

Republique Démocratique Du Congo



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET TECHNIQUE

**POLITIQUE DE MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITE
DE L'EDUCATION DE BASE**

« Pour une gratuite réussie et pérenne »

Avec l'appui technique du programme A I2



Mars 2022

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

BG	: Bureaux Gestionnaires
BM	: Banque mondiale
E.I.C.	: Etat Indépendant du Congo
EPSP	: Enseignement primaire, secondaire et professionnel
EPST	: Enseignement primaire, secondaire et technique
ETD	: Entités Territoriales Décentralisées
FMI	: Fonds monétaire international
IPP	: Inspection principale provinciale
NP	: Non Payés
NU	: Nouvelle Unité
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le développement
PROVED	: Direction provinciale de l'EPST
RDC	: République Démocratique du Congo
SECOPE	: Service de contrôle et de paie des enseignants
SSEF	: Stratégies Sectorielles de l'Education et la Formation
TENAFEP	: Test national de fin d'études primaires
UNESCO	: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'enfance

INTRODUCTION

0.1. CONTEXTE

La Constitution du 18 Février 2006 de la République Démocratique du Congo en son Article 43 a inscrit la gratuité de l'enseignement comme un bien pour tous et partout à travers toute l'étendue de la république. En 2010, la gratuité a été instaurée mais de manière partielle. L'on a constaté des disparités entre les provinces, les écoles et les ménages¹. L'orientation de cette approche était la résultante de la première table ronde sur la gratuité tenue à Lubumbashi en 2015 sous le thème « La gratuité et la qualité de l'éducation pour tous ».

En 2019, le Président Felix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO a décidé de l'application effective de la gratuité de l'enseignement primaire public sur toute l'étendue du pays. C'est dans ce cadre que la deuxième table ronde² sur la gratuité de l'enseignement primaire qui s'est tenue à Kinshasa du 22 au 24 août 2019, a permis de formuler les recommandations d'orientations dans la mise en œuvre de ladite gratuité³. Ceci supposait la prise en charge totale des frais de scolarité par l'Etat congolais. Dès lors, le pays s'est mis dans la recherche des voies et moyens, les meilleurs, pour une application réussie et pérenne de la gratuité.

Certes, la gratuité de l'enseignement primaire est reprise dans la Constitution et dans les instruments internationaux ratifiés par le pays, mais l'application effective de celle-ci devrait être décrite dans un document qui fixe la vision, et en décrit le processus, les conditions d'application et de faisabilité et les modalités de suivi.

Ce document de politique se veut un cadre conceptuel et opérationnel clair, présentant à la fois les modalités d'évaluation des progrès escomptés et de gestion des risques pressentis ou problèmes advenus au cours de la mise en œuvre. Il est un processus de clarification de la vision et de la démarche opérationnelle de la gratuité. Il jouera un rôle fédérateur pour tous les acteurs et partenaires impliqués dans la mise en œuvre de la gratuité, guidera l'apprentissage et l'évaluation pour les parties prenantes. Il mettra au clair les exigences requises et les engagements nécessaires de la part des parties concernées pour réussir la gratuité de l'enseignement de base.

¹ Ménages fait allusion aux parents, tuteurs et toutes personnes qui ont la charge des enfants scolarisés que ce soit leurs enfants propres ou ceux de leurs proches ou de leurs parentés.

² La première table ronde s'est tenue à Lubumbashi en 2015 sous le thème « La gratuité et la qualité de l'éducation de l'éducation ».

³ Cette table ronde a donné forme à la décision de la gratuité que le Chef de l'Etat avait déjà ordonnée au Secrétaire Général de l'EPST.

0.2. HISTORIQUE DE LA GRATUITE

La Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée en 2011, a renoué avec la gratuité et l'obligation de l'enseignement primaire dans les établissements publics (article. 43). Après des années d'attentisme, l'application immédiate de la gratuité de l'enseignement dans les établissements publics, fut annoncée par Monsieur Joseph Kabila, alors Chef de l'État et Président de la République, le 30 août 2010.

Pour matérialiser cette décision du chef de l'Etat, les acteurs et partenaires ont convenu d'une mise en œuvre graduelle de ladite gratuité dès la rentrée scolaire 2010-2011. Les classes de 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} années primaires des écoles publiques du pays, excepté Kinshasa et Lubumbashi, furent les premières à être concernées.

Le 11 février 2014, le Parlement vote la Loi-cadre n° 14/004 de l'Enseignement National, laquelle en application de l'article 43 de la Constitution, précise les modalités de la prise en charge par l'Etat de l'éducation de base (articles 9.1, 10, 11, 12,13, 72).

Par ailleurs, aux termes de cette même loi, la gratuité couvre l'enseignement au secondaire général (7^{ème} et 8^{ème}) et s'étend également aux manuels et fournitures scolaires (article 76).

Ainsi donc, la Loi-Cadre a adapté les spécificités du système éducatif Congolais à l'évolution constitutionnelle ainsi qu'aux réalités culturelles et aux Objectifs du millénaire sur le Développement durable poursuivis par toutes les nations. La finalité étant : «l'accès à l'école de tous et partout, la formation des élites pour un développement harmonieux et durable, et l'éradication de l'analphabétisme ».

L'Etat congolais a souscrit pour un enseignement primaire obligatoire et gratuit, la revalorisation du personnel enseignant, en améliorant les conditions de sa formation et en organisant, à son avantage, un statut particulier qui promeut la fonction enseignante et qui lui assure des conditions de travail motivantes et sécurisantes.

En 2019, monsieur Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, Chef de l'Etat et Président de la République a annoncé la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle de la gratuité de l'enseignement. Il s'agissait cette fois-ci d'une gratuité totale dans toutes les écoles primaires publiques.

Aujourd'hui, après deux années d'application systématique, le besoin de définir le contenu et les contours de la gratuité de l'éducation de base est plus qu'impérieux pour une application claire par toute la communauté nationale et les partenaires éducatifs.

0.3. JUSTIFICATION

En référence aux instruments internationaux, à la constitution de la république et à la Loi-cadre de l'Enseignement National promulguée en 2014, la Stratégie Sectorielle de l'Education et de la Formation 2016-2025 a défini les priorités d'actions pour le secteur de l'éducation.

S'appuyant sur la Constitution de la RDC, la Loi-cadre de l'Enseignement National et d'autres textes régissant le sous-secteur de l'enseignement, la présente politique capitalise les acquis de tous ces instruments pour orienter les stratégies dans la perspective de la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base.

0.4. Vision et objectifs

La gratuité est une question de justice sociale pour que tous les enfants en âge de scolarisation bénéficie d'une éducation de base gratuite, de qualité et pérenne.

0.5. Cohérence de la politique

- ✓ Une Politique en cohérence avec le cadre et les lignes directrices des orientations sous régionales, régionales et internationales

Cette politique est élaborée en cohérence avec le cadre et les lignes directrices relatives aux textes de lois et engagements pris la République.

En mettant en œuvre la présente politique, l'Etat s'attaque aux inégalités en matière d'éducation et déploie les efforts supplémentaires pour répondre aux exigences :

1. des Objectifs pour le Développement Durable (ODD) (Assurer l'accès à « un enseignement primaire et secondaire gratuit et équitable » et « à un enseignement abordable et de qualité technique, professionnel et supérieur, y compris à l'université. »).
2. de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (L'éducation est un droit humain fondamental pour tous.
3. de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples du 26 juin 1981 en son article 17 qui parle de droit à l'éducation pour tous.
4. de la Charte Africaine des Droits et du bien-être de l'Enfant de juillet 1990, Article 11 (Tout enfant a droit à l'éducation. Les Etats travaillent pour garantir un enseignement base obligatoire et gratuit)
5. Du Protocole de MAPUTO : « Les Etats doivent éliminer toute forme de discrimination à l'égard des femmes et garantir l'égalité des chances et d'accès en matière d'éducation et de formation... »

6. Du Forum mondial de Dakar sur l'Education Pour Tous (EPT) de 2000 (L'éducation est un droit fondamental de l'homme et même la clé du développement et d'une paix durable dans les pays).

✓ **Cohérence avec les orientations de la Stratégie Sectorielle de l'Education et de la Formation (SSEF)**

La Stratégie Sectorielle de l'Education et la Formation 2016-2025 présente la vision du Gouvernement de la RDC pour le secteur de l'éducation. Cette vision est « la construction d'un système éducatif inclusif et de qualité contribuant efficacement au développement national, à la promotion de la paix et d'une citoyenneté démocratique active ». Elle est fondée sur trois axes stratégiques pour construire un système éducatif cohérent à l'horizon 2025 (Accès, qualité et Gouvernance).

La politique de mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base transcende les trois grands axes de la SSEF.

L'axe accès rend le système éducatif équitable, l'équité favorise l'éducation de base et elle est également en lien direct avec l'amélioration de la gouvernance du système pour permettre une mise en cohérence us à us de la constitution mais également pour poser les bases d'une amélioration de la transparence et l'efficacité du mode de financement du système.

