

LA GRATUITÉ DE L'ÉDUCATION DE BASE, UN DÉFI POUR LE SYSTÈME ÉDUCATIF EN RD CONGO*

Augustin KALUBI, S.J.,
Directeur du Centre
Loyola d'Éducation
et de Formation
(CLEF) pour la
remise à niveau
des enseignants ;
Assistant aux
éditions Loyola pour
la publication des
manuels scolaires.
kalubi@jesuits.net

Le souci d'une éducation de qualité pour tous que partagent plusieurs systèmes éducatifs du monde est mis en souffrance par quelques facteurs en République démocratique du Congo (RD Congo). Parmi ces facteurs se comptent la gratuité de l'éducation de base. En effet, la gratuité de l'enseignement élémentaire et fondamental est décrétée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ comme une chance de scolarisation pour tous et partout. Plusieurs instruments internationaux et africains, tels que les objectifs du millénaire des Nations Unies pour le développement durable² et l'agenda 2063³ de l'Union Africaine pour l'Afrique s'accordent sur la pertinence de la gratuité de l'éducation de base et de l'accessibilité de tous à cette éducation.

La constitution de la RD Congo s'approprie la déclaration relative à la gratuité comme une chance pour tout enfant du pays⁴. 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 Congo⁵.

En outre, la deuxième table ronde nationale⁶ sur la gratuité de l'éducation de base vient de souligner l'importance de cette dernière en tant que levier essentiel à une éducation universelle, inclusive

* Ndlr : Le débat sur "la gratuité de l'éducation de base" n'est pas nouveau. Il a fait l'objet de la contribution de Mokozzi Bambanota Gratien, "Gratuité et qualité de l'enseignement primaire en République Démocratique du Congo", in *Congo-Afrique*, (décembre 2012), n°470, pp. 768-785 et de Johan Verhaghe, "La gratuité de l'enseignement primaire en République démocratique du Congo face aux défis structurels", in *Congo-Afrique*, (septembre 2013), n°478, pp. 578-598.

- 1 Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée à Paris le 10 décembre 1948 : article 26, alinéa 1.
- 2 Cf. Objectifs 2 qui parle d'« Assurer une éducation primaire pour tous ».
- 3 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 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 ».
- 4 Constitution de 2006 de la RD Congo, article 43 : sur la gratuité et la qualité de l'enseignement de base.
- 5 Loi-cadre N°14/004 du 11 février 2014, article 12, alinéa 1.
- 6 La deuxième table ronde sur la gratuité de l'éducation de base s'est tenue à Kinshasa, du 22 au 24 août 2019. Elle a regroupé la présidence de la république, le gouvernement, la société civile, les mouvements syndicalistes des enseignants, les confessions religieuses et des partenaires techniques et financiers du pays.

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 ce domaine permettrait au pays de profiter de sa dividende démographique à travers sa jeunesse. Cette table ronde a consacré l'effectivité de cette gratuité dans toutes les écoles publiques du pays.

L'impression générale, après cette table ronde, est plutôt mitigée. L'application du principe de la gratuité de l'éducation de base dans les établissements d'enseignement publique sur toute l'étendue du territoire national constitue une bonne nouvelle. Une telle décision promeut l'éducation de base pour tous et contribue à la diminution effective du taux d'analphabétisme dans le pays. Même les enfants provenant des souches démunies peuvent accéder à l'éducation de base. Le principe de la gratuité comble une fissure profonde que le tissu économique et la répartition injuste des ressources du pays ont créée au cœur de la vie sociale des populations congolaises. L'éducation devient ainsi à la fois un droit et un devoir pour tout enfant du pays. Un parent qui n'enverrait pas son enfant à l'école devrait être sanctionné, puisqu'il n'aurait aucune raison de le faire.

L'application du principe de gratuité n'est pas hasardeuse comme on pourrait le penser. La RD Congo dispose de potentialités (flore, faune, ressources naturelles et minérales, ressources humaines et intellectuelles) enviées et convoitées pour couvrir tous les frais relatifs à l'enseignement dans les établissements publics et dans l'organisation du système éducatif.

Mais l'empressement à passer à l'action fait penser à une plaie que plusieurs gouvernements africains n'ont jamais réussi à panser de façon définitive, à savoir l'absence d'une politique éducative appropriée et suivie. Les systèmes éducatifs des états africains dépendent des leaderships des gouvernements en place et de leur docilité envers leurs partenaires étrangers. Tous les efforts de relancer les systèmes éducatifs relèvent souvent des bailleurs de fonds qui ne les soutiennent jamais jusqu'au bout ou alors les laissent s'étouffer et s'évanouir sous le poids de la mauvaise gestion locale.

