

Gratuité et qualité de l'enseignement primaire en République Démocratique du Congo

Gratien Mokonzi Bambanota¹

Introduction

D'après l'article 43 de la Constitution actuelle de la République Démocratique du Congo (RDC), l'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. S'appuyant sur cette disposition constitutionnelle, la nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de l'enseignement insiste également sur la nécessité de la gratuité de l'enseignement primaire. Avant l'adoption de cette loi par le Parlement en 2011, le Gouvernement a instauré, dès le début de l'année scolaire 2010-2011, la gratuité dans les trois premières classes du primaire, projetant son extension aux classes de 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} années au cours de l'année scolaire 2011-2012. L'ensemble de ces orientations constitutionnelle, légale et gouvernementale constitue un important progrès dans l'optique de la réalisation de l'Éducation Pour Tous d'ici 2015. En effet, la scolarité ne peut être obligatoire, ni universelle si elle n'est pas en même temps gratuite. Il y a plus de dix ans, l'UNICEF a souligné ce fait en retenant l'instauration des frais scolaires comme le principal obstacle à la scolarisation universelle en RDC. Tout récemment, à travers le document de stratégie de développement de l'enseignement, le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel a reconnu, à son tour, que "le recours institutionnalisé aux contributions des ménages pour faire face au financement du système éducatif représente une barrière importante à la scolarisation universelle."² La gratuité de l'enseignement s'avère ainsi l'un des facteurs d'accès des enfants et des jeunes à l'éducation, un des éléments propres à assurer l'égalité des chances, une des composantes du *droit à l'éducation*. Elle est donc un moteur de progrès et constitue, pour le pays, un enjeu social et politique³.

Cependant, "il ne suffit pas de constater que les stipulations constitutionnelles et légales font de la gratuité de l'enseignement primaire un principe tiré des instruments juridiques internationaux et régionaux, il faut dégager l'état des lieux et le rapport entre ces stipulations et l'effectivité de cette gratuité, issue elle-même du droit à l'éducation. La notion préoccupe certes l'État, les autorités publiques, les acteurs privés (entreprises) et civils (O.N.G) mais la question liée à sa mise en application les sépare ; certains (État, autorités publiques) préfèrent la laisser lettre désuète ou tout au moins lui trouver une formule qui ne peut être une grande

¹ Professeur à la Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation, Université de Kisangani, RD. Congo. Tél : 00243812003140 ; E-mail : gratienmok@yahoo.fr.

² Ministère de l'EPSP. (2010). *Stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel. (2010/11 - 2015/16)*. <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Congo%20DR/CongoDRStrategie20102016.pdf>.

³ Toulemonde, B. *La gratuité de l'enseignement : passé, présent, avenir*. <http://www.etab.ac-caen.fr/centre-ph-lucas/gprs/fichier/gratuite.pdf>.

charge pour eux, alors que d'autres (acteurs privés et civils) revendiquent l'application immédiate, effective et absolue du principe"⁴. Cette problématique est d'autant plus épineuse en RDC que la gratuité est instituée au moment où la nation fait face à une multitude de défis et où tout semble prioritaire pour son développement. Dans ce contexte, marqué par le conflit des priorités, des questions fondamentales méritent d'être posées : "Le rêve de la gratuité n'est-il pas un ennemi redoutable en face duquel se trouve actuellement la RDC ? Si elle est, certes, indispensable pour assurer l'éducation pour tous, la gratuité est-elle possible dans l'immédiat? Sans une planification rationnelle, ne va-t-elle pas renforcer la dégradation de la qualité de l'enseignement primaire ? Quelles sont ses implications ? Comment assurer un enseignement primaire à la fois gratuit et de qualité?" Ces questions sont examinées dans cet article qui s'articule autour de cinq points. Le premier point discute des concepts gratuité et qualité alors que le second retrace l'historique de la gratuité de l'enseignement en RDC. Le troisième pose rapidement le diagnostic de l'enseignement primaire au triple niveau de l'accès et de la fréquentation, de l'efficacité interne et de l'offre éducative. Les deux points suivants analysent l'impact de la gratuité sur l'environnement de l'apprentissage et proposent ce qui pourrait être fait pour que la qualité de l'enseignement primaire soit sauvegardée.

Des concepts de gratuité et de qualité

"En 1948, l'enseignement primaire gratuit a été instauré comme un droit fondamental de l'homme. Mais le concept reste flou dans de nombreux pays et l'objectif complexe à mettre en œuvre."⁵ De même, il n'y a pas de consensus sur la définition du concept de qualité, retenu par le forum de Dakar (2000) comme l'un des objectifs de l'Éducation Pour Tous. Qu'entend-on au juste par gratuité et qualité dans le domaine de l'éducation ?

À strictement parler, le terme gratuité signifie "*qui se donne pour rien, sans payer*". La gratuité implique par conséquent l'absence des frais de scolarité pour les bénéficiaires et le financement de l'enseignement par des partenaires de l'éducation autres que les familles (l'État, les entreprises, les communautés, les donateurs extérieurs, etc.). Seul un financement accompli par ces partenaires, épargnant donc les familles, permet de garantir le respect du droit de l'élève à étudier et à disposer des ressources pour étudier. On ne le dira jamais assez, l'instauration des frais scolaires fait de l'éducation non un droit mais un privilège lié aux conditions socio-économiques des familles.

