁷ *Idem*, p.80.

notamment en 2001–2002, étaient très rudimentaires, reprenant simplement des données brutes et non des données élaborées que sont les indicateurs. C'est pourquoi, le Plan stratégique 2006–2008 s'est référé, pour le diagnostic du secteur de l'éducation, essentiellement aux résultats de l'étude de la Banque mondiale sur le renouveau du système éducatif de la RDC et à ceux de l'enquête MICS2 de l'UNICEF.¹¹⁸

c. Recommandations

Il importe d'évaluer le niveau de réalisation du Plan stratégique 2006–2008 afin d'apprécier le niveau d'atteinte des objectifs fixés par ce Plan et de relever les obstacles auxquelles son exécution s'est butée. Le ministère de l'EPSP ne devrait s'atteler à l'élaboration d'un nouveau plan stratégique pour la période 2009–2011 qu'à la lumière du diagnostic du Plan stratégique 2006–2008, de l'évaluation des objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que des objectifs de l'éducation pour tous.

Il est également important de mettre le Plan stratégique à la disposition du personnel chargé de le mettre en œuvre. Des copies devraient aussi être remises aux différentes provinces et postées sur le site web du ministère du Plan.

Le renforcement des compétences et des capacités opérationnelles des structures de suivi et de contrôle prévues dans le cadre du DSCRP est de la plus grande urgence. À cet effet, le gouvernement doit mettre en place des mécanismes de renforcement des capacités des inspecteurs de l'enseignement primaire et secondaire en redynamisant les structures de leur formation initiale et continue, notamment l'Institut de formation des cadres de l'enseignement. Il doit également constituer un corps des inspecteurs pour l'enseignement supérieur et universitaire.

¹¹⁸ Lire à ce sujet DSCRP, 2006, pp.37–38.

5

Gestion du budget et des dépenses

Limitée pendant longtemps à moins de 1% des dépenses publiques, la part du budget de l'État consacrée à l'éducation est passée en 2008 à 11% des dépenses de l'État, reflétant la priorisation de l'éducation dans le document de Stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSCR). Cette augmentation du budget de l'éducation n'a cependant pas été suivie par un renforcement de la transparence dans la gestion des ressources de l'éducation. De plus, elle ne constitue qu'une fraction minimale des ressources réelles de l'éducation. Même en l'absence d'une ventilation adéquate des structures de financement, des études empiriques montrent que les ménages constituent la principale source de financement de l'éducation. La performance de la RDC à ce sujet est très pauvre. Les documents relatifs au budget de l'éducation ne sont pas accessibles et il n'est donc pas possible d'évaluer la mesure dans laquelle les responsables de l'exécution du budget de l'éducation respectent les prévisions contenues dans la planification du secteur. La RDC n'a donc pas développé des mécanismes à même d'assurer la transparence dans les processus budgétaires. De tels mécanismes existent dans la procédure de passation des marchés, mais ils sont régulièrement ignorés.

A. Processus budgétaire

Suivant la constitution de la RDC, l'exercice budgétaire commence le premier janvier et se termine le 31 décembre.¹¹⁹ Le compte général de la République est soumis chaque année au parlement par la Cour des comptes avec ses observations.¹²⁰ Le budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté par une loi.¹²¹ Chaque année, le budget est donc élaboré par le gouvernement, avant d'être présenté au Parlement, qui le réexamine

¹¹⁹ Article 172 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

¹²⁰ Article 173, *Idem*.

¹²¹ Article 175, *Idem*.

et l'adopte en fonction, notamment, des priorités de la nation, priorités qui sont actuellement reprises dans le DSCR. Après son adoption par les deux chambres du Parlement, le budget est transmis au Président de la République qui en assure la promulgation par une loi le 31 décembre de chaque année afin qu'il entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.¹²² De manière générale, cette échéance de la publication du budget est respectée.

En dehors du document qui reprend le budget global, aucun ministère ne publie individuellement de document spécifique dans lequel le budget du secteur serait repris dans ses détails et préciserait les options fondamentales du ministère, les sources de financement, etc. Pour les ministères de l'Éducation, un tel document permettrait de voir si le budget est élaboré en fonction des objectifs de l'éducation pour tous et s'il est par exemple en adéquation avec le Plan stratégique.

Dans la phase de préparation du budget national, chaque ministère élabore son propre budget, en principe en fonction de ses priorités et le transmet ensuite au ministère du Budget qui effectue la coordination pour l'ensemble du gouvernement. Dans son intégralité, le budget est officiellement publié, après finalisation, par le ministère du Budget.

En amont des chiffres relatifs aux recettes et dépenses, le budget spécifie les hypothèses, décrit la philosophie générale qui sous-tend son élaboration et les défis socio-politiques qu'il est destiné à relever. C'est dans ce sens que le budget 2008, par exemple, a été élaboré dans l'ambition de soutenir la reconstruction du pays (voir encadré 14).

Encadré 14 : Hypothèses et finalités du budget 2008

Le budget de l'exercice 2008 a été évalué sur la base des agrégats macroéconomiques ci-dessous :

- Taux de croissance : 8%
- Taux d'inflation fin période : 8%
- Taux moyen d'inflation : 8,9%
- Taux change moyen : 500 FC le dollar
- PIB nominal : 5 870 milliards de FC

Ce programme constitue la première étape dans la marche pour la reconstruction du pays, laquelle est subordonnée à la promotion de la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. Son exécution devra permettre la mise en œuvre :

- d'une stratégie capable de doter le gouvernement des moyens de sa politique, tout en maintenant un environnement macroéconomique stable et en évitant d'alourdir la charge de la dette ;
- des politiques susceptibles de soutenir une croissance économique forte, à travers l'application des programmes et projets sectoriels et l'amélioration du climat des affaires dans l'objectif d'attirer les investissements privés ;
- des politiques d'inclusion sociale et d'équité dont la finalité est de répartir équitablement les fruits de la croissance économique.

¹²² Le budget 2008, par exemple, a été promulgué par la loi No. 07/009 du 31 décembre 2007.

Les chiffres repris dans le budget global sont ventilés suivant la nature, les services, les grandes fonctions et les provinces. A titre d'illustration, réparties par grandes fonctions, les dépenses prévues dans le budget de l'exercice 2008 se présentent de la manière suivante :

Tableau 19 : Budget de l'État pour l'exercice 2008 : Synthèse des dépenses par grandes fonctions

Code	Libellé grande fonction	Montant	%
1	Administration centrale publique	993 471 157 625 FC	55,77%
2	Défense	105 287 119 237 FC	5,91%
3	Ordre et sécurité publique	96 919 612 898 FC	5,44%
4	Affaires économiques	240 733 455 061 FC	13,51%
5	Protection de l'environnement, de la faune et de la flore	10 547 543 623 FC	0,59%
6	Logement et équipements collectifs	34 321 989 241 FC	1,93%
7	Santé	58 067 120 434 FC	3,26%
8	Religions, culture, sports et loisirs	13 613 705 941 FC	0,76%
9	Enseignement	199 047 447 608 FC	11,17%
10	Protection sociale, affaires sociales	29 406 011 430 FC	1,63%
	Total général du budget 2008	1781 415 163 097 FC	100%

Cependant, comme déjà indiqué, au niveau des ministères de l'Éducation, s'il existe des documents reprenant le budget sectoriel, ceux-ci ne sont en tout cas pas rendus publics au même titre que le budget global. De tels documents auraient l'intérêt de présenter le budget de l'éducation ventilé par rubriques, ce qui permettrait de l'analyser par rapport aux objectifs du Plan stratégique du développement de l'éducation et par rapport aux objectifs de l'éducation pour tous.

D'après le document officiel contenant le budget de l'État pour l'exercice 2008, ce budget a été élaboré dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), dont les principaux piliers sont exécutés à travers le Programme de stabilisation macroéconomique à moyen terme et les programmes et projets sectoriels, résumés particulièrement pour 2008 dans le Programme d'actions prioritaires (PAP). Les actions prioritaires, explique le document, soutiennent « les cinq piliers du DSCR et les cinq chantiers de l'État à savoir :

- la promotion de la bonne gouvernance et la consolidation de la paix ;
- le renforcement de la stabilité macroéconomique et de la croissance ;
- l'amélioration de l'accès aux services sociaux et la réduction de la vulnérabilité ;
- la lutte contre le VIH/SIDA ;
- la promotion de la dynamique communautaire. »¹²³

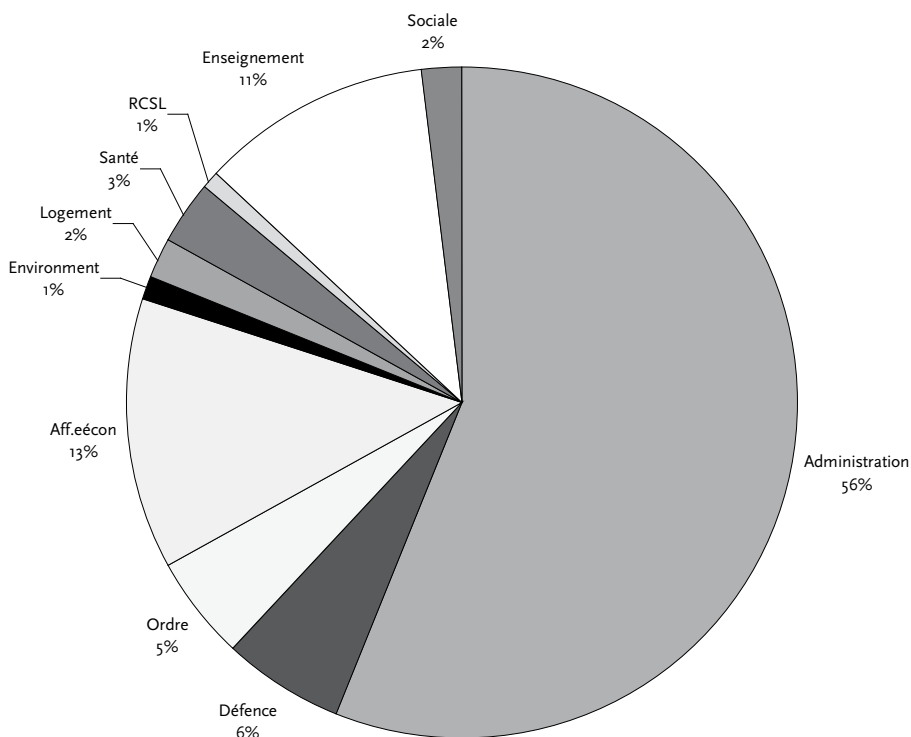
De l'analyse de la répartition du budget selon les grandes fonctions (voir tableau 20 et graphique 2)

¹²³ Ministère du Budget, Loi No. 07/009 du 31 décembre 2007 portant budget de l'État pour l'exercice 2008, Kinshasa, janvier 2008, p.1.

il ressort que de manière globale le DSCRP constitue le soubassement de l'affectation des ressources de l'État. En effet, la grosse part affectée à l'administration (55%) s'explique par le souci de consolider la bonne gouvernance. Puisque les objectifs visés dans le DSCRP ne peuvent être réalisés qu'au prix d'une économie solide, la rubrique *Affaires économiques* occupe le deuxième rang dans le budget de l'exercice 2008. Elle est suivie de l'enseignement dont la part représente 11,17%. Viennent ensuite la défense (5,91%), l'ordre et la sécurité publique (5,44%), deux secteurs destinés à consolider la paix et la sécurité. Ainsi, contrairement à la situation qui a prévalu tout au long de la décennie 90, suivant laquelle le budget de l'éducation était de manière récurrente plus faible que celui de la défense, la part du budget allouée à l'éducation (11,17%) dépasse celle de la défense nationale (5,44%) dans le budget de l'exercice 2008.

Cependant, de l'avis de plusieurs observateurs, y compris les députés nationaux, le budget global n'est pas à la hauteur des défis que le pays se doit de relever actuellement. Aussi, pour ne prendre que l'exemple de l'enseignement, l'enveloppe de 199 047 447 608 FC, équivalant à 398 094 895,216 \$ ne peut permettre de soutenir le redressement du système éducatif, confronté actuellement à une multitude de problèmes.¹²⁴

Graphique 2 : Répartition du budget par grandes fonctions (en %)



¹²⁴ Comme indiqué au premier chapitre de ce rapport, le système éducatif de la RDC fait face aux problèmes d'accès, d'équité, d'efficacité et des ressources.

L'analyse du budget indique que l'affectation des ressources est essentiellement orientée par les priorités de l'État, actuellement appelés les Cinq chantiers. C'est à ce titre que faisant partie des priorités nationales, l'enseignement, dont l'enveloppe a été pendant assez longtemps en dessous de 1%, voit sa part s'élever à 11,17% dans les prévisions budgétaires de l'exercice 2008. En dehors des priorités retenues dans le Plan stratégique, il n'existe pas de mécanismes clairement définis pour résoudre des conflits entre différents services lors de l'élaboration du budget national.

Principales sources de financement

Il n'y a pas de publication concernant particulièrement le budget détaillé du secteur de l'éducation. Ainsi ne sait-on pas sur quelles sources spécifiques de financement s'appuie ce budget. En revanche, pour le budget global, la publication indique clairement les différentes sources sur lesquelles l'État mise pour la mobilisation des recettes requises. Pour le budget de l'exercice 2008, par exemple, la répartition de ces recettes se présente ainsi :

Tableau 20: Répartition des recettes de 2008 par sources de financement

No.	Recettes	Montant (FC)
A	Pouvoir central	1 674 421 304 553
I	Recettes courantes	1 211 977 359 053
1.1.	Recettes des douanes et accises	406 400 000 000
1.2.	Recettes des impôts	346 700 000 000
1.3.	Recettes non fiscales	278 577 359 053
1.3.1.	Pas de porte (Bonus de signature)	125 145 631 070
1.3.2.	Autres	153 431 727 983
1.4.	Recettes de pétroliers producteurs	180 300 000 000
1.4.1.	DGI	79 332 000 000
1.4.2.	DGRAD	100 968 000 000
II	Recettes extérieures	462 443 945 500
2.1.	Recettes extérieures d'appuis budgétaires	190 300 000 000
2.1.1.	Ressources extérieures PPTE	190 300 000 000
2.2.	Recettes extérieures de financement des investissements	272 143 945 500
2.2.1.	Dons projets	198 543 945 500
2.2.2.	Emprunts projets	73 600 000 000
B	Recettes de provinces	106 993 858 544
	Recettes totales	1 781 415 163 097

Source : Ministère du Budget, Loi No. 07/009 du 31 décembre 2007 portant budget de l'État pour l'exercice 2008.

Comme le montre ce tableau, pour relever les défis repris dans le DSCR et les priorités de l'État congolais, le gouvernement compte principalement sur les recettes courantes et les recettes extérieures. Parmi les premières, dont les prévisions sont de l'ordre de 1 211 977 359 053 FC, soit 2 423 954 718,106 \$, les recettes des douanes et assises occupent le premier rang avec 406 400 000 000 FC (soit 33% des recettes courantes et 23% des recettes globales). Elles

sont suivies des recettes dues aux impôts (346 700 000 000), représentant 28% des recettes courantes et 19% des recettes globales.

Des recettes extérieures sur lesquelles le gouvernement compte pour exécuter son programme d'action proviennent d'abord des recettes extérieures de financement des investissements (272 143 945 500 FC, soit 59% des recettes extérieures et 15% des recettes globales) et des dons en projets (198 543 945 500, soit 43% des recettes extérieures et 11% des recettes globales).

Du fait de la non diffusion du budget détaillé de l'éducation, des informations relatives aux sources du financement du système éducatif de la RDC ne sont pas, elles non plus, suffisamment portées à la connaissance du grand public. La transparence dans la gestion du budget de l'éducation exige qu'il soit possible d'indiquer par exemple quelle est la part respective des ménages, de l'État et des partenaires extérieurs dans le financement du système éducatif congolais.

En dépit de ce manque de transparence, tout porte à croire que les parents constituent une source importante du financement de l'éducation en RDC. En effet, suivant la Banque mondiale, « les niveaux absolus des dépenses publiques étant très bas, depuis le milieu des années quatre-vingt, les ménages congolais ont financé aussi bien la plus grosse partie des dépenses des établissements publics que celles du privé [...] Les ménages sont supposés financer le coût d'administration du système éducatif, la formation continue des maîtres, les rémunérations des enseignants, le coût des examens et d'autres. »¹²⁵ Une étude de cas effectuée auprès d'une école secondaire de la ville de Kisangani (voir encadré 15) confirme le fait que le système éducatif est essentiellement soutenu par les ménages. En effet, les projections des dépenses de cette école publique, fréquentée par 1000 élèves, montrent que la part des parents représente 65,8% des dépenses annuelles pour l'année scolaire 2008–2009.

Encadré 15 : Estimation des recettes de l'Institut de Mangobo¹²⁶ (Kisangani) pour l'année scolaire 2008–2009

No.	Recettes	Montant (FC)	Pourcentage
I	Parents	21 150 000 FC	65,8%
I.1.	Frais scolaires	1 150 000 FC	3,6%
I.2.	Motivation des enseignants	20 000 000 FC	62,2%
II	Banque mondiale	541 500 FC	1,7%
II.1	PURUS	541 500 FC	1,7%
III	Gouvernement	10 440 000 FC	32,5%
III.1	Salaires du personnel	10 440 000 FC	32,5%
	Recettes totales	32 131 500 FC	100%

¹²⁵ Banque mondiale, *Op. cit.*, p.80.

¹²⁶ Données obtenues auprès du Préfet de l'Institut de Mangobo à Kisangani le 4 mai 2009.

On assiste ainsi à une véritable privatisation du système éducatif, alors que, de l'avis de l'UNICEF, l'instauration des frais scolaires est de loin la cause principale de la non-fréquentation scolaire tant en milieu urbain qu'en milieu rural.¹²⁷

B. Transparence dans la passation des marchés

En principe, toute passation des marchés en RDC doit faire l'objet d'un appel d'offre rendu public pendant une durée de deux semaines. La passation des marchés est donc soumise à une concurrence consacrée par la loi. Néanmoins, dans la pratique si des structures (BECECO, Fonds de promotion sociale, par exemple) et certains partenaires oeuvrant dans le secteur de l'éducation (UNICEF, PNUD...) respectent les procédures de passation de marché, notamment pour la réhabilitation des écoles, tel n'est pas le cas des structures ministérielles chargées de procéder aux achats, à l'acquisition des biens de service, etc.

La passation des marchés publics s'avère pourtant être un terrain fertile à la corruption. Dans sa conférence sur « les pratiques de la corruption dans les passations des marchés publics »,¹²⁸ Kabuya Kalala note que la corruption perturbe les mécanismes de marché et biaise les décisions économiques en défaveur des soumissionnaires des marchés publics. Pour Freddy Kilubi,¹²⁹ « dans la soumission et la passation des marchés, la corruption sert à influencer le choix des fournisseurs des biens et des services à l'État, et une incidence sur les modalités exactes de ces contrats d'approvisionnement et leur renouvellement au cours de l'exécution des projets. Parfois, des marchés publics ont été octroyés sans respect rigoureux de la procédure en la matière (pas de cahier de charge, pas d'appel d'offres, pas de soumission, pas de séance d'ouverture publique des offres, ou encore pas de PV de choix des entreprises chargées d'exécuter les travaux ou de livrer les fournitures) ; parfois, les termes de référence semblent être conçus de telle sorte que seules les ONG de droit étranger sont en mesure de remplir les critères, ou ils semblent établis sur mesure. Parfois les organismes d'aide bilatérale deviennent eux-mêmes soumissionnaires pour la réalisation des marchés financés par un autre pays donateur. »

Cette opacité dans la passation des marchés reflète la crise profonde de transparence dans la gestion des ressources du secteur de l'éducation. D'après une enquête effectuée par le Père Léon De Saint Moulin¹³⁰ sur un échantillon de 417 sujets répartis dans deux grands quartiers de la ville de Kinshasa, la mauvaise gestion des finances publiques constitue la cause principale de la crise de l'éducation en RDC. A la question « Quelle est la raison principale de la crise de l'éducation en RDC ? », les enquêtés ont fourni les réponses suivantes :

¹²⁷ UNICEF, *Op. cit.*, p.77.