Les États africains ont adopté les objectifs du millénaire des Nations Unies pour le développement durable, en l'occurrence celui de l'éducation pour tous et celui de la diminution du taux d'analphabétisme, mais ils ne les ont jamais tous mis en pratique. Presque tous les pays ayant signé les accords de Dakar⁷ sur l'éducation pour tous n'ont jamais accordé à l'éducation 20% de leurs budgets nationaux. Les paramètres qui entravent

⁷ Le *Forum mondial sur l'éducation* qui s'est tenu à Dakar (Sénégal) du 26 au 28 avril 2000, sous l'égide de l'Unesco fut le premier et le plus important événement en matière d'éducation à l'aube du nouveau siècle. Près de 1.500 délégués venus de 181 pays au Forum mondial sur l'éducation ont adopté un Cadre d'action qui engage leurs gouvernements à apporter une éducation de base de qualité pour tous, notamment pour les filles.

l'éducation de qualité en Afrique dépendent essentiellement de la volonté politique et des relations des gouvernements avec leurs partenaires étrangers.

En RD Congo, à ce déficit s'ajoute un moratoire qui pèse sur le système éducatif depuis près d'une décennie : pour des raisons sans doute bien fondées, le gouvernement avait décidé de ne plus augmenter l'enveloppe salariale du personnel de la fonction publique et de l'enseignement jusqu'en 2020⁸. Les conséquences du moratoire sont multiples sur l'enseignement.

Le pouvoir limite sa charge salariale. On ne peut plus créer, à la charge du Pouvoir organisateur de l'enseignement, de nouvelles écoles, de nouvelles sections ou de nouvelles classes. En dépit de la croissance galopante de la population des jeunes dans le pays, les effectifs d'écoles et d'enseignants dans les écoles ne doivent pas changer. Et l'on observe impuissants les enfants qui doivent parcourir des kilomètres en milieu rural pour fréquenter l'école. Quand s'y mêlent la faim et les pluies, ces enfants font l'école buissonnière ou abandonnent le match avant le dernier coup de sifflet. La déperdition scolaire affecte plus particulièrement et plus significativement les milieux ruraux. Même les établissements nés du projet « Mille écoles » du gouvernement n'ont jamais été toutes mécanisées.

Le pouvoir se décharge. Le moratoire fait des parents le Simon de Cyrène pour porter le poids de ses conséquences. Toutes les nouvelles classes, sections ou écoles sont à la charge exclusive des parents d'élèves jusqu'en 2020. Créer de nouvelles structures, avec ou sans agréments, signifie augmenter la charge des parents. Les promotions scolaires peuvent valider les nouvelles sections mais c'est tout simplement pour que les finalistes soient acceptés aux épreuves nationales (TENAFEP ou EXET)⁹. Plus le moratoire court, plus la bonne volonté des parents s'émousse, car beaucoup n'arrivent plus à scolariser tous leurs enfants et à subvenir à leurs besoins vitaux.

Le pouvoir voue au chômage ses diplômés. Avec ce moratoire, tous les instituts supérieurs, les universités pédagogiques et techniques destinés à former des enseignants du primaire ou du secondaire devraient fermer leurs portes, puisque leurs diplômés ne seront jamais employés dans l'enseignement, sinon quelques-uns parmi eux pour remplacer les enseignants décédés ou démissionnaires. Par ce moratoire, le gouvernement a signé publiquement et solennellement le chômage pour tous les diplômés des instituts supérieurs, des universités pédagogiques et techniques.

8 Alors que l'on croyait que le changement de gouvernement en RD Congo allait dissoudre le moratoire, on constate que le nouveau leader du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire maintient pour trois ans le moratoire à travers sa lettre MINEPSP/CABMIN/0928/2017 du 8 septembre 2017 au Secrétaire Général de son ministère. C'est dire que le moratoire court jusqu'en septembre 2020.

9 TENAFEP : Test national de fin d'études primaires en RD Congo. EXET : Épreuves nationales de l'Examen d'État qui sanctionnent la fin d'études secondaires en RD Congo.

On comprend dès lors que les Accords de Dakar ne soient pas suivis malgré l'engagement de notre gouvernement. L'inaccessibilité de plusieurs enfants à l'école devient une équation à plusieurs inconnues, et donc insolvable tant que le moratoire court.

Plus lourde à signaler comme conséquence du moratoire est la prise en charge par les parents d'élèves non seulement du fonctionnement des écoles, mais aussi et surtout du financement de tout le système éducatif du pays. Le fonctionnement de toutes les structures et de tous les bureaux gestionnaires de l'enseignement repose sur des quotes-parts que l'autorité de tutelle leur alloue sur les frais que les parents paient dans les écoles de leurs enfants. De façon latente, le gouvernement a imposé des taxes, en plus du minerval, que les élèves paient au Pouvoir organisateur de l'enseignement pour leurs études dans leur propre pays.