Si la gratuité signifie que les bénéficiaires de l'action éducative sont affranchis des frais scolaires, elle suppose en même temps que le financement nécessaire pour le fonctionnement du système éducatif soit endossé par d'autres composantes de la communauté nationale et

⁴ Kandolo, P.F. *La gratuité de l'enseignement primaire en RDC. Contribution à la mise en œuvre des mécanismes spécifiques*. http://www.memoireonline.com/07/08/1397/m_gratuite-enseignement-primaire-rdc-mecanismes-specifiques0.html.

⁵ Institut International de Planification de l'éducation, *L'enseignement gratuit : quelle conséquence pour la qualité ?* <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150188f.pdf>.

internationale. Ceci peut se faire de plusieurs façons à travers des taxes, l'aide au développement, etc. Cependant, "même dans les pays où le principe semble désormais ancré, la gratuité de l'éducation n'implique pas que les dépenses privées soient nulles. En ce sens, la gratuité de l'éducation est un vœu pieu et s'arrête bien souvent à la gratuité de l'enseignement. Elle n'exclut généralement pas certains coûts tels que ceux liés au transport, à l'uniforme, à la participation à l'association des parents, etc."⁶

S'agissant de la qualité, Gustin⁷ note que le concept véhicule lui-même beaucoup d'implicites. Un recensement des communications sur ce thème permet de présenter de multiples visages. En fonction des acteurs concernés (enseignants, directeurs, étudiants, décideurs politiques ou encore consultants), la qualité revêt plusieurs significations. Pour certains, la qualité se juge en fonction de l'atteinte des objectifs; pour d'autres, c'est l'approche des talents, c'est la pertinence des programmes d'études en rapport avec le marché de travail. Quelques-uns enfin trouvent ce concept équivalent à l'innovation, à la compétitivité, à la revitalisation, à la prospérité, à l'intégration, à un rendement élevé chez les étudiants et les professeurs, à l'efficacité, à la promptitude à répondre aux besoins de la société, aux améliorations de toutes sortes, à la définition du potentiel le plus élevé...

Sans vouloir nous attarder sur les différentes définitions et composantes de la qualité de l'enseignement, nous pouvons néanmoins faire remarquer "qu'une définition adéquate doit inclure les résultats des élèves. La plupart des éducateurs aimeraient aussi y inclure la nature de l'expérience éducative aidant à produire de tels résultats – l'environnement de l'apprentissage."⁸ Aussi pour l'enseignement primaire, les aptitudes de base, dont la lecture, l'écriture et l'arithmétique, doivent être considérées comme des parties essentielles de toute éducation de qualité.

Historique de la gratuité de l'enseignement en République Démocratique du Congo

À son accession à l'indépendance, en 1960, le Congo occupait le 3^{ème} rang en Afrique au regard du développement de son enseignement primaire. Ceci était principalement dû à la politique coloniale belge qui favorisait plus le développement de l'enseignement primaire que celui des autres niveaux du système éducatif. N'eût été la sélectivité qui caractérisait cet enseignement avant l'indépendance, l'expansion de l'enseignement primaire au Congo serait encore plus importante qu'elle ne l'a été en 1960.

Aussi suite aux multiples défis apportés par l'indépendance, la réforme du système éducatif s'imposait impérieusement. Cette nécessité a été une fois de plus rappelée, pour le Congo, et pour tous les pays Africains réunis à la Conférence d'Addis-Abeba en 1961. Pour cette

⁶ Ibidem.

⁷ Gustin, A. (2001). *Management des établissements scolaires. De l'évaluation institutionnelle à la gestion stratégique*. Bruxelles : De Boeck Université, p. 32.

⁸ Banque mondiale (1995). *Priorities and Strategies for Education*. Washington D.C: the World Bank, p. 46.

conférence, les nations africaines se devaient de planifier leurs systèmes éducatifs dans le but de les rattacher aux objectifs du développement économique et social. Le plan à long terme, élaboré à l'issue de la conférence d'Addis-Abeba, insistait particulièrement sur l'impératif d'un enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous. C'était là le prix à payer pour assurer le développement de l'Afrique.

Ayant pris part à la conférence d'Addis-Abeba, la RDC a retenu, dans sa première Constitution, adoptée en 1964, connue sous le nom de la Constitution de Luluabourg, la gratuité et l'obligation scolaire comme principes fondamentaux devant régir le fonctionnement de son système éducatif. L'article 33 de cette Constitution énonce que "tous les Congolais ont accès aux établissements d'enseignement national sans distinction de lieu, d'origine, de religion, de race ou d'opinion politique ou philosophique."

