

Région Afrique
Département du développement humain
Document de travail

**Le système éducatif
de la république
démocratique
du Congo :**
Priorités et alternatives

Région Afrique
Banque mondiale

© January 2005
Département du développement humain
Région Afrique
Banque mondiale

Les opinions et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque mondiale ou des institutions qui lui sont affiliées.

Photos de couverture : Banque mondiale
Maquette de couverture : Word Express
Typographie : Word Design, Inc.

Table des matières

Table des matièresiii
Avant-proposix
Forewordxiii
Remerciementsxvi
Abreviations et acronymsxviii
Résumé analytique1
Principaux résultats1
Résultats des simulations financières8
Choix politiques clefs10
Executive Summary14
Main Findings14
Results of the Financial Simulations20
Key Policy Choices22
1 L'enseignement en RDC : Historique et contexte26
Introduction26
Le contexte: le pays, la population et l'histoire récente27
La structure politique et administrative31
Le contexte démographique32
Croissance économique, pauvreté et progrès social36
Le système d'administration de l'éducation primaire et secondaire38
L'administration de l'enseignement supérieur42
Le cadre juridique du secteur d'éducation privé non subventionné42
Conclusion et Recommandations43
2 Vue d'ensemble du système éducatif—croissance et efficacité45
Introduction45
La Structure du Système Educatif46
Les sources de données47
Analyse des statistiques de scolarisation49
Analyse des données de l'enquête auprès des ménages—enseignement primaire61
Résumé et Recommandations64

3	Le financement de l'éducation en RDC	68
	Introduction	68
	Dépenses publiques d'éducation—tendances et composition	68
	Le financement par les ménages de l'enseignement primaire et secondaire	80
	Les composantes des coûts dans le primaire et le secondaire—	
	Rémunérations des enseignants, Coûts des manuels et des constructions	84
	Résumé et Recommandations50	89
4	La qualité des enseignements primaire et secondaire—résultats et conditions des études	94
	Introduction	94
	La réussite des élèves dans l'enseignement primaire	95
	Les résultats des élèves du secondaire	101
	Les conditions d'enseignement dans les écoles primaires publiques	102
	Les conditions d'enseignement dans les écoles secondaires publiques	109
	Les supports pédagogiques	111
	L'administration du système scolaire	112
	Conclusion	114
	Annexe 4.1 : Caractéristiques des tests de réussite	117
5	L'enseignement supérieur	119
	Introduction	119
	L'organisation de l'enseignement supérieur	119
	Le personnel de l'enseignement supérieur	124
	La qualité des programmes	127
	Coûts et financements	129
	Résumé et Recommandations	135
6	Simulations financières	138
	Introduction	138
	Scénarios et Hypothèses	139
	Evaluation des scénarios : Impact sur la couverture scolaire	146
	Impact sur les Besoins financiers	148
	Composition des dépenses, coûts unitaires et aide extérieure requise par le scénario 4	150
	Résumé et orientations pour une analyse future	156
	Annexe 6.1 : Mesures d'amélioration de la qualité—Coûts unitaires	158
	Notes	159
	Tableaux	
	Tableau 1 : Résumé des questions prioritaires et recommandations	12
	Table 1: Summary of Priority Issues and Recommendations	24
	Tableau 1.1 : Zones forestières par province (1990)	29

Tableau 1.2 : Estimations de la population et projections (millions) selon les différentes sources	34
Tableau 1.3 : Répartition en pourcentage de la population par tranches d'âges de 5 ans	34
Tableau 1.4 : Répartition de la population par province (estimations), 2002	35
Tableau 1.5 : Production et inflation (1997–2002)	36
Tableau 1.6 : Indicateurs sociaux et sanitaires par province	38
Tableau 2.1 : Structure du système éducatif en RDC	47
Tableau 2.2 : Croissance du système éducatif en RDC—1986/87 et 2001/02	50
Tableau 2.3 : Croissance en pourcentage entre 1986/87 et 2001/02	51
Tableau 2.4 : Taux moyen de croissance annuelle des effectifs par niveau d'enseignement	54
Tableau 2.5 : Croissance de l'enseignement par sections	54
Tableau 2.6 : Taux de scolarisation brut par niveau d'enseignement	55
Tableau 2.7 : Représentation des filles	57
Tableau 2.8 : Taux bruts de scolarisation par genres, provinces et niveaux d'études (2001/02)	57
Tableau 2.9 : Taux de passage en classe supérieure, de redoublement et d'abandon au primaire	59
Tableau 2.10 : Coefficient d'efficacité interne, 2000–01	60
Tableau 2.11 : Comparaison du TBS calculé à partir des Annuaires et du MICS 2001	61
Tableau 2.12 : TBS et TNS des ménages classes selon l'indice de richesse	62
Tableau 2.13 : Elèves de plus de 11 ans en classes primaires	62
Tableau 2.14 : Age moyen par année d'études et par groupe social	63
Tableau 2.15 : Pourcentage d'enfants scolarisés en fonction de l'âge et de l'indice de richesse	63
Tableau 3.1 : Finances de l'Etat central et dette extérieure	69
Tableau 3.2 : Dépenses publiques en faveur de l'éducation (prix courants)	70
Tableau 3.3 : Dépenses publiques réelles (en millions de dollars constants 2002)	71
Tableau 3.4 : Parts des sous-secteurs dans les dépenses publiques d'éducation	72
Tableau 3.5 : Composition des dépenses publiques courantes (réelles 2002)	72
Tableau 3.6 : Dépense réelle par élève (en \$ de 2002 constants)	73
Tableau 3.7 : Dépense par élève dans les écoles primaires et secondaires en 2002	73
Tableau 3.8 : Personnel administratif en 2002	74
Tableau 3.9 : Proportion de personnels enseignants et non-enseignants dans les établissements d'enseignement en 2002	74
Tableau 3.10 : Les facteurs influençant les coûts unitaires	75
Tableau 3.11 : Ecart entre la masse estimée des rémunérations et les paiements réellement effectués en 2002	78
Tableau 3.12 : Frais de scolarité et charges dans les écoles publiques	81
Tableau 3.13 : Frais par élève dans les écoles primaires publiques par province en FC 2003	82
Tableau 3.14 : Frais par élève dans le secondaire par type d'école (FC)	82
Tableau 3.15 : Gains des enseignants et directeurs dans les écoles publiques et privées du primaire	85
Tableau 3.16 : Gains des enseignants des écoles secondaires publiques et privées (francs congolais)	85
Tableau 3.17 : Coût de construction—RDC et autres pays africains.	87
Tableau 3.18 : Coût de construction d'une salle de classe—Comparaisons internationales	88
Tableau 4.1 : Ecoles ciblées—Scores moyens en français et en mathématiques	96
Tableau 4.2 : Ecoles témoins—Scores moyens en français et en mathématiques	96

Tableau 4.3 : Scores moyens en français par type de compétences—Etudiants congolais	97
Tableau 4.4 : Comparaison des scores moyens en langue (Elèves congolais de 2ème et 4ème année, élèves français de 2ème et 4ème année)	98
Tableau 4.5 : Scores moyens en mathématiques par sous-domaines—élèves congolais	99
Tableau 4.6 : Comparaison des scores moyens en mathématiques (élèves congolais de 4ème année et français de 4ème année)	100
Tableau 4.7 : Déterminants de la réussite des élèves en français (MLA test)	101
Tableau 4.8 : Type de construction et âge des salles de classe primaires (écoles publiques)	102
Tableau 4.9 : Qualité des salles de classe dans les écoles primaires publiques	103
Tableau 4.10 : Qualifications et âge des enseignants du primaire (2003)	104
Tableau 4.11: Répartition des enseignants du primaire public par niveaux d'études et par provinces (2001/02)	105
Tableau 4.12 : Taille des classes dans les écoles primaires publiques et privées (2001/02)	106
Tableau 4.13 : Proportion d'écoles primaires où au moins une classe à moins de 26 élèves (2001–02)	106
Tableau 4.14 : Proportion d'écoles primaires publiques où au moins une classe à plus de 50 élèves (2001–02)	107
Tableau 4.15 : Répartition des âges des élèves en première année	107
Tableau 4.16 : Enseignement primaire: l'emploi du temps à l'école	108
Tableau 4.17 :Age moyen des enseignants dans les écoles secondaires publiques—2003 (en années)	110
Tableau 4.18 : Pourcentage de classes du secondaire ne respectant pas les normes concernant la taille des classes (2001–02)	110
Tableau 4.19 : Matériels pédagogiques vendus aux écoles (1998–2003)	112
Tableau 4.20 : Résultats de la régression effectuée sur l'adhésion aux normes pour le personnel du primaire. Variable dépendante : personnel effectivement en poste dans une école.	112
Tableau A4.1 : Compétences évaluées par les questions du test de langue française	117
Tableau A4.2 : Compétences évaluées par les questions du test de mathématiques	118
Tableau 5.1 : Capacité d'accueil et effectifs réels dans les établissements publics à Kinshasa, 1989–2000.	123
Tableau 5.2 : Estimation de la répartition des effectifs étudiants par facultés dans les établissements publics	123
Tableau 5.3 : Personnel académique et scientifique dans l'enseignement supérieur, juillet 2003(part de chaque catégorie de personnel par province en %— (pourcentages en lignes)	125
Tableau 5.4 : Personnels administratif, technique et autres dans les établissements publics d'enseignement supérieur, Novembre 2002(% de la part de chaque catégorie par province—pourcentages par ligne)	126
Tableau 5.5 : Efficacité interne de l'Université de Kinshasa, 1999–2000	126
Tableau 5.6 : Répartition des diplômés de l'UNIKIN et de l'UNILU 1996/97–2001/02	127
Tableau 5.7 : Charge annuelle d'enseignement des professeurs de l'UNIKIN enseignant à la Faculté d'économie de l'Université Kongo	128
Tableau 5.8 : Sources de financement, Université de Kinshasa—1998 et 2002 (hors paiements effectués directement par l'Etat)	130

Tableau 5.9 : Composition des dépenses, Université de Kinshasa 1998 et 2002 (hors dépenses directes de l'Etat)	131
Tableau 5.10 : Recettes de l'Université Kongo, 2002 (\$)	132
Tableau 5.11 : Dépenses de l'Université Kongo, 2002 (\$)	133
Tableau 5.12 : Total des gains des professeurs à l'UNIKIN par origine, 2000 (\$)	134
Tableau 6.1 : Définition des scénarios	140
Tableau 6.2 : Hypothèses communes—Paramètres démographiques et économiques	141
Tableau 6.3 : Indicateurs de l'amélioration de la qualité (\$)—Etablissements publics— Tous les scénarios	143
Tableau 6.4 : Mesures d'économie	145
Tableau 6.5 : Indicateurs de la couverture scolaire	147
Tableau 6.6 : Synthèse des besoins financiers pour le secteur éducatif	148
Tableau 6.7 : Répartition sous-sectorielle des dépenses publiques, par scénario, 2015	149
Tableau 6.8 : Composition des dépenses publiques d'éducation sous le Scénario 4 (comprenant les dépenses des gouvernements central et local et l'aide extérieure)	150
Tableau 6.9 : Composition des dépenses publiques, courantes et d'investissement, par sous-secteur, Scénario 4	152
Tableau 6.10 : Nombre de salles de classe à construire et à réhabiliter par niveau— Scénario 4	153
Tableau 6.11: Dépenses publiques courantes par élève et dépenses des familles par élève, Scenario 4	153
Tableau 6.12 : Dépenses publiques par élève et par catégorie, Scénario 4 (\$).	154
Tableau 6.13 : Aide extérieure requise, par sous-secteur et catégorie de dépenses, Scénario 4	155
Tableau A6.1 : Mesures d'amélioration de la qualité—Coûts unitaires	158
Graphiques	
Graphique 2.1 : Croissance des effectifs dans le primaire (public et privé)	52
Graphique 2.2 : Croissance des effectifs dans le secondaire (public et privé)	53
Graphique 2.3 : Croissance des effectifs de l'enseignement supérieur (public et privé)	53
Graphique 2.4 : Profil de scolarisation primaire, 2000/01	59
Graphique 2.5 : Profil de scolarisation dans le secondaire, 2000/01	60
Graphique 4.1 : Intervalles de confiance pour les scores aux tests de langage des élèves français et congolais	99
Graphique 4.2 : Relation enseignants-élèves dans les écoles primaires (Annuaire statistique 2001/02)	113
Encadré 2.1 : Note sur les sources de données pour l'enseignement primaire et secondaire	48

Avant-propos

Cette étude fait partie d'une série de rapports sur le statut de l'éducation dans divers pays (Rapport sur le Statut d'un Pays: RSP) sur lesquels le personnel de la Banque mondiale travaille en collaboration avec des équipes locales dans différents pays d'Afrique subsaharienne. L'objectif immédiat est d'améliorer les connaissances nécessaires à la formulation des politiques éducatives. D'une manière générale, les RSP constituent une base pour engager un dialogue entre divers auditoires sur les politiques éducatives et pour développer une vision commune pour l'avenir. Ces processus prennent une importance grandissante au moment où les gouvernements réaffirment leur engagement à réduire la pauvreté, et que la communauté internationale de bailleurs de fonds promet de fournir l'assistance financière nécessaire.

Dans cette nouvelle dynamique d'assistance au développement international, la Banque mondiale a orienté sa mission officielle vers le soutien des gouvernements qui s'efforcent de réduire la pauvreté, et a fait de cette tâche sa priorité principale. En pratique, la stratégie s'articule autour de deux objectifs: le soutien des politiques qui accélèrent une croissance économique explicitement mesurable, et la

promotion d'une répartition plus équitable des bénéfices de la croissance. Le développement humain joue un rôle central dans les deux processus, en particulier grâce aux investissements dans l'éducation.

Réussir à atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) qui visent à instaurer d'ici à 2015 l'éducation primaire universelle partout dans le monde, et en Afrique en particulier, nécessite une attention spéciale sur la République Démocratique du Congo, qui est l'un des cinq pays au monde où les enfants sont le moins scolarisés. Une décennie de conflits violents, de grandes migrations de populations et de privations économiques prolongées a entraîné un déclin net du système éducatif en RDC. Il y a 30 ans, ce système était en avance sur celui de nombreux autres pays subsahariens, en matière de taux brut de scolarisation primaire. Mais présentement, il est à la traîne de la plupart d'entre eux. La RDC avait un système universitaire qui attirait les meilleurs étudiants d'Afrique francophone; aujourd'hui, les universités ont des programmes et des cursus dépassés et des infrastructures en ruine. Toutefois, le système éducatif de la RDC a montré une résilience remarquable en dépit des crises récentes, et a même continué à se développer à

tous les niveaux. Le système d'administration scolaire a survécu aux perturbations et dans le même temps, la gestion locale a été solidement prise en main par les parents et les enseignants au niveau de chaque école.

Les autorités congolaises et les bailleurs de fonds ont tous admis que la renaissance du secteur éducatif était essentielle au développement de la RDC. Un des aspects essentiels du système éducatif congolais est le manque presque total de ressources et de financement gouvernementaux pour tous les niveaux d'éducation, y compris le primaire. Au cours des 10 dernières années, moins de 3 pour cent des dépenses publiques ont été consacrées à l'éducation; et à ce jour, ce chiffre ne dépasse pas 6 pour cent. Toutes les institutions d'enseignement, qu'elles soient publiques ou privées, sont financées presque entièrement par les ménages. Il est important de définir le rôle approprié du gouvernement dans la réussite de l'éducation primaire universelle et dans le rétablissement d'un système éducatif qui soutienne et promeuve le développement économique et social. Par ailleurs, les autres défis consistent à assurer un niveau de rémunération acceptable des enseignants et à mettre en place des mesures institutionnelles qui assureront une gestion efficace du système.

Il existe un consensus général sur la priorité à donner au secteur éducatif ; il est maintenant nécessaire de fixer des objectifs et des priorités plus spécifiques à chaque niveau d'enseignement et de développer des stratégies et des plans de financement acceptables et durables. Le point de départ de ce processus est le RSP, qui fournit une base solide de connaissances permettant de choisir les priorités, et qui peut être utilisé pour finaliser la stratégie du secteur éducatif et les plans de financement, ainsi que la section sur l'éducation du rapport sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté en cours de préparation.

Trois points clés ressortent dans le contexte de la RDC: (1) l'urgence absolue de s'orienter

rapidement vers l'éducation primaire universelle, (2) le besoin d'améliorer la qualité à tous les niveaux du système éducatif (sans cette amélioration, une expansion quantitative seule ne donnera pas les résultats désirés), et (3) aller vers un équilibre plus efficace et plus équitable entre le financement public et privé. Ces problèmes forment le cœur de l'analyse et des recommandations de ce RSP.

Deux aspects caractérisent ce rapport; le premier relève de son contenu technique et l'autre du processus de son élaboration. En matière de contenu, cinq points doivent être mentionnés. Tout d'abord, le rapport accorde une attention particulière aux problèmes d'équité et de répartition des ressources publiques pour l'éducation, en raison de l'importance de ces questions dans le contexte du PPTÉ (Pays pauvres très endettés) et du DSRP (Document de stratégie de réduction de la pauvreté). Deuxièmement, l'analyse s'appuie sur des données administratives disponibles ainsi que sur des enquêtes auprès des ménages, une approche qui a contribué à améliorer la consistante et la solidité des résultats statistiques. Dans le cas de la RDC, ces sources furent complétées par des enquêtes auprès des écoles publiques et privées et auprès des parents, effectuées spécialement pour le RSP. Ces enquêtes ont été conçues pour obtenir des informations sur les frais scolaires, les dépenses des ménages, les salaires des enseignants et l'état des infrastructures—informations qui sont cruciales au développement des politiques et à la hiérarchisation des priorités de dépenses. Troisièmement, les RSP se penchent de façon plus précise sur les résultats, en utilisant des indicateurs autres que les habituels taux brut et net de scolarisation. Un quatrième exemple du contenu technique des RSP est l'utilisation de données au niveau de l'école pour évaluer les possibilités d'amélioration des services aux pauvres. Ces données n'étant pas très fiables, surtout dans les provinces de l'Est du pays, cette analyse n'a pas été menée de

manière très approfondie. Enfin, les RSP utilisent les données sur les acquisitions des élèves, quand elles sont disponibles, pour évaluer la performance du système éducatif dans ce domaine essentiel et pour identifier les mesures qui permettraient de l'améliorer. Le rapport sur la RDC complète les informations disponibles sur les acquisitions des élèves en comparant les performances des élèves du primaire au Congo à celles de leurs homologues français, en langue et en mathématiques, afin de les mettre en perspective.

En ce qui concerne le contenu technique, bien qu'il existe un format standard des RSP, utilisé dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne, celui-ci s'en écarte par l'ajout d'un chapitre sur des simulations financières de la réhabilitation et de l'expansion du système éducatif - simulations qui constituent habituellement un travail analytique complémentaire. Ceci a été jugé important dans le contexte de la RDC ; en effet, l'augmentation des financements publics dans un environnement de ressources limitées est un des défis de la politique éducative. Il est tout à fait clair qu'il est nécessaire de faire des choix difficiles politiquement quant aux objectifs sectoriels et aux stratégies. A titre d'exemple, le gouvernement est face au dilemme suivant : satisfaire une demande sociale en ne freinant pas l'expansion des enseignements secondaire et supérieur, ou limiter cette expansion afin de libérer des ressources pour universaliser l'enseignement primaire d'ici 2015 et améliorer la qualité de l'éducation à tous les niveaux d'études. De tels dilemmes sont mis en évidence dans les simulations financières—simulations qui devront être ajustées au fur et à mesure que les objectifs et les stratégies évolueront.

La caractéristique principale du processus d'élaboration des RSP est d'être le fruit de la collaboration entre la Banque mondiale et des équipes nationales des divers pays. Parce que la participation au travail analytique est essentielle pour développer une compréhension

solide des problèmes de politiques, un des aspects importants du processus d'élaboration d'un RSP implique la formation et le renforcement des capacités là où cela se révèle nécessaire. Dans le cas de la RDC, une équipe nationale a été constituée et formée pour travailler en étroite collaboration avec l'équipe de la Banque ; les membres de l'équipe ont recueilli et analysé les données qui provenaient de sources administratives et d'enquêtes spéciales auprès des écoles publiques et privées. La première et la dernière version du RSP ont été revues en détail dans plusieurs ateliers avec l'équipe nationale et avec d'autres acteurs impliqués dans le développement du secteur éducatif (comme l'équipe du DSRP).

Les RSP standards sont des documents diagnostic dont le but est d'aider à identifier les questions de politique plutôt que d'offrir des solutions et de faire des recommandations. Encore une fois, le RSP pour la RDC se distingue du format standard par les recommandations qui apparaissent à la fin de chaque chapitre. Certaines recommandations sont utilisées dans les simulations financières pour évaluer leurs implications. Les conclusions, les recommandations et les résultats des schémas de simulations financières constituent un point de départ pour le développement d'une politique que l'équipe nationale suscitera en approfondissant l'analyse technique et en stimulant un vaste dialogue national. Il est déjà évident que les RSP peuvent servir de guides dans le développement de la stratégie du secteur éducatif, dans l'élaboration du DSRP et dans la définition des allocations budgétaires et de l'assistance extérieure pour le secteur.

La publication du RSP pour la RDC est destinée à institutionnaliser notre connaissance commune du système éducatif, des problèmes macroéconomiques et de finances publiques qui le conditionnent, ainsi que des défis posés à la politique éducative, et à faire partager cette connaissance aussi largement que possible. J'espère qu'au fur et à mesure que de nouvelles

connaissances apparaîtront au cours de la mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, le RSP sera mis à jour afin de progresser sans relâche dans la levée des entraves au développement du secteur éducatif de la RDC.

Birger Fredriksen
Conseiller Principal en Education
Région Afrique
Banque mondiale

Foreword

This study is part of a series of education country status reports (CSRs) that are being prepared by World Bank staff in collaboration with national teams from various Sub-Saharan countries. The immediate objective is to enhance the knowledge base for policy development in the education sector. More broadly, CSRs create a basis for engaging a diverse audience in dialogue on education sector policies and for developing a shared vision for the future. These processes have become increasingly important as governments renew their commitment to reduce poverty, and the international donor community pledge to provide the needed financial assistance.

In this new dynamic of international development assistance, the World Bank has oriented its corporate mission toward supporting governments in the fight against poverty, making the task its defining priority. In practice, the strategy is articulated through a two-pronged approach: support for policies that accelerate economic growth combine with explicit measures to promote a more equitable distribution of the benefits from growth. Human development, especially through investments in education, plays a central role in both processes.

Realisation of the Millennium Development Goals (MDGs) for achieving universal primary education by 2015 in the world as a whole, and for Africa, in particular, requires concentrated attention on the Democratic Republic of Congo, one of five countries in the world with the largest number of out-of-school children. A decade of violent strife, large displacements of populations and prolonged economic deprivation has led to a sharp decline in the education system in the DRC. Three decades ago, the primary GER was higher than in many other sub-Saharan countries; today it ranks below those of most of them. It had a university system which attracted the best students from Francophone Africa; today, the universities have outdated curricula and programs and dilapidated facilities. Nonetheless, despite the crises of the recent past, the education system in DRC has shown a remarkable resilience and has even continued to expand slowly at all levels. The system of education administration has survived the political upheavals of the recent past, while there has been a strong element of local management by parents and teachers of individual schools.

Revival of the education sector has been recognized both by the Congolese authorities and

donors as central to the strategy for accelerating development in the DRC. A key feature of the Congolese education system is the almost complete lack of government provision and financing of all levels of education, including the primary level. Over the last decade, less than 3 percent of government spending was devoted to education; currently, the figure is still only 6 percent. All types of educational institutions, public and private, are almost entirely financed by households. An important policy issue is to define the appropriate role of the government in ensuring universal primary education and in re-establishing an education system that supports and promotes economic and social development. Other challenges include setting sustainable levels of teacher remuneration and creating institutional arrangements for effective system management.

While there is general acceptance about the priority to be given to the education sector, it is necessary to move to more specific targets and priorities for each level of education and to the development of fiscally sustainable strategies and sector financing plans. The starting point of this process is the Country Status Report, which provides a sound knowledge base upon which to decide among competing priorities, and which can be used to finalize the education sector strategy and financing plan as well as the education section of the Poverty Reduction Strategy Report, which is currently under preparation.

Three key issues stand out in the DRC context: (i) the absolute urgency of ensuring a rapid move to universalizing primary education (ii) the need to upgrade quality at all levels of the education system (without which quantitative expansion alone will not yield the desired outcomes) and (iii) moving to a more efficient and equitable balance between public and private financing. These issues form the crux of the analysis and recommendations of this CSR.

Two features characterize the CSRs, one pertaining to its technical content, the other to

the process by which it is accomplished. With regard to content, five aspects are worth mentioning. First the CSRs pay close attention to issues of equity and the distribution of public resources for education, given the importance of these topics in the HIPC and PRSP context. Second, the analysis relies on commonly available administrative data as well as household surveys, an approach that has helped to improve the consistency and robustness of the statistical results. In the case of DRC, this was supplemented by special surveys of public and private schools and of parents carried out specifically for the CSR; these had to be organized to obtain information on education charges, household expenditures, teachers' earnings and infrastructure, which are crucial for policy development and setting expenditure priorities. Third, the CSRs put a sharper focus on outcomes by emphasizing indicators beyond the usual gross and net enrollment ratios. A fourth example of the technical content of CSRs is the use of school-level data to assess the scope for improving service delivery to the poor. Because of the unreliability of these data, especially in the eastern provinces of the country when the report was being drafted, this analysis was not undertaken in detail here. Finally, the CSRs also make use of data on student learning—where they are available—to gauge the education system's performance in this important domain, and to identify cost-effective measures for progress. The DRC report augments the available data on student learning with a comparison of the performance of Congolese and French primary school children in language and mathematics in order to set the problem in perspective.

In relation to the technical content, although this CSR follows a standard format used in other sub-Saharan African countries, it deviates from the standard report in that it includes a chapter on financial simulations that normally constitutes follow-up analytical work. This was considered important in the DRC context since moving to greater levels of public financ-

ing in a resource-constrained environment is one of the key policy issues. The need for making difficult policy choices both in relation to sectoral objectives and strategies is very palpable. As an example, the government faces a critical choice between expanding higher secondary and higher education at current rates or restraining the quantitative expansion at these levels, in order to release adequate resources for upgrading quality at all levels and universalizing primary education by 2015. These kinds of hard choices are brought out in the context of the illustrative financial simulations included in this report, which need to be supplemented as the goals and strategies are further elaborated.

Regarding the process for preparing the CSRs, the main feature is that it is a product of a partnership between the World Bank and national teams from the various countries. Because participation in the analytical work is essential for developing a deep understanding of policy issues, an integral part of the process for preparing a CSR involves training and capacity building where these are needed. In the case of the DRC, a national team was set up to work closely with the Bank team and was trained; the former collected and analyzed data, from administrative sources as well as the special surveys of public and private schools. The first and final draft of the CSR was reviewed in detail in several workshops with the national team and with others involved in education sector development (such as the PRSP team); the report has benefited from their valuable contributions.

The standard CSRs are diagnostic documents whose purpose is to help identify the policy questions rather than to offer solutions and make recommendations. Again, the CSR for DRC deviates from the standard format in that it includes recommendations at the end of each chapter, some of which are used in the financial simulations to gauge the implications of these recommendations. The findings, recommendations and results of the illustrative financial simulations provide a starting point for policy development, which will be carried forward by the national team both by deepening the technical analysis and by stimulating a broad national dialogue. It is already clear that the CSR can play a guiding role in developing the education sector strategy, the PRSP and in framing budgetary allocations and external assistance for the sector.

The publication of the CSR for DRC is intended to institutionalize our collective knowledge about the country's education sector, including broader macro economic and public finance issues and the nature of the policy challenges, and to share that knowledge as widely as possible. It is my hope that as new knowledge emerges in the course of implementing the country's poverty reduction strategy, the CSR would be updated to track progress in overcoming the constraints in the education sector in the DRC.

Birger Fredriksen
Senior Education Advisor
Africa Region
The World Bank

Remerciements

Le Rapport d'état du système éducatif national (RESEN) de la République Démocratique du Congo a été élaboré en deux phases. A l'issue de la première, un rapport couvrant les cinq premiers chapitres a été discuté avec l'équipe congolaise mise en place à cet effet par le gouvernement de la RDC, lors d'un séminaire qui s'est tenu à Kinshasa du 29 au 31 mars. Au cours de la première phase, des enquêtes auprès des écoles et des parents d'élèves avaient pu être achevées dans les sept provinces de l'Ouest qui étaient sous contrôle gouvernemental avant l'accord de paix ; les mêmes enquêtes n'avaient pu être conduites à temps dans les provinces antérieurement sous contrôle des rebelles. Au cours de la seconde phase, des simulations financières de l'impact de diverses options de politiques éducatives ont été entreprises afin d'évaluer les besoins de financement à moyen terme. Le présent rapport intègre les modifications suggérées par l'équipe nationale, les résultats des enquêtes réalisées dans les provinces de l'Est et les simulations financières (chapitre 6).

Le RESEN a été élaboré par une équipe de la Banque Mondiale, dirigée par Sajitha Bashir (AFTHD), en collaboration avec une équipe congolaise, dirigée par le Secrétaire Général à l'Enseignement Primaire, Secondaire et Profes-

sionnel, M. Daniel Lukubama. L'équipe technique congolaise, dirigée par le Directeur de l'Education pour Tous, M. Timothée Nlandu, a participé à la collecte, à la présentation et à l'analyse des données issues de diverses sources, dont les statistiques scolaires officielles, les données budgétaires, les données fournies par les provinces ainsi que les enquêtes entreprises à l'occasion du RESEN auprès de deux milliers d'écoles publiques et privées, primaires et secondaires, et de plus d'un millier de parents d'élèves. L'équipe de la Banque et des consultants ont guidé ce travail.

Ce rapport a été rédigé par Sajitha Bashir à partir des données et des analyses fournies par l'équipe congolaise, aussi bien qu'à partir d'analyses plus détaillées entreprises par le personnel de la Banque ou des consultants. Jean-Bernard Rasera (consultant) a analysé les statistiques officielles sur l'éducation et les données budgétaires pour tous les chapitres, construit le modèle de simulation et préparé les premières versions du chapitre 5 (enseignement supérieur) et du chapitre 6 (simulations financières). Ramahatra Rakotomalala (AFTHD) a rédigé une note sur les données de l'enquête-ménages MICS 2001 relatives à l'éducation. Bruno Suchaut (consultant) a produit un rapport d'analyse des résultats de tests d'acquisi-

tions scolaires effectués en RDC et en France – rapport utilisé au chapitre 4. Nina Badgaiyan (consultant) a exploité les enquêtes auprès des écoles et des parents. Susan Opper (Chef du groupe de travail sur l'enseignement, RDC) a collaboré étroitement avec l'équipe de la

Banque et fait la liaison avec le gouvernement de la RDC pour assurer le respect des délais impartis à ce travail. Thérèse Tshimanga a prêté son concours à la préparation et à la mise en forme de la version finale de ce document.

Abréviations et acronymes

ABA	Académie des Beaux Arts
ANAPECO	Association Nationale des Parents d'Elèves et Etudiants de la RDC
APEC	Association nationale des Parents d'Elèves Catholiques
ASSONEPA	Association Nationale des Ecoles Privées Agréées
AGA1	Agent Auxiliaire 1ère classe
AGA2	Agent Auxiliaire 2ème classe
AGB1	Agent de Bureau 1ère classe
AGB2	Agent de Bureau 2ème classe
APP1	Assistant de Pratique Professionnelle 1ère classe
APP2	Assistant de Pratique Professionnelle 2ème classe
ASS1	Assistant 1er mandat
ASS2	Assistant 2ème mandat
ATB1	Attaché de Bureau 1ère classe
ATB2	Attaché de Bureau 2ème classe
BUCEN	US Bureau of Census
CA	Circonscriptions Administratives
CB	Chef de Bureau
CD	Chef de Division
CEPACO	Collectif des Ecoles Privées Agréées du Congo
Cons	Conseiller
CPP1	Chargé de Pratique Professionnelle 1ère classe
CPP2	Chargé de Pratique Professionnelle 2ème classe
CT	Chef de Travaux
DCS	Directeur Chef de Service
DEPS	Département de l'Enseignement Primaire et Secondaire
DIR	Directeur
\$	Dollar des Etats-Unis d'Amérique
EAD	Entités Administratives Décentralisées
Enc. Péd.	Encadreur Pédagogique

ESU	Enseignement Supérieur et Universitaire
FC	Franc Congolais
Fcfa	Franc de la Communauté Financière Africaine
FCK	Facultés Catholiques de Kinshasa
Fmg	Franc malgache
FMI	Fonds Monétaire International
HUIS	Huissier
IBTP	Institut du Bâtiment et des Travaux Publics
IFCEP	Institut de Formation des Cadres de l'Enseignement Primaire
IFASIC	Institut Facultaire des Sciences de l'Information et de la Communication
INA	Institut National des Arts
INS	Institut National de la Statistique
ISAM	Institut Supérieur des Arts et Métiers
ISC	Institut Supérieur de Commerce
ISF	Indice Synthétique de Fécondité
ISP	Institut Supérieur Pédagogique
ISPT	Institut Supérieur Pédagogique et Technique
IST	Institut Supérieur Technique
ISTM	Institut Supérieur des Techniques Médicales
ISTA	Institut Supérieur des Techniques Appliquées
KIN	Kinshasa
MEPSP	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
MESU	Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MLA	Monitoring Learning Achievement
Mt	Metical Mozambiquais
NU	Nations Unies
n.d.	Non disponible
ONG	Organisation Non Gouvernementale
P	Professeur
PA	Professeur Associé
PADEM	Pacte de modernisation de l'enseignement supérieur
PANEPT	Plan d'Action National de l'Education Pour Tous
PIB	Produit Intérieur Brut
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PO	Professeur Ordinaire
Proved	Chef de division provinciale
QCM	Question à Choix Multiple
RDC	République Démocratique du Congo
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
SECOPÉ	Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TENAFEP	Test National de Fin d'Etudes Primaires
TNS	Taux Net de Scolarisation
UPC	Université Protestante du Congo

UK	Université Kongo
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Education Fund
UNIKIN	Université de Kinshasa
UNILU	Université de Lubumbashi
UWB	Université William Booth
WI	Wealth Index

Résumé analytique

Le système éducatif de la RDC jouera un rôle important dans la reconstruction des institutions politiques du pays, dans la stimulation de la croissance et dans la correction des inégalités. La RDC sort d'une longue crise économique et politique qui a eu de graves conséquences sur le système éducatif. L'objectif principal de ce rapport est d'aider la RDC à identifier les priorités de la politique éducative ; des options de développement du système éducatif y sont présentées afin d'aider le gouvernement à établir sa stratégie éducative. Celle-ci est nécessaire pour préparer le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté du gouvernement ainsi qu'un programme d'aide extérieure à l'éducation.

Ce résumé présente les principaux résultats et les recommandations du Rapport d'Etat du Système Educatif de la RDC. Ce rapport d'état est structuré en six chapitres qui couvrent les évolutions récentes et la situation actuelle de la couverture éducative, les coûts et le financement à tous les niveaux d'études, les questions relatives à la qualité de l'éducation dans le primaire et le secondaire et les problèmes spécifiques de l'enseignement supérieur. Il présente également une simulation des implications financières de différentes options de politique

éducative, simulation qui pourra être utile pour entreprendre une planification plus précise du secteur. Ce résumé comprend trois parties : (a) les principaux résultats (b) les résultats des simulations financières et (c) les choix politiques clefs.

Principaux résultats

Historique et contexte

Plus de deux décennies de déclin économique, de chaos politique et de guerre ont créé des conditions extrêmement difficiles pour l'éducation au Congo. Avec un PIB par habitant d'environ 100 \$ en 2002, la RDC fait partie des pays les plus pauvres du monde. En plus des effets généraux de l'instabilité politique, du chaos économique et de la guerre, le système éducatif a subi des atteintes directes. Deux épisodes majeurs de pillage par des soldats, en 1991 et 1993, ont entraîné des destructions considérables d'immeubles et d'équipements, dont de nombreuses écoles ne se sont pas remises. Le mauvais entretien des infrastructures routières a conduit à l'abandon de nombreuses écoles dans les zones rurales de l'intérieur.

La répartition géographique de la population de RDC a toujours été inégale, et cette inégalité a été accentuée par des migrations internes massives et des mouvements de réfugiés causés par la guerre. Beaucoup de provinces sont peu peuplées, et la faible densité de la population scolarisable dans le primaire, densité souvent inférieure à 5 habitants au km², rend plus difficile la tâche d'offrir, à un coût acceptable, un accès universel à ce niveau d'enseignement. Le conflit des dernières années a créé de nouveaux déséquilibres : outre les hauts niveaux de mortalité dus à la famine et aux maladies, entre 2 et 3 millions de personnes sont estimés avoir quitté les régions de l'Est. La population de Kinshasa a crû de façon vertigineuse en raison de l'afflux de migrants, et elle doit compter aujourd'hui environ 14 pour cent de la population totale (soit 8 millions d'habitants). Des entrées et des sorties de réfugiés eurent lieu. La guerre et les conflits ont également engendré de nouveaux groupes d'enfants vulnérables : enfants-soldats, enfants des rues et orphelins.

D'autres caractéristiques propres au pays, telles que le grand nombre de langues locales et la proportion relativement élevée de gens vivant dans les zones forestières, doivent être prises en considération dans l'élaboration de la politique éducative. Officiellement, l'enseignement primaire est délivré dans l'une des quatre principales langues locales en première et deuxième année ; le français devenant ensuite l'unique langue d'enseignement. Les défis pédagogiques pour instruire les enfants du primaire dans une langue qui n'est pas leur langue maternelle sont immenses, notamment quand ils ne peuvent recevoir de soutien parental. A peu près la moitié de la population vit dans les zones forestières, et, parmi cette population, nombreux sont ceux qui vivent dans des habitations dispersées et éloignées, et qui doivent fréquemment se déplacer à la recherche de moyens de subsistance, ce qui compromet la scolarisation de leurs enfants. La politique éducative devra répondre aux besoins spécifiques de cette population.

Le taux de croissance élevé de la population scolarisable sur le moyen terme posera d'énormes défis. La population scolarisable dans le primaire, estimée à 8,8 millions en 2002, continuera à croître au rythme annuel de 2,7 pour cent. Environ 48 pour cent de la population a moins de 15 ans, et à peu près 19 pour cent a moins de 5 ans, selon l'enquête MICS 2001. Cette structure démographique implique que la demande potentielle de financement pour l'éducation, actuelle comme future, est élevée en regard de la richesse produite par la population économiquement active.

Les contraintes financières resteront fortes sur le moyen terme et des choix politiques attentifs devront être faits pour permettre un développement durable du secteur. Les réformes fiscales en cours demanderont du temps pour produire leurs effets et l'économie doit se développer afin que l'assiette fiscale augmente. En outre, le budget de l'Etat devra satisfaire les besoins d'autres secteurs, tels que la santé et les infrastructures routières, qui, du reste, concourent à la réalisation des objectifs éducatifs, notamment au niveau primaire.

Les forces du système éducatif de la RDC

Malgré les bouleversements des 25 dernières années, le système éducatif de la RDC a continué à se développer, quoique lentement. Ce fait est d'autant plus remarquable que le financement public s'est effondré dès 1986 et que le système est essentiellement soutenu par le financement des ménages. Le système éducatif est vaste. En 2001/02, il y avait à peu près 19 100 écoles primaires avec 159 000 enseignants et un effectif d'élèves estimé à 5,47 millions. Le nombre d'écoles secondaires était juste supérieur à 8 000, avec 108 000 enseignants et 1,6 million d'élèves. Dans l'enseignement supérieur, il y avait 326 établissements avec près de 200 000 étudiants.

Les effectifs ont crû à tous les niveaux d'études, mais spécialement dans l'enseignement supérieur où la couverture est par conséquent relativement étendue. Entre 1986/87 et 2001/02, le nombre d'étudiants a été multiplié par 3,7 (soit un accroissement de 270 pour cent), et le nombre d'établissements a été multiplié par 9 ; le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants était d'environ 358 en 2001/02. Dans le secondaire, pendant la même période, le nombre d'écoles a augmenté de 90 pour cent et le nombre d'élèves, de 75 pour cent. Dans le primaire, le nombre d'écoles a augmenté de 65 pour cent, mais l'accroissement du nombre d'élèves a été plus modeste : 31 pour cent.

Malgré la chute du financement public, les ménages ont continué de financer le système éducatif à tous les niveaux d'études, et aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, empêchant ainsi son effondrement, et manifestant par là une forte demande pour l'éducation. Les ménages financent entre 80 et 90 pour cent des dépenses dans le secteur public¹. De plus, le secteur privé a crû plus rapidement que le secteur public, à tous les niveaux d'études. La taille du secteur privé étant initialement modeste, le secteur public demeure cependant partout prédominant.

Contrairement à beaucoup d'autres pays sortant d'un conflit, la plupart des structures de l'administration de l'éducation existent toujours et, au niveau des écoles, des conseils de gestion et des associations de parents d'élèves fonctionnent. L'administration scolaire a également été financée par les ménages, dont les contributions servent à compléter les salaires et à financer la formation des enseignants. Des normes détaillées existent pour l'ouverture des écoles et leur dotation en personnel (certaines ont dû être révisées à la baisse en raison des contraintes financières). Il existe un système de frais scolaires à la charge des parents en partie fondé sur une consultation entre l'administration, les enseignants et les parents.

Défis majeurs et contraintes

Quatre problèmes importants ont été identifiés : (i) une couverture relativement faible au niveau primaire, avec de grandes inégalités dans l'accès, et une expansion incontrôlée aux niveaux secondaire et supérieur (ii) une grave détérioration de la qualité de l'éducation à tous les niveaux (iii) un système d'administration scolaire lourd et désuet et (iv) un très bas niveau de dépenses et un système de financement inefficace et inéquitable.

UNE FAIBLE COUVERTURE AU NIVEAU PRIMAIRE COUPLÉE À UNE EXPANSION INCONTRÔLÉE AUX NIVEAUX POSTPRIMAIRE

Le TBS primaire est à peu près de 64 pour cent, ce qui est inférieur à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et au niveau atteint en RDC dans les années 70². Les turbulences et les conflits de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix semblent avoir plus affecté le primaire que les autres niveaux d'études. En 2001/02, l'effectif total d'élèves n'avait pas retrouvé son niveau de 1995/96. Les données de 1998/99 et 1999/00, les deux premières années de la guerre, montrent un déclin brutal des inscriptions au primaire. Le taux brut d'admission en première année primaire est seulement de 66 pour cent. A peu près 50 pour cent des élèves qui entrent en première année abandonnent avant d'atteindre la sixième année. Le taux d'achèvement primaire est de 29 pour cent seulement. Environ 4 millions d'enfants du groupe d'âge 9–14 ans ne sont pas à l'école.

De grandes inégalités d'accès dans le primaire entre les garçons et les filles, entre les provinces et selon le revenu des parents. En 2001/02, le TBS primaire était de 56 pour cent pour les filles et de 72 pour cent pour les garçons. Entre les provinces, il varie de 46 à 80 pour cent. Des données d'enquête ménages³ indiquent que le TBS des enfants les 20 pour cent plus pauvres vaut à peu près les deux tiers de celui des enfants les 20 pour

cent plus riches ; or, il est vraisemblable que le TBS des ménages pauvres soit surestimé par l'enquête.

De surcroît, les taux de scolarisation sont très faibles parmi certains groupes défavorisés : les enfants des habitants de la forêt, les pygmées, les enfants riverains, les enfants des rues, les orphelins, les enfants-soldats et les enfants réfugiés.

Le taux de transition entre le primaire et le secondaire est élevé (85 pour cent) et le taux de transition du secondaire au supérieur semble avoir augmenté dans les années quatre-vingt-dix. Ceci s'explique en partie par le fait que ce sont principalement les enfants les plus riches qui sont en mesure d'aller jusqu'en 6^{ème} année primaire. Environ 65 pour cent des élèves qui obtiennent le diplôme des humanités (fin du secondaire) vont dans le supérieur ; avant 1990, ils n'étaient que 50 pour cent. Le taux de transition du premier au second cycle de l'enseignement supérieur est également très élevé.

Le système éducatif est inefficace en raison de taux d'abandon (au niveau primaire) et de taux de redoublement (à tous les niveaux) élevés. Seulement 20 pour cent des élèves atteignent la sixième année primaire sans redoubler. Dans le secondaire, cette performance n'est atteinte que par la moitié des élèves. Le taux d'échec à l'examen final du secondaire est élevé, de sorte que le taux d'achèvement des études primaires et secondaires (certifiées) n'est que de 13 pour cent. Les coefficients d'efficacité interne étaient vers 2001 de 43 pour cent dans le primaire et de 36 pour cent dans le secondaire. A l'université de Kinshasa, la plus grande université, 50 pour cent des étudiants abandonnent en première année et 35 pour cent, en deuxième année. L'efficacité interne y est d'environ 50 pour cent ; et seulement 18 pour cent des étudiants obtiennent un diplôme de second cycle sans redoubler.

Comparée à la moyenne de l'Afrique, la couverture primaire est, en RDC, relativement faible ; la couverture secondaire, semblable ; et la couverture supérieure, élevée. Le TBS secondaire est d'environ 23 pour cent ; le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, 358. La mise en place d'une régulation des flux aux niveaux postprimaires, qui garantisse un accès équitable aux pauvres et aux groupes défavorisés, est un défi important pour la RDC.

DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION À TOUS LES NIVEAUX—PERFORMANCES

SCOLAIRES ET CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT

Au niveau primaire, la maîtrise du français (la langue d'enseignement à partir de la troisième année) est extrêmement faible ; ce qui compromet de surcroît les performances dans les autres disciplines. La plupart des enfants de quatrième année acquièrent seulement les capacités langagières les plus élémentaires, telles que l'association d'un mot à une image. La maîtrise des outils de la langue (grammaire et vocabulaire) et de l'écriture est particulièrement faible ; la plupart des élèves échouant complètement dans les épreuves qui la mobilisent. Les performances en mathématiques sont également faibles, ce qui reflète en partie l'insuffisante connaissance du français. Les performances dans les domaines de la mesure, des concepts géométriques et de la résolution de problèmes, sont notamment très basses. Ces constats sont tirés de résultats à des tests soumis aux élèves de 4^{ème} année d'un échantillon d'écoles primaires de RDC et d'écoles primaires de France (où, en outre, le test de français a été soumis à des élèves de 2^{ème} année).

Les faibles performances des élèves du primaire dans les épreuves de langue suscitent une interrogation quant à la pertinence de la langue d'enseignement. Le manque de matériels textuels et une formation insuffisante des enseignants sont naturellement des obstacles à l'apprentissage de la langue, quelle qu'elle soit. Cependant, la politique actuelle en matière de

langue d'enseignement est également problématique car elle est telle que les élèves ne maîtrisent les outils de la langue, ni en langue locale, ni en français et qu'ils ne sont pas correctement armés pour apprendre toutes les disciplines en français lorsqu'ils entrent en 3^{ème} année.

Il n'y a pas d'informations quantitatives sur les performances des élèves du secondaire et du supérieur ; puisque les programmes d'études et les exigences en matière d'acquisitions n'ont pas été officiellement révisés depuis plus de 25 ans, on peut douter de leur pertinence. Le système d'enseignement supérieur est caractérisé par une multitude de cours et d'options, avec des curriculums périmés. L'offre d'enseignement supérieur est par ailleurs fragmentée dans un grand nombre de petits établissements, où des investissements dans des équipements pédagogiques pourtant indispensables à l'enseignement supérieur ne peuvent être entrepris du fait de leur taille. La qualité est également affectée dans l'enseignement supérieur par une orientation aléatoire des nouveaux entrants.

Les compétences et la motivation des enseignants se sont détériorées à tous les niveaux d'études, et leurs faibles et incertaines rémunérations en sont l'une des causes principales. Les salaires de l'Etat s'étagent entre 10 \$ (dans le primaire) et 50 \$ (dans le supérieur) par mois. Ils sont complétés par des contributions des familles, mais les rémunérations globales restent modestes (25 \$ dans le primaire, 50 \$ dans le secondaire) ; aussi bien les salaires de l'Etat que les contributions des familles sont irréguliers. Dans les provinces les plus pauvres, la rémunération totale d'un instituteur peut ne pas excéder 15 \$ par mois. Dans l'enseignement supérieur, les professeurs sont mieux lotis (ils gagnent entre 200 et 450 \$ par mois). Beaucoup d'enseignants ont recours à des travaux agricoles ou à de petits boulots occasionnels quand la collecte des contributions des familles est maigre. Ceci réduit leur temps de travail, surtout dans les

écoles pauvres. Les professeurs d'université augmentent également leurs revenus en enseignant dans les établissements privés.

Le corps enseignant des écoles primaires est assez vieux—la moyenne d'âge étant de 44,3 ans. Près de 30 pour cent des instituteurs ont plus de 50 ans. Cette proportion élevée de vieux enseignants est due au fait que l'Etat n'est pas en mesure de verser les indemnités de départ à la retraite et les pensions⁴. Ainsi, bien que les enseignants puissent prendre leur retraite à 55 ans, ou lorsqu'ils ont effectué 30 années de service, 23 pour cent d'entre eux ont dépassé l'âge de la retraite.

Depuis presque deux décennies, le pays n'a pas de système régulier de formation continue des enseignants. Une faible maîtrise des matières enseignées et de faibles compétences linguistiques (à la fois en français et dans les langues d'instruction en première et deuxième année) sont considérées par les éducateurs congolais comme les principaux problèmes affectant la qualité des enseignants.

Dans le supérieur, le nombre d'enseignants qualifiés diminue et le corps enseignant des établissements publics est sollicité par des établissements privés en très grand nombre. Ceci est dû au nombre relativement faible de docteurs. Les établissements privés utilisent les professeurs du secteur public pour enseigner et conduire les examens. Ainsi, beaucoup de professeurs d'université effectuent de nombreuses heures de travail en sus de leur charge horaire officielle ; il en résulte un étirement de l'année académique et une altération de la qualité de l'enseignement.

Le manque de manuels scolaires et d'autres matériaux pédagogiques est généralisé dans tous les niveaux d'études. Dans leur grande majorité, les élèves du primaire et du secondaire n'ont pas de manuels scolaires depuis de longues années—des manuels sont actuelle-

ment distribués dans quelques écoles, pour certaines classes, dans le cadre de projets d'aide. Dans le secondaire et le supérieur, les photocopies de notes de cours des enseignants tiennent lieu de manuels. Certaines riches écoles privées peuvent louer les manuels aux élèves.

Aux niveaux secondaire et supérieur, les laboratoires, les équipements et les bibliothèques font cruellement défaut. Seules les institutions les plus prestigieuses, surtout à Kinshasa, ont engrangé quelques ressources, obtenues auprès de donateurs ou des parents d'élèves, qui leur permettent de réaliser quelques investissements dans ces domaines.

Une partie importante des infrastructures est dégradée. Dans les dernières décennies, les communautés ont construit des écoles, mais la plupart sont de piètre qualité. Certains bâtiments scolaires ne garantissent plus un enseignement sans danger—certains n'ont pas de toiture, une toiture ou des murs endommagés. Outre le danger qu'elles font courir aux enfants, certaines écoles ne peuvent les accueillir lorsqu'il pleut ou lorsqu'il fait trop chaud, réduisant ainsi leur temps d'enseignement. Dans les provinces de l'Est, la guerre et le manque d'entretien auront plus tard des conséquences néfastes sur l'état des infrastructures scolaires.

FAIBLES NIVEAUX DE DÉPENSES ET FINANCEMENT INÉQUITABLE

Très loin de la prééminence qu'il avait dans les dépenses totales de l'Etat il y a environ deux décennies, le secteur de l'éducation ne compte aujourd'hui que pour 6 pour cent de la dépense publique totale. Dans le primaire et le secondaire, les dépenses courantes réelles furent, en 2002, inférieures aux quatre centièmes de ce qu'elles étaient en 1980 ; dans le supérieur, inférieures aux trois centièmes. Actuellement, dans l'enseignement primaire et secondaire, les dépenses salariales représentent 86 pour cent des dépenses courantes.

L'analyse des seules dépenses consacrées aux salaires pour 2002 suggère que seulement 36 pour cent des dépenses totales d'éducation vont au primaire, 32 pour cent au secondaire, et 1 pour cent à l'administration scolaire. En 1987, la part des dépenses totales d'éducation allouée au primaire était à peu près de 45 pour cent, tandis que celle du secondaire était de 26 pour cent.

En 2002, la dépense publique courante par élève n'était que de 3 \$ dans le primaire, de 6 \$ dans le secondaire et de 57 \$ dans le supérieur ; en valeur absolue, ces dépenses sont toutes très faibles, mais leurs différences relatives sont importantes : elles sont dues aux différences dans les salaires et les taux d'encadrement entre les niveaux d'études. La dépense publique unitaire est plus élevée dans le secondaire que dans le primaire en raison d'un ratio élèves : maître plus faible et d'une proportion plus grande de personnels non-enseignants. Dans le supérieur, les salaires payés par l'Etat sont beaucoup plus élevés que dans les autres niveaux d'études et le personnel non-enseignant y est très nombreux, dans les établissements comme dans l'administration centrale.

Le problème des salaires des enseignants est l'un des plus prégnants dans l'optique de la réforme du système éducatif de la RDC. Il y a de grandes différences entre les salaires payés par l'Etat à Kinshasa et dans le reste du pays, en grande partie à cause des différences de primes (pour les enseignants du primaire et du secondaire). Souvent, les salaires dus sont payés tardivement (parfois, pas du tout), surtout dans les provinces de l'intérieur. Les arriérés de salaires sont importants.

Tandis que les salaires des enseignants sont bas, les coûts des autres inputs sont relativement élevés. Les manuels scolaires coûtent à peu près le double de ce qu'ils coûtent en moyenne dans les autres pays en développement. Le coût d'une salle de classe standard est

également élevé dans le contexte africain. Les constructions communautaires sont, certes, bon marché, mais la plupart sont de mauvaise qualité et nécessitent de fréquentes réparations et plus de maintenance.

Le haut niveau de dépendance du système éducatif envers le financement des ménages est à la fois inéquitable et inefficace. La contribution des ménages par élève est, aux niveaux primaire et secondaire, de 6 à 7 fois plus importante que la dépense publique. Cette contribution varie selon les provinces entre 9 et 14 \$ dans le primaire, et entre 14 et 42 \$ dans le secondaire. Bien que faibles en valeur absolue, ces contributions sont élevées en regard du revenu par habitant. De fait, beaucoup de parents ne paient qu'une partie des frais scolaires ou échelonnent leur paiement. L'importance des frais scolaires exigés des parents entraîne une fréquentation scolaire des élèves intermittente, des redoublements et des abandons, surtout parmi les plus pauvres. En outre, le système de rémunération directe du personnel des écoles par les parents (prime de motivation) a des effets pervers : il incite les enseignants à pénaliser les élèves qui ne paient pas ou à récompenser ceux qui paient régulièrement. Enfin, les enseignants sont souvent amenés à rechercher d'autres occupations lucratives, ce qui rend difficile l'introduction de nouveaux programmes d'amélioration de la qualité, qui requièrent de leur part une participation et un engagement soutenus.

FAIBLES SYSTÈMES DE DIRECTION ET D'ADMINISTRATION

Quatre acteurs sont impliqués dans l'administration de l'éducation primaire et secondaire : le gouvernement central et le ministère de l'Education ; l'administration provinciale ; les représentants des quatre congrégations religieuses principales ; et les parents. La division des responsabilités entre l'Etat et les Eglises est restée obscure depuis la nationalisation des écoles privées en 1974 et leur rétrocession en

1977. Il en est résulté une multiplication des structures administratives, dont le financement représente une charge supplémentaire pour les parents.

En dépit de leur rôle prééminent dans le financement de l'éducation, les comités de parents n'ont pas réellement le pouvoir d'exiger des comptes aux comités de gestion, coordinations religieuses ou représentants de l'Etat. La plupart des écoles ne tiennent pas une comptabilité des frais scolaires prélevés auprès des parents. Les Eglises, qui gèrent aussi bien des écoles que des centres de santé ou d'autres entreprises, préfèrent souvent ne pas établir de comptes distincts pour chaque école. En outre, beaucoup de parents sont illétrés ou n'ont pas le temps de s'occuper des affaires de l'école. Enfin, les parents sont inquiets des pénalités dont leurs enfants pourraient être les victimes (échecs aux examens). Tous ces facteurs ne contribuent pas à rendre transparent l'usage des fonds collectés dans les écoles.

Dans l'enseignement supérieur, le système administratif est lourd et limite l'autonomie et la responsabilité des établissements publics. Par exemple, pour introduire ou modifier un programme officiel, les universités et les instituts ont besoin de l'approbation d'un conseil d'administration central et du ministère, ce qui prend du temps. Ils ont également une responsabilité limitée en ce qui concerne les fonds reçus de l'Etat et des parents.

L'actuel cadre législatif régissant les écoles privées et les institutions publiques de l'enseignement supérieur est faible et obscur ; il est hérité d'une période où le secteur public était très largement dominant. Actuellement, les écoles privées ne reçoivent aucun subside public. En outre, leurs programmes sont souvent non reconnus, notamment dans l'enseignement supérieur. Ainsi, le potentiel de développement du secteur privé n'est-il pas pleinement exploité.

Résultats des simulations financières

Des simulations financières ont été effectuées pour quatre scénarios de développement du système éducatif afin de déterminer les besoins de financement, la structure des dépenses, la répartition du financement, et pour mettre en évidence les arbitrages et les choix clefs de la politique éducative. Ces simulations ont été générées par un modèle qui prend en compte (a) les données de 2001/02—l'année de base— relatives à la population, aux paramètres salariaux, aux indicateurs macroéconomiques, aux différentes statistiques scolaires (b) des hypothèses relatives à des facteurs exogènes tels que les croissances démographique et économique, l'évolution des recettes et des dépenses de l'Etat, l'évolution des taux de salaire, la croissance et les dépenses du secteur privé, les prix des *inputs* et (c) des objectifs de politique éducative relatifs aux taux d'admission aux différents niveaux d'études, aux taux de redoublement et d'abandon, aux dotations des écoles publiques pour améliorer la qualité (paramètres d'encadrement, manuels scolaires, autres supports pédagogiques, formation continue, équipements et construction, aide alimentaire dans le primaire), à l'amélioration de l'administration, aussi bien qu'à la répartition du financement entre le gouvernement, les EAD, les ménages et les partenaires extérieurs. Certaines des mesures d'amélioration de la qualité sont tirées de programmes gouvernementaux tels que le PANEPPT pour l'enseignement primaire et le PADEM pour l'enseignement supérieur.

Les quatre scénarios projettent l'achèvement primaire universel en 2015, des investissements dans l'amélioration de la qualité à tous les niveaux d'études et le financement par l'Etat de toutes les dépenses courantes relatives à l'enseignement primaire public et de l'intégralité des rémunérations du personnel à tous les niveaux d'études. Les écarts relatifs actuels de salaires sont maintenus. Les détails relatifs aux

hypothèses communes aux quatre scénarios et aux objectifs politiques figurent dans le rapport principal.