¹²⁸ Kabuya, K. F., *Les pratiques de la corruption dans les passations des marchés publics*, Communication présentée au cours de la Conférence internationale tenue au CEPAS-Kinshasa du 22 au 23 juillet 2008 sur le thème « Institutions Financières Internationales et les Pratiques de la Corruption en République démocratique du Congo ».

¹²⁹ Kilubi, F., « La corruption en RDC a atteint son paroxysme », *Le Phare*, 14 janvier 2008.

¹³⁰ De Saint Moulin, L. « Les problèmes de l'éducation en République démocratique du Congo selon une enquête effectuée à Kinshasa/Mont-Ngafula », *Congo-Afrique*, No. 427, 2008, pp.578–593.

• le manque de ressources de l'État	15,8%
• la mauvaise gestion des finances publiques	45,6%
• la pauvreté des parents	14,6%
• le manque d'engagement professionnel des enseignants	7,7%
• la corruption	14,9%
• Indéterminés	1,4%

C. Production des rapports sur l'usage des fonds

Autant le budget du secteur de l'éducation ne fait pas l'objet d'une publication au même titre que le budget global, autant le rapport sur l'usage des fonds n'est-il pas non plus rendu public, ce qui permettrait pourtant de voir si les dépenses effectuées sont en adéquation avec les prévisions budgétaires et le Plan stratégique du développement de l'éducation. Une telle publication n'est pas non plus effectuée au niveau du budget global.

D. Recommandations

Rendre transparentes l'élaboration et la gestion du budget et des dépenses de l'éducation doit constituer la plus haute priorité pour le gouvernement. À cet effet, les ministères en charge de l'éducation et celui du budget devraient veiller à publier régulièrement le budget détaillé de l'éducation à la fois en ligne et sous forme papier. Ils devraient également publier le rapport d'exécution du budget alloué à l'éducation au terme de chaque exercice budgétaire.

Les ministères en charge de l'éducation, le Parlement et la Cour des comptes doivent accorder une attention particulière à la lutte contre la corruption dans la passation des marchés dans le secteur de l'éducation. Ils doivent veiller à rendre la procédure d'attribution des marchés la plus transparente, publique et rigoureuse possible.

Il est important de mettre en place des mécanismes de renforcement des capacités des gestionnaires de l'éducation (en particulier les chefs d'établissements et chefs de divisions) en matière d'élaboration des prévisions budgétaires.

6

Gestion des ressources humaines

À la fois gigantesque et complexe, le système éducatif de la RDC emploie un effectif important d'agents, répartis en personnel enseignant et personnel administratif. La gestion des ressources humaines mises à la disposition du système éducatif de la RDC relève des attributions de la direction des services généraux au niveau du gouvernement central, représentée au niveau de chaque division provinciale par une antenne, particulièrement pour ce qui concerne l'enseignement primaire, secondaire et professionnel. Le recrutement du personnel dans le secteur de l'éducation est en principe soumis à des principes clairs de transparence et de non discrimination. Ces principes sont néanmoins systématiquement violés et le recrutement n'est souvent pas précédé par une publicité d'offre d'emploi comme l'exigent les lois pertinentes. Quoiqu'existantes, les structures de formation continue du personnel enseignant ont quasiment cessé de fonctionner faute de financement. Le principal frein à une gestion efficace des ressources humaines dans le secteur de l'éducation reste cependant le niveau extrêmement bas des rémunérations et l'irrégularité de leur paiement.

Il existe un code de conduite et d'éthique bien élaboré et réparti dans plusieurs lois qui régissent le personnel de l'éducation. Ce code n'est cependant pas appliqué avec satisfaction, en partie faute de connaissance de son contenu par le personnel enseignant et les élèves. Ce code, en outre, a été élaboré pendant la période de la dictature du parti unique et manque de ce fait de pertinence dans une société d'ouverture démocratique.

A. Recrutement, maintien et promotion

Suivant la Loi-cadre de l'enseignement national, le personnel employé par le système éducatif se répartit en personnel administratif et technique et en personnel enseignant. La transparence de la gestion de l'ensemble de ces corps doit s'observer au niveau du recrutement, de la promotion

et de la formation. Ceci n'est possible que si les effectifs détaillés du personnel sont publiés régulièrement.

Publication des effectifs du personnel

À partir de la compilation des rapports de différentes divisions provinciales de l'éducation nationale, la direction des services généraux établit chaque année la situation des effectifs du personnel. Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, la direction des services généraux traite directement avec les établissements pour faire ressortir la situation du personnel. En revanche, pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, le SECOPE permet de tenir à jour les données relatives à l'effectif du personnel.

Ces documents, c'est-à-dire les rapports des directions des services généraux et du SECOPE, reprennent l'effectif du personnel ventilé par corps. Pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnelle, l'effectif du personnel enseignant est réparti par cycle, par grade, par sexe et par région. S'agissant particulièrement de l'enseignement secondaire, outre les catégories ci-avant, l'effectif des enseignants est réparti par filière d'étude.

Il convient cependant de noter que les documents des effectifs du personnel employé par le système éducatif ne sont pas suffisamment diffusés, de telle sorte qu'il est rare de retrouver dans les divisions provinciales la situation du personnel de l'ensemble du pays, voire de la province.¹³¹ De même les statistiques du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire de l'ensemble de la RDC ne sont pas disponibles auprès des établissements. Bref, l'accès aux renseignements relatifs à l'importance numérique des ressources humaines consacrées à l'éducation est loin d'être facile.

Si l'effort d'évaluation et de satisfaction de la qualification du corps enseignant est fourni au niveau de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel tout comme au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, tel n'est pas le cas pour la qualification du personnel administratif. Cependant, comme noté dans le chapitre du contexte, la proportion des enseignants qualifiés est satisfaisante uniquement au niveau de l'enseignement primaire, soit un taux de qualification de 85% pour l'ensemble du pays. En revanche, avec un taux de qualification de 32%, l'enseignement secondaire demeure encore dans une situation préoccupante, marquée du reste par d'importantes disparités entre les provinces.¹³² L'enseignement universitaire enregistre une situation plus déplorable encore, car sur environ 7 000 enseignants (professeurs, chefs de travaux et assistants) qui desservent l'ensemble des établissements de la RDC, les professeurs constituent moins de 20%.

Stratégies de recrutement, de maintien et de promotion du personnel

Pour que la fonction publique soit transparente et qu'elle soutienne un développement durable, le recrutement des employés, leur maintien ainsi que leur promotion doivent être basés sur leurs compétences et leurs habiletés professionnelles et sur des procédures objectives et

¹³¹ Au niveau de l'inspection principale provinciale de la Province orientale I basée à Kisangani, on ne dispose pas des statistiques des inspecteurs de l'ensemble du pays ; une telle donnée ne peut être obtenue qu'auprès de l'inspection générale, basée à Kinshasa.

¹³² Voir tableau 12 au premier chapitre.

transparentes qui garantissent l'égalité de tous. En RDC, les conditions de recrutement, de maintien et de promotion du personnel sont, pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, spécifiées dans trois documents différents: (i) la loi No. 81-003 du 3 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services de l'État ; (ii) l'ordonnance-loi No. 91-231 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au corps des inspecteurs de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel et (iii) l'ordonnance-loi No. 91-232 du 15 août 1991 portant règlement d'administration relatif au personnel des établissements publics d'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel. Pour l'enseignement supérieur et universitaire, ces conditions sont spécifiées à la fois dans la Loi-cadre de l'enseignement et l'ordonnance No. 081-160 du 7 octobre 1981 portant statut du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire.

S'agissant du personnel enseignant du primaire et du secondaire, les critères de recrutement sont clairement définis à l'article 10 de l'ordonnance-loi No. 91-232 du 15 août 1991, selon lequel tout recrutement doit faire l'objet d'une publicité préalable qui doit être assurée par un avis d'appel aux candidats en vue de leur accorder un délai utile pour le dépôt des candidatures. Nul ne peut être recruté comme enseignant de carrière à l'enseignement primaire, secondaire et professionnel : (i) s'il n'est détenteur d'un titre pédagogique requis et (ii) s'il présente des infirmités physiques incompatibles avec l'exercice de la fonction enseignante. Pour éviter le népotisme dans le recrutement, la loi insiste sur le fait que le recrutement des enseignants s'effectue sur concours dans le cas où le nombre de candidats dépasse celui des emplois à pourvoir.

Pour le corps des inspecteurs, les conditions d'admission sont définies dans l'ordonnance-loi No. 91-231 du 15 août 1991, spécialement en ses articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11 et 12. Ces conditions se rapportent à la réussite, aux modalités de passation et à la composition du concours, d'une part, et au stage probatoire, d'autre part. (voir encadré 16).

Encadré 16 : De l'accès aux fonctions d'inspecteur

Article 4 : L'admission dans le Corps des Inspecteurs est subordonnée à la réussite à un concours spécial.

Article 5 : Nul ne peut être admis au concours spécial organisé pour le recrutement des inspecteurs de l'Enseignement Maternel, Primaire, Secondaire et Professionnel s'il ne réunit les conditions ci-après :

- Etre enseignant de carrière revêtu au moins du titre d'instituteur de 1^{ère} classe ou de Directeur d'École ;
- Justifier d'une appréciation synthétique égale ou supérieure à Très Bon au cours des trois dernières années, pour l'Instituteur Principal de 1^{ère} classe, et le Conseiller Pédagogique de 1^{ère} Classe, et de deux appréciations synthétiques égales ou supérieures à Très Bon au cours des deux dernières années pour le Directeur d'École primaire.

Article 6 : Nul ne peut être admis au concours spécial organisé pour le recrutement des Inspecteurs du cycle court et du cycle long de l'enseignement secondaire et professionnel s'il ne réunit les conditions ci-après :

- Etre enseignant de carrière revêtu au moins du titre de professeur principal de 1^{ère} classe, Préfet des Études de 1^{ère} classe, Conseiller Pédagogique de 1^{ère} classe ou de Directeur d'Internat de 1^{ère} classe ;
- Justifier d'une appréciation synthétique égale ou supérieure à Très Bon au cours des trois dernières années, pour le professeur principal de 1^{ère} classe, et d'une appréciation synthétique égale ou supérieure à Très Bon au cours des deux dernières années, pour le Préfet des Études de 1^{ère} classe, le Directeur de Discipline de 1^{ère} classe et le Directeur d'Internat de 1^{ère} classe.

Article 8 : le concours spécial comporte trois parties.

- Un examen en matière d'administration scolaire, de pédagogie, de psychologie, de gestion financière et d'hygiène scolaire ;
- Un test de jugement sur la gestion d'une école et les parents, sur la formation de la personnalité des jeunes, sur la conception des valeurs du civisme et de la moralité ;
- Une épreuve pratique dont la nature et le contenu sont déterminés par l'arrêté conjoint des ministres ayant respectivement dans leurs attributions la fonction Publique ainsi que l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel.

Article 9 : Avant d'être admis à titre provisoire ou définitif dans le Corps des Inspecteurs de l'Enseignement, tout lauréat est soumis à un stage probatoire dont les modalités d'organisation sont arrêtées par le ministre ayant l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel dans ses attributions.

Article 10 : Lorsque le stage est probant, le candidat Inspecteur du niveau maternel et primaire est admis à titre définitif dans le Corps, pour autant qu'il soit revêtu préalablement du grade de Chef de Bureau. Le même candidat est admis à titre provisoire dans le Corps, si après un stage probant, il fait l'objet d'un acte de commissionnement au grade de chef de Division, en attendant sa promotion par voie d'ordonnance.

Article 11 : Lorsque le stage est probant, le candidat Inspecteur du niveau secondaire est admis à titre définitif dans le Corps, pour autant qu'il soit revêtu préalablement du grade de Chef de Bureau. Le même candidat est admis à titre provisoire dans le Corps, si après un stage probant, il fait l'objet d'un acte de commissionnement au grade de chef de Division, en attendant sa promotion par voie d'ordonnance.

Article 12 : L'admission dans le Corps est sanctionnée par l'Arrêté du ministre ayant l'Enseignement primaire, Secondaire et Professionnel dans ses attributions.

L'arrêté précise la branche d'études ainsi que le cycle de compétence pour chaque inspecteur de l'Enseignement Secondaire et Professionnel.

Suivant les articles 9 et 10 de l'ordonnance-loi No. 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État, le recrutement du personnel administratif et technique doit également s'effectuer sur concours, évidemment si le nombre de candidats dépasse celui des emplois mis en compétition, et après avoir fait l'objet d'une publicité préalable dans la presse.

Les critères de recrutement du personnel, au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, ne se distinguent pas fondamentalement de ceux qui régissent le recrutement des employés de la fonction publique. Le recrutement est ici aussi soumis à la non discrimination et aux qualifications exigibles à tous les cadres académique, scientifique, technique et administratif.¹³³ Et, comme à la fonction publique en général et à l'enseignement primaire, secondaire et professionnel en particulier, le recrutement du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire fait l'objet d'une publicité préalable, assurée par un avis officiel d'appel aux candidats qui devront ensuite être soumis à un concours.¹³⁴

En somme, le système éducatif de la RDC dispose des règles écrites pour le recrutement des enseignants et d'autres agents qu'il emploie. Les procédures à suivre en cette matière sont bien définies dans des instruments juridiques bien connus. Antérieures au contexte politique actuel, marqué par la démocratie, ces procédures ne comportent pas de dispositions particulières susceptibles de garantir la représentativité des groupes défavorisés, notamment les femmes. En outre, c'est l'application de ces procédures qui pose problème. Très souvent, en effet, le recrutement des enseignants et du personnel administratif ne fait pas l'objet de publicité largement diffusé, comme recommandé par les textes légaux. Des concours de recrutement sont sinon inexistantes, du moins rares. Et pourtant, étant donné le nombre de chômeurs que le pays compte, si des appels à candidature étaient faits conformément à la loi, le nombre de candidats excéderait, à chaque opportunité, le nombre de postes vacants. Les procédures de recrutement du personnel sont donc caractérisées par l'arbitraire.

Autant les procédures de recrutement sont prévues par les textes, autant les mécanismes de contrôle de performance sont, eux aussi, prévus pour le personnel de première ligne, que sont les enseignants, et pour le personnel administratif. Connu sous le vocable cotation, le contrôle de performance est obligatoire.¹³⁵ Son objet est d'éclairer l'administration sur l'intégrité, le sens social, la compétence et la conscience professionnelle de l'agent. La cotation s'effectue chaque année et devrait être transparente. Le contrôle est également retenu par l'ordonnance-loi No. 91-232 à travers les articles 21 et 22 (voir encadré 17).

Les effectifs du personnel employé par le secteur de l'éducation connaissent des mouvements importants, essentiellement dans le sens d'augmentation et de départs des agents. Si depuis la transition politique (2003-2006) le contrôle des effectifs de la fonction publique est régulièrement effectué, celui-ci n'a pas pour objectif de déterminer les raisons des mouvements des effectifs, mais d'assurer leur maîtrise. En réalité, en dépit des mauvaises conditions de travail en terme de rémunération, le secteur de l'éducation n'enregistre pas de régression des effectifs du personnel, au contraire il est marqué par l'augmentation croissante du nombre d'agents. Ceci

¹³³ Article 6, ordonnance No. 81-003 du 3 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État.

¹³⁴ Article 8, *Idem*.

¹³⁵ Article 64 de l'Ordonnance No. 81-003 du 3 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État.

est, entre autres, expliqué par le fait que les retraites ne sont pas appliquées conformément aux dispositions statutaires,¹³⁶ ainsi que par le nombre toujours croissant d'établissements tant au niveau primaire et secondaire qu'au niveau universitaire.

Encadré 17 : De la cotation

Statut du personnel

Le chef hiérarchique compétent établit un bulletin qui décrit brièvement les fonctions exercées par l'agent pendant l'année écoulée et sa manière de servir. Il y propose l'appréciation du mérite qu'il estime devoir être attribuée à l'agent.

L'appréciation du mérite est synthétisée par l'une des mentions suivantes : « Elite »; « Très Bon »; « Bon »; « Assez Bon »; « Médiocre ».

L'autorité qui établit les bulletins de cotation en transmet une copie à l'agent dans un délai de 15 jours. Il est loisible à l'agent d'introduire, par vote hiérarchique, dans les huit jours de la réception de la copie du bulletin de cotation, un recours contre l'appréciation du mérite.

Le recours, accompagné des avis des supérieurs hiérarchiques de l'agent, est transmis avec le bulletin de cotation à l'autorité compétente pour attribution définitive des appréciations. Nul ne peut s'opposer à la transmission d'un recours introduit par l'agent sous peine de sanction disciplinaire. (Source : Statut du personnel)

Ordonnance-loi No. 91-232

Article 21 : Sans préjudice des dispositions statutaires en matière de cotation et d'avancement, les autorités compétentes pour l'établissement de bulletin de cotation et pour l'attribution de l'appréciation synthétique définitive des enseignants et des agents administratifs et techniques des établissements scolaires sont déterminées conformément au tableau ci-dessous :

Article 22 : L'agent ayant obtenu la cote « Elite », « Très Bon » ou « Bon », bénéficie d'un avancement annuel de traitement fixé respectivement à 5%, 3% et 1% au début de chaque année civile.

Stratégie de promotion de la formation du personnel

Il ne suffit pas de recruter le personnel, encore faut-il, pour qu'il soit performant, lui assurer une formation au cours de l'emploi. De quelle stratégie le secteur de l'éducation dispose-t-il pour promouvoir une telle formation, indispensable à l'amélioration de la prestation des services ? Par rapport à cette question, il sied de noter qu'au niveau de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, il existe un institut chargé de la formation des cadres, c'est-à-dire des chefs d'établissements et des inspecteurs, à savoir l'Institut de formation des cadres de l'éducation,

¹³⁶ Comme indiqué plus haut, l'annuaire statistique ne permet pas de déterminer le nombre d'enseignants qui devraient déjà partir à la retraite.

(IFCE). C'est au sein de cet Institut que les lauréats au concours des inspecteurs sont appelés à effectuer leur stage probatoire. En plus de l'organisation de ce stage, l'IFCE a pour mission d'organiser des sessions de formation des autres cadres de l'enseignement sur les innovations pédagogiques, particulièrement les chefs d'établissements, les conseillers pédagogiques, les directeurs de disciplines, etc. Seulement, suite à l'interruption de l'appui apporté à cette institution par l'Unesco, les sessions de formation ne sont plus organisées depuis l'année scolaire 1990-1991. Une réflexion est actuellement en cours au niveau du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel sur la restructuration et redynamisation de l'IFCE.¹³⁷

Pour le personnel enseignant, la formation au cours de l'emploi est particulièrement assurée dans le cadre du Service national de formation (SERNAFOR), service qui, à l'instar de l'IFCE, ne fonctionne pas adéquatement depuis 1990. La constitution des écoles en cellules pédagogiques de base (CPB) et des unités pédagogiques en leur sein vise à pallier cette situation. Cependant, contrairement à l'IFCE, le SERNAFOR bénéficie depuis 2006 de l'appui de l'Association flamande pour la coopération au développement et l'assistance technique (VVOB). Cet appui se limite à la production des outils de formation (fiches pédagogiques) pour l'enseignement primaire et pour l'enseignement secondaire technique agricole et à l'équipement de l'inspection générale en matériel informatique.