La Constitution de Luluabourg n'a été que de courte durée. Son application a été suspendue par le coup d'État du 24 novembre 1965, conduit par le Colonel Mobutu. Seulement, ni le Manifeste de la N'Sele, ce catéchisme du Mouvement Populaire de la Révolution, ni la Constitution du 24 juin 1967 n'ont repris la gratuité et l'obligation comme principes de base de l'enseignement primaire. De même, les différentes révisions constitutionnelles effectuées tout au long de la dictature mobutienne, voire toutes les réformes du système éducatif réalisées dans l'entre-temps, sont restées muettes au sujet de la gratuité de l'enseignement. Des actions concrètes allant dans le sens d'application de ce principe n'ont pas non plus été entreprises. Et pourtant, on pouvait lire dans le Manifeste de la N'Sele le passage ci-après qui donne à penser que la gratuité était une préoccupation qui, au-delà du caractère doctrinal, pourrait engendrer des initiatives concrètes : "Aucun jeune Zaïrois ne doit pâtir de l'insuffisance des moyens d'enseignement...Un effort essentiel doit être fait pour que tous les jeunes du pays obtiennent les mêmes chances et puissent nourrir les mêmes espérances devant la vie."⁹ Il n'en était simplement rien dans la réalité des faits.

Editée dans la dynamique de la Constitution de 1967 et des révisions constitutionnelles intervenues tout au long de la décennie 70 et de la première moitié de la décennie 80, la loi-cadre de l'enseignement, promulguée le 22 septembre 1986, s'est limitée, à travers les articles 115 et 116, à énoncer l'obligation scolaire sans pour autant l'appuyer sur la gratuité (*voir encadré 1*).

Encadré 1. De l'obligation scolaire

Article 115 :

L'enseignement est obligatoire pour tout enfant Zaïrois, garçon et fille, âgé de six à quinze ans. L'obligation scolaire atteint tout enfant Zaïrois, entrant en première année primaire et cesse lorsque l'enfant termine ses études primaires ou lorsque, sans les avoir achevées, il a atteint l'âge de 15 ans.

Toutefois, l'obligation scolaire s'établira par phases successives déterminées par le Conseil Exécutif suivant les particularités locales et le plan de développement général de l'enseignement national.

Article 116 :

⁹ Comité Central du MPR, (1984). *Manifeste de la N'Sele*. Kinshasa: FORCAD-IMK.

Le chef de famille est tenu de satisfaire à l'obligation scolaire, en confiant ses enfants, soit à un établissement public d'enseignement, soit à un établissement privé agréé d'enseignement.

Source : EDIDEPS, (1986). *Loi-cadre*. Revue Pédagogique

Il a fallu attendre l'organisation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS), en 1992, pour voir le peuple congolais, en quête de libertés et de droits fondamentaux, inclure dans le projet de Constitution et dans la charte de l'éducation élaborés au cours de ce forum, l'obligation et la gratuité de l'enseignement primaire. L'article 40 du projet de Constitution préparée par la CNS est à ce propos suffisamment clair : "l'enseignement est obligatoire et gratuit jusqu'au niveau d'études et jusqu'à l'âge prévus par la loi."¹⁰ L'article 33 de la charte de l'éducation est davantage plus précis quant au niveau de la scolarité concerné par la gratuité et l'obligation scolaires : "C'est l'éducation de base qui doit atteindre tous les enfants scolarisables. Elle repose sur les principes d'obligation et de gratuité scolaires."¹¹ Malheureusement, à l'instar des autres recommandations et actes de la Conférence Nationale Souveraine, la Constitution et la charte de l'éducation ont été des véritables mort-nés et n'ont guère vu le début de leur application.

La longue période de guerres traversée par la RDC de 1996 à 2003 a, tout naturellement, porté un coup dur à son système éducatif, de sorte qu'il n'a pas été possible d'imaginer la réalisation de la gratuité de l'enseignement, ni celle de l'obligation scolaire. Arrivé au pouvoir en 1997, le Gouvernement de Laurent Désiré Kabila, par exemple, s'est à peine contenté, dans son programme triennal, des déclarations générales de ce genre : "Au niveau fondamental (enseignement pré-scolaire et primaire), la politique consiste à promouvoir l'éducation pour tous, c'est-à-dire, à assurer l'accès à l'éducation à tous les enfants en âge de scolarisation."¹² La Constitution de la transition politique, appliquée de 2003 à 2006, ne s'est pas non plus préoccupée de la gratuité de l'enseignement. Comme les Constitutions antérieures à la Conférence Nationale Souveraine, elle s'est contentée, à travers l'article 46, de l'obligation scolaire (*voir encadré 2*).

Encadré 2. Article 46 de la Constitution de transition

Tout Congolais a droit à l'éducation. Il y est pourvu par l'enseignement national.
L'enseignement national comprend les établissements publics et les établissements privés agréés.
Une loi organique en fixe les conditions de création et de fonctionnement.
Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.
L'enseignement est obligatoire jusqu'au niveau d'études et à l'âge prévus par la loi.

Comme affirmé au début de ce texte, c'est la Constitution du 18 février 2006 qui a fondé l'obligation scolaire sur la gratuité de l'enseignement primaire, reprenant ainsi l'une des dispositions de la Constitution et de la Charte de l'éducation élaborées antérieurement par la

¹⁰ Ekwa, M.B.I. (2004). *L'école trahie*. Kinshasa : Cadicec, p.181.

¹¹ Idem, p. 130.

¹² CREDIP (202). *Recueil des directives et instructions officielles*, Kinshasa, p. 9.