Les quatre scénarios incarnent des choix politiques critiques et permettent d'en mesurer les impacts. Le scénario 1 projette la scolarisation universelle, non seulement au niveau primaire, mais également au niveau préscolaire, et le maintien des taux actuels de transition vers les niveaux postprimaires. Le scénario 2 se distingue du précédent en ce qu'il maintient la scolarisation préscolaire à son niveau actuel. Le scénario 3 introduit une rationalisation de l'encadrement, à travers le recours au système d'enseignement multigrade dans le primaire, une augmentation de la taille des classes dans le secondaire, une modification des normes de dotation des écoles primaires et secondaires en personnels non-enseignants, modification qui corrige notamment les inégalités actuelles entre Kinshasa et les autres provinces, et une diminution du ratio non-enseignants : enseignants dans le supérieur. Le scénario 4 introduit, à partir de 2005, une réduction des taux de transition après le tronc commun du secondaire : de 83 à 50 pour cent entre le tronc commun et le second cycle du secondaire, de 65 à 35 pour cent entre le secondaire et le supérieur et de 70 à 40 pour cent entre le premier et le deuxième cycle du supérieur.

Les quatre scénarios montrent une amélioration substantielle des indicateurs de scolarisation aux niveaux primaire et secondaire et une satisfaction des besoins de l'économie en main-d'œuvre, mais seul le scénario 4 présente une voie financièrement acceptable pour le développement du système éducatif. La régulation des flux opérée dans le scénario 4 réduit sensiblement la couverture scolaire aux niveaux secondaire et supérieur ainsi que le nombre de diplômés postprimaires (par rapport aux autres scénarios). Ces indicateurs restent malgré tout acceptables, tant au regard de la situation dans les autres pays d'Afrique subsaha-

rienne qu'au regard des besoins de l'économie en main-d'œuvre éduquée. Notamment, selon ce scénario, le système éducatif produirait 3 à 4 fois les effectifs de diplômés requis par les besoins de l'économie, même en supposant une croissance économique relativement élevée avec une forte expansion du secteur moderne.

La régulation des flux, tel qu'envisagé, est la mesure qui a l'impact le plus grand sur les dépenses, mais la limitation du préscolaire et les mesures de rationalisation de l'encadrement ne sont pas à négliger pour contenir les dépenses dans des limites raisonnables. Sous le scénario 1 (universalisation du préscolaire), 35 pour cent du budget de l'Etat devraient être consacrés à l'éducation en 2015, tandis que l'aide extérieure devrait s'élever à 4,9 milliards de \$ sur la période 2005–2014. Après l'abandon de l'objectif de généralisation de l'enseignement préscolaire public—scénario 2—ces deux indicateurs seraient ramenés, respectivement, à 28 pour cent et à 3,1 milliards de \$. La rationalisation de l'encadrement (système multigrade, taille des classes, normes relatives au personnel non-enseignant), introduite dans le scénario 3, génère des économies non négligeables en vue de l'amélioration de la qualité et gomme les inégalités existantes entre Kinshasa et le reste du pays ; cependant, son impact sur la part que l'éducation devrait prendre dans le budget de l'Etat n'est pas déterminant. Seul le scénario 4, où la régulation des flux complète les autres mesures d'économie, permet de fixer cette part ainsi que l'aide extérieure requise sur la période 2005–2014 à des niveaux raisonnables : 19 pour cent, pour la première, 2,7 milliards de \$, pour la seconde.

Ce scénario met en lumière l'arbitrage que le gouvernement devra faire entre, d'une part, une expansion de l'accès au second cycle du secondaire et au-delà et, d'autre part, une amélioration de la qualité. Dans le présent rapport, l'accent est mis sur l'opportunité d'une expansion modérée de l'accès au profit d'une amélio-

ration substantielle de la qualité, de manière à corriger le déclin qu'ont connu les indicateurs de la qualité depuis deux décennies et à poser les fondations d'un système éducatif sain. Un tel choix politique requiert l'introduction de mécanismes efficaces de régulation des flux (à travers la réforme des examens et des règles d'accès aux différents niveaux).

Selon le scénario 4, les dépenses publiques par élève augmenteraient de manière significative à tous les niveaux d'études, tandis que les dépenses des ménages par élève chuteraient, ce qui reflète à la fois les améliorations dans la qualité du service public et la prise en charge progressive par l'Etat de l'intégralité des rémunérations. Les taux de salaire versés par l'Etat devraient croître rapidement pour faire disparaître les primes de motivation payées par les familles, mais il a été supposé que les rémunérations globales moyennes (salaire + prime) croîtraient au rythme du PIB par habitant ; elles resteraient donc à un niveau relativement modeste : 2,4 fois le PIB par habitant pour un instituteur, par exemple. En 2015, la dépense publique courante par élève atteindrait 41 \$ dans le primaire ; dans le secondaire, 50 \$ et dans le supérieur, 432 \$. Entre 2005 et 2015, les dépenses des ménages par élève diminueraient à tous les niveaux d'études : de 13 \$ à 4 \$ dans le primaire, de 43 \$ à 28 \$ dans le secondaire et de 140 \$ à 81 \$ dans le supérieur. Ainsi, dans le secteur public, les dépenses privées ne représenteraient plus que 10 pour cent des dépenses totales dans le primaire, et 15 pour cent dans le supérieur.

Même dans le scénario 4, l'aide extérieure requise est considérable, en raison des besoins énormes du primaire. Quatre-vingts pour cent de l'aide extérieure seraient destinés à l'enseignement primaire et elle financerait des constructions, des réhabilitations, du mobilier, des équipements, de la formation, des manuels scolaires, des investissements immatériels et de l'aide alimentaire.

Ces simulations suggèrent également certaines mesures pouvant contribuer à contenir plus avant les dépenses : (a) révision des mesures relatives aux salaires, dont une modification de la hiérarchie des salaires entre les différents niveaux d'études ; (b) réduction des coûts de construction des salles de classe ; (c) réduction du nombre d'enfants éligibles à l'aide alimentaire (dans la mesure où l'on fait l'hypothèse d'une reprise économique vigoureuse) ; (d) report des investissements dans les niveaux postprimaires à une date ultérieure et financement d'une partie des dépenses courantes par l'aide extérieure de manière à réduire la pression sur les finances publiques ; (e) accroissement du financement privé dans le secondaire et le supérieur (au travers une expansion plus rapide du secteur privé aussi bien qu'une augmentation des contributions des familles dans le secteur public). Enfin, une analyse plus détaillée des alternatives pour une expansion future du secondaire doit être entreprise, qui porterait notamment sur la réduction du nombre d'écoles secondaires, la prolongation de la durée du tronc commun (qui réduirait les besoins en enseignants spécialisés) et la réorganisation des sections techniques et professionnelles.

Choix politiques clefs

Avec une foule de besoins, sous des contraintes financières fortes et dans un contexte difficile, des choix délicats devront être faits. Même si l'aide extérieure croît rapidement, une forte mobilisation des ressources domestiques n'en sera pas moins nécessaire. L'analyse précédente suggère que les questions politiques suivantes seront cruciales :

- Fixation des objectifs quantitatifs pour la couverture scolaire : dans quelle mesure chaque sous-secteur doit-il être étendu et dans quelle mesure doit-il être public ? Quels doivent être les critères qui déterminent ces objectifs ?

- Détermination des stratégies pour atteindre les objectifs au sein de chaque sous-secteur : quelles sont les stratégies appropriées et réalisables ?
- Coûts de la mise en œuvre des stratégies : dans quelle mesure les coûts sont-ils supportables par les finances publiques et si les familles doivent être mises à contribution, dans quelle mesure cela est-il faisable et équitable ?
- Identification des réformes clefs dans le pilotage et l'administration du système éducatif : qu'exige la mise en œuvre des stratégies et cela est-il politiquement réalisable ?

Les priorités sont l'universalisation de l'enseignement primaire et l'amélioration de la qualité à tous les niveaux. L'expansion de l'éducation préscolaire dans le secteur public n'est pas possible dans l'état actuel des choses ; même des pays plus riches que la RDC ont eu des difficultés à offrir une éducation préscolaire gratuite à tous les enfants. L'éducation primaire universelle est une priorité, car elle est nécessaire à tous les citoyens d'une société moderne ; améliorer sa qualité est également nécessaire, puisqu'actuellement les enfants n'acquièrent pas le minimum de compétences requis. Au-delà du primaire, les objectifs quantitatifs doivent être fixés d'après des critères judicieux. Satisfaire les besoins de l'économie en termes de main-d'œuvre instruite est un de ces critères, mais pas le seul : l'équité et la cohésion sociale en sont deux autres importants. La modernisation de l'enseignement et l'amélioration de sa qualité dans le secondaire et le supérieur sont également primordiales.

D'autres choix devront être faits en ce qui concerne les stratégies d'amélioration de l'accès et de la qualité au sein de chaque sous-secteur, et ils ont des implications sur les coûts, la répartition du financement entre le public et le privé, et les réformes de l'administration. Dans le primaire, des stratégies diversifiées devront

être mises en œuvre au-delà de l'éducation formelle pour offrir des services éducatifs dans les régions faiblement peuplées et aux populations difficiles à atteindre. La suppression des frais scolaires est également importante pour stimuler la demande, et cela implique que des ressources publiques devront être mobilisées pour financer les rémunérations et autres dépenses. Pour tous les sous-secteurs, le paiement de l'intégralité des rémunérations par l'Etat, au lieu d'un paiement direct par les parents dans chaque école, est souhaitable du point de vue de l'efficacité comme de l'équité. Cependant, si la qualité doit être améliorée, la masse salariale devra être contenue de manière à pouvoir augmenter substantiellement les autres dépenses, pour les manuels, les équipements, les laboratoires, et autres auxiliaires pédagogiques, notamment. Cela nécessitera une révision des taux et de l'échelle des salaires, ainsi que des normes de dotation des écoles en personnel. Enfin, des réformes du cadre législatif et de l'administration de l'éducation sont nécessaires pour mettre en œuvre les différentes stratégies.

Dans l'élaboration de la politique et des stratégies éducatives, une approche itérative devra être adoptée pour estimer la faisabilité des différentes options. Le présent rapport expose un certain nombre de priorités et d'options pour chacune des questions politiques clefs ; elles sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Notes

1. L'enseignement primaire et secondaire est délivré dans des écoles d'Etat (écoles non-conventionnées), dans des écoles gérées par des Eglises (écoles conventionnées) et dans des écoles privées. Les deux premières catégories d'écoles reçoivent le même financement public et sont considérées comme des écoles publiques. Dans l'enseignement supérieur, il y a des institutions publiques et des institutions privées—ces dernières ne reçoivent aucun subside de l'Etat.

2. L'enquête ménages conduite en 2001 par l'UNICEF (MICS 2001) indique un taux brut de scolarisation primaire très élevé, supérieur à 90 pour cent ; comme cela est expliqué dans le chapitre 2, ce taux est vraisemblablement surestimé et peut refléter la volonté des parents d'inscrire leurs enfants à l'école plutôt que leur inscription effective.

3. Si l'enquête MICS 2001 est peu fiable en ce qui concerne les TBS, elle permet de se faire une idée des écarts de scolarisation selon les niveaux de richesse.

4. Un retraité devrait percevoir une pension équivalente aux trois-quarts de son dernier salaire ainsi qu'une indemnité de sortie ; si l'enseignant est originaire d'une autre province, il reçoit une indemnité de rapatriement pour y retourner. Ces règles n'ont pas été appliquées depuis près de 15 ans.

Tableau 1 : Résumé des questions prioritaires et recommandations

		Primaire	Secondaire	Supérieur
Buts		Doter tous les enfants des connaissances, aptitudes et compétences nécessaires à la vie dans une société moderne, notamment (mais pas exclusivement) en lecture, écriture et calcul.	Préparer les jeunes pour la vie active ; former les instituteurs ; préparer les futurs étudiants de l'enseignement supérieur	Former des personnes qualifiées pour l'économie et l'administration ; former les enseignants du secondaire ; former le personnel de recherche ; développer les capacités technologiques dans les domaines cruciaux
Objectifs politiques		1. Achèvement primaire universel en 2015 2. Amélioration de la qualité	1. Etendre le tronc commun du secondaire pour permettre à plus d'élèves d'accomplir 8 années d'études 2. Restreindre l'accès au second cycle 3. Améliorer la qualité	1. Réguler les flux dans le premier et le second cycle 2. Améliorer la qualité
Principaux défis		1. Forte croissance démographique 2. Grand nombre d'enfants hors de l'école 3. Faible densité de population, grand nombre d'habitats dispersés d'accès difficile 4. Enfants dans les zones forestières et groupes défavorisés 5. Faibles compétences des enseignants et manque de matériaux pédagogiques 6. Instruction dans une langue étrangère 7. Coût privé élevé	1. Inégalités sociales dans l'accès 2. Grand nombre de petites écoles 3. Curriculums obsolètes 4. Manque d'enseignants qualifiés dans certaines disciplines, moyens de fonctionnement et équipements limités 5. Manque de livres et de matériaux pédagogiques 6. Coût privé élevé	1. Inégalités sociales dans l'accès 2. Curriculums obsolètes et multiplicité des cours 3. Nombre limité d'enseignants qualifiés, de laboratoires, de bibliothèques 4. Coût privé élevé
Stratégies pour améliorer / gérer l'accès	Education formelle	1. Rapprocher les écoles/centres des habitations 2. En plus des écoles classiques, ouvrir des écoles pratiquant le multigrade, des écoles satellites, des centres d'enseignement à emploi du temps flexible 3. Assurer les équivalences académiques entre les différentes formations 4. Etablir les stratégies pour le statut du personnel (permanent ou contractuel), la construction et les manuels pour les différents modes d'enseignement 5. Effectuer le plus tôt possible un recensement des enfants et une carte scolaire pour décider de l'implantation des écoles/centres	1. Améliorer la sélection dans le second cycle pour améliorer la qualité – mais en veillant à une participation équitable des pauvres 2. Evaluer l'alternative entre de petites écoles sans internat et de grandes écoles avec internat	1. Améliorer la sélection tout en veillant à une participation équitable des pauvres 2. Regrouper les petits établissements 3. Introduire l'enseignement à distance et les systèmes d'enseignement ouverts
	Enfants/jeunes hors de l'école		1. Crédit de centres d'éducation non formelle pour les enfants de 9 à 14 ans non scolarisés (au nombre actuel de 4 millions) 2. Permettre une éventuelle réintégration de ces enfants dans le système formel	1. Education non formelle en lecture, écriture, calcul et aptitudes professionnelles pour les adolescents et les jeunes adultes (de plus de 15 ans)

		Primaire	Secondaire	Supérieur
Stratégies pour améliorer la qualité de l'éducation	Curriculums	1. Réexaminer la politique relative à la langue d'enseignement et, notamment, la transition entre les langues locales et le français 2. Revoir la pertinence des matériaux pédagogiques dans les premières années du primaire, notamment en vue de la transition vers la langue étrangère	1. Révision des curriculums et programmes. Examiner les durées relatives du tronc commun et du second cycle	1. Modernisation des curriculums 2. Réduction du nombre d'options et de cours nécessaires pour l'obtention de certaines qualifications
Conditions d'enseignement et d'apprentissage		1. Limiter la taille des classes à 50 2. Éliminer la double vacation 3. Recycler tous les enseignants et assurer ensuite une formation continue régulière – avec un accent sur certaines disciplines, comme l'enseignement de la langue, et un choix judicieux des méthodes 4. Fourniture de manuels, de fournitures pédagogiques individuelles et collectives 5. Evaluation périodique des acquisitions scolaires des élèves	1. Formation des enseignants, livres et évolution – comme dans le primaire 2. Revoir le contenu de l'examen d'Etat, conformément aux changements dans les curriculums 3. Equiper les laboratoires et les bibliothèques	1. Être sélectif – se concentrer sur les filières cruciales pour le développement économique et pour le soutien du système éducatif 2. Augmenter le nombre d'enseignants qualifiés – formation des enseignants dans les programmes prioritaires en invitant des enseignants étrangers en RDC 3. Développer les échanges interuniversitaires avec l'étranger pour améliorer les programmes
Coûts			1. Réduire les normes de dotation des écoles en personnel et éliminer les disparités entre provinces 2. Réduire le coût des manuels scolaires (au travers d'une production et d'une distribution domestiques) 3. Réduire les coûts de construction en utilisant différentes technologies, en ayant recours aux communautés dont on générera mieux les contributions 4. Adoption de critères transparents et sélectifs pour la réhabilitation des infrastructures 5. Echelonner les constructions et les réhabilitations pour réduire des investissements initiaux trop importants	1. Réduire les normes de dotation des écoles en personnel, spécialement en personnel non-enseignant 2. Augmenter la taille des classes 3. Réduire le coût des manuels 4. Adopter des critères de sélection des écoles pour la mise à niveau des laboratoires et des bibliothèques
Répartition du financement entre le public et le privé			1. Éliminer progressivement tous les frais scolaires dans le primaire et fournir aux élèves manuels et fournitures scolaires 2. Prise en charge intégrale progressive des rémunérations par l'Etat – déterminer les taux de salaires acceptables et éliminer les disparités entre provinces 3. Maintien du financement des manuels par les ménages (achat ou location) 4. Accorder des bourses/subsides aux élèves les plus pauvres	1. Prise en charge intégrale progressive des rémunérations par l'Etat – déterminer les taux et échelle de salaires acceptables 2. Encourager l'investissement privé et étranger dans l'enseignement supérieur congolais 3. Accorder des bourses/subsides aux étudiants les plus pauvres
Réformes de la gestion et de l'administration du système éducatif	Administration de l'éducation		Même chose que pour le primaire	Reformer le système existant – donner plus d'autonomie aux universités et renforcer les mécanismes de responsabilisation 2. Développer des critères et des mécanismes d'accordement des nouvelles institutions 3. Mise en place d'un système de garantie de la qualité ayant autorité sur les établissements publics et privés, nationaux et étrangers
Cadre législatif				Réviser la Loi Cadre (en cours) – en prenant en considération les critères et mécanismes de contrôle des écoles conventionnées et des institutions privées non subventionnées publiquement

Tableau 1 (suite)

Executive Summary

The education system in the DRC will play an important role in building the country's political institutions, in promoting economic growth and in redressing inequalities. The country is emerging from a prolonged economic and political crisis which has had serious negative impacts on the education system. The main purpose of this report is to assist the DRC to identify the priorities for education policy and present options in order to assist the government in developing an education strategy. This is necessary for preparing the government's Poverty Reduction Strategy Paper and a program of assistance for the education sector by external donors.

This summary integrates the key findings and the recommendations presented in the Country Status Report on Education in the DRC. The Country Status Report is structured in six chapters covering the recent trends and current status of educational coverage, expenditures and financing at all levels of instruction in DRC, issues relating to quality in primary and secondary education and specific issues relating to higher education. It also presents the expenditure requirements under various policy options which can be used to begin a more detailed planning for the sector. The summary has three parts: (a) the main findings (b) the re-

sults of the financial simulations and (c) the key policy choices.

Main Findings

Background and Context

Over two decades of economic decline, political chaos and war have created extremely difficult conditions education in Congo. With a per capita GDP of about US\$ 100 in 2002, the DRC ranks among the poorest countries of the world. In addition to the general effects of political instability, economic chaos and war, the education system has suffered directly as well from the conflict. Two major episodes of looting by army soldiers in 1991 and 1993, led to enormous destruction of buildings and furniture, from which many schools have not recovered. The neglect of road infrastructure, in particular, has led to the abandonment of many schools in the interior rural areas.

The DRC has always had an unequal distribution of population and this has been accentuated by massive internal displacement and the movement of refugees caused by the war. Many provinces are thinly populated and the low density of the primary school age population, which

is less than 5 per sq km in many provinces, highlights the difficulties associated with providing universal access at an affordable cost. The conflict in recent years has created further imbalances: apart from high levels of mortality caused by famine and disease, between 2–3 million people are estimated to have moved from the eastern regions. The population of Kinshasa has grown enormously due to the influx of migrants and may now account for 14 percent of the total population (8 million people). There has been an outflow and influx of refugees. War and conflict have also created new groups of vulnerable children. These include child soldiers, street children and orphans.

Other specific features of the country, namely the large number of local languages and the high proportion of the population living in forest areas, should be taken into account in developing educational policy. Officially, children are taught in one of the four main regional languages until grade 2 after which French becomes the sole language of instruction. The pedagogical challenges of teaching children at the primary stage in a language which is not their mother tongue are enormous, especially when they cannot receive parental support. About half the population lives in forest regions and protected areas, and many of them live in small and remote habitations and frequently move in search of livelihood, which affects the participation of their children in formal education. Educational policy will need to address the specific requirements of these people.

The high growth of the child population over the medium-term will present enormous challenges. The primary school age population, which in 2002 was estimated to be 8.8 million, will continue to grow at about 2.7 percent per annum. About 48 percent of the population is under 15 years of age, and approximately 19 percent is under 5 years of age, according to the MICS 2001. This age structure implies that the potential current as well as future demand for educa-

tion funding is high relative to the wealth generated by the economically active population.

Resource constraints will remain important over the medium-term and careful policy choices are required to enable a sustainable development of the sector. On-going fiscal reforms will take time to produce the intended results and the economy must grow in order to augment the domestic tax base. Furthermore, the domestic state budget will need to satisfy the urgent requirements of other sectors, such as the health and road infrastructure, which are also important for meeting educational objectives, especially at the primary level.

Strengths of the education system in DRC.

Despite the upheavals of the last 25 years, the education system in DRC continues to expand at all levels, albeit slowly. This fact is all the more remarkable since public financing has declined dramatically since 1986, and the system is largely sustained by household financing. The education system is large. In 2001/02, there were approximately 19,100 primary schools with 159,000 teachers, with an estimated student enrolment of 5.47 million. The number of secondary schools numbered just over 8,000 with 1.6 million students and 108,000 teachers. In higher education there were 326 institutions with approximately 200,000 students.

Enrolment has grown at all levels but has been most rapid in higher education and the DRC has a relatively high coverage at the tertiary level. Between 1986/87 and 2001/02, the number of students in higher education has increased by 3.7 times (271 percent increase), and the number of institutions has increased by over 9 times. The number of higher education students per 100,000 inhabitants was about 285 in 2001/02. In secondary education, there has been a 90 percent increase in the number of

schools and 75 percent increase in number of students. At the primary stage, the increase in the number of institutions has been 65 percent but the increase in enrolment has been more modest at 31 percent.

Despite the fall in public financing, households have continued to finance the education system at all levels, and in both the public and private sectors, preventing a complete collapse of the system and reflecting the strong demand for education. Households finance between 80–90 percent of total expenditures in public sector institutions.¹ Further, the private sector has grown even more rapidly than the public sector at all three levels. Since these high growth rates are relative to a small base, the public sector continues to predominate at all levels.

Unlike many other countries emerging from conflict, in the DRC many of the structures of educational administration still exist and at the school level, there exist school management committees and parent teacher associations. The system of educational administration has also been financed by households, whose contributions pay for supplementing the salaries of administrative staff and teacher training. Detailed norms exist for the opening of schools and allocation of staff (some of these have been changed due to restrictions on finance). There is a system for fixing household charges, which is based on consultation between the administration, teachers and parents.

Important Challenges and Constraints

Four broad issues have been identified: (i) the relatively low quantitative coverage at the primary level with great inequalities in access and uncontrolled expansion at the secondary and higher education levels (ii) a serious degradation of quality at all levels (iii) a cumbersome and outdated system of educational administration and (iv) very low levels of expenditures and an inefficient and inequitable system of financing.

LOW COVERAGE AT PRIMARY LEVEL COUPLED WITH UNCONTROLLED EXPANSION AT POST-PRI-MARY LEVELS

The primary GER is about 64 percent, which is lower than the average for sub-Saharan Africa and the GER attained in the 1970s.² The turbulence and conflict during the latter half of the nineties seems to have impacted primary education more than other levels. By 2001/02, total enrolment had not recovered to the levels of 1995/96. Data for 1998/99 and 1999/2000, the first two years of the war, show a steep decline in primary enrolment. The gross intake rate into class 1 is only 66 percent. Among those who enroll in the first class, about 50 percent drop out before reaching the 6th grade. The primary completion rate is only 29 percent. About 4 million children in the age group of 9–14 years do not attend school.

Large inequalities in access in primary education between boys and girls, between provinces and wealth groups. In 2001/02, the primary GER for girls was 56 and that for boys 72. The GER by province ranged from 46 percent to 80 percent. Household survey data³ show that the GER for the poorest 20 percent of households is about two-thirds that of the richest 20 percent of households; it is likely that the GER for poor households is over-estimated due to problems with the survey data.

In addition, there are special groups of children among whom participation rates are lower: these include children of forest dwellers, pygmies, the *enfants riverains*, street children, orphans, child soldiers and refugees.

The transition rate between primary and secondary education is high (85 percent) and the transition rate to higher education appears to have increased in the nineties. This reflects partly the fact that it is mostly the richer children who are able to complete primary education. About 65 percent of those who passed the secondary school leaving examination enter

higher education, compared to 50 percent prior to 1990. The transition rate between undergraduate and postgraduate education (within higher education) is also very high.

The education system is inefficient due to high level of dropout (at the primary stage) and repetition (at all levels). Only 20 percent of children reach the 6th grade of primary without repeating at least one year. Only 14 percent obtain the school-leaving certificate without repeating any year. Only half the students who enter the first year of secondary reach the last year without any repetition. The high failure rate in the terminal examination at the end of higher secondary education leads to a completion rate (for primary and secondary taken together) of just 13 percent, based on those who get the secondary school leaving certificate. The coefficient of internal efficiency was 43 percent and 36 percent in primary and secondary education, respectively. In the University of Kinshasa, the largest university, 50 percent of students drop out in the first year and 35 percent in the second year. The internal efficiency is about 50 percent; and only 18 percent obtaining a postgraduate degree without any repetition.

In comparison with other African countries, the DRC has a relatively low coverage at the primary stage, similar levels of coverage at the secondary stage and higher coverage at the tertiary stage. The secondary GER is about 23 percent while the number of students per 100,000 inhabitants is 358. Managing enrolment growth at the post-primary levels while ensuring greater participation by the poorer and disadvantaged groups at these levels will be one of the important policy challenges for the DRC.

DEGRADATION IN THE QUALITY OF EDUCATION AT ALL LEVELS—LEARNING OUTCOMES AND TEACHING-LEARNING CONDITIONS.

At the primary level, the level of mastery of French (the language of instruction) is extremely low and impedes performance in other sub-

ject areas as well. Most children in grade 4 acquire only the simplest language skills, such as associating a word with a picture. Mastery of the tools of the language (grammar and vocabulary) and writing is especially poor, with most students failing completely in these areas. Learning outcomes in mathematics are also poor, and this may partly reflect the lack of adequate knowledge of the language of instruction. Student performance was especially low in test items relating to “measures”, “geometrical concepts” and “problem solving”. These results are based on language and mathematics standardized achievement tests administered recently to 4th grade students in a sample of primary schools in DRC and in France (where, additionally, the language test was also administered to 2nd grade students).

Poor outcomes at the primary level in language skills pose questions about the appropriateness of the language of instruction at the primary level. The lack of textual materials and the insufficient training of teachers is undoubtedly an impediment to successful learning. However, the current policy regarding language of instruction is also an issue since it means that children do not adequately master the tools of language in either the regional language or in French and they are not sufficiently equipped to learn all subjects in French by the time they are in grade 3.

There is no quantitative information on learning outcomes in secondary and higher education; since curricula and standards have not been officially revised for over 25 years, there is little doubt that the education is outdated and of limited relevance. The higher education system is characterized by a multiplicity of courses and options, with outdated curricula. The provision of higher education is also currently fragmented across a number of small institutions, which prevents investments on the required scale in facilities and equipment. Quality is also affected in higher education be-

cause of the lack of appropriate orientation of new entrants.

The quality and motivation of the teaching force has deteriorated at all levels and one of the most significant factors inducing this is their low and uncertain earnings. State salaries range from \$ 10 (primary level) to \$ 50 (higher education) per month. These are supplemented by family contributions, but even so total earnings of school teachers are meager (\$ 25 for primary and \$ 50 for secondary) ; both state salaries and household supplements are irregular. In poorer provinces, the total earnings of a primary teacher may be as low as \$ 15 per month. Total earnings of university professors are significantly higher (\$ 200-\$ 450 per month). Many school teachers resort to farming or other odd jobs when fee collections are low. This reduces the time on task, especially in poor schools. At the university level, public sector professors also supplement their earnings by teaching in private institutions.

The teaching force in primary schools is fairly old, with an average age of 44.3 years. Nearly 30 percent of the primary teachers are over 50 years of old. This high proportion of old teachers is due to the fact that teachers do not retire since the state is unable to pay either the pension or the gratuity payment.⁴ Thus, although teachers can retire at the age of 55 or if they have 30 years of service, 23 percent of existing teachers are above the retirement age.

For almost two decades, the country has had no system of regular in-service training for school teachers. Poor subject matter mastery and language skills (both in French and in the languages of instruction in classes 1 and 2) are identified by Congolese educators to be the main problems of teacher quality.

In higher education, the number of qualified teachers is declining and the existing teaching

force in public institutions is stretched across the large number of private institutions. This is because there are relatively few students joining doctorate programs. Private institutions use public sector professors to teach and conduct examinations. Many university professors work considerably in excess of their stipulated workload in their parent institution; this also results in prolongation of the academic year and a general fall in quality.

Lack of textbooks and other materials is pervasive at all levels. The vast majority of primary and secondary students have not had textbooks for many years—textbooks are now being distributed in certain grades and some schools through donor grants. At the secondary and higher education level, lecture notes of teachers are used in lieu of textbooks. Some of the richer private schools are able to procure textbooks and lend them to students on a payment basis.

At the secondary and higher education levels, laboratories, equipment and libraries are lacking. Only the most prestigious institutions, especially in Kinshasa, have garnered some resources through donations or parental contributions to made modest investments in these resources.

A significant part of the physical infrastructure is degraded. Communities have constructed buildings in the last decade, but many of them are of poor quality. Some buildings in primary and secondary schools are unusable for safe teaching—including no roof, or partially damaged roofs, as well as damaged walls. Apart from the dangers they pose, many of these schools cannot be used when it rains or when it is too hot and children are sent home during those days, thus reducing learning time. In the eastern provinces, war and lack of maintenance will have further contributed to the dereliction of school buildings.

LOW EXPENDITURE LEVELS AND INEQUITABLE FINANCING

In sharp contrast with its pre-eminence in total government spending about two decades ago, the education sector today accounts for only 6 percent of total public expenditure. For primary and secondary education, real recurrent expenditures in 2002 were less than 4 percent of what they were in 1980; in higher education, they were about 3 percent of their level in 1980. Currently, in primary and secondary education, the expenditure on salaries accounts for 86 percent of recurrent spending.

Analysis of salary expenditures alone for 2002 suggests that only 36 percent of total education spending is allocated towards primary education, 32 percent to secondary education, and 1 percent to administration of school education. In 1987, the share allocated to primary education out of total education spending was approximately 45 percent, while secondary education received 26 percent.

In 2002, per pupil public recurrent expenditure was only \$ 3 in primary , \$ 6 in secondary and \$ 57 in higher education; in absolute levels, the unit costs are low, but the large relative differential reflects differences in salaries and staffing ratios between the different levels of education. The unit public expenditure in secondary education is higher due to the more favorable pupil-teacher ratio and the higher proportion of non-teaching staff. In higher education, the big differential is due to the much higher average state salaries paid to teaching staff and the high proportion of administrative and other non-teaching staff, both at the Centre and in the institutions.

The issue of teachers' salaries is one of the most pressing issues in reforming the education system in the DRC. There are large differences in the salary levels paid by the state between teachers in Kinshasa and the rest of the country, on account of differing allowances (for pri-

mary and secondary teachers). Often, the salary due is not paid to teachers on time (sometimes not at all), especially for those in the provinces. There exist large arrears of salary payments.

While teachers' salaries are low, the cost of other inputs is relatively high. Textbooks cost nearly twice more than they do in other developing countries. The cost of classroom construction (standard) is also relatively high compared even to other African countries. While community construction is cheaper, it is often of poor quality, requiring frequent repairs and more maintenance.

The high level of dependence on household financing is both inequitable and inefficient. Household charges per student are about 6–7 higher than the per pupil public recurrent expenditures at the primary and secondary level. The provincial averages for household charges varies from \$ 9–14 per year at the primary level and \$ 14–42 at the secondary level. Although low in absolute terms, these charges are high relative to per capita income. In practice, many parents do not pay the full amount or stagger their payments. This results in intermittent attendance, repetition or dropping out, especially among poor children. Further, the system of direct payment of teachers' salaries creates perverse incentives for teachers to penalize non-paying students or reward those who pay regularly. Finally, teachers seek employment opportunities outside and this makes it difficult to introduce programs for improving quality of education which requires sustained teacher involvement and commitment.

WEAK SYSTEMS OF GOVERNANCE AND ADMINISTRATION

Four categories of entities are involved in education administration in school education. These are, the Central government and the Ministry of Primary and Secondary Education (MEPS); the provincial government; the repre-

sentatives of four main religious congregations; and the parents. The division of responsibilities between the state and the religious institutions has remained murky ever since the nationalization of the private schools in 1974 and their subsequent handing back in 1977. Further, there is a proliferation of administrative structures, the financing of which places an additional burden on parents.

Despite their pre-eminent role in financing school education, parent committees do not really have the “voice” required to enforce accountability over management committees, and the administrative structures of the state and the religious schools. Most schools do not keep proper accounts of fees and other “primes” received from parents or how they have been spent. Since the churches run various schools, health centres and other enterprises, they prefer not to show separate accounts for individual schools. Further, many parents are illiterate or do not have the time to participate in school affairs. Finally, parents are afraid of penalties being imposed on their children (failure in examinations). Together, these factors lead to a lack of transparency in the use of funds.

In higher education, the existing system of administration is cumbersome and limits the autonomy and accountability of public institutions. For example, for state-approved courses, universities require the approval of various Administrative Councils and the Ministry, which takes time. There is also limited accountability for the funds received from the state and from parents.

The present legal framework for private unsubsidized schools and higher education institutions is weak and unclear and is inherited from a time when the public sector was dominant. At present, these institutions are excluded from all types of public subsidies. Moreover, their programs are often not recognized, especially in higher education, which means that

their full potential is not used for increasing access.

Results of the Financial Simulations

Financial simulations were undertaken for four scenarios of educational expansion in order to determine total expenditure requirements, the composition of expenditure, the shares of different financing sources and highlight key policy trade-offs and choices. The simulations are generated by a model that comprises (a) base year data for 2001/02 such as enrolment, population, salaries and macro-economic framework (b) assumptions regarding exogenous factors such as demographic and economic growth, public expenditures and receipts, growth in salaries, growth of the private sector, expenditures in the private sector, prices of inputs and (c) policy objectives such as the admission rate into different levels of education, repetition, norms for provision in the public sector to upgrade quality (pupil-teacher ratio, staffing norms, books, other pedagogical materials, training, system-level improvements, construction and nutritional support in primary education), and the financing shares of the government (Central and local), households and external partners. Some of the quality improvement norms are taken from existing government proposals such as the PANEPT for primary education and PADEM for higher education.

All four scenarios project the universal completion of primary education by 2015, investment in quality improvement at all levels and state financing of all expenditures in publicly provided primary education and of all salaries in the public sector at all levels of education. Existing salary differentials are maintained. Details of the common assumptions and policy objectives are provided in the main report.

The four scenarios show the impact of changing some critical policy objectives. Scenario 1

projects universal pre-primary and primary education, continuation of existing high transition rates to secondary and higher education and improvement in quality at all levels. Scenario 2 limits access to pre-school to current levels. Scenario 3 provides for cost rationalization through multigrade teaching at the primary level, increasing class size in secondary education, modifying the norms for non-teaching staff in primary and secondary schools (including disparities between Kinshasa other provinces) and reducing the other staff:teacher ratio in higher education. Scenario 4 proposes a reduction in the transition rates after lower secondary education from 2005: from 83 percent to 50 percent between lower and higher secondary education, from 65 percent to 35 percent between higher secondary education and undergraduate studies and from 70 percent to 40 percent between undergraduate and postgraduate education.

All four scenarios show a major improvement in educational indicators at the primary and secondary levels and satisfaction of the labour force requirements of the economy, but only Scenario 4 provides a fiscally sustainable path for educational expansion. The reduction in transition rates in Scenario 4 has a considerable effect on lowering the coverage indicators at secondary and tertiary levels and the number of post-primary graduates. Despite these very significant reductions in transition rates, coverage indicators and the number of graduates produced at the end of each cycle are acceptable at all levels of education in relation both to other countries of sub-Saharan Africa and the requirements of educated labor. For example, this scenario would still produce 3–4 times the required number of skilled workers even assuming relatively high economic growth.

The parameter with the greatest impact on expenditures is the transition rate between different levels of education after lower secondary education, but restricting publicly provided

pre-primary education and introduction of staff rationalization measures are also important to put public expenditure requirements on a sustainable path. Under scenario 1 (universal pre-primary education), domestic public spending on education would constitute 35 percent of the state budget by 2015, while external aid requirements would total \$ 4.9 billion between 2005–2014. After renouncing the policy objective of universal and publicly provided pre-school education, as in scenario 2, domestic public spending on education in 2015 would still represent 28 percent of the state budget and US\$ 3.1 billion in foreign aid would be required over the 10 year period. The introduction of multigrade and staff rationalization under scenario 3 generates considerable savings for quality improvement and eliminates the disparities between Kinshasa and other provinces; however, the impact on fiscal indicators is negligible. Only in scenario 4, where the reduction in transition rates is added to all the above measures, do fiscal indicators improve: domestic public spending on education reduces to 19 percent of the total state budget and the total external aid requirement also drops to US \$ 2.7 billion.

This scenario highlights the trade-off that the government will need to make between greatly expanded access in higher secondary education and beyond or an improvement in quality. In this report, the emphasis has been on moderately expanding access while considerably improving quality, in order to reverse the decline in standards that has occurred over the last two decades and to set the foundation of a strong education system. Such a policy choice will require the introduction of effective mechanisms to regulate the flow of students between different levels (through reform of examinations and entrance requirements).

Under scenario 4, per pupil public expenditures would rise significantly at all levels, while household expenditures per pupil would fall,

reflecting both improvements in quality of public provision and the full assumption by the state for payment of salaries. The salaries paid by the state grow rapidly as household charges are gradually eliminated; but the total earnings of teachers (state salary plus *prime de motivation*) will grow at the same rate as per capita GDP. Hence, they would remain at relatively modest levels—for example, a primary teacher's salary in 2015 would represent only 2.4 times per capita GDP. In 2015, per pupil public recurrent expenditure in primary education would rise to \$ 41; in secondary education to \$ 50 and in higher education to \$ 432. Household expenditure per student would fall at all levels between 2005 and 2015: from \$ 13 to \$ 4 in primary, from \$ 43 to \$ 28 in secondary and from \$ 140 to \$ 81 in higher education. Hence, in the public sector, private expenditure per pupil would represent only 10 percent of public expenditure in primary education and 15 percent in higher education.

Even under scenario 4, the requirements for external financing are considerable, because of the enormous needs at the primary level. 80 percent of external financing will be for primary education, and will be for non-personnel expenditures—construction and rehabilitation, furniture, equipment, training, textbooks, system level improvements and nutritional aid.

These simulations also suggest some key policy choices which could contribute to further containing costs. These include: (a) revising the assumptions with respect to salary levels; for instance, reducing the differential between staff of different levels of education; (b) reducing the unit costs of classroom construction; (c) reducing the number of children who are eligible for school meals; (d) a delayed sequencing of investment at post-primary levels and part financing of recurrent expenditures by external aid, in order to reduce fiscal pressures at the beginning; (e) increasing the level of private financing in secondary and higher education

(through a more rapid expansion of the private sector as well as increased contributions by families in public institutions). Finally, a more detailed analysis of the options for the future expansion of secondary education should be undertaken, including reducing the number of secondary schools, lengthening of the duration of lower secondary education (which would reduce the need for specialist teachers) and a reorganization of the technical and vocational streams, would deserve special consideration.

Key Policy Choices

With a host of competing priorities and goals, and constrained by limited resources and a challenging context, difficult choices will need to be made. Even if external aid is forthcoming on a large scale, there has to be a great effort to generate domestic resources. The foregoing analysis suggests that the following policy questions will be critical:

- Setting goals for quantitative coverage: to what extent should each sub-sector be expanded and to what extent should provision be in the public sector? What should be the criteria for determining these objectives?
- Determining strategies for achieving the goals within each subsector: what strategies are appropriate and feasible?
- Costs of implementing the strategies: are costs fiscally sustainable or if they are to be borne by parents, are they feasible and equitable?
- Identifying key reforms in governance and education administration: what is required to implement the strategies? Are they politically feasible?

The immediate priorities would be universalizing primary education and improving quality at all levels. Expanding pre-primary education in the public sector is not feasible at this stage and even richer countries have found it difficult to

provide free pre-primary education to all children. Universal primary education is a priority, since it is a necessity for all citizens to function in modern society; raising its quality is also necessary since currently, children do not acquire minimum competencies. Beyond primary education, choices must be made with respect to quantitative goals and the criteria for making choices. Meeting the needs of the economy for skilled and professional workers is one such criterion, but there are also other considerations, including the need for greater equity and promoting social cohesion. Modernizing and improving quality in secondary and higher education is of paramount importance.

1. There are also choices to be made with respect to strategies for improving access and quality within each sub-sector and they have implications for costs, public and private financing and governance reforms. In primary education, more diversified strategies are required beyond formal schools to provide access to hard-to-reach populations and thinly populated regions. Abolition of primary school charges is also important to stimulate demand, and this means public resources will have to be found for staff salaries and other expenditures. For all sub-sectors, the payment of staff salaries by the state, as opposed to direct payment by parents in each individual institution, is desirable from the point of view of efficiency and equity. However, if quality is to improve, the amount of public resources devoted to salaries will need to be contained so that expenditures on non-personnel items (such as books, equipment, laboratories and other pedagogical materials) can increase. This will necessitate a review of salary levels, salary differentials and staffing norms. Finally, reforms in the legal framework and education-

al administration may be required to implement various strategies.

2. In developing educational policy and strategy, an iterative approach will need to be adopted in order to gauge the feasibility of different options. The report sets out some priorities and options, which are set out in the accompanying table.

Notes

1. Primary and secondary education are provided by state schools (*écoles non-conventionnées*), schools run by religious organizations (*écoles conventionnées*) and private schools. The two former types of schools receive public subsidies and are considered public schools. In higher education, there are public institutions and private institutions which receive no public funding.

2. The household survey conducted in 2001 by UNICEF (MICS 2001) yields very high primary GERs of over 90 percent; as discussed in the main report, this is likely to be considerable over estimate and may reflect the willingness of parents to register their child in school rather than actual enrolment.

3. As discussed in the main report, the household data collected through the Multiple Indicator Cluster Survey 2001 seem to overstate the primary GERs; nevertheless, they show the large inequalities between wealth groups in access.

4. A pensioner receives three-quarters of the last salary and also receives a lumpsum payment; if the teacher is from another province, he receives an additional lumpsum to relocate to his native place. These rules have not been implemented for nearly 15 years.

Table 1: Summary of Priority Issues and Recommendations

Goals	Primary	Secondary	Higher
Policy objectives	Equip all children with the knowledge, skills and competencies to live in a modern society, including (but not limited to) literacy and numeracy 1. Universalize primary completion by 2015; 2. Improve quality	Prepare youth for the world of work; train primary level teachers; prepare students for entry to higher education 1. Expand lower secondary education to allow most students to complete 8 years 2. Regulate student flow into higher secondary education 3. Improve quality	Prepare skilled personnel for the economy and administration; train secondary teachers; train research personnel; develop technological capacity in critical areas 1. Regulate student flow into undergraduate and postgraduate programs 2. Improve quality
Principal challenges	1. High population growth 2. Large number of out-of-school children 3. Low population density, large number of small habitations with limited physical access 4. Children in forest areas and disadvantaged groups 5. Poor teacher quality and lack of educational materials 6. Instruction in a foreign language 7. High private cost	1. Social inequity in access 2. Large number of small schools 3. Outdated curricula 4. Lack of qualified teachers in subject areas, limited facilities and equipment 5. Lack of books and educational materials 6. High private cost	1. Social inequity in access 2. Outdated curricula and multiplicity of courses 3. Limited number of qualified teachers, limited laboratories, libraries 4. High private cost
Strategies for improving/managing access	Formal education 1. Provide schools/centers close to habitations 2. In addition to complete schools, use alternatives- multigrade schools, satellite schools, learning centers 3. Ensure academic equivalence of different modes of delivery 4. Decide on strategy for personnel (permanent or contractual), construction and books for alternative modes. 5. Immediately conduct child census and school mapping exercises to decide on location of schools/centers.	1. Improve selection into higher secondary education - but ensure participation of students from poor background. 2. Consolidate small institutions 3. Distance education and open learning systems.	1. Improve selection into higher secondary education to raise quality - but ensure participation of students from poorer backgrounds. 2. Evaluate options for increasing physical access - small schools without boarding facilities or larger schools with boarding .
Out-of-school children/youth	1. Non-formal centers for 9-14 year olds who are out-of school (4 million currently) 2. Enable transition back to formal schools for those who meet minimum standards.	1. Non-formal education in basic literacy, numeracy and work skills for adolescents and young adults (above 15 years of age).	

Table 1: (continued)

	Primary	Secondary	Higher
Strategies for improving education quality	Curriculum 1. Review policy regarding language of instruction and transition from regional language to French 2. Review appropriateness of materials in early primary grades and for transition to foreign language. Teaching - learning conditions 1. Limit class size to 50 2. Eliminate double shift 3. Refresher training for all teachers followed by periodic training - focus on key areas such as teaching of language and subject matter knowledge; choose appropriate delivery model 4. Provision of textbooks, pupil and school educational materials 5. Periodic assessment of learning outcomes	1. Revision of curricula and programs. 2. Consider lengthening duration of lower secondary education (tronic commun) and reducing duration of higher secondary education.	1. Modernize curricula 2. Reduce the number of options and courses for individual degrees.
Costs		1. Teacher training, books and assessment - same issues as in primary education 2. Review content of terminal examination in line with curriculum changes. 3. Equip laboratories and libraries	1. Be selective - concentrate on courses that are critical for economic development and for supporting education system. 2. Increase number of qualified teachers - training of teachers in priority courses by enabling foreign teachers to come to DRC 3. Use twinning arrangements with foreign institutions to upgrade courses and exchange faculty.
Financing—public and private shares		1. Reduce staffing norms especially for non-teaching staff 2. Increase class sizes 3. Reduce cost of textbooks 4. Develop criteria for selecting schools for upgradation of laboratories and libraries	1. Reduce administrative and non-teaching staff 2. Encourage merger or networking of small institutions to share costs of expensive facilities and equipment. 3. Target public funds to courses and programs that are of national interest - through, for example, innovation fund
Governance Reforms	Educational Administration	1. Gradually reduce and eliminate all charges in primary education, including textbooks and other educational materials 2. State to pay all salaries in public sector - determine sustainable levels for salaries and eliminate disparities across provinces	1. Eliminate the frais de motivation and other charges for paying administrative staff. 2. State to pay all salaries in public institutions - eliminate disparities across provinces and determine appropriate salary levels 3. Households to continue paying for textbooks (purchase or rental) 4. Target subsidies/scholarships to poor students
		Same as primary education	1. Review existing system - give more autonomy to universities and strengthen accountability mechanisms. 2. Develop criteria and mechanisms for licensing new institutions 3. Set up quality assurance system to cover public and private, domestic and foreign institutions in DRC.
	Legal Framework	Review Loi Cadre (in progress) - including criteria and mechanisms for regulating the ecoles conventionnees and private unsubsidized institutions.	

L'enseignement en RDC : Historique et contexte

Introduction

Le système éducatif de la République Démocratique du Congo (RDC) continue de se développer à tous les niveaux, bien que lentement et avec des hauts et des bas. Cependant, cette tendance, surprenante dans un contexte de plus de deux décennies de déclin économique et de près d'une décennie de conflit, ne montre pas jusqu'ici de progrès décisif vers la scolarisation primaire universelle. En quinze ans, la proportion d'enfants non scolarisés, bien qu'en âge de l'être dans le primaire, s'est accrue ; beaucoup de ceux qui fréquentent le primaire le font irrégulièrement et parmi ceux qui réussissent à atteindre la dernière année d'études primaires, très peu sont capables de comprendre ce qu'ils lisent ou d'écrire de simples phrases. La qualité est faible à tous les niveaux du système éducatif, le contenu et les normes de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur n'ayant pas été, au demeurant, réformés depuis plus de vingt ans.

L'investissement des ménages dans l'éducation a soutenu l'expansion modeste du système éducatif et a permis d'éviter son déclin. Ni les financements gouvernementaux ni les aides extérieures, officielles et non officielles, n'ont été des sources

importantes de financement, bien qu'elles aient eu un rôle significatif dans certaines situations critiques. De façon unique en Afrique, les parents financent presque toutes les dépenses d'éducation, à tous les niveaux d'enseignement, du primaire au supérieur et, plus surprenant, dans tous les types d'établissements—établissements gouvernementaux, établissements publics gérés par les Eglises, et établissements privés¹. D'ailleurs, ils ont également pris part au financement de l'administration du système aux niveaux provincial et inférieurs et ont ainsi empêché sa réduction à des initiatives en faveur de l'enseignement primaire fondées sur les communautés et financées purement localement, comme cela s'est produit dans d'autres pays rongés par des conflits. Le haut niveau des dépenses des ménages alimente de façon récurrente le paiement des salaires des enseignants, mais ne permet pas de couvrir les autres frais de fonctionnement ou d'investissement en infrastructures. Les modalités uniques du financement privé adoptées en RDC ont eu des conséquences à la fois sur la scolarisation et la qualité de l'éducation, aussi bien que sur les motivations des enseignants et des administrateurs.

Prises ensemble, ces deux tendances—la croissance continue du système éducatif et son finan-

cement par les ménages dans des circonstances extrêmement défavorables—témoignent d'une longue tradition d'attachement à l'éducation et d'une forte demande d'éducation. Elles reflètent également l'attente des familles que l'investissement dans l'éducation de leurs enfants constitue la meilleure garantie de tirer profit d'un redressement et d'une croissance économiques futurs, bien que les rémunérations actuelles sur le marché du travail ne fournissent pas un rendement monétaire de l'éducation satisfaisant.

Le système éducatif en RDC jouera un rôle important dans la reconstruction des institutions politiques du pays, dans la stimulation de la croissance et dans la correction des inégalités. L'articulation d'une politique éducative cohérente avec les objectifs politiques et économiques généraux est essentielle pour l'élaboration d'une politique globale en faveur du développement du pays. L'objectif principal de ce rapport est d'aider la RDC à identifier les priorités de la politique éducative et à développer une stratégie éducative qui soit à la fois techniquement et administrativement réalisable, mais aussi financièrement acceptable. Ce rapport analyse les tendances récentes et l'état actuel de la couverture scolaire, les rendements, les coûts et le financement des différents niveaux d'enseignement en RDC ; en mettant en relief à la fois les caractéristiques nationales et les différences entre provinces et entre groupes sociaux. Il présente également une simulation des implications financières de différentes options de politique éducative, simulation qui pourra être utile pour entreprendre une planification plus précise du secteur.

Le contexte : le pays, la population et l'histoire récente

Démographie spatiale

Avec un territoire de 2,34 millions de kilomètres carrés et une population estimée à envi-

ron 51–56 millions d'habitants, la RDC est le plus grand pays d'Afrique subsaharienne du point de vue de la taille, et le second du point de vue de la population ; avec l'une des densités de population les plus basses (environ 22–24 habitants au km²). Une partie relativement élevée de la population—à peu près 30 pour cent—réside dans les zones urbaines, avec une forte concentration à Kinshasa dont la population, estimée à environ 6–8 millions d'habitants, en fait l'une des 25 plus grandes villes du monde. Non moins que dans les autres pays d'Afrique, la population est jeune : 48 pour cent ont moins de 15 ans, 67 pour cent, moins de 25 ans.

Les caractéristiques démographiques et l'étendue du territoire ont des répercussions sur l'effort souhaitable en faveur de l'éducation et sur la façon dont il peut être organisé pour être le plus efficace possible. La demande d'éducation est potentiellement grande en raison de l'importance relative de la population jeune ; l'étendue du territoire rend plus difficile de relever les défis d'offrir un enseignement primaire qui soit situé à une distance raisonnable du domicile des élèves et d'offrir des formations spécialisées ou des choix diversifiés aux niveaux secondaire et supérieur. Cependant, les problèmes ne sont pas aussi aigus que le suggèrent les densités moyennes de population, car la majorité de la population est concentrée dans un petit nombre de régions. En tenant compte des zones urbaines, environ 47 pour cent de la population sont concentrés sur 10 pour cent du territoire, et on estime que les deux tiers de la population vivent sur un quart du territoire. Deux régions à densités relativement fortes (supérieures à 25 habitants au km²) se trouvent le long de la frontière de l'Est, au nord du Lac Tanganyika, et de façon discontinue sur un territoire qui s'étend du Bas-Congo jusqu'au Kasai oriental, en traversant la savane du Sud. La population est la moins dense dans le centre du pays, dans le bassin du fleuve Congo, soit dans plus d'un tiers du ter-

ritoire comprenant 1,1 million de kilomètres carrés de forêt équatoriale dont une grande partie est constituée de marécages.

Alors qu'il est relativement facile d'offrir des services éducatifs dans les régions densément peuplées, leur dispersion sur un vaste territoire mal desservi par les routes rend l'administration et la coordination de cette offre difficile et potentiellement coûteuse. Il est très difficile également de proposer un accès universel à l'enseignement primaire sur plus de la moitié du territoire, où la population est peu dense. Des colonies, petites, dispersées et souvent en mouvement, bien qu'elles ne représentent qu'une faible proportion de la population scolarisable, posent de sérieuses difficultés à l'application des formes traditionnelles de scolarisation.

Habitants des forêts et populations migrantes

La RDC est le site de quelques-unes des plus grandes forêts tropicales humides du globe, particulièrement réputée pour le haut degré d'endémisme et la diversité des espèces qu'elles abritent². Ensemble, elles représentent la seconde étendue forestière du monde, juste derrière la forêt tropicale humide de l'Amazonie. Tandis que la forêt tropicale humide couvre 37 pour cent du territoire, l'ensemble des zones forestières est estimé en couvrir 52 pour cent. Six des dix provinces de la RDC ont une forte proportion de zones forestières, de l'ordre de 40 à 70 pour cent (Tableau 1.1). La province de l'Equateur est presque entièrement couverte de forêts. La biodiversité en RDC est l'une des plus riches du monde et seulement quatre pays abritent plus d'espèces végétales et animales. La forêt de l'Ituri, par exemple, une région s'étendant sur approximativement 70 000 km² au nord-est du pays, abrite plus de 13 espèces différentes de primates. En raison de l'importance du territoire forestier dans le pays, qui comprend des écosystèmes uniques,

un haut niveau de biodiversité et beaucoup d'espèces de primates et d'oiseaux menacées, une importante priorité du gouvernement est de développer une politique de la forêt et de protection de l'environnement s'accompagnant d'un cadre législatif et institutionnel approprié.

Ces régions accueillent également une diversité d'habitants des forêts, dont les populations n'ont pas été recensées, mais dont on pense qu'elles atteignent plusieurs millions d'individus ; la fourniture de services éducatifs pour ces habitants des forêts dépend aussi de la réglementation forestière qui gouverne l'utilisation des terres et l'étendue de l'activité humaine³. Parmi ces habitants des forêts, on trouve notamment des pygmées semi-nomades, comme les Mbuti, et d'autres populations vivant de chasse et de cueillette et traditionnellement en relation d'interdépendance avec les communautés d'agriculteurs vivant à la périphérie des zones forestières⁴. Le nombre total de personnes vivant dans les zones forestières (bien que non répertoriés comme habitants de la forêt ou indigènes) est estimé à 26 millions. Les réglementations sur l'usage des sols des forêts restreignent les constructions, les routes et autres équipements et, en conséquence, l'accès des habitants de la forêt à l'éducation. Il y a 18 zones protégées, couvrant presque 8 pour cent de la superficie du pays, certaines d'entre elles étant classées en zones protégées habitées, tandis que d'autres sont des « core areas »—zone où aucune activité humaine n'est tolérée. Le Code de la Forêt nouvellement adopté (2002) vise à doubler la superficie de cette catégorie de forêt ; les deux autres catégories de forêts, dont les étendues n'ont pas été indiquées, autoriseraient un usage réglementé des zones forestières pour le développement économique et social, mais les implications pour la fourniture des services sociaux ne sont pas évidentes⁵. Des établissements scolaires primaires en nombre limité ont été mis en place dans le passé dans les zones forestières, par l'Etat aussi bien que par des sociétés forestières auxquelles étaient accordées des concessions

Tableau 1.1 : Zones forestières par province (1990)⁶

Province	Surface totale (km ²)	Zone forestière (km ²)	Zone forestière (%)
Equateur	403 292	402 000	99,7
Haut-Zaire	503 239	370 000	73,5
Kivu	256 662	180 000	70,1
Bandundu	295 658	120 000	40,6
Kasaï oriental	168 216	100 000	59,4
Kasaï occidental	156 967	40 000	25,5
Bas-Zaire	53 855	10 000	18,6
Shaba	496 965	10 000	2,0
Total	2 334 854	1 232 000	48,7

Note : Les noms des provinces sont ceux en vigueur à l'époque.

Source : International Union for the Conservation of Nature, 1990.

pour exploiter le bois. La guerre civile a suspendu la plupart des exploitations forestières et ceci, avec la destruction des routes, empêcha la plupart des écoles en zones forestières de fonctionner. Un nouveau cadre pour la politique des forêts et de l'environnement doit prendre en compte les besoins d'éducation de la population de ces zones forestières et préciser les responsabilités et les modalités de la fourniture des services éducatifs afin de garantir que tous les enfants puissent à tout le moins mener à bien des études primaires.

La politique d'éducation doit tenir compte du style de vie et des moyens de subsistance des habitants de la forêt. Comme indiqué plus haut, des écoles ont été ouvertes dans les zones forestières, mais la politique éducative n'a pas pris explicitement en compte la culture et les besoins de leurs habitants, ni en termes de services offerts ni en termes de contenu de l'enseignement. Reconstruire le système éducatif est une priorité pour le pays ; priorité qui donne à la nouvelle politique l'opportunité d'être attentive aux besoins des communautés vivant dans la forêt.

Les enfants riverains constituent un autre groupe social important qui n'a pas bénéficié jusqu'ici d'un accès régulier à l'éducation formelle. Leurs familles mènent une vie nomade à la recherche de moyens de subsistance le long du fleuve

Congo et l'on ne dispose d'aucune information fiable du nombre de ces enfants riverains.