Enfin, en faveur du personnel administratif oeuvrant dans le secteur de l'éducation, aucune stratégie formelle n'est prévue pour sa formation continue. De temps en temps, de manière sporadique, l'Institut national de préparation professionnelle (INPP) organise des modules de formation à l'intention de cette catégorie du personnel, particulièrement sur le secrétariat et la comptabilité.

Pour l'enseignement supérieur, c'est le service de pédagogie universitaire qui est la structure chargée de la formation continue du personnel. Créé en 1979, c'est-à-dire vers la fin de la période de l'Université nationale du Zaïre (UNAZA) et donc la veille de la réforme de 1981, ce service fonctionne au sein de la Commission permanente des études. Son but est de concevoir et soutenir une action pédagogique permanente dans les universités et instituts supérieurs afin que ceux-ci soient en mesure d'améliorer la qualité de la formation des étudiants. Pour accomplir sa mission, le service de pédagogie universitaire anime non seulement des séminaires de formation des professeurs, assistants ainsi que des gestionnaires des établissements, mais il stimule aussi la formation pédagogique initiale des enseignants, organise des journées d'évaluation au sein des institutions, assure des publications et organise une documentation sur la pédagogie universitaire.

En faveur des enseignants, le service de pédagogie universitaire a donc planifié à la fois la formation initiale et la formation continue. La première est assurée à travers le cours des techniques de communication pédagogique prévu dans le programme de diplôme d'études supérieures (D.E.S.) de chaque filière de formation post-universitaire. La seconde, en revanche, est assurée au moyen des séminaires de pédagogie universitaire. Toutefois, le service de pédagogie universitaire nécessite lui-même une véritable redynamisation et revitalisation.

¹³⁷ Déclaration de l'inspecteur général de l'enseignement primaire et secondaire au cours du séminaire organisé à Kinshasa en janvier 2009 sur le développement professionnel de l'enseignant.

« Il n'est pas raisonnable de garder des structures, par trop centralisées, valables (peut-être !) à l'époque de l'UNAZA alors que les universités et instituts supérieurs sont officiellement devenus autonomes depuis plus de 25 ans. Cette centralisation est sans nul doute responsable de la réduction drastique du nombre de séminaires de pédagogie universitaire dans le contexte d'essaimage et de privatisation de l'ESU en RDC. »¹³⁸ A titre d'illustration, pour les institutions de la ville de Kisangani, seulement deux sessions de pédagogie universitaire ont été organisées depuis le début de ce siècle, l'une en 2001, consacrée aux techniques de communication pédagogique, et l'autre, en septembre 2008, axée sur les techniques d'évaluation.

Encadré 18 : Objectifs du programme – Contribution au meilleur fonctionnement des écoles primaires et des écoles techniques agricoles

Article 2

- § 1. Les parties contractantes conviennent de collaborer, du 01/01/2008 au 31/12/2013, dans le secteur de l'Enseignement, pour l'exécution du Programme intitulé « Contribution au meilleur fonctionnement des écoles primaires et écoles techniques agricoles. »
- § 2. Sur fonds dégagés par le bailleur, la VVOB s'engage à investir un montant de 1 697 207 € pour appuyer ce programme.
- § 3. L'objectif général du Programme vise un meilleur fonctionnement des écoles primaires et des écoles techniques agricoles, l'objectif spécifique est un meilleur encadrement de ces écoles par les services de l'inspection scolaire.

Les résultats intermédiaires du Programme sont :

1. Les inspecteurs utilisent sur le terrain des fiches actualisées qui alimentent des procédures plus efficaces et efficientes de rapport de suivi.
2. Les Cellules Pédagogiques de Base (CPB) et le Corps des Inspecteurs, en tant que véhicules de (auto)formation continue des Chefs d'établissements, sont alimentés par des outils pédagogiques et administratifs et renforcent la capacité concomitante des établissements scolaires.
3. L'Enseignement technique agricole s'adapte aux besoins du pays.
4. Les bureaux de l'Inspection Générale et des Inspections Provinciales ont bénéficié (i) des investissements en équipements (NTIC, etc.) et (ii) d'une formation en gestion de leurs activités respectives.

SOURCE :

Protocole d'Accord relatif au Programme VVOB d'Appui à l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel en RDC 2008–2013.

¹³⁸ Mokonzzi, Gr.B., « La redynamisation et la revitalisation de la pédagogie universitaire en RDC », *École démocratique*.
www.ecoledemocratique.org

B. Conditions de travail

Le personnel du secteur de l'éducation travaille dans des conditions de misère très prononcée. Les salaires dans ce secteur sont non seulement très bas, mais ils sont en plus payés de façon irrégulière. À la modicité des salaires s'ajoutent des conditions matérielles et physiques déplorables. Le manque de coordination entre différentes organisations syndicales fragilise leurs actions.

Rémunération

Pour qu'ils produisent un travail de qualité, les employés doivent être rémunérés adéquatement et régulièrement, le salaire constituant un indicateur important de l'évaluation du rendement professionnel. Tel n'est malheureusement pas le cas du personnel employé par le système éducatif de la RDC, en particulier, et de tous les employés de la fonction publique en général. Contrairement à la tendance dégagée dans la plupart de pays impliqués dans l'étude menée conjointement par la Division de l'économie et de l'administration publique du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et le Bureau du PNUD pour l'Afrique, non seulement les salaires des fonctionnaires en RDC sont insignifiants, mais encore ils sont irrégulièrement payés.¹³⁹ Au mois d'août 2008, on enregistrerait des contrées de la République où des fonctionnaires de l'État et des enseignants du primaire et du secondaire n'avaient pas encore perçu leurs salaires des mois de février et mars 2008.

En plus de la modicité et de l'irrégularité, les salaires n'ont pas progressé au fil du temps au même rythme que l'inflation. Cette situation concerne aussi bien les enseignants que le personnel administratif. À la modicité s'ajoutent des disparités régionales et fonctionnelles. Comme le note si bien la Banque mondiale,¹⁴⁰ les salaires publics sont partout très bas, mais les enseignants du primaire exerçant à Kinshasa gagnent environ trois fois ce que gagnent les enseignants des autres provinces ; les directeurs d'école obtiennent à peu près 40% de plus que les enseignants à Kinshasa et près du double dans les autres provinces.

L'écart des salaires entre Kinshasa et les provinces se remarque aussi au niveau des salaires des préfets et des professeurs du secondaire, de même qu'au niveau du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire. Pour ce dernier cycle d'enseignement, les salaires sont beaucoup plus élevés qu'au niveau primaire et secondaire, même s'ils n'équivalent pas à ceux octroyés au personnel enseignant d'autres pays africains et ne correspondent pas non plus à ceux des agents administratifs du personnel d'appoint des membres du bureau de l'Assemblée nationale. Ainsi, comme l'affirment les Évêques du Congo, la tension salariale entre les hommes politiques et les agents de l'État appelle des réformes urgentes.¹⁴¹ L'inégalité entre Kinshasa et les autres provinces s'explique par l'indemnité de transport accordé uniquement aux fonctionnaires de la capitale et à l'existence des zones salariales. Pourtant, cette inégalité n'est pas consacrée par le statut du personnel de carrière des services publics de l'État. Au contraire, l'article 39 de ce texte reconnaît les avantages sociaux à toutes les catégories du personnel, notamment

¹³⁹ ONU, *Op. cit.*

¹⁴⁰ Banque mondiale, *Op. cit.*, p.86.

¹⁴¹ Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO), « Il est temps de nous réveiller : appel à la vigilance pour sauvegarder la souveraineté nationale et bâtir notre destinée », *Congo-Afrique*, No. 427, 2008, p.552.

(i) les allocations familiales pour épouse et enfants à charge ; (ii) les frais médicaux et soins de santé ; (iii) l'indemnité de logement ; (iv) les frais d'équipement ; (v) les frais de transport et (vi) l'allocation d'invulnérabilité.

Comme déjà indiqué, les salaires alloués au personnel enseignant sont non seulement très modestes mais encore irréguliers. Dans certaines contrées du pays, essentiellement en milieu rural, il arrive que les enseignants et autres employés accumulent des retards de trois à quatre mois. La Constitution de la RDC est, en matière de rémunération, pourtant claire : L'État garantit...une rémunération équitable et satisfaisante assurant au travailleur ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine, complétée par tous les autres moyens de protection sociale, notamment la pension de retraite et la rente viagère.¹⁴² L'article 12 de la Loi-cadre de l'enseignement national renchérit en affirmant que le personnel a droit à bénéficier de bonnes conditions de vie et de travail.

La modicité et l'irrégularité des salaires sont le plus souvent à la base des mouvements de grève, ce qui a des répercussions négatives sur la qualité de l'enseignement. Les mouvements de grève sont en effet devenus récurrents au début de chaque année scolaire. Les réclamations des enseignants portent essentiellement sur la suppression des zones salariales ainsi que l'application des « Accords de Mbudi » passés en 2004 entre le gouvernement et les syndicats des fonctionnaires de l'État et qui accordent, au premier palier, 65 \$ au huissier et 650 \$ au secrétaire général. Aussi, régulièrement, quand ils le peuvent, nombreux sont des enseignants et des administratifs qui quittent le service au profit d'autres emplois du secteur privé, des ONG nationales ou internationales, voire au profit du secteur informel. L'enseignement est donc juste considéré comme une carrière transit, une sorte de salle d'attente.

Conditions matérielles de travail et du congé de maternité

Outre le fait de ne pas être rémunéré adéquatement, le personnel du secteur de l'éducation travaille dans des conditions matérielles on ne peut plus déplorables. Ils sont en effet nombreux des agents administratifs qui ne disposent pas de bureaux, de chaises, ni moins encore d'un minimum de fournitures de bureau indispensable pour une prestation de qualité (papier, enveloppes, classeurs...). « Sur le plan matériel, les écoles congolaises ne sont pour la plupart des écoles que de noms. Elles manquent le minimum nécessaire pour la réalisation d'un travail de qualité. Il n'est pas rare de voir des écoles dépourvues de bancs, de tableaux, de matériels didactiques. La présence des manuels scolaires relève plus de l'exception que de la règle. Aussi sont-ils nombreux des élèves qui achèvent le primaire et le secondaire sans avoir jamais touché et encore moins lu un livre [...] Des écoles et des universités sont créées, de nouvelles facultés sont ouvertes au sein des établissements existants sans un minimum possible, sans bâtiments, sans bibliothèque, sans laboratoires, etc. »¹⁴³

Les conditions matérielles de travail diffèrent cependant fondamentalement par province et, à l'intérieur de chaque province, suivant qu'on est en milieu urbain ou en milieu rural. De ce fait, les fonctionnaires et les écoles de Kinshasa sont en général mieux lotis que ceux des provinces. De même au niveau de chaque province les chefs lieux et les villes sont plus favorisés sur le

¹⁴² Article 36, Constitution de la République démocratique du Congo.

¹⁴³ Mokonzi, Gr.B., *De l'école de la médiocrité à l'école de l'excellence au Congo-Kinshasa*, l'Harmattan, Paris, 2009, p.92.

plan matériel que les campagnes. À cause de l'absence d'électricité en milieu rural, l'équipement informatique y est quasi-inexistant.

Si les conditions matérielles de travail sont pitoyables, il existe pourtant une politique clairement définie en matière de congé de maternité. À cet effet, dans la nomenclature des congés auxquels le fonctionnaire congolais a droit, le congé de maternité fait partie des congés de circonstance, c'est-à-dire des congés qui ne peuvent être pris qu'au moment de l'événement qui les justifie. La durée de ce congé est de quatorze semaines consécutives dont huit semaines au moins après l'accouchement.

Seulement, en dehors de ce congé, aucune structure n'est prévue au niveau des établissements scolaires pour la garde des enfants des fonctionnaires. Dès lors, les enfants constituent un sérieux handicap pour le travail de certaines femmes, ce qui se manifeste essentiellement par les absences et le retard au service.

Organisations et action syndicales

La possibilité de se syndiquer pour le personnel de l'enseignement est reconnue et garantie par la Constitution qui stipule que tous les congolais ont le droit de fonder des syndicats ou de s'y affilier librement dans les conditions fixées par la loi.¹⁴⁴ Dans le secteur de l'enseignement, les enseignants du primaire et du secondaire sont majoritairement membres soit du SYECO (Syndicat des enseignants du Congo), soit du SYNECAT (Syndicat des enseignants des écoles catholiques). Ces regroupements syndicaux couvrent pratiquement toute l'étendue du territoire national. Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, si le personnel administratif se retrouve dans le SYNAPAT (Syndicat national du personnel administratif et technique), présent dans la majorité des institutions, le corps académique de chaque établissement se regroupe dans une association des professeurs alors que les chefs de travaux, assistants et autres membres du corps scientifique se retrouvent dans une autre structure appelée association du personnel scientifique.

Juridiquement parlant, même si ces différentes associations du personnel académique et scientifique ne sont pas des syndicats à proprement parler, elles jouent, dans les faits, le rôle de défenseurs des droits de leurs membres respectifs; elles constituent pour ainsi dire des coalitions syndicales des enseignants des institutions universitaires. Entre ces différentes associations des institutions d'enseignement supérieur et universitaire, il manque malheureusement une certaine coordination, ce qui fragilise généralement les actions de revendication qu'elles amorcent le plus souvent en ordre dispersé.

Toutefois, bien qu'ils aient la possibilité de se regrouper en confédérations syndicales, nombreux sont des employés du secteur de l'enseignement, particulièrement au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, qui ne sont membres d'aucune structure syndicale, estimant que le combat syndical n'est pas fructueux en République démocratique du Congo. De leur avis, du fait qu'ils sont corrompus par l'employeur, les syndicalistes ne défendent

¹⁴⁴ Article 38 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

pas les intérêts de leurs membres.¹⁴⁵

Et pourtant, depuis la période de la transition politique congolaise (2003–2006), l'employeur associe les syndicats à la discussion sur les conditions de travail, particulièrement sur la politique salariale, concrétisée par l'élaboration des barèmes salariaux. D'après les employés et les syndicalistes, les revendications et suggestions des syndicats ne sont pas généralement prises en compte par le ministère lors de la concrétisation des budgets successifs de l'État. Tel est le cas des accords conclus en 2005 entre le gouvernement et les différents syndicats des fonctionnaires de l'État, les enseignants y compris, Accords dits de Mbudi. Pour ces accords en effet, le huissier devrait atteindre un salaire de 208 \$ en passant par trois paliers successifs.

Pour l'enseignement primaire et secondaire, le début de chaque année scolaire est marqué par des tractations entre le ministère et les syndicats des enseignants, tractations qui débouchent sur des promesses d'augmentations salariales. Il en est de même de l'enseignement supérieur et universitaire. Le non respect de ces promesses entraîne des mouvements de grève qui paralysent la prestation des services dans le secteur de l'enseignement. Tel a été le cas au début de l'année scolaire 2007–2008 au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. La rentrée scolaire a été timide sur l'ensemble du territoire national. Dans la plupart des provinces, y compris la ville de Kinshasa, plusieurs écoles primaires et secondaires ont démarré leurs activités avec au moins un mois de retard par rapport au calendrier scolaire, ceci a entraîné la prolongation de l'année scolaire qui n'a pas pour autant couvert les jours perdus. C'est également le cas de la rentrée scolaire 2008–2009. Non seulement les enseignants sont entrés en grève, mais encore les élèves ont dû manifester pour revendiquer leur droit à l'éducation (voir encadré 19).

Encadré 19 : RDC – manifestation d'écoliers à Kinshasa contre la grève des enseignants

KINSHASA, 6 octobre 2008 (AFP) – Plusieurs centaines d'écoliers de Kinshasa ont exprimé lundi leur indignation contre l'inaction du gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) face à la grève entamée depuis le 1er septembre dans l'enseignement public, a constaté un journaliste de l'AFP.

Les manifestants, essentiellement des élèves de quelques écoles conventionnées catholiques de la capitale congolaise, se sont rassemblés devant le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, réclamant une « oreille attentive » du gouvernement aux revendications salariales des enseignants.

¹⁴⁵ Propos obtenus auprès de quelques enseignants des écoles secondaires Maele (Kisangani) le 13 septembre 2008, athénée de Kisangani le 15 septembre 2008, Complexe scolaire de l'Université de Kisangani le 16 septembre 2008, de quelques agents administratifs de l'Université de Kisangani le 17 septembre 2008 et de l'Institut supérieur de commerce de Kisangani, le 20 septembre 2008.

Cette grève lancée le jour de la rentrée scolaire par le Syndicat national des enseignants des écoles conventionnées catholiques (SYNECAT) et le Syndicat des enseignants du Congo (SYECO), est largement suivie dans les écoles publiques de Kinshasa ainsi que des principales villes du pays.

Malgré la présence des élèves dans les salles de classe, les enseignants ne dispensent pas les cours depuis la rentrée dans la plupart de quelque 2 000 établissements scolaires publics du pays, selon des sources syndicales.

Le SYECO et le SYNECAT accusent le ministre sortant de l'Enseignement primaire et secondaire Maker Mwangu d'avoir cherché à « contourner » le SYECO et le SYNECAT en engageant des discussions qui « n'ont abouti en rien » avec « des syndicats sans base ».

« Il n'y a jamais eu des vraies négociations avec le gouvernement depuis le début de la grève. Nous l'invitons à réagir vite pour éviter que les diplômes de nos enfants ne soient pas pris en compte cette année par l'Unesco », a déclaré à l'AFP le secrétaire général du SYNECAT, Jean-Bosco Puna.

Le gouvernement, qui était dirigé par Antoine Gizenga, est démissionnaire. Le Premier ministre a présenté sa démission le 25 septembre au Président Joseph Kabila qui en a pris acte. Un nouveau gouvernement est attendu dans les prochains jours.

Les deux principaux syndicats réclament notamment une revalorisation des salaires conformément à un accord conclu en février 2004 avec le gouvernement, une harmonisation des traitements au niveau national et la régularisation du statut des vacataires.

Selon l'accord de 2004, les salaires mensuels dans l'administration publique congolaise devraient être compris dans une fourchette allant de 208 à 2 080 \$. Mais le plus bas salaire dans l'Education nationale est actuellement d'environ 80 \$ à Kinshasa et 63 \$ en province. Les enseignants du public ne bénéficient pas d'avantages sociaux (logement, transport et prime).

Kinshasa compte quelque 400 écoles conventionnées catholiques. En RDC, les écoles conventionnées catholiques dépendent des finances publiques et dispensent les programmes d'enseignement national.

Le droit de grève est donc à la fois reconnu par la Constitution¹⁴⁶ et exercé par les employés. Il est particulièrement exercé au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, comme signalé ci-avant, au début de chaque année scolaire. La dernière grève enregistrée au niveau de l'ESU, essentiellement intermittente, a été organisée à partir du début de l'année académique 2007–2008, elle a duré près de trois mois et a failli, du fait de la détermination des enseignants, déboucher sur la déclaration de l'année blanche. Ces mouvements sont néanmoins organisés en ordre dispersé. Par moments, il existe des contradictions entre les grandes confédérations syndicales, principalement le SYECO et le SYNECAT, certaines décrétant la grève au moment où d'autres exhortent leurs membres à la poursuite ou à la reprise du travail. Ces contradictions fragilisent tout naturellement les grèves des enseignants et ne permettent pas de réaliser les

¹⁴⁶ Article 39 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

objectifs escomptés par la revendication. Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, les associations des professeurs de toutes les institutions ne parlent pas toujours le même langage. Pendant que les unes décrètent la grève, les autres fonctionnent normalement. Cette contradiction existe même au sein de chaque institution entre les associations syndicales des différents corps. Il arrive à cet effet que l'association des professeurs déclenche la grève sans que l'association du personnel scientifique ou encore le syndicat du personnel administratif ne fassent autant.