Conférence nationale Souveraine (*cf. supra*). En disposant en son article 43 que “l’enseignement primaire est obligatoire et gratuit”, cette Constitution a franchi une étape décisive dans la réalisation des objectifs de l’Éducation Pour Tous. Mais cela ne suffit pas pour mettre en œuvre la gratuité de l’enseignement. C’est pourquoi une nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de l’enseignement national, en remplacement de la loi-cadre de 1986, a été élaborée par le Gouvernement et adoptée par le Parlement en 2011, soit cinq années après la promulgation de la Constitution en vigueur.

Au-delà de la loi portant organisation et fonctionnement de l’enseignement, le Président Joseph Kabila a chargé, lundi 30 août 2010, le Gouvernement de prendre toutes les dispositions nécessaires pour rendre effective, dès la rentrée scolaire 2010-2011, la gratuité de l’enseignement primaire dans les établissements publics. On était à peine à une semaine de la rentrée scolaire ! Pour le Ministre de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, les dispositions exigées par le chef de l’État revenaient essentiellement à l’application de la gratuité en deux phases : la première phase concernerait uniquement les classes de 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} primaires de toutes les provinces de la RDC, à l’exception des villes de Kinshasa et de Lubumbashi. La seconde phase interviendrait au cours de l’année scolaire 2011-2012 et couvrirait le reste des classes du primaire (4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème}) de l’ensemble du pays, y compris celles du Katanga et de la ville de Kinshasa.

La gratuité de l’enseignement primaire a donc été instaurée en RDC dans la précipitation. Les écoles ont ainsi ouvert les portes le 6 septembre 2010 sans en avoir le même entendement et sans savoir exactement quoi faire pour sa mise en œuvre. C’est le 20 septembre que le Ministre adressera une lettre aux Gouverneurs des provinces dans laquelle il a indiqué des dispositions relatives aux frais de scolarité et aux manuels scolaires. Plus tard, le vice ministre va, à son tour, écrire aux Représentants légaux des Églises pour expliquer la mise en œuvre de la gratuité de l’enseignement primaire. Dans cette lettre, le plan d’application de la gratuité a été présenté et le concept spécifié de la manière suivante : “...par gratuité, il faut entendre la prise en charge par l’État de tous les frais scolaires directs, à savoir le minerval, l’assurance scolaire, les frais des imprimés, les frais administratifs (ou de fonctionnement), les frais de promotion scolaire ainsi que les frais institués de fait par les écoles dits frais de motivation. [...] il est donc entendu que la gratuité ne s’applique pas aux frais indirects notamment l’achat des uniformes, des manuels et fournitures scolaires, les frais d’internat et le transport scolaire.”

Contrairement au plan initialement conçu par le Ministère de l’Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) la gratuité de l’enseignement n’a pas été étendue à toutes les classes du primaire au cours de l’année scolaire 2011-2012, elle s’est plutôt bornée en 4^{ème} année. Par ailleurs, même si le Gouvernement supplée au manque à gagner provoqué par la suppression de la prise en charge des enseignants de 4 premières années du primaire par les parents, on ne peut affirmer que les dispositions prises par le Ministère de l’EPSP sont strictement d’application dans les écoles primaires. À la place des frais de prise en charge,

d'autres frais ont été imaginés par plusieurs écoles. Cette situation conduit certains observateurs à affirmer qu'*après la gratuité égal avant la gratuité*. C'est le cas de quelques enseignants de la ville de Kisangani impliqués dans une enquête menée en 2011 par l'étudiant Kasikira¹³, qui estiment que la gratuité n'est pas du tout effective dans les écoles. Comme qui dirait la gratuité est partout dans les discours et nulle part dans les faits.

Bref diagnostic de l'enseignement primaire¹⁴

Avant d'examiner la relation entre la gratuité et la qualité, il importe de poser rapidement le diagnostic de l'enseignement primaire en RDC. Ce diagnostic va s'appuyer dans les lignes qui suivent sur trois axes principaux : (i) l'accès et la fréquentation ; (ii) l'efficacité interne et (iii) l'offre de l'éducation.

Accès et fréquentation scolaire

D'après les deux dernières éditions de l'annuaire statistique produites par le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, le taux brut d'admission en première année primaire a progressé de 83% à 90% de 2006-2007 à 2007-2008. Malgré cette évolution, tous les enfants en âge d'admission en première année primaire n'accèdent pas à l'école à l'âge légal (soit 6 ans). En conséquence, les admissions tardives sont très nombreuses, les enfants âgés de 6 ans représentant à peine 40% des nouveaux admis.

En plus du faible niveau d'accès, l'enseignement primaire en RDC accuse une expansion insuffisante. Car, même s'il a connu un accroissement de 7%, de 2006-2007 à 2007-2008, passant de 84% à 91%, le taux brut de scolarisation n'a pas encore atteint 100%.

La fréquentation scolaire diffère selon le sexe, les filles étant moins scolarisées que les garçons. Concrètement, pour 100 garçons scolarisés au primaire, il y a eu à peine 82 filles en 2006-2007 et 84 en 2007-2008¹⁵. Cette disparité ne se reflète pas seulement au niveau global mais concerne pratiquement chaque province, en dehors de la ville de Kinshasa et de la province de l'Équateur dont les indices de parité sont respectivement de 1,02 et 1,58 en 2007-2008 pour le premier et en 2006-2007 pour la seconde (*voir tableau 1*). Au cours de ces deux années scolaires, la disparité entre les sexes s'est renforcée dans 7 provinces tandis qu'elle s'est légèrement réduite dans 3 autres et stabilisée uniquement dans la province du Bandundu.