✓ **Une Politique endossée à la Loi-Cadre de l'Enseignement National**

La Constitution de la RDC parle de la gratuité de l'enseignement primaire. Par contre, la Loi-cadre de l'Enseignement qui est un instrument spécifique en matière d'enseignement étend cette gratuité à l'éducation de base. Ce faisant, la Loi-cadre engage le pays dans gratuité pour les huit premières années de l'enseignement.

C'est donc une grande responsabilité qu'endosse la Loi-cadre de l'Enseignement National en prolongeant la volonté de la Constitution en matière de gratuité pour la conformer aux impératifs du système éducatif Congolais ainsi qu'aux Objectifs du millénaire sur le Développement durable.

La présente Politique tire donc sa substance dans la Loi-cadre. Elle fait ressortir la difficulté à gérer la gratuité, dans la situation actuelle, où les deux dernières années de l'éducation de base sont collées aux humanités et l'épineuse question de la section maternelle qui semble être exclue de l'éducation de base.

✓ **Une Politique conçue comme levier de la réforme dans le sous-secteur**

La Deuxième Table Ronde Nationale sur la Gratuité, tenue à Kinshasa du 22 au 24 août 2019, a souligné l'importance de cette dernière en tant que levier essentiel pour l'accès à une éducation universelle, inclusive et de qualité.

Les participants à cette Table Ronde ont réaffirmé l'importance de l'éducation dans le développement socio-économique du pays et ont reconnu que seul un investissement

conséquent dans le domaine permettrait au pays de profiter de son dividende démographique à travers sa jeunesse.

La présente politique épouse cette vision de la table ronde pour la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base.

✓ **Une Politique conçue comme stratégie pour la construction d'un consensus sur les enjeux des réformes du secteur de l'EPST**

Les bénéfices de la gratuité sont multiples : promouvoir et favoriser l'accès à l'école des enfants issus des ménages démunis, éradiquer le taux d'analphabétisme, rendre à l'enseignant sa dignité d'agent de l'Etat et épargner les chefs d'établissement du souci financier pour s'adonner davantage à l'administration scolaire et pédagogique, faire profiter la jeunesse des fruits des ressources économiques de le pays.

Cependant, plusieurs préalables ont constitué un déficit à la réussite de la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation. L'on peut citer notamment :

- ✓ les remous de grève engagés par les enseignants pour réclamer leur droit à une rémunération décente et honorable pour tous (même les NU et NP) ;
- ✓ les tentatives des parents à s'opposer au principe de la gratuité de peur de sacrifier la qualité de l'éducation de leurs enfants ;
- ✓ les mécontentements de certains Bureaux Gestionnaires ne disposant plus de frais ascendants ;
- ✓ les craintes d'une baisse de la qualité de l'éducation (Faible frais de fonctionnement, Enseignant démotivé, mal formé, ...) liée à une hausse des effectifs d'élèves ;
- ✓ l'absence de politique de redevabilité dans le sous-secteur qui n'a pas satisfait les partenaires éducatifs ;
- ✓ le fonctionnement aléatoire des structures de co-gestion (Conseils de Gestion dans les Etablissements scolaires, Comité des Parents, ...) ;
- ✓ l'absence d'un système de communication interne et externe aux établissements et aux Bureaux Gestionnaires ;...

A ce stade, l'utilisation des outils standards pour rendre compte de la gestion financière des Etablissements d'Enseignement redonneraient confiance à tous les partenaires éducatifs.

Ainsi, est-il urgent que la présente Politique travaille à la construction d'un consensus sur les réformes entreprises dans le secteur de l'éducation nationale pour une mise en œuvre réussie et pérenne de la gratuité de l'éducation de base.

✓ **Une politique comme nécessité face au caractère multidimensionnel des enjeux et à la diversité des intérêts des acteurs**

Les obstacles à l'application de la gratuité peuvent résulter des gouvernants, des structures de l'EPST, des acteurs et des partenaires éducatifs (ménages, enseignants,

Inspecteurs, élèves, chefs d'établissements, etc). Ce qui confert à la gratuité un caractère multidimensionnel dans ces enjeux.

Chaque catégorie de ces personnes réagit pour ou contre la gratuité selon ses intérêts avoués ou inavoués. Il est donc impératif que la présente Politique soit mise œuvre en tenant compte du caractère multidimensionnel des enjeux de la gratuité.

✓ **Une politique conçue comme outil de gestion de la croissance démographique et urbanisation**

Les premières années d'expérience de la gratuité ont documenté un afflux massif d'élèves vers l'école. La majorité de ces élèves étaient exclus du système éducatif à cause des frais scolaires. Les écoles se sont retrouvées face aux effectifs pléthoriques d'élèves avec des enseignants démotivés et non formés en pédagogie de masse.

En réalité, l'insuffisance des infrastructures scolaires et des enseignants motivés a donné l'impression que la gratuité sacrifierait la qualité.

Le taux de croissance démographique de la RDC gravite autour de 3% (3,3% en 2015, 3,28% en 2016, 3,25% en 2017, 3,2% en 2019, 3,1% en 2020 par exemple). Cette statistique montre le taux de croissance démographique de la République Démocratique du Congo de 2015 à 2020, par rapport à l'année précédente¹.

La présente Politique oriente le Ministère à travailler selon les prévisions démographiques pour l'implantation rationnelle, équitable et équilibrée des infrastructures scolaires au profit des générations futures.

La carte scolaire à laquelle la Politique va travailler aidera à collecter les données relatives à l'implantation équitable des écoles à travers le pays pour ainsi favoriser l'accueil des élèves partout à travers le pays.

Par ailleurs, l'agenda 2063 des Etats Africains entrevoie à juste titre en 2013 que dans les cinquante ans qui suivent l'Afrique aura « des villes, des communautés péri-urbaines et rurales dynamiques et équipées d'infrastructures de communication, d'assainissement, d'éducation et de santé modernes, d'une économie de marché dynamique, et où les populations ont accès à des logements abordables et décents grâce notamment au financement du logement et de l'ensemble des services de base essentiels, ainsi qu'à la valorisation et la préservation du capital social »².

¹ Le taux de croissance démographique est un indicateur démographique qui permet de connaître l'augmentation de la population à un moment donné, à la différence d'autres indicateurs plus prospectifs comme le taux de natalité ou le taux de fécondité. En 2017, le pays a connu une croissance de sa population de 3,25 % par rapport à 2016.

² « L'Afrique que nous voulons : Document cadre de l'Agenda 2063 de la Commission de l'Union Africains », pp.29-30, Septembre 2015.

Dans cette logique, l'urbanisation ne fera que progresser à travers la RDC, et l'implantation des écoles devra s'adapter au mouvement d'urbanisation. C'est là un facteur dont doit tenir compte la politique d'une gratuité réussie et pérenne.

✓ Une politique conçue comme vecteur de lutte contre les antivaleurs dans le secteur

La corruption, phénomène longtemps décrié dans le secteur de l'éducation, a pris plusieurs formes au cours des années en RDC.

La politique préconise le renforcement de la gouvernance notamment par l'installation et le fonctionnement effectifs des organes de cogestion de l'établissement scolaire, en renforçant la redevabilité.

La politique ouvre des possibilités de prise des lois et Edits qui permettront de lutter contre les antivaleurs dans le sous-secteur, sans oublier que des sanctions administratives et pénales peuvent être infligées aux personnes reconnues coupables.

A ce propos, et dans le cadre de la décentralisation, les responsables des ETD seront mis à contribution pour combattre et éradiquer les antivaleurs non seulement au sein des établissements d'enseignement mais aussi dans l'environnement immédiat des ceux-ci.

Pour une gratuité réussie et pérenne la corruption, sous toutes ses formes, devra disparaître des écoles publiques du pays.

✓ Une politique conçue comme instrument de lutte contre la faiblesse des moyens d'intervention et déficit de capacités des Entités Territoriales Décentralisées en matières de pilotage du sous-secteur

La décentralisation en RDC est fondée sur la délégation de compétences aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD) mais également sur l'existence de ressources financières suffisantes pour les assumer.

Elle implique le transfert partiel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités, des ressources et des charges de l'Etat aux provinces et aux ETD. Les dispositions constitutionnelles dotant les provinces et les ETD de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion de leurs ressources et de la libre administration (article 3 de la Constitution) sont accompagnées de celles qui déterminent les compétences des provinces et des lois sur la décentralisation qui définissent les attributions des ETD.

L'article 104 de la Loi organique n° 08/016 de 7 octobre 2008, pris en application de l'article 3 de la Constitution, stipule également que les finances d'une ETD sont distinctes de celles de la province.

Malheureusement toutes ces dispositions ne suffisent pas pour que les provinces et les ETD exercent effectivement ces compétences et attributions. Elles doivent

également disposer des moyens nécessaires. Sans autonomie financière, il ne peut y avoir d'autonomie de gestion. La faiblesse des moyens d'intervention et le déficit de capacité des ETD, en matière de pilotage du sous-secteur de l'enseignement de base ne permettent pas, à proprement parler, la mise en œuvre de la gratuité dans le sous-secteur.