À la base des mouvements des grèves connus dans le secteur de l'éducation, ainsi que dans la fonction publique en général, il y a des revendications de l'amélioration des conditions de travail, et principalement des conditions salariales. Etant très fréquentes, les grèves finissent par influencer négativement sur la prestation de services dans le secteur de l'enseignement : des années scolaires et académiques écourtées, l'exécution tronquée des programmes des cours, des années scolaires élastiques, etc. Cette situation entame dramatiquement la qualité de l'enseignement en République démocratique du Congo.

c. Codes de conduite et éthique

L'examen des normes, valeurs et pratiques dans le secteur de l'éducation en RDC appelle deux questions principales : (i) Y a-t-il un code de conduite largement diffusé et complet, régissant la conduite et l'attitude du personnel sur le lieu du travail ? et (ii) les fonctionnaires clés sont-ils tenus de déclarer leurs avoirs au début et à la fin de leur mandat?

Contenu du code de conduite

Outre la Constitution qui renferme des dispositions sur la conduite du citoyen en général, le code de conduite des employés de la fonction publique et des autres services de l'État est repris dans l'ordonnance No. 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État et dans le décret-loi No. 017/2002 du 3 octobre 2002 portant conduite de l'agent public de l'État. En dehors de ces documents, le secteur de l'éducation dispose de la Loi-cadre de l'enseignement national et des ordonnances No. 91-231, No. 91-232 du 15 août 1991 portant respectivement réglementation d'administration du personnel des établissements publics d'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel, d'une part, et du corps des inspecteurs de l'enseignement, d'autre part. Pour le niveau supérieur et universitaire, en plus de la Loi-cadre et du décret-loi No. 017/2002, le code de conduite est repris dans la loi No. 81-160 du 7 octobre 1981 portant Statut du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire.

Pour le décret-loi No. 017/2002, « les valeurs de référence de l'Agent Public de l'État reposent sur la compétence et l'éthique professionnelle. »¹⁴⁷ « La compétence professionnelle se traduit, dans le chef de l'agent public de l'État, par la connaissance, la maîtrise, le bon accomplissement de ses fonctions et par l'effort constant fourni pour améliorer la qualité des services. »¹⁴⁸ A propos des conduites attendues des prestataires de service dans le secteur de l'enseignement, la Loi-cadre prévoit que : « Le personnel de l'enseignement national doit faire preuve de hautes qualités humaines, morales et professionnelles, de sens aigu de la responsabilité personnelle et collective.

¹⁴⁷ Article 4 du décret-loi No. 017/2002.

¹⁴⁸ Article, *Idem*.

Il doit faire montre de l'esprit d'initiative, avoir un sens très développé du respect du bien commun, des règlements professionnels et codes éthiques et témoigner de son militantisme et de son esprit civique. »¹⁴⁹

Pour le personnel oeuvrant dans les écoles sous la gestion des Églises, il s'ajoute à l'arsenal des instruments susmentionnés, la convention de gestion des écoles nationales. Selon l'article 4 de cette convention, le milieu des écoles conventionnées est conditionné en premier lieu par la qualité du personnel pédagogique et administratif, en rapport avec les éléments suivants : (i) moralité publique éprouvée, attestée par l'extrait de casier judiciaire, le respect des principes des institutions ecclésiales sur la vie matrimoniale, l'honnêteté dans la gestion financière ; (ii) respect des personnes : autorités, subordonnés, collaborateurs, ouvriers, parents, élèves, manifesté en paroles, écrits, comportement d'autorité ; (iii) respect des biens, leur conservation, entretien, propreté, finalité ; (iv) respect des règlements, en matière civique et en matière scolaire (jours et heures de classe, programme, normes d'examen, nombre d'élèves par classe, tenue des documents, réunions pédagogiques et recyclages) ; (v) dignité de l'homme ; équité envers tous, vérité des rapports, service du bien commun, créativité pour la promotion des personnes et la rentabilité des biens, conscience professionnelle, esprit de collaboration et (vi) conscience religieuse formée : capacité de coopérer positivement à l'éducation du sens religieux par sa vision du monde, ses conseils éducatifs, son exemple de vie. Ces normes servent de référence à l'engagement du personnel et à son appréciation annuelle. Toute faute importante contre ces normes suffit à déclencher l'ouverture d'une action disciplinaire.

Néanmoins, de par leur âge, en dehors du décret-loi No. 017/2002, les différents textes traitant du code de conduite des prestataires des services dans le secteur de l'enseignement ne sont pas adaptés au contexte socio-politique actuel. Ils ont en effet tous été élaborés au cours d'une période marquée par le monolithisme politique. Aussi la Loi-cadre place-t-elle une emphase particulière sur le militantisme, qualité autrefois sacrée du parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR). En revanche, générées par la mondialisation, des notions cruciales et actuelles, telles que l'utilisation de cartes de crédits et de téléphones portables sont absentes de ces instruments. Aussi, dans un espace politique marqué par le multipartisme, l'apolitisme de la fonction publique s'avère-t-il important pour la bonne marche des services de l'État. Cette question n'est malheureusement pas abordée par les différents textes du code de conduite des fonctionnaires de la RDC. Une révisitation de ces textes s'impose donc dans le contexte socio-politique actuel.

Conscient des effets dévastateurs de la politisation de la fonction publique, le ministre de l'Enseignement supérieur et universitaire a dû publier, en 2005, un arrêté décrétant l'apolitisme des établissements de son secteur (voir encadré 20).

¹⁴⁹ Article 13 de la Loi-cadre de l'enseignement national.

Encadré 20 : L'apolitisme des milieux universitaires

Les activités académiques et scientifiques ne peuvent se dérouler normalement que si un climat de paix, d'ordre, de liberté, de confiance garantissant la sécurité des personnes et des biens est préservé.

L'université est par conséquent le lieu de l'excellence, du savoir, de la hauteur où la science constitue le pivot moteur du processus de formation. Elle n'est donc pas un lieu où l'on conquiert le pouvoir politique, encore moins où ce dernier s'exerce. Elle est surtout détentrice des connaissances objectives susceptibles de déboucher sur le développement intégral de la nation.

À cet effet, les territoires des Universités et Instituts supérieurs publics et privés de la République démocratique du Congo sont déclarés apolitiques.

En conséquence, les Comités de gestion des établissements concernés sont tenus : (i) de veiller à ce que les membres de leur communauté universitaire respectives (autorités académiques, personnel académique et scientifique, personnel administratif et technique, étudiants) s'interdisent de tout propos ou de tout acte de nature à promouvoir une compétition politique et à provoquer ainsi des tensions, des troubles en leur sein. Ils s'abstiennent à effectuer les marches, à afficher des banderoles ou panneaux publicitaires à caractère politique ou partisan sur le campus ; (ii) d'interdire l'implantation des comités ou cellules des partis politiques dans leur établissement et (iii) d'interdire la tenue des activités ou réunions politiques dans les locaux, les bâtiments ou les résidences universitaires.

Compte tenu de leur vétusté, les textes se rapportant au code de conduite du personnel actuellement en vigueur ne font pas de recommandations sur de nouvelles questions telles que les voyages officiels, le mouvement du personnel de la fonction publique vers le secteur privé et le lobbying. Aussi, non adaptés au contexte post-conflit, caractérisé à la fois par le multipartisme et les effets de la mondialisation, ces textes connaissent par malheur une faible diffusion auprès des prestataires des services. Nombre d'écoles ne disposent pas en effet d'exemplaires du statut du personnel de carrière des services de l'État, de la Loi-cadre de l'enseignement, voire des ordonnances-lois No. 91-231 et No. 91-232 et du décret-loi No. 017/2002. De même, les copies du statut du personnel de l'enseignement supérieur et universitaire sont souvent inexistantes dans plusieurs facultés et sections des établissements. Des séances de formation sur le contenu de ces textes, susceptibles d'en assurer la vulgarisation, ne sont pas non plus organisées en faveur du personnel enseignant et administratif. Et pourtant, « les valeurs et normes essentielles ne peuvent avoir d'effet sur le comportement des fonctionnaires que si elles sont communiquées et si l'information les concernant est largement diffusée. »¹⁵⁰

¹⁵⁰ ONU, *Op. cit.*, pp.44-45.

Déclaration des avoirs

« La déclaration des intérêts financiers et autres, qui pourraient s'avérer être une source de conflit entre les intérêts personnels et les fonctions publiques peut être un facteur de dissuasion en matière de corruption et permettre la vérification de celle-ci. L'obligation de déclaration fait partie intégrante de la gestion de la conduite dans la fonction publique. »¹⁵¹ Que dire à ce sujet du personnel oeuvrant dans le secteur de l'éducation en RDC ? Les responsables clés de ce secteur sont-ils tenus de déclarer leurs avoirs au début et à la fin de leur mandat ?

Jusqu'au 2 octobre 2002, seuls le Président de la République et les membres du gouvernement étaient légalement tenus, avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, de déposer devant la Cour constitutionnelle la déclaration écrite de leur patrimoine familial.¹⁵² Par conséquent, en dehors des ministres de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel d'une part et de l'Enseignement supérieur et universitaire d'autre part, les fonctionnaires clés du secteur de l'enseignement que sont les secrétaires généraux, les directeurs chefs de service, les chefs d'établissements, etc., n'étaient pas soumis à une telle obligation. L'ordonnance-loi portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État ainsi que les différents textes réglementaires du secteur de l'éducation ne font pas allusion à cette obligation, ni pour les responsables clés, ni pour les autres fonctionnaires que sont les enseignants et les administratifs. Ces textes, ainsi que la Constitution, n'incorporent donc pas la disposition de l'article 24 de la Charte du service public en Afrique, d'après laquelle « l'agent public doit, dans la mesure exigée par sa situation officielle, déclarer ses intérêts financiers et commerciaux ou les activités entreprises à des fins lucratives, par lui-même ou par des membres de sa famille, si cela peut donner lieu à conflit d'intérêts. »¹⁵³ Cette lacune a été comblée par le décret-loi No. 017/2002 du 3 octobre 2002. En effet, contrairement aux autres textes, le code de conduite impose à l'agent public de l'État de procéder, à son entrée en fonction, annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, à la déclaration de ses avoirs et dettes personnels et de ceux de sa famille immédiate auprès de l'organe compétent de l'Observatoire d'éthique professionnelle.¹⁵⁴ Cette disposition n'était pas encore d'application au moment de la rédaction de ce rapport.

D. Action contre la corruption et les fautes professionnelles

« Aujourd'hui, dans notre pays, autant chez les Congolais que chez les partenaires de la Communauté internationale, la corruption a atteint des proportions aussi inquiétantes qu'insupportables...tous les services se monnayent et s'achètent en bonne conscience. Elle est devenue le cadre général de vie et d'action socio-politique en République Démocratique du Congo. Il y a péril en la demeure. »¹⁵⁵ L'enseignement n'est pas en reste. Au contraire, comme le remarque l'ONG Solidarité pour la promotion sociale et la paix,¹⁵⁶ la corruption

¹⁵¹ *Idem*, p.56.

¹⁵² Article 99 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

¹⁵³ Charte de la Fonction publique en Afrique, adoptée par la troisième Conférence biennale panafricaine des ministres de la Fonction publique, Windhoek, Namibie, 5 février 2001, disponible sur le site d'AfriMAP à l'adresse : <http://www.afriMAP.org/english/images/treaty/African%20Public%20Service%20Charter-Fr.pdf>

¹⁵⁴ Article 9 du décret-loi No. 017/2002.

¹⁵⁵ Evêques de la RD Congo, *Loc. cit.*

¹⁵⁶ Solidarité Pour la Promotion sociale et la Paix, *La pratique de la corruption dans l'enseignement*, août 2008.

dans l'enseignement a atteint un niveau très critique...Malgré les déclarations officielles, les universités se caractérisent par la pratique aigüe de la corruption. Cette dernière relève du quotidien des acteurs, y compris les autorités académiques et administratives, le personnel scientifique et administratif et les étudiants. Ces acteurs considèrent désormais la corruption comme faisant partie intégrante de leur culture. Les décisions, les principes moraux se négocient et le plus souvent l'attribution d'une récompense ou l'exercice d'un droit, comme l'obtention d'un diplôme se monnayent. Et pourtant, « la première étape pour faire appliquer les normes de comportement consiste à faire de sorte qu'il soit facile pour les particuliers, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, de signaler les problèmes aux autorités compétentes. »¹⁵⁷ Ceci n'est possible que (i) s'il y a des mécanismes permettant au public de porter plainte en cas de non respect des normes dans la prestation des services, de corruption ou encore de fautes commises par les prestataires des services ; (ii) s'il existe un système disciplinaire clairement défini et rigoureusement applicable à tous les cas enregistrés et (iii) si les poursuites judiciaires à l'encontre des employés fautifs sont engagés.

Mécanismes de plainte

Il n'existe pas en RDC un bureau national de médiateur chargé, ou encore une commission chargée de procéder à des enquêtes dans le secteur de l'éducation suite aux plaintes formulées par le personnel du secteur ou par toute autre personne.¹⁵⁸ Néanmoins, selon le code de conduite de l'agent public de l'État, « L'État ainsi que les entreprises ou organisations publics doivent entreprendre des actions de formation et de sensibilisation des agents de l'État en matière d'éthique professionnelle et mettre en œuvre les mesures adéquates devant permettre au public de dénoncer tout manquement, par un Agent Public, aux devoirs de son état, à l'honneur et à la dignité de ses fonctions ou de son mandat. »¹⁵⁹ De même, suivant l'organisation judiciaire de la RDC, toutes les plaintes en matière de gestion, de prestation de service, dans tous les secteurs sont portées à la connaissance de l'officier du ministère public. Celui-ci est chargé d'enquêter sur toute infraction qui pourrait avoir un impact négatif sur le fonctionnement des institutions. Toutefois dans la pratique, les employés du secteur de l'éducation, autant que le public en général, ignorent en général qu'ils peuvent porter plainte sur le non respect des normes d'éthique dans le secteur de l'éducation. Ainsi, « bien qu'il existe des textes législatifs ou des exigences administratives stricts qui obligent à signaler les irrégularités, la plupart des gens hésitent fort à le faire. Parmi les nombreuses raisons figurent le fait de ne pas être au courant de cette obligation, de ne pas vouloir sembler déloyal à l'organisation et au personnel d'encadrement, le rejet et la marginalisation par les collègues et la crainte des représailles. »¹⁶⁰

Outre le fait que les procédures à suivre pour dénoncer les irrégularités dans la prestation des services ne sont pas connues des employés, des rapports annuels faisant état du nombre d'irrégularités enregistrées au cours d'un exercice et de la manière dont elles ont été traitées

¹⁵⁷ ONU, *L'éthique de la fonction publique*, ONU, New York, 2001, p.60.

¹⁵⁸ Certes, il existe au sein de l'inspection un service chargé du contrôle administratif et financier des organes de gestion mais qui n'est pas opérationnel.

¹⁵⁹ Article 26 du décret-loi No. 017/2002.

¹⁶⁰ ONU, *Op. cit.*, p.60.

n'existent pas. Ceci a, naturellement, comme conséquence, le sentiment de l'impunité que développent les employés et les usagers des services de l'éducation en particulier et de la fonction publique en général. Par ailleurs, comme autre conséquence, les irrégularités se multiplient dans le secteur de l'éducation, car elles ne sont généralement pas dénoncées, ni moins encore faire l'objet d'enquêtes appropriées.

Régime disciplinaire

En plus des dispositions consignées dans le code de conduite de l'agent public de l'État (voir encadré 21), le système disciplinaire dans le secteur de l'éducation est repris dans les ordonnances-lois No. 91-231, 92-232 et l'ordonnance-loi No. 81-003 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, tandis que pour l'enseignement supérieur et universitaire, le régime disciplinaire est consigné dans l'ordonnance No. 81-025 du 3 octobre 1981 portant organisation générale de l'enseignement supérieur et universitaire. Chacun de ces différents textes consacre un chapitre au régime disciplinaire dans lequel les notions de faute disciplinaire, de nomenclature des sanctions, la procédure d'application de chaque sanction ainsi que la procédure de recours sont explicitement traitées.

Encadré 21 : Du régime disciplinaire

Article 29 : L'Agent Public de l'État qui, intentionnellement, par négligence ou imprudence, enfreint ses devoirs professionnels ou se place dans un cas d'incompatibilité est passible d'une sanction disciplinaire conformément aux dispositions du Code, du Statut, du Règlement d'Administration ou de la Convention Collective auxquels il est soumis, indépendamment des peines prévues par le Code Pénal Congolais.

Article 30 : Sous peine des sanctions disciplinaires et/ou pénales prévues par la loi, tout Agent Public de l'État investi, à un degré quelconque, du pouvoir disciplinaire a qualité pour ouvrir d'office ou sur réquisition de ses supérieurs hiérarchiques ou de l'Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle, l'action disciplinaire à charge d'un Agent Public de l'État placé sous son autorité ou ses ordres.

Article 31 : Toute action disciplinaire à charge d'un Agent Public de l'État doit être ouverte et clôturée dans les délais requis et suivant la procédure disciplinaire définie par les lois et règlements en vigueur en la matière.

Article 32 : L'action disciplinaire demeure distincte et indépendante de l'action répressive à laquelle peuvent donner lieu les mêmes faits commis par l'Agent Public de l'Etat.

L'action judiciaire n'est pas suspensive de l'action disciplinaire. Tout Agent Public de l'État qui est condamné définitivement à une peine de servitude pénale égale ou supérieure à trois mois doit être révoqué d'office sur simple constatation de la condamnation.

SOURCE :

Extrait du Code du décret-loi No. 017/202 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'Agent Public de l'État.

Compte tenu des conditions de travail déplorables auxquelles les fonctionnaires du secteur de l'éducation sont exposés, nombreux sont des agents qui tombent sous le coup de l'une ou l'autre des sanctions disciplinaires que sont l'avertissement, le blâme, le licenciement et la révocation. Toutefois, l'application du régime disciplinaire ne semble pas être stricte, de sorte qu'il est des fautes disciplinaires, commises par les employés, qui ne font pas en réalité l'objet des sanctions prévues par les textes statutaires. Il y a, ainsi, des agents qui s'absentent de leurs services pendant une durée importante sans être sanctionnés pour autant.

La fréquence des fautes disciplinaires enregistrées dans les différents services de l'enseignement ne fait malheureusement pas l'objet de rapports publiés par la direction des ressources humaines, au niveau du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, ni au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire. Une telle publication n'est pas non plus réalisée par les divisions provinciales de l'éducation nationale, ni par les institutions d'enseignement supérieur et universitaire.

Poursuites judiciaires

Les systèmes disciplinaires prévus par les textes statutaires n'excluent nullement les poursuites judiciaires des employés fautifs. Au contraire, les ordonnances-lois No. 81-003 et 81-025 prévoient la possibilité des poursuites judiciaires. En plus de la possibilité des poursuites judiciaires, les ordonnances précitées reconnaissent l'ascendance des décisions judiciaires sur les décisions administratives. Pour ces textes législatifs, « l'action judiciaire est distincte et indépendante de l'action disciplinaire à laquelle peuvent donner lieu les mêmes faits, sous réserve des dispositions suivantes : (i) dans le cas où une sanction disciplinaire a été prononcée avant que la juridiction compétente ait statué, les membres du personnel peuvent, si cette dernière les a renvoyés des poursuites faute de preuve, demander la révision de la sanction disciplinaire et (ii) dans le cas où les membres du personnel ont été condamnés définitivement à une servitude égale ou supérieure à trois mois, ils sont licenciés sans préavis sur simple constatation de la condamnation. »¹⁶¹

Quelques cas de poursuites judiciaires sont enregistrés chaque année dans les différents services de l'enseignement, aussi bien au niveau de l'enseignement primaire et secondaire qu'au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, des cas qui débouchent sur la condamnation ou l'acquiescement des agents accusés. Il s'agit, en général, des agents comptables commis aux différents échelons du système éducatif. Des actions de récupération des fonds détournés par ces agents sont parfois, mais pas toujours, réalisées. Seulement, bien qu'informés généralement par voie épistolaire, les services généraux de ces ministères ne disposent pas de rapports reprenant le nombre de cas portés au niveau des cours et tribunaux du pays.