Tableau 1. Taux bruts de scolarisation en 2006-2007

Province	TBS Garçons	TBS Filles	TBS Total	IP
----------	----------------	---------------	--------------	----

¹³ Kasikira, (2011). *Opinions des enseignants sur la gratuité de l'enseignement*. Travail de fin de cycle inédit. Université de Kisangani, Faculté de psychologie et des Sciences de l'Éducation, p.16.

¹⁴ Puisque les données tenues par le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel ne sont pas à jour, le diagnostic posé ici est basé sur l'annuaire statistique des années scolaires 2006-2007 et 2007-2008.

¹⁵ Pourtant, suivant les recommandations du Forum de Dakar l'objectif de parité devrait être atteint en 2005.

Kinshasa	88,8	82,0	83,8	0,92
Bas-Congo	87,0	81,4	84,4	0,93
Bandundu	81,8	73,0	77,6	0,89
Equateur	42,1	66,7	79,7	1,58
Kasaï-Oriental	110	92,3	101,3	0,84
Kasaï-Occidental	112	76,2	93,8	0,68
Katanga	72,7	55,6	64,3	0,76
Maniema	80,8	71,4	76,4	0,88
Nord-Kivu	102	81,6	91,6	0,80
Sud-Kivu	96,0	80,9	88,4	0,84
Province Orientale	101	80,2	90,6	0,79
Total	91,7	74,9	83,4	0,82

Source : Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006-2007*.

Tableau 2. Taux bruts de scolarisation en 2007-2008

Province	TBS Garçons	TBS Filles	TBS Total	IP
Kinshasa	93,4	95,6	94,5	1,02
Bas-Congo	97,4	85,1	91,3	0,87
Bandundu	100,4	86,7	93,6	0,86
Equateur	105,3	74,9	90,1	0,71
Kasaï-Oriental	107,7	91,0	99,4	0,84
Kasaï-Occidental	98,6	75,8	87,2	0,77
Katanga	85,8	67,8	76,8	0,79
Maniema	89,1	89,1	81,5	1,00
Nord-Kivu	106,4	93,0	99,7	0,87
Sud-Kivu	100,1	89,4	94,8	0,89
Province Orientale	101,3	84,6	93,0	0,83
Total	98,5	82,7	90,7	0,84

Source : Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2007-2008*.

Efficacité interne de l'enseignement primaire

Il ne suffit pas que les enfants accèdent et fréquentent l'école primaire pour sortir de l'analphabétisme, encore faut-il qu'ils la poursuivent jusqu'à la fin du cycle. Autrement dit, la déperdition dans le système éducatif devrait être sinon nulle, du moins minime. Conformément aux objectifs du millénaire pour le développement, l'annuaire statistique élaboré par le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel présente, dans ses différentes éditions, tantôt le taux de survie en cinquième année¹⁶, tantôt le taux d'achèvement de la sixième année¹⁷. Concernant la survie en cinquième, comme le montre le tableau 3, l'enseignement primaire en RDC subit d'importantes déperditions. Suivant l'annuaire statistique de l'année scolaire 2006-2007, dans la quasi-totalité des provinces, les

¹⁶ Voir édition 2006-2007.

¹⁷ Voir édition 2007-2008.

taux apparents de survie en 5^{ème} année se situent en-deçà de 50%, variant de 36,5%, dans la province du Kasai occidental, à 47,8%, dans la province du Sud-Kivu. Seule la ville de Kinshasa a eu un taux de survie supérieur à 50%, soit 67,8%.

Alors qu'elles ne sont pas défavorisées au niveau de l'accès, les filles abandonnent malheureusement les études et redoublent les classes du primaire plus que les garçons. Le cinquième objectif de l'Éducation Pour Tous, se rapportant à l'élimination des disparités entre les sexes, n'est donc pas atteint par la RDC (*voir encadré 3*).

Encadré 3. Objectifs de l'Éducation Pour Tous

- 1) Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés;
- 2) Faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles et les enfants en difficulté ou issus de minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme;
- 3) Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition des connaissances ainsi que des compétences nécessaires dans la vie courante;
- 4) Améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente;
- 5) Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine d'ici à 2015 en veillant notamment à assurer aux filles l'accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite;
- 6) Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation et garantir son excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

Tableau 3. Taux de survie en 5^{ème} année

N°	Province	Taux de survie en %		
		Garçons	Filles	Total
1	Kinshasa	67,6	68,1	67,8
2	Bas-Congo	49,3	42,8	46,2
3	Bandundu	49,1	43,5	46,4
4	Equateur	43,8	34,7	39,8
5	Province Orientale	44,9	35,8	40,4
6	Nord-Kivu	44,9	41,8	43,5
7	Sud-Kivu	50,6	44,6	47,8
8	Maniema	47,9	37,9	43,2
9	Kasai-Oriental	43,5	37,2	40,6
10	Kasai-Occidental	40,4	31,6	36,5
11	Katanga	48,9	37,7	43,8
	RDC	47,3	40,7	44,3

Source : Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2006-2007*.

