

LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RD CONGO, À QUELLES CONDITIONS ?

Historique de la gratuité de l'enseignement en RD Congo

Augustin KALUBI, S.J.,
Directeur du Centre
Loyola d'Éducation et
de Formation (CLEF) ;
Assistant aux éditions
Loyola pour
la publication des
manuels scolaires.
Délégué pour
l'Éducation des écoles
jésuites en RD Congo
et en Angola.
kalubi@jesuits.net

Pour mieux comprendre les enjeux de la mise en œuvre de la gratuité aujourd'hui, il est bon de partir de son historique en RD Congo. L'éducation est entrée sur le sol congolais avec l'évangélisation qui s'est opérée en empruntant les ornières de la colonisation. La colonie a confié aux missions catholiques l'éducation de la jeunesse. Par la Convention signée entre le Saint Siège et l'État Indépendant du Congo (E.I.C.)¹, ce dernier concédait des terres aux missions pour leurs implantations apostoliques : hôpitaux, maternités, centres de santé, centres sociaux, centres spirituels, écoles et universités. Le statut des écoles indiquait qu'elles étaient propres aux missions mais leurs enseignements étaient contrôlés par l'E.I.C. Ce système d'éducation par l'école a fait objet d'appropriation d'abord par ceux qu'on appelait « les évolués », puis par l'ensemble de la population.

Pour contrôler les écoles mises sur pied par les Missions catholiques, la Colonie élaborait un projet de convention scolaire qui prévoyait l'octroi des subsides à celles qui rempliraient certains critères². En 1948, il y eut une seconde décision d'étendre les subsides de l'État aux écoles des Missions protestantes.

La Constitution de Luluabourg du 1^{er} août 1964 consacre plus explicitement le caractère obligatoire et gratuit de l'enseignement primaire³. Le concept « gratuité » signifiait l'absence de contrepartie financière, conditionnant l'accessibilité à l'enseignement primaire. Le coût de l'enseignement était pris en charge par l'État, bien que les écoles appartenassent aux missions.

1 Convention du 26 mai 1906, articles 2-3.

2 Cf G. FELTZ : *une introduction à l'histoire de l'enseignement en Afrique centrale (19-20e siècles) : Idéologies, pouvoirs et sociétés* ; in Bulletin de l'Institut Historique Belge de Rome, n°51 (1981), p. 359.

3 Plusieurs articles de cette Constitution sont consacrés à la gratuité, notamment les articles 33-38.

La gratuité se traduisait en effet en langues nationales par « OFELE » pour dire « aux frais de l'État ». Par l'État, il fut entendu le pouvoir organisateur de l'enseignement avec ses partenaires (les missions et les organismes), en l'occurrence l'UNICEF. Les objets classiques et les manuels scolaires étaient distribués à tous les écoliers. On se rappelle jusqu'à ce jour le stylo appelé « *Bic Éducation* » que l'on recevait comme don à l'initiative du ministère de l'éducation nationale.

Dans nos villages, on observait le caractère obligatoire de l'éducation par le fait que le « maître » passait de maison en maison pour enregistrer les enfants à l'âge de scolarité. On le remarquait aussi par les interpellations que les « gardes-civiles » adressaient aux familles qui n'envoyaient pas leurs enfants à l'école. Ce caractère ne laissait plus le choix entre l'éducation du type traditionnel, qui se donnait à la maison, et l'éducation du type occidental, qui se donnait à l'école. Un tel passage s'est heurté à la méfiance vis-à-vis de cette forme d'éducation étrangère dont on ne comprenait pas le bienfondé. Le caractère obligatoire a aidé à découvrir plus tard l'importance de l'école.

Pour la scolarisation des filles, la réticence a duré plus longtemps. C'est en effet tout le débat autour de l'école nouvelle dans *L'Aventure Ambigüe* de Cheikh Hamidou Kane. Le Père Martin Ekwa, S.J., décrit une expérience de ces ères pénibles d'implantation scolaire :

Je me souviens de ce matin où les « gardes civils » de l'époque dénichaient des fonds des cases les enfants que les mamans avaient cachés pour les soustraire à l'école. L'échec maternel se transforma en deuil. Les visages badigeonnés de chaux, couleur de deuil, les cheveux défaits beurrés de cendres, signe de deuil, les mères parcoururent le village criant leurs lamentations. L'atmosphère était lourde. Tout sentait le deuil⁴.

La période 1961-1974 fut l'époque de la réforme de l'enseignement secondaire en six ans. La RD Congo parvint à prendre en main tout le système éducatif ; le Congo est même devenu fournisseur de « cerveaux » pour d'autres pays, y compris dans le monde développé. L'UNESCO espérait alors que l'analphabétisme serait éradiqué en RD Congo avant la fin du millénaire.

En 1974, il y eut effondrement du système éducatif avec la nationalisation de tous les réseaux d'enseignement. Tous les enseignants et inspecteurs devinrent des fonctionnaires de l'État. En un an, le patrimoine matériel de beaucoup d'écoles fut étonnamment dégradé.

En 1977, suite à l'échec de la nationalisation, fut signée une seconde convention de gestion entre le pouvoir et les réseaux conventionnés d'enseignement. Mais ce ne fut pas le retour à la situation antérieure de l'éducation ni sur le plan matériel ni en ce qui concernait le personnel⁵.

4 Martin EKWA BIS ISAL, « Formation de la jeunesse », in *La Compagnie de Jésus et l'Évangélisation en Afrique Centrale – Esprit, histoire et perspectives*. Actes du colloque, Kimwenza, décembre 1993, Éditions Loyola, 1994, p. 163.

5 Le niveau des rémunérations s'effrita jusqu'à l'effondrement. La cause la plus radicale de la baisse du

Vers le milieu des années 1980, l'État s'est vu dans l'incapacité de couvrir la totalité du coût de l'éducation. Il s'est détaché progressivement de ses obligations à l'endroit de son système éducatif. Sous la pression des partenaires éducatifs extérieurs, il envisagea la possibilité de faire appel parents d'élèves pour suppléer au déficit enregistré d'abord pour la rémunération des enseignants, ensuite pour les frais de fonctionnement des écoles publiques.

La loi-cadre de 1986 sur l'enseignement national demande carrément aux parents de contribuer financièrement aux charges de l'établissement d'enseignement auquel ils ont confié leurs enfants : « *Les parents ont le droit de participer à la gestion de l'établissement d'enseignement auquel ils ont confié leur enfant. Ils ont l'obligation de contribuer financièrement aux charges de cet établissement* »⁶.

Faute de mesure d'application de cette loi, le flou va persister aussi bien par rapport aux frais scolaires qu'à la rémunération du personnel enseignant. En 1992, la grève des enseignants, de suite de leur situation salariale déplorable, déboucha sur une année blanche. Mais l'État ne fléchit point. L'Église catholique initia des arrangements collectifs invitant les parents à contribuer pour la scolarité de leurs enfants. Le montant consenti entre parents et enseignants était réparti à raison de deux tiers pour la prime des enseignants et un tiers pour le fonctionnement de l'école.

En 1993, emboîtant le pas à l'Église catholique, l'État fit appel aux parents pour suppléer au déficit enregistré pour la rémunération des enseignants avec ce que le Ministre de l'éducation nationale Ndolela Siki-Konde appela « *Frais d'intervention ponctuels (FF)* ». Dans les années qui suivirent, le Ministre Sekimonyo wa Magango étendit la charge des parents aux frais de fonctionnement des écoles publiques.

Le 2 septembre 1998, le Ministre de l'éducation nationale, Augustin Kamara Rwakaikara, fit un arrêté portant fixation des frais scolaires⁷ comprenant le minerval, les frais de fonctionnement, la prime d'assurance scolaire, les frais d'interventions ponctuelles et les frais de participation aux épreuves nationales. En son article 11, l'arrêté demande que les frais d'interventions ponctuelles (prime des parents) soient fixés par le comité des parents d'élèves. Ce fut la fin officielle de la gratuité de l'éducation en RD Congo.