E. Protection des dénonciateurs

Autant la dénonciation des irrégularités est importante pour le bon fonctionnement des services de l'État, autant la protection des dénonciateurs est, elle aussi, indispensable pour assurer l'efficacité de cette procédure. La protection n'est pourtant envisageable que si elle est instaurée par une loi écrite, si cette loi est amplement connue des employés et si elle est appliquée dans les faits. A ce propos, le décret-loi No. 017/2002 stipule que « L'Agent Public de l'Etat a droit,

¹⁶¹ Article 92 du Statut du personnel de l'UNAZA, p.24.

conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, à une protection contre les menaces, injures ou diffamation dont il peut être l'objet dans l'exercice de ses fonctions ou de son mandat. »¹⁶² En dehors de cette disposition, il n'existe pas à ce jour de lois spécifiquement destinées à assurer la protection des dénonciateurs des irrégularités constatées dans le fonctionnement du secteur de l'enseignement en RDC, ni même de la fonction publique en général.

F. Recommandations

Pour améliorer la gestion des ressources humaines employées par le système éducatif de la RDC, il importe de créer des conditions salariales, matérielles et physiques propices pour un travail de qualité. Les responsables des ministères de l'Éducation doivent en outre faire appliquer rigoureusement et actualiser les textes en vigueur, notamment la Loi-cadre de l'enseignement et les textes particuliers sur le statut du personnel d'enseignement, et de mettre ces textes à la disposition des différents échelons et structures du système éducatif (divisions, coordinations, écoles...). Ces textes doivent également être vulgarisés auprès des prestataires du service de l'éducation. L'Observatoire d'éthique professionnelle prévu par le décret-loi No. 017/2002 du 3 octobre 2002 devrait être mis en place, de même qu'il est important de redynamiser les structures de formation continue du personnel, notamment l'IFCE, le SERNAFOR et le Service de pédagogie universitaire.

¹⁶² Article 24 du Décret-loi No. 017/2002 portant code de conduite de l'Agent Public de l'État.

7

Mécanismes externes de contrôle

En dehors des mécanismes internes du secteur, le Parlement semble doté du mécanisme externe le plus efficace de contrôle du secteur de l'éducation. La supervision parlementaire est en principe exercée principalement à travers l'examen et le vote du budget de l'éducation et par le contrôle du respect des affectations budgétaires par les ministères chargés de l'éducation. Cependant, le budget général de l'État n'est souvent pas désagrégé suffisamment pour permettre un contrôle minutieux par secteur. Cette faille pourrait être compensée par la Cour des comptes qui agit comme un agent du Parlement. Mais la Cour des comptes n'a à ce jour exercé sur le secteur de l'éducation qu'un contrôle très limité. Les Commissions d'enquête parlementaire ont parfois été créées pour procéder à des investigations dans le secteur de l'éducation. Les recommandations de telles commissions n'ont cependant pas toujours été l'objet d'un suivi soutenu au niveau de l'exécutif. La société civile exerce dans le secteur un contrôle indépendant par la publication de rapports sur la gouvernance dans le secteur.

A. Moyens de contrôle de l'Assemblée nationale

Pour qu'il y ait bonne gouvernance dans le secteur de l'éducation, il importe, entre autres, que les ministères chargés de la gestion du système éducatif rendent des comptes à l'Assemblée nationale. Ceci n'est possible que: (i) si les ministères présentent à cette représentation du peuple les budgets et les plans stratégiques du développement de leurs secteurs; (ii) si l'Assemblée nationale procède à l'examen minutieux des instruments de gestion du système éducatif et (iii) si ses recommandations sont prises en compte pour le pilotage du système éducatif.

Présentation et examen du budget et du Plan stratégique à l'Assemblée nationale

Suivant l'article 90 de la Constitution, avant d'entrer en fonction, le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale le programme du gouvernement. Lorsque ce programme est approuvé, à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée nationale, celle-ci investit le gouvernement. L'examen de ce programme fait l'objet d'un débat soutenu. À cette occasion, les députés procèdent à une analyse critique du programme et formulent des recommandations pour que l'action gouvernementale réponde aux aspirations de la population congolaise.

Outre l'examen du programme gouvernemental, qui se fait au début de son exercice, l'Assemblée nationale et le Sénat constituent l'autorité budgétaire en RDC. Autrement dit, après son élaboration par le gouvernement, le budget de l'État est, chaque année, soumis, au cours de la session parlementaire du mois de septembre, à l'examen et à l'approbation du Parlement. Ce dernier, à travers ses deux chambres, débat du budget et procède, grâce au travail réalisé par la Commission économique et financière, à son réajustement en fonction des objectifs de la nation tels que définis dans le DSCR. A dire vrai, cet examen ne constitue pas une pure formalité ou une simple consécration officielle du programme gouvernemental ou du budget de l'État par l'Assemblée nationale, au contraire il consiste en un travail de fond, abattu par la Commission économique et financière de chaque chambre du Parlement (l'Assemblée nationale et le Sénat) et approuvé, après débat, par la plénière de l'Assemblée nationale en première lecture et du Sénat en seconde lecture. À cet effet, sur proposition de la Commission économique et financière, le Parlement peut procéder à des amendements des affectations budgétaires.¹⁶³ La discussion engagée par le Parlement sur le budget de l'État est alimentée, en amont, par le rapport d'exécution du budget de l'exercice antérieur, rapport préparé par la Cour des comptes, un organe au service du Parlement. Aussi bien pour le programme du gouvernement que pour le budget de l'État, le Premier ministre, qui engage le gouvernement devant l'Assemblée nationale, est tenu de répondre aux interrogations des membres de l'Assemblée nationale et ce après une préparation minutieuse des réponses, préparation qui se fait avec l'implication de l'ensemble de l'équipe gouvernementale.

Le pouvoir de l'Assemblée nationale ne se limite pas à l'examen du programme gouvernemental et au réajustement du budget, mais il s'étend au contrôle des entreprises publiques, des établissements et des services publics.¹⁶⁴ Pour exercer ce pouvoir, le Parlement dispose des moyens reconnus par la Constitution à savoir : (i) la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ; (ii) la question d'actualité ; (iii) l'interpellation ; (iv) la Commission d'enquête et (v) l'audition par les commissions.¹⁶⁵ Ces moyens, utilisés le Parlement national et provincial, donnent lieu, le cas échéant, à la motion de défiance ou de censure.

¹⁶³ C'est à partir de telles réaffectations qu'il a été par exemple possible d'augmenter le salaire des professeurs d'université et des médecins au cours de l'année 2008.

¹⁶⁴ Article 100 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

¹⁶⁵ Article 138, *Idem*.

Encadré 22 : Des moyens d'information et de contrôle parlementaire

Article 167 : La question orale ne peut être posée qu'en session ordinaire.

Article 168 : L'auteur d'une question orale précise dans sa lettre si sa question donne lieu ou non à un débat.

Article 169 : Le membre du Gouvernement ou le Gestionnaire du service public répond à une question posée en séance plénière de l'Assemblée provinciale à la date fixée par le Bureau, dans tous les cas, au plus tard dans les quinze jours qui suivent la réception du texte par le destinataire.

Article 172 : La question écrite peut être posée pendant ou en dehors des sessions.

Article 173 : Le membre du Gouvernement, le représentant du service public provincial ou local saisi de la question écrite envoie sa réponse au Bureau de l'Assemblée provinciale endéans quinze jours à dater de la réception de la question.

Si la réponse ne parvient pas au Bureau dans le délai, la question écrite fait l'objet d'une interpellation.

Article 176 : La Question d'actualité est formulée par écrit et avec concision. Elle est déposée au Bureau de l'Assemblée provinciale qui transmet au destinataire. Ce dernier y répond au cours de la plénière programmé à cet effet, dans les soixante douze heures de la réception par lui, du texte de la question.

Article 178 : L'interpellation est une demande d'explicitation adressée au Gouvernement provincial ou à ses membres, aux Gestionnaires des services publics, les invitant à se justifier, selon le cas, sur l'exercice de leur autorité ou sur la gestion d'un service public provincial.

Elle peut être initiée à tout moment de la session ordinaire.

En session extraordinaire, l'interpellation ne peut avoir lieu que si elle est préalablement inscrite à l'ordre du jour fixé dans l'acte de convocation.

Article 185 : La commission d'enquête a pour objet de recueillir les éléments d'information les plus complets sur des faits déterminés dont l'Assemblée provinciale n'est pas ou est insuffisamment éclairée et de soumettre ses conclusions à la plénière.

Elle peut aussi être chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique du Gouvernement ou d'un service public.

Article 196 : En sus de leurs attributions législatives, les Commissions permanentes assurent, dans les limites de leurs spécialités respectives, l'information de l'Assemblée provinciale aux fins de l'exercice de son contrôle sur la politique du Gouvernement et la gestion des services publics provinciaux et locaux, par l'audition des membres du Gouvernement et des Gestionnaires de ces services publics. La demande d'audition est introduite par le Président de

la Commission concernée auprès du Bureau de l'Assemblée provinciale qui la transmet à un membre du Gouvernement ou au Gestionnaire d'un service public, avec copie, selon le cas, à la hiérarchie ou à la tutelle.

L'objet de l'audition est purement informatif.

SOURCE :

Cabinet du Président de la République, « Règlement intérieur. Assemblée Provinciale. Province Orientale », *Journal Officiel*, Numéro spécial, 22 décembre 2008.

Recommandations de l'Assemblée nationale

Il ne suffit pas que l'Assemblée nationale débâte du budget, examine le programme de l'action gouvernementale, procède à des enquêtes, interpelle les membres du gouvernement et fasse des recommandations dans le sens des besoins fondamentaux de la population, encore faut-il que les recommandations formulées soient prises en compte par les membres du gouvernement et les prestataires de service. Que dire de la RDC à ce sujet et particulièrement dans le domaine de l'éducation ? Les recommandations émises par l'Assemblée nationale sont-elles prises en compte par les ministères de l'Éducation nationale et par les hauts fonctionnaires de ce secteur stratégique de la nation ?

Par rapport aux questions ci-dessus, il sied de remarquer que les institutions issues des élections organisées en 2006 n'ont qu'une longévité de trois années dans l'exercice du pouvoir. Aussi ont-elles élaboré et adopté à ce jour le budget de l'État pour les exercices 2007, 2008 et 2009. Par ailleurs, bien que l'on parle de la formation de trois équipes gouvernementales successives depuis l'installation des institutions de la Troisième République,¹⁶⁶ en réalité le programme du gouvernement a été débattu à l'Assemblée nationale à deux reprises seulement, précisément à l'entrée du premier gouvernement du Premier ministre Antoine Gizenga et à l'investiture du gouvernement d'Adolphe Muzito. C'est donc dire que depuis l'instauration de la Troisième République, le débat autour du budget et du programme intégré du gouvernement a été organisé deux fois au niveau de l'Assemblée nationale.

Concernant particulièrement le secteur de l'éducation, outre les recommandations issues du débat général des programmes présentés par les Premiers ministres Gizenga et Muzito, le ministre de l'EPSP a fait l'objet d'une question orale en 2007 autour du problème de spoliation des terrains scolaires. Cette question orale a été clôturée par des recommandations de l'Assemblée nationale dont l'essentiel consistait à déposer auprès de la Chambre basse du Parlement un dossier complet pour l'ensemble du pays sur les différents terrains spoliés. Il se fait hélas que jusqu'à ce jour cette recommandation n'a pas encore été suivie par le ministère. Aussi tel que le montre la déclaration ci-après de l'Archevêque de Lubumbashi le 15 mai 2008 (voir encadré 23), la spoliation des concessions des écoles continue-t-elle son bonhomme de chemin.

¹⁶⁶ On parle en effet des Gouvernements Gizenga 1, Gizenga 2 et Muzito.

Encadré 23 : Délocalisation du lycée Lubusha pour le compte de l'exploitation minière

Mesdames et Messieurs les journalistes,

Je vous remercie d'avoir généreusement répondu à mon invitation. Je m'en vais porter à votre connaissance la position de l'Eglise sur certaines réalités.

1. pas question de délocaliser Lubusha :
 - L'école appartient à l'Archidiocèse de Lubumbashi :
 - qui n'a pas été consulté et ce, contrairement aux usages et à la loi ;
 - qui n'est pas du tout d'accord avec ce projet.
 - Depuis 1960 l'État n'a construit aucune école au Katanga ;

Avant de proposer la délocalisation de Lubusha, ceux qui avancent cette proposition devraient d'abord au moins avoir construit un complexe scolaire aussi important à proposer en échange avec Lubusha.

La concession sur laquelle est bâti Lubusha appartient à l'Archidiocèse de Lubumbashi qui n'est pas d'accord d'être dépossédé de cette manière.

2. C'est triste, c'est très déplorable que nos gouvernants perdent la raison, et c'est pratiquement cela, devant les exigences des exploitants miniers, au point qu'ils ne voient plus les autres réalités tout aussi urgentes, si pas plus, pour le développement du pays.
3. Ceux qui accordent ainsi les concessions minières ne peuvent le faire que parce qu'ils se sont très gravement compromis avec les exploitants miniers, et généralement en acceptant une « enveloppe » !

Si tel n'est pas le cas, qu'est-ce qui alors justifierait ce comportement de la part de nos dirigeants ? ...Alors c'est même encore plus grave !?!

SOURCE :

Extrait de la déclaration de Monseigneur Floribertus Songasonga, Archevêque de Lubumbashi le 15 mai 2008.

Face à la dégradation de l'enseignement supérieur et universitaire, l'Assemblée nationale a institué au cours de sa session de mars 2008 une commission chargée d'enquêter sur la situation de l'Université de Kinshasa (UNIKIN). « L'occasion de l'examen de la situation critique que traverse l'Université de Kinshasa a été mise à profit par les députés nationaux pour recommander des dispositions concrètes au gouvernement afin de réhabiliter toute la situation de l'enseignement supérieur en RDC. »¹⁶⁷ A l'issue de l'enquête effectuée à l'Université de Kinshasa par la Commission parlementaire, un rapport a été présenté à la plénière de l'Assemblée nationale le 6 juin 2008. Le débat suscité par ce rapport a débouché sur l'adoption

¹⁶⁷ Digital Congo (7/06/2008). « L'Assemblée nationale tient à redorer le blason terni de l'Enseignement supérieur avec des recommandations concrètes au gouvernement », <http://www.digitalcongo.net/article/51823>

de quelques recommandations dont l'application peut impulser le redressement non seulement de l'Université de Kinshasa, mais de l'ensemble des institutions de l'enseignement supérieur et universitaire de la République démocratique du Congo. Parmi ces recommandations, figurent notamment les points suivants :¹⁶⁸

- Démolir et interdire les constructions anarchiques sur le site universitaire ;
- Interdire la collation des grades académiques pour la 2^{ème} session ;
- Faire cesser l'inscription d'un grand nombre d'étudiants par rapport au nombre limité de places ;
- Payer effectivement les bourses d'études ;
- Redynamiser l'inspection de l'enseignement supérieur et universitaire ;
- Sanctionner toutes les autorités qui ont trempé dans la mégestion ;
- Accélérer la réforme de l'enseignement supérieur ;
- Equiper et moderniser les bibliothèques ;
- Doter l'université des moyens conséquents pour la promotion de la recherche scientifique, etc.

Même si l'enquête a été menée uniquement à l'université de Kinshasa, les députés nationaux ont préconisé l'application des recommandations ci-dessus à d'autres établissements de l'ESU dont la situation n'est pas plus confortable que celle de l'UNIKIN. Par ailleurs, pour éviter que ces recommandations ne restent lettre morte, « les députés ont pris une autre recommandation consistant à mettre sur pied un comité de suivi des recommandations faites au gouvernement central et au comité de gestion. Ce, compte tenu de l'immobilisme maintes fois décrié, de l'exécutif congolais, dans l'application des recommandations des députés. »¹⁶⁹ Néanmoins, non seulement le comité de suivi n'a pas encore été mis sur pied, mais encore certaines recommandations formulées par l'Assemblée nationale n'ont pas encore vu le début de leur application. C'est pourquoi certains des maux décriés par les honorables députés nationaux continuent à ronger inexorablement le fonctionnement de l'UNIKIN en particulier et de l'ESU en RDC en général.

B. Hautes institutions de contrôle des finances

Comme déjà indiqué, l'Assemblée nationale a le pouvoir de contrôle sur le gouvernement, les entreprises publiques et les services publics. Pour exercer ce pouvoir, en ce qui concerne particulièrement le contrôle financier, l'Assemblée nationale dispose d'un service spécifique, à savoir la Cour des comptes. La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale et ses membres sont nommés, relevés de leur fonction et révoqués par le Président de la République sur avis de l'Assemblée nationale.¹⁷⁰ La Cour des comptes contrôle « la gestion des finances de l'État, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités décentralisées ainsi que des organismes publics. »¹⁷¹ Elle publie chaque année un rapport remis au Président de la

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Article 178 de la Constitution.

¹⁷¹ Article 180, *Idem.*

République, au Parlement et au gouvernement, et publié au journal officiel.¹⁷²

Bien que relevant de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes jouit d'une suffisante indépendance vis-à-vis à la fois de la Chambre basse du Parlement et du pouvoir exécutif. Cependant, à cause de la modicité des moyens mis à sa disposition, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'effectuer le contrôle financier exhaustif des finances de l'État au niveau du gouvernement central, de toutes les entreprises et de tous les services publics de l'État. Pour la Province Orientale, par exemple, les informations obtenues au cours des interviews appliquées à quelques autorités provinciales de l'administration publique montrent que depuis plus d'une décennie déjà, les institutions de la province n'ont pas fait l'objet de contrôle de la gestion financière par la Cour des comptes.¹⁷³ Au niveau de cette institution supérieure de contrôle des finances publiques, il se pose donc aujourd'hui le problème de capacité, dont la solution ne peut découler que de la dotation de moyens financiers importants et de la loi qui régit le fonctionnement de la Cour des comptes.

C'est seulement pendant la transition politique (2003–2006) que la Cour des comptes a effectué un contrôle sur un échantillon d'entreprises et de services publics. De près de 800 dossiers concernés par le détournement, 8 relevaient du secteur de l'enseignement. Au terme du contrôle, 3 de ces 8 dossiers ont été transmis à la justice. Hélas, comme d'autres dossiers, ceux de l'enseignement n'ont pas jusqu'à ce jour fait l'objet d'enquête et de procédure judiciaire.

En dépit de ces difficultés, la Cour des comptes publie chaque année, conformément à l'article 179 de la Constitution, un rapport sur les finances de l'État, rapport qu'il dépose non seulement à l'Assemblée nationale, mais qu'il publie dans le journal officiel. Néanmoins, à cause de ses limites actuelles, le rapport de contrôle des finances publiques élaboré chaque année par la Cour des comptes et déposé à l'Assemblée nationale ne couvre pas tous les secteurs de la vie nationale. Le contrôle de la Cour des comptes reprend timidement dans le secteur de l'enseignement au cours de la Troisième République. En effet, au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, ce contrôle est effectué depuis le mois de janvier.¹⁷⁴

c. Agences de lutte contre la corruption

Pendant la période de transition politique (2003–2006), consécutive au dialogue intercongolais de Sun City, la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption (CELC) faisait partie des institutions d'appui à la démocratie.¹⁷⁵ La CELC avait pour mission de favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines.¹⁷⁶ Comme pour d'autres institutions de la transition, les

¹⁷² *Idem*.