Tableau 4. Taux d'achèvement de la 6^{ème} année

Province	Garçons	Filles	Total
Kinshasa	58,7	59,7	59,2
Bas-Congo	60,3	45,3	52,8
Bandundu	74,8	56,2	65,6
Equateur	81,2	41,9	61,7
Province Orientale	86,4	55,5	70,9
Nord-Kivu	32,4	26,4	29,4
Sud-Kivu	57,4	42,5	49,9
Maniema	62,0	36,8	49,4
Kasaï-Oriental	73,6	48,6	61,1
Kasaï-Occidental	39,9	22,7	31,3
Katanga	112,2	63,6	87,9
RDC	63,5	44,2	53,9

Source : Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation, *Annuaire statistique de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, année scolaire 2007-2008*.

Le taux d'achèvement de la 6^{ème} année primaire s'avère également faible, soit 54% pour l'ensemble du pays, même s'il est supérieur à celui indiqué par la Banque mondiale en 2005 (soit 44%). À ce sujet, d'importantes disparités se manifestent entre les provinces, le taux d'achèvement le plus élevé (88%) étant enregistré par le Katanga et le plus faible par le Nord-Kivu (29%). Aux disparités provinciales, s'ajoutent les inégalités entre garçons et filles. En somme, compte tenu des taux de survie en cinquième année et d'achèvement de la sixième année, l'école primaire ne peut actuellement être considérée en RDC comme une stratégie efficace de lutte contre l'analphabétisme et de réalisation de la parité fille-garçon en matière de scolarisation.

Si l'expansion et l'efficacité de l'école primaire congolaise posent problème que dire de l'offre de l'éducation?

Offre de l'éducation

Prévue pour plus de 340 enfants en âge scolaire, une école primaire dessert en moyenne au moins 300 élèves, soit une moyenne de près de 40 élèves par classe. Par conséquent, un enseignant du primaire ne peut pédagogiquement s'occuper efficacement de chaque élève et pratiquer l'individualisation de l'enseignement, les classes étant de taille trop importante.

Tableau 5. Quelques indicateurs de l'offre de l'éducation

Indicateur	2006-2007	2007-2008
Elèves : Ecole	300	312
Elèves : classe	38	40
Elèves : Maître	38	39

Aire de recrutement d'une école	80 km ²	73 km ²
Ecole : Population scolarisable	360	344

L'aire de recrutement d'une école primaire couvre plus de 70 km², soit environ 80 km² en 2006-2007 et 73 km² en 2007-2008. Malgré cette réduction de la surface moyenne qu'une école primaire a été appelée à desservir en 2007-2008, par rapport à l'année précédente¹⁸, une distance importante sépare le domicile de la plupart d'élèves du primaire de leurs écoles respectives et ceci, particulièrement en milieu rural. Puisqu'il n'existe pas de service de transport des élèves, cette situation expose les enfants congolais à amorcer tardivement l'école primaire. C'est ce qu'a montré l'enquête MICS2 réalisée par l'UNICEF en 2001, enquête suivant laquelle sur 100 enfants nouvellement inscrits en 1^{ère} année primaire, 20 seulement sont âgés de 6 ans et 7 ont moins de 6 ans. Les enfants âgés de 9 ans et plus représentent 32%. Puisque les écoles se concentrent principalement dans les villes, c'est en milieu rural que l'entrée tardive à l'école primaire est la plus marquée. Alors qu'en milieu urbain les enfants qui amorcent les études primaires à l'âge légal (6 ans) sont les plus nombreux, en milieu rural ce sont plutôt les enfants de 9 ans et plus qui représentent la proportion la plus importante (41%) en première année primaire.¹⁹

Impact de la gratuité de l'enseignement primaire

Que peut entraîner la gratuité de l'enseignement, particulièrement sur l'environnement de l'apprentissage d'ici 2015? Pour répondre à cette question, nous avons, dans un premier temps, projeté, sur la base des données de l'année scolaire 2007-2008, la population scolarisable de l'enseignement primaire au cours de la période 2008-2015 en considérant le taux d'accroissement annuel moyen de 3%²⁰. Nous avons ensuite extrapolé la taille de classe et d'école qui découlerait de la scolarisation de toute la population scolarisable du primaire si le nombre de classes et d'écoles ne change pas par rapport à la situation de 2007-2008. Les résultats de ces analyses sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5. Evolution de la taille de classe de 2008 à 2015

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Population scolarisable	11000000	11330000	11669900	12019997	12380597	12752015	13134575	13528612
Nombre de classes	251366	251366	251366	251366	251366	251366	251366	251366
Nombre d'écoles	31938	31938	31938	31938	31938	31938	31938	31938
Taille de classe	44	45	46	48	49	51	52	54

¹⁸ L'aire de recrutement n'est ici qu'une indication intéressante mais non suffisante, la population n'étant pas répartie de manière homogène sur toute l'étendue du pays.

¹⁹ UNICEF, (2002). *Enquête nationale sur la situation des enfants et des femmes (MICS2/2001)*. Rapport synthèse. Kinshasa : UNICEF, p. 72.

²⁰ Il s'agit là du taux d'accroissement annuel moyen de la population globale de la RDC.