Diversités ethniques et linguistiques

La population de la RDC comprend trois ethnies principales et quatre groupes linguistiques principaux, ainsi que divers groupes de population plus petits qui se différencient par leurs appartenances ethniques et leurs langues, estimées respectivement à 250 et 400. Les estimations du nombre de langues locales varient de 250 à 700, selon qu'une langue particulière est classée comme dialecte ou comme langue. Outre les trois groupes ethniques principaux—les Kongo, les Luba et les Mongo—it y a d'importants groupes ethniques dans la province Orientale, les Kivu et la région septentrionale de l'Equateur. Les quatre principales langues indigènes sont le Lingala, le Kikongo, le Tshiluba et le Swahili. Bien que ces langues aient une orthographe et une grammaire relativement standardisées, les écrits sont rares et consistent principalement en textes religieux. Le Swahili est associé à la partie Est du pays, mais le Lingala est devenu prédominant dans l'ensemble du pays, après son adoption par l'armée et le gouvernement coloniaux comme principale langue indigène de communication. Le multilinguisme est répandu, même dans les régions où un groupe ethnique prédomine, et

plus encore dans les zones urbaines, où les mariages interethniques sont de plus en plus courants et où les migrations interrégionales sont fréquentes.

L'instruction dans l'une des quatre principales langues nationales est offerte dans les deux premières années du primaire, tandis que le français devient la langue d'enseignement à partir de la troisième année. La considérable diversité linguistique mentionnée ci-dessus complique l'enseignement et l'apprentissage dans les premières années du primaire en zone rurale, où beaucoup d'élèves n'ont pas la faculté de pratiquer la langue officielle de l'école à la maison et où beaucoup d'enseignants peuvent ne pas être familiers avec la langue maternelle des élèves. Le manque de fournitures pédagogiques dans les langues maternelles implique un choix de la langue d'instruction qui varie sur le terrain en fonction de l'enseignant et du bagage linguistique des élèves. Les écoles privées, implantées principalement dans les zones urbaines, dispensent une instruction en français dès la première année.

Les Eglises ont joué un rôle majeur dans l'offre de services éducatifs, comme cela est discuté plus loin dans ce chapitre. Environ 80 pour cent de la population est chrétienne, principalement catholique romaine, mais avec une présence protestante non négligeable⁷ ; le reste de la population adhère à l'Eglise Kimbanguiste, la première Eglise africaine indépendante et une très petite minorité à l'islam. Les Eglises catholique romaine et protestante sont presque toutes liées à des Eglises ou des congrégations en Europe ou en Amérique du Nord, et en reçoivent traditionnellement des fonds et une assistance matérielle et humaine de façon régulière ; ces pratiques furent interrompues à la suite de l'imposition de sanctions au début des années quatre-vingt-dix.

Les conséquences des conflits récents

Des bouleversements politiques majeurs, des crises économiques et la guerre ont caractérisé

la dernière décennie. Au début des années 1990, la Banque Mondiale et le FMI ont suspendu la plupart de leurs versements, et la majeure partie de l'aide bilatérale fut également suspendue. Incapable de payer ses dettes, le pays s'est vu couper ses droits d'emprunts auprès du FMI en février 1992 ; ses crédits auprès de la Banque mondiale furent gelés en juillet 1993. La chute des exportations et des prêts étrangers et une fuite rapide de capitaux entraînèrent la fermeture de nombreuses entreprises dans le secteur formel de l'économie. Le déclin conséquent des recettes budgétaires a entraîné aussi une baisse des salaires des fonctionnaires. L'emploi dans l'industrie et les mines a chuté et les niveaux de vie furent, de surcroît, érodés par l'hyperinflation. La production agricole fut aussi affectée par la destruction des infrastructures, en particulier les routes, pour lesquelles aucun investissement n'avait été effectué pendant plus d'une décennie. La destruction de l'infrastructure routière provoqua un afflux vers les zones urbaines, notamment vers Kinshasa, d'une population souhaitant bénéficier de services de base comme l'éducation et la santé. Paradoxalement, cela créa également les conditions d'une insécurité alimentaire extrême dans les villes, en raison des difficultés de transport des produits agricoles. Les conflits civils au Rwanda et au Burundi entraînèrent un afflux massif de réfugiés dans la partie Est du pays. Le gouvernement de Mobutu, qui avait dirigé le pays pendant plus de 35 ans, fut démis en 1997, mais le pays fut à nouveau déchiré par la guerre jusqu'en décembre 2002, date à laquelle les parties belligérantes se mirent d'accord pour arrêter les combats et installer un gouvernement d'unité nationale. Ce gouvernement fut désigné le 30 juin 2003 pour une période de 20 à 30 mois après laquelle des élections sont espérées avoir lieu. Jusqu'en juin 2003, le gouvernement de Kinshasa eut le plein contrôle sur trois provinces (Kinshasa, Bandundu et Bas-Congo) et un contrôle partiel sur quatre autres (Equateur, Kasaï oriental,

Kasaï occidental et Katanga). Les quatre provinces de l'Est (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema et Province Orientale) ont été soustraites au contrôle gouvernemental entre 1997 et 2003. La véritable réunification du pays s'est faite progressivement avec le rétablissement des communications et des fonctions administratives et techniques clefs sur tout le territoire.

La guerre et les conflits ont également créé d'autres groupes d'enfants vulnérables : les enfants soldats, les enfants de la rue et les orphelins. Le nombre d'enfants soldats est estimé à environ 30 000 tandis que le nombre d'enfants de la rue, à Kinshasa seulement, est estimé à environ 15 000. Les orphelins constituent le groupe le plus nombreux : selon une enquête-ménages récente (MICS 2001), 3,1 pour cent des enfants de 0 à 14 ans sont orphelins de mère ou de leurs deux parents. Par ailleurs, selon la même enquête, il y aurait, parmi cette même tranche d'âge, 9 pour cent d'enfants « confiés » ; il s'agit d'enfants vivant dans un ménage sans aucun parent biologique, bien qu'ils ne soient pas orphelins ; et, selon les auteurs du rapport de cette enquête, plusieurs études révéleraient que les enfants « confiés », plus souvent sollicités pour les travaux domestiques, seraient généralement moins scolarisés que les enfants vivant avec leurs parents.

En plus des effets généraux de l'instabilité politique, du chaos économique et de la guerre, le système éducatif a subi d'autres dommages. Deux épisodes majeurs de pillage par des soldats, en 1991 et 1993, ont entraîné des destructions considérables d'immeubles et d'équipements, dont de nombreuses écoles ne se sont pas remises. Le mauvais entretien des infrastructures routières, en particulier, a conduit à l'abandon de nombreuses écoles dans les zones rurales de l'intérieur, dont beaucoup, non entretenues depuis des années, sont maintenant irréparables.

La structure politique et administrative

La RDC est un pays en transition du point de vue politique et administratif. Historiquement, c'est un pays qui a été très centralisé, avec peu d'autonomie laissée au niveau provincial et au niveau inférieur. Le gouverneur provincial était nommé par le Président et habituellement d'origine extérieure à la province. Depuis les années 1970, toutes les questions relatives au recrutement, à l'affectation et à la promotion des administrateurs, jusqu'au niveau des territoires, sont réglées à Kinshasa. Historiquement, la collecte des impôts a été une tâche considérable et la crise économique, continue depuis le milieu des années soixante-dix, a poussé à la décentralisation des opérations financières. Les transferts au profit de l'administration décentralisée ont toujours été négligeables. Les administrateurs provinciaux et territoriaux devaient trouver eux-mêmes des recettes pour les dépenses, autres que salariales, qui, en conséquence, étaient réduites au minimum.

Certaines structures administratives seulement—les Entités Administratives Décentralisées (EAD)—ont un statut juridique. Le pays est divisé en dix provinces plus Kinshasa. Kinshasa, la capitale, est divisée en 24 communes. Chaque province est subdivisée en districts (25)⁸ qui sont, à leur tour, subdivisés en territoires (145) et villes (20). Ensemble, les 11 provinces (dont Kinshasa), les villes, les territoires et les communes de Kinshasa constituent les EAD. Les unités administratives de niveau inférieur au territoire sont appelées Circonscriptions Administratives (CA) ; ce sont de simples unités administratives déconcentrées qui n'ont pas de statut juridique ; elles comprennent les petites villes, les villes communes hors de Kinshasa, les secteurs (consistant en de petites communautés traditionnelles indépendantes), les secteurs-chefferies, les quartiers, les groupements et les villages. Le projet de loi sur la décentralisation propose l'intégration dans les

EAD des villes communes hors de Kinshasa, des secteurs et des chefferies ; les entités déconcentrées seraient les districts, les quartiers, les groupements et les villages.

L'actuelle structure territoriale/administrative est fondée sur une loi promulguée en juillet 1998. Par la loi, les EAD sont supposées avoir des conseils consultatifs nommés par le gouvernement, mais aucun conseil n'a été en fait constitué. Bien que les gouverneurs des provinces continuent d'être nommés, ceux qui l'ont été à la fin de 2001 appartiennent à leurs provinces respectives, contrairement à la coutume antérieure. La répartition des responsabilités dans l'enseignement primaire et secondaire, entre le gouvernement central et les EAD, a été définie par la loi de 1998. Le gouvernement central est responsable de la fixation du minerval, du paiement des salaires du personnel enseignant, de l'ouverture, de la fermeture et de l'agrément des écoles, de l'inspection et des examens de fin de cycle. Les EAD sont responsables de l'administration des établissements d'enseignement, fixent certains frais de scolarité et proposent l'ouverture ou la fermeture de classes. Les responsables des EAD, comme les gouverneurs de provinces, supervisent les services de l'éducation en même temps que d'autres services du gouvernement central présents dans leurs juridictions.

Les impôts locaux et les transferts effectués par le gouvernement central—les rétrocessions—constituent les ressources des EAD. Ces transferts sont calculés sur la base du montant des impôts et taxes du gouvernement central collecté dans les provinces et sont versés au compte des provinces à la Banque centrale. Les rétrocessions sont fixées à 20 pour cent des recettes collectées dans les provinces, mais seulement 10 pour cent sont transférés automatiquement. Ces fonds sont alors supposés être distribués à toutes les EAD de la province, mais l'on ne sait pas trop dans quelle mesure cela est effectué. Le gouvernement central paie directe-

ment les salaires des fonctionnaires et pourvoit au fonctionnement des services dans les provinces, mais dans les années récentes, exception faite du versement des salaires, les paiements ont été rares⁹.

L'efficacité de la décentralisation, et ses implications pour le secteur de l'éducation, dépendront en partie de la clarification des responsabilités fiscales, de la répartition des taxes et des dépenses, aussi bien que des transferts (recettes fiscales et autres) entre le gouvernement central et les EAD. La délégation d'autorité doit être combinée avec un contrôle efficace des structures administratives locales, des recettes et des ressources financières locales transférées depuis la structure centrale.

Le contexte démographique

Les estimations de la population

En raison d'un taux élevé de croissance démographique et d'une forte proportion de jeunes dans la population actuelle, le nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire continuera de s'accroître pendant plusieurs décennies et l'on s'attend à ce qu'il double d'ici trois décennies. Les estimations de la population actuelle et les projections pour le futur sont toutefois incertaines en raison de l'absence de données récentes et fiables. Outre la connaissance de la population actuelle, les projections pour le futur nécessitent également l'estimation des taux de fécondité et de mortalité, et de leur évolution ; or, ces estimations divergent d'une source à l'autre. Selon les sources, il y a des différences significatives dans les estimations du taux de croissance démographique et de la structure par âge de la population, et, par conséquent, dans la taille de la population scolarisable, dans les estimations des taux bruts et nets de scolarisation, dans les esti-

mations de la population actuelle non scolarisée et dans les projections de la capacité d'accueil souhaitable des écoles. Néanmoins, selon l'hypothèse la plus basse, la population scolarisable continuera de croître à un rythme de près de 2,7 pour cent par an.

Le prochain recensement de la population dissipera ces incertitudes et facilitera la planification à moyen terme de l'éducation. Le pays n'a connu que deux recensements nationaux, le premier au milieu des années 1950, alors qu'il était encore colonisé, et le second en 1984, réalisé par l'Institut National de la Statistique (INS). En attendant les résultats du prochain recensement, la seule option est d'évaluer la qualité des différentes estimations disponibles et de choisir les plus vraisemblables, en gardant à l'esprit qu'elles devront être actualisées à mesure que des données supplémentaires seront accessibles.

Les estimations de la population pour les années récentes et jusqu'en 2015 d'après trois sources différentes varient de manière significative (Tableau 1.2). La première source est l'INS, qui est partie de la population du recensement de 1984 et d'estimations de la fécondité établies d'après ce même recensement ; ses projections les plus récentes furent effectuées au début des années quatre-vingt-dix. Les Nations Unies (NU) sont la seconde source et le US Bureau of Census (BUCEN), la troisième. Les Nations Unies fournissent une estimation de la population actuelle qui est de 4 millions inférieure à celle donnée par les autres sources—une population de 51 millions en 2002, comparée à environ 55 millions pour les deux autres. Pour les années futures, les estimations du BUCEN divergent considérablement de l'estimation des NU, avec une projection de la population estimée à 80 millions en 2015, contre 74 millions selon les NU.

Ces différences entre les estimations de la population de 2002 et entre les projections

réflètent différentes hypothèses concernant le niveau actuel de la fécondité et son évolution ainsi que la prise en compte des décès dus à la guerre. Bien que les projections de l'INS soient habituellement utilisées à l'intérieur du pays, elles sont nettement obsolètes et ne prennent notamment pas en compte les récents changements de la mortalité et de la fécondité. Les projections du BUCEN supposent que l'indice synthétique de fécondité (ISF) a décliné lentement après avoir atteint un pic de 7,2 en 1995 ; l'ISF était estimé à 6,9 en 2002. Les projections des NU, d'autre part, utilisent un ISF plus faible (estimé à 6,0 en 1998) ; cette hypothèse s'avère fondée sur des enquêtes-ménages menées dans les années 1970 qui suggèrent que l'ISF pourrait avoir baissé jusqu'au taux de 5,5 en 2000¹⁰. Des estimations plus récentes, effectuées par l'UNICEF en 2001 (MICS 2001), montrent cependant que l'ISF aurait atteint 7,1 et n'aurait presque pas changé depuis l'étude précédente en 1995 (ISF : 7,2). Toutefois, même si la fécondité était restée aussi élevée que le suggère le MICS, les taux de mortalité, en progression du fait de quatre années de guerre civile, pourraient faire baisser les taux de croissance de la population à l'avenir et, par conséquent, les projections de la population pourraient se rapprocher de celles que fournissent les NU¹¹.

Pour les besoins du présent rapport, les populations scolarisables, aux différents niveaux d'enseignement, ont été estimées en appliquant les structures par âge indiquées par l'INS aux populations totales indiquées par les NU ; les limites soulignées ci-dessus, qui rendent certains les taux de scolarisation estimés, doivent être cependant gardées à l'esprit. Puisque la population estimée par les NU est relativement basse, nos estimations des taux de scolarisation et de la croissance future des inscriptions sont, respectivement, plus élevées et plus basses qu'elles ne le seraient si l'on avait retenu la population indiquée par le BUCEN ou l'INS.

Tableau 1.2 : Estimations de la population et projections (millions) selon les différentes sources

			Estimations				Projections		
	1960	Recensement 1984	1990	1995	2000	2002	2005	2010	2015
Population totale									
INS		30,73	37,00	44,11	52,10	55,81			
Taux de croissance			3,3%	3,4%	3,4%	3,5%			
Nations Unies			37,37	44,38	48,57	51,44	56,08	64,71	74,16
Taux de croissance			3,0%	3,5%	1,8%	2,9%	2,9%	2,9%	2,8%
US Bureau of Census	16,46	31,28	37,97	45,71	51,81	55,04	60,08	69,58	80,21
Taux de croissance		2,8%	3,3%	3,8%	2,5%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%
Population scolarisable (6-11 ans)									
INS		5,15	6,25	7,74	9,30	9,86			
Calcul dérivé des estimations de la population totale selon les NU		5,15	6,46	7,69	8,36	8,84			
Taux de croissance		3,3%	3,3%	3,6%	1,7%	2,7%			

Notes : La population estimée par l' INS 2002 a été obtenue en extrapolant la population de 2000 avec un taux de croissance de 3,5% par année. La population 2002 estimée par les NU a été obtenue par interpolation des estimations publiées pour 2000 et 2005. L'INS propose des évaluations pour la population des différents groupes d'âge. L'estimation de la population scolarisable selon les NU a été obtenue en appliquant la structure par âge donnée par l'INS à la population totale estimée par les NU.

Sources : Institut National de la Statistique, Kinshasa ; Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2002 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*.

La structure par âge de la population

Selon MICS 2001 (Tableau 1.3), environ 48 pour cent de la population a moins de 15 ans, et approximativement 19 pour cent, moins de 5 ans. Ces proportions n'ont pas changé signifi-

cativement depuis le recensement de 1984 et le MICS de 1995. Si les hypothèses relatives aux tendances de la fécondité et de la mortalité sont vérifiées dans l'avenir, il n'y aura pas de changement majeur dans la structure par âge d'ici 2015.

Cette structure par âge implique que la demande potentielle de financement pour l'éducation, actuelle comme future, est forte par rapport à la richesse créée par la population économiquement active. La proportion d'enfants âgés de 5–14 ans—29 pour cent de la population totale—donne une idée approximative de la demande potentielle actuelle pour l'éducation dans le primaire et le début du secondaire. Avec seulement 61 pour cent de la population des 15–64 ans (qui représentent 52 pour cent de la population totale) économiquement active, chaque personne au travail doit,

Tableau 1.3 : Répartition en pourcentage de la population par tranches d'âges de 5 ans

Tranches d'âges	1995	2001
0-4	18,7	18,9
5-9	16,4	15,2
10-14	13,3	13,9
15-19	10,5	11,4
20-24	8,5	7,9
25-29	6,6	7,0
15-59	48,1	48,5
60 et plus	3,5	3,5

Source : UNICEF, MICS—1995 et 2001

Tableau 1.4 : Répartition de la population par province (estimations), 2002

	Population (millions)	Répartition en %		Pop 6-11 ans (milliers)	Densité/km² (2002)	
	2002	2002	1984	2002	Population totale	Population 6-11 ans
Kinshasa	6,15	11,9	8,6	1152	617	115,6
Bas-Congo	3,32	6,4	6,5	602	62	11,2
Bandundu	5,94	11,5	12,3	1023	20	3,5
Equateur	5,43	10,6	11,6	885	13	2,2
Kasaï oriental	4,51	8,8	8,6	792	27	4,7
Kasaï occidental	3,74	7,3	7,8	657	24	4,2
Province Orientale	6,08	11,8	14,0	880	12	1,7
Katanga	7,37	14,3	13,0	1377	15	2,7
Kivu	8,89	17,3	17,5	1508	35	5,9
RDC	51,44	100,0	100,0	8839	22	3,8

Note : Les provinces sont distinguées comme elles l'étaient dans le recensement de 1984, pour faciliter les comparaisons.

grossso modo, entretenir un enfant du groupe des 5–14 ans, si tous les enfants sont scolarisés. Si la population des 15–19 ans, soit à peu près 10 pour cent de la population totale, était scolarisée, la charge sur les actifs s'accroîtrait, en partie à cause de l'accroissement du nombre d'enfants scolarisés et en partie à cause de la diminution du nombre de travailleurs. A eux seuls, ces facteurs économiques restreignent, dans l'immédiat, l'offre d'éducation secondaire, si l'objectif d'une éducation primaire pour tous doit être atteint¹².

Les mouvements de population et les réfugiés

L'inégale répartition géographique de la population du pays a encore été accentuée par le conflit de ces dernières années. Le Tableau 1.4 montre cette répartition par province et ses variations depuis le dernier recensement. Le plus grand changement intéresse Kinshasa dont la part qu'elle représente dans la population totale s'est accrue de 3,3 points de pourcentage, suivie par celle du Katanga (accroissement de 1,3 point), tandis qu'en contrepartie déclinait la part de la Province Orientale (-2,2 points), de

l'Equateur (-1,0 point) et du Bandundu (-0,8 point). Les estimations de la population des provinces sont vraisemblablement sujettes à de plus grandes erreurs que celles de la population totale, car elles ne prennent pas en compte les hauts niveaux de migrations internes (estimées entre 2 et 3 millions d'habitants) et la mortalité, principalement dans les provinces de l'Est. La population de Kinshasa atteint peut-être 8 millions d'habitants, si l'on prend en compte les grandes migrations des années récentes. L'exode rural a été la principale tendance démographique depuis 1960, traduisant en partie la stagnation économique des zones rurales et de l'agriculture. L'effondrement du secteur minier dans la deuxième moitié des années quatre-vingt a provoqué l'abandon des villages créés par les compagnies minières. La densité de la population en âge d'aller à l'école primaire, qui est inférieure à 5 au km² dans beaucoup de provinces, rend plus ardue la tâche d'offrir à un coût acceptable un accès universel à ce niveau d'enseignement.

Outre des migrations internes de population, des sorties et des entrées de réfugiés eurent lieu. Plusieurs centaines de milliers de réfugiés de

RDC fuirent vers la Tanzanie, la République du Congo, la Zambie, le Rwanda, la République Centrafricaine, l'Angola et l'Ouganda ; de plus petits effectifs, vers le Burundi, le Cameroun et le Malawi. Environ 1 million de Rwandais se réfugièrent en RDC dans le milieu des années quatre-vingt-dix après le génocide rwandais. Fin 2000, le pays accueillit près de 275 000 réfugiés en provenance des pays voisins—Angola, Soudan, Rwanda, Burundi, Ouganda et République du Congo.

Croissance économique, pauvreté et progrès social

La croissance

En dépit de ses riches dotations en ressources naturelles et en terres, la croissance économique de la RDC a connu de nombreuses vicissitudes. Une période de croissance rapide s'est produite entre 1966 et 1975, à la suite du coup d'Etat militaire qui mit fin à la période d'agitation politique qui suivit immédiatement l'indépendance et qui dura 5 ans. Cette croissance, d'environ 5,1 pour cent par an durant 10 ans, résulta d'investissements publics dans les principaux secteurs d'activité.

La crise du pétrole de 1973 et une baisse brusque des prix du cuivre entraînèrent une profonde récession et provoquèrent une crise de la dette. Un programme de soutien du FMI fut mis en place en 1975, après l'arrêt des versements au titre du service de la dette. Le déclin de l'investissement public conduisit à une nouvelle baisse de l'activité économique, le PIB diminuant d'environ 12 pour cent entre 1975 et 1982¹³.

Entre 1983 et 1989, la croissance du PIB fut de retour, avec, notamment, un taux de 2,6 pour cent par an entre 1984 et 1986, en grande partie grâce à un accroissement des niveaux de production dans les secteurs minier et agricole. Un programme d'ajustement structurel assisté par la Banque mondiale et le FMI fut lancé en 1987 ; toutefois, la croissance du PIB réel s'abaisse à 0,5 pour cent en moyenne entre 1987 et 89.

La période qui débuta en 1989 fut catastrophique pour l'économie ; elle fut en partie provoquée par l'évolution politique qui conduisit à l'imposition de sanctions. Des destructions insensées du stock de capital déclenchèrent un déclin dramatique de l'activité économique. La destruction de routes fut synonyme de bas reve-

Tableau 1.5 : Production et inflation (1997–2002)

	1997	1998	1999	2000	2001
En milliards de francs congolais					
PIB aux prix des facteurs	7,9	9,9	51,6	293,8	1443,8
Agriculture	3,8	4,6	27,1	146,7	824,3
Extraction minière	0,5	0,7	4,6	30,5	142,0
Secteur secondaire	1,2	1,3	5,1	29,1	133,2
Secteur tertiaire	2,4	3,3	14,8	87,5	344,3
PIB aux prix du marché	8	10	52	297	1464
Variation annuelle en pourcentage					
PIB réel	-5	-2	-4	-7	-2
PIB nominal	8	10	52	297	1464
Déflateur du PIB	185	30	442	516	403
Prix à la consommation	199	29	285	550	357
Taux de change (FC par dollar)	1,3	2,4	4,5	50	312

Source : IMF (2003). *Democratic Republic of Congo: Selected Issues and Statistical Appendix*. Country Report No. 03/175.

nus pour les agriculteurs, qui furent dans l'impossibilité de vendre leurs surplus, et de prix élevés des denrées alimentaires dans les centres urbains, qui érodèrent le pouvoir d'achat des populations urbaines. Le taux d'utilisation des capacités productives tomba à moins d'un quart dans la plupart des industries. Le PIB réel baissa de 43 pour cent durant la décennie et le PIB par tête tomba de 224 \$ en 1990 à moins de 100 \$ en 2001. L'économie s'enferma dans un cercle d'hyperinflation et de dépréciation de la monnaie, entraînant un manque de confiance du secteur bancaire et une fuite des capitaux. L'inflation atteignit un taux annuel moyen de plus de 680 pour cent. Les gains d'exportation baissèrent lorsque le secteur minier (le principal contributeur) arrêta pratiquement sa production. Le diamant devint l'article principal d'exportation, mais le marché parallèle éclipsa bien-tôt le marché officiel.

L'offre de services éducatifs et la demande de diplômés ont été affectées par ces évolutions économiques. Les ressources du gouvernement baissèrent des quatre cinquièmes durant les années quatre-vingt-dix, en partie en raison du déclin rapide des exportations minières, ce qui eut un impact majeur sur les prestations publiques d'éducation. Le financement privé de l'éducation était devenu significatif depuis le milieu des années quatre-vingt, mais, durant la dernière décennie, il devint la source principale de financement à tous les niveaux d'enseignement. Du côté de la demande de diplômés, l'effondrement du secteur formel—les entreprises minières et industrielles fermaient—provoqua un chômage étendu. L'industrie minière était en déclin depuis le milieu des années 1980, la production de cuivre, de zinc, d'or et de manganèse cessant presque complètement. Les diplômés des écoles secondaires et de l'enseignement supérieur restaient sans emploi pendant de longues périodes et se tournèrent vers l'économie informelle. Les perturbations du commerce intérieur et une autarcie généralisée, la destruction des routes

empruntées par les éleveurs de bétail, entraînèrent un rapide déclin de la croissance agricole et limitèrent l'insertion des nouveaux entrants sur le marché du travail même dans l'agriculture.

La pauvreté et les indicateurs sociaux

Les informations les plus récentes sur les niveaux de pauvreté sont fournies par le *Multiple Indicator Cluster Survey* effectué par l'UNICEF en 2001 (MICS 2001). La sécurité alimentaire des ménages pauvres est très faible. Environ 34 pour cent des ménages n'avaient pas de réserves de nourriture (que ce soit sous forme de cultures, de stock de vivres ou d'argent). L'insécurité alimentaire est particulièrement élevée à Kinshasa où les trois-quarts des enquêtés ont indiqué être démunis de réserves ; les deux tiers des enquêtés du Sud Kivu, environ la moitié de ceux du Maniema et plus d'un tiers de ceux de l'Equateur, de la Province Orientale, du Katanga et du Kasaï oriental font état d'une situation similaire. Environ un quart de l'ensemble de la population ne prend qu'un repas par jour et 60 pour cent ne prennent que deux repas ; 2 pour cent de la population indiquent ne pas manger tous les jours.

Le revenu par habitant pour l'ensemble du pays était estimé à 99 \$ en 2001. Le revenu par habitant par province n'est pas disponible dans les données officielles nationales. Le Tableau 1.6 donne les estimations qui en ont été faites, en 1991, par le MICS 2001 ; elles sont exprimées en dollars PPA. Le Bandundu, l'Equateur et la Province Orientale ont le revenu par tête le plus faible, moins d'un dixième de celui de Kinshasa.

Les indicateurs de santé sont très médiocres et se sont détériorés au cours des dernières années. L'espérance de vie moyenne à la naissance est seulement de 46 ans et elle a diminué depuis le milieu des années 1990. Le taux de mortalité infantile est très élevé : en moyenne

Tableau 1.6 : Indicateurs sociaux et sanitaires par province

	Revenu par habitant	Espérance de vie à la naissance	Taux de vaccination (%) d'enfants de 12–23 mois vaccinés)		Mortalité infantile	% d'enfants de moins de 5 ans présentant dans les 2 semaines précédentes	
	Dollars PPA	années	Toutes vacc.	Aucune vacc.	Pour 1000	Une fièvre	Une autre maladie
Kinshasa	2 929	55,9	45,7	12,0	83	31,9	49,7
Bas-Congo	1 238	45,4	39,2	10,5	131	41,0	56,9
Bandundu	293	51,9	26,0	8,7	100	35,6	51,1
Équateur	229	42,7	11,2	29,1	146	41,0	59,0
Kasaï oriental	739	46,6	24,6	11,6	125	42,9	61,6
Kasaï occidental	744	44,4	15,2	17,2	136	44,5	60,6
Province Orientale	282	43,3	14,3	19,8	143	44,9	59,8
Maniema	641	47,2	2,6	30,0	122	46,6	64,0
Katanga	1 249	44,7	21,2	23,1	135	46,7	63,2
Nord-Kivu	995	43,7	31,8	16,9	140	31,3	52,6
Sud-Kivu	604	42,5	9,8	39,3	147	45,8	66,7
RDC		46,0	22,8	19,3	126	41,1	58,3

Note : Le revenu par tête (en dollars PPA) est celui de 1999 indiqué par le rapport MICS 2001.
Source : MICS 2001.

de 126 pour mille dans l'ensemble du pays et de 144 pour mille dans les zones rurales (MICS 2001). Dans quatre provinces (Équateur, Province Orientale, Nord-Kivu et Sud-Kivu), ce taux est de 140 pour mille ou plus ; dans trois autres (Bas-Congo, Katanga et Kasaï occidental) il est supérieur à 130 pour mille. Il s'est détérioré depuis 1995 où il était de 114 pour mille (MICS 1995). Le taux de mortalité maternelle était, en 1995, de 939 pour cent mille naissances vivantes, l'un des plus hauts d'Afrique subsaharienne. En 2001, ce taux était estimé à 1289 pour cent mille.

Les différences entre les provinces sont très prononcées pour la mortalité infantile—bon indicateur de l'état sanitaire (Tableau 1.6). Elle varie de 83 pour mille à Kinshasa à 146/147 pour mille à l'Équateur et au Sud-Kivu. D'autres indicateurs montrent des variations moindres à travers les provinces, bien que Kinshasa ait les meilleurs résultats pour presque tous, ce qui n'est pas inattendu. L'espérance de vie est d'environ 42–46 ans

dans la plupart des provinces. La majorité des enfants n'ont pas reçu toutes les vaccinations, et entre 10 et 33 pour cent n'ont jamais été vaccinés. La maladie chez les jeunes enfants est répandue dans toutes les provinces avec 50 à 60 pour cent d'enfants malades au cours des deux semaines ayant précédé l'enquête et plus de 40 pour cent dans presque toutes les provinces qui présentent de la fièvre (reflet d'une forte prévalence de la malaria dans le pays).

Le système d'administration de l'éducation primaire et secondaire

Quatre acteurs sont impliqués dans l'administration de l'éducation primaire et secondaire : le gouvernement central et le ministère de l'Education ; l'administration provinciale ; les représentants des quatre congrégations religieuses principales ; et les parents. Entre 1997 et 2003, au niveau central, il y avait un seul ministère de l'Education, comprenant

trois sous-secteurs, chacun doté d'une administration dirigée par un secrétaire général : l'Enseignement Primaire et Secondaire (EPS), l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU) et la Recherche Scientifique et Technologique. En 2003, le ministère a été scindé en un ministère pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel—MEPSP), et un ministère pour l'enseignement supérieur et la recherche (Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire—MESU)¹⁴.

Au niveau provincial, le gouverneur est en charge du contrôle administratif général de tous les secteurs, éducation comprise. Au niveau provincial, le secrétaire général est représenté par le Chef de Division Provinciale (Proved), qui est sous le contrôle administratif du gouverneur, mais qui, pour les questions techniques, relève du MEPSP. En dessous du niveau provincial, le Proved est représenté par les chefs de sous-division (sous-Proved). Le sous-Proved dispose de trois services concernant le personnel et les finances, la pédagogie, et la planification. En pratique, ces services manquent de personnel et de moyens et ne sont pas en mesure de jouer un rôle significatif dans l'administration de l'éducation.

Les deux autres entités concernées par l'administration de l'éducation—les Eglises et les associations de parents d'élèves—sont de nature non gouvernementale. La division des responsabilités entre l'Etat et les Eglises est restée obscure depuis la nationalisation des écoles privées en 1974 et leur rétrocéssions en 1977¹⁵. Il en est résulté une multiplication des structures administratives, dont le financement représente une charge supplémentaire pour les parents. En 1977, l'Etat a passé une convention avec les quatre principales Eglises (Catholique romaine, Protestante¹⁶, Kimbanguiste et Islamique), selon laquelle les Eglises doivent

fournir un enseignement conforme aux directives du gouvernement. Ces directives concernent les programmes scolaires, les normes en matière de taille des classes, les qualifications et les salaires des enseignants, et le système d'évaluation. Une disposition importante de la convention est que les Eglises gèrent les écoles, bien que celles-ci appartiennent à l'Etat qui en est le pouvoir organisateur.

Cependant, en 1986, la loi-cadre donna au ministère de l'Education le pouvoir général de coordonner toutes les autorités éducatives et aucune référence ne fut faite aux réseaux des Eglises. Un Conseil National de l'Education, dans lequel à la fois le gouvernement et les réseaux étaient représentés, fut créé pour mettre en place une coordination au niveau national. Néanmoins, la structure mise en place pour administrer les institutions éducatives religieuses se perpétua : chaque réseau a sa hiérarchie propre, nationale, provinciale et locale, modelée plus ou moins sur la structure équivalente de l'Etat, avec des différences tenant à l'organisation spécifique de chaque Eglise. Par exemple, les écoles conventionnées protestantes sont dirigées au niveau national par un Bureau de Coordination National qui a un rôle général de direction et gère les relations avec l'Etat. Les bureaux provinciaux dirigent toutes les écoles protestantes dans la province. Au-dessous du niveau provincial, un bureau de coordination dirige les écoles relevant de sa confession. L'Eglise protestante dispose ainsi de 66 bureaux de coordination dans le pays. Lorsqu'une congrégation a 40 écoles dans une province, elle a le droit d'y créer un bureau de coordination et, si elle en a 15, d'y nommer un conseiller résident représenté au niveau provincial. Les bureaux sont responsables de la gestion du personnel (recrutements, mutations, promotions), de la gestion financière, ainsi que des questions pédagogiques¹⁷.

Par conséquent, il peut y avoir pas moins de six à dix niveaux d'administration de l'éducation

dans la même unité territoriale, qui tous, en principe, sont sous l'autorité générale du MEPSP. Les coordinateurs, au niveau provincial et aux niveaux inférieurs, sont proposés par les Eglises, nommés par le ministère, et financés grâce aux contributions payées par les élèves, contributions dont une proportion est en effet prélevée au profit des bureaux administratifs selon des normes établies par une circulaire ministérielle. Au plus haut niveau, les coordinateurs nationaux de chaque groupe religieux traitent avec le ministère.

Les parents sont le quatrième acteur majeur de l'administration du système scolaire. Ils sont représentés, de la base au sommet, par des comités de parents dans les écoles, des comités communaux et de provinces et plusieurs organisations nationales de parents d'élèves, dont la plus ancienne et la plus importante est l'ANAPECO¹⁸. Bien que les organisations nationales aient pour rôle principal d'inciter les parents à scolariser leurs enfants et de coopérer à la gestion des écoles, les comités de parents dans les écoles sont maintenant les organisations les plus importantes, car ils décident, en consultation avec les conseils de gestion, du montant des « frais de motivation », contribution des parents destinée à la rémunération des enseignants et qui en constitue la partie principale ; en outre, ils financent de plus en plus la construction des bâtiments scolaires. Une partie des contributions versées par les parents est réservée à l'organisation nationale ; mais, avec la baisse de leurs revenus, et, conséquemment, des recettes des écoles, les contributions versées à la hiérarchie administrative des associations de parents d'élèves sont devenues irrégulières.

A la base du système, toutes les strates administratives convergent au niveau de l'école. Les écoles sont gérées par un chef d'établissement (le directeur dans le cas des écoles primaires, le préfet des études dans le cas des écoles secondaires) et un conseil de gestion. Le chef d'éta-

blissement assume la gestion pédagogique, administrative et financière de l'école, y compris la gestion du personnel, du versement des salaires et de toutes les recettes et dépenses. Le gouverneur, assisté par le Proved, nomme les chefs d'établissement dans toutes les écoles publiques ; dans les écoles conventionnées, le gouverneur exerce son autorité en coordination avec les coordinateurs provinciaux. Le conseil de gestion est l'organe délibérant de l'établissement scolaire. Les membres du conseil de gestion sont : le chef d'établissement, le directeur des études, le conseiller pédagogique, le directeur de discipline, le représentant des enseignants et le représentant des parents. Le conseil de gestion détient le pouvoir de décision en matière d'utilisation des recettes issues des « frais de fonctionnement » (contribution des parents pour le fonctionnement régulier de l'école) et des « frais de motivation ».

Il est clair qu'il y a des dédoublements, un manque de clarté et des chevauchements dans les fonctions et les responsabilités de nombreuses unités administratives, même au niveau central. Par exemple, le Service de Contrôle et de la Paie des Enseignants (SECOPÉ)—une entité administrative placée sous le contrôle direct du secrétaire général du ministère de l'EPSP—a été créé en 1985 pour assainir le système de la paie des enseignants. Soutenu à l'origine par la Belgique, ce service s'est développé sur tout le territoire (création de bureaux régionaux, les Secoper, devenus Secopep), a vu ses attributions s'étendre, et son efficacité, quoiqu'actuellement mise à mal par les difficultés financières, est encore largement reconnue. Le SECOPÉ occupe ainsi une place importante dans l'administration du système : gestion du personnel, enseignant et non-enseignant, des écoles et des bureaux administratifs décentralisés (contrôle des normes, établissement des listings de paiement), pouvoir de proposition de fermeture de classes ou d'écoles, pouvoir de proposition de sanction envers les

écoles. Ainsi, ces missions l'ont conduit à constituer une base de données considérable sur le personnel (données individuelles sur l'état civil, la carrière, les qualifications, les salaires), mais aussi sur les écoles (effectifs de classes et d'élèves). Or, toutes ces attributions chevauchent celles des autres services centraux du MEPSP¹⁹ ; par exemple, la base de données fournit des statistiques qui ne sont pas publiées, mais qui font double emploi et ne sont pas tout à fait cohérentes avec celles de la Direction de la planification.

Le chevauchement des fonctions et des responsabilités n'est pas surprenant dans un cadre administratif aussi complexe, et la répartition des responsabilités sur le terrain est déterminée en pratique par l'accès aux ressources et leur contrôle. Les deux contributeurs les plus importants sont les parents (qui financent la plus grosse partie des dépenses d'éducation : salaires des enseignants et construction de nouvelles écoles) et le gouvernement central, qui, en dépit de ses ressources financières limitées, a la capacité de diriger le déploiement des enseignants et d'organiser les examens. Les contributions des EAD et, dans une moindre mesure, des Eglises sont modestes. Par exemple, le gouverneur devrait jouer un rôle majeur dans l'administration de l'éducation et en principe les EAD devraient bénéficier de transferts budgétaires du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, qui approuve les budgets provinciaux ; le gouverneur a autorité pour exécuter le budget de la province, et pour allouer les montants requis au fonctionnement des bureaux provinciaux du ministère. En pratique, les dépenses ministérielles du niveau central, y compris les paiements des salaires des enseignants et des agents des bureaux des provinces et des niveaux inférieurs, sont financées dans une plus large mesure que ne le sont les dépenses hors salaires des EAD, ce qui a pour conséquence que le contrôle sur de nombreuses écoles, classes et enseignants aussi bien que sur les examens, est en réalité exercé par l'admini-

nistration centrale. Parmi les Eglises, seules quelques congrégations catholiques ont bénéficié de financements étrangers pendant la dernière décennie ; la plupart des Eglises protestantes n'ont pas reçu de financements extérieurs en raison des sanctions économiques, tandis que l'Eglise Kimbanguiste est financée entièrement sur des fonds d'origine domestique. Il s'ensuit que la majorité des institutions dirigées par les Eglises (les écoles conventionnées) sont exactement dans la même situation que les écoles purement publiques (les écoles non conventionnées) : salaires des enseignants financés principalement par les contributions des parents, contributions modestes de l'Etat, construction d'écoles financée par les parents et rareté des investissements dans l'amélioration de la qualité de l'éducation.

Les enseignants et les coordinations religieuses exercent un puissant contrôle sur l'utilisation des ressources générées localement, tandis que la participation des parents au fonctionnement des écoles reste marginale, en dépit de l'importance de leur contribution financière. La prime de motivation est distribuée aux enseignants par eux-mêmes ou par le chef d'établissement ; toutefois, les autres fonds collectés sont gérés par le conseil de gestion en consultation avec les coordinations religieuses (dans le cas des écoles conventionnées) ou les agents de l'administration (dans le cas des écoles non conventionnées). Les parents ont peu à dire sur l'utilisation de ces fonds ; ceci est discuté plus avant dans le chapitre 3.

Il y a également une confusion, sur le plan juridique, en ce qui concerne la propriété des écoles religieuses bénéficiant de l'aide publique. Les écoles conventionnées comprennent les écoles qui ont été construites par les Eglises sur leurs propres terrains au moyen de leurs propres fonds et celles qui l'ont été par l'Etat et dont la gestion a été confiée aux Eglises. En raison de l'étatisation et de la rétrocession des années soixante-dix, on ne sait pas

clairement qui est propriétaire des terrains et des bâtiments des écoles conventionnées—les Eglises ou l'Etat—and, par conséquent, qui doit entreprendre les nouveaux investissements relatifs à ces infrastructures. En pratique, les communautés ont contribué à la construction des écoles et ce manque de clarté juridique n'a pas constitué un problème majeur jusqu'ici, mais il serait nécessaire d'y remédier si de nouvelles sources de financement devaient apparaître.

Malgré sa complexité, le système d'administration de l'éducation fonctionne en RDC. La complexité manifeste est en partie due à l'adaptation pratique du système aux évolutions des besoins et des méthodes de financement, adaptation qui a créé des décalages entre le cadre formel, juridique, et la pratique réelle. Preuves de l'efficacité du fonctionnement : plusieurs centaines de milliers d'enseignants continuent de recevoir des salaires du gouvernement (bien qu'avec des retards et partiellement) ; le déploiement des enseignants est maîtrisé ; les différents frais de scolarité sont collectés dans les écoles ; les examens, dans le primaire comme dans le secondaire, ont été menés à bien chaque année, y compris dans les provinces de l'Est et, fait remarquable qui témoigne d'une forte conscience nationale, même dans les camps de réfugiés congolais à l'étranger.

L'administration de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur, assuré par les universités publiques, les instituts supérieurs pédagogiques et les instituts supérieurs techniques, est placé sous l'autorité du Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (MESU). Il y a trois conseils d'administration, un pour chaque catégorie d'établissements²⁰. Les conseils décident, entre autres, des politiques et des objectifs généraux, de la création de nou-

velles filières et des grilles horaires. Leurs membres comprennent des représentants des établissements, du gouvernement et des employeurs, nommés par le gouvernement central. Chaque établissement a un Conseil (de l'Université ou de l'Institut), un Comité d'Administration, des facultés et des départements. Le Conseil d'Université (ou d'Institut), le Comité d'Administration, de même que le Recteur et les directeurs d'instituts, sont nommés par le gouvernement central. Le Conseil de l'Université ou de l'Institut, qui est la plus haute autorité, coordonne la politique académique de l'établissement, en accord avec les décisions prises par les conseils d'administration. Il est composé du Recteur (pour les universités) ou du Directeur général (pour les instituts), des doyens, des chefs de département et des représentants des enseignants, du personnel administratif et des étudiants.

En pratique, l'autonomie des universités pour modifier leurs programmes et leurs cursus officiels est sévèrement limitée, car les conseils d'administration, qui sont supposés approuver les changements, se réunissent rarement. De plus, même après que le Conseil a approuvé les changements, les programmes proposés doivent être transmis au ministère, dont une instance technique—la Commission Permanente des Etudes—est destinée à l'instruire de leur légitimité. Un décret officiel du ministère est nécessaire pour que les programmes officiels puissent être appliqués. Cependant, les universités sont libres d'adopter des programmes non officiels. Les procédures d'octroi des titres universitaires relatifs aux programmes officiels sont lourdes, sans pour autant garantir la qualité de ces programmes.

Le cadre juridique du secteur d'éducation privé non subventionné

La loi-cadre de 1986 a reconnu formellement les écoles privées non subventionnées (écoles

privées agréées) dans le primaire et dans le secondaire. Elles devaient être agréées par le ministère de l'Éducation et adopter les programmes scolaires des écoles publiques. Des directives sont également incluses dans la loi en ce qui concerne la fixation des frais scolaires, la création des structures dirigeantes des écoles et les registres à tenir. En dehors de cette réglementation, les écoles privées non subventionnées ont toute liberté pour gérer leurs affaires. A la suite de pressions politiques, certaines écoles sont « reconnues » bien qu'elles ne soient pas en conformité avec la réglementation. Un grand nombre d'écoles privées agréées sont représentées, au niveau national, par l'Association Nationale des Ecoles Privées Agréées (ASSONEPA) et par le Collectif des écoles privées agréées du Congo (CEPACO).

En plus de ces écoles reconnues, il y a des écoles non reconnues qui jugent trop onéreuse la procédure d'agrément ou qui ne souhaitent pas se soumettre à la réglementation afin d'offrir des programmes différents des programmes officiels, des classes à temps partiel, etc. Ces écoles sont dirigées par des personnes (des enseignants à la retraite, par exemple), dont le domicile sert de local d'enseignement ; elles s'adressent surtout aux pauvres des villes. Leurs effectifs varient selon les capacités financières des parents et ils échappent aux recensements statistiques officiels du ministère.

Depuis 1989, en vertu d'une décision gouvernementale, des personnes physiques ou morales de droit privé ont été autorisées à créer et à diriger des institutions d'enseignement supérieur privées²¹. Cette mesure a engendré deux types d'institutions : (i) les établissements communautaires, qui sont des institutions privées fondées par des groupes religieux ou l'administration provinciale, et (ii) les établissements privés fondés par des individus. Cependant, les diplômes et les grades délivrés par ces établissements ne sont

pas reconnus officiellement, car la loi-cadre ne permet toujours pas à des entités autres que le gouvernement central de créer des établissements d'enseignement supérieur. Au milieu des années quatre-vingt-dix, le gouvernement central a pris le contrôle de certains établissements communautaires et, ainsi, leurs programmes se sont vus accorder un statut officiel. Toutefois, la majorité d'entre eux continuent de fonctionner sans statut légal.

Durant les deux dernières décennies, le secteur privé non subventionné a connu une croissance rapide à tous les niveaux d'enseignement, comme le montre le prochain chapitre. La faiblesse du cadre législatif actuel, qui est hérité d'une époque où le secteur public était dominant, doit être corrigée afin de permettre au secteur privé de contribuer à la réalisation des objectifs éducatifs nationaux.

Conclusion et Recommandations

Le contexte dans lequel l'enseignement en RDC doit se développer représente un défi du fait des années de chaos économique et politique, de la grande superficie du pays, de sa faible densité de population, aussi bien que de sa diversité culturelle et ethnique. L'éventail considérable des langues locales pose des problèmes singuliers dans l'enseignement primaire. La politique d'éducation doit aussi répondre aux besoins spécifiques d'un nombre non négligeable d'individus vivant dans les régions forestières du pays, selon différentes traditions et différents moyens d'existence, aussi bien que des enfants riverains ; de même, la nouvelle politique pour le secteur forestier doit prendre ces besoins en considération. Des programmes spéciaux sont également nécessaires pour les groupes d'enfants vulnérables créés par la guerre et les conflits—enfants soldats, enfants de la rue, réfugiés et orphelins.

La revitalisation du secteur de l'éducation dépendra largement des améliorations apportées à la politique générale et au contexte économique, des progrès dans l'application des réformes des finances publiques, aussi bien que des améliorations réalisées dans d'autres secteurs. Un climat économique favorable, une stabilité et un engagement politiques sont des préalables nécessaires à l'application d'une politique favorable au développement du secteur. De plus, le programme pour la décentralisation politique et administrative, s'il est efficacement soutenu par une décentralisation fiscale, réclamerait des changements majeurs dans le système d'administration de l'enseignement et dans les règles du financement public de l'enseignement primaire et secondaire. Outre ces progrès généraux, des progrès dans deux secteurs peuvent améliorer immédiatement la demande et l'offre des services d'éducation : le secteur de la santé (en améliorant en particulier l'état de santé des jeunes enfants) et celui des routes (en rendant les écoles plus accessibles pour les enseignants et les élèves).

Créer un environnement politique stable et cohérent, dont une réforme de l'administration de l'éducation, est un préalable nécessaire pour le développement du secteur de l'éducation. Divers changements politiques opérés au début des années quatre-vingt n'ont pas été suivis de l'établissement d'un cadre législatif clair, ce qui a créé confusion et croissance hasardeuse. Une révision du cadre juridique applicable au secteur non gouvernemental—constitué à la fois des écoles conventionnées et des établissements privés non subventionnés, à tous les niveaux d'enseignement—qui clarifierait les droits et obligations mutuels, aussi bien que des méthodes de régulation publique, sont nécessaires pour dissiper la confusion actuelle et ouvrir la voie à un partenariat public-privé en éducation plus efficace. Une réforme de la structure administrative du système scolaire et de l'enseignement supérieur est nécessaire pour

réduire les duplications et pour aller vers une plus grande décentralisation et autonomie de l'institution éducative.

Donner accès aux subsides publics aux écoles privées non subventionnées, dont beaucoup accueillent les enfants pauvres des zones urbaines et semi-urbaines, pourrait être un moyen important pour mobiliser des ressources supplémentaires tout en aidant les pauvres. Cela requiert la création d'une structure chargée d'octroyer ces subsides aux écoles privées et d'en contrôler l'utilisation. Les écoles privées pourraient, par exemple, devenir éligibles aux subsides pour améliorer leurs conditions d'enseignement en retour de résultats contrôlables (tels que l'augmentation des effectifs ou l'amélioration des performances aux examens nationaux). Cela exigerait de développer une capacité d'administration de ces subsides.

Une plus grande déconcentration des fonctions vers le niveau provincial et en deçà est souhaitable dans le court terme, en attendant le programme plus vaste de décentralisation dont la mise en oeuvre devrait prendre quelque temps. Ceci est spécialement important pour permettre l'ouverture de nouvelles écoles et de nouveaux centres d'enseignement, pour rendre plus souples les programmes, les calendriers scolaires et l'organisation des examens au niveau primaire ; cependant, un contrôle central sur l'ouverture des nouvelles écoles et sur l'affectation du personnel doit être maintenu pour contenir les dépenses. Un apport matériel et financier pour renforcer la gestion et l'administration aux niveaux décentralisés sera nécessaire.

L'existence d'organes de gestion dans les écoles est un acquis qu'il faudra renforcer dans le cadre de la réforme de l'administration de l'éducation. La principale faiblesse de ces organes est que les parents n'y ont toujours pas voix au chapitre.

Vue d'ensemble du système éducatif—croissance et efficacité

Introduction

Ce chapitre analyse en détail l'expansion de la scolarisation et la structure des flux d'élèves ; tout en prenant en considération les questions relatives à l'efficacité interne du système. Il identifie les problèmes prioritaires concernant l'accès et la progression des élèves dans les différents niveaux d'enseignement. Les indicateurs examinés se rapportent seulement aux aspects quantitatifs du système, et ce, pour le pays dans son ensemble ; certaines inégalités sont néanmoins abordées : entre garçons et filles, entre provinces, entre riches et pauvres. Les questions concernant la qualité, en particulier au niveau primaire, sont discutées au chapitre 4.

Malgré les bouleversements politiques et de violents conflits, l'effondrement des recettes de l'Etat et la récession économique des 15 dernières années, le système éducatif de la RDC continue de se développer graduellement à tous les niveaux. Ce fait remarquable mérite d'être souligné alors que la plupart des services sociaux sont généralement jugés non fonctionnels. L'expansion continue du système éducatif est d'autant plus impressionnante que les autres secteurs sociaux ont stagné ou régressé

et que le déclin économique a été profond et durable. En outre, pendant plus d'une décennie, la RDC a reçu une aide au développement très faible ; le système éducatif a été soutenu entièrement par des efforts domestiques.

Les chiffres officiels indiquent que le nombre d'établissements et les effectifs totaux se sont accrus dans le primaire, le secondaire et le supérieur. De façon surprenante, une enquête récente sur les ménages indique même que les taux de scolarisation dans le primaire pourraient être plus élevés que ne le suggèrent les données officielles ; bien que la qualité des données de cette enquête puisse être mise en doute, comme nous en discutons dans ce chapitre, elle confirme nettement une forte demande d'éducation et un engagement des parents à scolariser leurs enfants à l'école primaire. Les effectifs universitaires ont doublé dans les années quatre-vingt-dix et le nombre d'étudiants par rapport à la population est l'un des plus élevés d'Afrique francophone.

Reconnaitre ces succès, obtenus dans des circonstances extraordinairement difficiles, ne revient pas à nier ou à minimiser les défis considérables qu'il reste à relever, ou le retard que compte la RDC par rapport à d'autres

pays. Calculé sur la base des statistiques scolaires officielles et des projections de population, le taux de scolarisation de la population en âge de fréquenter l'école primaire reste faible—environ 64 pour cent—and semble avoir stagné depuis un certain temps, voire décliné depuis 15 ans ; le taux d'achèvement primaire est seulement de 24 pour cent ; le taux de survie dans le primaire est d'environ 44 pour cent ; et le taux d'efficacité interne est inférieur à 50 pour cent dans le primaire et le supérieur, ce qui traduit des taux élevés d'échec, de redoublement et d'abandon²².

Ce chapitre est divisé en deux grandes sections précédées par une brève description de la structure du système éducatif et des sources de données. La première section présente une analyse des statistiques officielles de l'éducation ; la seconde présente les résultats de l'enquête auprès des ménages (MICS 2001) réalisée par l'UNICEF. L'évaluation du taux brut de scolarisation primaire diffère de façon importante selon ces deux sources de données et notre sentiment est que l'enquête-ménages a surestimé l'importance de la scolarisation. Toutefois, les données de cette enquête fournissent une indication des disparités dans l'accès à l'éducation selon les niveaux, indication qui n'est fournie nulle part ailleurs.

La Structure du Système Educatif

La durée de l'enseignement obligatoire est de 6 ans pour les enfants entre 6 et 11 ans. Bien qu'une scolarité préscolaire de 3 ans soit prévue, elle n'est offerte en pratique que dans quelques zones urbaines et pour une année ou deux, avec une classe pour les enfants de 5 ans et une classe unique pour les 3–4 ans. La scolarité primaire de 6 ans est divisée en trois degrés de deux ans chacun. Le certificat de fin d'études primaires est accordé sur la base d'une évaluation des résultats en classe et des notes de l'élève à un test national (le TENAFEP).

L'enseignement secondaire consiste en un cycle long et un cycle court. Trois sections—général, pédagogique et technique—sont proposées dans le cycle long. Ce cycle consiste en une première étape de deux ans—le tronc commun²³—commune aux trois sections, et une seconde étape de quatre ans qui introduit la différenciation entre les trois sections. Au sein de chaque section, diverses options sont offertes, jusqu'à trente options dans la section technique. Bien qu'il y ait une certaine spécialisation des établissements, comme dans certaines écoles techniques autonomes, de nombreuses écoles secondaires, notamment à Kinshasa, offrent les trois sections et différentes options dans chacune d'elles. Le cycle court concerne l'enseignement professionnel qui consiste en une formation de 4 ans, qui commence immédiatement après l'enseignement primaire, ou une formation de 3 ans après le tronc commun du secondaire. Il y a trente-trois options dans l'enseignement professionnel. En outre, il existe des écoles des arts et métiers qui offrent une formation à l'artisanat en trois ou quatre ans.

L'entrée dans l'enseignement supérieur est conditionnée par l'obtention d'un Diplôme d'Etat qui sanctionne la fin du cycle long des études secondaires ; ce diplôme tient compte des résultats d'un examen national et du contrôle continu ; l'enseignement professionnel secondaire ne permet pas d'accéder à l'enseignement supérieur. Des concours d'entrée sont organisés par quelques rares établissements. L'enseignement supérieur comporte un premier cycle de trois ans et un second cycle deux ans²⁴. Ces cycles d'études sont offerts dans des universités et des instituts non universitaires. Ceux-ci comprennent des instituts de technologie qui forment des techniciens (les Instituts Supérieurs Techniques, IST), des établissements pédagogiques qui forment les enseignants du secondaire, (les Instituts Supérieurs Pédagogiques, ISP) et des instituts qui combinent ces deux fonctions (les Instituts Supérieurs Pédagogiques et Techniques, ISPT).

Tableau 2.1 : Structure du système éducatif en RDC

Niveau d'études	Type d'établissement	Âge théorique (années)	Niveau minimum d'entrée requis	Durée (années)	Certificat/diplôme délivré
Primaire	Primaire	6–11	Aucun	6	Certificat d'études primaires
Secondaire	Général	12–17	Certificat d'études primaires	6	Diplôme d'Etat d'études secondaires du cycle long ^a
	Normal				
	Technique				
	Professionnel	12–16		5	Brevet/Certificat d'aptitude professionnelle
Université	Université	18–20/22	Diplôme d'Etat cycle long	1er cycle—3 ans	Graduat
				2ème cycle—2 ans	Licence ^b
				3ème cycle—2 ans	Diplôme d'Etudes supérieures
		Sans objet	Diplôme d'études supérieures	4–7 ans	Doctorat
Enseignement supérieur	Institut Supérieur Pédagogique (ISP)	18–20/22	Diplôme d'Etat cycle long	1er cycle—3 ans	Graduat en pédagogie appliquée ^c
	2ème cycle—2 ans			Licence en pédagogie appliquée ^d	
	Institut Supérieur Technique (IST)	18–20/22	Diplôme d'Etat cycle long	1er cycle—3 ans	Ingénieurs Techniciens
				2ème cycle—2 ans	Ingénieurs

Notes :

a. Les élèves diplômés des écoles normales (cycle court) obtiennent le Brevet d'Instituteur et ceux du cycle long obtiennent le Diplôme d'Etat en Pédagogie qui leur permet d'enseigner dans le primaire.

b. En médecine humaine et en médecine vétérinaire, ce cycle dure trois ans et conduit au titre de docteur en médecine/docteur en médecine vétérinaire.

c. Qualifié pour enseigner dans les quatre premières années du secondaire.

d. Qualifié pour enseigner dans les deux dernières années du secondaire.

En principe, l'enseignement primaire accueille les 6–11 ans ; le premier cycle du secondaire les 12–13 ans ; le second cycle les 14–17 ans et le premier cycle du supérieur les 18–20 ans. Le redoublement est autorisé, légalement, une seule fois dans chaque degré de 2 ans.