Cette politique établit des ponts réalistes qui élargissent la marge de manœuvre des ETD dans la mise en œuvre d'une gratuité réussie et pérenne.

0.6. PRINCIPAUX DEFIS EN MATIERE DES REFORMES

Le système éducatif du pays a connu plusieurs réformes depuis son accession à la souveraineté nationale et internationale. Ces différentes réformes ont certes été motivées en leurs temps, mais elles n'ont pas été formellement évaluées pour en apprécier l'impact réel sur le système éducatif.

A ce jour, le sous-secteur est lancé dans huit (8) réformes conformément à la SSEF. Parmi celles-ci, se trouvent celles qui sont intimement liées à la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base. Nous pouvons citer celle du secondaire général qui est transformée en classes terminales de l'éducation de base, soit 7^{ème} et 8^{ème} années, tandis que les classes de 3 - 6^{èmes} années secondaire ont été transformées en 1 – 4^{èmes} années des humanités. En 2019, les options math-physique et chimie-biologie ont été fusionnées pour devenir « humanités scientifiques ».

Les passerelles entre le formel et le non formel n'ont jamais été abordées. Il y a absence d'opérationnalisation du cadre institutionnel formel de concertation permanente en matière de politique éducative ou de stratégie sectorielle, et même l'absence d'une politique de régulation des flux et d'orientation dans le système. La mise en œuvre de l'actuelle politique de gratuité en est l'exemple.

Il faut un document de politique qui propose des améliorations dans la mise en œuvre des réformes.

CHAPITRE I : CADRE DE LA GRATUITE

I.1. Cadre stratégique et Institutionnel

La politique nationale de la gratuité de l'éducation de base s'inscrit dans le cadre du développement humain. Elle vise l'amélioration du système national d'éducation et de formation afin de répondre aux besoins du pays. A ce jour seul, l'enseignement de base est pris comme cycle prioritaire pour assurer l'équité et l'égalité des chances à l'ensemble des enfants pour l'accès à un enseignement de qualité.

La stratégie est d'offrir à tous les enfants un cycle de base (de la 1^{ère} à la 8^{ème} année) complet et gratuit. Pour cela, il faut développer les capacités pour permettre au système éducatif d'accueillir tous les enfants en âge d'être scolarisés en renforçant la lutte contre déperdition scolaire.

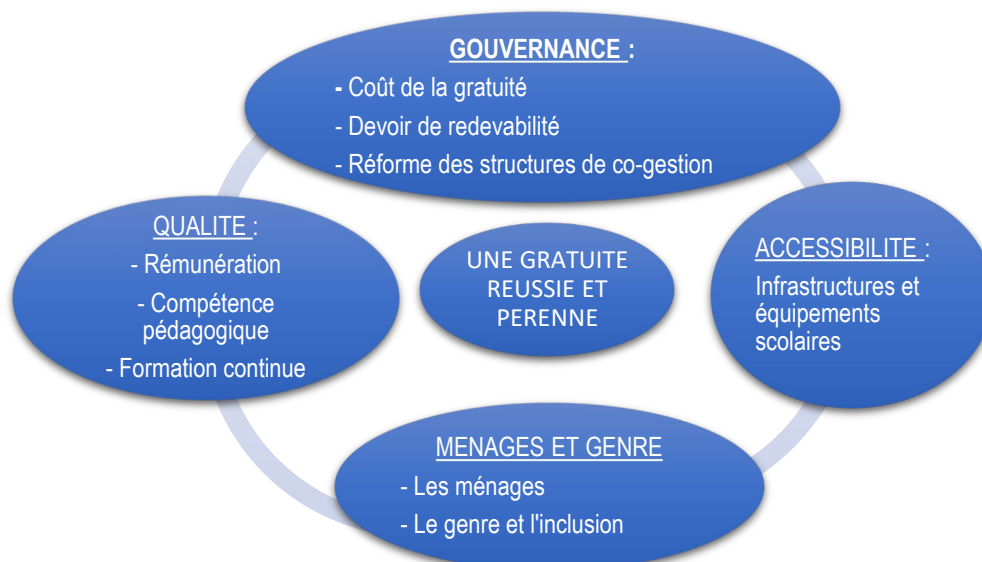
A la sortie de l'éducation de base, un examen à triple vocation sera mise en place pour permettre :

- ✓ la certification des sortants ;
- ✓ la régulation des flux ;
- ✓ l'orientation des élèves vers le second cycle des humanités générales et techniques, la formation professionnelle et les formations pédagogiques.

Une réforme des curricula est entamée pour donner du sens à la continuité des parcours scolaires sur huit années ainsi qu'aux finalités, désormais plus larges, du premier cycle du secondaire.

L'objectif de cette réforme est d'identifier les compétences de base qui doivent être acquises par tous les enfants à la fin de l'école primaire dans sa nouvelle version. Le TENAFEP sera maintenu pour permettre au Gouvernement de maîtriser les effectifs accédant au premier cycle du secondaire et de certifier les connaissances acquises à la fin du primaire.

La mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base à travers la présente politique requiert un examen minutieux de quatre axes principaux, à savoir l'accessibilité, la qualité, l'éthique et la gouvernance, l'inclusion des genres.



Quelle gouvernance pour la Gratuité ?

Mise en place d'un système de plainte
Sanction des écoles et acteurs contrevenants.
Sécurisation des mécanismes de création des écoles

Redevabilité

Définition des mécanismes de financement adéquat des différentes structures pour garantir une éducation gratuite de qualité

Incitations

Information et engagement de tous les acteurs
Participation des communautés dans la gestion de l'école.

Participation

Mécanisme opérationnel de suivi permettant une utilisation des données pour le pilotage du système.
Evaluation du coût de la Gratuité à moyen et long terme

Transparence

Politique de Gratuité validée et connue des acteurs.
Loi sur la Gratuité pour inscrire cette politique dans la durée

Etat de droit

Mécanisme de communication et de concertation du niveau central vers le niveau local et du niveau local vers le niveau central.

Concertation

1.1.1. L'accessibilité

Dans la vision de la gratuité, il ne s'agit pas simplement d'être scolarisé mais aussi et surtout de sortir de l'ignorance qui est signe d'analphabétisme et du sous-développement. La présente politique mobilise l'Etat et les parties prenantes pour l'éradiquer des phénomènes sociaux et doter le pays des structures, des infrastructures et des équipements scolaires liés à l'éducation de base.

1.1.2. La qualité

La qualité de l'enseignement est le critère premier par lequel on reconnaît le bienfait de la gratuité.

Cette politique responsabilise l'Etat et ses partenaires pour développer un plan d'action assorti des engagements clairs en matière de réforme de la filière pédagogique, de rémunération, des compétences pédagogiques du personnel enseignant, des supports didactiques et de formation continue à tous les niveaux.

1.1.3. La gouvernance

Le système éducatif congolais se sert des structures de co-gestion pour sa gouvernance. D'un côté il y a les réseaux d'enseignement (officiel et conventionné), et de l'autre, les bureaux gestionnaires (BG) au niveau central et provincial de gouvernement.

Pour la présente politique, la gouvernance est ce mécanisme qui concourt au cycle présenté ici-haut à travers : (i) coût de la gratuité, (ii) la manière de travailler pour les

acteurs et (iii) la capacité pour l'Etat à tous les niveaux d'appliquer les réformes des structures de gestion.

1.1.3.1. Absence de Disparités

La politique de la gratuité veut assurer dans tous les établissements publics de même degré, un enseignement de même niveau, dans des conditions équivalentes en ce qui concerne la qualité de l'enseignement dispensé.

Il ne devrait plus exister de différences en matière de qualité entre les écoles d'éducation de base, quelque soient leurs emplacements géographiques (villes, provinces ou villages) ou leurs types de gestion.

Tous les enfants Congolais (filles, garçons, enfants vivant avec handicap ou enfant des conditions particulières) ont droit à une même qualité de l'enseignement.

Il s'agit donc d'éliminer les inégalités et les disparités dans l'éducation, entre les enfants pauvres et les enfants issus des familles riches, les filles et les garçons, les enfants réfugiés, enfants déplacés, les enfants issus des minorités raciales, ceux des villes et ceux du milieu rural.

1.2. CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE

1.2.1. Endossement de la politique dans le cadre juridique international et national existant

La deuxième table ronde nationale¹ sur la gratuité de l'éducation de base tenue en 2019, souligne l'importance de cette dernière en tant que levier essentiel pour une éducation universelle, inclusive et de qualité. Les participants à cette table ronde ont réaffirmé l'importance de l'éducation dans le développement socioéconomique du pays. Ils ont reconnu que seul un investissement conséquent dans ce domaine permettrait au pays de profiter de son dividende démographique à travers sa jeunesse.