En 2003, le Ministre de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, Elysée Munembwe, écrit à tous les gouverneurs de Kinshasa et de province une note de service avec comme objet « Contribution des parents au financement des établissements scolaires pour l'exercice 2003-2004 »⁸. Cette note définit les quotités du minerval de la manière suivante :

niveau de l'enseignement après la nationalisation fut la baisse de la rémunération des enseignants.

6 Loi-cadre N°86-005 du 22 septembre 1986 sur l'enseignement national : article 11.

7 Arrêté Ministériel N°MINEDUC/CABMIN 1699/98 du 02 septembre 1998.

8 N°MINEPSP/CABMIN/80/0065/2003 du 18 août 2003.

50% pour le trésor public, 30% pour l'école, 15% pour la commission urbaine de ministère de tutelle, 5% pour le ministère de tutelle. Quant aux frais de motivation des enseignants des écoles publiques, la note renvoie sa fixation à l'Assemblée générale des parents sur la base des prévisions budgétaires élaborées par l'école. Cette note a marqué un système que tous les ministres vont suivre jusqu'au rebondissement en 2019 des intentions de la gratuité de l'enseignement dans toutes les écoles publiques du pays.

Pour mieux harmoniser « les frais de motivation » et contrôler sa quotité, le gestionnaire des écoles catholiques de Kinshasa a fixé les frais scolaires à la charge des ménages à 100.000 francs congolais au primaire (soit 110 us\$) et 180.000 au secondaire (soit 200 us\$) avec la clé de répartition suivante : 15% pour le fonctionnement de l'école, 5% pour la caisse commune du bureau de la coordination, 20% pour les fonds de solidarité de l'archevêque de Kinshasa et 60% pour la prise en charge des enseignants⁹. Même sans percevoir cet argent auprès des parents, les écoles catholiques de Kinshasa devaient verser les fonds de solidarité et de caisse commune, sous peine de suspension.

En l'absence d'une solution structurelle et globale au problème, l'État a continué à financer de moins en moins les écoles avec un salaire modique à son personnel, et les parents ont continué à payer de plus en plus pour combler le gap. Les gestionnaires en ont profité pour appliquer la loi de la jungle. Finalement, les besoins financiers se sont étendus des écoles vers les bureaux gestionnaires et vers l'administration centrale, faisant toujours peser la charge sur les parents.

L'absence de prise en charge par l'État a occasionné la prise en otage du système éducatif par les opérateurs qui en ont fait une aubaine et un business de prédation, engendrant des abus de tous ordres qui ont fragilisé le secteur de l'enseignement au point de rendre vulnérable le socle même de la sécurité intellectuelle ainsi que de l'indépendance mentale de la population. La pression financière exercée sur les parents¹⁰ a ouvert la voie à des pratiques destructrices et aux antivaleurs telles que le monnayage de l'éducation, et par voie de conséquence la vente aux enchères de l'avenir du pays.

Le 30 août 2010, Monsieur Joseph Kabila, alors Chef de l'État et Président de la République, annonce la gratuité et son application immédiate pour l'année scolaire 2010-2011 pour les trois premières années du primaire de toutes les provinces du pays, excepté Kinshasa et Lubumbashi. La raison majeure de l'éviction de ces deux villes fut basée sur le pouvoir d'achat des ménages, considéré comme supérieur à la moyenne du pays.

⁹ Ces notes se sont répétées plusieurs années. Voir par exemple NOTE DE SERVICE N°ADK/EC-CATH/CSL/PMC/01/04/002/14-15 du 16 octobre 2014.

¹⁰ Les parents étaient devenus des associés indirects de l'appareil éducatif qui n'ont pas perçu assez vite les conséquences de la prise en charge de l'éducation de leurs enfants et des bureaux gestionnaires des établissements d'enseignement.

La Constitution du 18 février 2006 de la RD Congo telle que modifiée par la loi N°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains de ses articles a inscrit, en son article 43, la gratuité de l'enseignement primaire comme un bien pour tous et partout à travers tous les établissements publics d'enseignement.

Le 11 février 2014, le parlement vote la Loi-cadre de l'enseignement national N°14/004/2014 qui vient en application de l'article 43 §5 de la Constitution et précise la prise en charge par l'État de l'éducation de base¹¹. Cette Loi-cadre étend la gratuité de l'enseignement primaire prônée par la Constitution du pays aux deux premières années du secondaire. Avec cette loi, la gratuité couvre les huit premières années de l'éducation en RD Congo, c'est-à-dire les six années du primaire (article 72) et les deux premières années du secondaire (article 79).

Cette Loi-Cadre a adapté les impératifs du système éducatif à l'évolution constitutionnelle ainsi qu'aux réalités culturelles et aux Objectifs du millénaire sur le Développement durable prônés par plusieurs états du monde, avec comme finalité l'accès à l'école de tous et partout, la formation des élites pour un développement harmonieux et durable, et l'éradication de l'analphabétisme.

La première table ronde qui s'est tenue à Lubumbashi en 2015, sous le thème « *La gratuité et la qualité de l'éducation pour tous* », a déterminé le champ d'application de la gratuité. L'État congolais a souscrit à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, la réhabilitation du personnel enseignant qui œuvre à la mission éducative, en améliorant les conditions de sa formation et en organisant, à son avantage, un statut particulier qui revalorise la fonction enseignante et qui lui assure des conditions de travail motivantes et sécurisantes. Mais la situation sur le terrain n'a pas changé le système de prise en charge des enseignants, et du fonctionnement des écoles instauré depuis 1986 dans le pays.

La deuxième table ronde sur la gratuité de l'enseignement qui s'est tenue à Kinshasa du 22 au 24 août 2019, a souligné l'importance de la gratuité en tant que levier essentiel pour une éducation universelle, inclusive et de qualité. Les participants à cette table ronde ont réaffirmé l'importance de l'éducation dans le développement socioéconomique du pays. Ils ont reconnu que seul un investissement conséquent dans le domaine permettrait au pays de profiter de sa dividende démographique à travers sa jeunesse.

À l'issue de cette deuxième table ronde, Monsieur Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, Chef de l'État et Président de la République, a annoncé, à la grande satisfaction de la population congolaise, la mise en pratique du principe de la gratuité de l'enseignement. Il s'agissait, cette fois-ci, d'une gratuité totale dans toutes les écoles primaires et secondaires

¹¹ Loi-cadre N°14/004/2014, articles 9.1 ; 10-13 ; 72, 79.

publiques du pays. Cette décision a soulagé les ménages et donné de l'espoir aux acteurs et partenaires éducatifs.

Mais une année a suffi pour se rendre compte de l'impossibilité de l'État à prendre en charge la gratuité dans toutes les écoles primaires et secondaires publiques du pays. L'État s'est résolu alors à limiter la gratuité de l'enseignement aux écoles primaires publiques, comme le préconise la Constitution du pays, avec la consigne de diminuer drastiquement la charge des parents dans les écoles secondaires publiques.

Après quatre ans de la mise en application systématique du principe de la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques, l'heure a sonné de s'arrêter un peu pour faire le point.

Pourquoi la gratuité de l'enseignement en RD Congo ?

La gratuité de l'éducation¹² en RD Congo tire ses origines juridiques et sociologiques de trois niveaux : international, sous régional et national. En effet, la gratuité de l'enseignement élémentaire et fondamental est décrétée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme¹³ comme une chance de scolarisation pour tous et partout.

Plusieurs instruments internationaux et africains s'accordent sur la pertinence de la gratuité de l'éducation et de l'accessibilité de tous à cette éducation : la Déclaration des droits de l'enfant¹⁴ ; la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement¹⁵ ; le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (articles 13-14¹⁶) ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 26 juin 1981 (article 7) ; la Convention relative au droit de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 28) ; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (article 11)¹⁷, le Forum mondial sur l'éducation (organisé par l'UNESCO à Dakar du 26 au 28 avril 2000), les objectifs pour le développement durable¹⁸ (ODD 2), le Protocole de Maputo (Article 12), ainsi que l'agenda 2063¹⁹ de l'Union Africaine pour l'Afrique.

12 Les documents juridiques internationaux et nationaux utilisent les concepts « Éducation », « Enseignement » et « Scolarité » pour parler de la gratuité. Sans entrer dans les conflits de terminologie, le présent article prend les trois termes pour la même chose quand il parle de la gratuité.