Les sources de données

Le système de collecte des statistiques de l'éducation est très imparfait, mais il fonctionne. Pour un pays qui sort d'un conflit, la RDC a un

système de collecte des statistiques de l'éducation qui fonctionne étonnamment bien, même si, on n'en sera pas surpris, la qualité des données est pauvre. La principale source de données officielles sur le système scolaire est l'Annuaire statistique, une publication qui présente, pour un certain nombre d'indicateurs, des chiffres par province et années d'études. Bien que les données aient continué d'être collectées et traitées manuellement durant les années quatre-vingt-dix, elles n'ont pas été publiées. Entre 1998 et la dernière année académique, les données ont été collec-

Encadré 2.1 : Note sur les sources de données pour l'enseignement primaire et secondaire

Annuaires Statistiques : Les données relatives à toutes les écoles (publiques et privées), aux enseignants et aux élèves sont collectées par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé aux écoles. La synthèse des données et leur présentation sous forme de tableaux sont centralisées à Kinshasa. Depuis 2000/01, elles sont informatisées, mais jusqu'à la précédente année scolaire, elles n'étaient disponibles que pour les 7 provinces contrôlées par le gouvernement. Les Annuaires sous-estiment le nombre total d'établissements, pour deux raisons : (i) la Direction de la Planification, qui a la responsabilité des Annuaires, ne détient pas une liste exhaustive des écoles et, par conséquent, certaines ne reçoivent pas de questionnaire (ii) les écoles ne répondent pas toutes, le taux de non-réponses étant particulièrement élevé dans certaines provinces (comme l'Equateur). Une autre cause possible de sous-estimation des effectifs est que les directeurs d'écoles peuvent ne comptabiliser que les enfants dont les parents ont payé la totalité des frais scolaires au moment de remplir le questionnaire, soit environ deux mois après le début de l'année scolaire ; certains élèves qui paient plus tard peuvent être omis.

Base de données SECOPÉ : Etant donné que l'objectif principal de ce système informatisé est de gérer le paiement des salaires de l'ensemble du personnel des écoles publiques et des bureaux administratifs, il dispose d'une liste des écoles publiques et des bureaux administratifs, de leurs enseignants et de leur personnel non-enseignant (liste nominative, avec dates de recrutement, de promotion, avec grade, sexe, etc.). Les données sur les effectifs d'élèves sont aussi disponibles, mais sont moins fiables que celles figurant dans les Annuaires. La base de données SECOPÉ regroupe deux types d'écoles : (i) les "écoles mécanisées" et (ii) les "écoles non mécanisées". Les premières sont celles qui figurent dans le système informatisé et dont le personnel est payé par l'Etat. Les secondes comprennent les écoles ouvertes récemment qui ne figurent pas encore dans la base de données informatisée. Leurs enseignants sont fonctionnaires d'Etat (ils ont été nommés par une autorité gouvernementale) mais ne sont pas payés par l'Etat²⁶. Le nombre des écoles des deux séries est probablement plus à jour pour les 7 provinces que pour l'Est ; si des écoles ont été détruites ou sont fermées dans les provinces de l'Est, la base de données SECOPÉ surestime les données correspondantes. De plus, en raison de la mobilité des enseignants et d'interruptions dans le système normal de paiement entre mai 2001 et janvier 2004, les listes SECOPÉ (pour les deux types d'écoles) n'ont pas toujours été mises à jour pour les provinces en dehors de Kinshasa. Malgré ces problèmes, les principaux avantages de cette base de données consistent dans le niveau de détail des données et dans le recensement du personnel non-enseignant. Elle identifie également plusieurs centaines de membres du personnel « mobiles »—c'est-à-dire des personnels qui ne sont pas rattachés à une école en particulier en raison de la guerre. Les fichiers SECOPÉ ont été utilisés pour une analyse détaillée du nombre des enseignants et autres personnels dans les écoles publiques (chapitre 4).

Méthode d'ajustement des données 2001/02 : Pour toutes les provinces, une liste complète de toutes les écoles par niveau et mode d'administration avait été établie par la Direction de la Planification en 2001/02. Cependant, toutes les écoles n'avaient pas reçu et retourné les questionnaires²⁷. Les données concernant les élèves et les enseignants communiquées par les écoles furent extrapolées, pour chaque province et chaque mode de gestion (public non conventionné, public conventionné catholique, public conventionné protestant, public conventionné kimbangiste, public conventionné islamique, privé) au prorata du nombre total d'écoles. Les estimations concernant les enseignants ont été effectuées en extrapolant les données des Annuaires (et non pas la base de données SECOPÉ) car les données du SECOPÉ n'étaient pas disponibles pour cette année et, aussi, pour permettre la comparaison avec les années antérieures. Les estimations pour les non-enseignants, non recensés dans les Annuaires, ont été faites à partir de la base de données SECOPÉ ; les chiffres ont été extrapolés selon la même méthode que pour les élèves et les enseignants. Les données concernant les écoles privées proviennent des Annuaires. Les estimations des effectifs doivent être considérées comme approximatives, en raison du taux élevé de non-réponses, de la faiblesse de l'échantillon dans certaines provinces, aussi bien que de la méthode d'ajustement.

Les données démographiques : Dans le cas de la RDC, comme nous l'avons déjà indiqué, le dernier recensement date de 1984 et les estimations ultérieures de la population reposent sur des hypothèses de fertilité et de mortalité. Les estimations de la population scolarisable par province requièrent des hypothèses complémentaires. Le taux de croissance de la population de la RDC est sujet à controverses (comme nous l'avons vu). Dans ce rapport, nous avons utilisé les projections retenues par les NU, qui fournissent des estimations basses de la population totale. Si on avait utilisé les estimations (nationales) les plus hautes, le taux brut de scolarisation (TBS) calculé à partir des effectifs officiels aurait été plus faible encore. Les estimations du TBS par province doivent être interprétées avec encore plus de prudence.

Données des enquêtes sur les ménages : Le *Multiple Indicator Cluster Survey 2* (MICS 2001) fut entrepris en RDC (toutes provinces) en 2001 et il a rassemblé des données sur la scolarisation des enfants de 5–17 ans au cours de deux années académiques (1999/2000 et 2000/2001). En général, ce type d'enquête donne les meilleures estimations du TBS, car le numérateur et le dénominateur de ce taux proviennent de la même source d'informations, source, qui plus est, constituée des parents des enfants concernés. Dans de nombreux pays, ces études affichent des taux de scolarisation qui sont soit plus faibles soit similaires à ceux qui sont calculés à partir des statistiques officielles. Le MICS 2001 entrepris en RDC donne des estimations plus hautes. Ces résultats sont examinés plus loin dans le présent chapitre. Ici, il est utile de préciser que les caractéristiques propres à la situation de la RDC ne sont pas prises en compte dans la formulation des questions de l'étude et peuvent par conséquent conduire à des réponses trompeuses (ou à une mauvaise interprétation des réponses). Les effectifs actuels et ceux de l'année passée sont déterminés à partir de deux questions appelant des réponses dichotomiques («(nom de l'enfant) va-t-il actuellement à l'école ? »/ « (nom de l'enfant) est-il allé à l'école l'an dernier ? ». Oui ou non ?). Dans le contexte de la RDC, où les élèves vont en classe de façon intermittente faute de payer les frais scolaires (par exemple, ils peuvent aller à l'école pendant un trimestre, être absents le trimestre suivant, puis reprendre plus tard), la réponse ne peut être, à l'évidence, dichotomique. Cependant, confrontés à ce type de questions, les parents peuvent répondre « oui » lorsque l'enfant a été scolarisé seulement une partie de l'année, ou même si le nom de l'enfant a été simplement enregistré à la rentrée, ce qui conduit à une surestimation du nombre des enfants scolarisés.

Des aberrations dans les données du MICS doivent également être notées. Premièrement, il y a une chute de 15 pour cent des effectifs de la première classe d'une année sur l'autre (1999/2000 et 2000/2001), mais pas dans les autres classes, ce qui est difficile à expliquer. Deuxièmement, les ménages qui ont été interrogés en juillet ont répondu par oui à la question de savoir si leurs enfants étaient en classe la semaine précédente alors qu'il s'agissait d'une période de vacances.

Enquête sur échantillon dans les écoles publiques et privées : Une enquête auprès des écoles publiques primaires et secondaires ainsi qu'au-près des parents d'élèves a été menée par l'équipe nationale pour le RESEN. Un échantillon d'écoles a été constitué aléatoirement à partir de la liste des écoles publiques dans chaque province. Les données d'environ 2000 écoles publiques (primaires et secondaires) et de 1000 parents d'élèves ont ainsi été recueillies. Des données furent recueillies sur les effectifs d'élèves, du personnel, sur les infrastructures, les frais scolaires, le budget des écoles ainsi que sur les dépenses des parents d'élèves. Ces données ont été principalement utilisées pour les chapitres 3 et 4. Une enquête auprès de 638 écoles privées a été menée par l'ASSONEPA.

tées seulement dans les régions sous contrôle du gouvernement²⁵. Par conséquent, les effectifs doivent être estimés pour cette période et sont sans doute sujets à une large marge d'erreur. En général, les statistiques pour toute la période 1990–2000 doivent être interprétées avec prudence. A partir de 2000/2001, les données pour les provinces totalement ou partiellement sous contrôle gouvernemental peuvent être considérées comme assez fiables, bien que l'absence de réponses de certains établissements (souvent due au manque de moyens de transport) rende nécessaire l'ajustement des données. En 2001/02, après l'accord de paix, la collecte des statistiques scolaires a repris sur l'ensemble du territoire.

La deuxième source de données annuelles sur le système scolaire est le SECOPE, qui entretient une base de données informatisée sur le personnel, les écoles et les élèves. Bien que largement concordantes avec les données des Annuaires, celles du SECOPE peuvent parfois s'en écarter. Une troisième source de données est la récente enquête auprès des ménages réalisée par l'UNICEF (MICS 2001) qui fournit des données sur la scolarisation primaire pour les années 1999/00 et 2000/01.

La quatrième et dernière source de données est constituée par des enquêtes réalisées à l'occasion du RESEN auprès des écoles publiques et privées et auprès des parents d'élèves. Ces enquêtes ont permis de recueillir des statistiques scolaires, des informations sur les infrastructures, les salaires et les dépenses des familles. Elles ont notamment été utilisées dans le chapitre 3 pour l'estimation des dépenses des familles et au chapitre 4 pour l'estimation des besoins en infrastructures. L'encadré 2.1 présente de manière plus détaillée les données recueillies auprès des différentes sources et les méthodes utilisées pour redresser les données officielles.

Le présent rapport repose principalement sur les données ajustées des Annuaires et du SECOPE. Ceci s'explique en partie parce que

des données comparables y sont disponibles pour les années récentes et en partie parce que les données du MICS 2001 semblent surestimer les taux actuels de scolarisation. Néanmoins, nous commentons les principaux résultats du MICS 2001 et les utilisons pour souligner certaines disparités importantes entre les groupes sociaux et les zones rurales et urbaines, pour lesquelles c'est la seule source d'information.

Un autre élément d'incertitude intervient dans l'analyse des taux de scolarisation : les données démographiques résultent de projections très hypothétiques. Le dernier recensement datant de 1984, et, comme il n'y a pas consensus sur l'évolution de la fertilité et de la mortalité, ainsi que nous l'avons indiqué au chapitre 1, les projections pour certains groupes d'âge peuvent être erronées.

Analyse des statistiques de scolarisation

Le système éducatif s'est développé à tous les niveaux entre 1986/87 et 2001/02, ce que montre l'accroissement du nombre d'établissements, d'élèves et d'enseignants. La comparaison porte sur ces deux années scolaires parce que les données sont assez fiables ; les données pour 1986/87 sont issues d'une analyse sectorielle de la Banque Mondiale²⁸.

En 2001/02, on comptait environ 19 100 écoles primaires regroupant 5,47 millions d'élèves et 159 000 enseignants. Le nombre d'écoles secondaires était tout juste supérieur à 8 200, avec 1,6 million d'élèves et 110 000 enseignants. Dans l'enseignement supérieur, il y avait 326 établissements et à peu près 200 000 étudiants. Les nombres d'établissements, d'enseignants et d'élèves, en fonction du cycle et du statut des établissements, pour 1986/87 et 2001/02, sont indiqués dans le Tableau 2.2.

Tableau 2.2 : Croissance du système éducatif en RDC – 1986/87 et 2001/02

		Etablissements		Enseignants		Etudiants	
		1986/87	2001/02	1986/87	2001/02	1986/87	2001/02
Préscolaire	Public non conventionné		16		138		1 530
	Public conventionné		74		388		7 745
	Privé		n.d.		n.d.		n.d.
Primaire	Public non conventionné	1 845	3 271	111 365	25 865	685 745	833 081
	Public conventionné	8 912	13 807		116 468	3 312 358	4 031 659
	Privé	378	2 241		16 498	157 929	606 237
Secondaire	Public non conventionné	4 107	1 761	41 696	23 747	292 196	353 452
	Public conventionné		5 269		70 870	606 081	1 045 861
	Privé	109	1 227		15 784	24 987	216 131
Supérieur	Public		36	114	8 557	7 897	45 731
	Privé			212		n.d.	30 000

Notes :

1. Les estimations concernent le pays dans son ensemble. Enseignement primaire et secondaire: pour 2001/02, le nombre total d'établissements a été tiré des Annuaires Statistiques de la Direction de la Planification du ministère de l'Education ou du SECOPE, en prenant le chiffre le plus élevé. Les nombres d'enseignants et d'élèves fourni par les Annuaires ont été ajustés à la hausse lorsque le nombre d'établissements indiqué était inférieur à celui fourni par le SECOPE.
2. Les données concernant l'enseignement supérieur pour 2001/02 ont été fournies par la Direction de la Planification de l'Enseignement Supérieur.
3. Les chiffres pour 1986/87 proviennent de la Banque Mondiale, rapport "Zaïre—Rapport sur le Secteur de l'Education Primaire et Secondaire", 1988.

La croissance des effectifs a été la plus rapide dans l'enseignement supérieur. Le Tableau 2.3 montre l'évolution de la taille des différents sous-secteurs de l'éducation sur les 15 années qui séparent 1986/87 de 2001/02. Le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur s'est vu multiplié par 3,7 (271% d'accroissement), et le nombre d'établissements, par plus de 9. Vient ensuite la croissance de l'enseignement secondaire, avec presque 90 pour cent d'accroissement du nombre d'écoles et 75 pour cent du nombre d'élèves. Dans le primaire, l'accroissement du nombre des établissements a été de 65 pour cent, mais l'accroissement des inscriptions a été plus modeste, de seulement 31 pour cent.

La croissance des établissements privés a largement surpassé celle des établissements publics pour les trois niveaux d'enseignement. Cependant, ces taux de croissance élevés sont à rapporter à des chiffres initiaux modestes. Dans l'enseignement supérieur, le nombre

d'établissements privés, voisin de zéro à l'origine, est maintenant presque le double de celui des établissements publics²⁹, tandis que dans le primaire et le secondaire, le nombre des établissements privés s'est trouvé multiplié par presque 6 et 11 respectivement, avec une croissance également substantielle des effectifs d'élèves. Au primaire, l'accroissement des inscriptions dans les établissements publics a été très modeste (21–22% sur l'ensemble de la période) ; dans le secondaire, l'accroissement des inscriptions dans les établissements purement publics a été beaucoup plus faible que dans les établissements conventionnés (21% et 72% respectivement). Néanmoins, la part d'élèves dans le privé reste relativement faible dans ces deux sous-secteurs : inférieure à 5 pour cent dans le secondaire, légèrement supérieure à 10 pour cent dans le primaire.

Néanmoins, l'accroissement du nombre d'établissements publics (à la fois non convention-

Tableau 2.3 : Croissance en pourcentage entre 1986/87 et 2001/02

		Etablissements	Enseignants	Etudiants
Primaire	Public Non conventionné	66%		21%
	Public conventionné	46%		22%
	Privé	480%		283%
	Total	65%	42%	31%
Secondaire	Public Non conventionné	65%		21%
	Public conventionné			72%
	Privé	1005%		764%
	Total	89%	164%	75%
Supérieur	Public	216%	-8,0%	271%
	Total	805%	n.d.	337%

Note : calculé à partir du Tableau 2.2.

nés et conventionnés) est très substantiel aux trois niveaux d'enseignement, mais particulièrement dans l'enseignement supérieur, où il a triplé. C'est remarquable étant donné les contraintes qui pèsent sur le financement public depuis le milieu des années quatre-vingt. Une partie de cet accroissement est seulement apparente (particulièrement dans le primaire et le secondaire), car si les mêmes bâtiments sont utilisés pour deux vacations, ils sont comptabilisés comme deux écoles. Cependant, le fait est que l'Etat a continué d'ouvrir de nouvelles écoles et de recruter de nouveaux enseignants pendant la période où l'économie était dévastée et les finances publiques en faillite. Ceci résulte de la décentralisation de la responsabilité d'ouvrir des écoles et de recruter des enseignants, aussi bien que de pressions politiques en faveur de la création d'écoles.

Le nombre d'enseignants s'est accru de façon considérable dans le secondaire (de 64 pour cent) et de près de 42 pour cent dans le primaire. Cependant, dans l'enseignement supérieur, le nombre d'enseignants des établissements publics a baissé de 8 pour cent, bien que les effectifs d'étudiants aient crû. La déperdition des enseignants, due aux décès, départs à la retraite, migrations, n'a pas été compensée par des recrutements, en partie en raison d'une

insuffisance de diplômés de troisième cycle et en partie en raison des conditions jugées peu attractives de la profession. Une singularité des établissements privés d'enseignement supérieur est qu'ils ont très peu d'enseignants attitrés et s'en remettent principalement au personnel des établissements publics pour assurer leurs cours. La diminution du nombre d'enseignants des universités publiques affecte par conséquent aussi bien les institutions publiques que privées.

Vue d'ensemble sur les tendances d'évolution des effectifs (1960–2000)

Les effectifs dans le primaire se sont accrus régulièrement, bien que lentement, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, mais ont fluctué de façon heurtée par la suite (Graphique 2.1). En 2001/02, l'effectif total n'avait pas retrouvé son niveau de 1995/96. En raison des problèmes exposés plus haut, à propos des données, il n'est pas possible de dire si ce déclin en valeur absolue résulte de difficultés rencontrées dans la collecte des données ou dans leur ajustement, ou si les événements tumultueux de cette période ont entraîné une réduction du nombre d'élèves. En particulier, les données pour 1998/99 et 1999/00, les deux premières années de la guerre, montrent une baisse rapide des effectifs du pri-

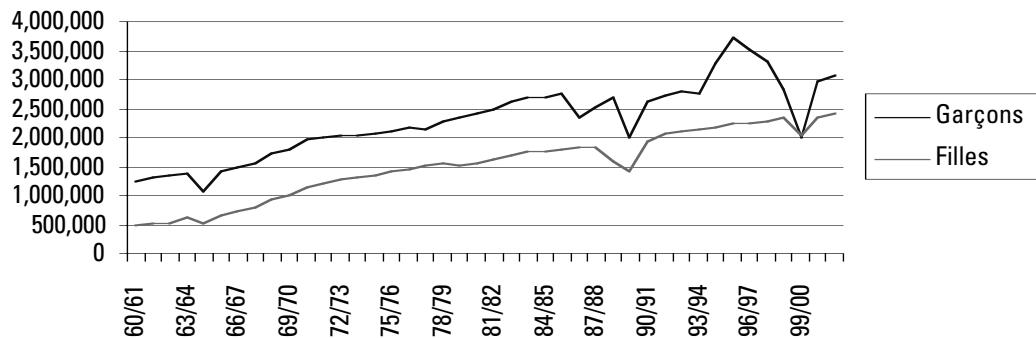
maire. Dans le secondaire, en revanche, la croissance des effectifs a été plus rapide, et soutenue même durant les 5 dernières années (Graphique 2.2). Bien que la série des données ne soit pas complète pour l'enseignement supérieur, le Graphique 2.3 montre la croissance considérable des effectifs depuis 1980/81.

A la différence des autres pays d'Afrique subsaharienne, la RDC s'est engagée très tôt dans la voie de l'expansion du système éducatif. La période 1960/61–1976/77 a vu l'enseignement primaire connaître un taux de croissance proche de 4,7 pour cent l'an et l'enseignement secondaire un taux de 19 pour cent. Bien que la première partie des années soixante ait été une période d'instabilité politique, la forte demande d'éducation qui a suivi l'indépendance fut soutenue, trouvant un appui dans la croissance économique de la seconde moitié des années soixante et du début des années soixante-dix. La seconde période (1976/77–86/87) a connu une décélération sensible des effectifs du primaire et du secondaire qui a coïncidé avec une aggravation de la crise économique qui débute en 1974/75 en raison de la détérioration des termes de l'échange et de l'exode des investisseurs étrangers ; au début des années quatre-vingt, le pays était soumis à un programme d'ajustement structurel. La période suivante (1986/87–1995/96) a connu

un rebond de la croissance des effectifs ; ce fut le cas dans le primaire avec un taux de croissance annuel de 4 pour cent ; dans le secondaire, le taux de croissance se réduisit quelque peu, à 5,4 pour cent par an, tandis que dans le supérieur, il crû jusqu'à 10 pour cent par an. Ces évolutions se produisirent sur fond d'une crise économique qui s'accentua, caractérisée par une chute prononcée du revenu par tête et des recettes de l'Etat et par un climat de violence—crise qui contribua à anéantir une bonne partie des infrastructures de l'enseignement. La période la plus récente (1995/96–2001/02) afficha un ralentissement de la croissance des effectifs dans le secondaire (0,9 pour cent par an) et un déclin absolu des effectifs dans le primaire (-1,5 pour cent par an). C'est la période du premier changement politique majeur depuis l'indépendance, suivie immédiatement par le déclenchement de la guerre dans laquelle sombrèrent plusieurs provinces. Dans l'enseignement supérieur, en revanche, il y eut une accélération de la croissance des effectifs entre la décennie des années quatre-vingt (7,1 pour cent par an) et la décennie des années quatre-vingt-dix (11,3 pour cent par an).

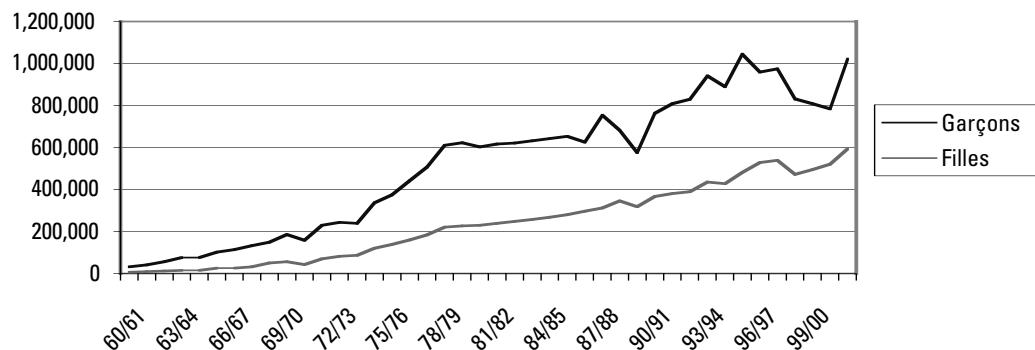
Incontestablement, les bouleversements économiques et politiques ont eu un impact sur le système éducatif, mais il n'a été ni direct ni immédiat. Bien que la crise économique des

Graphique 2.1 : Croissance des effectifs dans le primaire (public et privé)



Note : Les données ont été ajustées pour tenir compte des absences de réponse.

Source : Estimations de la Banque mondiale fondée sur les données des Annuaires Statistiques

Graphique 2.2 : Croissance des effectifs dans le secondaire (public et privé)

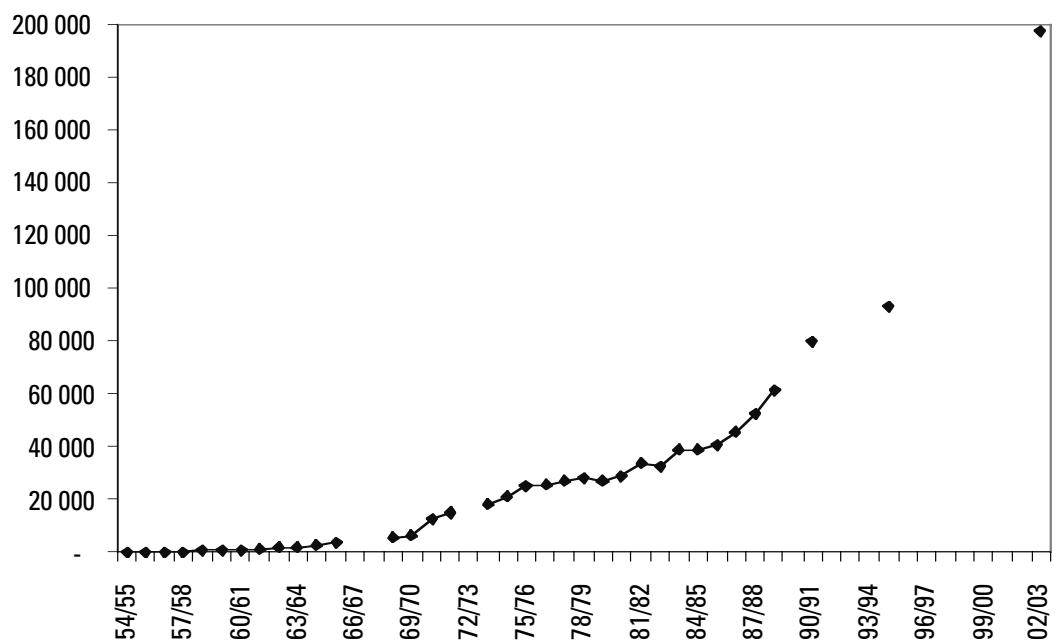
Note : Les données ont été ajustées pour tenir compte des absences de réponse.

Source : Estimations de la Banque mondiale fondée sur les données des Annuaires Statistiques

années soixante-dix et du début des années quatre-vingt ralentit la croissance des effectifs à la fois dans le primaire et dans le secondaire, la période de plus grandes turbulences et de déclin économique du début des années quatre-vingt-dix présente une situation plus contrastée. L'effet négatif sur l'enseignement primaire et secondaire est plus apparent dans la seconde

moitié des années quatre-vingt-dix au moment où se déclenchent un conflit total et une guerre.

Au niveau du secondaire, c'est la croissance de l'enseignement technique qui apparaît avoir été la plus significative, enregistrant un accroissement de 126 pour cent entre 1986/87 et 2001/02 (Tableau 2.5). Les effectifs de cet enseignement représentent maintenant un

Graphique 2.3 : Croissance des effectifs de l'enseignement supérieur (public et privé)

Source : Direction de la Planification de l'Enseignement supérieur

Tableau 2.4 : Taux moyen de croissance annuelle des effectifs par niveau d'enseignement

	60/61–76/77	76/87–86/87	86/87–95/96a	95/96–01/02b
Primaire	4,7	1,4	4,1	-1,5
Secondaire	18,8	4,4	5,7	0,9
Supérieur	24,3	6,0	7,1	11,3
Evénements importants	Indépendance; crise militaire et politique pendant 6 ans ; un taux de croissance annuel du PIB de 4,5% après 1965/66	Crise économique; chute des prix du cuivre ; baisse du PIB de -1,5% p.a. ; programme d'ajustement structurel au début des années 1980	Après 89/90, troubles politiques, pillage par les soldats, sanctions et suspension de l'aide ; baisse des recettes de l'Etat et du PIB	Chute du gouv't de Mobutu en 1997 ; 1998–2001 guerre

Notes :

Pour l'enseignement supérieur, les chiffres se réfèrent à la période 1980/81–1989/90.

Pour l'enseignement supérieur, les chiffres se réfèrent à la période 1989/90–2001/02.

quart de l'effectif total. L'autre aspect frappant est la baisse de 40 pour cent de l'effectif de l'enseignement professionnel ; cet enseignement ne représente plus que 2 pour cent des élèves. Le nombre d'élèves dans la section de formation des maîtres s'est également accru de 67 pour cent et la part de cette section dans l'effectif total des élèves est restée à peu près constante (28–30 pour cent). La majorité des élèves (45 pour cent) restent dans l'enseignement général.

La croissance des effectifs dans les sections pédagogique et technique ne reflète pas nécessairement une demande pour les emplois auxquels elles préparent. Le désir d'accéder à l'enseignement supérieur pourrait être le motif de cette croissance, car ces sections donnent effectivement cet accès. Cette interprétation est cor-

roborée par la baisse des effectifs dans la section professionnelle, qui, elle, n'ouvre pas sur l'enseignement supérieur. En d'autres termes, il se peut que la demande actuelle des élèves soit plutôt en faveur de l'enseignement général que des enseignements spécialisés, et ceci soulève la question de savoir quels enseignements spécialisés—dont les coûts sont élevés—sont nécessaires dans le secondaire. La croissance des effectifs dans les différentes filières de l'enseignement supérieur est discutée au chapitre 5.

Les taux de scolarisation—tendances dans le temps et comparaisons internationales

En 2001/02, le taux de scolarisation brut au niveau primaire était estimé à 64 pour cent et, dans le secondaire, à environ 23 pour cent. Le

Tableau 2.5 : Croissance de l'enseignement par sections

Section	Public et privé		Accroissement en %	Répartition en %	
	1986/87	2001/02		1986/87	2001/02
Générale	422 821	724 362	71%	46%	45%
Normale	274 515	457 877	67%	30%	28%
Technique	179 441	404 749	126%	19%	25%
Professionnel	46 487	28 455	-39%	5%	2%
Total secondaire	923 264	1 615 443	75%	100%	100%

Tableau 2.6 : Taux de scolarisation brut par niveau d'enseignement

	TBS primaire			TBS secondaire			Nombre d'étudiants dans le supérieur/ population = 100 000
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	
60/61	102%	39%	70%	3%	1%	2%	5
61/62	104%	40%	72%	4%	1%	2%	6
62/63	102%	39%	70%	5%	1%	3%	12
63/64	102%	46%	74%	7%	1%	4%	12
64/65	78%	37%	58%	7%	1%	4%	14
65/66	98%	47%	72%	9%	2%	5%	21
66/67	99%	49%	74%	10%	2%	6%	n.d.
67/68	102%	52%	77%	11%	3%	7%	n.d.
68/69	110%	59%	84%	12%	4%	8%	28
69/70	111%	62%	86%	14%	4%	9%	30
70/71	116%	67%	91%	12%	3%	7%	60
71/72	114%	70%	92%	16%	5%	11%	71
72/73	113%	70%	91%	17%	6%	11%	n.d.
73/74	110%	71%	90%	16%	6%	11%	82
74/75	108%	70%	89%	22%	8%	15%	91
75/76	107%	71%	89%	24%	9%	16%	104
76/77	106%	71%	88%	27%	10%	18%	104
77/78	100%	71%	86%	30%	11%	20%	107
78/79	104%	72%	88%	35%	13%	24%	108
79/80	103%	67%	85%	34%	13%	23%	99
80/81	103%	66%	84%	32%	12%	22%	102
81/82	102%	66%	84%	32%	12%	22%	118
82/83	104%	68%	86%	31%	12%	22%	111
83/84	104%	68%	86%	31%	13%	22%	127
84/85	101%	66%	83%	30%	13%	22%	124
85/86	101%	65%	83%	30%	13%	21%	127
86/87	82%	64%	73%	28%	13%	20%	138
87/88	86%	62%	74%	32%	13%	23%	155
88/89	89%	52%	71%	28%	14%	21%	175
89/90	64%	45%	55%	23%	13%	18%	n.d.
90/91	81%	60%	71%	29%	14%	22%	215
91/92	82%	62%	72%	30%	14%	22%	n.d.
92/93	80%	60%	70%	30%	14%	22%	n.d.
93/94	77%	59%	68%	32%	15%	24%	n.d.
94/95	88%	59%	73%	29%	14%	22%	n.d.
95/96	97%	59%	78%	33%	15%	24%	n.d.
96/97	90%	57%	73%	30%	17%	23%	n.d.
97/98	83%	58%	71%	30%	17%	23%	n.d.
98/99	70%	58%	64%	25%	14%	20%	n.d.
99/00	49%	49%	49%	24%	15%	19%	214
00/01	71%	56%	64%	22%	15%	19%	264
01/02	72%	56%	64%	29%	17%	23%	358

Source : Annuaires statistiques ; Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2002 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision.

nombre d'étudiants dans le supérieur était de 358 pour 100 000 habitants (Tableau 2.6). Ces estimations doivent être interprétées avec précaution étant donné que le numérateur comprend des effectifs extrapolés à partir des statistiques recueillies dans les régions alors sous contrôle gouvernemental (les 7 provinces sous contrôle total ou partiel) et que le dénominateur utilise des projections de la population scolarisable basées sur le recensement de 1984. Les projections de la population utilisées sont celles des Nations Unies ; l'utilisation des projections nationales réduirait les TBS.

Les taux de scolarisation bruts aux niveaux primaire et secondaire ont été relativement stables pendant une très longue période, mais le niveau de scolarisation dans l'enseignement supérieur s'est accru régulièrement. Le niveau de scolarisation au primaire, tel qu'il est mesuré par le TBS, est resté grossièrement constant à environ 70 pour cent au cours des quinze dernières années et il a diminué d'environ 6 points de pourcentage au cours des cinq dernières années. Au niveau du secondaire, il est resté constant entre 20–24 pour cent pendant 25 ans, tandis qu'au niveau supérieur il a presque triplé au cours des quinze dernières années.

Bien qu'elle ait eu, au moment de l'indépendance, un TBS primaire relativement élevé, à aucun moment de son histoire la RDC n'a eu un TBS primaire excédant 100 pour cent, comme dans quelques autres pays africains, et il n'y eut même pas de mouvement évident vers une scolarisation primaire universelle. En 1960, le TBS primaire—70 pour cent—était le plus élevé d'Afrique subsaharienne³⁰. La scolarisation primaire connut apparemment un pic en 1972/73, avec un TBS d'environ 93 pour cent (Tableau 2.6). Cependant, il est possible que le TBS ait été surestimé durant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, en raison d'une surestimation des effectifs et d'une sous-estimation de la population

(qui était basée sur le recensement de 1960). La chute du TBS primaire en 1985/86 pourrait résulter des nouvelles estimations de la population qui furent disponibles après le recensement de 1984—puisque, comme nous l'avons noté plus haut, les effectifs continuèrent de croître jusqu'en 1995/96. En d'autres termes, il se peut qu'il n'y ait pas eu de déclin réel de la scolarisation après 1985/86, étant donné que le TBS antérieur réel pourrait avoir été plus faible³¹. Si c'est le cas, le TBS au niveau du primaire est resté à peu près stable autour de 70 pour cent entre 1960 et 1990. Ceci peut être considéré comme une conclusion provisoire. Si, en revanche, les TBS sont considérés tels quels, il apparaît que la décélération des inscriptions commença au milieu des années soixante-dix, avec de nouveaux reculs à partir du milieu des années quatre-vingt. La faible qualité des données pour les années quatre-vingt-dix ne permet pas d'être affirmatif au sujet de l'évolution du TBS durant cette période. Cependant, le TBS semble avoir baissé par rapport à son niveau tendanciel de long terme de 70 pour cent pour tomber à 64 pour cent en 2001/02.

Si la scolarisation primaire n'a jamais été universelle en RDC, cela est dû à une scolarisation très faible des filles (Tableau 2.6). Le TBS des garçons a longtemps été égal ou supérieur à 100 pour cent (116 pour cent en 1970). Il l'était déjà en 1960 alors que celui des filles n'était que de 39 pour cent. Le différentiel de scolarisation entre filles et garçons s'est lentement réduit, mais il reste encore conséquent : en 2001/02, le TBS des premières était de 56 pour cent, celui des seconds, de 72 pour cent. Aujourd'hui encore (2001/02), les parents inscrivent à l'école moins volontiers les filles que les garçons, puisqu'elles ne représentent que 46 pour cent des nouveaux inscrits en 1ère année du primaire (Tableau 2.7). Cette discrimination à l'encontre des filles a disparu depuis quelque temps à Kinshasa—les TBS garçons et filles y sont égaux (Tableau 2.8)—mais elle reste sensible dans l'arrière-pays, d'autant plus

Tableau 2.7 : Représentation des filles

	% de filles parmi les nouveaux inscrits en 1ère année primaire en 2001/02	% de filles en 6ème année primaire en 2000/01	% de filles parmi les certifiés de 2001	% de filles parmi les nouveaux inscrits en 1ère année secondaire en 2001/02
Kinshasa	50%	50%	48%	55%
Bas-Congo	47%	42%	40%	39%
Bandundu	47%	42%	41%	42%
Equateur	46%	38%	36%	45%
Kasai oriental	45%	32%	28%	37%
Kasai occidental	44%	35%	27%	29%
Katanga	45%	39%	36%	33%
Maniema	44%	n.d.	31%	32%
Nord-Kivu	43%	n.d.	41%	36%
Province Orientale	46%	n.d.	37%	42%
Sud-Kivu	43%	n.d.	34%	32%
Total	46%	41%	39%	39%

Source : Annuaires statistiques

que l'on s'éloigne de la capitale. Les efforts pour atteindre la scolarisation primaire universelle devront en tenir compte.

La sous-représentation des filles s'accentue dans le secondaire, quoique de moins en

moins. Si l'on compare les taux de scolarisation du secondaire avec ceux du primaire 7 années plus tôt³² (Tableau 2.6), on constate que le désavantage relatif des filles s'accroît entre le primaire et le secondaire, mais de moins en moins. L'accroissement du désavan-

Tableau 2.8 : Taux bruts de scolarisation par genres, provinces et niveaux d'études (2001/02)

	Primaire			Secondaire		
	TBS garçons	TBS Filles	TBS Total	TBS garçons	TBS Filles	TBS Total
Kinshasa	57%	58%	58%	42%	40%	41%
Bas-Congo	81%	68%	74%	39%	24%	32%
Bandundu	85%	71%	78%	53%	30%	42%
Equateur	52%	40%	46%	17%	7%	12%
Kasai-Oriental	87%	63%	75%	27%	8%	18%
Kasai-Occidental	59%	39%	49%	22%	7%	14%
Katanga	46%	34%	40%	16%	8%	12%
Maniema						
Nord-Kivu	94%	66%	80%	28%	14%	21%
Sud-Kivu						
Province Orientale	64%	49%	57%	14%	7%	11%
Total	72%	56%	64%	29%	17%	23%

Source : Annuaires statistiques ; Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2002 Revision* and *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*.

tage des filles entre le primaire et le secondaire peut s'expliquer par une survie moins bonne des filles dans le primaire—survie moins bonne qui peut, elle-même, avoir plusieurs causes—and par un taux de transition du primaire au secondaire également moins bon pour les filles. Les données disponibles ne permettent pas de faire la part de ces différentes causes. Notons toutefois que l'on observe encore une légère supériorité des garçons dans la réussite au certificat de fin d'études primaires (80 pour cent pour les garçons contre 76 pour cent pour les filles en 2001), mais que la transition des certifiés vers le secondaire n'est plus, si elle l'a été, l'occasion d'une nouvelle discrimination à l'encontre des filles (Tableau 2.7).

Dans le secondaire, le TBS (calculé en prenant le groupe d'âge des 12–17 ans au dénominateur) s'est accru rapidement d'environ 8 pour cent en 1968/69 pour atteindre presque 20 pour cent en 1977/78, mais il est resté remarquablement stable ensuite. On constate une baisse marginale du TBS depuis 1998/99, traduisant à nouveau la croissance plus faible de la scolarisation. L'expansion de l'enseignement secondaire a par conséquent suivi approximativement la croissance de la population du groupe d'âge pertinent.

Actuellement, en comparaison avec les autres pays africains, la RDC a un niveau de scolarisation plutôt faible dans le primaire, moyen dans le secondaire et plutôt élevé dans le supérieur. La tendance de la scolarisation est proche de celle observée au Burundi, à ceci près que, dans ce pays, le niveau de scolarisation dans le secondaire est beaucoup plus faible qu'en RDC. Il apparaît qu'un grand nombre d'enfants ne bénéficient d'aucun enseignement, mais que ceux qui en bénéficient poursuivent des études secondaires puis supérieures dans une plus grande mesure que dans les autres pays africains. L'inégalité de l'accès à l'enseignement, au premier niveau du système, est

l'une des caractéristiques déterminantes de l'enseignement en RDC.

La scolarisation primaire est limitée à la fois par le haut niveau des frais scolaires payés par les parents et par les distances que doivent parcourir les élèves pour atteindre l'école. Les coûts supportés par les familles sont examinés au chapitre 3 ; ils sont très élevés en regard du PIB par habitant. Cependant, les distances physiques constituent également une barrière. Il y a actuellement une école pour 120 km², ce qui est peu, comparé à ce que l'on observe dans d'autres pays de la région, même en tenant compte de l'importance des étendues forestières en RDC³³. La majorité des villages n'ont pas d'écoles. Si l'on rapporte le nombre d'écoles en 2001 au nombre de villages indiqué par le recensement de 1984, il y a à peu près 1 école pour 5 villages ; selon les provinces, ce ratio varie entre 1:3 et 1:8.

Redoublement, abandon et efficacité interne

En 2000/01, les taux de redoublement dans le primaire ont varié entre 11 et 17 pour cent dans chaque année d'études et les taux d'abandon entre 9 et 19 pour cent (Tableau 2.9). Ces données concernent seulement les régions qui étaient alors sous contrôle gouvernemental. Des données comparatives pour l'ensemble du pays sont disponibles seulement pour deux autres années, 1978/79 et 1986/87. Les données indiquent que le taux d'abandon s'est accru en 2000/01, particulièrement en 2ème et 6ème année, tandis que le taux d'abandon en première année est à peu près resté inchangé (18–20 pour cent). Par rapport aux années antérieures, les taux de redoublement ont baissé en 2000/01, mais sont plus ou moins restés constants dans toutes les années d'études. Par ailleurs, ce qui frappe à la lecture de ces données c'est la relative stabilité des taux pendant une période assez longue³⁴. Toutefois, la fiabilité de ces taux, calculés à partir

Tableau 2.9 : Taux de passage en classe supérieure, de redoublement et d'abandon au primaire

	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème
1978/79						
Taux de passage	59%	77%	69%	73%	78%	
Taux de redoublement	21%	20%	21%	19%	18%	15%
Taux d'abandon	20%	4%	10%	8%	5%	
1986/87						
Taux de passage	63%	76%	70%	72%	74%	
Taux de redoublement	19%	18%	22%	19%	17%	13%
Taux d'abandon	18%	6%	8%	9%	9%	
2000/01						
Taux de passage	64%	75%	71%	73%	75%	69%
Taux de redoublement	17%	16%	16%	15%	14%	11%
Taux d'abandon	19%	9%	12%	12%	11%	20%

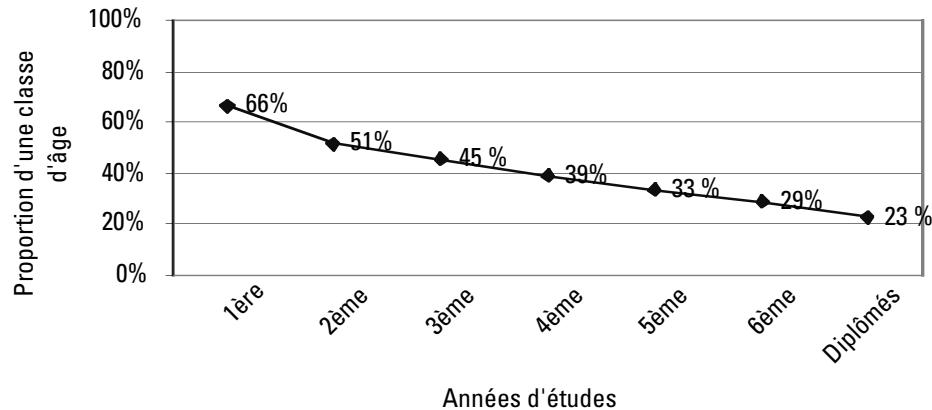
Note : Pour 1978/79 et 1986/87, les chiffres proviennent du rapport de la Banque Mondiale. Pour 2000/01, ils ont été estimés à partir des données des Annuaires statistiques pour les 7 régions sous contrôle gouvernemental.

des données de scolarisation de deux années consécutives, est médiocre en raison des variations possibles, d'une année à l'autre, de la qualité des recensements scolaires.

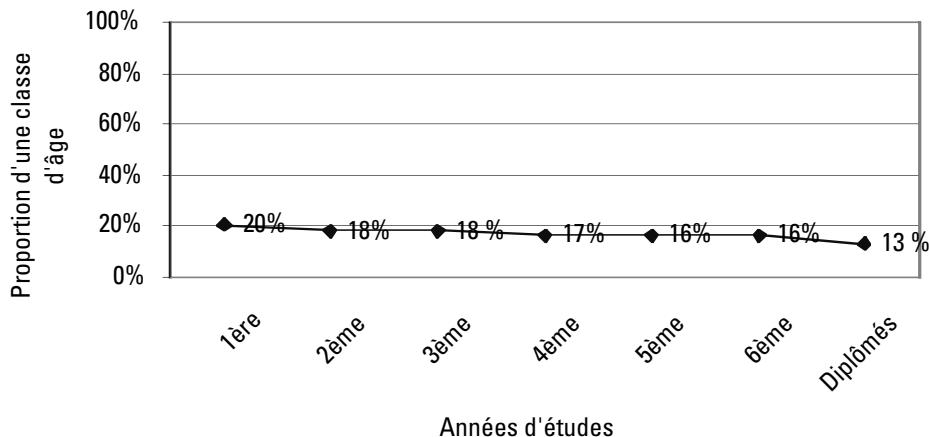
Le taux d'achèvement primaire est de 29 pour cent alors que le taux de survie des élèves entre la première et la sixième année est seulement de 44 pour cent (Graphique 2.4). Le taux d'achèvement primaire (mesuré par le pourcentage des enfants de 11 ans qui sont en sixième année du primaire) est particulièrement bas en raison des effets combinés d'un faible taux d'inscrip-

tion en 1ère année (66 pour cent) et d'un faible taux de survie des élèves. Seulement 23 pour cent des enfants de 11 ans obtiennent le certificat de fin d'études primaires. En outre, moins de 20 pour cent des élèves qui entrent en première année atteignent la sixième année sans redoubler ; et seulement 14 pour cent obtiennent le certificat de fin d'études primaires sans redoubler.

Le profil de scolarisation de l'enseignement secondaire est beaucoup plus plat que celui de l'enseignement primaire, car les taux d'aban-

Graphique 2.4 : Profil de scolarisation primaire, 2000–01

Note : D'après les annuaires statistiques et des projections de la population.

Graphique 2. 5 : Profil de scolarisation dans le secondaire, 2000–01

Note : D'après les annuaires statistiques et des projections de la population.

don y sont plus faibles. Le taux de scolarisation tombe de 20 pour cent à 16 pour cent entre le premier et le dernier niveau de l'enseignement secondaire (Graphique 2.5). Le taux de survie est de façon surprenante de 91 pour cent, bien que le taux de passage sans redoublement soit seulement de 49 pour cent (c'est-à-dire que seulement la moitié des élèves qui entrent en première année du secondaire atteignent la dernière année sans redoubler). Toutefois, le taux élevé d'échec à l'examen d'Etat implique un taux d'achèvement de tout juste 13 pour cent, si l'on considère les élèves qui obtiennent le Diplôme d'Etat.³⁵

L'efficacité interne, étant donné ces taux élevés de redoublement et d'abandon, est faible

Tableau 2.10 : Coefficient d'efficacité interne, 2000–01

	Standard	Ajusté
Primaire	43%	71%
Secondaire	36%	77%

Note : calculé en utilisant la méthode des cohortes reconstituées à partir des données pour 2000–01 et 2001–02 des Annuaires, et en supposant que les élèves ne redoublent qu'une fois par cycle de deux ans à chaque niveau.

aux deux niveaux d'enseignement, bien que comparable à celle des autres pays africains. Deux coefficients sont présentés au Tableau 2.10. En utilisant le mode de calcul standard, on obtient un taux d'efficacité interne de 43 pour cent au primaire et de seulement³⁶ pour cent au secondaire³⁶. L'efficacité interne est plus faible dans le secondaire que dans le primaire à cause du taux d'échec élevé à l'examen terminal du secondaire. Le premier coefficient suppose que toutes les années passées à l'école par un élève qui n'obtiendra jamais son diplôme final l'ont été en pure perte, ce qui n'est pas forcément justifié, particulièrement dans le secondaire. Le second coefficient corrige ce défaut en faisant l'hypothèse que chaque année d'études achevée avec succès représente une partie de la « valeur » d'un diplômé (par exemple, un élève qui a abandonné après 4 années d'études sans achever sa quatrième année représente un « output » équivalent à la moitié d'un diplômé). Cela peut conduire à surévaluer l'« output », particulièrement au primaire, car quatre années ou moins d'enseignement peuvent ne pas apporter de bénéfices durables. Le coefficient ajusté fournit des chiffres de 71

et de 77 pour cent pour l'enseignement primaire et le secondaire, respectivement.

L'efficacité interne des universités est également très faible. Sur la base des données disponibles en 1998–2000 pour la plus grande université, l'Université de Kinshasa, le taux d'efficacité interne est inférieur à 50 pour cent³⁷. Les taux d'abandon en 1999 étaient très élevés—50% et 35%, respectivement, en première et deuxième année. Seulement 28 pour cent d'une cohorte obtiennent une licence et seulement 18 pour cent sans aucun redoublement. Ces questions sont discutées plus en détail au chapitre 5.

Le taux de passage dans l'enseignement supérieur apparaît en augmentation dans les années quatre-vingt-dix. Avant 1990, ce taux de passage était d'environ 50 pour cent (défini par le rapport entre les nouvelles entrées dans l'enseignement supérieur et le nombre d'élèves du secondaire ayant réussi l'Examen d'Etat). Bien que les données sur les nouveaux entrants ne soient plus disponibles depuis 1989, des estimations suggèrent que le taux de passage aurait été de près de 65 pour cent.

Analyse des données de l'enquête auprès des ménages—enseignement primaire

Les estimations du TBS dérivées des séries de données du MICS 2001, à la fois pour le primaire et le secondaire, sont beaucoup plus élevées que celles qui sont déduites des statistiques officielles sur l'éducation et des projections officielles de la population. En 2001, le TBS pour le primaire calculé à partir de l'enquête auprès des ménages était de 93 pour cent ; le TBS du secondaire se situait entre 36 et 39 pour cent (Tableau 2.11)³⁸. En principe, les données de l'enquête auprès des ménages devraient fournir des estimations du TBS fiables, car à la fois le numérateur et le dénominateur sont issus de la même source de données. Dans le cas de la RDC cependant, le TBS semble nettement surestimé. Comme cela a été montré dans la section précédente, à aucun moment de son histoire, la RDC n'a atteint des taux de scolarisation aussi élevés dans le primaire et dans le secondaire et il semble extrêmement improbable que ce puisse être le cas après une période de conflit et de dévastation. Les données du MICS 2001 font apparaître des TBS extraordinairement élevés pour certaines pro-

Tableau 2.11 : Comparaison du TBS calculé à partir des Annuaires et du MICS 2001

	TBS au primaire (2001)		TBS au secondaire (2001)	
	Annuaires*	MICS 2001	Annuaires*	MICS 2001
Kinshasa	57,6%	112,1%	40,9%	
Bas-Congo	74,2%	111,9%	31,7%	
Bandundu	77,9%	108,7%	41,6%	
Équateur	46,0%	82,1%	12,1%	
Kasaï oriental	75,1%	111,7%	17,7%	
Kasaï occidental	49,3%	102,4%	14,5%	
Katanga	39,8%	84,8%	12,0%	
Maniema		103,1%		
Nord-Kivu	79,9%	60,4%	20,6%	
Sud-Kivu		81,8%		
Province Orientale	56,6%	93,5%	10,6%	
Total	63,9%	92,6%	22,6%	36%–39%

Note : Les données fournies par les Annuaires ont été extrapolées pour obtenir des estimations pour l'ensemble du pays comme cela a été précisé précédemment.

Tableau 2.12 : TBS et TNS des ménages classes selon l'indice de richesse.		
	TBS	TNS
Total	93	51
WI I—20% les plus pauvres	80	39
WI II	80	39
WI III	86	45
WI IV	104	57
WI V—20% les plus riches	127	81

Note : WI (wealth index) désigne l'indice de richesse des ménages.

vinces (plus de 110 pour cent) y compris au Bandundu, au Kasaï oriental et au Maniema, qui paraissent très douteux ; ces deux dernières provinces ont été le théâtre de violents conflits dans les quatre dernières années.

Le TBS moyen au primaire cache des différences substantielles entre les ménages riches et pauvres. Comme le montre le Tableau 2.12, le TBS primaire selon la richesse des ménages varie de 80 pour les ménages les plus pauvres à 150 pour les plus riches. En outre, le TBS dans les trois quintiles inférieurs est approximativement le même, ce qui indique que la principale différence dans l'accès à l'enseignement se situe entre les 60 pour cent de « pauvres » et les 40 pour cent de « riches ». Il est possible que cette ligne de séparation corresponde au clivage rural–urbain.

Tandis que le TBS est de 93 pour cent selon le MICS 2001, le TNS (taux net de scolarisation) est seulement de 52 pour cent, ce qui

représente un écart inhabituellement grand entre les deux estimations. Le TNS selon l'indice de richesse montre que moins de 40 pour cent du groupe pertinent parmi les ménages les plus pauvres fréquentent le primaire contre 80 pour cent parmi les plus riches. Cette grande différence entre le TBS et le TNS reflète la proportion élevée d'élèves qui ont dépassé l'âge normal au primaire, quel que soit le groupe social. Selon l'enquête, 44 pour cent des élèves du primaire ont plus de 11 ans, et devraient donc, selon l'âge théorique de fin des études primaires, avoir terminé celles-ci. Même en première année, où les élèves devraient théoriquement avoir 6 ans, près de 10 pour cent ont plus de 11 ans. Cela traduit principalement une entrée tardive en première année, mais aussi des redoublements. En 6ème année, plus de 90 pour cent des élèves ont plus de 11 ans, ce qui traduit l'effet cumulatif de la scolarisation tardive et de plusieurs années de redoublement (Tableau 2.13).

Seulement 26 pour cent des nouveaux entrants au primaire ont l'âge officiel d'entrée (6 ans) ou moins. Plus de la moitié ont plus de 7 ans et un sur cinq a plus de 10 ans. L'âge moyen d'entrée est 7,9 ans. Les entrées tardives sont plus fréquentes dans les zones rurales, où les enfants doivent parcourir de plus longues distances pour atteindre l'école.

L'âge moyen des élèves selon le niveau de richesse dans chaque année d'études suggère que les enfants pauvres sont scolarisés tardivement et ont tendance à abandonner ; une plus

Tableau 2.13 : Elèves de plus de 11 ans en classes primaires

	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème
Total des inscrits	2 283	1 954	1 583	1 399	1 098	856
Total des inscrits de plus de 11 ans	219	483	730	918	918	794
Enfants de 11 ans ou plus en % des effectifs de chaque année d'études	9,6	24,7	46,1	65,6	83,6	92,7

Source : MICS 2001

Tableau 2.14 : Age moyen par année d'études et par groupe social

	Age moyen dans chaque année d'études (en années)						Différence entre la 1ère et la 6ème année d'études
	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème	
WI I—20% les plus pauvres	9,1	10,6	12,2	13,2	14,3	14,6	5,5
WI II	8,7	10,8	12,1	13,4	14,5	15,0	6,3
WI III	8,8	10,4	11,8	12,9	13,8	14,7	6,0
WI IV	8,3	9,7	11,4	12,5	13,6	14,2	5,9
WI V—20% les plus riches	6,9	8,4	9,9	11,4	12,6	13,5	6,7
Différence entre les plus riches et les plus pauvres	-2,3	-2,2	-2,3	-1,8	-1,6	-1,1	

grande proportion d'enfants riches s'inscrivent à l'âge prévu, mais ils ont tendance à redoubler et, donc, à rester à l'école (Tableau 2.14). En première année, l'âge moyen des enfants pauvres est de 9,1 ans, et celui des enfants riches de 6,9 ans—une différence de 2,3 ans. Bien qu'il y ait aussi des redoublants en première année, cet âge moyen traduit principalement l'âge des nouveaux entrants. En 6ème année, la différence d'âge moyen entre les élèves les plus riches et les plus pauvres s'est réduite à 1,1 an. En conséquence, la différence de l'âge moyen entre la première et la 6ème année est de 5,5 ans pour les élèves pauvres, mais de 6,7 ans pour les élèves riches. La dispersion par âge des élèves riches est, au primaire, plus grande que celle des élèves pauvres.

Ainsi, les enfants ayant dépassé l'âge officiel de fin d'études primaires sont-ils plus nom-

breux à faire partie du quintile le plus riche (30 pour cent) que du quintile le plus pauvre (15 pour cent) (Tableau 2.15). Les enfants du quintile le plus pauvre constituent seulement 17 pour cent du total des inscrits au primaire tandis que ceux qui proviennent du quintile le plus riche en constituent 25 pour cent. Dans le système actuel de financement privé, les ménages supportent le coût des redoublements, ce que peuvent faire plus facilement les riches que les pauvres. En s'orientant vers un système de financement public, ces inefficacités devront être corrigées, à la fois pour empêcher le gaspillage de ressources et pour s'assurer qu'une partie disproportionnée des ressources publiques ne soit pas accaparée par les groupes les plus riches.

Il est probable que l'effectif des élèves pauvres ayant dépassé l'âge théorique de scolarisation

Tableau 2.15 : Pourcentage d'enfants scolarisés en fonction de l'âge et de l'indice de richesse

	% du total des enfants scolarisés	% d'enfants ayant l'âge théorique	% d'enfants plus âgés
Total	100	100	100
WI I—20% les plus pauvres	17	19	15
WI II	17	19	15
WI III	19	20	18
WI IV	22	22	22
WI V—20% les plus riches	25	20	30

Note : WI (wealth index) désigne l'indice de richesse des ménages. La scolarisation concerne les niveaux de 1 à 6. L'âge théorique est de 6–11 ans. Les enfants plus âgés sont ceux qui ont plus de 11 ans.

primaire ait été surestimé par le MICS 2001. Parmi les deux quintiles les plus pauvres, entre un quart et un tiers des enfants de 16 et 17 ans, et plus de 50 pour cent des enfants de 15 ans, seraient scolarisés dans le primaire (ce que le tableau n'indique pas). Ces proportions sont beaucoup plus importantes que les proportions d'élèves riches du même groupe d'âge—dont la plupart sont allés dans l'enseignement secondaire. Etant donné le coût direct élevé de la scolarité et des coûts d'opportunité qui s'accroissent avec l'âge, il est difficile de croire que les pauvres maintiennent des proportions aussi élevées de leurs enfants de 15–17 ans à l'école primaire. Une raison possible de cette sur-représentation tient au fait que les réponses des ménages pauvres aux questions sur la situation scolaire actuelle de leurs enfants peuvent refléter davantage leurs désirs que la réalité, ou des inscriptions formelles plutôt qu'une fréquentation assidue. De telles réponses sont parfaitement possibles si les parents sont éduqués et voudraient par conséquent que leurs enfants le soient. En réalité les enfants pauvres, comme le montrent les rapports des enseignants et du personnel administratif, suivent les cours de façon intermittente—ils s'inscrivent au début de l'année, quittent l'école après un mois, y reviennent après avoir payé les frais scolaires du trimestre, repartent au cours du trimestre suivant, et ainsi de suite. Autrement dit, un TBS de 80 pour cent parmi les enfants pauvres n'a pas la même signification qu'un TBS de la même valeur chez les enfants plus riches.

Ceci laisse à penser que le TBS chez les pauvres est plus bas que ce qu'indique l'enquête auprès des ménages, et que l'inégalité entre riches et pauvres dans l'accès à l'éducation est plus prononcée. Si le MICS 2001 surestime le TBS parmi les pauvres, il surestime ipso facto le TBS global, qui pourrait être alors proche du taux estimé en utilisant les statistiques scolaires et les estimations démographiques (64 pour cent).