Les modalités de l'application immédiate de la gratuité dans toutes les écoles publiques du pays, à l'issue de cette table ronde, est l'expression d'une volonté manifeste, celle de promouvoir l'éducation de base pour tous et de contribuer à la diminution effective du taux d'analphabétisme dans le pays. Elle fait de l'éducation un devoir et un droit pour la population. Elle a exprimé le souci de diminuer fortement la pression financière sur les parents. Elle diminue la circulation de l'argent dans les écoles et remet ainsi l'attention des chefs d'établissement sur la pédagogie et l'administration scolaire que sur la gestion financière qui prenait le dessus.

¹ 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.

Cette table ronde a consacré l'effectivité de la gratuité dans toutes les écoles publiques du pays. Elle a dégagé un consensus national sur les points suivants :

1. Le contenu de la gratuité qui consiste notamment à :
 - l'amélioration des salaires de tous les enseignants (mécanisés et Nouvelles Unités) et au paiement régulier de ce salaire ;
 - l'octroi puis le réajustement, par la suite, des frais de fonctionnement aux écoles et bureaux gestionnaires et la liquidation régulière desdits frais;
 - la dotation des manuels scolaires et kits pédagogiques ;
 - la construction et la réhabilitation des infrastructures scolaires conséquentes
 - le recrutement des enseignants et inspecteurs et leur formation ;
2. L'effectivité de la gratuité dès la rentrée scolaire 2019-2020 ;
3. La mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base assorti d'un plan de communication ;
4. La création d'un impôt de solidarité en faveur de l'éducation ;
5. L'amélioration à la hausse du budget alloué à l'éducation pour se donner les moyens conséquents pour la prise en charge de la gratuité dans tous ses aspects ;
6. La recherche des financements innovants ;
7. La réforme du Fond de Promotion de l'Education Nationale (FPEN).

1.2.2. Alignement à la législation à venir dans le sous-secteur

Pour une application réussie et pérenne de la gratuité dans les établissements publics de l'éducation base, une loi d'application s'avère impérieuse et nécessaire pour contrer toute démarche de négociations interminables, grèves et remous de grève des enseignants et autres tergiversations des acteurs éducatifs

La loi permettra de définir (i) le champ d'application, (ii) les modes d'évaluation de la mise en œuvre, (iii) les infractions en la matière ainsi que (iv) les sanctions applicables en cas de violation.

CHAPITRE II : PRINCIPALES ORIENTATIONS

2.1. Définition des concepts et orientations normatives

Pour mieux saisir l'intelligence du présent document de politique de la gratuité, il convient de définir et de fixer certains concepts de base conformément l'entendement de la loi et le règlement en la matière. Ainsi pour cette politique, l'on attend par :

2.1.1 Enseignement primaire

Enseignement qui assure une formation de base et générale aux enfants à partir de 6 ans révolus. Il est obligatoire et gratuit. Il a pour mission (i) de préparer l'enfant à s'intégrer utilement dans la société en lui apprenant à lire, à écrire, à calculer et à s'exprimer et (ii) le préparer à poursuivre des études ultérieures (Article 72 et 73 Loi-cadre).

2.1.2. L'Éducation de base

Enseignement qui assure l'ensemble de connaissances et de compétences essentielles requises pour la vie, principalement la capacité de lecture, d'écriture, de calcul, d'expression orale et écrite.

Il est un concept qui transforme l'enseignement primaire et le secondaire en d'éducation de base et se dispense en cycle de 8 ans. Il transforme le secondaire général en septième et huitième années pour devenir le « cycle terminal de l'éducation de base » (Art. 7.6 Loi-cadre).

2.1.3. La Gratuité

Prise en charge par l'Etat des frais de scolarité direct au niveau de l'éducation de base dans les établissements publics d'enseignement. Cette politique abolit les frais scolaires directs payés par les ménages pour leurs enfants du niveau de l'éducation de base dans toutes les écoles publiques du pays. Politique qui s'applique également aux manuels et fournitures scolaires (Art. 7.18 et 76 LC).

2.1.4. Enseignement maternelle

Enseignement qui vise à favoriser l'acquisition des connaissances utiles au cycle primaire. Il est aussi appelé « préparatoire ». Il est facultatif, non obligatoire et n'est pas gratuit.

La présente politique ramène l'enseignement maternel et les espaces communautaires d'éveil, du domaine public, dans l'éducation de base et jouissant ainsi des privilèges de la gratuité.

2.1.5. La Carte Scolaire

Outil contenant les informations économique, sociales, démographiques et des statistiques scolaires pour la gestion de l'information scolaire. Il permet de veiller à la répartition rationnelle, équitable et équilibrée de l'offre scolaire.

Cette politique met l'Etat devant ses responsabilités pour doter le pays d'une carte scolaire.

2.2. Orientations techniques de la politique

2.2.1. Une gestion proactive

Cette politique est élaborée pour permettre aux acteurs et partenaires du système éducatif d'appliquer la « **gestion proactive** » qui est une approche permettant à une entreprise de se doter d'outils et de moyens pour agir à la racine, en favorisant la prévention et en limitant le plus possible les conséquences néfastes d'une œuvre gestion.

Elle se réfère à la décentralisation qui est un mode de gestion de l'Etat dans lequel la loi fixe les compétences et les pouvoirs réservés au Gouvernement central et aux entités décentralisées.

En République Démocratique du Congo, la décentralisation est un mode d'organisation et de gestion par lequel l'Etat transfère une partie des pouvoirs, des compétences, des responsabilités et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, dotées d'une personnalité juridique distincte de la sienne et gérées par des organes élus. Bien plus, la décentralisation implique la participation de la population dans le processus de prise de décision sur les problèmes qui la concerne dans sa vie quotidienne ou dans son environnement.

La présente politique invite l'Etat à l'équité et à la décentralisation progressive en matière des décisions et de gestion des ressources humaines, l'adaptation des conditions de travail, la communication efficiente entre le Gouvernement central et les Provinces.

L'Etat est aussi invité à développer des mécanismes d'investissement à long terme en capital humain qui peuvent constituer des ponts nécessaires à la vision du document.

Il en est de même avec la gestion des rémunérations du personnel enseignant et des frais de fonctionnement.

2.2.2. La gestion de risques

Les premières années de mise en œuvre de la gratuité ont révélé plusieurs risques sur lesquels l'Etat n'a pas travaillé en amont. A ce jour, les acteurs et les partenaires éducatifs se rendent compte que plusieurs mesures peuvent être prises pour réduire l'impact négatif de ce risque sur le processus et sur les résultats.

Cette politique constitue une partie des mesures d'atténuation ou de mitigation des risques actuels et ceux susceptibles de subvenir. C'est pourquoi sa mise en œuvre demande une planification stratégique qui garantit la réduction de l'impact négatif d'une série de risques et la prévention de l'échec. Certes, certains risques feront toujours partie de la mise en œuvre, mais ils pourraient être minimisés.

Les risques potentiels dans la mise en œuvre de la présente politique sont :

- **Risques de discontinuité.**

Les personnes humaines sont sujettes à la misère humaine telle que la mort, la morbidité, la santé ou les mutations. Leurs idées, pertinentes soient-elles, peuvent connaître des interruptions ou des discontinuités dans leur mise en œuvre. Ainsi la discontinuité des politiques menées dans le sous-secteur de l'éducation devient-elle évidente. Les réformes en cours de réalisation et les réformes conçues sur le long terme peuvent souffrir de la contingence humaine. Les innovations que suscitent le cours du temps alors que les réformes sont en cours affectent aussi les priorités et les réformes définies dans la stratégie du sous-secteur.

- **Risque lié à l'instabilité politique**

L'instabilité politique pourrait amener une interruption dans la mise en œuvre de la Gratuité si celle-ci n'est pas assurée par un cadre légal. Une loi votée par le Parlement participerait à inscrire cette politique dans la durée.

- **Risque de résistance**

Comme dans tout système et au vu de l'importance des réformes envisagées, le risque de l'apparition de résistances parmi la population ne saurait être exclu. Pour cela, il faut garantir une communication claire et transparente à tous les niveaux du système éducatif ainsi qu'une concertation entre les différents acteurs pour rechercher des consensus.

- **Risque de complexification**

L'une des spécificités du système éducatif congolais est le rôle des réseaux conventionnés, agissant comme gestionnaires des établissements au niveau local, provincial et national. Ils gèrent directement près de 80% des écoles publiques du pays, et jouent un rôle important dans le fonctionnement du système. Bien que régis par une Convention de gestion, les écoles sont totalement prises en charge par l'État (salaires, fonctionnement, etc).

A ce jour, les gestionnaires des dites écoles donnent l'impression d'être moins dépendants de l'Etat.

Un autre risque de complexification est observé dans la gestion scolaire entre les écoles publiques et les écoles privées, bien moins encadrées par le Ministère au niveau du respect du calendrier scolaire, du programme national, etc.

Cette cogestion représente un défi, mais aussi un atout dans la mesure où elle offre un relai à l'État dans l'exercice de ses fonctions à l'échelle du territoire. Cette combinaison de facteurs conduit à un risque de complexification de la mise en œuvre des réformes et des politiques à mettre en œuvre.