Avec un taux d'accroissement annuel de 3%, l'effectif de la population scolarisable au niveau primaire passera de 11000000 en 2007-2008 à 13528612 en 2014-2015. Cette dernière sera 1,36 fois plus importante que la population scolarisée en 2007-2008 (soit 9973365 élèves). Si le nombre de classes et d'écoles n'évolue pas avec l'ampleur de la demande potentielle, le nombre moyen d'élèves par classe ne fera qu'augmenter au fil du temps au point d'atteindre 54 en 2014-2015. L'environnement immédiat de l'apprentissage qu'est la classe va ainsi se détériorer et créer des conditions défavorables à l'épanouissement des élèves. C'est donc dire que sans mesures d'accompagnement, au niveau de l'offre de l'éducation, la gratuité de l'enseignement va plutôt renforcer la dégradation de la qualité de la formation, laquelle n'est déjà pas enviable aujourd'hui²¹. Peut-il, en effet, être facile d'apprendre à lire, écrire et calculer efficacement dans un tel environnement d'apprentissage ? Rien n'est sûr. Tout porte plutôt à croire le contraire. Et pourtant, les politiques de gratuité de l'enseignement doivent garantir une éducation de qualité tout en permettant son amélioration. Qu'est-ce à dire concrètement ?

Pour un enseignement primaire gratuit et de qualité

Qu'implique la gratuité de l'enseignement primaire sur certains paramètres de l'offre de l'éducation ? Cette question nous a conduit à estimer le nombre de classes et d'écoles nécessaires pour scolariser tous les enfants scolarisables au primaire si la taille de classe se maintient à 40 élèves²² et celle d'école à 8 classes comme ce fut le cas en 2007-2008. Cette estimation a fourni les résultats ci-après.

Tableau 6. Evolution du nombre de classes et d'écoles nécessaires pour la gratuité

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Population scolarisable	11000000	11330000	11669900	12019997	12380597	12752015	13134575	13528612
Nombre de classes pour la scolarisation universelle (100%)	251366	283250	291748	300500	309515	318800	328364	338215
Classes à créer par rapport à l'année 2007-2008		31884	40382	49134	58149	67434	76998	86849
Nombre d'écoles pour la scolarisation universelle (100%)	31938	35406	36469	37563	38689	39850	41046	42277
Ecoles à créer par rapport à l'année 2007-2008		3468	4531	5625	6751	7912	9108	10339

Si la moyenne d'élèves par classe ne change pas par rapport à ce qu'elle était en 2007-2008, la scolarisation de tous les enfants en âge de l'école primaire nécessitera l'organisation de 338215 classes en 2014-2015. Ainsi, le nombre de classes indispensables pour assurer la gratuité de l'enseignement primaire à tous les enfants qui y auront droit sera 1,35 fois plus important en 2014-2015 qu'en 2007-2008 (soit 251366 classes). 86849 nouvelles classes devront donc être progressivement créées pour assurer la gratuité de l'enseignement primaire à tous les enfants âgés de 6 à 11 ans. Ces nouvelles classes représentent environ 35% des

²¹ Lire à ce sujet Mokonzi, Gr. (2009). *De l'école de la médiocrité à l'école de l'excellence au Congo-Kinshasa*. Paris : l'Harmattan.

²² Déjà la taille de 40 élèves par classe est trop grande pour permettre un enseignement de qualité.

classes dont disposait l'enseignement primaire en 2007-2008.

Concomitamment, le nombre d'écoles devra augmenter pour atteindre au moins 42277 en 2014-2015 si, évidemment, la taille d'école demeure à son niveau de 2007-2008, soit 8 classes par école. Dès lors, il importera de créer jusqu'à 10339 nouvelles écoles pour rendre effective la gratuité de l'enseignement primaire à près de 13528612 enfants âgés de 6 à 11 ans qui vivront en République Démocratique du Congo en 2015.

Outre la création de nouvelles classes et écoles, il va sans dire qu'il faudra procéder à la formation et au recrutement d'un important nombre d'enseignants et à l'augmentation sensible du budget de l'enseignement primaire pour assurer la gratuité sans pour autant détériorer la qualité. La formation et le recrutement des enseignants ne sont toutefois pas des dispositions faciles à assurer, le métier n'attirant pas les jeunes actuellement. C'est ce qu'a montré l'étude réalisée par Tinda²³ au cours de l'année scolaire 2003-2004. D'après cette recherche, la majorité des élèves finalistes des humanités pédagogiques de la ville de Kisangani ne sont pas disposés à s'engager dans la carrière enseignante après leurs études secondaires. Leurs rêves portent plutôt sur la poursuite des études universitaires. Cette aspiration s'explique principalement par la modicité de la rémunération allouée aux enseignants congolais depuis plusieurs décennies déjà. Pour le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, "la démotivation et le mauvais moral des enseignants peu rémunérés sont autant de facteurs qui affectent négativement leur rendement. S'y ajoutent la faible attractivité de la profession et les difficultés de renouvellement du corps enseignant."²⁴