Résumé et Recommandations

Le système éducatif congolais continue de se développer lentement à tous les niveaux, malgré la faillite des finances publiques au cours des deux dernières décennies, le chaos économique, l'instabilité politique et la guerre. Le désordre et les conflits durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix semblent avoir plus entravé le primaire que les autres niveaux d'enseignement. La croissance des effectifs scolarisés a été la plus rapide dans l'enseignement supérieur. La croissance des établissements privés a de loin dépassé celle des établissements publics, à tous les niveaux. Cependant, cette croissance est relative à des effectifs initiaux très bas, ainsi le secteur public continue d'être prédominant à tous les niveaux.

Avec un taux brut de scolarisation d'à peu près 64 pour cent, la scolarisation primaire est relativement faible en RDC par rapport à celle observée dans d'autres pays, africains ou à bas revenus. Cependant, pour un pays qui a un revenu par tête très faible, ce taux de scolarisation est très élevé. Il semble que le TBS ait baissé au cours des cinq dernières années, mais dans l'ensemble le pays a fait en sorte de maintenir un TBS primaire stable, malgré la récession économique et l'effondrement des recettes de l'Etat.

Historiquement, l'enseignement primaire n'a pas été une haute priorité de la RDC et bien que, au moment de l'indépendance, elle ait eu un TBS relativement élevé comparativement à beaucoup d'autres pays africains, il n'y a pas eu d'évolution en faveur d'une scolarisation universelle. Le TBS au niveau du secondaire est également resté constant, tandis que la scolarisation dans l'enseignement supérieur s'est accrue rapidement au cours des deux dernières décennies.

Beaucoup d'enfants n'entrent jamais à l'école, et parmi les autres, la plupart abandonnent

dans les premières années d'études primaires ; parmi ceux qui atteignent la 6ème année, très peu l'ont fait sans redoubler. Plusieurs millions d'enfants de la tranche d'âge—6–11 ans—de fréquentation théorique de l'école primaire ne sont pas actuellement à l'école. Les entrées tardives en sont une des raisons. Beaucoup d'enfants entrent en première année à 8 ans. Le taux brut d'admission est seulement de 66 pour cent. Parmi les enfants qui entrent en première année, à peu près la moitié abandonnent avant la 5ème année d'études. Le taux d'achèvement primaire est seulement de 29 pour cent. Seulement 20 pour cent des élèves parviennent en 6ème année sans avoir jamais redoublé ; et seulement 14 pour cent obtiennent le certificat de fin d'études primaires de la même manière.

Ceux qui n'entrent jamais à l'école ou qui ne complètent pas leurs études primaires sont surtout des pauvres et des enfants du milieu rural. En outre, il existe des groupes particuliers d'enfants—les enfants qui vivent dans la forêt, les pygmées, les enfants riverains—qui ont traditionnellement un accès limité à l'école et qui ont été particulièrement touchés par les fermetures d'écoles dans les régions isolées, fermetures consécutives au manque d'enseignants.

Le taux de transition entre le primaire et le secondaire est élevé et le taux de transition du secondaire au supérieur semble avoir augmenté dans les années quatre-vingt-dix. Ceci s'explique en partie par le fait que ce sont principalement les enfants les plus riches qui sont en mesure d'aller jusqu'en 6ème année primaire. La majorité des élèves de 6ème poursuivent en effet dans le secondaire. Avant 1990, environ 50 pour cent des élèves qui obtenaient le diplôme des humanités (fin du secondaire) allaient dans le supérieur ; cette proportion semble avoir atteint 65 pour cent dans les années récentes.

En raison de la fréquence des abandons et des redoublements, l'efficacité interne du système

est faible, à tous les niveaux. L'efficacité interne est plus faible dans le secondaire que dans le primaire en raison du taux élevé d'échec à l'examen terminal du secondaire. Les abandons sont également très nombreux dans les deux premières années du supérieur, ce qui peut refléter le faible niveau des entrants.

Priorités et Stratégies

Il est urgent que tous les enfants entrent à l'école et aillent au bout du cycle primaire ; ceci nécessite des décisions politiques pour éliminer les barrières financières et pour rendre les écoles physiquement plus accessibles. Le problème des barrières financières (frais scolaires et coûts privés) sera traité dans le chapitre 3. Construire des écoles afin de réduire les distances qui les séparent des habitations est nécessaire pour permettre aux jeunes enfants d'aller à l'école et, par là, diminuer les inscriptions tardives ; cela aura aussi l'avantage de réduire les abandons et les redoublements, si l'éloignement des écoles est un facteur d'absentéisme.

Cependant, étant donné la faible densité de population, l'habitat dispersé et l'existence de groupes particuliers, comme les nomades ou les habitants de la forêt, les écoles primaires traditionnelles ne sont pas toujours la meilleure solution. Le modèle unique d'école doit être remis en cause en RDC. Avec l'introduction (i) d'écoles pratiquant le système multigrade, (ii) d'écoles satellites offrant seulement les deux ou trois premières années d'études, (iii) ou de centres d'éducation non formelle avec des horaires flexibles. Différentes options peuvent être envisagées, en fonction de la taille des populations ou de leurs caractéristiques ; en particulier, le mode de vie de certains groupes importants, comme les enfants vivant dans la forêt, les pygmées ou les enfants riverains, doit être pris en considération pour offrir des calendriers et des programmes scolaires plus flexibles.

Un important défi est d'assurer une équivalence entre ces services éducatifs alternatifs et l'éducation primaire formelle, afin de permettre une réintégration éventuelle des élèves concernés dans le système formel. L'équivalence doit être garantie en termes de contenu et d'évaluation, mais aussi en impliquant les écoles et les enseignants du système formel dans la responsabilité des autres types d'écoles ou de centres qui sont dans leur région et en organisant des programmes de formation communs pour les enseignants et les instructeurs.

Outre l'amélioration de l'accès à l'école primaire, il est nécessaire de développer des programmes informels à l'intention des 9–14 ans qui n'ont jamais fréquenté l'école ou l'ont quittée avant d'avoir achevé avec succès la quatrième année d'études primaires, afin de faciliter leur entrée dans le système d'enseignement formel ou de leur assurer un bagage minimum en lecture, écriture et calcul. On peut estimer, grossièrement, à 4 millions l'effectif actuel de ces enfants, et même sous l'hypothèse du développement le plus favorable du système éducatif, ils seront encore 2 millions en 2015.

Des services éducatifs alternatifs dans le primaire peuvent être de nature permanente ou temporaire, et, étant donné les effectifs impliqués, générer des économies substantielles en matériel, formation des enseignants et dans le développement des curriculums. Par exemple, des petites écoles pour les populations dispersées pourraient être permanentes tandis que des centres non formels pour les enfants déscolarisés dont on vient de parler pourraient être temporaires.

La localisation de la gestion de ces écoles alternatives non formelles est un problème spécifique qui doit être pris en considération. La direction de l'éducation non formelle du Ministère des Affaires sociales a la responsabilité institutionnelle de ce type d'écoles ; cependant, cette direction n'a jamais eu de programme à grande échelle par le passé ; elle gère actuelle-

ment un petit programme UNICEF. Si l'éducation non formelle est planifiée sur une grande échelle pour des enfants en âge d'être scolarisés dans le primaire, dans le but, entre autres, de les réintégrer éventuellement dans le système formel ou de garantir l'équivalence des enseignements, la division actuelle des responsabilités entre le Ministère des Affaires sociales et le MEPSP devra être revue. Le MEPSP pourrait par exemple gérer les programmes d'éducation non formelle pour les 9–14 ans tandis que le Ministère des Affaires sociales s'occuperait de la formation des jeunes adultes (15–25 ans), intégrant programmes d'alphabétisation et formations professionnelles.

De manière à permettre une planification plus détaillée et plus décentralisée de l'éducation primaire universelle, les étapes suivantes doivent être considérées :

- **Un recensement complet des enfants, à la prochaine rentrée scolaire, qui pourrait être perçu comme un effort pour mobiliser les enseignants et entamer un dialogue avec les parents.** Ce recensement pourrait être effectué et analysé par les enseignants au niveau de chaque école, les résultats étant ensuite agrégés progressivement. Les informations à recueillir seraient la localisation des enfants, leur sexe, leur âge et leur situation actuelle vis-à-vis de l'éducation. Ce recensement permettrait de connaître rapidement les effectifs des enfants dans et hors de l'école, de façon à planifier différents programmes pour eux, de sensibiliser les parents et les communautés, et d'impliquer les enseignants dans la réforme du système. Des données d'autres sources pour planifier l'éducation pourraient n'être disponibles que trop tardivement—le nouveau recensement général ou une nouvelle enquête ménages.
- **Etablissement de la carte scolaire pour notamment connaître la localisation des**

écoles et des centres, également réalisé d'une manière décentralisée.

- **Conception des services éducatifs alternatifs et de leur programme pour les différents groupes cibles.** Il est crucial que les concepteurs et les planificateurs prennent connaissance des expériences d'autres pays en la matière.
- **Entreprendre les changements administratifs nécessaires, dont la décentralisation des pouvoirs aux autorités provinciales,** pour des choses telles que les emplois du temps, les calendriers scolaires, et progressivement pour d'autres choses.

Au-delà de l'enseignement primaire, les principaux défis posés aux niveaux secondaire et

supérieur sont d'y réguler les flux d'élèves ou d'étudiants, tout en veillant à ce que la sélection soit équitable. Si les taux élevés de transition vers ces niveaux sont maintenus, la pression pour les développer sera très grande, puisque de plus en plus d'enfants achèveront le primaire avec succès. L'arbitrage entre la qualité et la quantité deviendra par conséquent critique si les dépenses doivent rester financièrement supportables ; si la qualité doit être améliorée, contenir la croissance du secondaire et du supérieur sera inévitable. Donner alors un accès équitable aux pauvres par des mécanismes appropriés devra retenir toute l'attention. Au sein du secondaire, il serait opportun de réduire le nombre d'écoles pour rationaliser l'encadrement. Ces problèmes sont discutés plus loin, dans le chapitre 6 consacré aux simulations financières.

Le financement de l'éducation en RDC

Introduction

L'aspect original du financement de l'éducation en RDC réside dans le niveau élevé des contributions privées à tous les niveaux de l'enseignement, y compris dans le primaire. La situation actuelle représente un changement marqué par rapport à la situation d'il y a vingt-cinq ans, lorsque l'éducation était hautement prioritaire dans les dépenses de l'Etat. Néanmoins, bien que le montant total des financements privés ait dépassé celui des financements publics, l'analyse du schéma actuel des dépenses de l'Etat est importante, car accroître ces dernières pour améliorer la qualité et l'équité dans le domaine de l'éducation est un objectif politique primordial.

Ce chapitre est divisé en quatre sections principales. La première analyse les dépenses publiques, y compris leurs tendances passées, la répartition des dépenses par niveaux d'enseignement, la répartition fonctionnelle des dépenses, les estimations des dépenses actuelles par étudiant et les causes des différences entre les coûts unitaires des différents niveaux d'enseignement. Les sources de cette analyse sont les données des documents budgétaires officiels

et les annuaires statistiques. Les dépenses publiques agrégées sont disponibles pour la période 2000–2002 seulement pour les 7 provinces alors sous contrôle total ou partiel du gouvernement. La seconde section traite des dépenses d'éducation des ménages pour le primaire et le secondaire à partir de l'enquête récente sur les écoles publiques. Les dépenses privées pour l'enseignement supérieur sont examinées au chapitre 5. La troisième section examine les trois postes principaux de dépenses qui seront des déterminants importants des coûts futurs d'une politique de développement et d'amélioration qualitative du système scolaire, à savoir les salaires des enseignants, le coût des manuels et le coût de construction des bâtiments. La dernière section présente un résumé des principaux résultats et recommandations.

Dépenses publiques d'éducation—tendances et composition

Vue d'ensemble des finances publiques

La crise économique qui s'est déclarée en RDC depuis le début des années quatre-vingt a aussi entraîné une crise des finances

publiques avec une nette chute des recettes domestiques. Cette situation a, de plus, été aggravée par l'interruption des flux d'aide extérieure à la suite des sanctions économiques imposées au début des années quatre-vingt-dix. Durant les années quatre-vingt-dix, la gestion de la dépense publique était à la dérive et seulement de grands agrégats peuvent être estimés. Les recettes totales représentaient en moyenne 5 pour cent du PIB, alors que les dépenses (y compris le service de la dette) représentaient en moyenne 9–10 pour cent du PIB, avec de forts accroissements certaines années en raison du déclenchement de la guerre. Les dépenses (hors service régulier de la dette) durant cette période financèrent principalement le paiement des salaires des fonctionnaires et, pour des montants négligeables, des achats de biens et services ou le financement d'investissements. Les investissements représentèrent moins de 5 pour cent des dépenses totales durant la période 1996–2000.

Etant donné que la RDC n'a pas servi sa dette extérieure pendant près d'une décennie, les dépenses réelles de l'Etat n'ont pas inclus l'intérêt (y compris les arriérés) dû aux créanciers étrangers. La dette externe totale fin 2001 était estimée à approximativement 13,8 milliards de dollars (Tableau 3.1). Environ 80 pour cent de la dette externe consistaient en arriérés. Le service régulier de la dette en 2001 représentait les trois-quarts des exportations et deux fois les recettes de l'Etat. Le rééchelonnement des arriérés accroîtra le service régulier de la dette, mais on s'attend à ce que de nouvelles ressources externes viennent plus que compenser les sommes dues à ce titre et fassent apparaître un flux positif net à moyen terme.

Dégager des ressources domestiques supplémentaires en faveur du secteur de l'éducation soulève de nombreux défis. Premièrement, les recettes internes totales doivent s'accroître et bien que des réformes d'ampleur concernant les impôts et des améliorations dans le sys-

Tableau 3.1 : Finances de l'Etat central et dette extérieure

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
En milliards de francs congolais						
Finances de l'Etat central						
Recettes (subventions non comprises)	404	591	2 329	15 091	91 276	152 193
Subventions (aide humanitaire non comprise)	0	0	0	0	0	7 447
Dépenses	869	1 233	4 934	32 988	115 147	198 593
Ratios						
Recettes:Total Dépenses	46%	48%	47%	46%	79%	77%
Salaires:Recettes	76%	89%	89%	48%	26%	26%
Salaires et traitements:Dépenses	36%	43%	42%	22%	20%	20%
Intérêt de la dette extérieure:Dépenses (en millions de dollars)	23%	30%	23%	17%	16%	
Dette publique extérieure (compris FMI)	12 634	13 506	13 238	12 609	13 280	
Service régulier de la dette (y compris intérêts sur les arriérés)						
<i>En pourcentage des exportations</i>	64%	66%	77%	75%	76%	
<i>En pourcentage des recettes de l'Etat</i>				331%	218%	

Note : L'intérêt de la dette extérieure représente l'intérêt régulier non compris l'intérêt sur les arriérés. Source: IMF Country Report No 03/175 ; Annex Tables (2003) et IMF, Briefing Paper for Third Review PRGF (2003)

tème de recouvrement des recettes soient en cours d'application, ces dernières ne produiront pas des résultats immédiats. Deuxièmement, on s'attend à ce que le coût budgétaire de la réunification soit relativement élevé, étant donné que les paiements des salaires des fonctionnaires ont repris dans les provinces de l'Est. L'impact direct attendu du paiement des salaires est d'environ 5-6 milliards de francs congolais (0,25 pour cent du PIB)³⁹. Troisièmement, les demandes de financements publics des autres secteurs (et sans tenir compte de la reprise du paiement du service de la dette) vont s'accroître, particulièrement pour des infrastructures et d'autres questions sociales critiques (santé et nutrition). Quatrièmement, comme le pays reprend une activité économique normale et que l'Etat fonctionne normalement, les demandes de régularisation des arriérés de salaires et d'amélioration du niveau des rémunérations des fonctionnaires vont probablement se faire plus pressantes.

Tendances des dépenses publiques

Très loin de la prééminence qu'il avait dans les dépenses totales de l'Etat il y a environ deux décennies, le secteur de l'éducation ne compte aujourd'hui que pour 6 pour cent de la dépense publique totale (Tableau 3.2). En 1980, presque un quart du budget était dépensé dans l'éducation ; les dépenses en capital dans ce secteur représentaient moins de 10 pour cent des dépenses totales en capital. La part de la dépense publique pour l'éducation a commencé à baisser fortement à partir de 1983, chutant alors à 17 pour cent et deux ans plus tard, cette part était tombée à 7 pour cent. Cette chute brutale des dépenses d'éducation se produisit principalement en raison de la baisse des salaires des enseignants, qui augmentèrent à peine en termes nominaux, bien que le nombre d'enseignants continuât d'augmenter progressivement. On ne dispose pas d'informations fiables sur la part du secteur dans les dépenses publiques durant les années 1990, mais il est vraisemblable que cette part soit res-

Tableau 3.2 : Dépenses publiques en faveur de l'éducation (prix courants)

tée approximativement au même niveau étant donné la prépondérance des enseignants parmi les fonctionnaires et la part des salaires dans les dépenses totales⁴⁰.

La présentation actuelle du budget, par catégorie de dépenses plutôt que par entités administratives, complique les comparaisons intertemporelles et intersectorielles des dépenses. Les dépenses ci-dessus comprennent les dépenses de personnel et autres dépenses au niveau central, les dépenses d'éducation qui figurent sous le titre « services provinciaux » du budget de l'Etat et des « dépenses communes ». Ces dernières ont été calculées à partir d'estimations de la consommation d'électricité, d'eau, de combustible, et de téléphone par la Direction de l'Intendance Générale au Ministère des Finances.

Les dépenses réelles notées ci-dessus n'incluent pas non plus les arriérés de loyers et les régularisations de salaires qui peuvent être dus aux enseignants en vertu des règles existantes en matière de promotion et d'avancement. En 2001, les arriérés de loyers étaient estimés à environ 10 milliards de FC (27 millions de \$), dont environ les trois quarts étaient relatifs aux établissements primaires et secondaires. Ces arriérés de loyers à eux seuls sont équivalents au budget total de l'éducation de 2002. Les loyers payables annuellement sont estimés à 1

milliard de FC. Les dépenses supplémentaires dues au titre des régularisations de salaires n'ont pas été estimées.

La baisse dramatique des dépenses publiques réelles est montrée au Tableau 3.3. Pour le primaire et le secondaire, les dépenses courantes réelles en 2002 n'atteignaient pas 4 pour cent de leur niveau de 1980 ; dans l'enseignement supérieur, elles n'atteignaient pas 3 pour cent de leur niveau de 1980. Même si l'on tient compte du fait que les dépenses en 2002 étaient sous-évaluées en raison de la non prise en compte des provinces sous le contrôle des rebelles, la chute des dépenses réelles est extraordinaire. Entre 2000 et 2002, années pour lesquelles les données sont comparables, les dépenses réelles chutèrent d'environ 50 pour cent pour le primaire et le secondaire. Dans l'enseignement supérieur, il y eut une baisse en 2001, mais les dépenses réelles ont retrouvé leur niveau de 2000.

Les parts des sous-secteurs et composition des dépenses publiques

La part des dépenses publiques courantes consacrées au primaire et au secondaire est plus grande actuellement qu'au début des années quatre-vingt (Tableau 3.4). En 2000 et 2001, cette part était de plus de 80 pour cent, bien qu'étant tombée à 70% en 2002. Plutôt que d'indiquer des

Tableau 3.3 : Dépenses publiques réelles (en millions de dollars constants 2002)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	2000	2001	2002
Education										
Dépenses courantes										
Prim. & Secondaire										
Supérieur	512	483	558	170	69	71	71	42	14	18
Scientific	227	170	173	88	25	29	30	7	3	7
Administration								4	0,6	
Dépenses en capital										
Prim. & Secondaire	10	11	19	8	3	1	0,9			
Supérieur	2	0,2	0	0,4	0	0,3	0,3	0	0,6	2,4

Note : calculé à partir du Tableau 3.2.

Tableau 3.4 : Parts des sous-secteurs dans les dépenses publiques d'éducation

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	2000	2001	2002
Education										
Dépenses courantes										
Prim. & Sec.	69%	74%	76%	66%	73%	71%	71%	86%	82%	69%
Supérieur	31%	26%	24%	34%	27%	29%	29%	14%	18%	31%
Dépenses en capital										
Prim. & Sec.	84%	99%	100%	95%	100%	83%	73%		0%	0%
Supérieur	16%	1%	0%	5%	0%	17%	27%		100%	100%

priorités gouvernementales explicites, cette tendance reflète probablement le fait que presque toutes les dépenses courantes sont aujourd'hui consacrées aux salaires et que l'accroissement du nombre d'enseignants a été plus important dans les écoles primaires et secondaires que dans l'enseignement supérieur. Au début des années quatre-vingt, l'enseignement supérieur recevait entre un tiers et un quart des dépenses courantes en éducation ; en revanche, la majeure partie des dépenses en capital était consacrée à l'enseignement primaire et secondaire.

L'analyse des seules dépenses consacrées aux salaires pour 2002 suggère que seulement 36 pour cent des dépenses totales d'éducation vont au primaire, 32 pour cent au secondaire, et 1 pour cent à l'administration scolaire. La présentation des données budgétaires rend impossible la séparation des dépenses courantes totales (personnel et non personnel) entre le primaire et le secondaire. En 1987, la part des dépenses totales d'éducation allouée au primaire était à peu près de 45 pour cent, tandis que celle du secondaire était de 26 pour cent⁴¹.

Dans l'enseignement primaire et secondaire, le paiement des salaires représente 86 pour cent

des dépenses courantes. Une caractéristique surprenante de la structure des dépenses courantes est la proportion relativement élevée qui est consacrée au financement des examens (4%). Des coûts de transport élevés, dus à la grande étendue du pays et au nombre de centres d'examen, aussi bien que l'élévation du nombre des candidats vont encore accroître les coûts des examens. Cependant, le niveau élevé des dépenses reflète aussi, probablement, une efficacité faible étant donné que presque tous les préparatifs et la correction sont effectués manuellement. Les dépenses sous les autres rubriques de fonctionnement sont négligeables.

Les dépenses communes (électricité, eau, téléphone, carburant, loyers) imputables au primaire et au secondaire sont plus élevées que les dépenses pour les examens et les autres dépenses courantes. Dans l'enseignement supérieur, ces dépenses représentent 30 pour cent des dépenses annuelles totales en 2002, et les dépenses de salaires seulement 69 pour cent. Cette importance relative des dépenses communes reflète les bas niveaux des salaires et les prix élevés de l'eau et de l'électricité. Bien que ces données soient fournies par le Ministère des Finances (séparément pour chaque ministère),

Tableau 3.5 : Composition des dépenses publiques courantes (réelles 2002)

	Total (millions de FC)	Salaires	Examens	Dépenses communes	Autres
Primaire et secondaire	6,75	86%	4%	9%	1%
Supérieur	2,97	69%	0%	30%	1%

Note : Les dépenses communes comprennent notamment les dépenses d'électricité, d'eau et de téléphone

Tableau 3.6 : Dépense réelle par élève (en \$ de 2002 constants)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	2000	2001	2002
Education										
Dépenses courantes										
Prim. & Sec.	109	101	113	33	13	13	13	10	3	4
Supérieur	7 993	5 996	5 107	2 695	666	754	734	72	29	57
Dépenses en capital										
Prim. & Sec.	3	3	5	2	1	0	0			
Supérieur	71	5	0	13	0	7	8	0	6	20

Note : Pour calculer la dépense par élève dans le primaire et le secondaire en 2000–2002, seules les inscriptions dans les 7 provinces ont été prises en compte, car les dépenses publiques ne concernent que ces 7 provinces

il se peut qu'elles ne soient pas des indicateurs entièrement fiables des consommations réelles. Par exemple, dans le cas de l'enseignement supérieur, les dépenses d'électricité ne sont indiquées que pour Kinshasa. En outre, on ne sait pas exactement si ces paiements incluent des arriérés. Une évaluation plus réaliste doit être faite de ces consommations réelles afin d'évaluer le véritable coût de l'éducation.

Dépenses publiques par élève

Les dépenses publiques par élève ont baissé alors que les effectifs d'élèves augmentaient.

Au primaire et au secondaire, la dépense par élève représentait en 2002 3,7 pour cent du niveau atteint en 1980 (Tableau 3.6). Dans le supérieur, la baisse des dépenses réelles a été rapide, les dépenses par étudiant en 2002 n'atteignaient pas un centième de leur niveau de 1980. Il est évident que le niveau des dépenses par étudiant dans le supérieur en 1980 était extraordinairement élevé : près de 73 fois la dépense par élève dans le primaire et le secondaire. En 2002, ce ratio était tombé à 14.

Les estimations des dépenses par élève dans le préscolaire, le primaire et le secondaire pour

Tableau 3.7 : Dépense par élève dans les écoles primaires et secondaires en 2002

		Nombre d'élèves	Dépense publique en FC, aux prix courants		Dépense par élève en FC aux prix courants	
			Hors administration	Y compris administration	Hors administration	Y compris administration
Préscolaire		8 865	17 002 954	18 224 418	1 918	2 056
Primaire		3 230 037	3 266 580 860	3 501 246 660	1 011	1 084
Secondaire	Général	485 170	1 204 067 982	1 290 566 247	2 482	2 660
	Normal	295 711	753 336 397	807 454 846	2 548	2 731
	Technique	277 047	957 524 645	1 026 311 641	3 456	3 704
	Professionel	19 143	100 876 700	108 123 517	5 270	5 648
	Total	1 077 072	3 015 805 724	3 232 456 251	2 800	3 001
Total (préscolaire, primaire, secondaire)		4 315 974	6 299 389 537	6 751 927 328	1 460	1 564
Enseignement supérieur		146 000	3 059 890 637	3 172 837 108	20 958	21 732

Note : Pour le primaire et le secondaire, les données concernent les 7 provinces sous contrôle gouvernemental. Les dépenses comprennent les salaires et les dépenses courantes non salariales, y compris les dépenses communes.

Source : Budget et Annuaires statistiques.

Tableau 3.8 : Personnel administratif en 2002

	Primaire & Secondaire	Supérieur
Personnel total (y compris administratif)	90738	22810
% d'administratifs	5%	12%
Pourcentage de personnels administratifs par niveaux		
Central	21%	100%
Provincial	9%	
Sous-provincial	50%	
Inspection	20%	

l'année 2002 concernent les 7 provinces alors sous contrôle gouvernemental (Tableau 3.7). Les dépenses totales pour ces niveaux ont été réparties au prorata des dépenses de personnel ; ces dernières ayant été estimées à partir des salaires moyens et des effectifs du personnel par catégorie.

Le niveau des dépenses publiques dans le primaire est extrêmement bas, tout juste au-dessus de 1 000 FC, soit moins de 3 \$ par élève et par an. Dans le secondaire, l'Etat dépense 2,8 fois plus, et dans le supérieur, 20 fois plus. Par conséquent, bien que les dépenses réelles aient baissé dans le supérieur, la dépense au profit des étudiants est significativement plus importante que la dépense au profit des élèves du primaire. Les coûts unitaires varient considérablement selon les sections du secondaire. En particulier, les enseignements technique et professionnel sont beaucoup plus coûteux que l'enseignement secondaire général ou normal, principalement parce que les taux d'encadre-

ment y sont meilleurs. Les dépenses d'administration sont relativement faibles, ainsi la hiérarchie des dépenses par élève change-t-elle peu que l'on prenne ou non en compte les dépenses d'administration. Elles sont toutefois légèrement plus élevées pour le secondaire en raison du coût des examens.

Facteurs déterminant les coûts unitaires

Les coûts unitaires publics d'éducation sont essentiellement déterminés par les salaires moyens et les taux d'encadrement. Nous examinons ici dans quelle mesure la variation de ces paramètres explique les différences entre les coûts publics unitaires par niveaux d'études ; bien que, comme nous l'avons vu, le coût unitaire dans l'enseignement supérieur soit aussi influencé par la part relativement élevée des dépenses communes.

La proportion de personnels administratifs dans l'enseignement supérieur est relativement élevée—environ 12 pour cent. Dans le primaire et le secondaire, cette proportion est raisonnable (5%), avec une majorité de personnels employés dans les services administratifs provinciaux (Tableau 3.8 et Tableau 3.9). L'administration centrale compte environ 20 pour cent de tous les personnels administratifs. Les personnels d'inspection représentent une part substantielle de tous les personnels administratifs (un cinquième), mais on ne sait pas exactement combien sont effectivement employés dans l'administration centrale ou à un niveau inférieur.

Tableau 3.9 : Proportion de personnels enseignants et non-enseignants dans les établissements d'enseignement en 2002

	Personnel total dans les établissements (nombre)	Enseignants (%)	Autres personnels (%)
Primaire	111782	88%	12%
Secondaire	90738	82%	18%
Supérieur	20043	39%	61%

Note : Non compris les personnels administratifs hors des établissements.

La proportion de personnels non-enseignants dans les établissements d'enseignement supérieur s'élève à 61 pour cent. Apparemment, alors que le recrutement des enseignants a été freiné (pour des raisons de manque de candidats ou de restrictions budgétaires), la proportion des autres personnels s'est accrue, ce qui traduit un manque de maîtrise des recrutements à ce niveau. La proportion de personnels non-enseignants dans le secondaire est plus élevée que dans le primaire, du fait notamment de l'importance de cette catégorie de personnel dans les écoles techniques et professionnelles. Cependant, la proportion de personnels non-enseignants, même dans le primaire, est relativement élevée en comparaison avec celle d'autres pays. Cela est dû à la décharge d'enseignement des directeurs et directeurs adjoints dans les écoles de plus de 6 classes (à partir de 14 classes, une école dispose d'un directeur adjoint).

La différence entre les coûts unitaires du primaire et du secondaire est due au taux d'encaissement assez généreux et à la proportion relativement grande de personnel non-enseignant dans le secondaire ; elle n'est pas due aux différences dans les taux de salaire, qui sont sensiblement les mêmes dans les deux niveaux. Le rapport entre les salaires moyens des professeurs du secondaire et du primaire est seulement de 1,05 (moitié supérieure du Tableau

3.10) : en effet, bien que les enseignants du secondaire soient plus qualifiés et disposent de grilles de salaires plus favorables, leur âge moyen et leur ancienneté sont inférieurs à ceux des enseignants du primaire. En ce qui concerne les non-enseignants, leur salaire moyen est effectivement plus élevé dans le primaire que dans le secondaire. Ceci est dû au fait que les directeurs des établissements scolaires, qui perçoivent les salaires les plus élevés, sont relativement plus nombreux dans le primaire que dans le secondaire.

Le ratio élèves:maître est très bas dans le secondaire (14:1), plus bas que dans le supérieur (20:1) et inférieur à la moitié de celui du primaire (33:1) (moitié inférieure du Tableau 3.10). Toutes choses égales par ailleurs, plus les ratios élèves:personnel sont bas, plus les coûts unitaires sont élevés. Globalement, les ratios élèves:enseignants, aux trois niveaux, sont bas en RDC, en comparaison de ce qu'ils sont dans les autres pays d'Afrique subsaharienne ou dans les autres pays en développement.

Les ratios élèves:non-enseignant sont aussi beaucoup plus généreux dans le secondaire que dans le primaire. Dans le secondaire, il y a 67 élèves pour chaque non-enseignant, tandis qu'il y en a 233 dans le primaire ; cette différence est plus prononcée que pour les enseignants.

Tableau 3.10 : Les facteurs influençant les coûts unitaires

			Ratios		
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Secondaire:Primaire	Supérieur:Primaire
Salaire moyen payé par l'Etat (FC)					
Enseignants	3 109	3 276	13 056	1,05	4,20
Non-enseignants	5 283	5 105	9 657	0,97	1,83
Ratios Elèves:personnels					
Ratio Elèves:enseignants	33,0	14,4	18,2	0,44	0,55
Ratio Elèves:personnel non-enseignant	233,1	67,0	11,9	0,29	0,05

Note : Les données concernent seulement les sept provinces sous contrôle gouvernemental.

Le coût unitaire relativement élevé dans le supérieur s'explique par des taux de salaire beaucoup plus favorables et par la forte proportion de personnel non-enseignant. Le salaire moyen des enseignants du supérieur vaut en effet quatre fois celui des enseignants du primaire ; le rapport entre les salaires moyens des non-enseignants est beaucoup plus modeste (à cause du niveau relativement élevé des salaires des directeurs dans le primaire). Ceci est dû aux grandes différences entre les grilles salariales—les rémunérations du personnel de l'enseignement supérieur sont régies par une grille spéciale—and au fait que les enseignants du primaire (comme du secondaire, d'ailleurs) qui travaillent en dehors de Kinshasa, et qui constituent la majorité des enseignants, ne perçoivent pas la prime de transport accordée aux enseignants de la capitale—une telle discrimination n'existant pas dans le supérieur. Un professeur ordinaire de l'université (le plus haut grade) reçoit 20 fois le salaire du fonctionnaire le moins payé du MEPSP et un professeur associé, 7 fois le salaire d'un instituteur hors Kinshasa en milieu de carrière⁴².

En ce qui concerne les non-enseignants, il y a seulement 12 étudiants pour 1 non-enseignant (comparé à 233 dans le primaire et 67 dans le secondaire). Cette pléthore de non-enseignants est difficilement justifiable étant donné que la majorité des cours sont d'une nature générale, non technique et que le ratio étudiants:enseignants est plus élevé dans le supérieur que dans le secondaire. Ces facteurs expliquent pourquoi les dépenses par élève du primaire et du supérieur sont dans un rapport de 1 à 20.

Les coûts unitaires actuels reflètent l'impact de mesures de contrôle arbitraire des dépenses imposées par le contexte de détresse financière, plutôt que les vrais coûts des normes existantes qui sont globalement très généreuses. A la différence de ce qui se passe dans la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne, la fourniture des services éducatifs publics est régie en

RDC par un certain nombre de normes très précises relatives au personnel et aux tailles de classe. Actuellement, ces normes ne sont pas toutes appliquées, ou ont été révisées à la baisse pour les écoles hors de Kinshasa, en raison des contraintes budgétaires ; si elles l'étaient, les coûts unitaires augmenteraient. Ceci doit être pris en considération dans la perspective du rétablissement d'un financement public équilibré.

Si les normes relatives aux tailles de classe étaient respectées, les rapports élèves:maître dans le primaire et le secondaire, qui sont déjà relativement bas dans le contexte africain, le seraient encore plus, ce qui augmenterait les coûts unitaires. Les normes de taille de classe minimale et maximale sont de 26 et 50 dans le primaire. Actuellement, entre 12 et 25 pour cent des classes, selon l'année d'études, ont une taille supérieure à 50. Cependant, le ratio élèves:maître est seulement de 33, car 31 pour cent des classes ont moins de 26 élèves. Les enseignants des petites classes sont en quelque sorte soutenus en autorisant que d'autres classes soient surchargées. Si la taille maximale des classes devait être respectée (sans regrouper les petites classes), les coûts unitaires dans le primaire seraient plus élevés. Dans le secondaire, la taille minimale des classes n'est souvent pas respectée en raison de la petite taille des écoles, ce qui implique des ratios élèves:maître très bas.

Les normes relatives aux enseignants suppléants sont généreuses, mais elles ont été révisées à la baisse pour les écoles en dehors de Kinshasa. A Kinshasa, où les normes officielles sont en vigueur, le taux de suppléance est de 13 pour cent (ou 11,5 pour cent, si on le définit par la proportion d'enseignants suppléants), ce qui est très élevé. Dans les autres provinces, le taux est de 1,7 pour cent, car les normes ont été révisées à la baisse. Les suppléants sont destinés à remplacer les enseignants en formation, en congé de maladie ou de maternité, comme partout ailleurs ; or, les normes qui en déter-

minent le nombre sont, en RDC, beaucoup plus généreuses que dans les autres pays d'Afrique. A titre de comparaison, au Sénégal où la proportion de femmes dans le corps enseignant est semblable à ce qu'elle est en RDC, la norme est que 5 pour 100 des enseignants soient suppléants. L'application des normes officielles sur tout le territoire ferait baisser les ratios élèves:maître et, par là, augmenter les coûts unitaires.

Chaque école primaire de 6 classes ou plus, à Kinshasa comme ailleurs, dispose d'un directeur déchargé d'enseignement ; à partir de 14 classes, elle dispose en outre d'un directeur adjoint, également déchargé. Ces normes sont très généreuses et contribuent à éléver les coûts unitaires. En France, par exemple, les directeurs d'écoles primaires ont une décharge complète dans une école de 14 classes ou plus, une demi-décharge dans une école de 10 à 13 classes et une journée par semaine de décharge pour une école de 6 à 9 classes. Les écoles de Kinshasa disposent également d'un travailleur (2 pour une école de 32 classes ou plus) et d'une sentinelle. Si cette norme était appliquée sur tout le territoire, le coût unitaire augmenterait d'un peu plus de 1 \$; il serait toutefois opportun d'accorder un agent faisant office de sentinelle et de travailleur dans toutes les grandes écoles, y compris, donc, en dehors de Kinshasa.

Une autre mesure de contrôle des dépenses, prise lors de la révision du barème salarial en mai 2001, a été de n'accorder que 70 pour cent du salaire de base en vigueur à Kinshasa au personnel du primaire et du secondaire des autres provinces, et de n'en verser souvent qu'une partie, ce qui a créé une grande inégalité dans les conditions de travail et la qualité de l'éducation dans le pays et généré des arriérés de salaires. Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire lorsqu'ils perçoivent effectivement la totalité de leur dû, les enseignants hors de Kinshasa obtiennent de l'Etat un salaire égal au tiers de celui qui est versé aux enseignants de

Kinshasa. Cela est dû principalement à la prime de transport qui n'est octroyée qu'à Kinshasa et qui, à elle seule, représente à peu près le double du salaire de base d'une grande partie du personnel hors Kinshasa. La masse salariale distribuée en dehors de Kinshasa est souvent insuffisante pour couvrir les besoins et une réduction proportionnelle est opérée sur chaque salaire ; il y a aussi des indications selon lesquelles des réductions arbitraires seraient effectuées de telle sorte que certaines écoles ou certains enseignants ne perçoivent rien. Les arriérés de salaire restent à estimer.

On devra être attentif aux anomalies sous-jacentes à la structure des coûts unitaires lors de la planification des ressources nécessaires à moyen terme. Elles peuvent être facilement oubliées, car les coûts unitaires publics sont actuellement très bas : en termes absolus les différences de salaires ne semblent pas élevées. Un enseignant hors de Kinshasa reçoit moins de 10 \$ par mois et le fonctionnaire le moins payé du ministère de l'Éducation reçoit 3 \$ par mois de l'Etat. Cependant, dans la perspective d'un redressement des finances publiques, les salaires payés par l'Etat devront augmenter sensiblement, suffisamment pour rendre inutile la prime de motivation payée par les parents. Les inégalités relatives de salaires, si elles n'étaient pas corrigées, deviendraient intolérables. De même, que le maintien de normes de dotation en personnel trop généreuses.

La gestion des dépenses publiques et le paiement des salaires des enseignants

Le paiement irrégulier et arbitraire des salaires des enseignants est un des problèmes clefs dans la gestion des dépenses publiques. Le Tableau 3.11 permet d'apprécier, pour chaque niveau d'enseignement, la différence entre, d'une part, la masse salariale estimée à partir des salaires mensuels moyens et du nombre total d'enseignants et de non-enseignants dans les sept provinces, et, d'autre part, la masse des salaires

Tableau 3.11 : Ecart entre la masse estimée des rémunérations et les paiements réellement effectués en 2002

	Salaire mensuel moyen (FC)		Masse salariale estimée (000 FC)		Masse salariale réellement payée (000 FC)
	Enseignants	Non-enseignants	Toutes provinces	7 provinces	
Ecole					
Préscolaire	3 938	5 802	26 558	24 395	5 820 950
Primaire	3 109	5 283	6 174 604	4 647 905	
Secondaire	3 276	5 105	4 766 845	4 012 728	
Administration (primaire et secondaire)					
Centrale	5 004	114 871	114 871		
Provinciale	4 332	55 100	45 972		
Sous-provinc.	4 063	261 747	231 141		
Inspection	5 337	141 857	123 320		
Total (Préscolaire, primaire & secondaire)			11 541 586	9 200 336	5 820 950
Enseignement supérieur					
Etablissements	13 057	9 657	2 644 886	2 187 121	2 176 615
Administration		10 744	356 749	356 749	
Total (enseignement supérieur)			3 001 635	2 543 870	2 176 615
<i>Note : La rémunération mensuelle moyenne pour chaque niveau a été estimée en utilisant la grille des rémunérations et la répartition des enseignants par qualification et ancienneté</i>					

effectivement payés. Dans l'enseignement supérieur, cette différence n'est pas très grande (2,5 milliards de FC comparés à 2,2 milliards de FC). Dans le primaire et le secondaire, le montant réel des salaires payés (pour les sept provinces) est de 5,8 milliards de FC, pour un montant dû estimé à 9,2 milliards de FC ; autrement dit, seulement 65 pour cent des salaires dus ont été payés. Comme nous l'avons dit plus haut, soit certains agents ne reçoivent rien⁴³, soit les agents ne perçoivent qu'une partie de leur dû. Dans ce dernier cas, ce dû peut être calculé à sa juste valeur, ou sous-estimé en n'appliquant pas la règle de l'avancement automatique d'échelon tous les trois ans. L'écart observé pourrait avoir une autre cause, artificielle : une surestimation éventuelle du nombre d'enseignants utilisé pour estimer la masse salariale—ce nombre résulte d'une extrapolation des effectifs donnés par l'annuaire statistique en fonction du nombre total d'écoles, par province et régime de gestion.

Ces chiffres suggèrent que les arriérés de salaires sont probablement élevés, ce qui devra

être pris en compte dans les projections des besoins de financement. Si les hypothèses qui sous-tendent l'estimation de la masse salariale totale sont correctes, la somme des salaires pour le primaire et le secondaire serait du double de leur niveau de 2002, ceci si tous les agents dans toutes les provinces étaient payés selon les niveaux de rémunérations correspondant à leurs grades.

Les dépenses d'éducation des entités administratives décentralisées

En plus des dépenses du gouvernement central, les Entités Administratives Décentralisées (EAD) peuvent, en principe, allouer une partie de leurs propres ressources aux institutions éducatives qui sont sous leur juridiction. Les dépenses examinées ci-dessus sont celles de l'administration centrale ; elles concernent les services centraux du ministère de l'Éducation et le paiement des salaires des enseignants et autres personnels exerçant dans les provinces. L'administration centrale est égale-

ment supposée payer les dépenses de fonctionnement des écoles et des bureaux administratifs, mais le niveau de ces dépenses a été insignifiant au cours des années récentes. Les EAD peuvent financer aussi bien des dépenses courantes que des dépenses en capital ; les premières concernent par exemple l'entretien des bâtiments ou des aides financières aux élèves ; les secondes, la construction de nouvelles écoles.

Les rétrocessions du gouvernement central—la principale source de financement des EAD—ont été limitées et on ignore quelle part en a été attribuée à l'éducation. En 2002, elles se sont montées à 5 milliards de FC pour les provinces sous contrôle gouvernemental⁴⁴. En outre, on ne dispose pas d'informations sur la manière dont elles sont ensuite réparties aux EAD de niveau inférieur (villes, territoires). Bien que les EAD soient supposées fournir des rapports trimestriels sur leurs recettes et leurs dépenses (rapports d'exécution), ces derniers ne sont pas rédigés régulièrement. Les provinces fournissent un rapport annuel pour les dix premiers mois de l'année budgétaire, en novembre, afin de faciliter la préparation du budget de l'année suivante ; toutefois, les rapports ne sont pas nécessairement mis à jour pour inclure les deux derniers mois de l'année budgétaire. Les EAD de niveau inférieur produisent rarement des rapports annuels d'exécution de leurs budgets⁴⁵.

L'autre ressource des EAD est constituée par les impôts locaux, mais la plupart de ces derniers ne génèrent pas des recettes importantes, à la fois en raison de leur nature et de l'inefficacité du système de recouvrement. Parmi ces impôts se trouvent des impôts affectés à l'éducation, notamment le minerval affecté aux frais de fonctionnement. Du montant du minerval—paiement obligatoire de 100 FC par enfant inscrit—50 pour cent sont supposés aller au Trésor, 30 pour cent, à la province et 20 pour cent rester à l'école. Cependant, on ne dispose pas de comptes fiables des sommes

recouvrées auprès des élèves et de ce qui reste à la province ou qui est envoyé à l'administration centrale (les données issues des enquêtes sur les écoles, que l'on examinera plus loin dans ce chapitre, confirment ce manque d'informations sur l'utilisation des recettes du minerval).

Les dépenses d'éducation des EAD sont vraisemblablement assez faibles, bien que le manque de données d'ensemble empêche toute conclusion définitive. Le budget voté pour la province de Kinshasa pour l'année 2001 peut nous servir d'illustration. Sur un total de dépenses courantes de 2,2 milliards de FC, environ 250 000 FC ont été alloués à l'éducation (prime de motivation pour les fonctionnaires et quelques dépenses de bureau). Les dépenses en capital étaient de 947 millions de FC, dont 28 millions étaient alloués à la reconstruction et à la réhabilitation des écoles ; toutefois, les dépenses réelles en capital sont souvent beaucoup plus faibles. Une troisième catégorie de dépenses, les dépenses pour ordre, se rapportent aux dépenses financées par les recettes du minerval, qui se montaient à 7,3 millions de FC. Ce montant correspondrait aux recettes du minerval prélevées sur seulement un cinquième du nombre total d'élèves officiellement inscrits dans le primaire et le secondaire à Kinshasa, ce qui montre soit les faibles niveaux de recouvrement du minerval soit le fait qu'une faible part des sommes dues à la province lui est en réalité remise. Au total, sur un budget global d'environ 3,4 milliards de FC, seulement 36 millions de FC ont été prévus pour l'éducation. Les dépenses réelles seraient plus faibles que ce montant en raison du faible taux d'exécution des dépenses en capital.

L'aide extérieure pour l'éducation

Par rapport à beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, même dans les années quatre-vingt, l'aide extérieure officielle a financé

une proportion relativement faible des dépenses publiques d'éducation en RDC, et elle a été concentrée dans le supérieur. Au début des années quatre-vingt, l'aide totale pour l'éducation était à peu près de 43 millions de \$ par an, dont 90 pour cent pour des dépenses courantes. Environ 80 pour cent de l'aide pour ces dépenses courantes venaient de la Belgique, dont 40 pour cent allèrent au supérieur, 30 pour cent au secondaire et 17 pour cent à l'enseignement technique⁴⁶. Cette aide consistait principalement en assistance technique (66 pour cent) et en bourses (28 pour cent). Le petit montant d'aide pour les dépenses en capital (de l'Union européenne), alla presque entièrement dans le supérieur. L'aide des ONG, principalement des Eglises, fut destinée au primaire et au supérieur, mais la dimension de cette aide n'est pas connue.

L'aide publique au développement pour l'éducation fut inexistante durant les années quatre-vingt-dix et même la plupart des sources d'aide non gouvernementales se tarir. Des liens informels avec quelques universités, surtout belges, continuèrent à soutenir quelques recherches et échanges interuniversitaires. Depuis la reprise de la coopération internationale, l'aide à l'éducation est venue majoritairement de l'UNICEF, pour le primaire, et de la Belgique.

Le financement par les ménages de l'enseignement primaire et secondaire

Le financement de l'éducation par les ménages comporte deux aspects : le financement des établissements privés et celui des établissements publics. Les niveaux absolus des dépenses publiques étant très bas, depuis le milieu des années quatre-vingt, les ménages congolais ont financé aussi bien la plus grosse partie des dépenses des établissements publics que celles du privé.

Dans les établissements publics, on demande aux parents de payer un certain nombre de frais. Le Tableau 3.12 fait la liste des principaux d'entre eux. La plupart de ces frais ont un objectif spécifique et il est prévu des directives détaillées pour effectuer la répartition des recettes correspondantes les plus importantes. Comme on peut le voir, les ménages sont supposés financer le coût d'administration du système éducatif, la formation continue des maîtres, les rémunérations des enseignants, le coût des examens et d'autres charges. En principe, le système pour établir, recouvrer et distribuer les frais afférents aux charges est bien au point, bien que les pratiques varient considérablement à la fois en fonction des procédures officielles et des provinces.

Les écoles privées ont des charges semblables, la principale différence étant que les frais de fonctionnement couvrent toutes les dépenses courantes des établissements ; conséquemment, il n'y a pas de frais de motivation distincts pour les enseignants, les salaires des enseignants étant imputés sur les frais généraux payés par les élèves. En principe, les frais de scolarité dans les écoles privées sont fixés par la direction, de concert avec le chef de sous-division et le conseil d'école qui comprend des enseignants et des parents d'élèves. De plus, les écoles privées décomptent des frais pour la location des livres ; ceci existe aussi dans certaines écoles catholiques d'enseignement secondaire⁴⁷.

Les frais à la charge des ménages

Les frais de motivation (pour payer le personnel) et les frais de fonctionnement (pour financer les dépenses de fonctionnement hors personnel) sont les deux frais scolaires les plus importants imposés aux élèves, les premiers comptant pour environ la moitié du total des prélevements dans le primaire (Tableau 3.13). En moyenne, les frais de motivation dans les provinces de l'Ouest (sous contrôle gouverne-

Tableau 3.12 : Frais de scolarité et charges dans les écoles publiques

Frais/Charge	Objectif	Périodicité	Montant (FC) par élève	Fixé par	Répartition
Minerval	A l'origine, taxe pour couvrir les charges administratives du ministère de l'Education ; depuis 1997, la part de l'Etat revient au Trésor public comme un impôt général	Annuelle	100 FC	L'Etat	Recouvré par l'école. Ecole: 20% Province: 30% Trésor public: 50%
Frais de fonctionnement	Droit destiné à couvrir les dépenses courantes de l'école, les charges administratives des « réseaux » et de l'inspection	Par trimestre	Variables selon les provinces	Gouverneur de la Province	Ecole: 80% Sous-division: 12% Région: 4% Inspection centrale : 3% Inspection régionale : 1%
Frais de motivation	Contribution des parents à la rémunération des enseignants	Par trimestre	Variables selon les écoles ; en 2001–02, les frais de motivation ne pouvaient excéder le double des frais de fonctionnement payés au troisième trimestre de l'année précédente. Dans le secondaire, les frais de motivation ne pouvaient pas excéder cinq fois les frais de fonctionnement.	Conseil de gestion et direction de l'école, sous le contrôle de l'autorité locale et en accord avec le comité communal ou territorial de l'association des parents.	Distribué aux enseignants dans chaque école
Prime d'assurance scolaire	Assurance des élèves	Annuelle	5 FC		Sonas
Frais de promotion scolaires	Pour couvrir les dépenses des réunions (au niveau de la province) des professeurs et des représentants de l'administration provinciale	Annuelle	Variables selon les provinces ; à Kinshasa en 2002–03 , ce droit était de 50 FC par élève.	Province	MEPSP
Imprimerie	Dépenses pour les cartes d'identité, les bulletins scolaires	Annuelle	Variables selon le type de certificat (par ex. 100 FC pour les certificats de fin d'études primaires	Province	MEPSP
Frais de formation	Dépenses de déplacement et per diem des inspecteurs visitant les écoles	Annuelle	Variables selon les provinces (par ex. 3FC par élève)	Province	
Frais d'examens	Frais d'examens de fin de cycle (primaire ; secondaire)	Prélevés lors de l'inscription à l'examen (primaire ; secondaire)	Variables par niveau d'examen et par province	Province	Province
Frais d'intervention ponctuelle	Pour dépenses spéciales	Selon exigence	Variables selon les provinces		
Frais techniques	Pour les écoles techniques	Annuelle	Variables selon les provinces et les disciplines ; en 2002 à Kinshasa les frais étaient de 3500 to 5000 FC par élève	Province	

Tableau 3.13: Frais par élève dans les écoles primaires publiques par province en FC 2003

Provinces sous contrôle gouvernemental (juin 2003)								
Frais	Ensemble	Kinshasa	Bas-Congo	Bandundu	Equateur	Kasai Or.	Kasai Occ.	Katanga
Minerval	99	97	95	101	100	102	100	100
Frais de motivation	3132	7349	2748	2443	1057	1250	988	2397
Frais de fonctionnement	1392	1905	1931	905	1004	1003	760	1054
Frais d'intervention ponctuelle	1184	2110	605	425	450			1381
Imprimerie	119	82	118	150	160	100		122
TENAFEP (examen terminal du primaire)	875	1026	849	667	1414	961	833	817
Provinces auparavant sous contrôle rebelles (février 2004)								
	Ensemble	Nord Kivu	Sud Kivu	Maniema	Equateur	Kasai Or.	Oriental	Katanga
Minerval	99	100	99	100	100	100	100	89
Frais de motivation	2290	3811	3228	717	1471	627	1006	974
Frais de fonctionnement	919	1345	989	420	1343	366	873	683
Frais d'intervention ponctuelle	193	730		30	161	131	79	
Imprimerie	76	91	53	41		125		100
TENAFEP (examen terminal du primaire)	679	495	1157	599	305	407	415	865

Source : enquêtes auprès des écoles publiques, 2003 and 2004

Tableau 3.14 : Frais par élève dans le secondaire par type d'école (FC)

Frais	Ensemble	Général	Normal	Technique	Autres
Provinces sous contrôle gouvernemental (Juin 2003)					
Minerval	99	99	101	97	103
Frais de motivation	12283	13851	10137	11808	6162
Frais de fonctionnement	2345	2360	2432	2479	1648
Frais d'intervention ponctuelle	2869	3327	2149	2722	1310
Imprimerie	139	146	126	84	119
Examen d'Etat	4169	3959	4388	4117	7407
Provinces auparavant sous contrôle rebelles (février 2004)					
Minerval	96	95	100	102	
Frais de motivation	3690	3319	6316	3255	
Frais de fonctionnement	1563	1495	1302	3301	
Frais d'intervention ponctuelle	515	503	707	450	
Imprimerie	90	89	104		
Examen d'Etat	4318	4240	5137	3638	

Source : Enquête auprès des écoles publiques, 2003 and 2004

mental) furent d'environ 3 100 FC par enfant, soit environ 7,5 \$ en 2003⁴⁸. Dans les provinces de l'Est (auparavant sous contrôle rebelle), ils se montèrent à 2 290 FC, soit 5,5 \$ en 2004. La différence entre ces deux groupes de provinces est essentiellement due aux frais beaucoup plus élevés à Kinshasa (plus de 7 000 FC). La moyenne des frais de fonctionnement est de 1 392 FC (3,3 \$) pour les provinces de l'Ouest et de 919 FC (2,2 \$) pour les provinces de l'Est. Il y a de grandes variations dans les frais scolaires entre les provinces et les écoles.

Dans le secondaire, les frais sont 2 à 3 fois plus élevés que dans le primaire (Tableau 3.14). Il y a d'autre part un écart plus grand entre les provinces de l'Ouest et de l'Est, qui n'est pas entièrement imputable à Kinshasa. En moyenne, les frais de motivation furent d'environ 12 300 FC par élève (29,3 \$) en 2003 pour les provinces de l'Ouest, et de 3 690 FC (8,83 \$) en 2004 pour les provinces de l'Est. Les frais de fonctionnement furent d'environ 2 345 FC et 1 563 FC pour ces deux régions. Les frais d'examen (de la fin du secondaire) sont relativement élevés, aux alentours de 4 000 FC par élève.

En moyenne, le total des frais par élève à la charge des parents s'élève, dans le primaire, à 14 \$ dans les provinces de l'Ouest et à 9 \$ dans les provinces de l'Est ; dans le secondaire, à 42 \$ et 14 \$, respectivement pour les deux régions. Ces frais sont élevés, à la fois en regard du PIB/habitant et en regard du niveau des dépenses publiques actuelles. Entre 9 et 14 pour cent du PIB/habitant sont ainsi dépensés pour chaque enfant dans le primaire et entre 14 et 42 pour cent dans le secondaire, selon la région. La contribution des parents dans le primaire est 2 à 3 fois plus importante que la dépense publique ; dans le secondaire, 3 à 10 fois.

Etant donné les niveaux actuels des revenus et la pauvreté dans le milieu rural, la plupart des

ménages ne devraient pas être en mesure d'envoyer leurs enfants à l'école. Cependant, deux nuances doivent être apportées. Premièrement, les coûts indiqués ci-dessus sont des coûts moyens, et les coûts directs dans beaucoup d'écoles sont beaucoup plus faibles en raison de différences dans les frais de motivation. Les directions d'écoles essaient de fixer les frais en fonction des ressources des parents, tout en essayant d'assurer une prime de motivation raisonnable aux enseignants. Deuxièmement, beaucoup de parents paient en nature (nourriture, bois, etc.), bien que les frais soient fixés en termes monétaires, ou ne paient qu'une partie des frais. Les données de l'enquête montrent que cela est particulièrement important au niveau du secondaire. Les parents peuvent aussi être autorisés à échelonner les paiements afin de pouvoir mettre leurs dépenses en accord avec leurs flux de revenus. En dépit de ces nuances, il est fort probable que ces coûts élevés empêchent un grand nombre d'élèves de milieux modestes d'aller régulièrement à l'école⁴⁹.

Répartition des frais répartis payés par les ménages

La répartition des frais répartis (frais qui font l'objet d'une répartition dans la structure administrative) varie beaucoup entre les écoles et les provinces, ce qui reflète un non-respect des règles ou une mauvaise comptabilité des écoles. Par exemple, les écoles ne pouvaient pas distinguer entre les sommes revenant à la Trésorerie générale ou à la province (cela est peut-être dû au fait que les sommes sont déposées sur un seul compte). Par conséquent, il n'est pas possible de connaître la part de cet impôt scolaire que la province reçoit pour financer des dépenses d'éducation. Bien que les écoles soient supposées en conserver 20 pour cent, elles en conservent en réalité entre 5 et 20 pour cent.

Les écoles sont supposées conserver 80 pour cent des frais de fonctionnement, mais appa-

rement elles n'en gardent que les deux tiers. Une proportion relativement élevée des frais partagés est par conséquent appropriée à de plus hauts niveaux de l'administration (aussi bien pour ce qui concerne les écoles non conventionnées que les écoles conventionnées), laissant peu de marge pour les dépenses opérationnelles au niveau des écoles. Ces frais partagés vont dans les structures administratives aux niveaux provincial et sous-provincial, au niveau national et dans les inspections.

Responsabilités financières

La structure officielle de l'administration au niveau des écoles prévoit une représentation des parents, des enseignants et des administrateurs, mais, en pratique, les mécanismes de responsabilisation financière sont faibles. La plupart des écoles ne tiennent pas une comptabilité correcte des recettes des frais de scolarité et autres primes et des dépenses qu'elles financent. Les frais de motivation constituent une exception puisqu'ils sont directement répartis entre le personnel de l'école, en fonction du travail accompli par chacun. Les Eglises, qui gèrent aussi bien des écoles que des centres de santé ou d'autres entreprises, n'établissent pas de comptes distincts pour chaque école. Par ailleurs, les administrateurs n'ont pas toujours les compétences requises pour tenir une comptabilité.