¹⁷³ Informations obtenues auprès des chefs de division de la fonction publique de la Province Orientale (le 8 juillet 2008), de l'administration du territoire (le 17 août 2008), du directeur de la Direction provinciale des impôts (le 15 avril 2009).

¹⁷⁴ Information obtenue auprès du recteur de l'Université de Kisangani, le 15 avril 2009.

¹⁷⁵ Des négociations politiques dites « dialogue inter-congolais » (DIC) ont été tenues en 2002 à Sun City en Afrique du Sud dans le but de mettre fin à la guerre qui opposait le gouvernement de Kinshasa à des groupes rebelles depuis 1998. L'accord politique issu du DIC a mis en place, outre un gouvernement et un parlement de transition, des « institutions d'appui à la démocratie » qu'étaient : (i) la Commission électorale indépendante, (ii) l'Observatoire national des droits de l'Homme, (iii) la Haute autorité des médias, (iv) la Commission vérité et réconciliation et (v) la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption.

¹⁷⁶ Article 155, Constitution de transition (2003–2006).

membres de la CELC avaient été nommés sur la base du partage du pouvoir entre les différents protagonistes de l'Accord de Sun City. Autrement dit, les règles de nomination de la direction de cet organisme étaient loin de garantir son indépendance à l'égard des composantes politiques et son professionnalisme dans le travail qui lui était confié. Et comme l'a reconnu son président, Monsieur M. Badu wa Badu,¹⁷⁷ le 9 décembre 2006, à l'occasion de la commémoration de la Journée mondiale de lutte contre la corruption, la CELC n'a pas assez fait contre la corruption du fait notamment d'une insuffisance de moyens mais aussi d'entraves multiples, affirmant par exemple avoir transmis plusieurs dossiers à l'autorité judiciaire qui sont restés lettre morte.¹⁷⁸ Aucune institution de lutte contre la corruption n'a été prévue dans la Constitution adoptée au référendum en décembre 2005, parmi les institutions d'appui à la démocratie pendant la Troisième République. Pourtant, « au-delà d'une pratique plus ou moins répréhensible par la loi, la réglementation ou l'éthique, la corruption est devenue un mode de vie, un cancer social. Ses manifestations sont la traduction des réalités profondes. Elle doit être considérée comme un système qui concerne le mode de vie de chacun de nous, qui mène vers l'inhibition de la conscience du bien commun au profit du mal. La lutte contre ce cancer social doit donc dépasser les mesures isolées et être menée de façon globale en impliquant le maximum d'acteurs tels que l'État, le pouvoir judiciaire, la société civile, les médias et les églises traditionnelles. »¹⁷⁹ Pour tout dire, il y a nécessité de la mise en place d'une structure indépendante de lutte contre la corruption.

E. Enquêtes indépendantes des organisations de la société civile

En dehors du Procureur de la République, il n'existe pas en RDC un bureau de médiateur chargé de répondre aux plaintes sur la mauvaise gestion, la discrimination ou d'autres questions se rapportant à la prestation de services dans le secteur de l'éducation. Les quelques rares enquêtes réalisées dans ce secteur sont plutôt l'œuvre des organisations de la société civile. C'est à titre d'illustration le cas de l'enquête menée par l'ONG Solidarité pour la promotion sociale et la paix (SOPROP) de décembre 2007 à juin 2008 sur la pratique de la corruption dans l'enseignement. Axée essentiellement sur dix institutions d'enseignement supérieur et cinq écoles secondaires de la ville de Kinshasa, cette enquête avait l'ambition d'informer les décideurs et l'opinion publique du comportement des agents publics des institutions estudiantines et de ses conséquences sur la vie des citoyens. À la lumière de cette enquête, SOPROP note que « la corruption dans l'enseignement, comme dans les autres secteurs, a un coût économique qui s'exprime en millions des dollars qui tombent chaque année dans les poches des individus égoïstes et budgétivores au détriment du trésor public et des actions d'intérêt commun. Les conséquences sont plus dramatiques sur le plan moral. Cette corruption a engendré l'inversion des valeurs. Les actes immoraux des professeurs, des enseignants ou d'autres catégories du personnel de l'enseignement, font l'objet d'une grande admiration de la part des élèves ou des étudiants, voire

¹⁷⁷ http://www.licoco.org/article.php3?id_artile=50

¹⁷⁸ Il sied de noter que le secteur de l'éducation n'a pas fait l'objet d'enquête de la CELC.

¹⁷⁹ Tshiunza, M., « La corruption comme mode de vie », Communication présentée à la conférence internationale sur le thème Institutions Financières Internationales et les Pratiques de la Corruption en République Démocratique du Congo du 22 au 23 juillet 2008.

des directions des institutions. L'on attend parler des professeurs cool, lorsqu'ils sont facilement corruptibles, complaisants, des professeurs catcheurs, lorsqu'ils sont justes et intègres. Les premiers sont ceux qui distribuent d'une manière anarchique des points, et sont aimés des étudiants. Tandis que les seconds, sont les professeurs généralement honnêtes, soucieux de valoriser l'enseignement mais ils sont souvent désavoués par les étudiants et par les chefs des établissements académiques et scolaires. »¹⁸⁰

Au terme de l'enquête qu'elle a réalisée, SOPROP a, en plus des constats effectués, formulé des recommandations susceptibles d'améliorer les performances des institutions de l'enseignement supérieur et universitaire (voir encadré 24).

Encadré 24 : Constats et recommandations sur le fonctionnement des institutions de l'ESU

Nous dénonçons les abus ou les insuffisances suivantes :

1. Manquements aux principes d'intégrité intellectuelle, scientifique et morale
 - La corruption sexuelle qui caractérise le comportement des nombreux professeurs de Kinshasa ;
 - La falsification des notes des étudiants en contre partie des avances financières ;
 - La qualité de l'enseignement teintée par la corruption ;
 - L'utilisation des fonds à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été alloués ;
 - Le pillage des biens des universités par les autorités qui les dirigent ;
 - La complicité et la complaisance à l'égard de l'inconduite des enseignants ou tout autre personnel ;
 - L'abus de pouvoir à l'égard des collaborateurs ou collaboratrices, de membres du personnel et d'étudiants ou étudiantes ;
 - La partialité dans l'attribution de la bourse de l'UNESCO. Celle-ci est attribuée le plus souvent aux proches et aux associés (es). Nous attendons par « proche » et par « associé » ou « associée », un membre de la famille immédiate ou une personne avec laquelle un membre de l'Université est en relation personnelle ou avec qui il partage directement ou indirectement un intérêt financier ;
 - L'instauration d'un système dit « droit d'auteur » par des professeurs qui n'ont jamais publié ;
 - L'achat obligatoire des supports pédagogiques et leur instauration comme condition sine qua non à la réussite ;
 - La vente des examens avant leur déroulement.
2. Les conflits d'intérêts qui affectent la bonne marche des institutions scolaires et universitaires
 - Le traitement discriminatoire et négatif auquel sont soumis les professeurs intègres ;

¹⁸⁰ SOPROP, *La pratique de la corruption dans l'enseignement*, Kinshasa, 2008.

- L'utilisation sans entente préalable, à des fins personnelles ou pour des activités externes, des biens, du matériel et des services administratifs ou techniques de l'Université ;
- L'utilisation des étudiants et des étudiantes ou encore leur faire exécuter des travaux dictés d'abord par la recherche d'un avantage personnel ou d'un gain, plutôt qu'en fonction de leur formation universitaire.

Et nous recommandons

- Que des mesures visant à prévenir, à empêcher ou à sanctionner les manquements à l'intégrité morale, intellectuelle et les conflits d'intérêts soient mises en place par le gouvernement dans toutes les universités et instituts supérieurs ainsi que dans les écoles primaires et secondaires .
- Que ces institutions adoptent une procédure spécifique pour entreprendre elles-mêmes l'analyse de toute situation potentielle de manquement à l'intégrité morale et intellectuelle ou de conflit d'intérêts, ou pour recevoir, analyser et disposer de toute allégation relative à de telles situations .
- Qu'un audit financier général soit diligenté dans toutes les institutions scolaires pour déterminer comment sont utilisés les fonds publics et leurs recettes propres.

SOURCE :

Solidarité pour la Promotion Sociale et la Paix (SOPROP), *Quelle destination prend l'argent destiné à la réhabilitation et la maintenance de nos universités ? La pratique de la corruption dans l'enseignement*, Kinshasa, août 2008, p.3

La Constitution énonce que « toute personne a droit à l'information. »¹⁸¹ En vertu de cette disposition, les médias et les organisations de la société civiles ont droit à accéder aux informations relatives à la prestation de services dans le secteur de l'éducation. Au niveau des ministères de l'EPSP et de l'ESU, il existe même des attachés de presse, chargé de livrer aussi bien à la presse écrite qu'audio-visuelle, des informations concernant la prestation de service. Seulement, si les attachés de presse livrent le plus souvent des informations se rapportant aux événements positifs, tels que des cérémonies d'inauguration, de présentation des acquisitions, des actions posées par les ministères de l'Éducation, il n'en est pas de même des événements négatifs, se rapportant par exemple à la mauvaise gestion, au détournement, à la corruption. En d'autres termes, il n'est pas toujours facile d'accéder aux informations, dites sensibles, portant sur la prestation de services dans le secteur de l'éducation. Ceci est vrai aussi bien au niveau central, provincial qu'au niveau des établissements scolaires et académiques.

E. Recommandations

Le renforcement des mécanismes externes de contrôle du secteur de l'éducation en RDC nécessite l'application des mesures ci-après :

- Systématiser le contrôle parlementaire. A cet effet, en dehors des questions orales et des commissions d'enquêtes parlementaires, il y a lieu d'exiger aux ministères

¹⁸¹ Article 24 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

chargés de l'éducation de se présenter chaque année devant le Parlement pour la défense du budget spécifique et la présentation du rapport de son exécution.

- Procéder à l'amendement constitutionnel afin de reprendre la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption comme une institution d'appui à la démocratie.
- Doter la cour des comptes des moyens conséquents et renforcer ses capacités en vue d'accroître son influence dans le secteur de l'éducation.
- Renforcer les capacités de la société civile en terme d'analyse du système éducatif.

8

Décentralisation et prestation du service de l'éducation

En RDC, le système de décentralisation du service de l'éducation a précédé celui de la décentralisation administrative organisée par la Constitution de 2006. En effet, la Loi-cadre de l'enseignement national élaborée en 1986, à l'époque de la dictature du parti unique et sous un régime politique fort centralisé, a prévu un système de répartition de compétences entre le gouvernement central et les divisions provinciales dans l'octroi des services de l'éducation. Un partage plus poussé des compétences a ensuite été réalisé dans la Constitution de 2006 actuellement en vigueur.

Le chevauchement entre les administrations parallèles relevant des écoles conventionnées et des écoles officielles fait cependant de la décentralisation de l'éducation un amalgame compliqué de procédures lourdes susceptibles de créer un système d'éducation à double vitesse, la décentralisation étant plus effective dans un système d'école que dans un autre. De même, les niveaux décentralisés ne remplissent pas toujours pleinement les tâches qui leur reviennent dans le cadre de la répartition des compétences avec le niveau national. Ainsi, les procédures utilisées pour assurer la planification, le contrôle, l'évaluation et la transparence budgétaires au niveau national ne sont pas reprises au niveau provincial et local.

A. Relations avec le gouvernement central

De plus en plus la décentralisation dans la gestion des systèmes éducatifs est perçue comme l'une des principales stratégies qui en assurent l'efficacité. Comme l'affirme Sylla, l'évolution vers la décentralisation s'inscrit généralement dans le cadre des réformes entreprises pour la

modernisation de l'État.¹⁸² Si dans certains pays elle a été motivée par un souci de rationalisation et de gestion de proximité, dans d'autres, les raisons politiques ou les contraintes financières en ont souvent constitué le motif principal. Il en résulte une variété de modèles de décentralisation. Quoi qu'il en soit, l'application de la décentralisation en général et singulièrement dans le domaine de l'éducation implique la résolution du problème de partage des responsabilités entre les différents niveaux du système (niveaux central, régional, local) et la définition des mécanismes d'appréciation des prestations des niveaux sub-nationaux ainsi que des instruments de réduction des disparités entre les différentes entités décentralisées.

Ces mécanismes sont influencés par la coexistence dans le système primaire et secondaire de la RDC, de deux systèmes administratifs dont l'un sous-tend les écoles non conventionnées et l'autre couvre les écoles gérées par les Églises. Pour le premier, l'administration centrale, placée sous la direction du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, est chapeauté par le secrétaire général secondé par les directeurs chefs de service. Au niveau provincial, le système d'administration des écoles officielles est dirigé par le chef de division appuyé à son tour par les chefs des sous divisions.¹⁸³ L'administration des écoles gérées par les confessions religieuses est dirigée au niveau central par un coordonnateur national et au niveau provincial par des coordonnateurs provinciaux qui sont secondés au niveau inférieur par des sous coordonnateurs.¹⁸⁴

Le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel compte à ce jour 28 divisions provinciales et 191 sous divisions dont 47 urbaines et 144 rurales. L'État ayant confié la gestion de certaines écoles aux confessions religieuses, ces dernières ont leur propre organisation administrative aux différents niveaux. Ainsi, au niveau national, la coordination nationale est dirigée par un coordinateur national ; au niveau provincial, la coordination provinciale a à sa tête un coordinateur provincial, à l'échelon inférieur les sous coordinations sont dirigées par les sous coordinateurs.¹⁸⁵

L'existence de ces deux systèmes quasi-parallèles pose le problème de partage des responsabilités entre les échelons d'un même système et des relations entre les deux administrations. S'agissant des relations, l'article 14 de la convention signée entre l'État et les Églises stipule que « pour intégrer les écoles conventionnées dans le système global de l'enseignement national et par souci d'efficacité, l'Église dispose d'un coordinateur au niveau correspondant à chaque échelon de l'administration régionale de l'éducation nationale. Ces coordinateurs et les collaborateurs sont désignés par les instances de l'Église, et nommés par le Commissaire d'État¹⁸⁶ chargé de l'Éducation Nationale. »

Par contre, pour l'enseignement supérieur et universitaire, en dehors de l'administration centrale qui, à l'instar de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, est dirigée

¹⁸² Sylla, K., *L'éducation en Afrique. Le défi de l'excellence*, L'Harmattan, Paris, 2004, p.119.

¹⁸³ Étant des représentants de l'État, les autorités des écoles officielles (secrétaire général, directeurs chefs de service, chefs de division...) ont également le pouvoir sur les écoles conventionnées.

¹⁸⁴ Pour l'Église catholique, les sous coordonnateurs gèrent les écoles au niveau des diocèses, d'où la dénomination des coordinateurs diocésains tandis que pour les Églises protestante et kimbanguiste, les sous coordonnateurs supervisent les écoles au niveau des communautés, d'où la dénomination des coordinateurs communautaires.

¹⁸⁵ Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Op. cit.*, p.3.

¹⁸⁶ Pendant la Deuxième République les ministres étaient appelés Commissaires d'État.

par un secrétaire général, placé sous la direction du ministère, il n'existe pas à ce jour des structures d'administration au niveau des provinces, en dehors de la Conférence des chefs d'établissements. Au contraire, au niveau national en plus du secrétariat général, il y a trois conseils d'administration respectivement pour les universités, les instituts supérieurs pédagogiques et les instituts supérieurs techniques. Aussi les établissements traitent-ils directement avec les conseils d'administration et le ministère.

Partage des responsabilités

La Constitution de la RDC consacre le chapitre deux du titre IV ('Des provinces') à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces. Trois articles de ce chapitre spécifient les matières qui sont de la compétence exclusive du pouvoir central (article 202), de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces (article 203) et de la compétence exclusive des provinces (article 204). Pour le secteur de l'éducation, la Constitution stipule que les matières suivantes relèvent de la compétence exclusive du gouvernement central :¹⁸⁷

- Les universités et autres établissements d'enseignement scientifique, technique ou professionnel supérieur créés ou subventionnés par le gouvernement central ou par les gouvernements provinciaux et qu'une loi nationale a déclarés d'intérêt national ;
- L'établissement des normes d'enseignement applicables dans tous les territoires de la République ;
- La nomination et l'affectation des inspecteurs provinciaux de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et spécial.

Sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces :¹⁸⁸

- Les statistiques et les recensements ;
- La recherche scientifique et technologique ainsi que les bourses d'études, de perfectionnement et d'encouragement à la recherche ;
- La création des établissements primaires, secondaires et universitaires.

Enfin les provinces sont exclusivement compétentes pour l'enseignement maternel, primaire, secondaire, professionnel ainsi que pour l'alphabétisation des citoyens conformément aux normes établies par le pouvoir central.¹⁸⁹

La Loi-cadre de l'enseignement national prévoit également une répartition des compétences en matière d'organisation et de gestion de l'enseignement national entre l'État (le pouvoir central) et les entités décentralisées. À la lumière de cette répartition, la définition de la politique éducative est du ressort exclusif du pouvoir central.¹⁹⁰ L'exécution de cette politique est répartie entre le gouvernement central et les entités décentralisées en ce qui concerne l'enseignement maternel, primaire et secondaire alors qu'elle relève de la compétence exclusive du gouvernement

¹⁸⁷ Article 202 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

¹⁸⁸ Article 203, *Idem*.

¹⁸⁹ Article 204, *Idem*.

¹⁹⁰ Article 41 de la Loi-cadre de l'enseignement national.

central pour ce qui concerne l'enseignement supérieur et universitaire.¹⁹¹

La répartition des compétences entre l'État et les entités décentralisées ne se limite pas à la formulation et à l'exécution de la politique générale. Les autres aspects qui font l'objet de cette répartition sont spécifiés par la Loi-cadre. L'État définit les mesures générales d'enseignement applicables sur toute l'étendue de la République. À ce titre :

- Il élabore le plan général de développement de l'enseignement et l'intègre dans celui de développement socioéconomique du pays ;
- Il crée les établissements publics d'enseignement national ;
- Il fixe les structures de l'enseignement national ;
- Il définit les programmes d'études ainsi que les formes relatives aux instruments pédagogiques ;
- Il édicte les normes générales à l'évaluation et à la sanction des études ;
- Il édicte les principes généraux de l'organisation administrative des établissements d'enseignement ;
- Il élabore le budget des établissements publics de l'enseignement national ;
- Il définit les normes relatives à la qualification et à la gestion du personnel de l'enseignement national ;
- Il tient les statistiques scolaires ;
- Il détermine les principes généraux en matière d'inspection administrative, pédagogique, financière, médicale des établissements d'enseignement ;
- Il détermine le modèle des titres scolaires, académiques et en établit les règles d'équivalence avec ceux d'autres pays ;
- Il conclut les accords de coopération internationale en matière d'éducation.¹⁹²

Par contre, la région (ou province) édicte les mesures d'exécution des normes arrêtées par l'État en matière d'organisation et de gestion des établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire situés dans sa juridiction. Les entités décentralisées (les districts et les territoires) élaborent et exécutent, chacun en ce qui le concerne, son plan local de développement de l'enseignement conformément au plan général de développement de l'enseignement. Les entités décentralisées gèrent les établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire créés à leur initiative ou des établissements de l'État dont la gestion leur est confiée.¹⁹³

Peut-on, pour autant, affirmer que le partage des responsabilités entre le gouvernement central et les entités décentralisées est raisonnable ? À ce propos, des entretiens avec certains agents et gestionnaires du système éducatif congolais¹⁹⁴ montrent que dans la répartition des responsabilités, les entités sub-nationales apparaissent simplement comme des exécutants, ce

¹⁹¹ Article 42, *Idem*.