Concernant le budget de l'éducation, un changement radical doit impérativement être opéré si l'on veut assurer un enseignement primaire à la fois gratuit et de qualité. En effet, "l'analyse du financement du système éducatif faite dans le cadre du RESEN (2006) fait ressortir une baisse spectaculaire du financement public du secteur. Alors qu'il représentait 24 % des dépenses publiques en 1980, il est tombé à 7 % en 2002. Malgré les efforts entrepris ces dernières années pour améliorer les arbitrages intersectoriels en faveur de l'éducation, la situation est restée inchangée et s'est même aggravée, notamment à cause de la crise financière internationale de 2008, le financement ne représentant plus que 4 % des dépenses publiques en 2009."²⁵

En amont de ce réajustement de l'offre de l'éducation, il convient, au-delà de la loi portant organisation et fonctionnement de l'enseignement, d'éditer une loi spécifique devant organiser la gratuité et en fixer les contours, d'une part, et de mettre en place des institutions

²³ Tinda, E.A. (2003-2004). *Projets professionnels des élèves de sixième année pédagogique des écoles conventionnées catholiques de la ville de Kisangani*, Mémoire de licence non publié, Université de Kisangani.

²⁴ Ministère de l'EPSP, *Op. cit.*, p. 28.

²⁵ *Idem.* p. 33.

chargées du suivi de son application, d'autre part²⁶. Il s'agit là des mesures juridique et pratique indispensables pour rendre effective la gratuité de l'enseignement primaire en République Démocratique du Congo.

Si les dispositions indiquées ci-dessus ne sont pas prises en compte au niveau de l'offre de l'éducation, du cadre légal et des structures d'exécution, la gratuité sera un vœu pieu et créera, inexorablement, un environnement d'apprentissage hostile à la qualité de l'enseignement. Il ne sera pas ainsi rare de rencontrer des classes plus surpeuplées qu'aujourd'hui, dépourvues d'enseignants et du minimum indispensable pour un enseignement de qualité. Alors que le niveau des élèves laisse déjà fortement à désirer, il se détériorera davantage encore dans un tel environnement.

La République Démocratique du Congo peut-elle affronter toutes ces dispositions de réajustement de l'offre à la demande de l'éducation afin de garantir la gratuité de l'enseignement primaire sans renforcer la dégradation de la qualité d'ici 2015 ? Il faut venir d'une autre planète pour répondre affirmativement à cette question. Car, tout donne à penser que la gratuité de l'enseignement sera réalisée longtemps après 2015. Si la RDC veut être pragmatique en cette matière, elle devra appliquer la gratuité de manière progressive, comme le préconisent les instruments juridiques internationaux et régionaux. Pourquoi doit-on espérer accomplir en deux ans la gratuité sur l'ensemble du cycle primaire pour un pays gigantesque comme la RDC ? Un pays qui se trouve du reste confronté à une multitude de problèmes ? Pourquoi ne pas planifier la réalisation de ce noble objectif pour une échéance de 5 à 6 ans ? De ce fait, on pourrait commencer son application à la classe de première année primaire ou tout au plus aux deux premières classes du primaire et l'étendre progressivement chaque année à une classe supplémentaire. Agir ainsi aurait l'avantage d'assurer effectivement la gratuité de l'enseignement primaire tout en sauvegardant sa qualité. Agir autrement reviendrait plutôt à trop embrasser et, naturellement, à mal étreindre.

Conclusion

Plus de cinquante ans après son indépendance, la République Démocratique du Congo n'a toujours pas réalisé la scolarisation universelle alors que suivant le plan élaboré par la Conférence d'Addis-Abeba en 1961, cet objectif devrait être atteint au plus tard en 1980. Le manque d'application du principe de gratuité de l'enseignement primaire est l'une des raisons qui expliquent le retard accumulé par la RDC en cette matière. Pour avoir retenu ce principe dans la Constitution du 18 février 2006, la RDC a non seulement construit l'un des piliers les plus fondamentaux de son système éducatif, mais elle a par ailleurs manifesté sa volonté à relever les défis de l'Éducation Pour Tous d'ici 2015.

Néanmoins, bien que noble, la gratuité de l'enseignement s'avère aujourd'hui un objectif trop ambitieux pour la RDC. Elle implique avant tout l'élaboration d'une loi spécifique précisant son contour et réglemantant son organisation ainsi que la mise en place des institutions

²⁶ Lire à ce sujet Kandolo, *Op. cit.*

chargées de son suivi. Elle implique ensuite un réajustement significatif de l'offre de l'éducation, lequel devra se traduire par la création d'un important nombre de nouvelles classes et écoles, leur équipement, la formation et le recrutement d'un effectif considérable d'enseignants compétents ainsi que l'amélioration des conditions de travail de ces derniers. En d'autres termes, la réalisation de la gratuité de l'enseignement nécessite un budget conséquent. Autrement, elle risque de provoquer des effets négatifs sur l'environnement de l'apprentissage (des classes surpeuplés, sans minimum nécessaire, sans enseignants ou avec enseignants démotivés...). De tels effets peuvent être évités si la gratuité est appliquée de manière progressive et se réalise non à court terme (2 ans) mais à moyen terme (5 à 6 ans). L'application précipitée et non planifiée de la gratuité sera, ni plus ni moins, un ennemi redoutable de la qualité de l'enseignement. Peut-on se le permettre aujourd'hui alors que *tout parent veut une bonne école pour son enfant* et qu'on doit plutôt travailler pour l'Éducation de qualité pour tous ?