13 Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée à Paris le 10 décembre 1948 : article 26, alinéa 1.

14 L'Organisation des Nations Unies a proclamé cette déclaration dans sa résolution 1387 du 20 novembre 1959.

15 Adoptée par l'UNESCO le 14 décembre 1960, article 4. La table ronde L'ÉDUCATION POUR TOUS organisée à Nsele du 4 au 7 février 1991 a eu lieu pour la mise en œuvre du plan JOMTIEN (de Thaïlande, 1990).

16 Ce document important a été ratifié par le Zaïre le 1^{er} novembre 1976.

17 Cette Charte a été adoptée lors de la 26^e conférence des chefs d'État et du gouvernement de l'OUA en juillet 1999.

18 Cf. Objectifs 2 qui parle d'« Assurer une éducation primaire pour tous ».

19 La gratuité et l'accessibilité à l'éducation traversent tout le document de la Commission de l'Union Africaine sur l'Agenda 2063. Le document souligne avec véhémence que « *Les investissements soutenus*

Au niveau national, le rapport final des états généraux de l'éducation organisés à Kinshasa le 29 janvier 1996 déclarait l'éducation comme la priorité des priorités et prônait l'éducation pour tous. La table ronde de l'Éducation tenue à Kinshasa du 20 au 22 septembre 2004 l'a mise en tête de la liste des recommandations formulées à l'intention du Gouvernement «1+4».

La Constitution de la RD Congo s'appropriait la déclaration relative à la gratuité comme une volonté politique d'accorder l'égalité des chances à tout enfant du pays²⁰. Pour marteler ce vœu de gratuité, la Loi-cadre de l'enseignement analyse à fond tous les contours de la gratuité de l'éducation de base en RD Congo²¹.

La « *Stratégie Sectorielle de l'Éducation et la Formation 2016-2025*²² » a présenté la vision du Gouvernement de la RD Congo pour le secteur de l'éducation comme « *la construction d'un système éducatif inclusif et de qualité contribuant efficacement au développement national, à la promotion de la paix et d'une citoyenneté démocratique active* ». Elle s'est fondée sur trois axes stratégiques pour construire le système éducatif de 2025.

Il y a d'abord l'axe relatif à la promotion d'un système éducatif plus équitable au service de la croissance et de l'emploi. Il demande d'offrir à tous les enfants un cycle primaire complet et gratuit, développer le préscolaire en milieu rural et maîtriser l'accès au second cycle du secondaire.

Il y a ensuite la création des conditions d'un système éducatif de qualité. C'est un plaidoyer pour l'amélioration de la qualité des services éducatifs à tous les niveaux. Il faut pour cela rénover les programmes et les méthodes pédagogiques, améliorer l'environnement éducatif, rénover la formation et la supervision des enseignants et promouvoir la recherche scientifique.

Pour rejoindre enfin le troisième axe relatif à la gouvernance, des réformes doivent être envisagées pour une gouvernance transparente, efficace et équitable des ressources allouées au système éducatif et la redevabilité de tous. L'axe vise l'amélioration de la gestion du flux d'élèves, de la gestion des ressources humaines et financières, et l'accroissement du financement du secteur de l'éducation pour mieux prendre en charge la gratuité.

La mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement en RD Congo rejoint donc les instruments juridiques internationaux et régionaux ratifiés par le pays. Elle met en pratique la vision du Gouvernement de la RD Congo pour le secteur de l'éducation. Elle est donc un bien pour la nation et pour son peuple.

pour une éducation de qualité sont essentiels pour réaliser l'Agenda 2063, une vision et un plan d'action de 50 ans pour construire une Afrique prospère et unie ».

20 Constitution de 2006 de la RD Congo, article 43 : sur la gratuité et la qualité de l'enseignement de base.

21 Loi-cadre N°14/004 du 11 février 2014, article 12, alinéa 1.

22 Ce document interministériel a été élaboré en décembre 2015 par les ministères de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Initiation à la nouvelle Citoyenneté ; de l'Enseignement Technique et Professionnel ; de l'Enseignement Supérieur et Universitaire ; des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale. Les trois axes dont il est question ici sont développés aux pages 35-96.

Attitudes observées après la mise en œuvre de la gratuité

Après la décision de l'application du principe de la gratuité, la RD Congo, comme plusieurs états africains, s'est attachée à rechercher des voies et moyens les meilleurs pour une mise en œuvre réussie de la gratuité. Mais depuis l'application du principe de la gratuité en septembre 2019, on observe en RD Congo plusieurs attitudes et réactions.

Du côté des enseignants, on observe chaque année des remous de grève et des grèves engagées pour réclamer leur droit à une rémunération régulière, décente et honorable²³, ainsi que pour demander le paiement de tous les enseignants dits « Nouvelles Unités » et « Non payés »²⁴. Les difficultés qu'éprouve le gouvernement à répondre à ces requêtes des enseignants depuis quatre ans donnent l'impression que la décision de l'application de la gratuité n'a pas été prise sur la base d'une étude préalable. C'est après coup que le gouvernement réalise qu'il ne dispose pas de moyens financiers conséquents pour la mise en œuvre de la gratuité. En voulant contenter les parents d'élèves, le gouvernement fait des enseignants le « Simon de Cyrène » pour porter la croix de la gratuité.

Les parents en milieu urbain²⁵ voient les enseignants devenir de plus en plus quémandeurs même auprès des écoliers du primaire. Ils expérimentent la démotivation des enseignants insuffisamment payés ou pas payés du tout qui ne s'occupent plus de leurs enfants comme auparavant. Ils voient que la qualité de l'enseignement devient de plus en plus sacrifiée par la gratuité appliquée dans les écoles primaires publiques. Ils observent que certains enseignants n'assurent de bons enseignements à leurs apprenants que dans le cadre de tutorat et des enseignements *extra-muros* payants. Ils voient le risque que court le système éducatif du pays à instaurer officiellement la corruption en milieu scolaire comme moyen de survie des enseignants. Ils réagissent en poussant les chefs d'établissement de certaines écoles à des arrangements clandestins pour suppléer, à l'insu du gouvernement, ne serait-ce qu'au transport des enseignants de leurs enfants.

Les parents du milieu rural saluent l'avènement de la gratuité comme une véritable chance de voir leurs enfants retrouver le chemin de l'école. Ils poussent les enseignants à réclamer leurs droits tout en assurant la formation de leurs enfants à l'école.

23 Loi-cadre N°14/004 du 11 février 2014 : article 200.

24 Les enseignants dits « Nouvelles Unités ou N.U. » disposent des commissions d'affectation délivrées par leurs gestionnaires qui les ont recensés comme enseignants effectifs, mais ils ne sont pas encore enregistrés au SECOPE (devenu DINACOPE le 2 février 2023). Une fois enregistrés à cette direction, ils deviennent « enseignants mécanisés » et disposent d'un numéro d'identification. Les enseignants dits « Non payés ou N.P. » sont des enseignants mécanisés mais qui ne reçoivent encore aucun salaire de l'État. À côté de ces deux catégories, il existe des enseignants qui prestent effectivement dans des écoles publiques du pays mais qui n'ont ni commission d'affectation ni numéro d'identification. Les enseignants mécanisés et effectivement payés se plaignent de la modicité de leurs salaires.

25 Par milieu urbain, l'article entend les villes et les chefs-lieux des provinces. Le milieu rural englobe les cités, agglomérations et villages.

À Kinshasa, les élèves ont exprimé de trois manières leurs attitudes face à la grève de leurs enseignants. Des déléguées du gouvernement des élèves filles de trois écoles secondaires de Kinshasa-Gombe ont fait une descente, en octobre 2021, au cabinet du Ministre de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique pour réclamer que justice soit faite à l'endroit de leurs enseignants qui viennent à l'école mais n'assurent pas de cours. Des élèves filles de quelques écoles des communes de Kasavubu et Ngiri-Ngiri de la ville de Kinshasa ont marché au cours de la même semaine avec des calicots jusqu'au cabinet du même Ministre pour réclamer la même chose. Un groupe important d'élèves issus des écoles non identifiées ont marché en uniformes dans la même période jusqu'au siège du parlement de la République pour réclamer auprès des députés et sénateurs qu'une solution soit trouvée au problème de leurs enseignants pour que les cours reprennent dans les écoles. Ces élèves ont été bien reçus, entretenus, puis renvoyés avec des promesses de trouver des solutions à leur préoccupation.