- **Risques des conflits et crises.**

Les taux d'achèvement du primaire sont systématiquement inférieurs à la moyenne nationale dans les provinces touchées par les conflits armés. Ce phénomène s'explique par les interruptions de scolarité dues aux déplacements des populations, aux fermetures, destructions ou pillages d'écoles, aux ruptures de scolarité liées à un décès dans la famille, ou à l'enrôlement des enfants dans les forces armées. Les spécificités de ces contextes doivent être prises en compte dans la gestion du secteur.

- **Risques financiers et budgétaires.**

Les ressources de l'État sont limitées et la part dédiée à l'éducation reste en deçà des recommandations officielles et les standards internationaux.

Par ailleurs, la taille du pays, sa croissance démographique, l'accroissement exponentiel du personnel salarié, l'augmentation des frais de fonctionnement des écoles et des bureaux gestionnaires, les difficultés de transport et de communication

ainsi que la pression sécuritaire influent sur le budget de l'Etat et laissent peu de marge de manœuvre de financer le sous-secteur comme planifié.

En dépit de ces risques, le paiement régulier des salaires et le respect des intentions des PTF du secteur doivent rester stables. Il est également nécessaire de budgétiser les besoins au court, moyen et long terme de la Gratuité.

2.3. ORIENTATION OPERATIONELLES POUR LES ACTEURS ET LES PARTENAIRES EDUCATIFS

2.3.1. Les responsabilités de l'Administration centrale

En mettant en œuvre cette politique, l'Etat s'engage à :

1. doter le pays d'une loi portant gratuité pour atténuer les risques de dérapage ;
2. déduire des disparités au bénéfice des populations les plus éloignées de l'école ;
3. augmenter les capacités d'accueil dans les écoles primaires pour rendre l'éducation de base accessible à tous ;
4. poursuivre la politique de recensement et de paiement des enseignants ainsi que le paiement des frais de fonctionnement aux bureaux gestionnaires et aux écoles. Ceci facilitera la mise en œuvre effective de la gratuité de l'enseignement primaire dans toutes les écoles publiques du pays ;
5. Améliorer la qualité des apprentissages au primaire à travers le développement des ressources humaines, avec une réforme de la formation initiale, la mise en place de la stratégie de formation continue des enseignants et une revalorisation de la fonction enseignante ;
6. Développer et mettre en œuvre la politique de production et de distribution des supports pédagogiques (matériels didactiques, laboratoires, salles d'expérimentation) pour ainsi contribuer au nécessaire effort de qualité ;
7. Recenser les curricula existants, réécrire ceux qui sont devenus obsolètes avec le temps et élaborer ceux qui n'existent pas ;
8. Appliquer le principe de subsidiarité là où les responsabilités relèvent de l'administration provinciale ou locale. Cela implique d'autre part que l'administration centrale n'étouffe pas l'administration provinciale ou locale en leur imputant des missions qui relèvent d'elle-même.

2.3.2. Les responsabilités de l'administration provinciale

La Constitution du pays confère à la province une autonomie politique, administrative, financière et économique étendue. La province est dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie de gestion, des institutions politiques provinciales et disposent de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques propres.

Elle jouit de la libre administration. La Constitution lui confère des compétences exclusives et des compétences qu'elle partage avec le Pouvoir central. Les Ministres

provinciaux sont responsables de leurs départements ministériels. Ils exercent chacun, dans leur secteur, le pouvoir règlementaire.

Les gouvernements provinciaux doivent :

1. Prendre les Edits portant mise en œuvre de la gratuité ;
2. Appliquer le principe de subsidiarité là où les responsabilités relèvent de l'administration provinciale ou locale ;
3. concevoir des plans d'adaptation de la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base selon les spécificités de la province ;
4. Faciliter la mise sur pieds des études traduisant fidèlement la production de la carte scolaire.

2.3.3. Les responsabilités de l'administration locale

L'autonomie de gestion et les privilèges des provinces s'appliquent, mutatis mutandis, aux ETD.

Si les autorités locales et les populations locales ont l'intelligence de la politique de la gratuité, la mise en œuvre de celle-ci pourrait aller de soi. La gestion du système éducatif sera localement une affaire de tous. Tout le monde portera le souci d'une éducation de qualité en veillant à la bonne rémunération des enseignants et aux frais de fonctionnement, et donc la population locale peut rendre les enseignants redevables. Ainsi les ETD doivent travailler pour :

1. Prendre des Décisions portant mise en œuvre de la gratuité ;
2. Appliquer le principe de subsidiarité là où les responsabilités relèvent de l'administration provinciale ou locale ;
3. concevoir des plans d'adaptation de la mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement selon les spécificités locales ;
4. Faciliter la réalisation des études traduisant fidèlement la production de la carte scolaire.

2.3.4. Les responsabilités des confessions religieuses

Le système éducatif congolais a longtemps été appuyé par les œuvres missionnaires. Les confessions religieuses jouent un rôle très capital dans le système et disposent d'une forte influence.

A ce jour, quatre confessions religieuses ont signé la Convention avec l'Etat (Catholique, Protestant, Kimbanguiste et Islamique). A ces quatre s'ajoutent d'autres églises qui organisent l'enseignement au moyen des arrêtés délivrés par l'Etat. La convention qui lie les écoles conventionnées avec l'Etat met toutes les écoles publiques dans le même rang en matière de financement de l'enseignement. L'Etat et les confessions religieuses sont aujourd'hui d'accord sur le principe de la gratuité. C'est pourquoi, ces dernières doivent :

1. Revoir certains termes de la Convention pour l'adapter à la vision de la politique ;

2. Développer une stratégie de communication pour l'appropriation de la politique ;
3. Développer un mécanisme de suivi de la gratuité pour éliminer le déficit de prise en compte des préalables à une gratuité parraine.

2.3.5. Les responsabilités des ménages

Depuis 1990, les diverses conférences internationales autour de l'éducation ont consacré le "partenariat" comme moyen privilégié pour atteindre leurs objectifs, notamment une éducation de qualité pour tous en 2015. Suite à ces conférences, la plupart des États dans les pays en développement se sont engagés à nouer des relations plus étroites entre les pouvoirs publics et les Organisations de la Société Civile. Les responsabilités pour relever les défis éducatifs dans ces pays sont désormais partagées entre tous les acteurs concernés. Les institutions internationales présentent les associations de parents d'élèves comme de nouveaux acteurs clés, des espaces de démocratie, d'autonomie et d'initiatives et comme un contre-pouvoir capable de défendre les intérêts des parents.

Dans le cadre du nouveau paradigme participatif, les ménages sont censés être associés à toute prise de décision, à la gestion administrative, financière et pédagogique des Etablissements d'enseignement et à la conception des politiques d'éducation. La plupart des systèmes éducatifs africains traversant une "crise chronique" sollicitent, de plus en plus, les ménages pour leur financement.

Les dernières grèves des enseignants étaient liées à l'absence du paiement de leur salaire par l'État et à la suppression formelle du système palliatif de prise en charge de leur rémunération par les ménages, sans qu'aucune alternative crédible n'ait été annoncée. Les frais scolaires ont tout simplement permis de maintenir en vie le système éducatif. Mais les années de conflits ayant provoqué un net appauvrissement de la population, les frais scolaires sont devenus le principal facteur d'abandon scolaire.

Étant devenus indirectement les employés des ménages, les enseignants admettent mal qu'ils fassent échouer leurs enfants. Ce système et le recrutement d'enseignants communautaires ont donc engendré des effets négatifs, tant sur le plan pédagogique que moral.

La frontière entre enseignement public et privé devient de plus en plus floue. L'éducation est de moins en moins un bien public et se transforme en une marchandise. Certaines affectations des contributions parentales engendrent des effets qui vont à l'encontre des objectifs que la communauté internationale s'est fixée. Elles instituent, pour le moins, une rupture dans le principe d'équité des usagers.

Une politique de gratuité est nécessaire pour travailler en termes d'un programme de renforcement économique des ménages. Les ménages doivent :

1. s'en remettre à la décision du pouvoir organisateur de l'enseignement et cesser de jouer aux acteurs de monnayage de l'enseignement ;
2. Dénoncer les abus et violations à la politique de la gratuité ;
3. Exiger plus de transparence et de redevabilité de la part des gestionnaires des établissements d'enseignement.

2.3.6. Les responsabilités des partenaires techniques et financiers

Comme d'autres pays en développement, la RDC recourt aux partenaires techniques et financiers (PTF) pour piloter des projets dans plusieurs secteurs de la vie nationale. Généralement les PTF regroupent des institutions nationales et étrangères intervenant dans le sous-secteur. Il s'agit des partenaires bilatéraux, des agences des Nations Unies, les agences intergouvernementales et les ONG internationales. Ils se concertent périodiquement entre eux et avec l'État en vue de coordonner les activités de développement et interviennent comme bailleurs des fonds ou à travers les projets.