¹⁹² Article 43, *Idem*.

¹⁹³ Article 44, *Idem*.

¹⁹⁴ Entretiens obtenus auprès des chefs de sous-division de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel de Kisangani I (le 8 octobre 2008), d'Isiro (le 12 septembre 2008), de Kinshasa Ouest (le 22 octobre 2008), des chefs d'établissement des instituts de Kabondo (Kisangani le 6 juillet 2008), Salela (Kisangani, le 6 Juillet 2008), des chefs de bureaux de planification et statistiques scolaires de la division provinciale de la Province Orientale I (le 8 octobre 2008).

qui ne leur permet pas de prendre des initiatives à même de redresser l'efficacité du système. Autrement dit, la décentralisation préconisée dans la Loi-cadre en vigueur aujourd'hui n'est pas encore suffisamment effective. À la limite, cette loi, édictée à l'époque de la dictature, a simplement instauré la déconcentration des responsabilités et non la décentralisation au sens plein du concept. Une vraie décentralisation donnerait par exemple aux responsables de l'éducation au niveau décentralisé la latitude de conclure des accords de coopération en matière d'éducation. Il faut néanmoins remarquer que la décentralisation est beaucoup plus opérationnelle dans les écoles conventionnées que dans les écoles officielles.¹⁹⁵ Les coordinateurs provinciaux, diocésains et communautaires ont beaucoup plus de marge de manœuvre que les chefs de divisions et sous-divisions. C'est ainsi que ces écoles bénéficient de fois des appuis des organismes internationaux plus que les écoles officielles. C'est le cas des écoles conventionnées protestantes de la 5^{ème} Communauté Baptiste au Centre de l'Afrique (au Nord et Sud Kivu) et de la 13^{ème} Communauté Baptiste du Fleuve Congo, région du Haut Fleuve (dans la Province Orientale) dont les coordinateurs ont initié des projets de recyclage des enseignants et de réhabilitation des infrastructures sans obtenir au préalable l'aval des coordinations provinciales et nationale.

La centralisation dans la gestion est plus forte encore au niveau des ressources financières. En effet, pendant plus de deux décennies, en dehors des projets actuellement appuyés par les organismes tels que la Banque mondiale, l'UNICEF, le PNUD et la CTB, le système éducatif de la RDC, a été soutenu par les ménages. Ainsi, les contributions des parents sont-elles encore aujourd'hui utilisées pour assurer le fonctionnement des différents échelons du système. En outre, à chaque niveau sub-national des plaintes sont-elles exprimées au sujet de la modicité des moyens financiers à sa disposition. Ceux-ci ne correspondent nullement aux responsabilités qui sont les leurs.

Mécanismes de performance des entités décentralisées et locales

Il ne suffit pas de procéder à la répartition des responsabilités entre le gouvernement central et les entités décentralisées, mais il importe encore de monter des mécanismes efficaces permettant de veiller à la performance du service presté par les entités décentralisées. L'un des mécanismes mis au point en RDC est la réalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté dans chaque province du pays. Ce document comprend une section importante réservée au diagnostic du système éducatif et à l'élaboration d'un plan visant le redressement du système.

En dehors de ce mécanisme, il n'existe malheureusement pas des contrats de performance passés entre le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel et les divisions provinciales, ni même entre les divisions provinciales et les sous-divisions de l'enseignement. De tels contrats ne sont pas non plus conclus entre les coordinations nationales des écoles conventionnées et les coordinations provinciales, ni entre ces dernières et les sous-coordinations. Il y a également absence de ces contrats entre le ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire et les différents établissements.

¹⁹⁵ Entretiens obtenus auprès des chefs d'établissement des instituts de Kabondo (Kisangani, le 6 juillet 2008), Salela (Kisangani, le 6 juillet 2008), du chef de bureau de planification et statistiques scolaires de la Province Orientale I (le 8 octobre 2008), des chefs de sous-division de Banalia (le 8 septembre 2008) et de Dungu (le 22 août 2008).

Toutefois, l'absence de tels contrats n'empêche pas des missions d'évaluations classiques de performance des entités décentralisées, voire des écoles. Les divisions provinciales, les sous-divisions, voire les coordinations sont en principe évaluées par le gouvernement central qui délègue à chaque exercice des agents pour accomplir des missions d'inspection et d'évaluation au niveau des entités sub-nationales. Le service de l'inspection générale chargé de contrôle des organes de gestion est chargé de cette mission. Mais jusqu'à ce jour le contrôle ne s'est effectué que dans la ville de Kinshasa et ses résultats n'ont pas été rendus publics.¹⁹⁶

Des mécanismes de réduction des disparités

En matière d'évaluation des ressources humaines, financières et matérielles, le ministère de l'EPSP est doté d'un service qui en est chargé, à savoir le service de contrôle de la paie et de maîtrise des effectifs des enseignants et du personnel administratif (SECOPE). Ce service a pour mission :

- D'inventorier l'équipement des établissements scolaires du pays et plus spécialement celui des écoles d'enseignement technique ;
- De publier les travaux de contrôle et rédiger les répertoires des écoles publiques, région par région ;
- De servir de conseil auprès des responsables des établissements scolaires pour une gestion saine et conforme des finances scolaires générées par les frais scolaires, les activités d'autofinancement et autres subventions ;
- D'établir et communiquer à la hiérarchie et à la fin de chaque exercice scolaire, un rapport détaillé sur la gestion du personnel enseignant par les gestionnaires d'écoles.¹⁹⁷

Le SECOPE est à jour avec le contrôle des effectifs, mais les mesures qu'il propose à la hiérarchie ne sont pas en général prises en compte pour surmonter les difficultés des entités décentralisées. A titre illustratif, les mesures proposées par le SECOPE de la Province Orientale en matière de mécanisation des enseignants sont restées lettre morte.¹⁹⁸ Ainsi, en octobre 2008 sur un effectif de 10221 enseignants que regorge la division provinciale orientale,¹⁹⁹ 2 517, soit 25%, n'étaient pas payés depuis 2007 en dépit des recommandations faites à l'administration centrale par le SECOPE.

Comme on peut bien l'imaginer, des dispositions pour la réduction des disparités entre les entités ne sont pas envisagées. Au contraire, il existe plutôt des mécanismes de renforcement des disparités en défaveur des zones rurales. Car, pendant très longtemps, le pays était réparti en trois zones salariales : la zone Kinshasa (A), la zone Katanga (B) et la zone C comprenant les autres provinces du pays. Suivant la politique salariale en vigueur, les enseignants de Kinshasa étaient mieux payés que ceux du Katanga et ces derniers l'étaient à leur tour mieux que ceux de la zone C. Cette politique salariale incitait nombre d'agents à migrer sinon vers la ville de Kinshasa,

¹⁹⁶ Entretien avec l'inspecteur principal provincial de Kinshasa Ouest le 30 octobre 2008.

¹⁹⁷ Article 2 de l'Arrêté ministériel No. MINEPSP/CABMIN/001/00085/92 du 30/12/1992.

¹⁹⁸ Information obtenue auprès du secrétaire administratif du SECOPE de la Province Orientale le 30 octobre 2008.

¹⁹⁹ Cette division comprend les écoles de la ville de Kisangani et du district de la Tshopo.

du moins au Katanga. Ceci a comme conséquence de voir les milieux ruraux se dépeupler en enseignants de qualité, particulièrement au niveau de l'enseignement secondaire.²⁰⁰ C'est seulement à la suite de la grève des enseignants observée aux mois de février et mars 2007 que l'on est passé de 3 zones salariales à 2 : Kinshasa et l'intérieur du pays. L'objectif des syndicats des enseignants est d'obtenir la suppression des zones salariales.

Par-delà la politique salariale discriminatoire, des mécanismes de péréquation en faveur des entités défavorisées n'existent pas, ni dans les écoles officielles ni dans les écoles conventionnées. Aussi l'emplacement des établissements scolaires (milieu rural ou urbain) et leur taille en terme d'effectifs des élèves sont-ils des variables déterminantes de l'efficacité du fonctionnement des unités locales.

B. Participation des usagers du service de l'éducation

La décentralisation est un mécanisme prévu pour rapprocher l'administration de la base, c'est-à-dire des bénéficiaires des services. Elle implique elle-même le développement des stratégies de participation de la base dans la prise des décisions. Le système éducatif de la RDC comporte-t-il des mécanismes à même de susciter l'apport des usagers de services, en l'occurrence, les étudiants ou les parents d'élèves dans le processus de planification et de budget au niveau des entités décentralisées et des établissements scolaires ? A propos de cette question, force est de constater que seul le processus d'élaboration du DSRP est fondé sur une plus large participation des communautés. Ce document « a été élaboré sur la base des conclusions consensuelles formulées lors des consultations participatives réalisées auprès des communautés de base, des organisations de la société civile, du secteur privé et des services techniques des ministères sectoriels impliqués dans le processus. »²⁰¹ En dehors du DCSR, un comité des parents est institué dans chaque établissement d'enseignement primaire et secondaire dans le but d'obtenir la collaboration entre l'école et les parents d'élèves.²⁰² De même un conseil de gestion, au sein duquel siège une représentation des parents, fonctionne dans chaque établissement d'enseignement maternel, primaire et secondaire.²⁰³ Le conseil de gestion est l'organe délibérant de l'établissement scolaire. Il a pour mission d'orienter et de contrôler le fonctionnement de l'école.²⁰⁴ Autrement dit, à travers le comité des parents et le conseil de gestion d'un établissement scolaire, les parents participent en principe au fonctionnement de l'école. Comme autre mécanisme prévu pour assurer la participation des usagers, l'arrêté ministériel No. MINESP/CABMIN/0310 2008 du 24/09/2008 a institué le comité des élèves au sein des établissements scolaires dont le rôle est d'initier les enfants en milieu scolaire aux valeurs de la démocratie et de la bonne gouvernance, notamment l'éducation à la vie communautaire et à la paix, l'exercice des libertés, droits et obligations, l'esprit d'initiative et au sens de responsabilité, la co-gestion des biens publics et communautaires.²⁰⁵

²⁰⁰ Voir tableau 12.

²⁰¹ DSCR, p.15.

²⁰² Comité institué par arrêté ministériel No. EPS/BCE/001/0202 du 26/09/1978.

²⁰³ Conseil de gestion institué par arrêté ministériel No. DEPS/CCE/Col/0153/82 du 18 août 1982.

²⁰⁴ Arrêté No. DEPS/CCE/001/00327/88 du 21/09/1988 et arrêté No. MINESP/CABMIN.0311/2007 du 11/10/2007.

²⁰⁵ Les dispositions de cet arrêté ne sont pas encore appliquées dans toutes les écoles.

Dans la pratique, seuls les frais destinés à la prime du personnel enseignant et non-enseignant sont fixés après consultation des usagers du service de l'éducation. Par contre, la fixation des frais de scolarité (ou minerval) et d'assurance scolaire est faite unilatéralement par le gouvernement sans consultation des usagers qui sont les élèves, les étudiants et leurs parents. Au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, la fixation des frais fait souvent l'objet des négociations entre les chefs d'établissements et les parents réunis soit en assemblée générale, soit représentés par leur comité. Au niveau de l'ESU, la fixation de ces frais, qui constituent un poste important des budgets des institutions,²⁰⁶ fait l'objet des négociations entre les représentants des étudiants, des enseignants, du personnel administratif et les autorités académiques. Autrement dit, l'implication des parents dans la gestion des écoles est assez faible. Pourtant, « l'implication des partenaires internes, particulièrement les collectivités locales, les Églises et les familles, ne devrait pas se limiter au financement, mais devrait englober d'autres paramètres du processus éducatif : la gestion des ressources tant humaines que matérielles, l'identification des solutions alternatives dans la recherche de financement, la conception des programmes, le fonctionnement quotidien, les activités extra-scolaires, les questions de règlement intérieur et de la discipline. »²⁰⁷

C. Recommandations

Les agences gouvernementales chargées de l'éducation aux niveaux central et provincial devraient mettre en place et renforcer des mécanismes de coordination horizontale et verticale en vue de minimiser les effets négatifs de chevauchement entre elles. À cet effet, le gouvernement central devrait créer une commission interministérielle pour l'éducation chargé d'harmoniser les actions menées par les ministères intéressés, y compris les ministères de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, de l'Enseignement supérieur et universitaire, de la Santé et de la Jeunesse et des sports. En plus des cahiers de charge, le gouvernement central et les gouvernements provinciaux devraient également instaurer un mécanisme des contrats de performance pour surveiller l'amélioration de l'efficacité des entités décentralisées et locales.

Il est important de renforcer les responsabilités des entités décentralisées et locales en matière d'élaboration de plan stratégique, de budget et de conclusion des accords de coopération. Une des stratégies pour y parvenir serait de rendre effective, aux niveaux décentralisé et local, la pratique des audits internes et externes dans le secteur de l'éducation, ainsi que d'impliquer davantage les parents dans la gestion des établissements scolaires à tous les niveaux.

²⁰⁶ À titre indicatif, selon l'enquête de SOPROP, l'Université de Kinshasa a perçu un montant de 3 496 860 \$ US au cours de l'année académique 2007–2008 au titre de prime des enseignants.

²⁰⁷ Mokozzi, Gr.B., *De l'école de la médiocrité à l'école de l'excellence au Congo-Kinshasa*, L'Harmattan, Paris, 2009, pp.131–132.

9

L'aide au développement dans le secteur de l'éducation

Les informations relatives au volume et à l'impact de l'aide au développement dans le secteur de l'éducation étaient jusqu'en 2008 sinon inexistantes, en tout cas mal tenues au niveau des ministères chargés de l'éducation. Certaines de ces informations étaient accessibles par les publications assurées par les bailleurs de fonds eux-mêmes. Les ministères en charge de l'éducation assuraient ainsi une pauvre coordination de l'aide au développement dans le secteur. Ce sont les agences et institutions donatrices elles-mêmes qui ont mis en place une structure de coordination de leurs soutiens respectifs. Cette structure s'assure que les interventions ne sont pas dupliquées et qu'elles s'intègrent dans les objectifs de l'Education Pour Tous (EPT) et des stratégies pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Depuis 2008 une plate-forme pour la gestion de l'aide au développement s'est structurée sous l'égide du ministère du Plan, bien que l'intention de sa mise en place remonte à l'an 2001.²⁰⁸

Les interventions extérieures dans le secteur de l'éducation ont néanmoins quelques faiblesses. Elles ne sont pas en général précédées par des études de faisabilité, même si elles sont souvent sanctionnées par des rapports d'évaluation. Plus notable, l'impact de l'aide au développement dans le secteur de l'éducation est fortement limité par la courte durée des programmes soutenus qui empêche d'agir sur le long terme, ainsi que par le manque d'appui en dépense du personnel enseignant.

²⁰⁸ Entretien avec le directeur chef de service de la direction des relations internationales au secrétariat général de l'enseignement primaire et secondaire, Kinshasa, octobre 2008.

A. Accessibilité et publication des informations sur l'aide au développement de l'éducation

Au ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, autant qu'au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, des informations sur l'aide ne font pas l'objet de publication spécifique, ni en ligne ni sous forme papier. Cependant, à l'occasion de la mise en place de la plate-forme de gestion de l'aide au développement (voir encadré 25), il a été procédé à l'inventaire des projets soutenus par l'aide extérieure dans le secteur de l'éducation. Les données issues de cet inventaire sont actuellement logées dans le site du ministère du Plan.²⁰⁹

Encadré 25 : Mise en place de la plate-forme de la gestion de l'aide au développement

Après un gel de la coopération au développement durant les années 90, la République démocratique du Congo (RDC) a progressé vers une situation d'après conflit, caractérisée par un passage d'une aide d'urgence toujours présente à une revitalisation de l'aide au développement plus classique. En juillet 2006, le gouvernement de la RDC a produit son Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR), qui est maintenant le cadre unique de planification et d'alignement pour les projets et programmes d'investissement entrepris dans le pays.

Pour accompagner ces changements, le processus de remise en place d'un système d'information lié à l'aide extérieure a été relancé dès l'année 2001. Cependant, pour mieux atteindre les objectifs des Déclarations de Rome (2003) et Paris (2005) sur l'Efficacité et l'Harmonisation de l'Aide de nouveaux outils de gestion de l'aide extérieure ont été développés dans le monde.

C'est dans ce cadre que le gouvernement de la République démocratique du Congo a choisi de mettre en place un système, la Plate-forme de Gestion de l'Aide (PGA) afin d'améliorer la planification, la gestion, le suivi de l'aide extérieure et son intégration dans le processus budgétaire. Ce projet continue de bénéficier de l'appui technique et financier du PNUD, de la France et de la Belgique.

La PGA est un outil basé sur la technologie Web, développé par une fondation à but non lucratif, la DGF (Development Gateway Foundation). Elle renforce les compétences en gestion et en production de rapports du gouvernement sur l'état de l'aide. Elle facilite les prises de décision et améliore la coordination entre les institutions gouvernementales et les bailleurs de fonds.

La mise en place d'un système unifié de gestion de l'information sur les flux d'aide est un élément indispensable pour renforcer l'efficacité de l'aide en RDC. La mise à disposition d'un outil informatique fiable et performant comme la PGA est un premier pas qui prendra toute sa valeur au fur et à mesure de la mise à disposition effective des données par tous les partenaires engagés dans le développement du pays.

SOURCE :

http://www.ministereduplan.cd/com_press.htm

²⁰⁹ <http://www.ministereduplan.cd>

Aussi est-il aujourd'hui possible d'avoir, à partir du site du ministère du Plan, des indications sur les projets d'éducation appuyés par l'aide extérieure, notamment les agences donatrices de l'aide, les titres des projets, les objectifs poursuivis par chaque projet, le rapport entre le projet et les objectifs du Document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, la période d'exécution de chaque projet, le statut ou l'état d'exécution de chaque projet, le coût du projet, l'agence d'exécution, etc.

Cependant, si le coût de chaque projet est mentionné dans la banque des données du ministère du Plan, il n'est pas aisé, sans calcul préalable, de dégager le volume global de l'aide au développement de l'éducation.

Par ailleurs, l'inventaire des projets de l'éducation appuyés par l'aide extérieure n'est pas exhaustif ; il ne mentionne pas, par exemple, le projet financé par VVOB qui couvre la période de 2008–2013. De l'ordre de 1 697 207 €, ce projet vise à assurer un meilleur fonctionnement des écoles primaires et des écoles agricoles.²¹⁰

Les informations sur l'aide au développement de l'éducation sont plus accessibles à travers les publications des donateurs. En effet, les principaux bailleurs de fonds du système éducatif de la RDC que sont la Banque Mondiale, la Belgique, l'UNICEF et la BAD publient régulièrement des informations relatives à l'aide octroyée à la RDC pour le secteur de l'éducation. Tel est, à titre d'illustration, le cas des projets financés par la Coopération technique belge qui sont rendus publics dans le Rapport annuel de la direction générale de la coopération au développement. Ces informations se rapportent principalement aux secteurs de l'éducation appuyés par la coopération ainsi qu'à l'état d'avancement des différents projets financés.

Encadré 26 : Quelques projets financés par la CTB.

Les projets de la CTB dans le secteur de l'enseignement s'alignent sur les besoins prioritaires exprimés par le gouvernement congolais dans son programme, ainsi que dans son Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté. Ils se concentrent sur la fourniture de services essentiels via la réhabilitation ou la construction d'écoles techniques secondaires et la fourniture de manuels scolaires pour les élèves et enseignants de 3^{ème} et 4^{ème} primaire. Les interventions de la CTB visent également le renforcement des capacités à travers le programme de bourses.