Du côté des bureaux gestionnaires, les plaintes se sont exprimées pour déplorer l'insuffisance des frais de fonctionnement que le gouvernement leur alloue. Certains se sont alliés aux arrangements clandestins des parents avec les écoles pour y soutirer un pourcentage pour le bon fonctionnement de leur bureau. Les inspecteurs itinérants et chefs de pool primaire de Kinshasa qui n'y ont pas trouvé leur part ont purement et simplement procédé à des suspensions intempestives des chefs d'établissement, suspensions, certes légitimes pour n'avoir pas obtempéré aux instructions officielles, mais sur fond de jalousie ou de vengeance pour n'avoir pas touché de quote-part.

Le personnel de certains bureaux des structures du ministère de l'EPST se sont répartis des jours de travail par semaine pour atténuer le poids du transport que les frais de fonctionnement ne couvrent plus suffisamment.

Certains gestionnaires ont permis aux chefs d'établissement de s'arranger avec les parents pour la prise en charge des enseignants « Nouvelles Unités » et des enseignants « Non payés ». Plusieurs chefs d'établissement en ont profité pour augmenter la note et donner un supplément de rémunération aux enseignants mal payés.

À Kinshasa, le gouverneur a fixé à 300.000 francs congolais (soit 150 us\$) le seuil maximal des frais scolaires²⁶ dont 20% servent aux frais de fonctionnement et le reste pour appuyer les besoins des enseignants. Les 20% des frais de fonctionnement sont départagés entre l'école (10%) et les bureaux gestionnaires (10%). Le gestionnaire des écoles catholiques de Kinshasa a défini une clé d'affectation de ces 10% orientés vers les bureaux gestionnaires : la coordination des Ecoles catholiques 65%, les directions provinciale et sous-provinciale du ministère de tutelle 25%, l'inspection

26 Arrêté N°SC/0566/CAB/GVK/GNM/2022 du 02 septembre 2022.

8%, et le comité des parents 2%²⁷. Jusqu'à ce jour, les parents continuent donc à prendre en charge les écoles secondaires publiques et les bureaux gestionnaires du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique.

Toutes ces initiatives des écoles publiques et des bureaux gestionnaires maintiennent les écoles publiques opérationnelles et donnent au gouvernement le sentiment que la gratuité fonctionne bien et se pérennise dans le pays.

Le Ministère de tutelle a instruit l'Inspection générale de procéder au contrôle des titres académiques des enseignants²⁸. Ceux qui ne disposeraient pas de titres authentiques seraient retirés de la paie par l'État. Une telle opération devrait viser le souci d'honnêteté et de qualité dans l'enseignement mais elle s'est inscrite dans la vaste opération de diminuer les bouches à nourrir pour réussir la mise en œuvre de la gratuité.

Le même Ministre est passé dans quelques écoles publiques de quelques provinces de son choix pour offrir des bancs pupitres dans le cadre de l'opération « *Pas d'écoles sans bancs* ». Ces bancs-pupitres portent la mention « Don du F.P.E.F. ». Plusieurs personnes éprises de l'éducation ont vu ces dons comme une aide sociale qui ne relève pas du gouvernement. Si les écoles publiques disposent des frais de fonctionnement conséquents, elles se procureront les bancs-pupitres s'ils leur font défaut. Le ministère devrait se centrer sur les besoins réels de la mise en œuvre de la gratuité, à savoir: disponibiliser les frais de fonctionnement conséquents et le paiement des salaires dignes et honorables à tous les enseignants.

En mai 2023, la grève des inspecteurs qui réclamaient leurs arriérés des primes a failli mettre en souffrance les épreuves de la hors session de l'Examen d'État 2023. Cette grève a été suspendue un dimanche, à la veille de l'épreuve de la dissertation, sous une pression politique exercée sur le syndicat des inspecteurs.

Le Ministre provincial de l'enseignement primaire, secondaire et technique de Kinshasa a déploré à la télévision nationale les témoignages des élèves finalistes du primaire qui ont révélé à l'occasion de leur test national de fin d'études primaires (TENAFEP), session 2023, qu'ils ont payé 15.000 francs congolais (soit 6 us\$) dont 75% pour les inspecteurs et 25% pour leurs badges. Alors que le pays est à sa troisième année de gratuité totale au primaire et que la lutte contre les antivaleurs est chantée par-dessus de tous nos monts.

Toutes ces attitudes observées à Kinshasa après la décision de l'application de la gratuité traduisent un malaise dû à une sorte de

27 Bureau de la Coordination diocésaine et urbaine des écoles conventionnées catholiques de Kinshasa, septembre 2022, une note non signée sans doute pour éviter toute compromission.

28 Lettre N°MINEPST/CABMIN/959/2022 du 3 juin 2022. L'Inspecteur Général de l'EPST a lancé l'opération de contrôle par sa lettre N°MINESPT/IGE/8000/Odj/JBK/1152/2022 du 13 juin 2022 adressée aux Inspecteurs Principaux Provinciaux.

précipitation sans étude préalable de l'application du principe de la gratuité dans les écoles primaires publiques du pays. La gratuité qui est une nécessité et une urgence pour une éducation de qualité pour tous et partout est gérée comme une mince affaire.

Conditions de mise en œuvre d'une gratuité réussie et pérenne

La gratuité de l'éducation n'est pas une question d'intention. Elle ne peut pas servir non plus d'outil de campagne électorale ou de slogan politique. Bien plus, elle ne peut pas se mettre en œuvre au moyen d'un fouet ou d'une pression policière. Elle n'est pas le résultat d'un coup de magie. La mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement primaire requiert un examen minutieux de quatre axes principaux, à savoir la qualité, l'accessibilité, la gouvernance et les réformes de viabilité.



1. La qualité

La qualité de l'éducation est le premier critère par lequel on reconnaît le bienfait de la gratuité. La gratuité diminue le flux d'argent dans les écoles et permet aux chefs d'établissements de s'adonner davantage à l'administration et au pédagogique qui sont les facteurs de promotion et de maintien de la qualité dans les écoles. Le gouvernement ne semble pas prendre le taureau par les cornes ni rassembler tous les moyens pour faire avancer dans la bonne direction la qualité avec la gratuité de l'enseignement. Il y a des facteurs qui doivent intervenir en faveur de la qualité dans la mise en œuvre de la gratuité.

Absence de disparités dans l'enseignement. La politique de la gratuité assure à tous les établissements publics de même degré un enseignement de même niveau et dans des conditions équivalentes. Quels que soient leurs emplacements géographiques (villes, provinces ou villages) et quels que soient leurs régimes de gestions (Officielle, Catholique ou

Conventionnée)²⁹, il ne devrait plus exister de différences entre les écoles publiques. Un élève qui étudie dans une école ne devrait rien envier à celui qui étudie dans une autre école, quel que soit l'emplacement géographique de celle-ci. Dans l'esprit d'un enseignement compétitif, un élève de la RD Congo ne devrait rien envier à un élève d'un autre pays.

La gratuité dispose de cette force d'éliminer les inégalités et les disparités dans l'enseignement, en termes de qualité, entre les apprenants issus des familles riches ou pauvres, des filles ou des garçons, des jeunes ou des adultes, du milieu rural ou du milieu urbain. Une gratuité réussie assure l'égalité et l'équité dans toutes les écoles publiques.

Qualité de l'enseignant. La qualité de l'enseignant exige un réel effort pour former des acteurs de l'éducation qui soient des personnes de conscience, de compétence, de compassion et d'engagement. Grâce à sa conscience, l'enseignant prépare pour le mieux ses leçons et les donne pour les meilleurs résultats. Il offre à ses apprenants une formation intégrale et une conscience sociale qui fasse d'eux des hommes et des femmes pour et avec les autres, des hommes et femmes utiles à la société et outillés pour lutter contre les antivaleurs qui gangrènent la société. Il forme des hommes et des femmes de lutte pour les valeurs de la société.