Les PTF s'engagent sur le terrain à faire en sorte que leurs interventions soient alignées sur les besoins de développement et de financement identifiés à partir des travaux de planification et de programmation à moyen et long terme. Ils œuvrent de façon partenariale avec l'État, les ONG nationales et les populations bénéficiaires des projets.

Le système éducatif en RDC est soutenu par plusieurs partenaires techniques et financiers dans le fonctionnement des écoles et des bureaux gestionnaires, dans l'élaboration des programmes et dans les études de performances scolaires.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente politique de gratuité, les partenaires sont appelés à :

1. Développer des initiatives qui sous-tendent la réussite de la politique ;
2. Aligner les interventions à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement ;
3. Renforcer la communication avec les acteurs du secteur pour un bon alignement de l'aide ;
4. Renforcer la traçabilité des fonds, la transparence dans la gestion et la redevabilité.

CHAPITRE III : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

3.1. SYSTEME DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE GRATUITE

3.1.1. Le cadre de concertation et de communication

La mise en œuvre de la gratuité dans les écoles publiques de la RDC ne peut pas aller sans difficulté. Les deux premières années d'application de la gratuité l'ont démontré. Pour éviter ces écueils, un cadre de concertation et de communication est nécessaire. Un tel cadre permettrait de comprendre d'abord l'esprit même de la gratuité. Il n'est pas évident que tous les citoyens de la RDC aient jusqu'à ce jour la même intelligence du sens de la gratuité.

En vue d'instaurer un dialogue permanent et un climat de confiance et de transparence dans la mise en œuvre de la gratuité, un cadre de concertation doit être institué. Ce cadre comprend les représentants de toutes les parties prenantes dont ceux des institutions de la République, du système des Nations Unies, des représentants des partenaires locaux et des programmes de développement du secteur.

Ce cadre devrait se réunir périodiquement en temps ordinaire et en cellule d'urgence en cas de contingence ou de nécessité.

3.1.2. Le mécanisme de suivi et d'évaluation

Le mécanisme de suivi et d'évaluation est comme un tableau de bord sur le pilotage de la politique de mise en œuvre de la gratuité. Le suivi-évaluation est un examen constant du projet dans le cadre de son organisation par un dispositif combinant les résultats intermédiaires fixés, les questions d'évaluation et les indicateurs. L'évaluation se fait avant, pendant et après la réalisation de l'œuvre.

Les réalisations issues de la mise en œuvre seront diffusées aux travers des comptes rendus, les rapports des Revues Annuelles des Performances ou encore des évaluations des performances des Directions et Services pris individuellement.

Au-delà des mécanismes ci-haut cités, la mise en œuvre de cette politique requière des revues spécifiques des actions. Ces revues (annuelles, triennales et quinquennales) réunissant les représentants des Ministères concernés, les partenaires techniques et financiers et l'ensemble des membres du GTE, doivent être organisées.

De même, les revues sont à organiser par l'Etat à tous les niveaux du système (Ecole, Sous-Division, Province et national)

Un dispositif de suivi-évaluation axé sur les résultats doit être mis en place pour :

- mettre en cohérence les différents cadres programmatiques et opérationnels ;
- mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre ;

- procéder aux évaluations périodiques afin de mieux comprendre les raisons des réussites ou des échecs éventuels de la mise en œuvre ;
- partager diverses expériences nationales ;
- valoriser les bonnes pratiques afin d'améliorer les actions futures pour répondre aux objectifs de la gratuité.

Il doit être assorti des mesures conservatoires et sanctions suivant le mode de gestion des finances publiques dans les établissements scolaires.

3.1.3. Les mécanismes de redevabilité

La redevabilité est la pièce maîtresse dans la gestion du sous-secteur de l'éducation. Les objectifs de développement durable exigent que les gouvernements s'engagent avec tous les acteurs par le biais des processus participatifs multipartites et qu'ils fassent preuve de redevabilité dans les décisions qu'ils prennent pour réaliser la gratuité de l'enseignement de base.

De plus, les partenaires éducatifs sont tenus de s'aligner derrière le leadership des gouvernements, et doivent également être tenus redevables de leurs actions pour faire progresser le sous-secteur de l'éducation.

La redevabilité concerne trois aspects principaux : (1) rendre compte, (2) prendre en compte, et (3) demander des comptes. Ces aspects sont entremêlés et doivent être simultanés afin que la redevabilité aboutisse. Le compte-rendu implique que les acteurs éducatifs dialoguent et partagent des informations sur la mise en œuvre de la gratuité. La prise en compte désigne l'écoute active des besoins et opinions des parties prenantes (autorités politico-administratives, enseignants, chefs d'établissement, élèves et ménages) dans l'œuvre de la gratuité.

La demande de comptes consiste essentiellement en la capacité des parties prenantes à influencer la mise en œuvre de la gratuité et à l'évaluer.

3.2. GESTION DES REFORMES D'APPUI ET VIABILITE DE LA GRATUITE

Pour soutenir la mise en œuvre de la politique de gratuité et assurer sa réussite et sa pérennité, il est nécessaire et impérieux de procéder à un certain nombre de réformes dans le secteur de l'éducation, en vue d'élaguer des surcharges à la prise en charge financière et matérielle de la gratuité de l'enseignement de base. C'est le système éducatif qui sera touché et réformé. A ce sujet, l'Etat devrait :

3.2.1. La réforme du SECOPE

Le SECOPE est le service de contrôle et de la paie des enseignants. Il lui revient de maîtriser les effectifs du personnel du système éducatif de la RDC et de leur paie. Ce

service est l'acteur technique principal de mise en œuvre de l'appui à la mécanisation du personnel enseignant et des bureaux gestionnaires. Il gère une base des données du système éducatif et assure le suivi de l'exécution de la paie. La mission de l'exécution de la paie est partagée avec trois autres ministères : Budget (direction de la paie), Economie et Finances (Direction du trésor et de l'ordonnancement).

Avec le découpage des provinces administratives, les directions provinciales et les antennes SECOPE se sont multipliées, et les effectifs du personnel enseignant explosent depuis 2008 jusqu'à ce jour. Ces explosions pèsent sur le budget de l'état et la base de données comporte des erreurs, ainsi qu'un manque de procédures de contrôle.

- La première réforme est de détacher le SECOPE du ministère de l'EPST pour en faire une structure technique indépendante qui gère la base de données des écoles, des enseignants, des bureaux gestionnaires et du personnel administratif. La nouvelle structure doit être régie par des textes clairs sur le processus de création et de mécanisation des écoles et du personnel qui tiennent compte du budget alloué à l'éducation.
- La deuxième réforme est de rationaliser le SECOPE. Il faut fusionner les antennes qui gèrent trop peu d'écoles ou qui manquent manifestement d'espace d'implantation décente et d'équipements. La carte scolaire aidera à rationaliser drastiquement le nombre d'antennes.
- La troisième réforme est de rationaliser le financement du SECOPE, par la révision des barèmes des salaires à payer à chaque catégorie et des allocations données à chaque structure, actuellement trop élevées par rapport à d'autres services du Ministère.
- La quatrième réforme est l'établissement de procédures efficaces de contrôle. Un contrôle à plusieurs niveaux devrait être instauré pour toute mécanisation d'agent ou de structure pour éviter toutes formes d'arbitraire, en suivant les besoins identifiés par la carte scolaire. Ce contrôle permettrait au pays d'avoir des écoles viables en termes d'effectif d'élèves et d'enseignants, de bâtiments et d'équipements, et répondant aux besoins de la région.
- La dernière réforme, et pas la moindre, est de retrouver la mission première assignée au SECOPE sous l'impulsion du chef de l'Etat. Le SECOPE doit être un service de contrôle de la paie, qui ne doit pas gérer de fonds.

De telles réformes augmenteront la crédibilité des bailleurs des fonds qui soutiennent notre système éducatif et feront économiser de l'argent pour financer la gratuité de l'éducation dans le pays.

3.2.2. La Reforme des Bureaux Gestionnaires

En RDC, l'éducation de base est une matière décentralisée. Mais malgré cette option de la Constitution et la Loi n°08/012 du 31/07/2008, le système éducatif du pays est déconcentré avec un fort découpage. A ce jour, le Ministère compte 60 provinces

éducationnelles. Chacune d'elles comprend des bureaux gestionnaires appartenant à différents services qui assurent directement ou indirectement la gestion administrative, pédagogique, financière et patrimoniale des écoles publiques et privées.

Dans chaque province éducationnelle sont organisés quatre services : la Direction Provinciale de l'EPST (PROVED), l'Inspection Principale Provinciale (IPP), la Direction Provinciale du SECOPE et le service national d'identification des élèves (SERNIE).