Appui à l'enseignement technique et professionnel (AETP)

Disposer de techniciens et d'ouvriers qualifiés est l'un des préalables essentiels au développement économique durable d'un pays. Dans cette optique, la coopération belge a initié un projet de remise à niveau des équipements des ateliers et des salles de travaux pratiques d'une trentaine d'écoles secondaires de formation technique et professionnelle.

²¹⁰ Lire à ce sujet le Protocole d'accord relatif au Programme VVOB d'appui à l'enseignement primaire, secondaire et professionnel en RDC 2008–2013.

Les filières concernées sont la mécanique générale et automobile, l'électricité, la construction, la menuiserie, la coupe-couture et la commerciale-administrative. Le programme bénéficie depuis 2001 d'un financement de 7,3 millions € réparti en deux phases.

Dans le cadre de la deuxième phase du projet, les activités se sont étendues au Centre, au Nord et à l'Est du pays. Dans chacun des établissements appuyés, une unité « Formation – Emploi » a été mise en place pour assurer une meilleure adéquation entre l'enseignement et le monde du travail.

Des centres de documentation pourvus en livres et documents techniques et équipés d'ordinateurs avec liaison Internet sont progressivement installés. Des campagnes de sensibilisation dans les médias ont été lancées pour inciter les jeunes à embrasser les carrières techniques.

Une troisième phase du projet (11 millions €) mettra l'accent, outre la poursuite de la réhabilitation des écoles, sur la formation des enseignants, la révision des programmes afin que les matières enseignées correspondent aux besoins de l'industrie, la gestion de stratégies permettant d'améliorer les performances des écoles ainsi qu'une plus grande implication des acteurs économiques.

Appui au ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel

Ce projet, avec un budget d'un peu plus de 2 millions €, vise le renforcement des capacités de l'administration centrale et décentralisée du ministère à travers la formation à l'élaboration et à la gestion de projets, à l'analyse sectorielle et à l'élaboration de tableaux de bord. Quatre provinces (Bas Congo, Kasai Occidental, Sud Kivu, Province Orientale) et trois divisions de Kinshasa ont été retenues pour les actions du projet. La déconcentration de l'administration éducative entraîne la nécessité de définir des priorités et des actions à l'échelon provincial et sous-provincial en vue d'alimenter le dialogue avec les partenaires techniques et financiers du ministère.

Fourniture de manuels scolaires à l'enseignement primaire

En 2004 et 2005, le gouvernement belge a financé un projet de fourniture de manuels de français et de mathématiques (s'élevant à 5 millions €) pour les élèves et enseignants des classes de 5^{ème} et 6^{ème} primaire. En 2007–2008, elle finance la fourniture de manuels de français et de mathématiques des classes de 3^{ème} et 4^{ème} primaire et ce, à concurrence de 12,5 millions €.

Cette distribution est appuyée par la formation de tous les enseignants des classes correspondantes aux techniques de pédagogie active. La Banque mondiale va financer la distribution de manuels scolaires de français et mathématiques pour les classes de 1^{ère} et 2^{ème} primaire, ainsi que les manuels d'éveil scientifique de tout le cycle primaire. L'expérience acquise par la CTB en matière logistique pourra y être mise à profit.

Réduction des frais scolaires au primaire

Ce projet vise à alléger la charge financière des parents en matière de scolarisation des enfants,

notamment par la suppression de certains frais repris sur la nomenclature officielle. Ce projet contribue également au renforcement des capacités du ministère en matière de gestion des ressources financières par des mécanismes transparents. La Belgique compte s'associer à la Banque mondiale et à DFID (Royaume-Uni) avec un budget de 2,5 millions €.

SOURCE :

La coopération technique belge en République démocratique du Congo.

Comme le note la Banque mondiale,²¹¹ traditionnellement, par rapport à beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, même dans les années quatre-vingt, l'aide extérieure officielle a financé une proportion relativement faible des dépenses publiques d'éducation en RDC. Elle fut inexistante durant les années quatre-vingt-dix et même la plupart des sources non gouvernementales ont eu tendance à tarir. Depuis la reprise de la coopération internationale, l'aide à l'éducation est venue majoritairement de l'UNICEF, pour le primaire, et de la Belgique.

B. Mécanismes de coordination de l'aide et son intégration dans la politique éducative de la RDC

L'efficacité de l'aide est fonction de la coordination des actions des partenaires et de son intégration dans la politique éducative du pays bénéficiaire. Si cette coordination n'est pas efficacement assurée au niveau de chaque ministère de l'Education, elle l'est, par contre, au niveau des organisations des Nations unies à travers le cluster éducation. Cette structure est essentiellement orientée par l'initiative de la mise en œuvre accélérée de l'EPT. Il permet de savoir qui fait quoi et où, mais aussi d'harmoniser, au niveau des partenaires, les conditions d'octroi de l'aide.²¹² C'est ainsi que pour l'enseignement primaire et secondaire, l'aide ne peut être actuellement octroyée que si le gouvernement congolais soumet un programme axé sur la réalisation des objectifs de l'EPT et s'il fait suffisamment preuve de transparence dans la gestion des projets.²¹³ C'est dans ce sens que le programme de l'UNICEF, par exemple, comprend quatre volets de l'EPT, à savoir l'éveil de la petite enfance, l'enseignement primaire de qualité, la participation des adolescents et l'éducation en urgence, aspects qui font partie des objectifs de l'EPT. De même les projets PARSE et PARSEC, financés par la Banque mondiale, sont essentiellement fondés sur la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous. Pour la Coopération technique belge, « les projets financés dans le secteur de l'enseignement s'alignent sur les besoins prioritaires exprimés par le gouvernement congolais dans son programme, ainsi que dans son Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. »²¹⁴

Cependant, la durée de la plupart des projets financés dépasse rarement trois années. Pour l'UNICEF, par exemple, bien qu'intégré dans un plan triennal, l'appui apporté est chaque

²¹¹ Banque mondiale, *Op. cit.*, pp.79–80.

²¹² Information obtenue le 22 octobre 2008 auprès du chef de bureau de la protection de l'enfance/Unicef Kisangani.

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ CTB, *La coopération Technique Belge en République Démocratique du Congo*, n.d.

fois d'une année (voir tableau 21). Et pourtant, comme le constatent Sperling et Balu,²¹⁵ même lorsque les bailleurs de fonds fournissent une aide importante, la nature à court terme de l'aide ne stimule pas les pays à accroître le nombre d'enseignants. Comme il faut parfois deux à trois ans rien que pour recruter, former et affecter des enseignants en zones rurales, les pays en développement n'engagent pas d'actions à grande échelle par crainte de voir les financements se tarir une fois qu'ils auront finalement déployé des enseignants en milieu rural.

Tableau 21 : Programme éducation de base : note d'orientation 2009 : zone Est

	Résultat stratégique : D'ici 2012, assurer une éducation formelle ou non formelle de qualité aux enfants âgés de 3 à 16 ans en visant la parité de genre.			
	Projets			
	Éveil et développement du jeune enfant	Éducation Primaire de Qualité	Participation et Développement des Adolescents	Éducation En Urgence
Effet du Projet	Projet 1 : D'ici fin 2009, la participation des enfants d'âge préscolaire aux activités d'éveil dans les espaces et structures d'encadrement est assurée et le taux d'admission des enfants au 1er cycle du primaire est augmenté de 6% en réduisant la disparité entre filles et garçons.	Projet 2 : D'ici fin 2009, 410 000 d'enfants âgés de 6–11 ans et 22.881 âgés de 8–16 ans dont 50% de filles sont scolarisés dans 768 écoles ciblées et 98 centres de rattrapage scolaire et y reçoivent une éducation de qualité (Elèves EC : NK 130 000, PO 120 000, SK 100 000, MA 20 000, IT 40 000. Elèves CRS : NK 6 481, SK 11 000, PO 4 000, MA 600 et IT 800).	Projet 3 : D'ici fin 2009, une éducation formelle ou non formelle de qualité s'appuyant sur la dotation de compétences de vie courante et la fourniture de services d'information, d'écoute, et de loisirs dans un environnement convivial pour la prévention du VIH/SIDA et la promotion de la paix et de la citoyenneté dans le respect du genre est assurée à 37 000 adolescents de 10 à 16 ans.	Projet 4 : D'ici fin 2009, favoriser la reprise de la scolarité aux enfants issus des zones de catastrophes naturelles, de conflits, et de retour de populations.

Source : UNICEF, Bureau de Kisangani.

L'aide au développement de l'éducation est plus orientée vers l'appui des projets que vers le soutien de l'ensemble des activités du secteur de l'enseignement. Elle concerne principalement l'investissement (construction, réhabilitation, équipement) et dans une moindre mesure le fonctionnement. Elle ne comporte pratiquement pas de volet relatif aux dépenses ordinaires, telles que les salaires. Pourtant, « on ne peut relever significativement le taux d'achèvement du cycle primaire sans une augmentation du nombre d'enseignants. Or, les salaires des maîtres constituent la principale composante d'un programme d'expansion – plus de 80% du budget de l'éducation des grands pays en développement – et ce sont des charges récurrentes. Les pays hésitent donc à recruter des enseignants supplémentaires pour améliorer la qualité de l'éducation, à la fois par manque de ressources et par incertitude quant à la pérennité des financements. »²¹⁶ En RDC, particulièrement, un effectif important d'enseignants du primaire, du secondaire, voire du supérieur, ne sont pas payés jusqu'à ce jour. L'incapacité de l'État à prendre

²¹⁵ Sperling, G & Balu, R., *Pour un pacte mondial de l'éducation*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2005/06/pdf/sperling.pdf>, 2005, p.39.

²¹⁶ *Idem*, p.39.

en charge le nombre d'enseignants requis l'a amené à suspendre depuis 1983 l'engagement régulier des assistants au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire. En effet, avant cette date, le recrutement des assistants, parmi les meilleurs étudiants finalistes, était effectué habituellement à l'issue de la collation des grades académiques. Cette pratique avait l'avantage d'assurer un passage harmonieux de la vie estudiantine à la carrière scientifique, tout en mettant à la disposition des établissements un personnel scientifique encore jeune, plein de rêves et d'ambitions, plein de vitalité et de disponibilité pour amorcer la profession de chercheur.²¹⁷

C. Rapports des partenaires sur leur engagement

Les partenaires au développement de l'éducation en RDC publient régulièrement des informations sur l'évolution de leur engagement. Dans ce sens l'UNICEF publie des informations qui reprennent, pour chaque projet, le montant prévu et le montant décaissé ainsi que les observations indiquant les difficultés d'exécution du projet. En outre, annuellement l'UNICEF dresse un rapport général de même nature. Ces rapports permettent ainsi d'indiquer la proportion de décaissement de chaque projet qu'il appuie. Autant que l'UNICEF, la Banque mondiale publie annuellement l'état de l'aide au développement de l'éducation en RDC.

La rédaction des rapports sur l'état d'exécution de l'aide est une pratique générale de tous les autres bailleurs de fonds intervenant dans le cadre de l'aide bilatérale et multilatérale, notamment le PNUD, la CTB, la VVOB, la BAD... Par ailleurs, tous ces partenaires précisent et publient les conditions de leur aide, publication qui permet ainsi d'informer les personnes intéressées.

D. Rapports d'évaluation

Pour qu'elle soit efficace, on le sait, l'aide doit être précédée et suivie de l'évaluation. Alors que l'évaluation antérieure à l'intervention vise à faire l'état de lieu du secteur que l'on se propose d'appuyer et à identifier les aspects qui nécessitent l'octroi de l'aide, l'évaluation postérieure permet d'apprécier l'impact de l'intervention. On peut se demander à ce sujet si les partenaires de la RDC font précéder et suivre leurs interventions des études d'évaluation. Des informations obtenues auprès de certains partenaires (UNICEF, CTB...) montrent que si elles ne sont pas effectuées avant, les évaluations de contrôle et d'impact sont habituellement réalisées par les donateurs.²¹⁸ En général, l'évaluation de l'impact est effectuée sous forme d'études et d'audits qui indiquent si l'exécution du projet a respecté les prévisions faites en terme de temps et de moyens.

E. Conditions de l'aide

L'aide au développement de l'éducation en RDC est assortie de certaines conditions spécifiées généralement dans le protocole d'accord signé entre le gouvernement et les partenaires. C'est dans ce sens que les accords avec l'UNICEF insistent sur le respect des clauses de la coopération, notamment sur la transparence dans la gestion des différents projets, le respect du budget ainsi

²¹⁷ Lire à ce sujet Mokonzi, Gr.B., *L'école de la médiocrité à l'école de l'excellence au Congo-Kinshasa*, l'Harmattan, Paris, 2009, pp.90-91.

²¹⁸ Informations obtenues auprès des chefs de bureau de la protection de l'enfance et de l'éducation/UNICEF/KISANGANI (le 23 octobre 2008), de la CTB Kisangani (le 23 octobre 2008).

que du chronogramme.²¹⁹ L'appui de l'UNICEF est en outre conditionné par l'élaboration d'un programme qui spécifie les besoins du gouvernement congolais en matière d'éducation et précisément dans le cadre de l'éveil de la petite enfance, de l'enseignement primaire de qualité, du développement des adolescents et de l'éducation en urgence.²²⁰ Ce programme constitue un véritable contrat signé entre l'UNICEF et le gouvernement congolais. Aussi les fonds sont-ils mis à la disposition de ce dernier avec une destination précise, dictée par les besoins programmatiques.

Pour la Banque mondiale, l'aide est subordonnée au respect du programme élaboré par le gouvernement congolais principalement dans l'optique du redressement du système éducatif de la RDC. Autant que l'UNICEF, la Banque mondiale octroie une aide dont l'orientation est définie a priori. Il en est autant des projets financés par la CTB. Pour tout dire, tous les partenaires externes de la RDC octroient une aide assortie des conditions clairement définies et dont la destination est définie au préalable.

S'agissant de la possibilité de recourir aux contractants, deux cas peuvent être distingués : alors que certains partenaires laissent la latitude à l'État congolais d'envisager une telle possibilité, d'autres par contre n'admettent pas une telle éventualité. Pour les projets appuyés par l'UNICEF par exemple, notamment le recueil des statistiques scolaires, la distribution des kits scolaires, les structures du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel ne sont pas autorisés à recourir, pour leur exécution, au service des contractants.²²¹ En excluant cette possibilité, l'UNICEF estime que le risque de détournement se réduit grandement.²²² D'autres organismes, par contre, autorisent l'utilisation des contractants pour l'exécution des programmes financés. C'est le cas de la Banque mondiale, voire de la CTB et du PNUD. En effet, le BECECO, qui travaille avec les fonds de la Banque mondiale, particulièrement pour la réhabilitation et la construction des écoles, recourt de temps en temps au service des contractants pour la réalisation de ses projets. De la même façon, plutôt que de confier directement les fonds aux autorités gouvernementales, certains organismes traitent directement avec des ONG locales pour l'exécution des projets d'éducation. C'est le cas de la CTB, pour certains de ses projets axés sur la réhabilitation des écoles.²²³ Pour d'autres organismes, principalement ceux qui interviennent dans le cadre des écoles gérées par les Églises, la situation est toute particulière : au lieu de passer par le gouvernement, ceux-ci traitent directement avec les structures techniques des Églises, à savoir les coordinations et sous-coordinations. Au nombre de ces organismes figurent l'EED, Misereor, la GTZ... Comme conséquence positive, l'aide apportée est plus proche des bénéficiaires que celle qui transite par l'administration centrale des ministères de l'Éducation. En revanche, ce type d'aide n'est pas toujours connu du gouvernement central.

²¹⁹ Entretien avec le chef de bureau de l'éducation de l'UNICEF à Kisangani, 23 octobre 2008.

²²⁰ *Idem.*

²²¹ *Idem.*

²²² *Idem.*

²²³ Dans la Province Orientale par exemple on peut noter le cas de réhabilitation de l'école Hodari (Kisangani) par l'ONG « Initiative Congolaise pour la Gestion autonome des populations (ICG) avec l'appui respectif de la CTB, du PNUD ». Entretien avec la chargée des finances et de l'administration de l'ONG ICG de 2000 à 2007.

F. Mécanismes de dépôt des plaintes et des procédures de recours

De manière générale, chaque partenaire prévoit, dans le chronogramme d'exécution des projets, des activités d'évaluation interne et externe.²²⁴ Pour l'UNICEF, par exemple, le financement d'une phase de l'exécution d'un projet est conditionné à la production par le partenaire, généralement une structure étatique (Divisions de l'EPSP, du plan, de la condition féminine et familiale...), d'un rapport d'évaluation de la phase antérieure. En plus de cette évaluation interne, l'UNICEF commandite également des missions d'audit externe pour les projets exécutés avec son appui dans le secteur de l'éducation.

Bien que les structures et personnes chargées de l'inspection des projets financés par les partenaires ne soient pas très connues du public, il n'est pas difficile pour les représentants de la société civile de rencontrer les hauts responsables des bailleurs de fonds. A Kisangani, par exemple, les représentants de la société civile indiquent qu'ils rencontrent régulièrement les responsables des bailleurs de fonds (CTB, UNICEF, PNUD...) pour obtenir des informations sur l'exécution des projets.²²⁵

G. Appui à la société civile pour le contrôle de la prestation des services en éducation

Malheureusement, les bailleurs de fonds n'incluent pas les ONG dans le mécanisme de contrôle des projets qu'ils financent en RDC dans le secteur de l'éducation. Les entretiens obtenus auprès des bailleurs de fonds et des ONG membres du Conseil national des organisations non gouvernementales de développement (CNOGD) montrent que ni les uns ni les autres ne considèrent l'appui aux ONG comme l'une des voies les mieux indiquées pour faire le suivi d'exécution des projets financés en faveur de la population congolaise à travers le secteur de l'éducation.²²⁶

H. Recommandations

L'état de l'éducation en RDC est plus que déplorable, et rend les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et ceux de l'EPT quasiment impossibles à réaliser à l'horizon 2015. Le pays ne peut espérer relever ses défis en cette matière qu'au prix d'une importante mobilisation des moyens financiers que l'État congolais ne saurait seul réunir. La mobilisation de ressources extérieure est donc une nécessité, mais elle doit se faire de manière à assurer le maximum de transparence et de coordination pour éviter de jeter de l'argent dans un trou obscur et sans fond. Il y a donc nécessité de l'instauration d'un véritable pacte de l'éducation qui implique une coordination horizontale des bailleurs de fonds intervenant dans le secteur, et leur intégration dans les actions et priorités du gouvernement, ainsi que d'impliquer la société civile dans le suivi d'exécution des projets d'éducation.

Le gouvernement devrait régulièrement mettre à jour et publier sous forme papier

²²⁴ Entretiens avec les chefs de bureau de l'éducation/l'UNICEF/KISANGANI et de la CTB/Kisangani, le 23 octobre 2008.

²²⁵ Informations obtenues auprès du Secrétaire exécutif du CRONGD/Province Orientale à Kisangani le 22 octobre 2008.

²²⁶ Entretiens avec le Secrétaire exécutif du CRONGD/Province Orientale, Kisangani, 22 octobre 2008, et le président de la société civile de la Province Orientale, Kisangani, 20 octobre 2008.

l'inventaire des différentes interventions de ses partenaires au développement dans le secteur de l'éducation. Ces informations doivent également être placées sur les sites des ministères de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel et de l'Enseignement supérieur et universitaire.

Bailleurs de fonds et gouvernement doivent continuer à veiller à axer l'aide au développement sur les objectifs du Plan stratégique du développement de l'éducation. A cet effet, il est important de prioriser, autant que possible, les appuis à long terme au détriment des interventions de courte durée.