La compétence fait référence au savoir-faire qui fait œuvrer pour un enseignement de qualité. C'est la qualification des acteurs éducatifs qui rassure et témoigne de leur savoir-faire sur terrain. Ces acteurs disposent de bonnes connaissances dans leurs disciplines de spécificité afin d'œuvrer pour une éducation de qualité. Ils apprivoisent les nouvelles technologies et les nouvelles méthodes pour perfectionner leurs enseignements. Ils font bon usage des laboratoires, ateliers, salles d'informatique, bibliothèques, salles de spectacles, installations sportives, etc., pour marquer la qualité de leurs enseignements et des apprentissages de leurs élèves. Ils exploitent toutes les opportunités didactiques offertes par le milieu et exercent leur créativité là où le milieu n'offre pas de telles opportunités.

L'esprit de compassion fait mettre l'enseignant à la place de l'élève pour mieux le conduire vers des apprentissages de qualité. L'enseignant de compassion a de l'amour pour son pays, et communique le même amour aux bénéficiaires de ses enseignements. Il communique à ses élèves le sens de redevabilité face à la nation qui le fait étudier gratuitement.

Par son esprit d'engagement, l'enseignant prépare ses élèves à devenir des agents transformateurs de la société et de la nation pour favoriser l'enseignement gratuit aux générations postérieures. Il s'engage et entraîne ses élèves pour le développement de leurs milieux sociaux.

²⁹ Deux régimes de gestion scolaire régissaient les écoles du pays : les écoles conventionnées et les écoles officielles. Depuis la signature de l'Accord-cadre entre le Saint-Siège et la RD Congo, l'Église Catholique est liée au gouvernement de la RD Congo par un Accord Spécifique signé le 2 juillet 2022. La convention ne concerne plus que les autres confessions religieuses du pays. On parle donc désormais des écoles Catholiques, Ecoles Conventionnées et Ecoles Officielles.

La formation continue de l'enseignant. Si la compétence pédagogique est très importante dans la recherche d'une éducation de qualité, nous pouvons observer cependant qu'il y a des enseignants qui ne disposent pas nécessairement de connaissances requises en dépit de leur qualification et de leur bonne foi. Pour ceux-là, la compétence peut s'acquérir et se consolider à travers la formation continue ou à travers des activités pédagogiques de remise à niveau ou, mieux, des séminaires-ateliers spécifiques.

La gestion informatisée des écoles par exemple exige une mise à jour des acteurs éducatifs (élèves, parents, enseignants, inspecteurs et administratifs). Ceci suppose aussi que les écoles soient équipées en outil informatique pour mieux apprivoiser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et s'en servir de façon compétitive. C'est l'heure du numérique, du digital. L'objectif de la qualité nous interdit de rester en déphasage.

Pour assurer la qualité de l'enseignement à l'école primaire, la formation initiale nécessite une restructuration des humanités pédagogiques avec des élèves motivés pour l'enseignement fondamentale. Il faudrait aussi la présence des écoles primaires d'application de qualité pour que les élèves fassent de sérieuses pratiques professionnelles avant de devenir enseignants du primaire. En effet, c'est au primaire que l'éducation aux valeurs complète mieux les apprentissages de calcul, de lecture et d'écriture.

La rémunération de l'enseignant. Le salaire reste un facteur décisif pour le moral et la motivation d'un enseignant. La motivation à offrir de la qualité dans son enseignement est intrinsèquement liée à sa rémunération. À un enseignant bien payé, on peut exiger autant que l'on veut sur ses performances pédagogiques. S'il ne s'engage pas pour une éducation de qualité à cause de sa compétence, sa conscience, sa compassion ou son engagement, il le fera quand même à cause de ce que son métier lui procure. Il est donc question de garantir un salaire décent et honorable à tous les enseignants des écoles publiques sur l'ensemble du territoire national pour atteindre un enseignement de qualité. La cause la plus radicale de la baisse du niveau de l'enseignement après la nationalisation des écoles en 1974 fut la baisse de la rémunération des enseignants. Il faut dire avec véhémence que toute décision relative à l'enseignement qui n'assurerait pas un salaire décent et honorable à l'enseignant ne serait qu'un emplâtre sur une jambe de bois !

Outre le droit de l'enseignant à une rémunération juste et honorable, à des conditions socioprofessionnelles décentes et à une considération motivante³⁰, le système éducatif lui-même a besoin d'un financement efficace. Le budget national doit allouer une part substantielle à l'éducation afin de couvrir toutes les dépenses attachées à la gratuité.

30 Loi-cadre N°14/004 du 11 février 2014 : article 200.

2. Accessibilité

Plusieurs instruments juridiques internationaux et nationaux se rejoignent pour souligner l'urgence et la nécessité d'ouvrir l'école à toute la jeunesse afin de donner la chance à tout enfant d'accéder à l'école. Dans la vision de la gratuité, il ne s'agit pas simplement d'être scolarisé mais aussi et surtout de sortir de l'ignorance qui est un signe d'analphabétisme et de sous-développement. Voici quelques exigences et/ou objectifs de l'accessibilité à l'école :

Éradication des phénomènes sociaux. L'accès à l'éducation pour les pauvres et les communautés joue un rôle essentiel dans la promotion d'un développement durable. Il facilite la participation sociale et politique à la vie de la nation. Pour cette raison, l'accès à l'éducation pour tous est une priorité que la mise en œuvre de la gratuité peut produire. Il s'agit d'un défi majeur pour les sociétés démographiquement jeunes, comme c'est le cas de la RD Congo.

Nous observons dans nos villes des phénomènes « Shege » ou « Maibobo » et « Kuluna »³¹. Ces phénomènes qui sèment de plus en plus l'insécurité autour de nous sont des conséquences de l'absence de scolarisation de tous et partout. La plupart de ces jeunes proviennent des ménages démunis et/ou analphabètes qui ne disposent d'aucun moyen matériel pour scolariser leurs enfants. C'est là le bien-fondé de la gratuité. Celle-ci donne la chance à tout le monde d'accéder à l'école, et pour une éducation de qualité. Avec la gratuité, la base économique des ménages cesse d'être un critère d'accès à l'école primaire. Riches et pauvres, garçons et filles, citadins et villageois jouissent de l'égalité des chances d'accès à l'école. La gratuité devient ainsi une arme de lutte contre toutes les formes de discrimination dans le processus de scolarisation. La gratuité dispose de cette puissance de faire disparaître les phénomènes « enfants en situation de rue » et rétablir la sécurité et la paix dans la cité.

Des facteurs sociaux font aussi ombrage à l'accessibilité à l'éducation. Les enfants orphelins ou victimes des ménages disloqués sont sans recours ; en conséquence, leurs chances de scolarisation sont moindres. L'insécurité dans certains coins du pays provoque les déplacements des populations et met à l'épreuve la scolarisation des enfants déplacés. La gratuité dans les écoles publiques peut ouvrir la porte de l'école à ces déplacés ou réfugiés.

Infrastructures scolaires. À travers la RD Congo, il y a des écoles qui fonctionnent sans équipement minimum : tableaux noirs ou craie, bancs-pupitres/tables/chaises, salles de classe commodées, laboratoires équipés, installations sportives dignes de ce nom, dispensaires scolaires, latrines,

31 « Shege » du lingala ou « Maibobo » du swahili signifie « enfants en situation de rue ». « Kuluna » du lingala réfère aux jeunes ou adultes en situation de rue qui se servent des armes blanches pour extorquer les biens d'autrui pour leur survie.

etc. Les enfants écrivent parfois à même le sol, et tous leurs apprentissages sont essentiellement à l'oral. Le maître se sert parfois d'un semblant de tableau sans couleur avec des bâtons de manioc qui lui servent de craie pour une écriture à peine lisible par ses écoliers. Une gratuité réussie devrait s'assurer de la qualité des infrastructures dans toutes les écoles primaires du pays.