- La première réforme doit être la réduction des effectifs au sein des bureaux gestionnaires (BGs). La révision de l'organigramme et l'établissement d'une carte scolaire dont il a été question plus haut ainsi qu'une meilleure répartition des responsabilités au sein des BGs permettraient de réduire les effectifs, d'améliorer l'efficacité au travail et de financer la gratuité de l'éducation.
- La deuxième réforme est la réduction du nombre de BGs. Le SERNIE doit être confié au bureau du PROVED, tout comme les Directions provinciales de gestion de l'éducation. Beaucoup de BGs sous-provinciaux gèrent un nombre trop bas d'écoles et devront être fusionnés.
- La troisième réforme est de réduire le nombre des provinces éducationnelles au nombre des provinces administratives, ce qui implique une nouvelle structuration de chaque BG en termes de ressources humaines et techniques pour une plus grande efficacité. Cela implique de :
 - ✓ statuer sur le nombre d'écoles à couvrir par un BG et revisiter le processus de création des BGs ;
 - ✓ Redéfinir les rôles et responsabilités de différents BGs et différents réseaux : Repenser la répartition des BGs selon la carte scolaire et réduire leur effectif après une révision des organigrammes ;
 - ✓ Etablir des contrats de performance à travers l'actualisation des cahiers de charges, la clarification des procédures de recrutement et la dotation d'infrastructures, et de gestion financière ;
 - ✓ S'assurer que les BGs respectent les normes officielles ;
 - ✓ Augmenter et mieux répartir la subvention de fonctionnement des BG pour mettre fin à la dépendance financière aux frais scolaires ;
 - ✓ Elaborer un processus de recrutement transparent pour les agents, et renforcer les capacités des agents au niveau des BGs.

Ces réformes permettront de diminuer les dépenses du secteur de l'éducation pour mieux financer la gratuité. Notre système éducatif deviendra plus performant.

3.2.3. La mise en place de la carte scolaire

Etablir la carte scolaire consiste à identifier dans les villes, les communes, les territoires, les secteurs et les villages les écoles existantes et les besoins locaux en scolarisation. La carte scolaire donne un plan des implantations scolaires à travers le pays. L'établissement de la carte scolaire tient compte des répartitions de la population

à travers la république. Cela peut pousser à une accumulation des écoles là où la population est dense, et à une réduction du nombre d'écoles dans le cas contraire. La carte scolaire permet de tenir compte de l'accessibilité géographique des écoles par rapport aux implantations des populations. Grâce à la carte scolaire, les écoles seront mécanisées de façon rationnelle.

Pour entrer dans le budget alloué au secteur de l'éducation, notre politique de la gratuité veut instituer la carte scolaire comme unique base de travail pour la mécanisation des écoles, des sections et des classes. Les écoles non-mécanisées mais qui répondent à un besoin réel, dans un milieu donné, avec des infrastructures et équipements nécessaires seront mécanisées. Les écoles mécanisées qui ne répondent à un aucun besoin du milieu et qui n'ont pas de raisons d'être seront supprimées.

La carte scolaire permettra aussi de connaître la taille de chaque école mécanisée pour mieux apprécier les frais de fonctionnement dont elle a besoin pour donner une éducation de qualité.

La maîtrise de la carte scolaire et l'étude du taux d'accroissement démographique permettront de planifier la gratuité de l'éducation pour le moyen et long terme.

3.2.4. La mise en retraite

Une grande partie des enseignants et des employés des BGs a déjà atteint l'âge de la retraite, mais reste en poste faute de financement de cette retraite. Face à la diminution de leurs compétences professionnelles, des chefs d'établissement ont pris pour relève des enseignants plus jeunes pour assurer les cours ou les classes de ceux/celles qui devraient être en retraite.

La politique de la gratuité doit envisager de réaliser cette opération de mise en retraite de façon régulière et méritée pour un personnel qui a servi loyalement le système éducatif du pays. C'est par ailleurs une piste pour créer de la place aux enseignants Nouvelle Unité et Non Payés, et même ceux qui ne sont pas encore enregistrés.

3.3. FINANCEMENT DE LA POLITIQUE

La mise en place de cette politique va nécessiter une forte mobilisation des ressources financières intérieures en soutien au sous-secteur de l'EPST. Cette nécessité tient tout d'abord aux défis de la scolarisation primaire universelle. Il serait impossible de réaliser cet objectif si le Gouvernement ne consent pas des ressources nécessaires. Vient ensuite la nécessité de prendre en charge les salaires des enseignants qui étaient laissés jadis en grande partie à la charge des ménages et enfin la couverture totale des dépenses courantes des établissements scolaires (frais de fonctionnement) et des bureaux gestionnaires.

3.3.1. Le cout et le financement de l'éducation

Dans une correspondance adressée aux Directeurs Provinciaux du sous-secteur éducation et datée du 27 août 2019, le Secrétaire Général à l'EPST a confirmé que le financement par les ménages dans les écoles primaires publiques était définitivement supprimé.

Il a énuméré cinq principales mesures d'accompagnement de l'effectivité de la gratuité de l'enseignement primaire en ces termes :

1. La suppression, sous toutes leurs formes, de tous les frais de scolarité dans les établissements publics d'enseignement ;
2. La suppression de frais de motivation payés par les parents d'élèves aux enseignants dans tous les établissements publics d'enseignements budgétisés ;
3. L'interdiction de transformer les écoles en maison d'approvisionnement et de vente des fournitures et articles scolaires (uniformes, écussons, journaux de classe, cahiers, cravates, et autres fournitures, etc.) ;
4. L'obligation de laisser aux parents la latitude de se procurer les articles, et fournitures scolaires notamment les uniformes scolaires sur les marchés et au prix du marché ;
5. L'interdiction des signes reconnaissables à apposer aux uniformes en guise d'exécution ou de badges identifiant les écoles.

Dans le cadre de la mise en œuvre effective de la politique de gratuité, il est nécessaire de connaître le coût réel du système éducatif du pays afin d'avoir une idée sur le coût de remplacement des frais scolaires supprimés. La pérennité de la gratuité suppose en effet que l'état sache l'enveloppe budgétaire requise et identifie les sources génératrices possibles. Le programme ACCELERE !2 a fait une étude pertinente en 2019 sur le coût du système éducatif en RD Congo à partir des estimations basées à la fois sur les statistiques existantes (SECOPE), les documents officiels (arrêtés, directives, notes circulaires, etc) et les prix relevés sur différents marchés.

Pour le salaire, partant de ce qui est gagné comme salaire de l'état avec la prime des parents, il a estimé le barème suivant : enseignant debout 250 us\$, directeur d'école 260 us\$, administratif 270 us\$ et sentinelle 100 us\$. Quant au coût unitaire de fonctionnement adéquat, il est estimé à 8.000 us\$ pour le BG au niveau provincial (PROVED, IPP, COPRO) pour les activités administratives (pilotage du système, centralisation des rapports, etc).

Au niveau sous-provincial (Inspool primaire, coordinations sous-provinciales et les conseilleries résidentes), il est estimé à 11.500 us\$ en milieu urbain et 13.000 us\$ tandis que le budget du sous-proved est estimé à 6.000 us\$. Pour les frais de fonctionnement annuels à allouer aux écoles pour couvrir leur frais de fonctionnement

et d'investissement, les propositions sont les suivantes : 2.968 us\$ en milieu urbain, 3.474 us\$ en milieu rural, 2.798 us\$ à Kinshasa et 2.925 us\$ à Lubumbashi.¹

A la lumière de ces données, le coût de la gratuité peut être estimé à partir de trois principales rubriques : le salaire du personnel enseignant (debout ou assis), le fonctionnement des écoles et le fonctionnement des bureaux gestionnaires (BG).

Il existe pour le moment dans le système éducatif beaucoup d'enseignants NP et NU. Malgré le moratoire en place, il y a aussi les enseignants que les écoles ont recruté qui ne sont encore recensés.

Dans la perspective de la mise de la gratuité, il faut maintenant non seulement payer tout le personnel nécessaire mais aussi augmenter leurs salaires.

Comme illustration, voyons la petite situation de la province éducationnelle du Kasai 1 dont le siège est à Tshikapa² :

Section	Ecoles Budgétisées	Ecoles Opérationnelles	Ecoles non Budgétisées	% Ecoles non budgétisées
Maternel	4	68	64	94,1%
Primaire	1011	1930	919	47,6%
Secondaire	306	872	566	64,9%

Il y a près de 50% d'écoles primaires non mécanisées pour la seule province éducationnelle du Kasai 1. A cela, il faut ajouter les agents non-payés dans les écoles budgétisées dont le tableau se présente comme suit :

Section	AGENTS PAYES	AGENTS NON-PAYES	%NP
Maternelle	17	3	15%
Primaire	7531	813	10%
Secondaire	3163	987	24%

Quant aux BG dans le pays, le programme ACCELERE!2 a estimé qu'environ 30% des frais scolaires servaient à couvrir les dépenses des BG en septembre 2019. Le paiement des salaires des enseignants et des frais de fonctionnement des écoles et des bureaux gestionnaires s'élevait à près de 30.599.979 us\$.³ Tandis que le montant total des prévisions budgétaires du même paiement en 2020 s'élevaient à 143.380.884,67 us\$ par mois⁴ pour une gratuité directe qui n'a pas été appliquée.