En dépit de leur rôle prééminent dans le financement de l'éducation primaire et secondaire, les comités de parents n'ont pas réellement le pouvoir d'exiger des comptes aux comités de gestion, coordinations religieuses ou représentants de l'Etat. Beaucoup de parents sont illétrés ou n'ont pas le temps de s'occuper des affaires de l'école. Les représentants des comités de parents dans les comités de gestion peuvent être subornés, ce qui n'est pas de nature à rendre transparent l'usage des fonds. Ou bien, les parents, inquiets des pénalités dont leurs

enfants pourraient être les victimes, préfèrent fermer les yeux.

La prime de motivation—paiement direct des enseignants par les parents—a de nombreux effets pervers. Les enfants ne sont pas autorisés à suivre les cours s'ils n'ont pas acquitté les différents frais, ce qui entraîne absentéisme, redoublement et échec. Un autre effet pervers est que la prime de motivation encourage les enseignants à récompenser les enfants qui la paient régulièrement, voire qui paient plus s'ils en ont les moyens, et à pénaliser les enfants en retard de paiement. Ce système est très injuste pour les enfants pauvres. Dans le même temps, la nature irrégulière et incertaine de la prime de motivation, notamment dans les régions pauvres, réduit la motivation des enseignants et les force à chercher d'autres emplois. Tout ceci rend difficile l'application de programmes d'amélioration de la qualité qui requièrent une participation et un engagement soutenus de la part des enseignants.

Les composantes des coûts dans le primaire et le secondaire— Rémunerations des enseignants, Coûts des manuels et des constructions

La rémunération des enseignants

Il est important d'évaluer la rémunération totale des enseignants, qui comprend les salaires payés par l'Etat et la prime de motivation payée par les parents, car elle permet de mesurer le rendement de la profession enseignante, et parce qu'elle donne une indication de la charge totale qui devrait être supportée par l'Etat si la contribution des parents devait être supprimée. Le Tableau 3.15 et le Tableau 3.16 résument les données sur la rémunération mensuelle des enseignants du primaire et du secondaire, payée par l'Etat et les parents. Puisque les données relatives aux salaires de l'Etat ne sont disponibles que pour les pro-

Tableau 3.15 : Gains des enseignants et directeurs dans les écoles publiques et privées du primaire (FC)

Catégories de personnel	Toutes les Provinces	Kinshasa	Bas-Congo	Bandundu	Equateur	Kasai or.	Kasai occ.	Katanga
Ecole publiques (rémunération mensuelle payée par l'Etat, 2002)								
Directeur	5 425	12 350	5 213	4 672	5 214	5 096	5 325	5 205
Directeur adjoint	4 502	9 309	3 024	2 893	3 632	3 374	3 702	3 901
Chef d'école	3 591	8 843	3 854	3 051	3 863	3 458	4 137	3 513
Instituteur	3 070	7 369	2 691	2 637	2 744	2 848	2 646	2 772
Enseignants des écoles publiques (prime de motivation mensuelle, 2003)								
4 années de secondaire (D4)	n.d.	12 185	n.d.	1 988	3 430	5243	6 488	5 963
6 années de secondaire ; formation des maîtres (D6)	n.d.	12 433	n.d.	2 030	3 448	5 262	6 488	5 718
3 années d'université (G3)	6 299	15 081	11 489	2 045	3 858	5 289	6 554	6 332
Enseignants des écoles privées (traitements mensuels bruts, 2003)								
4 années de secondaire (D4)	12 833	17 120	17 129	4 550	11 000	12 644		
6 années de secondaire ; formation des maîtres (D6)	16 545	19 261	20 081	5 296	16 220	17 784		
3 années d'université (G3)	19 684	20 160	20 036	7 786	16 100	2 6201		
<i>Note : Pour les salaires publics, la moyenne pour l'ensemble des provinces concerne aussi les provinces de l'Est. Source : SECOPE pour les salaires payés par l'Etat et enquêtes auprès des écoles publiques et privées, 2003.</i>								

vinces sous contrôle gouvernemental, ces tableaux ne concernent que ces provinces. Les données dans la partie supérieure du Tableau 3.15 indiquent les salaires payés par l'Etat en 2002 ; la deuxième partie indique les primes de motivation mensuelles versées aux enseignants, calculées d'après les données fournies par les écoles dans l'enquête d'avril–juin 2003. Etant donné que l'enquête est relative à l'année scolaire 2002/03, il est raisonnable de comparer les deux types de rémunérations. La troi-

sième partie du tableau indique les salaires mensuels bruts payés dans les écoles privées.

En moyenne, les salaires payés par l'Etat ne représentent qu'un tiers de la rémunération totale des enseignants du primaire et un cinquième de la rémunération totale des enseignants du secondaire. Les enseignants du primaire reçoivent par mois à peu près 3 000 FC de salaire de l'Etat et une prime de motivation de 6 000 FC (15 \$). Les enseignants du secon-

Tableau 3.16 : Gains des enseignants des écoles secondaires publiques et privées (francs congolais)

Catégories d'enseignants	Tous	Général	Normal	Technique	Autres
Ecole publiques (salaires mensuels payés par l'Etat, 2002)					
Directeur des études	5 401				
Préfet	6 589				
Professeur cycle long	3 071				
Professeur	3 326				
Enseignants des écoles publiques (prime mensuelle de motivation, 2003)					
3 années d'université (G3)	17 266	23 911	16 026	10 488	9 807
diplômés ; formation des maîtres (LA)	16 263	20 675	16 667	11 402	9 873
Enseignants des écoles privées (traitements mensuels bruts, 2003)					
3 années d'université (G3)	21 567	19 513	27 496	25 580	13 365
diplômés ; formation des maîtres (LA)	20 153	17 937	18 605	27 184	16 832
<i>Note : Les salaires payés par l'Etat dans les écoles publiques concernent toutes les provinces et ne sont pas disponibles par type d'école. Source: SECOPE pour les salaires payés par l'Etat et enquêtes écoles publiques et privées, 2003.</i>					

daire reçoivent quant à eux à peu près 3 330 FC de salaire de l'Etat et une prime de motivation de 14 000 FC (33 \$) (Tableau 3.14).

Les salaires publics sont partout très bas, mais les enseignants du primaire exerçant à Kinshasa gagnent environ trois fois ce que gagnent les enseignants des autres provinces ; les directeurs d'école obtiennent à peu près 40 pour cent de plus que les enseignants à Kinshasa et près du double dans les autres provinces. L'inégalité entre Kinshasa et les autres provinces est due à l'indemnité de transport et au fait que le nouveau barème de salaire n'a pas été pleinement respecté en dehors de Kinshasa. L'inégalité entre les directeurs et les enseignants reflète l'amplitude de l'échelle des salaires.

La prime de motivation payée par les parents augmente substantiellement la rémunération des enseignants, mais de nouveau il y a d'importants écarts selon les provinces. Pour un salaire de l'Etat d'environ 17 \$, un enseignant du primaire à Kinshasa (D6) touchera une prime de motivation de 30 \$; sa rémunération totale, par conséquent, s'élève à 47 \$. Dans les autres provinces, la prime de motivation mensuelle est plus faible en valeur absolue qu'à Kinshasa : elle varie entre 5 et 18 \$ seulement. La rémunération totale d'un enseignant de ces provinces est comprise entre 12 et 20 \$. En termes relatifs, cependant, les salaires de l'Etat dans ces provinces étant tellement bas, la prime de motivation contribue beaucoup plus aux gains d'un enseignant qu'à Kinshasa. Les rémunérations mensuelles des enseignants des écoles privées, telles que celles-ci les indiquent, sont plus élevées, dans toutes les provinces, que dans les écoles publiques et connaissent moins de variations selon les provinces (sauf au Bandundu).

Les salaires moyens versés par l'Etat aux enseignants du secondaire sont seulement légèrement supérieurs à ceux qui sont versés aux enseignants (et aux non-enseignants) du primaire (Tableau 3.16). Cela est probablement

dû à la différence des structures d'âge : l'âge moyen des enseignants du primaire est plus élevé que celui des enseignants du secondaire en raison de l'incapacité de l'Etat à mettre à la retraite les enseignants. La prime de motivation est substantiellement plus élevée et un enseignant du secondaire obtient environ 32 \$ en moyenne ; elle est plus élevée dans les sections générale (40 \$) et normale (30 \$) que dans les sections techniques et professionnelles (17–28 \$). Les salaires dans le secondaire privé sont plus élevés dans toutes les écoles sauf dans les écoles d'enseignement général.

Le coût des manuels

La majorité des élèves congolais dans le primaire n'ont pas de manuels. Quand ils sont disponibles, ce qui n'est souvent pas le cas dans beaucoup d'endroits, les manuels sont chers. Dans le secondaire, les élèves achètent les photocopies de notes de cours que les enseignants confectionnent. Dans les écoles catholiques primaires et secondaires les mieux dotées, les élèves peuvent aussi louer des manuels.

Le coût des manuels importés fournis dans les projets d'aide est élevé. Un petit nombre d'écoles disposent de manuels de mathématiques et de langue française fournis depuis 1998 par l'UNICEF. En 2002/03, 438 écoles primaires comptant 350 000 élèves ont reçu des manuels. Le coût était en moyenne d'environ 3,50 \$ par manuel ; la gamme de prix du manuel de mathématiques pour différentes classes du primaire s'étageait entre 2,02 \$ et 3,81 \$, tandis que les manuels de français étaient plus onéreux, leurs prix allant de 3,14 \$ à 4,07 \$. Ces prix sont relativement élevés, car les livres sont importés et le coût des transports intérieurs est élevé.

Réduire le coût des manuels devrait être un aspect important de la stratégie destinée à améliorer la qualité tout en contenant les coûts ; cela demande un cadre politique intégré pour

Tableau 3.17 : Coût de construction—RDC et autres pays africains.

Pays et indicateurs	Ecole primaires rurales	Ecole communale
RD Congo		
Coût de construction d'une salle de classe en \$ US	9 867	1 500–2 000
Valeur annuelle d'une salle de classe ^c en \$ US	792	
Rémunération annuelle d'un enseignant, hors « promotion scolaire » en \$ US	98	
Nombre d'années de traitement annuel d'un enseignant hors « promotion scolaire »	101	
Valeur annuelle en pourcentage du coût unitaire courant (public)	1 008	
Mozambique^{a, b}		
Coût de construction d'une salle de classe	200 000 000 Mt	137 500 000 Mt
Valeur annuelle d'une salle de classe ^c	16 600 000 Mt	11 500 000 Mt
Traitement annuel d'un enseignant EP1	10 000 000 Mt	10 000 000 Mt
Nombre d'années de traitement annuel d'un enseignant	20,0	13,7
Valeur annuelle en pourcentage du coût unitaire courant	133	92
Madagascar		
Coût de construction d'une salle de classe	13 000 000 Fmg	
Valeur annuelle d'un salle de classe ^c	1 100 000 Fmg	
Traitement annuel d'un enseignant EP1	3 360 000 Fmg	
Nombre d'années de traitement annuel d'un enseignant	3,9	
Valeur annuelle en pourcentage du coût unitaire courant	29	
Sénégal		
Coût de construction d'une salle de classe	4 000 000 Fcfa	
Valeur annuelle d'un salle de classe ^c	325 000 Fcfa	
Traitement annuel d'un enseignant, EP1	1 800 000 Fcfa	
Nombre d'années de traitement annuel d'un enseignant	2,2	
Valeur annuelle en pourcentage du coût unitaire courant	16	
<i>Notes :</i>		
a. Le coût de la construction communale en RDC a été estimé par l'auteur à partir d'une visite faite dans plusieurs écoles au Bas-Congo.		
Le coût de la construction est basé sur les coûts actuels fournis par l'Education Sector Strategic Program, coût d'une salle de classe, de toilettes, et coût de direction: EPR = 1 salle de classe.(14 000 \$ US) + 1 toilette (1 000 \$ US) + 1 latrine (1 000 \$ US) + direction (500 \$ US) = 16 000 \$ US = 200 millions de Mt.		
b. Le coût d'une salle de classe est base sur les normes du Lutheran World Federation (LWF) et de PRONES (UNICEF) = 1 salle de classe (9 500 \$ US) + 1 toilette (1 000 \$ US) + direction (500 \$ US)		
c. Calculée à partir d'un coût d'opportunité du capital de 5 pour cent et d'une durée de vie de 20 ans.		
Source: Pour les pays autres que la RDC, Country Status Report on Education for Mozambique.		

le développement des matériels textuels. Avec des prix unitaires élevés, le nombre de manuels par élève restera faible de façon inadmissible, compromettant un apprentissage efficace des élèves. Dans un pays très peuplé comme la RDC, où le marché potentiel est suffisamment vaste pour générer des économies d'échelle, et où il existe des compétences techniques et professionnelles dans les domaines de la concep-

tion et de l'édition, la question centrale est de créer un cadre politique approprié pour générer un système durable de fourniture de livres.

Les coûts de construction

Le parc des salles de classe en RDC est vieux et a besoin de réparations importantes, et les coûts unitaires de construction auront un

Tableau 3.18 : Coût de construction d'une salle de classe—Comparaisons internationales

Country	Classroom initial invest. unit cost US\$	Teacher salary per year (1) US\$	Classroom invest. as mult. of teacher salary
Afrique			
Tchad	6 300	960	6,6
Guinée	7 500	1 215	6,2
Mauritanie	4 700	1 887	2,5
Sénégal	6 400	2 450	2,6
Zambie	8 800	810	10,9
<i>Average</i>	<i>6,740</i>	<i>1 464</i>	<i>5,7</i>
Asie			
Bangladesh	3 900	1 900	2,1
Inde	3 100	1 564	2,0
Pakistan	4 500	1 316	3,4
Philippines	10 400	5 199	2,0
Viet Nam	2 500	468	5,3
<i>Average</i>	<i>4 880</i>	<i>2 089</i>	<i>3,0</i>
Amérique Latine			
Brasil	8 200		
Colombie	4 700		
Honduras	9 000	1 785	5,0
Mexique	10 000		
Nicaragua	8 800	1 344	6,5
<i>Average</i>	<i>8 140</i>	<i>1 565</i>	<i>5,8</i>

Source : Serge Theunynck, School Construction in Developing Countries—What do we know ? (World Bank discussion paper)

impact sur les besoins financiers. Si des constructions ont été entreprises dans les années récentes, elles ont été financées presque entièrement par les communautés et en utilisant des matériaux et du travail locaux. Etant donné que des constructions devront être entreprises sur une large échelle pour accueillir et abriter le grand nombre d'enfants qui ne sont pas encore scolarisés et leur offrir un environnement favorable à l'étude, il est pertinent d'examiner les coûts actuels de la construction.

Une salle de classe standard coûte relativement cher en RDC—près de 10 000 \$. Le Tableau 3.17 compare les coûts de la construction en RDC aux coûts au Mozambique, à Madagascar et au Sénégal au cours des années récentes. Le coût annualisé d'une salle de classe apparaît encore plus important si on le rapporte au tra-

tement annuel d'un enseignant ou aux dépenses publiques courantes, en raison de la faiblesse de ces dernières. Le Tableau 3.18 fournit des données comparées pour un plus grand nombre de pays, bien que les coûts pour plusieurs pays de l'Amérique latine datent du début des années quatre-vingt-dix.

Les coûts de construction en RDC sont plus élevés que la moyenne dans les pays africains et plus proches de ceux de l'Amérique latine (Tableau 3.18). Il est intéressant de noter que les coûts de construction dans de nombreux pays africains étaient beaucoup plus élevés il y a environ deux décennies (13000–18000 \$). Les coûts de construction en RDC sont basés sur des normes qui n'ont pas été modifiées depuis des décennies en raison de la rareté des investissements publics dans l'éducation. Ces coûts élevés sont impliqués par l'espace requis

par enfant (souvent calculé par excès en fonction du mobilier nécessaire aux plus jeunes enfants), espace plus grand en Afrique que dans les pays asiatiques (où souvent les enfants du primaire sont assis sur des nattes), aussi bien que par la taille des classes, plus petite selon les normes. Comme le montre le Tableau 3.17, le coût des constructions réalisées par les communautés est beaucoup plus faible et de nombreux pays ont recouru à cette solution afin de financer une expansion rapide de la scolarisation. On ne dispose pas d'estimations précises du coût des constructions communautaires en RDC, mais des chiffres approximatifs obtenus lors de visites sur le terrain laissent à penser que ce coût pourrait être de 1500–2000 \$. Bien sûr, l'espace et la qualité de ces salles de classe ne les rendent pas comparables avec les salles de classe construites selon les normes officielles, mais ces salles de classe nous donnent une indication des arbitrages possibles.

Résumé et Recommandations⁵⁰

Principaux résultats

Les familles sont la principale source de financement du secteur éducatif public, avec une contribution qui est supérieure aux quatre cinquièmes des dépenses totales. Les parents paient divers frais scolaires ainsi qu'une prime pour rémunérer les enseignants, les dépenses de fonctionnement des écoles aussi bien que les dépenses d'administration, d'inspection et d'exams. Le gouvernement central finance l'essentiel du reste, qui consiste principalement en salaires. L'apport des autres sources de financement—l'administration décentralisée et l'aide extérieure—est négligeable.

Le secteur éducatif consomme aujourd'hui seulement 6 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques et les dépenses courantes réelles d'éducation en 2002 furent inférieures à 4 pour

cent de ce qu'elles étaient en 1980. La chute des dépenses publiques se réalisa par l'élimination de presque toutes les dépenses en capital et en moyens de fonctionnement hors personnel et par l'érosion de la masse salariale, malgré une augmentation graduelle des effectifs. La part de l'éducation primaire dans les dépenses publiques a décliné de 45 pour cent en 1987 à 36 pour cent en 2002. La dépense courante par élève dans le primaire et le secondaire était de 4 \$, soit 3,7 pour cent de leur niveau de 1980. Dans l'enseignement supérieur, le déclin des dépenses publiques réelles a été vertigineux : la dépense par étudiant—57 \$—a été en 2002 inférieure à un centième de son niveau de 1980.

Quoique la dépense publique par élève soit très basse en valeur absolue, à tous les niveaux d'études, il y a d'importantes disparités entre ces niveaux, causées par les différences dans la structure implicite des coûts. La dépense publique par élève du secondaire est actuellement trois fois supérieure à celle du primaire ; celle du supérieur, vingt fois. Dans le supérieur, la dépense publique par étudiant est relativement élevée en raison de taux de salaire beaucoup plus élevés et de taux d'encadrement, en personnel enseignant ou non-enseignant, plus généreux (comparés au primaire). En revanche, le niveau plus élevé de la dépense publique par élève dans le secondaire n'est pas dû aux salaires, qui ne sont pas plus élevés que dans le primaire, mais aux taux d'encadrement, en personnel enseignant ou non-enseignant, qui sont également plus généreux.

En moyenne, la dépense annuelle des familles par élève (pour les frais de scolarité) se situe, selon les provinces, entre 9 et 14 \$ dans le primaire et entre 14 et 42 \$ dans le secondaire. Ces dépenses ne comprennent pas les achats de manuels et fournitures scolaires, qu'effectuent quelques parents, ainsi que le coût de l'uniforme (obligatoire), les frais d'examen, d'imprimés et autres frais spéciaux. Bien qu'elle soit faible en valeur absolue comparée à ce qu'elle est dans d'autres pays, la charge financière sup-

portée par les parents est très lourde dans le primaire pour les pauvres et quasiment insupportable dans le secondaire. Les valeurs moyennes indiquées ci-dessus représentent, respectivement, 9 et 14 pour cent et 14 et 40 pour cent du PIB/habitant. Souvent, les parents s'acquittent de leurs dettes en nature (principalement sous forme de produits agricoles).

Les salaires payés par l'Etat sont extrêmement faibles et expliquent le bas niveau des dépenses par élève. Il y a aussi d'importantes différences dans les niveaux de salaires entre Kinshasa et le reste du pays, principalement dues à la prime de transport. Un enseignant du primaire dans les provinces autres que Kinshasa reçoit moins de 10 \$ par mois et le fonctionnaire du ministère de l'Éducation le mois payé reçoit 3 \$ par mois. En outre, les salaires inscrits au budget ne sont pas intégralement versés ou le sont avec beaucoup de retard.

Même en incluant la contribution des parents, la rémunération moyenne d'un enseignant ne dépasse pas 25 \$ par mois dans le primaire et 50 \$ dans le secondaire. Les gains à Kinshasa et dans les provinces alentour sont plus élevés qu'ailleurs ; dans la plupart des régions éloignées de la capitale, la rémunération totale d'un enseignant est inférieure à 10 \$ par mois. De plus, ces gains sont irréguliers ; ils dépendent des effectifs scolarisés et de la solvabilité des parents.

Le coût des manuels scolaires et le coût de construction standard des salles de classe sont élevés. Le coût de la fourniture d'un nombre limité de manuels dans un projet actuel d'un donateur est si élevé qu'il ne pourrait être supporté dans le cas d'une généralisation, même si les finances publiques connaissent l'expansion envisagée. La production locale de manuels scolaires est rare. Les coûts de construction des salles de classe varient selon le type de construction ; les constructions financées par l'Etat sont très chères, tandis que celles que

financent les communautés sont bon marché, mais de mauvaise qualité. Ces différents coûts auront un impact important sur les besoins financiers futurs.

Les contraintes sur les finances publiques, domestiques et extérieures, continueront de s'exercer sur le moyen terme, exigeant alors des choix politiques difficiles. Bien que des réformes fiscales aient été réalisées, elles prendront du temps pour produire des résultats et la croissance économique doit élargir la base fiscale de manière à générer des recettes domestiques plus élevées. Par ailleurs, le budget de l'Etat devra satisfaire d'autres besoins aussi pressants que ceux de l'éducation, tels que ceux des autres secteurs sociaux, du secteur des infrastructures, de la réunification et de l'apurement des arriérés.

Les mécanismes de responsabilisation financière, aussi bien pour les recettes publiques que pour les fonds collectés auprès des familles, sont faibles en dépit d'une structure de gestion formellement rigoureuse au niveau des écoles. Les parents n'ont pas de pouvoir de contrôle sur l'utilisation de leurs contributions financières et la plupart des écoles ne tiennent pas de comptabilité.

Recommendations

Réforme de la structure publique/privée du financement : L'actuel haut niveau de dépendance du système éducatif à l'égard du financement privé, particulièrement en ce qui concerne la rémunération des enseignants, créé des incitations perverses et empêche les enfants pauvres d'aller à l'école, même primaire. Substituer un financement public aux contributions des parents est une priorité à ce niveau d'études. La suppression des frais de motivation et des frais de fonctionnement, qui financent en partie les coûts de l'administration des écoles publiques, est nécessaire. Des contributions pourront continuer à être exigées (mais à un niveau beau-

coup plus bas) et pourront être utilisées pour financer des améliorations tangibles des conditions d'apprentissage dans les écoles (du matériel pédagogique, par exemple). La participation des ménages aux constructions scolaires pourra continuer de manière à réduire les coûts. De telles contributions, avec des mécanismes de surveillance appropriés, contribueront à renforcer la responsabilité au niveau local. Aux autres niveaux d'éducation, des décisions politiques doivent être prises en ce qui concerne la nature et la dimension du financement des familles.

Apurer les arriérés de salaires et régulariser les pensions : les tâches immédiates sont (a) de vérifier le nombre d'enseignants, d'éliminer les enseignants « fantômes », etc. (b) de consolider et rembourser les arriérés de salaires et (c) de verser les indemnités de sortie et de rapatriement, et ultérieurement les pensions mensuelles, aux enseignants ayant atteint l'âge de la retraite de manière à les libérer effectivement. Les étapes spécifiques comprennent :

- **un recensement complet des enseignants** avec l'objectif de mettre en cohérence les données du SECOPÉ, du Ministère des Finances et des Annuaires statistiques
- **l'évaluation du coût de la régularisation des salaires** (prise en compte de l'avancement d'échelon) et de son impact sur l'évolution future de la masse salariale
- **échelonner les départs à la retraite** de manière à ne pas perturber le bon fonctionnement des écoles.

Ces étapes devraient être suivies attentivement dans le contexte de la réforme de la fonction publique en cours, mais elles devront être soigneusement coordonnées avec les besoins du secteur.

Réforme des salaires : un problème politique délicat est d'augmenter les salaires sans trop

obérer l'expansion du système éducatif. L'augmentation des salaires est essentielle pour attirer et retenir des enseignants qualifiés (d'autant plus que la prime de motivation devra disparaître), leur redonner le moral—un facteur important de la qualité de l'éducation. En outre, si des centres d'éducation non formelle ou des écoles alternatives sont créés à grande échelle (comme recommandé au chapitre 2), les salaires des enseignants ou des instructeurs de ces institutions devront être pris en considération. Les mesures spécifiques suivantes devront être prises :

- **augmentation des salaires à un niveau suffisant pour attirer des enseignants qualifiés**, au moins jusqu'à 2,4 fois le PIB/habitant pour les enseignants du primaire
- **suppression des écarts de salaires entre Kinshasa et les autres provinces**, dans le primaire et le secondaire
- **réduction progressive du différentiel de salaires entre les directeurs et les enseignants**, dans le primaire et le secondaire
- **réduction progressive du différentiel de salaires entre les enseignants du supérieur et les instituteurs**.

Contenir les coûts récurrents de personnel : L'analyse de la structure des coûts unitaires suggère que le gouvernement envisage les options suivantes, surtout si les niveaux de salaires devaient être relevés :

- **augmenter les ratios élèves:maître dans le primaire et le secondaire, sans compromettre la qualité.** Dans le primaire, cela pourra être réalisé en introduisant le système des classes multigrades, en augmentant la taille des petites classes, aussi bien que par un déploiement plus rationnel des enseignants. Cela est d'autant plus nécessaire, d'une part que la marche vers la

scolarisation universelle nécessitera la création de petites écoles dans les zones rurales ou forestières éloignées, d'autre part que l'amélioration de la qualité exige la suppression des classes surchargées. Dans le secondaire, un réexamen et une mise à jour des normes de dotation en enseignant et des normes de taille de classe sont indispensables ; cependant, des réformes plus vastes dans les diverses sections, notamment professionnelles, où les ratios élèves:maître sont très bas, affecteront également les coûts unitaires globaux à ce niveau.

- rationaliser les normes relatives aux personnels non-enseignant (administratifs ou autres) et s'assurer de leur mise en œuvre dans le secondaire et, tout spécialement, dans le supérieur. Une révision des normes relatives au personnel non-enseignant (directeurs et directeurs-adjoints, notamment) est également nécessaire dans le primaire si l'élargissement de l'accès conduit à l'ouverture de nombreuses petites écoles. Avec l'expansion de la couverture, conserver les normes officielles actuelles tout en supprimant les disparités entre Kinshasa et les autres provinces, ferait exploser la facture salariale.

Réduire les coûts unitaires des manuels scolaires : la fourniture des manuels scolaires, indispensable pour améliorer les performances des élèves, devra être correctement financée, particulièrement dans le primaire. Cela nécessite la mise en place d'un cadre politique et des investissements initiaux dans une capacité locale de développement des manuels scolaires. Etant donné la taille du pays, l'unicité de la langue d'instruction après la 2ème année du primaire et l'existence de compétences locales pour la conception des manuels, on doit donner la priorité au développement d'une capacité locale pour concevoir, produire et distribuer les manuels au moindre coût. Les

mesures spécifiques suivantes devront être prises :

- formuler des directives claires en ce qui concerne la langue d'enseignement, les objectifs des programmes scolaires, les cibles pour les effectifs aux différents niveaux d'études et les normes pour les diverses fournitures scolaires, individuelles ou collectives, dont le nombre et le type de manuels et de matériels pour différentes situations des classes (par exemple, des classes multigrades).
- définir les responsabilités et les modalités d'un ensemble d'activités nécessaires pour rendre efficace l'utilisation des manuels et du matériel pédagogique dans les classes. Cela comporte le développement de textes et autres matériels, la modification des programmes de formation des enseignants, la création de structures d'appui aux enseignants et la révision des examens.
- entreprendre une analyse économique de la chaîne du livre, de la conception à la distribution dans les écoles, comprenant une évaluation économique de matériels pédagogiques alternatifs et de différentes techniques de production, examinant la viabilité de matériels peu coûteux, le rapport coût-efficacité de mécanismes alternatifs de distribution, de financement, les besoins de financement, le rôle du secteur privé et l'impact des réglementations relatives aux marchés publics, aux taxes ou autres affectant le secteur du livre.
- développer un cadre législatif approprié pour la protection des droits d'auteur.
- délimiter les responsabilités des secteurs public et privé. Les coûts de développement de cette stratégie peuvent être financés sur fonds publics, en ayant recours au secteur privé pour la production et la dis-

tribution ; au-delà du primaire, une participation financière des parents pourrait être adoptée.

Réduire le coût de construction d'une salle de classe, surtout dans le primaire : Puisque les besoins pour l'expansion et la réhabilitation du réseau des écoles primaires sont énormes et leur satisfaction, une priorité, les points suivants doivent retenir l'attention :

- **revoir les normes relatives à l'espace réservé aux élèves, mobiliers et équipements, et les normes relatives au nombre d'élèves par classe.** Ces choix dépendront de la nature des programmes et des méthodes pédagogiques. Par exemple, l'adoption du système de classes multigrades est une des voies pour améliorer l'accès (en rendant moins coûteuse l'ouverture de petites écoles dans les zones rurales éloignées) ; cependant, l'enseignement dans les classes multigrades demande plus d'espace, pour mieux isoler les groupes d'élèves et stocker divers matériels pédagogiques spécifiques.
- **évaluer les choix des techniques et des matériaux de construction en ce qui concerne les coûts, la qualité et les exigences de la maintenance.** Cela aura un impact sur le choix entre une gestion étatique ou communautaire de la construction, ou sur la manière dont cette gestion communautaire pourrait être améliorée par une assistance technique et la fourniture de matériaux non disponibles localement.

Réorganiser le système de gestion des dépenses publiques et renforcer les structures de gestion des écoles : Les réformes envisagées au niveau du gouvernement, dans le cadre de pro-

grammes d'aide, sont destinées à améliorer la gestion des dépenses publiques, mais leur mise en œuvre prendra du temps. En raison des difficultés actuelles pour distribuer des fonds via le système étatique, il faut s'assurer qu'ils parviennent aux écoles directement. Cependant, les problèmes que cela peut engendrer ne doivent pas être sous-estimés, surtout si ces fonds sont importants. Actuellement, les enseignants et les conseils de gestion gèrent des montants relativement petits, générés localement. Si un flux d'aides extérieures important doit parvenir aux écoles, avec la faiblesse actuelle des mécanismes de contrôle et de gestion, les possibilités de fraude ou d'usage inapproprié des fonds peuvent se multiplier. Les mesures suivantes devraient être prises :

- **approvisionner les conseils de gestion et les associations de parents d'élèves au niveau de l'école en fournitures de base (papier, livres de comptes, etc.) et les former à la tenue d'une comptabilité élémentaire.** Des mesures pour accroître la transparence, (telles que l'affichage des recettes et des dépenses), pourraient être instaurées.
- **informer les parents est essentiel,** afin qu'ils puissent demander des comptes aux conseils de gestion.
- **la tenue d'une comptabilité propre à chaque école doit être systématisée afin notamment de corriger le manque de transparence dans les écoles religieuses où la comptabilité des écoles peut être noyée dans une comptabilité plus large incluant des institutions d'autre nature (centre de santé par exemple).** Les contributions des institutions religieuses doivent par ailleurs être identifiables.

La qualité des enseignements primaire et secondaire— résultats et conditions des études

Introduction

Ce chapitre examine quelques aspects de la qualité de l'éducation primaire et secondaire. La qualité de l'éducation se définit soit par les performances des élèves, soit par un ensemble de facteurs au sein du système éducatif censé déterminer les performances des élèves. Cet ensemble de facteurs comprend les moyens mis à la disposition des écoles (enseignants, matériels, infrastructure), l'appui pédagogique et l'administration du système, les méthodes pédagogiques et l'ambiance scolaire. Certaines définitions de la qualité incluent l'étendue et la nature du soutien que les parents et la communauté apportent à l'école, qui contribuent à améliorer les performances des élèves. Des facteurs externes au système éducatif influencent aussi l'efficacité de l'éducation, en particulier les caractéristiques des enfants et de leurs familles, et le soutien que celles-ci apportent à l'éducation, mais ils sont plus difficiles à évaluer.

Dans ce chapitre, nous concentrons notre attention sur quelques indicateurs des performances des élèves aux niveaux primaire et secondaire, ainsi que sur la qualité des moyens

mis à la disposition des écoles, sur l'appui pédagogique et l'administration du système. Le chapitre est divisé en six sections. La première section présente les résultats concernant les performances des élèves du primaire, obtenus à partir d'évaluations annuelles des acquis en langue (français) et en mathématiques, évaluations effectuées par le ministère depuis 1998/99 dans un échantillon d'écoles regroupant environ 5 000 élèves chaque année. Une analyse détaillée d'un sous échantillon des résultats des tests effectués en 2000/01 a été également entreprise pour examiner les performances des élèves dans chaque domaine et type de compétence. De plus, un petit échantillon d'élèves dans des « écoles françaises moyennes » a été également testé avec les mêmes instruments afin de permettre une comparaison des performances des élèves congolais. Enfin, les résultats d'un échantillon de tests du MLA en RDC ont été également analysés⁵¹. Réunies, ces analyses fournissent une riche source d'information sur les performances des élèves du primaire en RDC et sur les défis posés à l'amélioration des résultats de l'éducation à ce niveau.

La seconde section discute les résultats de l'examen d'Etat de fin de second cycle du

secondaire, qui constitue la seule information disponible sur les acquis des étudiants à ce niveau. Les troisième et quatrième sections présentent les conditions d'études dans les écoles primaires et secondaires publiques, en ce qui concerne les infrastructures, les enseignants et la taille des classes. Les données sont tirées de deux sources principales : (i) les enquêtes des écoles publiques et privées et (ii) les bases de donnée du SECOPÉ et des Annuaires statistiques. La cinquième section concerne le système de soutien pédagogique (y compris la production de matériels pédagogiques) et la sixième section présente quelques questions se rapportant à l'administration scolaire.

La réussite des élèves dans l'enseignement primaire

Le système actuel d'évaluation des élèves

Un examen sanctionnant l'achèvement des études primaires est organisé chaque année, mais la fiabilité et la validité de cet examen comme mesure des acquisitions de connaissances et de compétences des élèves sont douces. Cet examen comprend trois épreuves : français, mathématiques et culture générale. Cet examen (dénommé TENAFEP—test national de fin d'études primaires) est élaboré et administré au niveau provincial ; à strictement parler, les résultats au test ne sont donc comparables qu'au sein de chaque province et pas nécessairement dans le temps, bien qu'il existe des directives pour assurer une similitude de contenu. La couverture des disciplines scolaires est très limitée dans ce test. En 2002, par exemple, le test de Kinshasa comportait seulement 25 questions couvrant l'ensemble des trois disciplines, avec seulement deux questions portant sur la compréhension des textes lus et la géométrie, et une sur le vocabulaire. La plupart des questions font appel à des faits ou à des connaissances et ne testent pas des compé-

tences ou des capacités à appliquer des connaissances. Le test est constitué principalement de questions à choix multiples avec 4 choix, ce qui implique que les élèves peuvent obtenir un taux de réussite de 25 pour cent en répondant au hasard à ces questions ; plus grave, cela signifie que certaines compétences, comme la capacité à écrire, ne peuvent pas être évaluées. Enfin, il n'y a pas de base de données sur les résultats du TENAFEP, mais seulement des synthèses au niveau provincial, par régime de gestion et par sexe. Ces synthèses ne sont pas fiables (les calculs étant manuels) et ne peuvent servir à comparer les résultats entre les provinces ou dans le temps.

Résultats des élèves de 4ème année à des tests d'acquisitions standardisés⁵²

Des résultats récents de tests d'acquisitions à la fin de la 4ème année d'études primaires, administrés dans cinq provinces dans un échantillon d'écoles aidées par l'UNICEF et d'écoles témoins, offrent un meilleur aperçu du niveau d'apprentissage actuel des élèves. Etant donné que les élèves concernés ont suivi au moins trois ans d'enseignement, les résultats permettent d'évaluer l'étendue de la maîtrise des compétences de base en lecture, écriture et mathématiques, nécessaires pour la poursuite des études. Au cours de chacune des trois années académiques de 1998/99 à 2000/01, des tests en français, mathématiques et culture générale ont été administrés à environ 5 000 élèves dans 100 écoles (50 écoles testées ont reçu des inputs supplémentaires et 50 aucune assistance) réparties dans cinq provinces⁵³. Les principaux domaines et compétences couverts dans les tests de langue et de mathématiques, dont les résultats sont examinés ici, sont indiqués dans l'annexe 1. Les scores moyens par province pour chaque année sont donnés dans le Tableau 4.1 et le Tableau 4.2 séparément pour les écoles qui avaient bénéficié d'inputs supplémentaires (les écoles ciblées)⁵⁴ et pour celles qui n'avaient pas reçu de soutien (les écoles témoins), qui, par

Tableau 4.1 : Ecoles ciblées—Scores moyens en français et en mathématiques

	Score moyen (%)					
	Français			Mathématiques		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Kinshasa	28,0	34,2	34,3	53,1	37,2	36,0
Bas-Congo	27,8	27,5	38,7	38,5	38,4	57,4
Kasaï oriental	27,5	44,0	44,9	37,0	49,6	48,3
Kasaï occidental	36,3	39,8	45,6	41,5	45,3	48,2
Katanga	29,5	33,7	36,7	40,5	32,7	35,8
Moyenne (total)	29,8	35,8	40,0	42,1	40,6	45,1

Note : 1999 renvoie à l'année académique 1998/99, etc.
Source : Ministère de l'Education Nationale, "Résultats du test sur la maîtrise des acquis scolaires des élèves de la 4ème année primaire des écoles ciblées dans le cadre de la coopération R.D.Congo-UNICEF ". Différentes années.

conséquent, ressemblent probablement aux écoles primaires moyennes du pays.

Les scores moyens sont en dessous de 50 pour cent dans les deux matières, mais la performance moyenne des élèves en français est plus faible qu'en mathématiques, à la fois dans les écoles ciblées et les écoles témoins. Le score moyen en français en 2001 était seulement de 40 pour cent contre 45,1 pour cent en mathématiques dans les écoles ciblées ; les scores dans les écoles témoins étaient de 33,4 pour cent et 37,5 pour cent respectivement. Dans l'ensemble, il y a une amélioration dans le temps des scores moyens dans les deux types

d'écoles, mais le progrès est beaucoup plus marqué dans les écoles ciblées, particulièrement en français, où le score moyen passe de 29,8 pour cent à 40 pour cent en trois ans. Etant donné que la fourniture de manuels de langue était un élément clé de l'assistance apportée par l'UNICEF, ces améliorations ne sont pas surprenantes. En conséquence, l'écart des résultats en langue s'élargit entre les écoles ciblées et les écoles témoins. Par ailleurs, les progrès dans les résultats de mathématiques dans les écoles ciblées ont été moins marqués (une amélioration de 3 points de pourcentage en moyenne) et l'écart avec les écoles témoins est resté plus ou moins constant. Les résultats

Tableau 4.2 : Ecoles témoins—Scores moyens en français et en mathématiques

	Score moyen (%)					
	Français			Mathématiques		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Kinshasa	28,2	30,2	36,9	38,5	35,6	40,1
Bas-Congo	24,2	30,0	26,7	33,5	33,2	37,4
Kasaï oriental	20,7	26,0	25,3	28,5	35,7	28,4
Kasaï occidental	37,7	38,7	46,8	40,5	42,0	53,3
Katanga	28,0	35,4	31,1	31,5	27,6	28,3
Moyenne (total)	27,7	32,1	33,4	34,5	34,8	37,5

Note : 1999 renvoie à l'année académique 1998/99, etc.

Source : Ministère de l'Education Nationale, "Résultats du test sur la maîtrise des acquis scolaires des élèves de la 4ème année primaire des écoles ciblées dans le cadre de la coopération R.D.Congo-UNICEF ". Différentes années.

Tableau 4.3 : Scores moyens en français par type de compétences – Etudiants congolais

Compétences	Score moyen	Score corrigé (pour tenir compte de la forme QCM de certaines questions)
Reconnaissance d'un mot et association de ce mot à une image	73,0	64,0
Trouver la définition d'un mot	44,7	26,3
Compréhension de texte—trouver une information explicite dans le texte	35,8	14,4
Correction grammaticale d'une phrase	24,1	24,1
Division d'une phrase en mots	31,5	31,5
Compléter une phrase avec un verbe conjugué correctement	21,1	21,1
Transformer une phrase à l'aide d'une règle simple (masculin-féminin)	22,7	22,7
Trouver des synonymes/antonymes d'un mot	20,0	20,0

sont moins stables si on considère les provinces individuellement : par exemple, le score moyen baisse dans les écoles ciblées de Kinshasa tandis qu'il s'améliore dans les écoles témoins. Les résultats peuvent être influencés par la petite taille des échantillons retenus dans chaque province.

Analyse détaillée des résultats aux tests pour 2000/01

Une analyse plus détaillée des résultats aux tests effectués en 2000/01 a été réalisée sur un sous-échantillon d'élèves pour lesquels on disposait des résultats par question ; résultats que l'on a comparés à ceux d'un échantillon d'élèves français auquel les mêmes tests ont été administrés⁵⁵. Bien que le sous-échantillon ait été petit par rapport à l'échantillon complet testé au cours de cette année-là, les scores moyens obtenus dans le sous-échantillon et dans l'échantillon complet sont très similaires et ainsi rendent les résultats de cette analyse détaillée pertinents pour présumer des résultats d'ensemble des élèves en RDC. Les élèves français ont été sélectionnés dans 5 écoles en France, que des résultats à des tests nationaux permettent de considérer comme représentative de l'école primaire française « moyenne » ; le test de langue a été effectué sur des étudiants de

2ème et de 4ème année, tandis que le test de mathématiques l'a été sur des étudiants de 4ème année⁵⁶.

Le score moyen le plus élevé parmi les élèves congolais a été obtenu pour les compétences linguistiques les plus simples, consistant à associer un mot à une image, tandis que pour presque toutes les autres compétences le score moyen était de moins de 36 pour cent (Tableau 4.3). Etant donné que le principe des questions à choix multiple (adopté pour une partie des questions du test en français) permet d'obtenir un score de 25% en répondant au hasard, ces résultats signifient que la plupart des compétences ne sont pas acquises du tout par la plupart des élèves. Le score moyen est de 73% pour la reconnaissance de mots, une compétence qui peut être acquise en première année et qui ne suppose pas nécessairement que les élèves soient capables de déchiffrer le mot⁵⁷. Concernant les questions testant la compréhension de ce qui est lu, pour un score moyen de 36%, seulement 3 pour cent des élèves répondirent correctement à toutes les questions, et 16 pour cent obtinrent zéro. Dans le test de compétences concernant l'aptitude à décomposer une phrase en mots, ce qui est important pour la lecture, seulement 16 pour cent des élèves donnèrent des réponses cor-

Tableau 4.4 : Comparaison des scores moyens en langue (Elèves congolais de 2ème et 4ème année, élèves français de 2ème et 4ème année)

	Compréhension de lecture	Outils linguistiques	Ecriture
Moyenne élèves congolais 4ème année	44,1	24,8	22,7
Intervalle de confiance à 95%	[40,7–47,2]	[20,6–28,9]	[17,9–27,5]
Moyenne élèves français 2ème année	72,7	61,1	76,4
Intervalle de confiance à 95%	[69,5–75,8]	[56,9–65,3]	[73–79,8]
Moyenne élèves français 4ème année	84,2	84,8	93,7
Intervalle de confiance à 95%	[81,9–86,5]	[81,8–87,7]	[91,5–95,9]

Note : Les scores sont en pourcentages

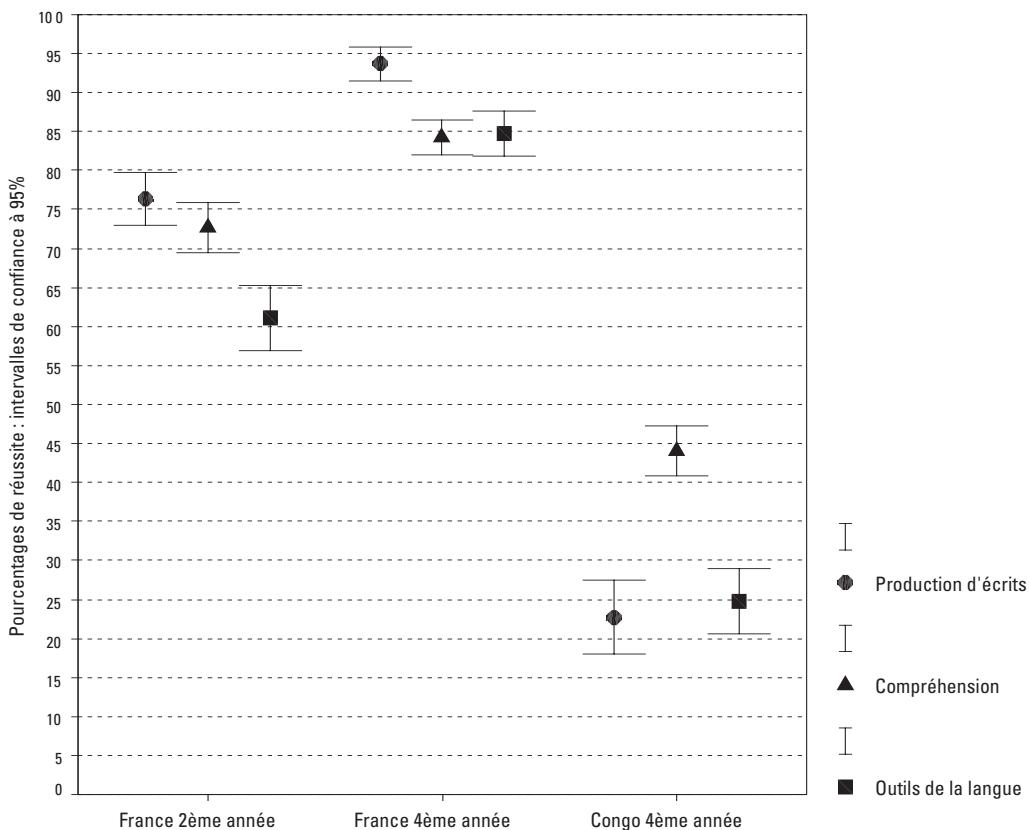
rectes à toutes les questions, tandis que plus de la moitié d'entre eux échouèrent complètement. Enfin, dans le dernier test de compétences (trouver des synonymes ou des antonymes), où le score moyen était de 23 pour cent, les trois quarts des élèves ont été incapables de trouver une réponse correcte.

L'analyse de la distribution des scores par compétences montre que la maîtrise des outils du langage (grammaire et vocabulaire) et de l'écriture est particulièrement faible, la plupart des élèves échouant complètement dans ces domaines. Tandis que les scores en compréhension de lecture sont proches d'une répartition normale, la dispersion des résultats pour les outils du langage et l'écriture est très biaisée. Ces compétences linguistiques sont indispensables pour la réussite dans d'autres domaines et pour la promotion d'une classe à l'autre. Sans ces compétences, de nombreux élèves congolais soit devraient abandonner soit devraient redoubler l'année en cours ou les années suivantes ; s'ils restaient à l'école, leurs niveaux de réussite dans les différents domaines de l'instruction seraient faibles.

La performance moyenne des élèves congolais de 4ème année aux tests de langage est bien inférieure à celle des élèves français de 2ème année et les intervalles de confiance à 95 pour cent pour les deux pays dans les trois sous-domaines sont très disparates (Tableau 4.4 et

Graphique 4.1). Ce résultat n'est pas surprenant étant donné que le français est la langue maternelle aussi bien que la langue d'instruction pour les élèves français, tandis que les élèves congolais n'avaient eu le français comme langue d'instruction que pendant deux années et que la plupart d'entre eux ne le parlent pas à la maison. Outre cette différence d'exposition à la langue, la majorité des élèves congolais n'auraient pas eu la possibilité de lire ou d'avoir entre les mains de quelconques documents imprimés (sauf ceux qui étaient dans les écoles ciblées, quoique dans ces écoles chaque livre ait été partagé entre 2 à 16 élèves).

Si ces résultats ne sont pas surprenants, ils montrent l'ampleur du défi représenté par l'objectif d'améliorer la qualité générale et les résultats de l'apprentissage au niveau du primaire, car la maîtrise de la langue est essentielle pour tous les autres domaines d'études. Trois questions primordiales devront être abordées : (i) l'adéquation des matériaux pour enseigner la langue française utilisée au cours des deux premières années du primaire, alors que la langue courante est la langue régionale (ii) la transition vers l'utilisation du français comme langue d'enseignement en 3ème année et en particulier le rythme du programme d'études et la formation des maîtres, et (iii) l'adéquation et la disponibilité des matériaux pour l'enseignement du français de la 3ème à la 6ème année.

Graphique 4.1 : Intervalles de confiance pour les scores aux tests de langage des élèves français et congolais

Le score moyen des élèves congolais au test de mathématiques est faible, mais plus élevé qu’au test de français. Le score moyen dans le sous-domaine « opérations numériques » est d’environ 41 pour cent, tandis que le score moyen le plus faible concerne la « mesure » (Tableau 4.5). Même dans les sous-domaines les moins complexes, environ 20 pour cent des élèves ont un score inférieur à 25%, qui pourrait être obtenu par pur hasard. Dans le sous-domaine « mesure », environ un quart des élèves ont obtenu un score de zéro et près de 29 pour cent des élèves obtiennent un score de 20 pour cent qui pourrait être le fruit du hasard—en d’autres termes, plus de la moitié des élèves ne peuvent faire la preuve de connaissances dans ce sous-domaine. L’enseignement des concepts (volume, poids, longueur) requiert

des matériaux d’enseignements aussi bien que des fournitures pour écrire pour que les élèves soient capables d’apprendre par le

Tableau 4.5 : Scores moyens en mathématiques par sous-domaines—élèves congolais

Sous-domaine	Score moyen	Score corrigé (pour tenir compte de la forme QCM des questions)
Opérations numériques	48,3	31,1
Mesure	31,1	8,1
Concepts géométriques	36,7	15,6
Résolution de problèmes	37,8	17,1

Tableau 4.6 : Comparaison des scores moyens en mathématiques (élèves congolais de 4ème année et français de 4ème année)

	Opérations numériques	Mesure	Géométrie	Problèmes
Moyenne 4ème année Congo	48,2	31,1	36,7	37,9
Intervalle de confiance à 95%	[42,8–53,6]	[25,9–36,2]	[31,4–41,9]	[33,3–42,5]
Moyenne 4ème année France	70,0	44,9	65,1	47,4
Intervalle de confiance à 95%	[66,2–73,7]	[39,2–50,7]	[60,3–70,0]	[43,0–51,9]

geste et la pratique. Un résultat similaire est constaté au sujet des concepts géométriques pour lesquels 20 pour cent des élèves obtiennent zéro et un autre tiers 25 pour cent. A nouveau, un minimum de matériels pédagogiques est nécessaire pour enseigner de tels concepts—un tableau en bon état, des cahiers, des règles, etc. Dans le sous-domaine « résolution de problèmes », 40 pour cent des élèves ont obtenu un score inférieur à 20 pour cent. Les questions posées dans ce sous-domaine font appel à plusieurs compétences, y compris la compréhension des textes afin de pouvoir formuler le problème et décider de la façon de le résoudre en utilisant les opérations numériques appropriées.

La différence entre les scores moyens des élèves congolais et français est plus importante pour les opérations numériques et les concepts géométriques, elle est de 22–28 points, et cette différence peut s'expliquer par la faible maîtrise de la langue des premiers. Les élèves congolais obtiennent de faibles scores dans tous les sous-domaines tandis que les élèves français font beaucoup mieux dans deux des sous domaines (Tableau 4.6). Cependant, les résultats des élèves congolais peuvent être dus aux difficultés qu'ils ont à comprendre les énoncés. Chez les élèves français, les scores relativement bas en « mesure » et en « résolution de problèmes » reflètent en partie le fait que ces questions n'avaient pas encore été traitées dans le programme d'études au moment où le test a été effectué ; la comparaison est donc ici biaisée.

Finalement, nous présentons les résultats de l'analyse d'une partie des tests MLA appliqués à 225 élèves choisis de façon aléatoire à partir d'un échantillon d'écoles et testés en langue française ; ces résultats peuvent être généralisés à la majorité des écoles⁵⁸. Les tests étaient très similaires à ceux de l'UNICEF à la fois du point de vue du contenu (les sous-domaines concernés) et la forme (questions à choix multiples principalement). De plus, les scores moyens et les écarts pour chaque discipline furent très semblables pour les deux tests, ce qui autorise leur comparaison. L'avantage des tests MLA est qu'ils fournissent des données sur les caractéristiques individuelles. Une analyse de régression a été utilisée pour examiner l'impact respectif des variables individuelles et des variables d'école sur les scores au test de langage.

L'écart lié au sexe est très évident en français, les filles ayant un score inférieur en moyenne de 12 points à celui des garçons, l'influence des autres variables du modèle ayant été neutralisée (Tableau 4.7). Comme l'acquisition de compétences linguistiques est importante pour réussir dans d'autres domaines et pour poursuivre des études, l'écart lié au sexe se traduit probablement dans des taux d'abandon et de redoublement chez les filles plus élevés, ou dans des taux de réussite ultérieure plus faibles. Au total, environ 15 pour cent des écarts entre les scores sont expliqués par toutes les variables, ce qui est la norme dans les études transversales utilisant des variables similaires dans d'autres pays en développement (Tableau

Tableau 4.7 : Déterminants de la réussite des élèves en français (MLA test)

Variables explicatives		Modèle 1		Modèle 2	
Référence	Active	Coef.	t	Coef.	t
Garçon	Fille	-12,13	***	-12,16	***
Agé de plus de 10 ans	10 ans ou moins	+6,13	**	+5,02	**
Disponibilité de matériels pédagogiques		+1,38	***	+1,32	***
Absence de manuel	Un manuel au moins	+5,19	**		
Français non parlé à la maison	Français parlé à la maison			+5,62	***
Constante		36,1	***	36,3	***
R ²			0,15		0,15

*** : significatif à 1%, ** : significatif à 5%, * : significatif à 10%.

Note : La variable dépendante est le score en pourcentage de chaque élève. La variable traduisant la disponibilité de matériel pédagogique est une variable continue variant de 1 à 10, avec une valeur moyenne de 3,9.

4.7). Les enfants plus jeunes ont de meilleurs scores que les plus vieux, la différence entre les scores moyens étant d'environ 6 points. Ceci peut traduire le fait que les enfants plus âgés peuvent être des redoublants ou traduire des taux de réussite plus faibles en raison d'une scolarisation tardive.

La disponibilité d'au moins un manuel influence fortement la réussite : elle augmente le score de 5 points. Dans le modèle 2, cette variable a été remplacée par une variable dichotomique indiquant si le français est parlé à la maison, ce qui a aussi un effet similaire (étant donné que les deux variables sont corrélées fortement, elles ne peuvent être introduites simultanément). L'indicateur concernant d'autres matériels pédagogiques a été construit en utilisant les questions dont disposaient les élèves et son coefficient a une valeur de 1,3 point de pourcentage.

Les résultats des élèves du secondaire

Les examens de fin d'études du secondaire (l'examen d'Etat) se sont déroulés régulièrement chaque année, malgré les perturbations majeures du passé récent, ce qui constitue un autre témoignage du fait que le système scolaire continue de fonctionner. Nous disposons

d'une étude pilote MLA pour le secondaire qui indique des niveaux d'acquisition particulièrement faibles, mais nous n'avons pas, lors de cette première phase du RESEN, procédé à son examen. Etant donné que les examens ont une fonction différente consistant à sélectionner les élèves pour l'accès à l'enseignement supérieur, leurs résultats ne constituent pas une mesure adéquate des niveaux de réussite des élèves. Le niveau de difficulté des examens pouvant changer dans le temps, ils ne peuvent pas non plus donner de mesure fiable des évolutions temporelles.

Les taux de réussite aux examens se sont situés dans une fourchette de 40–60 pour cent après 1976. Auparavant, ils étaient beaucoup plus élevés. Dans de nombreux pays, la chute des taux de réussite aux examens est habituelle après un développement rapide de l'éducation secondaire, ce qui a été le cas en RDC à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix (à supposer que le niveau de difficulté des examens soit resté stable). Une autre caractéristique qui mérite d'être notée est qu'il n'y a pas de différences significatives entre les taux de réussite par provinces. Le taux de réussite à Kinshasa est en fait inférieur au taux national—and cela peut résulter du plus grand nombre de candidats ayant des degrés de préparation plus disparates dans la capitale

que dans les autres provinces, où seuls les « meilleurs » élèves réussissent en raison des niveaux élevés d'abandon dans les classes précédentes. Généralement, les taux de réussite en provinces évoluent de concert pour différentes années. La modification des taux de réussite peut traduire soit des difficultés posées par le contenu de l'examen ou des événements intervenus certaines années particulières. Par exemple, les taux de réussite ont plongé à 18 pour cent en 1978, à 30 pour cent en 1982 et 1983 et à 46 pour cent et 38 pour cent en 1992 et 1993 respectivement ; ces baisses brusques peuvent vraisemblablement être associées à des événements nationaux majeurs tels que le déclenchement de la crise économique et les deux épisodes de pillage et de sacrage perpétrés par des soldats. La plupart des élèves qui échouent repassent les examens plusieurs fois. Cela est habituellement dû au fait qu'il y a très peu d'autres opportunités pour

les élèves que de s'inscrire dans l'enseignement supérieur.

Les conditions d'enseignement dans les écoles primaires publiques

Les infrastructures

Les constructions d'écoles et de salles de classe ont continué au cours des années quatre-vingt-dix, même pendant la période de récession économique et de conflits, et même dans les provinces alors sous contrôle rebelle. Dans les provinces sous contrôle gouvernemental, la plupart des nouvelles écoles n'ont pas été construites en matériaux durables—les communautés locales ont construit murs et toitures avec des matériaux locaux. En revanche, ce qui est surprenant, la plupart des nouvelles écoles construites dans les provinces alors sous

Tableau 4.8 : Type de construction et âge des salles de classe primaires (écoles publiques)

	Ecole par type de construction (% en lignes)			Nombre d'écoles
	Durable	Semi-durable	Couvert en chaume	
Régions sous contrôle gouvernemental en 1997–2003				
1920–1950	86	12	1	57
1951–1960	80	13	6	128
1961–1970	74	22	3	93
1971–1980	76	20	3	55
1981–1990	55	27	17	58
1991–1995	35	40	24	37
1996–2000	14	32	52	55
>2000	25	29	45	31
Régions sous contrôle rebelle en 1997–2003				
1920–1950	80	15	6	216
1951–1960	72	22	7	384
1961–1970	64	36	0	104
1971–1980	100	0	0	25
1981–1990	50	50	0	16
1991–1995	49	34	18	268
1996–2000	63	27	10	118
>2000	65	19	16	497

Source : Enquête écoles publiques, 2003

Tableau 4.9 : Qualité des salles de classe dans les écoles primaires publiques

Ecole dont les classes sont en mauvais état				
	Durable	Semi-durable	Couvertes en chaume	Total
Régions sous contrôle gouvernemental en 1997–2003				
% dans chaque catégorie	28	58	43	36
Régions sous contrôle rebelle en 1997–2003				
% dans chaque catégorie	10	34	60	21

Source : Enquête écoles publiques, 2003 et 2004

contrôle rebelle l'ont été en matériaux durables. Les trois quarts des infrastructures ont plus de 20 ans (Tableau 4.8). Il est intéressant de noter, cependant, que la construction d'écoles et de salles de classe s'est poursuivie durant les années quatre-vingt-dix, même pendant la récession économique et la période de conflit. C'est une preuve indirecte supplémentaire que le système éducatif a fait l'objet d'attention même au niveau du primaire. Une analyse détaillée des données par provinces montre que la plupart des constructions récentes ont été réalisées au Bandundu et au Bas-Congo (ces données ne sont pas présentées ici).