Les épreuves nationales de l'Examen d'état et du Test d'évaluation de fin d'études primaires sont devenues une institution juteuse pour les structures du ministère de l'enseignement et pour l'État. Les parents suffoquent face à ces épreuves, mais se démènent pour ne pas rendre nul, à la fin des cycles, les efforts consentis pour faire étudier leurs enfants.

Avec le changement de leadership du pays et les promesses de la bonne gouvernance, les populations se sont nourries des espoirs d'un pays plus beau qu'avant du point de vue de son système éducatif. La gratuité qui devrait être un signe visible de la bonne volonté politique fait planer au contraire une inquiétude et une déception dans les esprits épris de l'éducation de qualité.

Quelques préalables devraient donc être minutieusement examinés avant de passer à l'acte de la gratuité au niveau de l'enseignement de base.

Premier préalable : lever le moratoire. La réalité sur le terrain montre que dans plusieurs écoles publiques, surtout en milieu rural où la gratuité fait le plaidoyer d'elle-même, il y a des écoles, des sections, des classes et des enseignants non payés par l'État. Il y a des écoles primaires entières qui ne comptent aucun agent mécanisé et payé par l'État congolais, et d'autres qui n'en comptent que quelques-uns. Et quand bien même ils seraient tous payés, ils reçoivent un salaire qui n'est ni juste ni décent ni digne de nom alors que la loi-cadre N°14/004 du 11 février 2014 de l'enseignement national reconnaît au personnel enseignant le droit à la considération : *« Le personnel de l'enseignement national a droit à une rémunération juste et honorable, à des conditions sociales et professionnelles décentes et à une considération motivante »*¹⁰.

Du personnel indispensable au bon fonctionnement des écoles publiques, tels que les directeurs de discipline, les surveillants, les secrétaires et les ouvriers ne sont payés par l'État que dans les villes de Kinshasa et de

10 Loi-cadre N°14/004 du 11 février 2014, article 200.

Lubumbashi. Pour ceux des autres villes et des milieux ruraux, les écoles doivent s'arranger pour leurs rémunérations. L'État s'est installé dans une situation d'injustice sociale publique.

Plusieurs écoles publiques et leurs membres du personnel survivent et fonctionnent grâce aux arrangements sociaux entre les parents d'élèves et les directions scolaires pour parvenir à ce que l'on appelle communément la « prime des parents » qui supplée à la modicité ou à l'absence du salaire de l'État. Cette politique de la prime rend justice aux enseignants et maintient en eux une certaine motivation à offrir une éducation de qualité aux jeunes. Derrière le personnel enseignant se rangent les structures et bureaux du ministère de l'enseignement qui, pour fonctionner, imposent aux directions scolaires une quote-part sur cette prime de motivation. Cette politique salubre de la « prime des parents » présente cependant le malheur d'exclure du système éducatif congolais les familles sans revenus économiques et sans salaires qui deviennent d'année en année plus incapables de scolariser tous leurs enfants.

Dans le régime de cette prime, les parents pauvres, impayés ou mal-payés ne peuvent offrir à leurs enfants qu'une éducation de pacotille. Les ressources économiques des familles sont devenues, dans la gestion scolaire, un critère d'admission scolaire et donc aussi de sélection. L'exclusion et l'inaccessibilité à l'école de certains enfants ne préoccupent plus personne. L'école n'est plus finalement qu'un privilège pour des familles disposant des moyens conséquents.

Ce déplacement de critère de scolarisation devient gênant au regard de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Constitution du pays et de la Loi-cadre qui régit l'enseignement. Pour sauver les meubles du naufrage, les autorités de tutelle prennent des mesures parfois incongrues qui font des écoles des victimes pour camoufler leur embarras devant la communauté internationale. Si l'on ne prend garde, le retour au principe de gratuité, sans examen minutieux de tous les contours de la question, prêterait le flanc à une mascarade politique pour donner l'impression de bon enfant face aux partenaires internationaux.

Pour mettre fin à la politique de la prime des parents, même au niveau de l'éducation de base, il serait impératif de s'assurer avant tout que toutes les écoles, toutes les sections et toutes les classes qui fonctionnent au pays soient mécanisées et que tout enseignant reconnu du pays ait droit à un salaire juste et honorable.

Le ministère de tutelle dispose des organes techniques susceptibles de présenter les tableaux statistiques des écoles à travers le territoire national. Le service de paie et contrôle des paiements des enseignants (SECOPE) est très outillé pour communiquer la liste des écoles mécanisées et non mécanisées pour toutes les provinces éducationnelles du pays.