¹ Cfr Policy Brief : Combien coûte le système éducatif en RDC, pp. 1-4.

² Source SECOPE et PROVED Kasai 1, novembre 2021.

³ Source SECOPE National Septembre 2019. Le taux de change : 1 us\$ = 1669 cdf.

⁴ DAF MEPST, budget MEPST 2020. Taux de change : 1 us\$ = 1.669 cdf.

Dans la politique de mise en œuvre de la gratuité, il sera question non seulement de compenser les frais scolaires mais aussi d'augmenter les allocations des écoles et des bureaux gestionnaires, de payer les NP et les NU, en même temps d'augmenter leurs salaires.

3.3.2. Les besoins en infrastructures, en équipement et fonctionnement

Avec la nouvelle cartographie du système éducatif relative à la mise en œuvre de la gratuité, il devient plus qu'impérieux d'augmenter les infrastructures scolaires : ajouter des bâtiments scolaires, augmenter les capacités d'accueil dans les locaux de classe, équiper les locaux de classe et les bureaux scolaires, fournir les manuels scolaires, et doter les écoles publiques des frais de fonctionnement adéquats et conséquents en vue de l'efficacité de l'enseignement.

La gratuité a entraîné une augmentation des effectifs, qu'il faut pouvoir accueillir en investissant dans des infrastructures et équipements supplémentaires.

3.4. PRIORISATION DES ACTIONS DE MISE EN ŒUVRE

3.4.1. Le budget de l'éducation

L'organisation de l'enseignement relève de la souveraineté nationale. La Constitution du pays réserve exclusivement au pouvoir central la compétence de fixer ou d'établir les normes standards en matière de l'enseignement.¹ Une mise en œuvre judicieuse de la gratuité de l'enseignement est fonction du budget national et de la part qu'il réserve au secteur de l'enseignement.

Il est nécessaire que le budget de l'éducation soit géré de manière à couvrir judicieusement les besoins du système éducatif du pays. La part du secteur de l'éducation dans le budget national avait atteint 21,6% en 2021. Elle est de 16% dans le budget 2022.

Le gouvernement dispose des mécanismes internes et externes solides pour générer des recettes et aménager son budget à partir des ressources naturelles, minières, énergétiques, etc. Il gère plusieurs secteurs qui crient urgence comme le sous-secteur de l'éducation. La politique de la gratuité veut rejoindre la vision de l'Etat et de son parlement pour satisfaire les besoins du sous-secteur de l'éducation avec le budget disponible.

Il faut une gestion rigoureuse et transparente avec un devoir de redevabilité dans toutes les structures de notre système éducatif. Les réformes proposées plus haut pour le SECOPE et des bureaux gestionnaires permettront des économies dans le budget de l'éducation qui pourront être utilisées pour soutenir la gratuité.

¹ Constitution de 2006 modifié 2011, article 202, point 23.

3.4.2. La base juridique

La mise en œuvre de la gratuité exige une base juridique cohérente avec les instruments juridiques internationaux et nationaux. La Constitution du pays parle de la gratuité de l'enseignement primaire qui comprend les six années d'études en RD Congo. La loi-cadre de l'enseignement qui est une mesure d'application de la Constitution parle de la gratuité de l'éducation de base qui comprend huit années d'étude. La loi cadre montre que la notion de gratuité a connu une évolution et doit couvrir toute l'éducation de base.

La politique de la gratuité crée une cohérence en élargissant davantage la notion de gratuité jusqu'à l'enseignement maternel. Ainsi, l'éducation de base en RDC est comprise comme étant le cycle complet de la maternelle jusqu'en huitième année. Avoir dans le pays une éducation maternelle payante, bien que facultative, et une éducation de base gratuite accuse une certaine incohérence. Il serait plutôt logique que toutes les premières années du début de l'éducation soit gratuite.

La mise en œuvre de cette politique exige préalablement que soit abrogés tous les textes légaux, réglementaires et administratifs relatifs aux frais scolaires¹.

3.4.3. L'éradication des phénomènes sociaux négatifs

L'accès à l'éducation pour les pauvres et les communautés démunies joue un rôle essentiel dans la lutte pour la promotion du développement durable. Il facilite la participation sociale et politique de tous à la vie de la nation. Pour cette raison, l'accès à l'éducation pour tous est une priorité nationale, surtout dans un état démographiquement jeune.

L'Etat doit pénaliser, le fait pour une autorité scolaire, parent et/ou tuteur de priver à l'enfant l'accès à l'éducation de base sous quelque prétexte que ce soit.

Les villes du pays sont marquées par les phénomènes « Shege » ou « Maibobo » et « Kuluna ». ² La majeure raison de ces phénomènes est l'absence de scolarisation de tous et partout. La plupart de ces jeunes proviennent des familles démunies qui ne disposent d'aucun moyen matériel pour scolariser leurs enfants. C'est là le bien-fondé de la gratuité de l'éducation de base. La politique de gratuité donne la chance à tout le monde d'accéder à l'école et pour une éducation compétitive. Dans cette perspective, la base économique cesse d'être un critère d'accès à l'éducation de base. Riches et pauvres jouiront de l'égalité des chances de scolarisation.

¹ Il y a au total près de 40 textes (arrêtés ministériels, arrêtés interministériels, notes circulaires, etc) appliqués jadis et relatifs à la fixation, la perception, la gestion et le contrôle des frais scolaires au niveau national.

² « Shege » du lingala ou « Maibobo » du swahili signifie « enfants en situation de rue ». « Kuluna » du lingala réfère aux jeunes ou adultes en situation de rue susceptibles de se servir des armes blanches pour extorquer les biens d'autrui pour leurs survies.

Il importe également que certains autres facteurs sociaux et culturels, sanitaires qui viennent compliquer l'accès à l'éducation de qualité soient maîtrisés par l'Etat et ses partenaires pour l'accès de tous à l'éducation de base. L'on peut citer la pandémie à VIH SIDA, les divorces des parents, le phénomène Enfant en dehors du système éducatif, culte de facilité, ... qui affaiblissent la scolarisation.

La mise en œuvre de la présente politique devient donc un palliatif pour cette catégorie d'enfants.

CONCLUSION

La gratuité de l'éducation primaire est un bien pour tout le monde. La nation entière en est le premier bénéficiaire. En formant les jeunes grâce à la gratuité, la nation touche leurs consciences : « nous avons étudié gratuitement, nous devons travailler pour la nation." Les jeunes se sentiront redevables envers la nation, l'aimeront et se battront pour elle. Par-dessus tout, il n'y aura plus d'analphabètes dans le pays. La Gratuité contribue aussi à l'égalité d'accès à une éducation de qualité pour garçons et filles.

Dans l'enseignement gratuit, les enseignants seront libérés des contraintes sociales dans les évaluations de leurs élèves. Le métier d'enseignant retrouvera sa dignité et sa considération sociale.

Les chefs d'établissement se consacreront d'avantage à la vie pédagogique de leurs écoles. Ils n'auront plus le souci du financier à chaque fin du mois.

Les inspecteurs ne seront plus regardés dans les écoles comme des mendiants qui transforment leurs visites pédagogiques en ressources financières auprès des écoles.

Les bureaux gestionnaires pourront fonctionner sans dépendre du financement par les écoles ou par les ménages.

Il est donc essentiel que les acteurs et partenaires éducatifs soutiennent la politique de la gratuité afin de mettre en pratique toutes les réformes suggérées pour la réussite de la mise en œuvre de la gratuité de l'éducation de base et sa pérennité dans le système éducatif du pays.

TABLES DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES	2
INTRODUCTION.....	3
0.1. CONTEXTE.....	3
0.2. HISTORIQUE DE LA GRATUITE	4
0.3. JUSTIFICATION	5
0.4. VISION ET OBJECTIFS.....	5
0.5. COHERENCE DE LA POLITIQUE.....	5
0.6. PRINCIPAUX DEFIS EN MATIERES DE REFORMES	10
CHAPITRE I : CADRE DE LA GRATUITE	11
1.1. CADRE STRATEGIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	11
1.2. CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE.....	13
CHAPITRE II : PRINCIPALES ORIENTATIONS	14
2.1. DEFINITION DES CONCEPTS ET ORIENTATIONS NORMATIVES	14
2.2. ORIENTATIONS TECHNIQUES DE LA POLITIQUE.....	15
2.3. ORIENTATION OPERATOIRES POUR LES ACTEURS ET LES PARTENAIRES EDUCATIFS	18
CHAPITRE III : MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE	22
3.1. SYSTEME DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE GRATUITE	22
3.2. GESTION DES REFORMES D’APPUI ET VIABILITE DE LA GRATUITE.....	23
3.3. FINANCEMENT DE LA POLITIQUE	26
3.4. PRIORISATION DES ACTIONS DE MISE EN ŒUVRE	29
CONCLUSION.....	32
TABLES DES MATIERES	33

**