

# République démocratique du Congo

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

DOCUMENT DE DISCUSSION



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



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: 978-1-920355-11-1

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](http://www.afrimap.org)

Open Society Initiative for Southern Africa

12th Floor, Braamfontein Centre

23 Jorissen Street

South Africa

[www.osisa.org](http://www.osisa.org)

Maquette et impression: COMPRESS.dsl, Afrique du Sud

# Table des matières

	Introduction	1
I:	Point de départ	3
II:	Planification pour la reconstruction du système	5
III:	(Mauvaise) gestion financière : une honte nationale	8
IV:	Des enseignants sous-qualifiés et démotivés	11
V:	Cadre juridique	14



# 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.

# I: 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.

## II: 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 (DSCRCP) 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 DSCRCP 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 DSCRCP 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. A 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 DSCRCP 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.

# III: (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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> *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.

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. 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.

## IV: 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.<sup>2</sup> 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 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 DSCR 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

---

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.

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.

## V: 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 recourent : 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.