La décision de l'application du principe de la gratuité a ramené un certain nombre d'enfants à l'école. Cet engouement d'enfants a entraîné un débordement des effectifs pour les locaux disponibles dans les écoles publiques. Avec des salles de classe pléthoriques, les enseignants ne peuvent pas rendre la qualité des services attendus d'eux. Les enfants eux-mêmes ne peuvent pas mieux apprendre à lire, à calculer et à écrire la calligraphie. Les installations sanitaires deviennent de facto insuffisantes là où il y en avait. La gratuité de l'éducation de base nous engage à répondre aux besoins des infrastructures et des équipements pour en créer en nombre suffisant de façon à accueillir tous les enfants scolarisés et à leur offrir un enseignement de qualité et un développement humain conséquent. L'accessibilité à l'école ne suffit pas ; il faut un enseignement de qualité à tous ceux et celles que la gratuité ramène à l'école.

3. La gouvernance

Le rôle du chef est très important dans toute organisation. Aucune autre position n'a un potentiel aussi grand pour maintenir et améliorer la qualité d'une organisation. Ce leadership du chef dépend de sa manière de gouverner, de son style de fonctionnement et des structures de gestion qui sont à sa disposition.

Le système éducatif congolais se sert des structures de gestion pour sa gouvernance. D'un côté il y a les réseaux d'enseignement (officiel, catholique et conventionné), et, de l'autre côté, les bureaux gestionnaires (BG) aux niveaux central et provincial de gouvernement. La gouvernance à travers ces structures repose sur le devoir de redevabilité. Si les structures fonctionnent bien et rendent compte dans la transparence, alors nous pourrions parler de la bonne gouvernance et de la crédibilité de notre système éducatif.

La RD Congo fut un pays qui avait le plus grand nombre de diplômés compétents formés dans les années 60-70. La perte du sens des valeurs, les enrichissements illicites et les détournements spectaculaires ont, en outre, contribué à la mauvaise gestion des maigres ressources encore engagées dans l'éducation. La gouvernance dans le secteur de l'éducation suggère quelques réformes importantes et nécessaires au redressement du système éducatif que nous présentons ci-dessous, dans le but d'une mise en œuvre réussie et pérenne de la gratuité.

4. Actions pour une gratuite réussie et pérenne

Pour soutenir la mise en œuvre de la gratuité et assurer sa réussite et sa pérennisation, il est nécessaire et impérieux de procéder à un certain nombre de réformes dans le secteur de l'éducation, en vue d'élaguer des surcharges à la prise en charge financière et matérielle de la gratuité. En voici quelques-unes :

Reformes de la DINACOPE³². Il revient à la DINACOPE de maîtriser les effectifs du personnel du système éducatif de la RD Congo et de préparer leur paie. Elle est le passage obligé pour atteindre la gratuité structurelle de l'enseignement et le regain de la qualité dont il a été question plus haut. À la création du SECOPE, par arrêté du Ministre de l'éducation nationale Pierre Nzege en 1985³³, il fut rattaché à l'inspection générale. Avec l'affectation de plus en plus grande d'agents non inspecteurs ne dépendant pas de l'Inspection générale, le Ministre Kufi Kilanga prit, en 1992, un arrêté³⁴ qui rattacha le SECOPE au Secrétariat Général de l'éducation nationale. Sous le Ministre Tony Mwaba, le titre du service est supprimé, et le SECOPE devient une direction nationale de son ministère³⁵ sous le vocable DINACOPE.

Des directions provinciales du SECOPE d'alors ont été mises en place en 1986, et un peu plus tard les antennes sous-provinciales. La DINACOPE est l'acteur technique principal à l'informatisation du personnel enseignant et des bureaux gestionnaires. Elle gère une base des données du système éducatif et assure la préparation et le suivi de l'exécution de la paie. La mission de l'exécution de la paie est partagée avec deux autres ministères : Budget (direction de la paie), Économie et Finances (Direction du trésor et de l'ordonnancement).

Avec le découpage des provinces administratives, les directions provinciales et les antennes se sont multipliées, et les effectifs du personnel enseignant explosent depuis 2008 jusqu'à ce jour. Ces explosions pèsent sur la base des données et obstruent les procédures de contrôle et les statistiques fiables sur le système éducatif. Toutes ces difficultés créent un grand poids financier pour un système éducatif aux défis budgétaires importants. Il n'est pas rare en effet de trouver des sous-divisions de 60 agents qui ne

32 La DINACOPE (Direction Nationale de Contrôle, de la Préparation de la Paie et de la Maîtrise des Effectifs du personnel administratif et enseignant) est le nouveau nom du Service de Contrôle et de la Paie du Personnel Enseignant (SECOPE) par arrêté ministériel N°MINEPST/CABMIN/025/2023 du 2 février 2023. Ce changement de nom a été motivé par le Ministre Tony Mwaba Kazadi par le souci de clarifier la mission de ce service qui était confondu à celui de la paie des enseignants. Cette confusion a souvent été à la base des grèves et mouvements de contestations des enseignants qui croyaient que la paie était l'apanage de leur ministère de tutelle. Dans cet article, quand ce paragraphe parle de réforme, il ne s'agit pas de changement de nom des structures ou de décliner la responsabilité du ministère mais bien d'une restructuration en profondeur.

33 Arrêté départemental DEPS/CCE/011/121/85 du 25 septembre 1985.

34 Arrêté ministériel N°MINEPSP/CABMIN/0085/92 du 30 janvier 1992.

35 Arrêté ministériel N°MINEPST/CABMIN/025/2023 du 2 février 2023.

gèrent que peu d'écoles. Si on y ajoute les antennes de DINACOPE et du SERNIE, c'est plus de 100 agents administratifs que l'on retrouve pour gérer un effectif d'une vingtaine d'enseignants. Le devoir de transparence et de redevabilité suggère quelques réformes de la DINACOPE.

La première réforme est de détacher la DINACOPE du ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique par un arrêté de la primature ou une ordonnance présidentielle pour en faire une structure technique indépendante qui gère la base de données des écoles, du personnel enseignant et administratif et des bureaux gestionnaires. La nouvelle structure doit être régie par des textes clairs sur le processus de création et de mécanisation des écoles et du personnel enseignant qui tienne compte du budget alloué à l'éducation. Un tel détachement rendrait le contrôle et la préparation de la paie des enseignants plus rigoureux et plus transparents. La correction des doublons et des triplons des écoles se ferait sans ambages puisqu'il s'agirait simplement de nettoyer les fichiers pour ne retenir que les écoles qui fonctionnent réellement.

Les salaires impayés de suite des désertions ou des décès ne seront plus un avantage du DINACOPE mais resteront salaires de leurs remplaçants puisque les enseignements continuent à se donner en dépit de ces désertions. De même, les salaires des agents en mutation les suivront à leurs nouveaux postes. En 1989 déjà, le Ministre du Département de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel a demandé que les salaires impayés soient pris en recette par l'établissement scolaire aux fins de servir au paiement des unités en voie de mécanisation³⁶.

En 2006, suite aux nombreux abus constatés dans la gestion des salaires impayés occasionnés par le décès ou la désertion des enseignants, le Directeur-chef de service du SECOPE, Monsieur Boniface Mbaka³⁷, a rappelé à tous les chefs des cellules provinciales du SECOPE la circulaire de 1989. Il est en effet injuste qu'un enseignant en mutation ne puisse pas bénéficier de son salaire lorsqu'il arrive dans son nouveau poste d'affectation sous prétexte que le salaire reste dans l'école quittée et ne suit pas l'agent ; alors que le nouveau qui arrive à l'école ne jouit pas d'un salaire sous prétexte que le salaire est parti avec l'agent muté ! Ceci nous paraît une gestion rétrograde du personnel enseignant et un détournement des salaires.

La deuxième réforme est de rationaliser la DINACOPE. Une étude menée par ACCELERE!2 montre que le pays a compté 563 sous-divisions alors que la DINACOPE comptait 640 antennes en octobre 2020³⁸. Il faut diminuer en allant dans le sens de s'aligner sur les structures de l'administration de la territoriale. Il pourrait s'avérer nécessaire d'équiper

36 Circulaire N° DEPSP/CCE/001/0763/89 du 11 mai 1989.

37 Lettre N° MINEPSP/SECOPE/97/00/244/2006 du 22 novembre 2006.

38 Policy Brief : Note d'analyse – les défis du SECOPE, p. 4.

suffisamment les antennes pour une grande efficacité administrative. Mais quel que soit le coût de ces équipements, le système éducatif épargnera de l'argent avec la diminution des antennes pour soutenir la gratuité de l'enseignement primaire.