Plus d'un tiers des écoles primaires publiques des régions sous contrôle gouvernemental entre 1997 et 2003 et un cinquième des écoles des régions alors sous contrôle rebelle indiquent que leurs infrastructures sont en mauvais état (Tableau 4.9). Une proportion plus forte de celles qui sont couvertes en chaume ou dont la construction est semi-durable entre dans cette catégorie (43 pour cent et 58 pour cent respectivement, dans l'Ouest et 34 pour cent et 60 pour cent respectivement, dans l'Est). On peut mentionner que le qualificatif de "mauvais" employé par les écoles signifie probablement que les installations ne sont pas en état d'être utilisées en toute sécurité pour l'enseignement—elles peuvent ne pas avoir de toit ou avoir des toits partiellement endommagés aussi bien que des murs dégradés. En pratique, beaucoup de ces écoles ne peuvent pas être utilisées quand il pleut ou qu'il fait trop

chaud et les enfants sont renvoyés à la maison ces jours-là. La répartition des salles de classe de faible qualité par âge et catégorie de construction met en évidence quelques-uns des compromis trouvés entre constructions solides et de qualité durable et constructions communautaires qui se détériorent plus rapidement. Parmi les salles de classe en dur qualifiées d'« en mauvais état », plus de 50 pour cent ont plus de 40 ans. La construction par les communautés (réalisée sans aide technique et matériaux supplémentaires), comme elle se fait actuellement en RDC, implique que beaucoup d'écoles auront besoin d'être reconstruites d'ici 5–10 ans.

Il y a de grandes différences entre les régions dans la disponibilité de l'eau et des toilettes. Dans les provinces de l'Ouest, environ cinquante à soixante-dix pour cent des écoles à Kinshasa, au Bas Congo et au Katanga ont l'eau courante. En revanche, la plupart des écoles à l'Equateur, au Kasai oriental et au Kasai occidental n'ont aucune source d'eau. Au Bandundu, environ un tiers des écoles ont l'eau courante et 50 pour cent ont accès à un puits ou à une rivière. Dans l'ensemble, environ deux tiers des écoles déclarent avoir des toilettes ; en outre, les proportions à l'Equateur, au Kasai oriental et occidental sont plus beaucoup plus faibles. Toutefois, toutes provinces confondues, moins de la moitié des toilettes sont déclarées en bon état. Dans les provinces de l'Est, entre 50 et 65 pour cent des écoles des deux Kivu et de la province Orient-

Tableau 4.10 : Qualifications et âge des enseignants du primaire (2003)

	% de tous les enseignants	% âgés de plus de 50 ans	Age moyen
Instruction primaire seulement	6	75	54 à 65
Nb d'années d'éducation secondaire avec formation à l'enseignement primaire			
3 années	1	99	66
4 années	47	39	48
6 années (sans diplôme)	8	33	48
6 années (avec diplôme)	37	7	38
Autres	2		
Total enseignants	119 259	29	44,3

Source : données du SECOPE

tale ont l'eau courante, mais presque la moitié des écoles des autres provinces n'ont pas l'eau ou doivent s'approvisionner à la rivière. Trois quarts des écoles n'ont pas de toilettes.

Caractéristiques des enseignants

Tandis que la majorité des instituteurs ont au moins suivi une instruction secondaire et une formation pédagogique, la plupart n'ont reçu aucune formation continue ; de plus, leur âge moyen est de 44 ans et 30 pour cent d'entre eux ont plus de 50 ans (Tableau 4.10). Six pour cent n'ont qu'un niveau d'éducation primaire et la plupart d'entre eux sont des enseignants âgés qui n'ont pas pris leur retraite pour des raisons que nous verrons ci-dessous. Ceux qui comptent au moins 6 années d'éducation secondaire représentent 45 pour cent du corps enseignant. Seulement 23 pour cent des instituteurs sont des femmes et elles tendent à être moins qualifiées que les hommes, avec 10 années ou moins d'études.

La grande proportion d'enseignants âgés s'explique par le fait que l'Etat n'est pas en mesure de verser les indemnités de départ à la retraite et les pensions⁵⁹. Ainsi, bien que les enseignants puissent prendre leur retraite à l'âge de 55 ans ou après 30 années de service, 23 pour cent des enseignants actuels ont dépassé l'âge de la retraite. Ces caractéristiques du corps

enseignant doivent être prises en compte dans la planification des programmes de formation continue.

Il y a d'importantes différences selon les provinces dans la proportion d'enseignants qui ont effectué 6 années d'études secondaires (Tableau 4.11). Plus de 60 pour cent des enseignants du primaire à Kinshasa, au Bandundu, au Kasai oriental et au Kasai occidental ont accompli 6 années d'études secondaires ; cette proportion est de 52 pour cent au Katanga, mais de seulement 24 pour cent au Nord-Kivu et en Province Orientale. Entre 5 et 8 pour cent des enseignants dans ces dernières provinces ont seulement un niveau d'études primaires.

Une faible maîtrise des matières enseignées et de faibles compétences linguistiques (à la fois en français et dans les langues d'instruction en première et deuxième année) sont considérées par les éducateurs congolais comme les principaux problèmes affectant la qualité des enseignants. Aucun système de soutien professionnel ou de formation continue pour les enseignants du primaire ne fonctionne actuellement. Les enseignants n'ont accès à aucune ressource documentaire ou aucun matériel pédagogique. Il existe un seul centre de formation des enseignants du primaire (l'Institut de Formation des Cadres de l'Enseignement Primaire—l'IFCEP—à Kisangani), qui a été mis

Tableau 4.11: Répartition des enseignants du primaire public par niveaux d'études et par provinces (2001/02)

Province	Pourcentage d'enseignants comptant		Total enseignants
	4 années d'études secondaires	6 années d'études secondaires	
Kinshasa	27	63	7 438
Bas-Congo	58	32	9 939
Bandundu	34	63	20 191
Équateur	41	49	2 792
Kasai oriental	32	63	5 913
Kasai occidental	32	63	5 815
Katanga	41	52	10 772
Maniema	42	36	3 610
Nord-Kivu	58	24	10 081
Province Orientale	58	24	12 852
Sud-Kivu	42	40	8 097
Total	40	49	97 500

Note : Le nombre total d'enseignants ne correspond pas à celui qui est indiqué au tableau précédent, car les chiffres concernent ici seulement les écoles publiques, pour l'année 2001–02, et proviennent d'une source différente. Source: Annuaires statistiques

en place avec l'aide de l'UNESCO. Les cours s'étendent sur une longue durée (1–2 ans) et il y a peu de demandes de la part des enseignants, car la formation ne leur apporte pas de meilleures rémunérations ou de meilleures perspectives de promotion. Dans le passé, le ministère avait l'habitude d'organiser des formations continues périodiques, mais elles ont été abandonnées faute de moyens. Plus récemment, le programme d'aide de l'UNICEF a offert des formations aux enseignants dans certaines écoles ciblées.

La motivation des enseignants et le temps qu'ils consacrent à leur travail sont affectés par les rémunérations faibles et incertaines qu'ils reçoivent. N'ayant pas d'autres opportunités d'emploi, la plupart des enseignants restent cependant dans la profession. L'existence d'un taux de rotation élevé se pose davantage chez les nouvelles recrues qui prennent des emplois d'enseignants à titre provisoire, en attendant de meilleures opportunités. La mobilité géographique dans la profession est importante, les enseignants

cherchant à s'employer au plus près de leur domicile.

La taille des classes

Contrairement à beaucoup d'autres pays africains, la RDC a édicté des normes relatives à l'encadrement—taille des classes et dotations des écoles en enseignants—précises. La taille des classes primaires doit être comprise entre 26 et 50 élèves et il n'y a pas de classes multigrades. Une école dispose d'un instituteur surnuméraire à partir de 6 classes, de deux à partir de 21 classes ; toutefois, cette norme n'est actuellement appliquée qu'à Kinshasa. Des instituteurs de relève sont affectés à l'école si la majorité des enseignants y sont des femmes, à raison d'un instituteur supplémentaire pour quatre enseignantes.

En pratique, la taille des classes dans la plupart des écoles n'est pas conforme à ces normes, ce qui signifie que les charges et les conditions d'enseignement faites aux enseignants varient considérablement dans le pays.

Tableau 4.12 : Taille des classes dans les écoles primaires publiques et privées (2001/02)

	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème
Taille moyenne (nb d'élèves)	40	35	37	34	32	29
Ecart-type	20	17	18	17	18	18
Moins de 26 élèves en classe						
% d'écoles	19%	30%	31%	40%	49%	57%
% d'élèves	10%	16%	14%	18%	23%	27%
Plus de 50 élèves en classe						
% d'écoles	25%	16%	17%	14%	12%	9%
% d'élèves	40%	31%	35%	32%	31%	27%
<i>Source :</i> Annuaires statistiques						

La taille moyenne des classes de première année est de 40 élèves, mais 19 pour cent des écoles ont moins de 26 élèves et 25 pour cent d'écoles ont plus de 50 élèves dans la classe de première année. Près de 40 pour cent d'élèves en première année étudient dans ces classes en sureffectif (Tableau 4.12). La taille moyenne des classes diminue progressivement à mesure que l'on considère des classes de niveau supérieur, les classes de sixième année comportant 29 élèves en moyenne, ce qui reflète l'importance des abandons au cours du cycle primaire. En conséquence, en 6ème année, plus de la moitié des écoles ont moins de 26 élèves et seulement 9 pour cent d'entre elles ont plus

de 50 élèves ; toutefois, plus d'un quart des élèves de 6ème année étudient dans des classes en sureffectif.

Globalement, 71 pour cent des écoles primaires ont au moins une classe dont l'effectif est inférieur à 26 élèves (Tableau 4.13). La proportion d'écoles avec de petites classes est, comme on peut le comprendre, plus importante dans les provinces où la densité de population est faible—Equateur, Maniema et Bandundu—mais elle reste relativement élevée dans toutes les provinces, y compris à Kinshasa. Cette proportion est également élevée quel que soit le régime de gestion, à l'exception

Tableau 4.13 : Proportion d'écoles primaires où au moins une classe à moins de 26 élèves (2001–02)

	Strictement publiques	Catholiques	Protestantes	Kimbanguistes	Islamiques	Privées	Total
Kinshasa	60%	31%	51%	59%	53%	61%	56%
Kasaï oriental	76%	44%	73%	65%	0%	42%	58%
Nord-Kivu	72%	60%	68%	81%	63%	62%	65%
Bas-Congo	85%	53%	67%	76%	89%	70%	65%
Katanga	71%	66%	76%	64%		27%	66%
Sud-Kivu	66%	61%	73%	59%		64%	66%
Kasaï occidental	76%	63%	73%	77%	100%	68%	69%
Province Orientale	71%	67%	78%	67%	0%	75%	72%
Bandundu	88%	70%	85%	87%	100%	81%	80%
Maniema	86%	74%	89%	95%	76%	71%	81%
Equateur	94%	85%	89%	82%	80%	40%	88%
Total	79%	64%	77%	77%	75%	58%	71%

Source : Annuaires statistiques

Tableau 4.14 : Proportion d'écoles primaires publiques où au moins une classe à plus de 50 élèves (2001–02)

	Non conventionnées	Catholiques	Protestantes	Kimbanguistes	Islamiques	Privées	Total
Bandundu	12%	27%	13%	12%	0%	10%	18%
Équateur	14%	29%	17%	28%	60%	40%	22%
Maniema	20%	35%	25%	25%	35%	50%	30%
Bas-Congo	43%	41%	31%	33%	33%	18%	36%
Katanga	35%	42%	25%	30%		65%	37%
Kasaï occidental	32%	43%	33%	29%	13%	46%	37%
Kinshasa	43%	63%	45%	43%	12%	34%	40%
Province Orientale	52%	48%	47%	57%	100%	34%	48%
Nord-Kivu	44%	60%	59%	31%	67%	57%	57%
Kasaï oriental	54%	72%	57%	60%	100%	70%	64%
Sud-Kivu	61%	73%	66%	65%		55%	66%
Total	33%	44%	34%	31%	36%	41%	38%

Source : Annuaires statistiques

des écoles catholiques à Kinshasa et au Kasai oriental, où le pourcentage d'écoles ayant de petites classes est significativement plus faible.

Le pourcentage d'écoles ayant des classes en sureffectif (plus de 50 élèves par classe) est significativement plus faible : 38 pour cent

pour le pays dans son ensemble (Tableau 4.14). La proportion d'écoles avec des classes en sur-effectif ne semble cependant pas liée systématiquement à la densité de la population. Les provinces de l'Est—Nord-Kivu, Sud-Kivu, Kasai occidental et oriental—ont une proportion bien plus grande d'écoles avec des classes en

Tableau 4.15 : Répartition des âges des élèves en première année

	Répartition par âge et en pourcentage des élèves de première année (pourcentages par lignes)					
	5 ans	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans
Rural	3	9	20	18	15	13
Urbain	9	31	29	15	7	5
Kinshasa	12	38	31	8	8	3
Bas-Congo	1	15	26	23	16	8
Bandundu	4	17	24	18	11	13
Équateur	4	6	17	19	14	13
Kasai oriental	2	12	24	15	13	13
Kasai occidental	2	6	20	23	24	9
Katanga	5	8	10	20	21	16
Maniema	6	10	20	13	17	13
Nord-Kivu	7	21	26	18	7	7
Orientale	5	17	23	14	11	9
Sud-Kivu	4	15	18	22	11	13

Note : Le total des pourcentages en lignes ne donne pas 100 car il y a des enfants de plus de 10 ans en première année d'après l'enquête.
Source : MICS 2001

sureffectif, de 48 à 66 pour cent. En général, les écoles catholiques tendent à avoir des classes plus souvent surchargées que les écoles non conventionnées ou les écoles protestantes—ceci peut tenir à la localisation des écoles ou à la qualité.

Répartition des âges dans les classes : en plus des classes surchargées, les enseignants sont confrontés à une diversité des âges qui nécessite des méthodes et du matériel pédagogiques différenciés. Le Tableau 4.15 montre la répartition des âges des élèves en première année révélée par l'enquête MICS 2001. Parmi les élèves, il y a des redoublants et, comme précisé plus haut, le nombre d'enfants qui ont dépassé l'âge théorique est probablement surreprésenté. Cependant, les différences entre les zones et les provinces rurales et urbaines sont frappantes. Dans les zones urbaines, 83 pour cent des élèves de première année ont entre 5 et 8 ans ; dans les zones rurales, la plupart des enfants ont plus de 7 ans et la dispersion des âges est plus grande. Dans la province de Kinshasa, 80 pour cent des élèves de première année ont entre 5 et 7 ans ; à l'Équateur, 50 pour cent des élèves ont entre 7 et 9 ans, et un grand nombre d'entre eux sont plus âgés.

Quoique les écarts d'âges dans les classes prises individuellement puissent ne pas être aussi grands que dans les synthèses au niveau de la province, les méthodes d'enseignement doivent tenir compte de la diversité importante des niveaux de maturité des enfants auxquels les enseignants font face. Un instituteur qui officie en première année doit savoir comment enseigner le même programme à des enfants de 5–7 ans et à des enfants de 7–10 ans. Des classes comptant des élèves d'âges différents imposent aux enseignants de trouver les moyens de répondre aux besoins individuels des élèves et par conséquent l'usage d'une plus grande variété de méthodes d'enseignement. Des dispositions peuvent également être nécessaires qui permettent aux écoles d'introduire plus de flexibilité dans leur façon d'adapter leurs programmes d'étude en fonction des groupes d'âges qu'ils accueillent.

Organisation du temps d'étude

Le volume horaire officiel d'instruction semble suffisant et comparable à celui d'autres pays. Par semaine—en mettant de côté le temps des récréations—il s'accroît légèrement au cours du cycle primaire, de 27 heures (quatre pre-

Tableau 4.16 : Enseignement primaire: l'emploi du temps à l'école

	Nombre d'heures de classe par semaine					
	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème
Nombre d'heures total	29	29	29	29	30	30
Matières principales	14	14	15	15	16	16
Congolais	5	5	3	3	2	2
Français	4	4	7	7	7	7
Mathématiques	5	5	5	5	7	7
Environnement & Sciences	7	7	6	6	6	6
Activités artistiques	6	6	6	6	6	6
Récréation	2	2	2	2	2	2

Note : En première et deuxième année, les mathématiques sont enseignées entièrement dans la langue maternelle ; l'éducation civique/morale et les traditions africaines le sont dans les deux langues, ce qui augmente le contact des élèves avec le français. La répartition des heures d'enseignement dans chaque année est basée sur une circulaire du ministère datant de 1985.

Source : Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour l'Unesco (Avril 2001). Le Développement de l'Education—Rapport national de la République Démocratique du Congo.

mières années) à 28 heures (cinquième et sixième année). L'année scolaire compte 220 jours soit un total d'environ 1000 heures d'instruction. Ces chiffres sont comparables à ceux de différents pays de l'OCDE, bien que dans de nombreux pays la durée de l'enseignement hebdomadaire soit plus courte. En principe, les programmes mettent un fort accent sur la lecture, l'écriture et les mathématiques tout en laissant suffisamment de temps pour faire connaître les traditions congolaises et africaines et offrir une gamme de connaissances élargie (Tableau 4.16). On ne sait pas dans quelle mesure les enseignants respectent les programmes officiels. Les activités esthétiques comprennent le dessin, la calligraphie, la musique, les travaux manuels ; avec le sport elles occupent près d'un cinquième de l'emploi du temps.

Un problème spécifique est posé par la transition entre l'enseignement dans la langue maternelle en première et deuxième année et l'enseignement ultérieur en français. Bien que le français comme langue enseignée soit introduit à partir de la première année, les enseignants trouvent la transition difficile. La politique en matière de langue d'instruction a changé de temps à autre, sans que soient simultanément modifiés la formation des enseignants ou les manuels et matériaux d'instruction. En 1962, la langue d'enseignement était le français tandis que les langues nationales étaient enseignées comme matières. Cependant, en 1968, une campagne de promotion de quatre langues nationales a été lancée, sans que l'on indique clairement la façon dont elles seraient introduites dans le programme scolaire. Entre 1974 et 1985, l'enseignement en langues nationales a été introduit jusqu'en quatrième année, principalement sous forme orale, le français gardant la priorité. En 1985, la politique a été changée, faisant de la langue maternelle la langue d'enseignement au cours des deux premières années du primaire et introduisant l'enseignement du français dès la première année, à la fois sous forme orale et écrite.

Les conditions d'enseignement dans les écoles secondaires publiques

Les infrastructures

Bien que les infrastructures dans la plupart des écoles secondaires soient assez anciennes, un nombre significatif de classes a été construit depuis 1990 ; dans les provinces sous contrôle gouvernemental, plus de la moitié des nouvelles constructions sont en matériaux semi-durables ou couvertes de chaume ; en revanche, dans les provinces sous contrôle rebelle, la plupart sont en matériaux durables. La plupart des nouvelles constructions ont été en général des écoles du secondaire ; la majorité des écoles normales et techniques furent construites avant 1990. Comme au primaire, la plupart des nouvelles constructions ont été faites à Kinshasa, au Bas-Congo et au Bandundu.

Les infrastructures des écoles secondaires sont de très mauvaise qualité et demanderont un effort considérable pour être réhabilitées. Moins des deux tiers des écoles ont des salles en bon état. Cependant, ces écoles sont pour la plupart des constructions durables, alors que plus de la moitié des écoles non durables (construites dans les années quatre-vingt-dix) sont réputées en mauvais état. Un tiers seulement des écoles ont des toilettes en bon état et un quart n'ont pas d'eau du tout. Si la moitié des écoles ont l'eau courante, elles sont situées pour la plupart à Kinshasa, au Bas-Congo et au Katanga ; la plupart des écoles dans les autres provinces n'ont pas cet équipement.

La plupart des écoles ne réunissent pas les conditions élémentaires pour assurer un niveau d'instruction secondaire, particulièrement pour enseigner les sciences. Environ 12 pour cent indiquent qu'elles ont des laboratoires, mais elles sont situées presque toutes à Kinshasa, au Bas-Congo et au Bandundu. La proportion de celles qui ont des ateliers est similaire. Il va sans dire que les écoles sans

Tableau 4.17 : Age moyen des enseignants dans les écoles secondaires publiques –2003 (en années)

	Non conventionnées	Catholiques	Protestantes	Kimbanguistes	Islamiques	Total
Kinshasa	42,6	41,5	40,3	41,5	40,1	41,5
Bas-Congo	37,1	36,5	35,9	36,8		36,5
Bandundu	36,4	36,6	35,8	35,8		36,2
Équateur	39,4	39,5	39,4	39,1	39,5	39,4
Kasaï oriental	39,7	40,0	39,4	40,7		39,8
Kasaï occidental	38,0	38,1	37,2	36,5	36,7	37,8
Katanga	40,3	39,6	38,7	38,3		39,6
Maniema	39,1	40,4	39,1			39,7
Nord-Kivu	41,1	40,1	39,5			40,1
Province Orientale	43,4	42,5	41,5	43,1		42,4
Sud-Kivu	41,2	40,2	39,0	38,3		39,9
Total	39,2	39,0	37,7	37,9	39,4	38,6
<i>Source :</i> SECOPE						

bâtiments durables n'ont ni laboratoires ni ateliers. Pratiquement aucune école n'a répondu à la question de savoir si elle possérait une bibliothèque.

Les enseignants du secondaire sont formés par des instituts pédagogiques de troisième cycle, et l'âge moyen de ces enseignants est quelque peu plus faible que celui des enseignants du pri-

maire. Ceci traduit partiellement le fait que l'enseignement secondaire s'est développé plus tard que l'enseignement primaire. Si l'on considère les provinces et les régimes de gestion, on ne constate pas d'écart très importants entre les âges moyens (Tableau 4.17).

La taille moyenne des classes dans tous les types d'écoles secondaires est beaucoup plus

Tableau 4.18 : Pourcentage de classes du secondaire ne respectant pas les normes concernant la taille des classes (2001–02)

	Classes du secondaire					
	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	6ème
Taille minimum de la classe	20	20	18	18	15	15
% de classes dont la taille est inférieure à la taille minimum						
Général	12	22	46	57	57	54
Normal	19	36	51	59	55	48
Professionnel	59	75	69	75	60	47
Technique	27	44	58	68	64	58
Taille maximum de la classe	55	55	55	55	50	50
% de classes dont la taille est supérieure à la taille maximum						
Général	18	12	6	3	4	2
Normal	10	4	4	3	4	1
Professionnel	0	0	0	0	0	0
Technique	7	4	5	2	3	2
<i>Source :</i> Annuaires statistiques						

faible que dans les écoles primaires : elles comprennent entre 15 et 28 élèves. Leur taille est plus faible dans les écoles professionnelles et plus élevée dans les écoles d'enseignement général. Dans un certain nombre d'écoles, les effectifs des classes peuvent être soit très faibles soit très grands ; si l'on met ces classes de côté, la moyenne se situe entre 23 et 30 élèves.

Il n'y a pas beaucoup de classes qui dépassent la norme maximum de 50–55 élèves ; en revanche, la proportion de petites classes est considérable dans les trois dernières années d'études (Tableau 4.18). Environ 18 pour cent des classes de première année et 12 pour cent des classes de deuxième année du secondaire général peuvent être considérées comme surchargées. Cette proportion diminue substantiellement dans les classes supérieures, même dans le secondaire général. Parmi les autres catégories de l'enseignement secondaire (formation des maîtres, professionnel et technique) il y a peu de classes de grande taille quelle que soit l'année d'études.

Les supports pédagogiques

La RDC a des organes au sein du ministère de l'Education qui sont chargés de la conception des programmes, des manuels, des matériaux d'instruction et de gérer les examens, mais la plupart d'entre eux fonctionnent à peine en raison du manque de fonds publics depuis près de deux décennies. Le principal organisme opérationnel au niveau national est le bureau de l'Examen d'Etat, qui prépare et organise l'examen de fin d'études secondaires. Les examens sont toujours organisés régulièrement et les résultats publiés dans les 2–3 mois. Néanmoins, les moyens techniques du bureau sont totalement obsolètes ; l'essentiel du travail est fait manuellement et le bureau n'a ni photocopieur, ni ordinateur, ni même de stocks réguliers de papier.

Seuls les manuels autorisés peuvent être utilisés dans les écoles agréées et le rôle de l'Etat se résume actuellement à donner son approbation aux auteurs privés si leurs manuels sont conformes aux programmes existants. Le ministère a un centre qui coordonne la recherche pédagogique et la préparation de nouveaux manuels. Cependant, lorsque le programme d'étude du primaire a été révisé en 1998, il n'y avait pas de fonds disponibles pour la préparation de nouveaux ouvrages. Des manuels furent préparés grâce au programme de l'UNICEF et mis à la disposition d'une centaine d'écoles. La plupart des écoles ne disposent pas même d'un exemplaire du "programme national de l'enseignement" qui définit le programme pour chaque année d'études. Dans le secondaire, le programme n'a pas été révisé depuis plus de deux décennies. Dès qu'ils ont reçu l'approbation du ministère, les auteurs concluent des contrats avec des entreprises privées pour imprimer les ouvrages ; ces entreprises doivent à leur tour conclure des contrats avec les écoles qui leur achètent des exemplaires pour les louer ou les vendre aux élèves. Le marché est très restreint et les coûts sont trop élevés pour les parents qui doivent aussi payer les frais d'études. En conséquence, les manuels du primaire sont rarement disponibles en dehors de Kinshasa. De nombreux élèves du primaire n'ont jamais vu le moindre matériel imprimé. Dans le secondaire, les enseignants vendent des photocopies de notes de classes qui tiennent lieu de manuels pour la majorité des élèves.

Malgré les contraintes de financement, les éducateurs en RDC se sont évertués à soutenir la production de matériels pédagogiques. Par exemple, le centre de production de matériaux d'enseignement continue de produire une gamme de matériels pédagogiques qui sont vendus à bas prix aux écoles et aux enseignants. La plupart de ces matériels sont très simples : cartes, maquettes du corps humain, maquette du système planétaire, etc.. En raison de problèmes logistiques, ces matériels ne peuvent être

Tableau 4.19 : Matériels pédagogiques vendus aux écoles (1998–2003)

Catégorie	Maternelle	Primaire	Secondaire	Total	Prix unitaire (\$)	Recettes (\$)
Environnement	13 050	30 525		43 575	2,0	87 150
Géographie		44 770	17 340	62 110	2,0	124 220
Histoire		40 700	13 872	54 572	2,0	109 144
Anatomie		46 805	12 716	59 521	2,0	119 042
Botanique		30 525	11 560	42 085	2,0	84 170
Zoologie		42 735	11 560	54 295	2,0	108 590
Biologie			19 652	19 652	2,0	39 304
Compas		10 175	6 936	17 111	2,5	42 778
Mètre canne		12 210	6 936	19 146	2,5	47 865
Rapporteur		6 105	6 936	13 041	3,0	39 123
Equerre		6 105	6 936	13 041	2,5	32 603
Latte Té		6 105	6 936	13 041	2,5	32 603
Boulier compteur grand format		2 035		2 035	30,0	61 050
Boulier compteur petit format	870			870	5,0	4 350
Kit Géométrie		2 035		2 035	15,0	30 525
Horloges en bois	580	2 035		2 615	4,0	10 460
Mesure de volume		2 035		2 035	10,0	20 350
Jouets en bois	4 350			4 350	1,0	4 350
Total	18 850	284 900	121 380	425 130		997 676

Source : Rapport annuel du ministère.

proposés aux écoles en dehors de Kinshasa. Comme le Tableau 4.19 le montre, le centre en a produit pour une valeur de 1 million de \$ entre 1998 et 2003, ce qui montre à la fois la forte demande pour de tels supports et les compétences disponibles pour les produire sur une telle échelle.

L'administration du système scolaire

Ainsi que nous en avons discuté au chapitre 1, le schéma de l'administration de l'éducation, bien qu'il soit complexe, a survécu aux bouleversements des deux dernières décennies. En raison du manque de fonds publics, le rôle de l'admi-

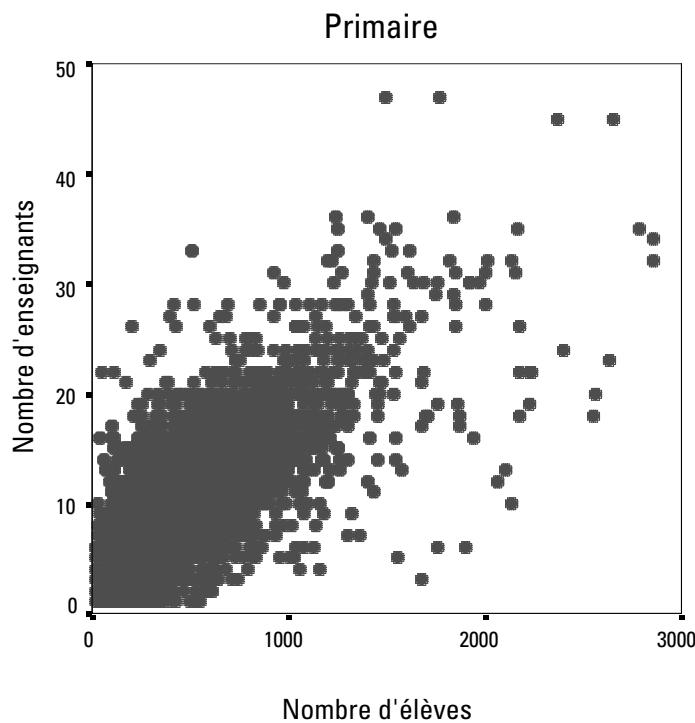
Tableau 4.20 : Résultats de la régression effectuée sur l'adhésion aux normes pour le personnel du primaire. Variable dépendante : personnel effectivement en poste dans une école.

Variables explicatives	Coefficients		Coefficients standardisés	T	Significativité
	B	Erreur standard	Bêta		
(constante)	-,01	,033		-,4	,691
Kinshasa/autres provinces	4,5	,070	,188	64,7	,000
Nb de classes	1,0	,004	,847	271,0	,000
Nombre théorique d'instituteurs de relève	,8	,024	,104	33,6	,000

R² ajusté = 0,890

Note : le nombre effectif d'enseignants provient des données du SECOPE (rubrique "personnel") pour 2003.

Source : SECOPE 2003

Graphique 4.2 : Relation enseignants–élèves dans les écoles primaires (Annuaire statistique 2001–02)

nistration a été de plus en plus confiné à donner son agrément à de nouvelles écoles, au recrutement et à l'affectation des enseignants sur le terrain. Ce qui est surprenant, c'est que malgré une longue période de dégradation du système scolaire, il subsiste des normes très précises en matière de taille des classes et de dotation des écoles en personnel, ce qui est inhabituel dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ; et, ce qui est encore plus remarquable, beaucoup de ces normes sont encore respectées.

En général, les normes concernant l'affectation du personnel sont respectées au niveau du primaire. Le nombre de personnels dans une école est fonction de différentes normes. Une régression effectuée pour expliquer les effectifs actuels des écoles par les normes donne un très bon ajustement (Tableau 4.20). En fait, trois variables—the nombre de classes, le pourcentage d'enseignantes, et le fait que l'école soit située à Kinshasa—expliquent l'essentiel de la variation du nombre de personnels dans une école.

Les résultats de la régression, dans le cas du modèle comportant ces trois variables explicatives, figurent ci-dessous ; le R^2 est de 0,89.

Malgré le respect des normes s'appliquant au personnel, la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants n'est pas très forte (voir le Graphique 4.2). Le coefficient de corrélation entre les deux variables est de 0,58 seulement (il est de 0,72 à Madagascar par exemple). Ceci s'explique par la dispersion assez grande de la taille des classes, elle-même accentuée par le non-respect des normes inférieure et supérieure.

Il y a plusieurs problèmes soulevés par le système actuel d'administration de l'éducation dont l'un des plus sérieux est l'absence de carte scolaire et de normes pour l'accessibilité de la population aux écoles primaires et secondaires. Le nombre de villages sans accès à une école primaire située dans un périmètre raisonnable n'est pas connu. Etant donné la dispersion géo-

graphique et la diversité ethnique de la population, la priorité devrait être donnée à l'établissement de normes contextuelles pour l'ouverture de nouvelles écoles, afin de permettre aux enfants difficiles à atteindre d'aller à l'école. Ceci devrait aller de pair avec des exercices de carte scolaire qui ont été planifiés depuis deux décennies, mais n'ont pas encore vu le jour.

Deuxièmement, la base statistique disponible pour procéder à une planification précise est peu solide, les deux sources officielles de données sur les effectifs et les enseignants (les Annuaires statistiques et le SECOPE) n'étant pas toujours cohérentes entre elles. Les incohérences résultent de délais et de non-réponses lors de la collecte et de l'entrée des données. Les données n'ont pas été utilisées à des fins de planification pendant des années. Le manque de données démographiques fiables complique la réalisation de projections sur les effectifs, sur les besoins d'infrastructures et en matière de planification. Néanmoins, les bases existent pour entreprendre une planification fiable ; elles ont simplement besoin d'être renforcées par une formation du personnel existant, par le recrutement de nouveaux personnels et l'introduction de technologies évoluées.

Troisièmement, bien que l'existence de normes donne une certaine cohérence et une certaine structure à la planification, ces normes sont assez généreuses en regard des standards africains, surtout dans le secondaire, et peuvent entraîner des dépenses insupportables si le système éducatif doit se développer rapidement avec des taux de salaire plus élevés pour les enseignants. Elles devront également tenir compte de la diversité du pays et de sa population, du nombre élevé de petites habitations qui nécessitent de petites écoles ou des centres de formation. Les normes pour le personnel non-enseignant, qui généralement ne sont respectées qu'à Kinshasa, devront également être réexaminées.

Conclusion

Principaux résultats

La dégradation de la qualité de l'éducation primaire et secondaire est patente ; ceci se manifeste crûment dans le fait que la plupart des enfants de l'école primaire n'acquièrent pas les compétences langagières de base indispensables pour une alphabétisation définitive ou pour la poursuite des études. A des tests d'acquisitions standardisés en français, le score moyen des élèves congolais de 4ème année est inférieur à celui d'élèves français de 2ème année, ce qui reflète les difficultés à maîtriser une langue étrangère comme langue d'enseignement dans un contexte éducatif presque entièrement dépourvu d'écrits et de matériels pédagogiques. Les performances des élèves congolais sont, en outre, affectées par leur handicap en lecture dans d'autres disciplines, comme les mathématiques par exemple.

Ces bas niveaux d'acquisition résultent de nombreux facteurs : la qualité des infrastructures (qui réduit le temps d'études ou gène l'enseignement quand les conditions climatiques sont défavorables), la qualité des enseignants, les classes surchargées, l'absentéisme des élèves et des enseignants et l'absence quasi totale de manuels et de matériels pédagogiques. Certains de ces problèmes doivent être traités au niveau de l'école, tandis que d'autres requièrent des interventions au niveau du système.

Les besoins en infrastructures pour l'éducation primaire et le secondaire sont colossaux, la plupart des salles de classe étant très vieilles, beaucoup de nouvelles ayant été construites sommairement par les communautés et beaucoup nécessitant une réhabilitation. En outre, la plupart des écoles d'ont ni toilettes, ni eau potable. La majorité des écoles secondaires manquent également de laboratoires et de bibliothèques.

Le corps enseignant du primaire est âgé et tandis que la plupart des instituteurs ont au moins le niveau du premier cycle du secondaire, la plupart également n'ont pas reçu de formation continue depuis 25 ans ; ils sont par ailleurs peu motivés par des rémunérations faibles et incertaines, qui les amènent à rechercher d'autres occupations lucratives. Les enseignants qui ont atteint l'âge de la retraite ne la prennent pas parce que l'Etat n'est pas en mesure de la financer. L'obsolescence de leurs connaissances est un vrai problème. Les enseignants sont également confrontés à des situations de classe variées, telles que des classes avec des élèves d'âges très différents ou des classes surchargées. Trente-quatre pour cent des élèves du primaire sont dans des classes de plus de 50 élèves.

Les enseignants (du primaire et du secondaire) ne reçoivent aucune formation continue, ni n'ont accès à de quelconques ressources éducatives. Le cadre institutionnel pour délivrer une telle formation est inexistant. De plus, les enseignants n'ont aucun accès à des ressources pédagogiques qui leur permettraient de mettre à niveau leurs connaissances ou leurs méthodes pédagogiques.

La majorité des élèves du primaire, et une proportion significative des élèves du secondaire, n'ont pas un seul manuel, et les écoles ne disposent pas de matériels pédagogiques de base. La RDC a des structures pour développer ces matériels, mais en raison du manque de fonds publics, elles ne fonctionnent pas.

L'administration du système est faible, toujours en raison du manque de moyens, et bien qu'il existe des normes pour l'encadrement des élèves, certaines sont inadaptées ou non appliquées. En particulier, les normes détaillées relatives à la taille des classes et à la dotation des écoles en personnel, enseignant et non-enseignant, notamment en fonction de la taille des écoles, sont quelque peu exceptionnelles dans le contexte africain, et le cadre qu'elles constituent, après ajustement des normes, pourrait

être un atout pour l'expansion et l'amélioration du système.

Recommandations

Améliorer les performances scolaires au niveau primaire, notamment la maîtrise de la langue d'instruction, au travers une réforme intégrée des curriculums, des méthodes pédagogiques et de l'évaluation, et la fourniture de matériels pédagogiques. Cela permettra d'améliorer les performances scolaires dans beaucoup d'autres domaines, de réduire le nombre d'abandons, d'améliorer l'efficacité dans le primaire et le secondaire. Dans le cadre de la politique actuelle, qui prévoit l'usage d'une langue locale au cours des deux premières années du primaire et la transition au français en troisième année, trois questions spécifiques doivent être considérées : (i) l'adéquation des matériaux utilisés pour enseigner le français au cours des deux premières années du primaire, quand une langue locale est utilisée pour l'enseignement (ii) la transition vers l'utilisation du français comme langue d'enseignement en troisième année, en particulier le rythme de progression du programme et les compétences des enseignants et (iii) la pertinence et la disponibilité des matériaux pour enseigner le français dans les trois dernières années d'études.

Motiver et recycler les enseignants. Une réforme du système de rémunération des enseignants et de leurs conditions de travail, et la mise à la retraite des enseignants ayant dépassé l'âge de l'être, sont essentielles pour que les investissements dans la formation des enseignants en valent la peine. La formation continue des enseignants doit les doter de connaissances et de compétences qui leur permettront d'enseigner dans diverses situations et d'évaluer les progrès des élèves. Compte tenu du nombre élevé d'instituteurs âgés, la stratégie devra être selective et une analyse spécifique est requise pour déterminer la meilleure façon d'aider les enseignants dans les écoles.

Améliorer les conditions d'enseignement en évitant les classes surchargées par une rationalisation de l'utilisation des enseignants. Cela demande des changements à la fois au niveau de l'administration centrale (pour le redéploiement des enseignants) et au niveau de l'école. Toutefois, de plus petites classes dans les deux premières années d'études peuvent être justifiées en raison de l'importance qu'il y a à assurer une maîtrise adéquate du français et à réduire les taux d'abandon.

Etablir des normes pour les manuels scolaires pour chaque classe et développer une stratégie pour la production locale de ces manuels. La production des livres pour différents types d'école—écoles classiques, écoles à classes multigrades et centres de formation non formelle—doit être envisagée. Bien qu'une solution immédiate puisse être de fournir des livres au travers de projets d'aide extérieure, l'objectif primordial doit être de développer une capacité locale pour la conception, la préparation, la production et la distribution de manuels scolaires d'une manière coût-efficace et supportable financièrement. Une analyse détaillée des stratégies alternatives pour atteindre cet objectif, y compris des mécanismes de financement, doit être entreprise. Ce n'est pas seulement parce que le manuel scolaire est l'outil central de l'instruction et la ressource la plus importante pour les enseignants et les élèves (notamment dans des environnements pauvres), mais aussi parce que sa conception met en question les curriculums, la formation des maîtres et le système d'évaluation.

Renforcer les structures d'appui pédagogique d'une manière sélective, en mettant l'accent sur les activités qui soutiendront les stratégies d'amélioration de la qualité au niveau de l'école. Quatre aspects interdépendants du système de support pédagogique ont besoin d'un renforcement pour améliorer la qualité de l'enseignement à la fois au niveau primaire et secondaire. Ce sont : (i) le développement des curriculums, incluant les exigences en termes

de performances des élèves et les compétences disciplinaires associées, aussi bien que les moyens d'atteindre ces performances (ii) la conception et la production de manuels scolaires et autres matériels pédagogiques, dont les guides du maître et autres matériels à bas coût (iii) l'amélioration de la qualité de la formation initiale des enseignants et du support dont ils peuvent bénéficier dans l'exercice de leurs fonctions (l'accès à des ressources éducatives pour s'auto-former, par exemple) et (iv) l'introduction d'un système d'évaluation efficace des élèves et des écoles.

Etablir un ordre de priorité des besoins pour la réhabilitation des infrastructures scolaires sur la base de critères transparents et amélioration de la qualité des constructions communautaires. Créer un environnement matériel favorable à l'enseignement est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de l'éducation et pour garantir l'efficacité d'autres investissements (dans les manuels ou la formation des maîtres, par exemple), mais le danger est que les infrastructures accaparent une trop grande part des ressources accordées au secteur de l'éducation. Il faut donc établir une priorité dans les besoins sur la base de critères transparents : les écoles sans toit ou sans murs, où les élèves ne peuvent étudier durant l'année scolaire complète, devraient faire l'objet d'une attention immédiate. Dans le secondaire, les objectifs et les stratégies, y compris les objectifs en matière de taux de scolarisation et de choix des formations à offrir au niveau du second cycle, doivent être arrêtés avant que des investissements importants destinés à améliorer la qualité des infrastructures soient entrepris. Bien que les constructions communautaires soient intéressantes en raison de leur faible coût, leur qualité devrait être améliorée grâce à un support technique approprié (dans la conception des plans, la supervision et le choix des matériaux) de façon à éviter de fréquentes réhabilitations qui pourraient s'avérer coûteuses à long terme.

Caractéristiques des tests de réussite

Tableau A4.1 : Compétences évaluées par les questions du test de langue française

N	N° question	Q.C.M.	Champs	Compétences
205	1	Oui		
205	2	Oui	Lecture-compréhension	Reconnaitre un mot et l'associer à un dessin
205	3	Oui		
161	4	Oui		
161	5	Oui	Outils de la langue	Trouver la définition d'un mot
205	6	Oui		
205	7	Oui		
161	8	Oui		
205	9	Oui	Lecture-compréhension	Comprendre un texte Prélever une information explicite dans un texte
205	10	Oui		
205	11	Oui		
161	12	Oui		
205	13	Non		
205	14	Non	Production écrite Outils de la langue	Reconstruire une phrase correcte sur le plan syntaxique et sémantique
161	15	Non		
161	16	Non		
161	17	Non	Lecture-compréhension	Segmenter une phrase en mots
161	18	Non		
161	19	Non		
161	20	Non	Outils de la langue	Compléter une phrase par un verbe en appliquant les accords avec le groupe nominal sujet
161	21	non		
161	22	non	Outils de la langue	Transformer une phrase en appliquant des règles simples (masculin-féminin)
161	23	non	Production écrite	
205	24	non		
205	25	non	Outils de la langue	Trouver le synonyme ou le contraire d'un mot

Tableau A4.2 : Compétences évaluées par les questions du test de mathématiques

N	N° question	Champs	Compétences
94	1	Travaux numériques	Effectuer une addition avec retenue
94	2		Effectuer une multiplication avec un nombre décimal
94	3		Effectuer une division simple (un chiffre au diviseur)
94	4		Trouver le complément d'un nombre décimal dans une soustraction
94	5		Transcrire en chiffres un nombre écrit en lettres
94	9		Connaître la signification et la valeur d'une douzaine
94	10		Connaître la signification et la valeur d'une paire
94	11		Connaître la signification et la valeur d'une dizaine
94	12		Connaître la valeur des chiffres dans un nombre
94	15		Calculer la différence entre un nombre entier et un nombre décimal
94	6		Compléter une suite de nombres classés de façon décroissante
94	13	Mesures	Utiliser les unités de capacités pour comparer
94	14		Utiliser les unités de poids pour comparer
94	16		Utiliser les unités de surface pour comparer
94	17		Utiliser les unités de longueur
94	18		Lire l'heure sur une horloge
94	19	Travaux géométriques	Reconnaitre des droites perpendiculaires
94	20		Reconnaitre un angle droit
94	21		Reconnaitre des diagonales
94	22	Géométrie, problèmes numériques	Calculer la longueur d'un rectangle à partir de sa surface et de sa largeur
94	7	Problèmes numériques	Connaître la valeur chiffrée d'un nombre fractionnaire
94	8		Résoudre un problème à deux opérations (division, soustraction)
94	23		Résoudre un problème à deux opérations (division, addition)
94	24		Résoudre un problème à 3 opérations (multiplication, division, addition)
94	25		Résoudre un problème à une opération (soustraction)

L'enseignement supérieur

Introduction

L'accélération de la croissance des effectifs dans l'enseignement supérieur⁶⁰ dans les années quatre-vingt-dix est une confirmation éclatante des investissements soutenus que le peuple congolais a réalisés dans l'éducation. En comparaison avec de nombreux autres pays africains, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur pour une population de 100 000 habitants est relativement élevé⁶¹. Malgré un développement rapide et quelque peu anarchique du secteur privé, le système est resté en grande partie public. Le système continue de donner des signes de vitalité : malgré le manque de ressources pour assurer un fonctionnement efficace, revues et publications sont produites, séminaires organisés et sites internet entretenus. Néanmoins, cette situation ne saurait durer longtemps sans faire du système la caricature d'un enseignement supérieur moderne, avec peu ou pas d'équipements et un afflux limité de nouveaux enseignants. En particulier, le mode de financement actuel, qui exclut les étudiants les plus démunis et favorise les enseignants des grands établissements, est inéquitable, en plus d'être sous-optimal du point de vue économique.

Le secteur de l'enseignement supérieur en RDC présente aujourd'hui le tableau d'une croissance quantitative incontrôlée et déséquilibrée, s'accompagnant d'une détérioration rapide de la qualité et opérant dans un cadre politique et juridique confus. Créer un cadre approprié pour le développement de l'enseignement supérieur est un réquisit pour qu'il joue son rôle de promotion du développement économique et pour améliorer la qualité de l'éducation primaire et secondaire. Ce chapitre présente une analyse préliminaire du système d'enseignement supérieur en RDC. Il est divisé en cinq sections, portant respectivement sur l'organisation et la structure du système, son personnel, son efficacité interne, sa qualité, ses coûts et son financement.

L'organisation de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur en RDC est passé d'un système privé très fortement aidé par des fonds publics à l'époque de l'indépendance, à un système mixte, public et privé, qui est presque entièrement financé sur fonds privés. Cependant, cette évolution ne s'est faite ni en douceur ni de façon planifiée, mais a résulté de

changements et de revirements de politiques créant un environnement incertain pour le développement de ce secteur. Ces changements et revirements mettent aussi en évidence l'importance politique de l'enseignement supérieur et les difficultés à le réformer.

Historiquement, les universités furent créées au Congo par diverses Eglises ou par l'Etat, mais celles qui furent créées par les Eglises reçurent de généreux subsides de l'Etat. L'université de Lovanium⁶², a été créée en 1953 en tant qu'université privée catholique qui reçut du gouvernement colonial des subsides généreux pour le paiement de la totalité des salaires du personnel, des deux tiers des salaires des missionnaires, de la moitié des coûts de fonctionnement non salariaux, des trois quarts du coût de maintenance et d'achat de matériels, des trois quarts des frais des étudiants et de 70 pour cent des coûts de construction⁶³. La seconde université—l'Université Officielle du Congo—a été créée par l'Etat en 1956 et devint ensuite l'Université de Lubumbashi. En 1963, une autre université privée, l'Université Libre du Congo⁶⁴, l'actuelle Université de Kisangani, a été créée par l'Église protestante. De plus, les Instituts Supérieurs Pédagogiques (ISP) et les Instituts Supérieurs Techniques (IST) furent mis en place dans les secteurs public et privé pour offrir une formation professionnelle de niveau supérieur.

La nationalisation et la centralisation des établissements, en partie en réponse à une opposition politique se manifestant sur les campus, devinrent la pièce maîtresse de la politique éducative à partir du début des années soixante-dix. En 1971, toutes les universités et les autres établissements existants, publics et privés, furent réunis en une Université nationale du Zaïre⁶⁵. Le secteur entier de l'enseignement supérieur était dirigé par un Recteur, secondé par un Vice-Recteur dans chaque campus universitaire et des Directeurs Généraux dans chaque IST/ISP⁶⁶. En 1981, les difficultés

posées par la gestion de ce système hyper centralisé conduisirent au rétablissement des universités et instituts originaux en entités distinctes, mais cette fois comme établissements publics, quel qu'ait été leur statut initial. Cependant, les trois conseils d'administration (un respectivement pour l'université, les ISP et les IST) et la division technique du ministère—la Commission Permanente des Etudes—qui furent mis en place au temps de la nationalisation, continuent jusqu'à aujourd'hui, héritage de la politique de centralisation, à agir en autorités décisionnelles.

Il a été mis fin au monopole de l'Etat sur l'enseignement supérieur en 1989, à la suite de la décision du gouvernement d'autoriser la création d'universités privées. Au moment de la rupture des relations internationales et de la crise économique, l'Etat a suspendu les bourses d'études et autres aides financières aux étudiants, et différents frais furent institués pour la première fois dans tous les établissements d'enseignement supérieur du pays, pour couvrir des dépenses qui avaient été jusqu'alors entièrement financées sur fonds publics. Les universités publiques furent fermées pendant deux ans à la suite de la répression armée des manifestations des étudiants. Elles rouvrirent leurs portes seulement après que fut conclu un accord formel entre les autorités universitaires, les enseignants, les parents et les étudiants sur la contribution des parents (y compris le paiement des salaires des enseignants), les modalités de paiement de cette contribution et son usage⁶⁷. La fermeture des universités publiques contribua aussi à accélérer la croissance du secteur privé.

Malgré l'autorisation de créer des universités privées, la « loi-cadre » de 1986, qui constitue le cadre légal du système éducatif dans son ensemble, n'a pas été amendée et les diplômes décernés par les établissements privés d'enseignement supérieur n'ont toujours pas été validés officiellement. Ces lacunes mettent les éta-

blishements privés en situation d'incertitude et crée un vide en matière de réglementation et de surveillance, ces établissements n'étant pas soumis à la même réglementation que les universités publiques. Sans une reconnaissance officielle des diplômes, les étudiants de ces universités ne peuvent obtenir de postes dans l'administration, travailler ou aller poursuivre leurs études à l'étranger.

De plus, l'Etat continua de créer des extensions aux universités publiques et de nouveaux instituts supérieurs, motivé principalement par des considérations politiques alors que la crise économique l'empêchait de les financer à partir des recettes publiques. Le nombre d'« extensions »—qui étaient considérées comme de nouveaux établissements—s'est accru de 37 en 1989 à 66 en 1993. En 1993, avec l'objectif déclaré d'améliorer la répartition géographique de l'offre d'enseignement supérieur et de démocratiser cet enseignement, l'Etat créa 256 établissements publics. Cependant, des contraintes financières forcèrent le gouvernement à abandonner cette politique et, à la fin de 1994, il ne restait que 60 établissements publics. Un grand nombre d'établissements abandonnés par l'Etat furent repris par différentes communautés (y compris des ordres religieux et des entités formées au niveau des provinces, dont l'administration provinciale) et devinrent ainsi des établissements privés. En 1996, il y avait 265 établissements privés dont 76 avaient obtenu une reconnaissance provisoire, 85 autorisés à fonctionner et 102 qui n'avaient pas encore reçu cette autorisation⁶⁸. A la fin des années quatre-vingt-dix, l'Etat reprit à sa charge certains établissements communautaires qu'il avait créés⁶⁹. En décembre 2003, le gouvernement décida de fermer 126 établissements non viables.

Ce marécage politique et juridique hérité du passé doit être assaini si l'on veut développer en substance (pas seulement quantitativement) l'enseignement supérieur et ceci avant de pou-

voir y allouer de façon importante des fonds publics ou une aide extérieure. Outre certains diplômes délivrés par les établissements privés, même les diplômes délivrés par des universités publiques dans de nouvelles disciplines telles que les sciences de l'environnement ou les technologies de l'information ne sont pas officiellement reconnus, car ils n'ont pas été approuvés par le Conseil d'Administration et la Commission Permanente des Etudes. Une solution est de clarifier le statut de chaque établissement, étant entendu que beaucoup d'entre eux ont été transférés du privé au public puis sont revenus de nouveau au privé. Une autre solution est de délimiter les responsabilités en matière de politique et le rôle des différents corps administratifs dont certains pourraient être restructurés ou supprimés. Une troisième solution est de modifier la loi et de la rendre cohérente avec le cadre politique et la pratique actuelle.

Le secteur privé dans l'enseignement supérieur

Une particularité des établissements privés est qu'ils ont relativement peu d'enseignants et dépendent fortement de ceux du secteur public qu'ils emploient à temps partiel. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, le nombre de professeurs détenteurs d'un doctorat est limité, car peu d'étudiants sont allés à l'étranger pour acquérir une formation doctorale au cours des quinze dernières années ; les formations doctorales dans le pays sont en nombre limité. Deuxièmement, les établissements privés, qui sont relativement de petite taille et dépendent presque entièrement des frais payés par les étudiants, ne sont pas en mesure de supporter le coût de professeurs à temps plein. Enfin, les professeurs des établissements publics offrent volontiers leurs services aux établissements privés pour arrondir leurs revenus—l'importance de ce facteur est discutée plus loin dans ce chapitre.

Parmi les établissements privés, ceux qui sont dirigés par des ordres religieux ont l'effectif le

plus important. Il y a trois types d'établissements privés dans l'enseignement supérieur : (i) les confessionnels, qui appartiennent aux Eglises (ii) les communautaires, qui sont associés aux gouvernements provinciaux et (iii) ceux qui sont dirigés par des personnes privées, des associations ou des sociétés. Au niveau universitaire, la première catégorie accueille 60 pour cent de tous les étudiants du secteur privé ; dans l'enseignement supérieur dans son ensemble, ces établissements accueillent 47 pour cent des étudiants du secteur privé⁷⁰.

Les effectifs et l'accès

La croissance des effectifs de l'enseignement supérieur a été phénoménale, avec un quasi quadruplement entre 1986/87 et 2001/02 (voir chapitre 2). Un taux brut de scolarisation élevé au primaire dans les années 1970 et un taux élevé de passage du primaire au secondaire ont donné naissance à un nombre important de candidats potentiels à l'enseignement supérieur. Les effectifs en 2002 étaient estimés à 197 285 étudiants, dont 146 000 dans les établissements publics dans les 7 provinces sous le contrôle du gouvernement, 14 000 (estimés) dans les établissements publics des provinces de l'Est et 37 285 dans les établissements privés⁷¹. Même si ces estimations surestiment les effectifs de 10 ou 20 pour cent, le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur est sensiblement supérieur à celui des autres pays de la région. La fermeture des établissements privés en décembre 2003 aurait eu un impact limité sur les effectifs totaux, car, il s'agirait d'établissements de petite taille : les 64 établissements qui ont été fermés à Kinshasa accueilleraient environ 10 000 étudiants.

La croissance des effectifs a été suscitée par une amélioration du taux d'accès, qui est passé d'environ 50 pour cent à près de 65 pour cent à la fin des années quatre-vingt-dix, et aussi par un accroissement dans les taux de réussite

aux examens terminaux du secondaire⁷². Le taux d'accès est défini par le nombre de nouvelles admissions dans l'enseignement supérieur par rapport au nombre d'étudiants qui ont obtenu le diplôme d'Etat à la fin du secondaire. Il est clair que l'explosion du nombre d'établissements à la fois dans les secteurs public et privé, depuis la fin des années 1980, comme nous l'avons établi plus haut, a permis à davantage de diplômés du secondaire d'accéder à l'enseignement supérieur. Ce passage est conditionné par l'obtention du diplôme d'Etat, qui certifie l'achèvement des études secondaires ; il n'y a pas d'examen d'entrée, sauf rares exceptions⁷³. Les résultats à l'examen d'Etat aussi bien que l'évaluation par l'école sont pris en compte pour décerner le diplôme. Durant les années quatre-vingt-dix, le taux moyen de réussite est monté à 57 pour cent, contre 43 pour cent au cours de la décennie précédente, ce qui a accru le nombre d'étudiants remplissant les conditions pour s'inscrire dans le supérieur. En 2001 et 2002, le taux de réussite avait baissé substantiellement à 33 et 41 pour cent.

Les effectifs actuels dans la plupart des établissements dépassent de loin leur capacité théorique d'accueil. Une grande partie de l'accroissement de la capacité d'accueil des établissements durant les années quatre-vingt-dix a été permise par la réquisition d'hommes et de réfectoires dans les universités ; cependant, les capacités d'accueil restaient très limitées par rapport à la demande. En 1998/99, la capacité d'accueil des principaux établissements publics était seulement de 39 638 places assises, tandis que les effectifs réels étaient de plus du double, soit 89 218 (Tableau 5.1).

Malgré des tentatives pour corriger les déséquilibres géographiques, la capacité d'accueil des établissements d'enseignement supérieur est très variable selon les provinces. En termes d'établissements publics, deux provinces—Bas-Congo et Bandundu—sont mieux dotées que

Tableau 5.1 : Capacité d'accueil et effectifs réels dans les établissements publics à Kinshasa, 1989–2000.

	Capacité d'accueil (places assises)		Effectif étudiants				Taux d'utilisation
	Initiale 70/71	Réelle en 99/2000	89/90	90/91	98/99	99/00	
UNIKIN	5000	10 150	10 452	12 525	31 387	34 526	240
ISTA	3591	13 000	5 169	5 815	10 449	14 460	11
IBTP	1616	1 134	2 488	3 093	2 481	2 210	94
ISTM	1532	*	2 515	2 728	4 726	5 409	253
ISC-KIN	1572	5 194	6 303	11 112	15 980	15 919	206
IFASIC	115	*	361	380	1 038	1 119	87
ISAM	115	325	115	192	770	863	165
INA	149	*	149	223	476	791	43
ABA	269	100	481	499	736	854	754
IPN	3544	8 456	5 811		10 312	11 065	31
ISP/GOMBE	453	965	859	848	1 084	1 603	66
ISPT/KIN	50	314	50	366	328	399	27
Total	18 006	39 638	34 753	37 781	79 767	89 218	111

Source : Direction de la planification de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU)

les autres ; les moins bien dotées étant le Kivu et l'Equateur. En termes d'étudiants, cependant, Kinshasa à elle seule compte 66 pour cent des étudiants dans secteur public et 69 pour cent de tous les étudiants. Il est possible que ces chiffres soient surestimés, car les statistiques sont plus faciles à établir à Kinshasa. D'autre part, la demande d'éducation supérieure est très forte à Kinshasa étant donné le taux élevé de scolarisation dans le secondaire. La proportion élevée des effectifs du public à Kinshasa renvoie aussi à une iniquité prononcée entre les régions dans l'allocation des fonds publics alloués à l'enseignement supérieur, d'autres provinces dépendant principalement de financements privés.