Il est vrai que cet organe technique du ministère de l'éducation éprouve des difficultés à maîtriser en temps réel les effectifs du personnel enseignant qui est toujours en mouvement accéléré dans un vaste pays avec des moyens trop peu avancés pour gérer les réseaux entre la base centrale et les provinces et sous-provinces. Mais il dispose des données dont peut se servir le gouvernement pour évaluer sa capacité à entrer en compétition dans la gratuité de manière conséquente.

La réalité sur le terrain indique que les rares enseignants payés du niveau fondamental à Kinshasa touchent, en moyenne, 120.000 francs congolais, soit moins de 73 USD par mois¹¹. Pour faire justice à ces enseignants et exiger d'eux une éducation de qualité, les établissements scolaires leur ajoutent, en moyenne, 300 USD provenant de la prime des parents. Cette bouée de sauvetage qui devrait être un supplément est devenue la rémunération référentielle des enseignants. Pour appliquer le principe de la gratuité dans l'enseignement de base, le pouvoir organisateur devrait s'assurer qu'il soit prêt à payer à chaque enseignant et chaque mois au moins 373 USD.

Deuxième préalable : Financer les structures et bureaux d'enseignement. Quel que soit le budget que le gouvernement allouerait à l'éducation, il devrait inclure le financement des structures et bureaux de l'enseignement public pour leur bon fonctionnement. Au fait, pour se procurer du matériel de bureau et pour motiver leur personnel d'appoint, les provinces éducatives, les sous-provinces, les bureaux gestionnaires et leurs structures dépendent des écoles qu'ils gèrent.

La prise en charge par le gouvernement de ces bureaux réjouirait, d'une part, les écoles qui cesseraient d'être leurs financiers, et d'autre part, les parents qui se verraient soulagés de certaines charges de scolarisation de leurs enfants. Bien plus l'autorité des gestionnaires de ces structures et bureaux se renforcerait devant les écoles qui ne seraient plus alors ses bailleurs de fonds.

Troisième préalable : Mettre en application les accords du forum de Dakar. Les participants au forum ont intitulé leur communication comme une interrogation : « Éducation pour tous en 2015 – un objectif accessible ? ». L'examen de la réponse autorisée les a conduits à la conclusion que les nations doivent disposer de 20% de leurs budgets à l'éducation. L'application de cette résolution pour laquelle la RD Congo s'est engagée devrait être préalable ou du moins concomitante à l'application du principe de la gratuité. Une telle résolution présuppose naturellement les principes de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion de la chose publique.

11 Nous disons en moyenne puisque les salaires varient selon la qualification et l'ancienneté dans la carrière enseignante.

Certes, en 2016, à Lubumbashi, les experts invités à plancher sur la concrétisation de la promesse de la gratuité avaient conclu que face aux implications financières de cette mesure, évaluée à plus d'un milliard de dollars américains, soit 20% du budget national, et au regard de différentes priorités nationales, il était quasi impossible de réaliser cette promesse. Mais, dans les conditions réunies, ce budget est possible dans ce pays. Il servirait à bien payer le personnel enseignant et administratif de l'enseignement, à financer le fonctionnement des écoles et des bureaux de l'enseignement, à équiper les écoles, à construire de nouvelles écoles, à organiser les épreuves nationales et à délivrer les titres scolaires.

Avec ces préalables, l'application du principe de la gratuité n'aurait plus besoin d'être décrété ni de susciter des inquiétudes chez les partenaires éducatifs. Elle irait plutôt de soi, comme le corollaire d'un théorème. Elle viendrait donc bien à propos pour restituer aux enfants leur chance de scolarisation et épargner le système éducatif de toutes les incongruences dont il est victime.

Sans ces préalables, l'application du principe de la gratuité attise la douleur d'une plaie dont la gravité écarte tout intérêt pour la profession enseignante. Elle éprouve le peu de motivation qui donnait encore de la chance à une certaine éducation de qualité. Elle sacrifie l'enseignant, favorise la déscolarisation, augmente le taux d'analphabétisme et fragilise le système éducatif du pays. Elle apporte tout le contraire des effets attendus par les instruments légaux qui plaident pour le bien de l'enfant.

Certaines compétences professionnelles même après des études supérieures et universitaires et certaines valeurs humaines sont tributaires de la qualité de l'éducation de base. En offrant une éducation de base au rabais, on touche à la qualité du pays de demain.

De quelle éducation de qualité parle-t-on en RD Congo ? Même s'il ne s'agissait que de déclarations politiques pour se conformer aux exigences internationales de l'éducation et plaire aux partenaires internationaux du pays, le gouvernement devrait décréter des dispositions qui soient au moins vraisemblables en garantissant les préalables. ■