La troisième réforme est de rationaliser le financement de la DINACOPE. Une révision de l'organigramme de celle-ci conduirait à définir les barèmes des salaires à payer à chaque catégorie, sans toucher aux financements des projets d'appui au système éducatif par des bailleurs des fonds extérieurs. Le barème ne devrait pas accuser des écarts scandaleux entre les catégories dans le nouvel organigramme, et permettrait d'assainir les allocations allouées aux services centraux conformément aux textes en vigueur. Une telle réforme impliquerait aussi la révision de tout le système de calcul des salaires des enseignants en réintroduisant la mobilité, le calcul des échelons, la situation familiale, etc.

La quatrième réforme est l'établissement des procédures efficaces de contrôle. Un contrôle à plusieurs niveaux devrait être instauré pour toute mécanisation des agents. Un tel contrôle doit inclure une analyse de la carte scolaire dont il va être question plus bas. Ce contrôle permettrait au pays d'avoir des écoles viables en termes d'effectifs d'élèves et d'enseignants, de bâtiments et d'équipements, et de leurs réponses aux besoins de la région. Une telle réforme implique évidemment la révision de la procédure d'octroi des arrêtés et la sécurisation de la publication des arrêtés d'agrément des écoles publiques.

De telles réformes augmenteront la crédibilité auprès des bailleurs des fonds qui appuient notre système éducatif et feront économiser de l'argent pour financer la gratuité de l'enseignement primaire. Une gratuité réussie et pérenne ne peut pas se passer de ces réformes de la DINACOPE.

Reformes des bureaux gestionnaires. Le système éducatif du pays est déconcentré, avec un découpage du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et technique en provinces éducationnelles. Chacune de ces structures comprend des bureaux gestionnaires appartenant à différents services qui assurent directement ou indirectement la gestion administrative, pédagogique, financière et patrimoniale des écoles publiques et privées. Dans chaque province éducationnelle sont organisés quatre services : la direction provinciale de l'EPST (PROVED), l'inspection principale provinciale (IPP), la direction provinciale de la DINACOPE et le service national de l'identification des élèves (SERNIE). Pour assurer la durabilité du financement de la gratuité et l'efficacité du système éducatif, il y a des réformes nécessaires qu'il faut affronter.

La première est la réduction des effectifs au sein des bureaux gestionnaires. Une telle réforme commencerait par la révision de l'organigramme et l'établissement d'une carte scolaire. Une meilleure

répartition des responsabilités au sein des bureaux gestionnaires permettrait aussi de réduire les effectifs, d'améliorer l'efficacité au travail et de financer la gratuité de l'éducation. ACCELERE!2 a signalé un défi structurel du nombre d'effectifs autorisés par bureau gestionnaire largement supérieur au nombre nécessaire pour le bon fonctionnement du bureau³⁹.

La deuxième réforme est la réduction du nombre de bureaux gestionnaires. Le SERNIE peut être confié à la direction provinciale comme par le passé. Si la base des données fonctionne bien, avec les outils informatiques actuels, la mise à jour, chaque année, de l'identification des élèves ne demande pas tout un service à part. Comme il y a déjà dans l'effectif de la direction provinciale et dans les sous-divisions des cellules qui s'occupent du recensement des élèves (plus ou moins huit agents par bureau), le SERNIE et ses antennes apparaissent déjà comme des doublons, pour un effectif de 393 agents en octobre 2020. À l'heure du numérique, la suppression pure et simple du SERNIE fera économiser de l'argent pour prendre en charge la gratuité de l'enseignement primaire. Il y aura donc, comme par le passé, trois services dans chaque province éducationnelle (PROVED, IPP et DINACOPE).

La troisième réforme qui prolonge la deuxième est de réduire le nombre de provinces éducationnelles pour le rapprocher au nombre des provinces administratives. Le nombre de bureaux gestionnaires a augmenté de façon vertigineuse : on est passé de 30 en 2012, à 49 en 2019, à 60 en 2020 et à 61 en 2021⁴⁰, sans qu'il y ait dans la même proportion une augmentation du nombre d'écoles dans le pays. Cette augmentation vise sans doute une administration de proximité, mais revenir au nombre de provinces administratives épargnerait de l'argent et favoriserait la prise en charge de la gratuité de l'enseignement primaire. Pour une plus grande efficacité en dépit de la diminution, il suffirait d'une nouvelle structuration de chaque bureau gestionnaire en termes de ressources humaines et techniques.

La quatrième réforme est une synthèse des trois précédentes : restructurer les bureaux gestionnaires moyennant quelques mesures. Il faut pour cela statuer sur le nombre d'écoles ou d'enseignants à couvrir par bureau gestionnaire, en l'occurrence revenir au ratio d'un agent bureau gestionnaire pour plus ou moins 45 enseignants. Il faut aussi redéfinir les rôles et responsabilités de différents bureaux et différents réseaux : repenser la répartition des bureaux gestionnaires selon la carte scolaire et réduire leur effectif après une révision des organigrammes. Il faut en outre établir des contrats de performance à travers l'actualisation des cahiers de charges, la clarification des procédures de recrutement et la

39 Policy Brief : Comment rationaliser les bureaux gestionnaires ?; p. 2.

40 Rapport sur les données issues de la géolocalisation des bureaux gestionnaires – ACCELERE!2 ; 4 décembre 2019 ; p.5. May-Ndombe 3 est la dernière province éducationnelle créée en novembre 2021.

dotation d'infrastructures et de contrats de gestion financière. Il faut par ailleurs s'assurer que les bureaux gestionnaires respectent les normes officielles. Une implication financière sera d'augmenter et de mieux répartir la subvention de fonctionnement de ces bureaux. Il faut enfin élaborer un processus de recrutement transparent pour les agents et renforcer leurs capacités au niveau de ces bureaux.

Ces réformes permettront de diminuer les dépenses du secteur de l'éducation pour mieux financer ad intra la gratuité de l'enseignement primaire et rendre plus performant le système éducatif de la RD Congo.

Les économies réalisées avec les réformes suggérées complèteraient le budget et financeraient convenablement les fonctionnements et les investissements des écoles primaires publiques. Le salaire mensuel des enseignants du primaire pourrait provisoirement être majoré à trois cents euros (300 €) à travers tout le pays, sans distinction de zones salariales. Une subvention conséquente de transport et de logement serait possible pour les enseignants des villes et des chefs-lieux des provinces. De telles réformes favoriseraient la gratuité effective, satisferaient les parents d'élèves et motiveraient les enseignants à se donner pour une éducation de qualité.

La carte scolaire. Les premières infrastructures scolaires construites depuis l'époque coloniale ont été réalisées en fonction des populations scolarisables. Les constructions se sont ajoutées progressivement, mais elles ne sont pas proportionnelles à la croissance démographique. Les premières années d'expérience de la gratuité ont révélé un bon retour à l'école des enfants issus des familles démunies. Du coup, les écoles se sont retrouvées face aux effectifs pléthoriques d'élèves pour des enseignants démotivés par des maigres salaires. L'expérience a fait croire que la gratuité était opposée à la qualité. En réalité, ce sont des infrastructures scolaires suffisantes et des enseignants motivés qui ont fait défaut.

Le taux de croissance démographique⁴¹ de la RD Congo gravite autour de 3% par an⁴². Une politique de gratuité devrait projeter les capacités d'accueil de toutes les générations futures et envisager partout des écoles publiques attractives pour tous. Une carte scolaire aide à glaner la répartition/distribution des écoles à travers le pays pour ainsi entrevoir l'accueil des jeunes partout à travers le pays dans des distances raisonnables par rapport aux milieux de vie des familles.

Bien plus, une carte scolaire permet une gestion efficace de l'implantation des écoles et la production des arrêtés d'autorisation de fonctionnement et/ou de modification de structure en connaissance de cause. L'accroissement

41 Le taux de croissance démographique est un indicateur démographique qui permet de connaître l'augmentation de la population à un moment donné, à la différence d'autres indicateurs plus prospectifs comme le taux de natalité ou le taux de fécondité.

42 Le taux de croissance fut de 3,3% en 2015, de 3,28% en 2016, de 3,25% en 2017, de 3,2% en 2019, et de 3,1% en 2020.

démographique ne justifie pas à lui seul le nombre d'écoles et d'enseignants que compte le ministère de tutelle aujourd'hui. Une carte scolaire codifiée établira le besoin réel en écoles, sections, classes et enseignants.

Établir la carte scolaire consiste à identifier dans les villes, communes, territoires, secteurs et villages les écoles existantes et les besoins en infrastructures (classes disponibles, options organisées, ratio en écoles primaires par rapport aux écoles secondaires) pour une meilleure scolarisation. Elle tient compte des répartitions de la population à travers la république. Cela peut pousser à une accumulation des écoles là où la population est dense, et à l'assainissement des écoles dans le cas contraire. On peut éviter que dans un village qui compte trois écoles secondaires à plusieurs options il y ait une seule école primaire. La carte scolaire permet de tenir compte de l'accessibilité géographique des écoles par rapport aux implantations des populations. On peut éviter par exemple de voir les enfants marcher 20 kilomètres chaque jour pour rejoindre une école primaire. De même, on peut éviter d'organiser une section informatique dans un village où l'ordinateur et l'électricité sont des réalités inconcevables.

Il ne s'agit pas de photographier une école et la localiser comme le feraient *Google Earth* ou *Google Map* ou un drone. Il s'agit d'examiner quel type d'école avec quels types d'options il faut ou il ne faut pas à un tel emplacement plutôt qu'à un tel autre. Il faut rattacher l'école à son territoire/ville, son secteur-chefferie/commune, son groupement/quartier et son village/avenue/rue, et prendre en compte la population pour construire une carte scolaire. Cela demande une codification de l'ensemble des entités de la territoriale du pays. Une simple photographie d'une école ne sert à rien même si celle-ci est localisée.

Grâce à la carte scolaire, les écoles seront mécanisées de façon rationnelle et les frais de fonctionnement octroyés de façon conséquente.

Mise à la retraite. La qualité de l'enseignement se trouve peu à peu compromise à cause de la présence dans les salles de classe ou dans les bureaux des agents éducatifs qui croupissent sous le poids de l'âge ou d'une santé déclinante et dont le rendement baisse de plus en plus. Leur présence au travail éducatif est plutôt une entrave à l'éducation de qualité. Il y a des enseignants qui s'effondrent et meurent de vieillesse mais avec la craie à la main !

La politique de la mise en œuvre d'une gratuité réussie et pérenne doit mettre à la retraite de façon régulière et méritée le personnel qui a servi loyalement le système éducatif du pays. C'est par ailleurs une piste pour créer de la place aux enseignants NU et NP, et même ceux qui ne sont pas encore enregistrés.

En tant que gestionnaire de la carrière du personnel enseignant, la DINACOPE pourrait programmer, en harmonie avec les administratifs

qui gèrent les retraites, la fin de carrière de ses agents. Elle dispose en effet des renseignements utiles (âge, ancienneté, situation familiale ...) pour que chaque agent soit averti en temps utile sur la fin de ses services. L'agent pourrait définir le lieu où il souhaiterait toucher sa retraite, et la DINACOPE pourrait l'aligner sur le listing de paie de l'école du lieu défini. Ce lieu pourrait être son territoire ou sa ville d'origine où il peut préparer la vie après sa retraite. Une telle procédure ferait justice à l'agent et au système éducatif. Il y aurait de l'honneur pour l'agent d'aller à la retraite après avoir bien servi le pays dans l'œuvre éducative.

Conclusion

La gratuité réussie et pérenne de l'enseignement primaire est un bien pour tout le monde. La nation en est le premier bénéficiaire. En faisant étudier les jeunes dans une gratuité réussie, la nation touche leurs consciences face à leur devoir de redevabilité. Les jeunes aimeront leur nation et se battront pour son développement. Avec une bonne gratuité, la nation va éradiquer l'analphabétisme et les phénomènes sociaux des enfants en situation de rue et des jeunes désœuvrés.

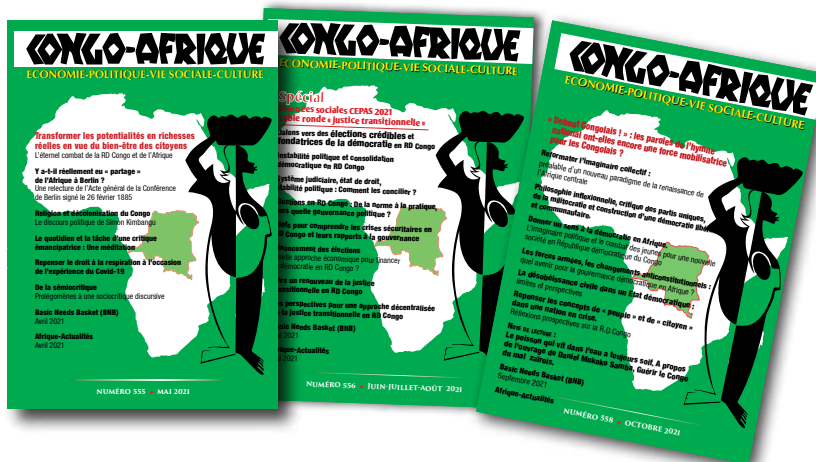
Pour les familles, la gratuité réussie de l'enseignement primaire est avant tout une thérapie. L'espérance de vie des parents et tuteurs d'élèves est réduite dû au stress causé par le souci financier de la scolarisation de leurs enfants. Ils pourront simplement procurer à leurs enfants des manuels scolaires, des objets classiques adéquats, des uniformes scolaires et des vacances allègres. Ils s'occuperont des performances de leurs enfants plutôt que de leurs frais scolaires. Ils auront la joie de placer leurs enfants dans les écoles les plus proches puisque toutes les écoles auront le même standard du point de vue qualité et compétitivité. Ils ne devront plus s'inquiéter du transport ou de la collation de leurs enfants.

Avec l'enseignement primaire gratuit réussi, les enseignants seront libérés des contraintes sociales dans les évaluations de leurs élèves. On ne parlerait même plus d'antivaleurs dans le chef des enseignants puisqu'ils seront bien motivés par leurs salaires conséquents. Le métier d'enseignant retrouvera sa dignité et sa considération sociale. Les enseignants retrouveront leur veste d'honneur et d'intellectuel considéré et respecté. Ils promouvront la vocation enseignante auprès des élèves de par l'amour de leur métier.

Pour les écoles, il renaîtra la confiance mutuelle dans le travail entre les enseignants et leurs chefs d'établissement, et entre les chefs d'établissement et leurs autorités politico-administratives. Il n'y aura plus de flux d'argent dans les écoles. Les suspicions autour de la gestion financière vont disparaître. Les chefs d'établissement se consacreront entièrement à la vie pédagogique et administrative de leurs écoles.

Les inspecteurs ne seront plus regardés dans les écoles comme des agents qui transforment leurs visites pédagogiques en recherche financière. Ils visiteront les écoles pour s'assurer de leurs performances et efficacies pédagogiques et administratives sans attendre d'elles une forme quelconque de pour Les bureaux gestionnaires pourront fonctionner sans dépendre du financement par les parents d'élèves à travers les écoles. Comme elle ne sera plus qu'une direction de contrôle et de préparation de la paie des enseignants, la DINACOPE deviendra plus crédible et digne de confiance. Les salaires des agents décédés ou démissionnaires seront bien canalisés et serviront au système éducatif du pays. On ne parlera plus de doublons ou de triplons d'enseignants ou d'écoles sur les listings de paie. Elle deviendra comme un inspecteur des finances qui s'assurera que l'enseignant a touché son salaire juste, décent, régulier et honorable. Le ministère de l'EPST ne s'immiscera plus dans la paie effective des enseignants.

Il est donc essentiel que les acteurs éducatifs introduisent les réformes nécessaires à une mise en œuvre réussie de la gratuité de l'enseignement primaire et sa pérennisation dans le système éducatif de la RD Congo. ■



Abonnez-vous ou offrez un abonnement
à la revue Congo-Afrique !!