Les effectifs à l'université et dans les autres établissements sont à peu près égaux. Les établissements universitaires consistent en universités, instituts facultaires et centres universitaires, ces derniers étant des extensions des universités. Les établissements non universitaires sont des instituts supérieurs professionnels (IST et ISP). Les établissements universitaires étant les moins nombreux, ils tendent à être de plus

grande taille que les établissements non universitaires. Ils sont également considérés comme les plus prestigieux, plus de ressources leur ayant été consacrées pendant la période où ils étaient financés par l'Etat, et les meilleurs étudiants les choisissaient en priorité. Bien que la réforme de 1971 introduisît des règles administratives et académiques uniformes, les universités continuèrent à être les plus favorisées, particulièrement en personnel enseignant.

Tableau 5.2 : Estimation de la répartition des effectifs étudiants par facultés dans les établissements publics

Médecine, Pharmacie	20%
Economie, Commerce	18%
Sciences	17%
Formation des enseignants	16%
Lettres et sciences sociales	15%
Droit	11%
Développement rural, agriculture et sciences vétérinaires	3%
Total	100%

Source : Répertoire des établissements de l'ESU, Février 2003.

La structure et le contenu originaux de l'enseignement universitaire étaient prévus pour former des cadres d'un haut niveau intellectuel qui pourraient se consacrer à la recherche fondamentale. Cette exigence entre en conflit aujourd'hui avec le caractère de masse de la formation universitaire et devrait être modifiée. Le premier cycle dure trois ans et il est sanctionné par le diplôme de graduat. Le troisième cycle consiste soit dans des études de deux ans sanctionnées par un diplôme d'études supérieures soit en un programme doctoral. L'enseignement des instituts techniques et pédagogiques est structuré en deux cycles, respectivement de deux et trois ans. Le premier cycle conduit à un diplôme de graduat et le second cycle à une licence.

La distinction originale entre les universités proprement dites et les établissements non universitaires s'estompe. Sous la pression des étudiants, les ISP ont introduit des cours généraux sur le commerce et en science économique, qui sont plus orientés vers le marché du travail en général que vers la formation des enseignants du secondaire. Le diplôme pédagogique spécialisé est de plus en plus considéré comme un substitut de diplôme général d'enseignement supérieur. Qui plus est, presque tous les ISP et les IST ont mis en place un second cycle de licence et ont demandé à changer de statut pour devenir des instituts facultaires ou des universités à part entière.

La structure des inscrits par discipline est déséquilibrée et reflète un manque de gestion des effectifs. La médecine et la pharmacie comptent 20 pour cent de l'effectif total des établissements publics. En revanche, les effectifs en sciences représentent 17 pour cent. La croissance des effectifs dans les établissements de formation des enseignants n'est pas en relation avec les besoins en enseignants du secondaire ; ces établissements comptent 16 pour cent de l'effectif total. En fait, les étudiants qui ne sont pas admis à l'université se tournent vers les ISP,

qui ont des critères de recrutement moins exigeants concernant les résultats à l'examen d'Etat, afin de pouvoir justifier d'un niveau d'études supérieures.

Le personnel de l'enseignement supérieur

Le nombre d'étudiants par enseignant est relativement bas dans les établissements publics. Le taux d'encadrement moyen dans l'ensemble du pays est d'environ 20:1, calculé à partir d'un effectif estimé à environ 160 000 étudiants dans les établissements publics⁷⁴. Le nombre total des enseignants était de 7 899 en 2003 (Tableau 5.3). Dans certaines provinces comme l'Equateur et le Kasai occidental, le nombre d'étudiants par enseignant est voisin de 5, mais, même dans les provinces où il est le plus élevé, comme Kinshasa ou Katanga, ce nombre ne dépasse pas 30⁷⁵. Etant donné le nombre élevé d'étudiants en première année, de tels taux sont généreux. Cela est en partie dû à l'existence d'un grand nombre de petits établissements, mais même dans la plus grande université, celle de Kinshasa (UNIKIN), le nombre d'étudiants par enseignant est de 29 ; à l'université de Lubumbashi (UNILU), il est de 34. Comme dans le primaire et le secondaire, le nombre d'enseignants est relativement élevé. Il est plus difficile d'estimer le taux d'encadrement dans les établissements privés puisque la plupart des enseignants viennent du public et enseignent à temps partiel dans le secteur privé, mais si on prend en compte ces enseignants, le nombre d'étudiants par enseignant dans les établissements privés se situe aux alentours de 8.

La proportion d'enseignants détenteurs d'un doctorat est relativement faible et l'âge moyen des enseignants est relativement élevé. Seuls les professeurs ordinaires, les professeurs et les professeurs associés, qui ont une thèse de doctorat, sont habilités à enseigner dans la dernière année du supérieur. La plupart d'entre

**Tableau 5.3 : Personnel académique et scientifique dans l'enseignement supérieur, juillet 2003
(part de chaque catégorie de personnel par province en %—(pourcentages en lignes)**

	PO	P	PA	CT	APP2/ASS2	APP1/ASS1	CPP2	CPP1	Cons	Enc. Péd.	Total
Kinshasa	8%	7%	9%	30%	23%	19%	1%	2%	0%	2%	3 283
Bandundu	1%	1%	3%	12%	30%	41%	6%	6%	0%	0%	695
Bas-Congo	2%	3%	6%	13%	21%	47%	0%	9%	0%	0%	399
Equateur	2%	2%	3%	18%	34%	33%	5%	3%	0%	0%	369
Kasaï occidental	1%	3%	3%	13%	27%	42%	5%	7%	0%	0%	680
Kasaï oriental	1%	2%	5%	20%	29%	26%	10%	8%	0%	0%	331
Katanga	6%	6%	8%	22%	21%	27%	8%	2%	0%	0%	968
Province Orientale	4%	6%	8%	29%	15%	34%	2%	3%	0%	0%	782
Maniema	0%	0%	2%	0%	16%	82%	0%	0%	0%	0%	51
Sud-Kivu	3%	3%	7%	26%	19%	33%	1%	8%	0%	0%	236
Nord-Kivu	0%	5%	8%	25%	3%	39%	1%	20%	0%	0%	105
Total	5%	5%	7%	23%	23%	29%	3%	4%	0%	1%	100%
Total (nombres)	389	399	542	1 855	1 818	2 259	256	301	6	74	7 899

*Notes : PO : Professeur ordinaire (grade le plus élevé) ; P : Professeur ; PA : Professeur associé ; CT : Chef de travaux ; APP2 : Assistant de pratique professionnelle 2ème classe ; ASS2 : Assistant 2ème mandat ; APP1 : Assistant de pratique professionnelle 1ère classe ; ASS1 : Assistant 1er mandat ; CPP2 : Chargé de pratique professionnelle 2ème classe.
CPP1 : Chargé de pratique professionnelle 1ère classe ; Cons : Conseiller ; Enc. Péd. : Encadreur pédagogique.*

Source : Direction de la planification de l'ESU

eux ont été formés à l'étranger à une époque où l'Etat accordait des bourses et une aide financière à cet effet. Cependant, ils ne représentent que 17 pour cent du personnel enseignant. Les chefs de travaux, qui ont une licence obtenue habituellement dans une université domestique, représentent 23 pour cent du total. Environ 80 pour cent des enseignants sont soit licenciés soit gradués. La plus grande proportion des enseignants hautement qualifiés est affectée aux trois universités principales, Kinshasa, Lubumbashi et Kisangani. Environ 10 pour cent des professeurs sont âgés de 64 ans, mais même les enseignants des autres catégories sont relativement âgés⁷⁶. Le faible pourcentage de professeurs et leur âge moyen sont l'une des explications de l'opinion reçue selon laquelle les universités manquent de personnel.

La multiplicité des disciplines et des options explique aussi les faibles ratios étudiants:enseignants. Ce n'est pas une charge horaire d'enseignement trop courte qui explique ces taux faibles. La charge horaire moyenne d'enseignement exigée des professeurs, chefs de travaux

et assistants est relativement élevée : 270, 360 et 450 heures respectivement. Avec de telles charges horaires, les ratios étudiants:enseignants relativement bas ne peuvent s'expliquer que par le nombre considérable d'options. Bien qu'on ne dispose pas de données détaillées sur les taux d'encadrement par discipline, il est bien connu que les enseignements les plus demandés, comme la médecine et le droit, particulièrement dans les principales universités, ont des ratios étudiants:enseignant très élevés.

Il y a un excédent de personnels non-enseignants dans l'enseignement supérieur public, à la fois dans les établissements et dans l'administration centrale. Il y a 12 144 personnels non-enseignants pour 7 899 enseignants dans les établissements publics (Tableau 5.4). Cela donne un ratio de 1,54 non-enseignant par enseignant. Près de 20 pour cent des non-enseignants sont en poste dans l'administration centrale. Dans les établissements, le recrutement n'est pas contrôlé de façon efficace, les directeurs étant autorisés à recruter à la fois les enseignants et les non-enseignants

Tableau 5.4 : Personnels administratif, technique et autres dans les établissements publics d'enseignement supérieur, Novembre 2002
(% de la part de chaque catégorie par province—pourcentages par ligne)

	DCS	DIR	CD	CB	ATB1	ATB2	AGB 1	AGB 2	AGA 1	AGA 2	HUIS	Total
Dans les établissements												
Kinshasa	5%	5%	11%	19%	29%	21%	8%	2%	0%	0%	0%	4 260
Bandundu	1%	2%	3%	7%	23%	23%	20%	15%	0%	0%	7%	1 227
Bas-Congo	2%	3%	6%	16%	38%	0%	0%	36%	0%	0%	0%	233
Équateur	1%	2%	5%	10%	21%	20%	16%	25%	0%	0%	0%	906
Kasaï occidental	0%	1%	5%	9%	23%	21%	22%	17%	0%	0%	0%	1 010
Kasaï oriental	1%	2%	6%	7%	15%	24%	26%	20%	0%	0%	0%	552
Katanga	1%	2%	6%	8%	23%	22%	13%	24%	0%	0%	0%	1 556
Province Orientale	1%	2%	6%	14%	26%	22%	13%	15%	0%	0%	0%	1 894
Maniema	0%	0%	0%	5%	42%	11%	18%	24%	0%	0%	0%	66
Sud-Kivu	3%	6%	16%	15%	24%	14%	14%	7%	0%	0%	0%	291
Nord-Kivu	1%	0%	1%	6%	26%	20%	27%	18%	0%	0%	0%	149
Total	2%	3%	8%	13%	25%	21%	13%	13%	0%	0%	1%	100%
Total (nombres)	294	400	918	1 612	3 093	2 530	1 628	1 587	0	0	82	12 144
Admin Centrale												
Total (nombres)	70	146	314	722	865	386	188	76	0	0	0	2 767

Notes : DCS : Directeur chef de service ; DIR : Directeur ; CD : Chef de division ; CB : Chef de bureau ; ATB1 : Attaché de bureau 1ère classe ; ATB2 : Attaché de bureau 2ème classe ; AGB1 : Agent de bureau 1ère classe ; AGB2 : Agent de bureau 2ème classe ; AGA1 : Agent auxiliaire 1ère classe ; AGA2 : Agent auxiliaire 2ème classe ; HUIS : Huissier.

Source : Document de la Direction de la planification de l'ESU

et l'approbation du ministère n'étant qu'une formalité. Le rapport entre non-enseignants et enseignants est très variable dans les provinces : il s'élève à 2,5 à l'Équateur, 2,4 dans la Province Orientale et seulement 0,8 au Bas-Congo.

L'efficacité interne

Le rendement interne dans l'enseignement supérieur est faible, principalement en raison

de taux d'abandon et de redoublement élevés au cours des deux premières années. Le Tableau 5.5 montre les taux de réussite, de redoublement et d'abandon dans la plus grande université, l'Université de Kinshasa. La première année, 50 pour cent des étudiants abandonnent ; en deuxième année, ils sont encore environ 35 pour cent. Le rendement interne est d'environ 50 pour cent, avec seulement 28 pour cent d'une cohorte obtenant une licence et seulement 18 pour cent obtenant une

Tableau 5.5 : Efficacité interne de l'Université de Kinshasa, 1999–2000

Année d'étude	1ère	2ème	3ème	3ème spéc.	4ème	5ème	6ème
98–99 Effectif	11 993	7 663	5 002	—	2 883	2 587	247
99–2000 Effectif	8 946	5 549	4 627	83	4 384	3 193	349
2000–2001 Redoublants	1 194	766	510	—	288	259	25
Taux de promotion	40%	55%	82%	102%			
Taux de redoublement	10%	10%	10%	10%	10%		
Taux d'abandon	50%	35%	8%	-12%			

Source : Document de la Direction de la planification de l'éducation

licence sans redoublement. Le taux élevé d'échec en première année est apparemment dû au faible niveau de préparation des élèves du secondaire et à la faible qualité des enseignants chargés des toutes premières années, qui sont généralement les moins qualifiés. Le taux élevé d'abandon est sans aucun doute dû au coût des études. Une situation similaire est observable dans d'autres grandes universités et établissements importants. En revanche, dans les plus petits établissements, où le taux d'encadrement est meilleur, le rendement interne est également meilleur ; c'est particulièrement le cas dans les IST et ISP.

Les résultats dans les disciplines scientifiques sont plus mauvais qu'en lettres. Entre 1996/1997 et 2001/02, les diplômés en sciences de l'UNIKIN et de l'UNILU représentaient seulement 6 pour cent du nombre total des diplômés, tandis que les diplômés en droit et en lettres en représentaient respectivement 30 et 27 pour cent (Tableau 5.6) ; ces proportions sont clairement différentes de la répartition du total des effectifs entre les disciplines.

Historiquement, le rendement interne de l'enseignement supérieur est faible en RDC. Dans le premier cycle (trois années d'étude), le rendement interne était seulement de 22 pour cent pour la cohorte de 1984 et 18 pour cent pour celle de 1987 ; dans le second

cycle, les pourcentages étaient respectivement de 32 et 33 pour cent pour les deux cohortes⁷⁷. Seulement 20 percent des étudiants ont réussi la première année d'étude en 1987/88.

La qualité des programmes

La plupart des programmes de l'enseignement supérieur sont obsolètes : la dernière révision des curriculums et des programmes date de 1981. Le système permettant de changer les programmes et d'introduire de nouveaux cours est lourd et présente des dysfonctionnements ; la Commission Permanente des Etudes du ministère qui doit en dernier ressort approuver les changements ne s'est pas réunie depuis 10 ans. Comme nous l'avons dit plus haut, ce système est un héritage du passé, lorsque la centralisation était l'objectif principal de la politique d'éducation. Les établissements ont trouvé les moyens d'introduire de nouveaux programmes demandés (comme la bio-technologie et les technologies de l'information), en obtenant un agrément temporaire du ministère et en recourant aux enseignants d'autres départements. Le manque d'enseignants formés dans les nouvelles disciplines est une contrainte évidente, mais le manque de livres est un autre problème majeur⁷⁸. Là où existe cette possibilité, les enseignants font des recherches d'informations sur l'internet, informations qu'ils mettent à la disposition des étudiants sous la forme de syllabus qu'ils leur vendent entre 5 et 10 \$ chacun. La collaboration avec des universités étrangères sur des projets de recherche ou pour l'échange d'enseignants, qui s'est poursuivie tout au long des années quatre-vingt-dix, a été une autre façon d'accéder aux derniers progrès, particulièrement en médecine et en sciences.

L'accroissement non planifié des effectifs a eu un effet négatif sur la qualité de l'enseignement, surtout en sciences et en médecine. L'in-

Tableau 5.6 : Répartition des diplômés de l'UNIKIN et de l'UNILU 1996/97–2001/02

Discipline	Pourcentage du total
Médecine et Pharmacie	11%
Economie	22%
Sciences	6%
Lettres et sciences sociales	27%
Droit	30%
Sciences agronomiques	3%
Total	100%

Source : Direction de la Planification de l'ESU

adaptation des laboratoires est évidente ; souvent, dans les grandes universités, une centaine d'étudiants s'entassent dans un même laboratoire, partageant des équipements et des matériels disponibles en quantité limitée. Les frais payés par les étudiants sont insuffisants pour payer le coût des matériels, particulièrement dans les sciences naturelles ; les étudiants ont ainsi une formation théorique avec une pratique limitée.

La pratique consistant à employer les enseignants des universités publiques dans les établissements privés a affecté la qualité à la fois dans les établissements publics et dans les établissements privés. Elle contribue aussi à allonger la durée de l'année académique dans les deux secteurs et, indirectement, à accroître les coûts de l'éducation payés par les étudiants. L'emploi des enseignants des universités publiques dans le privé a permis d'accroître l'accueil des étudiants sans avoir à effectuer des investissements lourds dans la formation des enseignants, mais il n'a pas été sans entraîner des coûts

supplémentaires. Le Tableau 5.7 donne un exemple de l'importance de ce phénomène en montrant la répartition des heures annuelles effectuées par les enseignants extérieurs à la Faculté d'économie de l'Université Kongo (une université communautaire) ; ces enseignants viennent de l'Université de Kinshasa (UNIKIN). La première colonne indique le nombre d'heures que chacun d'entre eux doit effectuer. L'autre colonne indique le nombre d'heures qu'ils donnent dans quatre autres universités privées. Le nombre total d'heures d'enseignement par enseignant va de 270 à un surprenant record de 965 heures, le temps passé à enseigner en dehors de l'UNIKIN représentant entre 32 à 75 pour cent de cette charge d'enseignement. En moyenne, les enseignants extérieurs à cette Faculté enseignent 202 heures à l'UNIKIN et 301 heures dans les autres universités. Tous les professeurs dans les universités publiques sont autorisés à enseigner à l'extérieur et n'ont besoin à cet effet que d'un accord formel du Recteur. Les cours et les examens s'emboîtent dans un emploi du temps complexe pour des professeurs se parta-

Tableau 5.7 : Charge annuelle d'enseignement des professeurs de l'UNIKIN enseignant à la Faculté d'économie de l'Université Kongo

Numéro d'identification de l'enseignant	UNIKIN	UWB	UPC	UK	FCK	Total	% hors de l' UNIKIN
1	305	240	345	75	0	965	68%
2	187	150	105	75		517	64%
3	172	225				397	57%
4	187	165		90		442	58%
5	120	90	60			270	56%
6	157	60	135			352	55%
7	277	90		150		517	46%
8	187	45	360	225		817	77%
9	255	60		60		375	32%
10	172	90	300		120	682	75%
11	150	75		45		270	44%
12	270	45	165	150		630	57%
13	232		195	150		577	60%
14	152		95	105		352	57%
Moyenne	202		301			512	59%

Notes : UNIKIN—Université de Kinshasa ; UWB—Université William Booth; UPC—Université Protestante du Congo; UK—Université Kongo; FCK—Facultés Catholiques de Kinshasa.

Source : B. Lututala Mumpasi (2002). *Op. cit.* Tableau 6

geant entre plusieurs universités. Etant donné que les examens dans les établissements privés sont posés et corrigés par les professeurs des universités publiques, ils sont souvent différés dans les établissements privés, les professeurs étant indisponibles. A cela s'ajoute la charge de travail considérable qui pèse sur les enseignants, restreint leur temps disponible pour une recherche sérieuse et entraîne souvent des problèmes de santé.

Reconnaissant les défis considérables posés par l'enseignement supérieur, le gouvernement a esquissé diverses réformes dont le but est d'améliorer la qualité. Ces réformes sont consignées dans un document intitulé « Pacte de Modernisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (PADEM) ». Sur cette base, un calendrier académique a été adopté pour toutes les institutions d'enseignement supérieur du pays et divers cursus ont été adoptés depuis 2003/04, remplaçant certains qui existaient depuis 1981.

Coûts et financements

Estimation des coûts unitaires publics et privés

Jusqu'au début des années quatre-vingt, l'enseignement supérieur bénéficiait d'une haute priorité dans l'allocation globale de ressources budgétaires à l'éducation et le système universitaire congolais avait une excellente réputation dans la région. Avec tout juste 0,6 pour cent de l'ensemble des effectifs scolarisés, il recevait 30 pour cent du budget de l'éducation. Durant la même période, dans les autres pays subsahariens, l'enseignement supérieur recevait seulement 18 pour cent du budget (avec 0,7 pour cent des effectifs scolarisés). Le coût unitaire était aux alentours de 2 500 \$; le ratio étudiants:enseignants—de 8:1—était très favorable ; les autres coûts de fonctionnement étaient relativement bien financés ; tous les étudiants bénéficiaient de bourses d'un montant moyen de 1 134\$ par étudiant, et la part

des bourses dans les dépenses courantes de l'enseignement supérieur était de 30 pour cent en 1980 ; les étudiants et les enseignants étaient logés. L'enseignement supérieur recevait également une aide extérieure.

Malgré la contraction des financements publics pour l'éducation durant les années quatre-vingt, l'Etat resta la source principale de financement de l'enseignement supérieur. Environ 90 pour cent du total des recettes provenaient des subventions versées par l'Etat aux trois types d'établissements d'enseignement supérieur. Environ 5 pour cent tout au plus des recettes totales étaient financés par les frais payés par les étudiants⁷⁹. Cependant, à la fois les salaires des enseignants et les bourses des étudiants furent réduits de façon drastique en termes réels (pouvoir d'achat). En 1989, la part des bourses dans les dépenses courantes tomba aux alentours de 8 pour cent ; dépenses qui avaient elles-mêmes diminué en termes réels. Les dotations aux investissements furent également réduites. Le passage à un financement privé comme source principale de recettes se produisit durant les années quatre-vingt-dix, alors que les maigres allocations budgétaires étaient distillées de façon de plus en plus parcimonieuse entre un grand nombre d'établissements publics.

En 2002, le coût unitaire de fonctionnement de l'éducation était estimé à 57 \$ et les dépenses d'investissement par étudiant à 16 \$. Les coûts de fonctionnement comprennent principalement les salaires (70 pour cent) et les fournitures (électricité et eau). L'estimation des coûts privés totaux est difficile. Cependant, on peut avoir une idée de la part du financement assumé par les familles en examinant les frais à la charge des étudiants, qui sont encore plus nombreux que dans le primaire et le secondaire, et les coûts des fournitures, du transport et du logement. Les frais totaux payés par chaque étudiant aux établissements sont en moyenne de 150 \$ et, en conséquence, le coût de fonctionnement total est d'environ 207 \$

par étudiant. Les familles paient donc environ 70 pour cent du coût de fonctionnement des établissements. Les autres coûts (livres, fournitures et autres items) sont probablement aux alentours de 50–150 \$, ce qui suggère que les familles pourraient financer environ 84 pour cent des coûts totaux⁸⁰.

En ajoutant les dépenses privées et publiques, on voit que la dépense par étudiant dans les universités publiques se situe dans une fourchette de 250–350 \$ par an. Ce qui est nettement inférieur à la dépense moyenne par étudiant en Afrique subsaharienne, qui est actuellement d'environ 1 000 \$⁸¹.

Les données concernant les dépenses privées dans les universités privées sont rares. Dans les meilleurs établissements privés de la capitale, les frais varient entre 250 et 300 \$ par an. Tel est aussi le cas à l'Université Congo, au Bas-Congo, qui est une université communautaire leader. Cependant, les frais semblent plus faibles dans les établissements privés qui sont situés dans l'intérieur du pays.

Les sources de financement et la composition des dépenses au niveau des établissements

Les données financières fournies par l'une des universités publiques de premier plan—l'Université de Kinshasa (UNIKIN)—et par une université privée (communautaire) importante—l'Université Kongo (UK)—nous permettent de comparer les coûts moyens et la répartition du financement que nous venons de déduire des données budgétaires, avec ceux qu'indiquent les comptes de ces institutions.

Les recettes de l'UNIKIN pour deux années, 1998 et 2002, révèlent le haut niveau de dépendance de cet établissement vis-à-vis des frais payés par les étudiants (Tableau 5.8). Il se peut que les données pour 1998 ne soient pas représentatives, étant donné que l'université avait alors rouvert ses portes après une année blanche causée par les changements politiques : l'effectif d'étudiants a pu ainsi être gonflé par un rattrapage de l'année précédente⁸². Les salaires des enseignants et des non-enseignants à l'Université, les dépenses pour la recherche et pour les fournitures (eau, électricité et téléphone) sont

Tableau 5.8 : Sources de financement, Université de Kinshasa—1998 et 2002 (hors paiements effectués directement par l'Etat)

			Répartition des recettes en %		Recettes par étudiant en \$	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Total recettes (\$)	2 520 307	4 341 447	100,0	100,0	80	161
Subventions de l'Etat	7 200	8 033	0,3	0,2	0,23	0,30
Autres recettes	1 823 784	4 333 414	99,7	99,8		
Etudiants	2 363 849	4 050 314	93,8	93,3	75	150
Entités Administratives Décentralisées	2 024	3 503	0,1	0,1		
Aide extérieure	0	17 798	0,0	0,4		
Autres	135 136	261 799	5,4	6,0		

Note : (1) Les recettes ne tiennent pas compte des sommes que l'Etat consacre directement au paiement des dépenses de personnel et à d'autres dépenses.

(2) Les recettes sont exprimées partiellement en FC et en dollars. Pour 1998, le taux de change officiel de 1,61 FC pour 1 \$ a été utilisé pour convertir toutes les recettes en dollars ; pour 2002, le taux de change utilisé est de 382 FC pour 1 \$.

Source : « Tableau comparatif du Compte fonctionnement et rémunération de l'Université Kinshasa pour les années 1998 et 2002 ». Fourni par l'Université de Kinshasa, Août 2003

Tableau 5.9 : Composition des dépenses, Université de Kinshasa 1998 et 2002 (hors dépenses directes de l'Etat)

			Composition des dépenses en %		Dépense par étudiant \$	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Dépense totale (\$)	2 390 705	4 377 980	100%	100%	76	162
Personnel	2 071 275	4 219 721	87%	96%		
Matériel et Equipment	1 596	1 314	0%	0%		
Autres coûts de fonctionnement	309 528	156 364	13%	4%		

Note : identique à celle du Tableau 5.8
Source : Ibid.

payés directement par l'Etat et ne figurent donc pas dans les comptes de l'Université. Les subventions de l'Etat pour les autres dépenses de fonctionnement furent négligeables au cours des deux années : seulement 0,2–0,3 pour cent du total des recettes. Les recettes alimentées par les Entités Administratives Décentralisées étaient équivalentes à environ la moitié des subventions publiques⁸³. Les contributions des étudiants représentaient 93/94 pour cent des fonds reçus directement par l'Université et correspondaient à des recettes entrant sous les rubriques « recettes des étudiants », « frais d'études » et « rémunérations » ; ces dernières à elles seules, qui sont censées payer la « prime de partenariat », représentent 79 pour cent du total des recettes (non indiqué dans le tableau). Les aides extérieures furent d'un faible apport en 2002.

En 2002, les recettes par étudiant, toutes sources confondues, se monteront à 206 \$ alors que ce montant était de 80 \$ en 1998. Cette évolution a été due à un doublement des frais payés par les étudiants, de 75 \$ à 150 \$. Les estimations des charges payées par les étudiants sont donc les mêmes (150 \$), qu'elles soient faites à partir des frais individuels payés par les étudiants ou à partir des états financiers de l'UNIKIN (§ 5.32). La contribution de l'Etat par étudiant pour les coûts de fonctionnement, autres que les coûts de personnel et de services, était de 30 pour cent, ou même moins, au cours des deux années.

La composition de ces dépenses montre que les coûts du personnel financés par les frais payés par les étudiants représentent 87 et 96 pour cent du total des dépenses pour 1998 et 2002 respectivement (Tableau 5.9). Comme pour les recettes, les dépenses comptabilisées par l'université excluent les coûts supportés directement par l'Etat et donc désignent essentiellement les dépenses dont elle a la charge. La dépense par étudiant (hors dépenses directes de l'Etat) était de 76 \$ en 1998 et de 162 \$ en 2002.

En ajoutant la dépense moyenne de 57 \$ par étudiant supportée par l'Etat pour les coûts de fonctionnement, on obtient une dépense de fonctionnement (établissement) par étudiant de 224 \$ à l'UNIKIN. Cependant, généraliser la dépense moyenne de l'Etat à tous les établissements publics serait trompeur, car l'UNIKIN compte relativement plus de professeurs et il se peut que ses dépenses pour les fournitures soient aussi plus élevées.

A l'Université Kongo, les frais à la charge des étudiants sont d'environ 93 pour cent du total des recettes (Tableau 5.10). Université privée communautaire, L'Université Kongo ne reçoit pas de fonds de l'Etat. Le coût annuel par étudiant est de 154 \$, proche de celui à l'UNIKIN. Le gouvernement provincial contribue à hauteur de 1 pour cent, mais pas les autres entités (entreprises, Eglises ou EAD). La vente

Tableau 5.10: Recettes de l'Université Kongo, 2002 (\$)

	Budget	Réalisé	% réalisé/ Budget	% composition des recettes réelles	Recettes par étudiant (\$)
Total recettes (\$)	600 000	142 465	24%	100%	193
Financées par les étudiants	190 410	113 678	58%	93%	154
Minerval	150 000	105 157	70%	74%	
Autres charges	40 410	8 521	35%	19%	
Charges des années antérieures	36 577	18 702	51%	13%	
Autres	409 590	28 787	3%	7%	39
« Pouvoir organisateur »	266 313	0	0%	0%	
Province du Bas-Congo	20 000	2 116	11%	1%	
EAD	10 000	26	0%	0%	
Autres	113 277	26 645	10%	6%	
Arriérés de charges à la fin de 2002 (réels)			% composition		
Avant 2001		5 053	5%		
2001		38 154	39%		
2002		54 721	56%		
Total arriérés		97 928	100%		

Note : La rubrique "Pouvoir organisateur" se réfère au conseil d'administration de l'Université, qui comprend des représentants de la province, des églises, du monde des affaires, des représentants des parents, etc.

Source : Rapport d'Exécution Budgétaire 2002, Université Kongo, Mars 2003

de différents produits, dont des médicaments, contribue enfin à 6 pour cent des recettes totales.

La précarité du financement des universités privées est illustrée par les chiffres suivants. Les recettes réelles représentent moins de 25 pour cent des dépenses prévues pour chaque poste de recettes. Même les frais à la charge des étudiants ne sont pas recouvrés au-delà de 60 pour cent ; le taux de recouvrement du minerval est de 70 pour cent et moins de 35 pour cent des autres frais à la charge des étudiants ont pu être collectés l'année considérée⁸⁴. Ceci conduit à la formation d'arriérés de recouvrement qui s'élevaient à près de 100 000 \$ à la fin de 2002, 45 pour cent étant imputables à l'année précédente ou à des années antérieures. Le total des arriérés de recettes représentait 68 pour cent des recettes effectivement perçues cette année-là. Les taux de recouvrement les plus faibles concernaient les recettes prévues provenant de la province, des EAD et autres corps municipaux.

La dépense par étudiant à l'UK était de 184 \$, soit environ 20 pour cent de moins que la dépense (totale) estimée par étudiant à l'UNI-KIN, qui était de 224 \$ (Tableau 5.11). Ceci s'explique par les salaires plus faibles du personnel de l'UK et une forte dépendance vis-à-vis d'enseignants à temps partiel d'origine extérieure. Les dépenses pour le personnel enseignant, y compris les salaires du personnel de l'université et les coûts des enseignants d'origine extérieure, constituaient 71 pour cent de la dépense totale réelle. Les dépenses pour les enseignants extérieurs représentaient la plus grande partie de la dépense totale (42 pour cent), dont 30 pour cent payés en honoraires et 12 pour cent en autres dépenses. Etant donné que les recettes furent beaucoup plus faibles que celles qui étaient budgétisées, les dépenses réelles furent de moins d'un quart des dépenses prévues.

La constitution d'arriérés dans le paiement des salaires du personnel est le principal moyen par lequel l'université fait face à la pénurie de

Tableau 5.11 : Dépenses de l'Université Kongo, 2002 (\$)

	Budget	Réalisé	% réalisé/ Budget	% composition des dépenses réelles	Dépense par étudiant (\$)
Total dépenses (\$)	600 000	135 956	23%	100%	184
Salaires personnel UK	106 800	39 241	37%	29%	
Prof. extérieurs	136 395	56 669	42%	42%	
Honoraires	90 835	40 280	44%	30%	
Nourriture, logement, transport	45 560	16 389	36%	12%	
Autres frais de fonctionnement	300 913	36 754	12%	27%	
Paiement d'arriérés	15 892	2 019	13%	1%	
Equipement et investissement	40 000	1 273	3%	1%	
Arriérés à la fin de 2002		Réalisé	composition en %		
Salaires personnel UK		207 399	90%		
Honoraires prof. extérieurs		2 314	1%		
Fournitures		12 982	6%		
Autres		6 957	3%		
Total arriérés		229 652	100%		

Source : Rapport d'Exécution Budgétaire 2002, Université Kongo, Mars 2003.

fonds. A la fin de 2002, le total des arriérés s'élevait à 230 000 \$, soit 170 pour cent de la dépense réelle de 2002. Ils étaient 1,6 fois supérieurs aux recettes réellement recouvrées durant l'année. Environ 90 pour cent des arriérés étaient dus aux personnels de l'université qui avaient été, en effet, payés un mois sur trois durant l'année (ce qui peut aussi expliquer la part relativement faible des coûts de personnel). En raison de différences avec les structures des autres universités privées, il est difficile de généraliser la situation financière observée à l'Université Kongo. Les universités gérées par les églises peuvent avoir d'autres sources de financement stable grâce à leurs relations avec des congrégations étrangères.

Les salaires des enseignants

Les salaires payés par l'Etat sont très bas : le salaire moyen d'un enseignant est de 34 \$ et celui d'un administratif, de 25 \$.⁸⁵ Alors que les écarts entre les salaires moyens des enseignants du primaire, du secondaire et du supérieur sont très grands, les écarts de rémunérations au sein de l'enseignement supérieur

sont très modestes. Contrairement à ce qui se passe dans les autres niveaux d'enseignement, il n'y a aucun avancement automatique dans l'enseignement supérieur et la promotion d'un grade à un autre y est décidée par les conseils d'administration en fonction des publications (ou de l'obtention d'un doctorat pour la promotion au grade de professeur). D'autre part, un chauffeur dans l'enseignement supérieur (qui appartient à la catégorie la plus basse du personnel non-enseignant—l'huissier) gagne plus du double du salaire d'un instituteur de l'arrière-pays. Cela est dû au fait que dans l'enseignement supérieur tous les personnels perçoivent la prime de transport (4 440 FC), quel que soit leur lieu d'affectation, tandis que dans le secteur scolaire la prime n'est versée qu'aux personnels en poste à Kinshasa.

Actuellement, les honoraires d'enseignement dans les universités privées contribuent de façon substantielle au total des gains des professeurs des principales universités publiques. On peut avoir une idée du total des gains des professeurs de l'UNIKIN à partir d'une enquête

Tableau 5.12 : Total des gains des professeurs à l'UNIKIN par origine, 2000 (\$)

Code	Salaire à l'UNIKIN		Honoraire annuels payés par les universités privées			Total des gains mensuels	Honoraire en %	Salaire public en %
	Salaire public (12 mois)	Prime partenariat (10 mois)	UK	UWB	UPC			
A (PO)	750	3000		820	840	451	31%	14%
B (PO)	750	3000		547	1890	516	39%	12%
C (PO)	750	3000	661	820		436	28%	14%
D (P)	698	2600	286	1235	1260	507	46%	11%
E (P)	698	2600		1852		429	36%	14%
F (P)	698	2600	860	370	4320	737	63%	8%
G (P)	698	2600	229	494		335	18%	17%
H (P)	698	2600		741	3600	637	57%	9%
I (P)	698	2600	172	617		341	19%	17%
J (P)	698	2600	573	370		353	22%	16%
K (PA)	679	2400	242	1764	3450	711	64%	8%
L (PA)	679	2400	291	1211		382	33%	15%
M (PA)	679	2400	436		1950	455	44%	12%
N (PA)	679	2400	339		1140	380	32%	15%
Moyenne						476	39%	13%

Notes : (1) La prime de partenariat désigne le salaire qui est payé à partir des contributions des étudiants. (2) UK—Université Kongo ; UWB—Université William Booth ; UPC—Université Protestante du Congo. (3) Les données des trois premières colonnes proviennent de la source citée ci-dessous ; celles des trois dernières colonnes ont été calculées par nos soins.

Source : B. Lututala Mumpasi (2002). *Op. cit.* Tableau 7.

portant sur plusieurs centaines de professeurs menée en 2000. Le Tableau 5.12 montre les gains selon leur source pour différentes catégories de professeurs. Le salaire mensuel payé par l'Etat s'étage de 56 à 62 \$ et la prime mensuelle de partenariat⁸⁶ de 240 à 300 \$ (payée 10 mois par an)⁸⁷. En outre, les professeurs gagnent de l'argent en enseignant à temps partiel dans des universités privées pour des gains mensuels allant de 341 à 737 \$. Le montant total moyen des gains pour toutes les catégories de professeurs était ainsi de 476 \$. Globalement, les honoraires versés par les universités privées contribuent pour pratiquement les deux cinquièmes du total des gains, la proportion s'étaguant de 19 pour cent à 64 pour cent selon les professeurs. La part des salaires publics est entre 8 et 17 pour cent. Par rapport au revenu moyen par tête, les gains mensuels des professeurs sont très hauts : un professeur senior

gagne 360 \$ par mois (rémunération publique plus contribution des étudiants) sans même enseigner dans les universités privées et il pourrait gagner 700 \$ par mois en donnant des cours supplémentaires, tandis que le PIB annuel par tête était d'environ 130 \$ la même année⁸⁸.

Cette forte dépendance par rapport aux contributions des étudiants et à l'enseignement à temps partiel dans de nombreuses universités a aussi des effets pervers sur la qualité. Outre le fait que l'année académique soit allongée, dans les établissements publics comme dans les établissements privés, les enseignants sont contraints de respecter des critères d'évaluation exigeants de crainte de perdre leurs « clients payants ». Afin de maximiser leurs gains, les enseignants sont également intéressés à l'accroissement des effectifs (ce qui permet aussi de baisser les frais d'études) qu'ils peuvent encou-

rager par un assouplissement des conditions d'inscription. Enfin, les enseignants des universités publiques dépendent des étudiants des universités privées pour une part essentielle de leurs gains et souvent ne peuvent accorder à leurs « propres étudiants » le temps qui leur est dû.

Résumé et Recommandations

La RDC a un système d'enseignement supérieur diversifié, relativement vaste et en croissance, qui comprend des institutions publiques et privées et dépend dans une large mesure du financement des familles. L'enseignement supérieur est un élément important du système éducatif pour le pays, puisque non seulement il génère des bénéfices privés, mais il peut également contribuer au développement économique et social du pays au travers le développement et la diffusion de l'innovation technologique. Les établissements d'enseignement supérieur peuvent jouer, en outre, un rôle important dans l'amélioration de la qualité de l'éducation primaire et secondaire, au travers la formation des enseignants, le développement de nouveaux curriculums et d'instruments pédagogiques.

Avec une dépendance quasi totale envers le financement des ménages depuis 15 ans, et dans un contexte de déclin économique, la qualité de l'enseignement supérieur s'est détériorée très rapidement. Les curriculums et les programmes sont obsolètes. Il y a eu très peu, voire pas, d'investissements dans les infrastructures, les laboratoires et les bibliothèques depuis longtemps. Les étudiants ont peu d'accès aux manuels ou autres matériels pédagogiques. Le personnel académique a peu d'opportunités d'épanouissement professionnel—offertes dans le passé par des échanges inter-universitaires avec l'Europe.

Une expansion incontrôlée des effectifs d'étudiants a conduit à un affaiblissement des exi-

gences académiques, accentué par le déclin de la qualité de l'enseignement secondaire. Le taux de transition assez élevé entre le secondaire et le supérieur a conduit à une explosion des effectifs, qui a affecté ensuite la qualité. Les établissements d'enseignement supérieur sont incités à accueillir toujours plus d'étudiants parce qu'ils dépendent des frais d'études acquittés par ceux-ci pour rémunérer leur personnel. Pour ce faire, ils ont dû convertir les homes et réfectoires en salles de cours qui, malgré tout, restent extrêmement surchargées.

Un déclin éventuel du nombre d'enseignants, en raison du nombre limité d'étudiants qui accèdent au troisième cycle et de la faible attractivité de la profession, est un des problèmes majeurs de l'enseignement supérieur. La plupart des établissements privés ont recours aux enseignants du public, qui, par conséquent, officient dans plusieurs établissements, ce qui compromet la qualité de leur enseignement.

Parmi les autres problèmes structurels du système d'enseignement supérieur, figurent la multiplicité des cours et des options, une autonomie académique limitée des universités dans la conception des curriculums, la fragmentation de l'offre en une multitude de petits établissements et un personnel administratif pléthorique aussi bien au ministère que dans les établissements. Ces problèmes entraînent une utilisation inefficace des ressources et des coûts unitaires relativement élevés.

Le secteur privé a contribué à l'expansion du système de manière anarchique et il fonctionne dans un cadre politique confus. Un grand nombre de décisions ad hoc, prises au cours des vingt dernières années, ont contribué à cette confusion ; avec pour conséquence que les diplômes délivrés par les établissements privés ne sont toujours pas officiellement reconnus.

Recommandations

Afin d'assurer le développement de l'enseignement supérieur, il est nécessaire de prévoir un cadre politique clair, qui précise les objectifs de cet enseignement et les rôles respectifs des secteurs public et privé. Pour qu'il se développe en quantité et en qualité dans les disciplines cruciales pour le développement du pays, le système d'enseignement supérieur doit être diversifié, en institutions universitaires et non universitaires, en filières courtes et longues, en formation sur place et à distance. Cette diversité devra être intégrée dans une vision à long terme et cohérente du secteur, le rendant capable de répondre aux besoins de formation, d'éducation et de recherche d'une économie en croissance, et d'offrir plus de choix et de flexibilité aux étudiants.

A l'intérieur d'un cadre politique général, un plan à moyen terme doit être développé pour résoudre quelques problèmes structurels clefs qui menacent de compromettre l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur. Une régulation des flux, une sélection et une orientation des étudiants améliorées sont des questions importantes. Rationaliser l'offre en évitant sa dispersion dans de petits établissements non viables est nécessaire. Augmenter le nombre d'enseignants qualifiés dans le court terme, créer un plan de formation pour les nouveaux enseignants ainsi que pour les enseignants en poste sont également des priorités. La multiplicité des cours et des options, notamment dans le premier cycle, doit être corrigée. Les décisions relatives à ces options stratégiques auront un impact fort sur les coûts et, par conséquent, les besoins de financement.

La restauration d'un système d'enseignement supérieur viable requiert une augmentation du coût unitaire de fonctionnement et d'équipement et la diversification des sources de financement. Le système actuel de financement, qui repose essentiellement sur les frais d'études et

autres frais payés par les étudiants, doit être réformé. La réforme du système de financement ne nécessite pas seulement une augmentation de la contribution publique, mais aussi une meilleure affectation de celle-ci pour atteindre des objectifs spécifiques, tels que l'amélioration de la qualité dans les disciplines prioritaires, l'introduction de nouvelles disciplines, la formation des enseignants, l'amélioration des capacités de recherche ainsi que de l'équité dans l'accès. Au sein du secteur public, les possibilités de rationalisation des coûts du personnel enseignant et non-enseignant devront être examinées. Une plus grande participation du secteur privé peut être stimulée par la création d'un cadre législatif clair. L'investissement privé extérieur dans des secteurs choisis pourrait être envisagé, dans la mesure où il respecterait le cadre politique global et le plan à moyen terme.

Etant donné les besoins énormes du système d'enseignement supérieur, il est préférable d'être sélectif et d'adopter une stratégie qui permette aux ressources d'être ciblées sur l'amélioration de la qualité dans quelques domaines clefs, et qui serve à la fois les secteurs publics et privés. C'est préférable à une assistance pour l'amélioration des infrastructures ou des cours concentrée sur certaines institutions publiques qui pourrait absorber une grande quantité de ressources sans changer le système.

Les options suivantes peuvent être considérées :

- **création d'un fonds que les institutions pourraient solliciter pour améliorer la qualité moyennant le respect d'un nombre minimum de critères.** Ceci garantirait que les crédits publics additionnels soient utilisés pour des réformes ou des besoins spécifiques. Les défis clefs seraient de créer un mécanisme correct de gestion de ce fonds, d'établir des critères transparents d'éligibilité et de sélection et d'imposer des procédures permettant de contrôler les résultats ;

- financement d'enseignants d'universités étrangères pour former le personnel et mettre à jour les programmes et les méthodes d'enseignement dans certaines filières choisies ; cette stratégie est plus efficace que l'envoi d'enseignants en formation à l'étranger.
- allocation de fonds pour promouvoir des jumelages avec des universités étrangères pour l'accréditation des cours, l'accès à des formations, l'évaluation des étudiants, la formation des enseignants.

En particulier, si le secteur privé doit jouer un rôle de complément des efforts du secteur public, il est nécessaire de clarifier le statut législatif des établissements privés et celui des grades et diplômes qu'ils délivrent. Une possibilité serait de définir clairement les règles d'octroi des licences, garantissant un minimum de sécurité et de qualité de l'enseignement, qui permettent la reconnaissance d'institutions offrant une éducation traditionnelle, ouverte ou à distance (y compris des règles pour l'approbation des curriculums et des programmes et la conduite des examens). Ces règles obligatoires d'octroi de licences seraient complétées par des dispositifs d'évaluation indépendants qui seraient sollicités librement et qui fourniraient des informations sur la qualité des programmes et sur les performances des étudiants. Agrer les établissements privés sur des critères transparents, encouragera le financement privé à compléter un financement public en expansion.

L'autonomie des universités doit être accrue afin qu'elles puissent introduire de nouveaux

curriculums et programmes—qui soient largement acceptés et de qualité standard—and afin d'améliorer leur gestion des dépenses. Les programmes qui répondent à la demande des étudiants ne sont pas officiels. Cela nécessite de changer le système actuel d'administration universitaire, qui est très centralisé, et/ou le système de validation des formations. Améliorer la gestion du personnel et de ses coûts au niveau des établissements, en réduisant notamment l'effectif du personnel administratif est aussi une priorité. Se diriger vers une plus grande autonomie en matière de politique d'admission, d'allocation du personnel et des ressources, est un élément important pour renforcer les établissements. L'octroi de cette autonomie aux universités devrait s'accompagner du renforcement de leurs capacités de planification et de gestion.

La création d'un système crédible de garantie de la qualité, qui aurait autorité à la fois sur les établissements publics et sur les établissements privés, est nécessaire pour améliorer les performances et la qualité de l'enseignement. La forme organisationnelle appropriée pour cette garantie de qualité doit être déterminée en consultation avec les différentes parties prenantes, mais certains principes fondamentaux peuvent être énoncés : indépendance du ministère, confiance dans les auto-évaluations des institutions et les évaluations des pairs (nationaux ou étrangers) et publication des résultats. La mise en œuvre d'un système de garantie de la qualité est une entreprise de longue haleine, mais la RDC, à la différence de nombreux pays émergeant d'un conflit, dispose d'un vaste pool de professionnels compétents dans diverses disciplines qui peut constituer le cœur du système.

Simulations financières

Introduction

Ce chapitre examine les besoins financiers requis par l'expansion et la réhabilitation du système éducatif de la RDC et les sources possibles de leur financement. Les précédents chapitres ont mis en évidence les problèmes clefs dans les différents sous-secteurs et présenté les actions prioritaires pour améliorer l'accès à l'éducation, la qualité et l'équité du système éducatif. La reconstruction économique du pays ouvre des perspectives pour un afflux nouveau de ressources pour l'éducation, d'origine domestique ou extérieure, au travers d'une croissance économique retrouvée, d'une amélioration des finances publiques et d'une aide extérieure plus forte. Néanmoins, les contraintes financières resteront fortes et les arbitrages politiques, inévitables.

Un problème politique majeur est posé par la répartition du financement des dépenses entre le public et le privé. En effet, une singularité propre à la RDC est qu'un système éducatif largement public y est presque entièrement financé par les familles, à tous les niveaux d'études, y compris au niveau primaire. Ce mode de financement a permis au système de survivre et même de se développer. Cependant,

il est inefficient, car il ne permet pas d'atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle et parce qu'il rend très inéquitable l'accès aux niveaux supérieurs d'éducation ; en outre, la rémunération directe des enseignants par les parents peut créer des incitations regrettables pour les enseignants : aider les élèves qui paient régulièrement la prime de motivation et pénaliser les pauvres qui ne peuvent la payer en les forçant à abandonner leurs études ou en les faisant redoubler injustement. En conséquence, l'estimation des besoins totaux de financement doit s'accompagner d'un examen du partage de ce financement entre le gouvernement, les familles et les partenaires extérieurs.

Les simulations financières présentées ici ne sont en aucune manière exhaustives ; elles sont principalement destinées à montrer l'importance de l'impact de certaines décisions politiques clefs. Jusque-là, un tel exercice n'a pas été entrepris en RDC. Actuellement, un Plan d'Action National de l'Education Pour Tous (PANEPT) est en préparation. Toutefois, il ne concerne ni l'enseignement secondaire, ni l'enseignement supérieur ; par ailleurs, il consiste en une liste relativement détaillée d'actions à entreprendre pour atteindre les objectifs de l'EPT, actions dont les coûts sont évalués,

mais ne constituent pas à eux seuls l'intégralité des dépenses d'éducation. En particulier, les dépenses récurrentes, de personnel et de fonctionnement, n'y sont pas prises en compte ; or, une part très importante des ressources additionnelles nécessaires pour atteindre les objectifs de l'EPT seront de cette nature. Il existe également un programme de modernisation de l'enseignement supérieur : le PADEM qui concerne la restructuration académique et administrative de l'ESU, la réforme des programmes, la création de nouvelles filières professionnalisées, l'amélioration des conditions de vie et de travail du personnel et des étudiants, l'établissement d'une nouvelle carte universitaire. Ce programme comporte un bon nombre de mesures potentiellement très coûteuses ; or, il n'a donné lieu à aucun chiffrage, ni des coûts, ni du financement, ni de l'évolution souhaitable des effectifs d'étudiants.

L'analyse présentée dans ce chapitre est centrée sur quatre scénarios alternatifs de besoins financiers, dont chacun incarne une série de mesures de politique éducative. Les différences de besoins financiers entre les scénarios montrent l'impact de différentes politiques. Evidemment, les options de politique éducative sont en théorie innombrable et un choix a dû être fait ; il s'est porté sur des options à la fois significatives du point de vue des impacts financiers et susceptibles d'être mises en œuvre, compte tenu des conditions administratives et politiques existantes. Certaines hypothèses, comme celles relatives aux projections démographiques et à la croissance économique, sont communes à tous les scénarios et devront être ajustées lorsque de nouvelles données seront disponibles.

Scénarios et Hypothèses

Définition des scénarios

Les quatre scénarios sont fondés sur deux objectifs politiques fondamentaux qui émanent

de l'analyse présentée dans ce rapport. Premièrement, l'achèvement universel du primaire en 2015 est bien sûr un objectif incontournable, quel que soit le scénario. Deuxièmement, l'investissement dans l'amélioration de la qualité à tous les niveaux, via notamment des dotations en manuels et fournitures scolaires, en matériel et équipements, est jugé nécessaire dans la mesure où le système éducatif de la RDC en a été pratiquement privé depuis deux décennies. Sans rehaussement de la qualité et amélioration des résultats des élèves, l'expansion de la scolarisation n'aura que pour effet d'augmenter le nombre d'enfants qui quittent le système éducatif sans posséder les compétences de base en lecture, écriture et calcul et qui sont, par conséquent, voués à l'analphabétisme de retour.

Les quatre scénarios incarnent d'autres choix politiques critiques ; ces choix sont décrits en détail ci-après et résumés dans le Tableau 6.1. Le scénario 1 (Expansion de la scolarisation et Amélioration de la qualité à tous les niveaux) est un scénario hautement désirable à l'aune duquel les autres scénarios sont évalués ; chacun de ces derniers introduit des mesures politiques spécifiques qui génèrent des économies. Le scénario 2 (Accès limité au préscolaire) examine l'impact financier de l'universalisation de l'accès au préscolaire. Le scénario 3 introduit des mesures relatives à l'encadrement qui permettent des économies additionnelles : recours au système des classes multigrades dans le primaire et rationalisation des normes de dotation en personnel dans le primaire et le secondaire ; ces normes sont en effet relativement généreuses en RDC. Le scénario 4 accroît les économies réalisées dans le scénario précédent en réduisant les taux de transition après le tronc commun du secondaire, de telle sorte que les besoins globaux de financement deviennent acceptables.

L'année de base des projections est 2001/2002, mais les mesures politiques sont appliquées seu-

Tableau 6.1 : Définition des scénarios

Scénario	Mesures politiques	Description
Scénario 1	Expansion de la scolarisation et amélioration de la qualité à tous les niveaux	Achèvement universel du primaire en 2015 (avec un accès universel dès 2007) Accès généralisé au préscolaire en 2015 Maintien des taux actuels de transition entre le primaire et secondaire et entre le secondaire et le supérieur Installation de cantines dans toutes les écoles primaires et aide alimentaire pour 30 pour cent des élèves de ce niveau Amélioration substantielle de la qualité à tous les niveaux par des dotations importantes en manuels, fournitures scolaires, moyens de fonctionnement, matériel et équipement des écoles, par un recyclage généralisé des enseignants, par la réhabilitation des infrastructures et par l'abandon du système de double vacation Respect des normes de taille maximale des classes
Scénario 2	Accès limité au préscolaire	Accès au préscolaire limité à son niveau actuel (14 pour cent des enfants entrent au primaire après avoir fréquenté le préscolaire, selon MICS 2001) <i>Tous les autres paramètres semblables au Scénario 1</i>
Scénario 3	Multigrade et rationalisation des normes de dotation en personnel	Introduction du système multigrade dans le primaire Révision des normes de dotation en personnel dans le primaire et le secondaire et réduction des disparités à cet égard entre Kinshasa et les autres provinces <i>Tous les autres paramètres semblables au Scénario 2</i>
Scénario 4	Régulation des flux	Réduction du taux de transition entre le tronc commun et le second cycle du secondaire Réduction du taux de transition entre le secondaire et le supérieur <i>Tous les autres paramètres semblables au Scénario 3</i>

lement en 2005/06 ou au-delà. Les dernières statistiques scolaires datent de 2001/02 et les dernières données financières de 2002. Les dates à partir desquelles les mesures politiques sont appliquées influencent l'évolution des besoins financiers. Dans les quatre scénarios, elles ont été choisies de manière à donner suffisamment de temps à la préparation des mesures.

Les hypothèses et mesures communes et leurs implications

PARAMÈTRES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES

Les quatre scénarios sont basés sur une série d'hypothèses relatives aux performances économiques, aux finances publiques, à la croissance démographique et à la croissance du sec-

teur privé de l'éducation. Pour évaluer l'impact des mesures de politique éducative, il est bien sûr nécessaire de fixer ces hypothèses. Naturellement, si elles se révèlent fausses, les scénarios seront plus faciles ou plus difficiles à financer. Ces hypothèses et leurs implications sont présentées ci-dessous :

- *Croissance démographique* : le taux annuel de croissance des différentes populations scolarisables est supposé diminuer progressivement, de 3 pour cent en 2004 à 2,5 pour cent en 2014. Cette hypothèse a un impact non négligeable sur les coûts—26 milliards de FC sur 10 ans si le taux se maintenait à 3%⁸⁹—et elle devra être révisée quand les données du prochain recensement seront disponibles.

Tableau 6.2 : Hypothèses communes—Paramètres démographiques et économiques

	2004	2015—tout scénario
Croissance démographique		Population de 6 ans, de 6 à 11 ans et de 12 à 17 ans : de 3% en 2004 à 2,4% en 2015 Population totale : de 3% en 2004 à 2,1% en 2015
Cadrage macroéconomique		
Taux de croissance du PIB	6%	7% (à partir de 2005)
Dépenses publiques:PIB	19,6%	21,5% (à partir de 2006)
Recettes publiques:PIB	9%	Augmentation progressive jusqu'à 14% en 2015
Pourcentage d'élèves scolarisés dans le privé		
Préscolaire	98%	10% dans le scénario 1 98% dans tous les autres scénarios
Primaire	10%	10%
Secondaire	11%	Augmentation progressive jusqu'à 20% en 2015
Supérieur	19%	Augmentation progressive jusqu'à 25% en 2015

- *Croissance du PIB* : 7 pour cent par an jusqu'en 2015, taux projeté par le FMI pour 2005/2006. Etant donné le bas niveau actuel du PIB et le retour de la paix, cela semble raisonnable. Cependant, si le taux de croissance est plus faible que prévu, la charge sur les finances publiques sera plus lourde à supporter. Par exemple, si le taux de croissance n'est que de 5 pour cent, la part des recettes publiques consacrée à l'éducation devrait atteindre 33,4 pour cent au lieu de 30,3 pour cent.
- *Taille du secteur éducatif privé* : elle est supposée être de 10 pour cent dans le primaire et le préscolaire (sauf pour les scénarios 2, 3 et 4 où elle est maintenue dans le préscolaire à son niveau actuel qui est de 98 pour cent). Dans le secondaire et le supérieur, la part du privé est censée passer, respectivement, de 13 à 20 pour cent et de 19 à 25 pour cent.

MESURES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ

Les mesures pour améliorer la qualité sont communes à tous les scénarios et sont fondées sur les analyses présentées dans le chapitre 4. Elles consistent à améliorer la compétence et la motivation des enseignants, à distribuer en grande quantité des manuels et des fournitures

scolaires aux élèves, à doter les écoles d'équipements et de moyens de fonctionnement et à renforcer les capacités institutionnelles en matière de conception des curriculums et des examens ainsi qu'en matière d'administration. Deux mesures additionnelles concernent le primaire et le secondaire : la suppression de la double vacation et des dépenses pour la scolarisation des groupes défavorisés. Enfin, une mesure ne concerne que le primaire : l'installation de cantines scolaires dans toutes les écoles (elle fait partie du PANEP) et une aide alimentaire pour 30 pour cent des enfants.

Les mesures sont détaillées comme suit :

- *Salaires des enseignants*⁹⁰ : la rémunération actuelle des enseignants est égale au salaire qu'ils perçoivent de l'Etat auquel s'ajoute la prime de motivation payée par les parents. Dans nos simulations, une augmentation du salaire versé par l'Etat se substitue progressivement à cette prime, qui disparaît totalement en 2009, de telle sorte que la rémunération moyenne totale de l'enseignant évolue au rythme du PIB/habitant (soit entre 4 et 4,7% par an) ; cette hypothèse concerne tous les niveaux d'études, ce qui signifie que l'échelle des salaires ne change pas. Ainsi, la rémunération des instituteurs,

qui est égale à 2,4 fois les PIB/habitant, s'élèvera-t-elle à 34 \$ par mois en 2015/2016. C'est relativement modeste en regard des projections effectuées pour d'autres pays en développement qui fixent un objectif de 3,4 fois le PIB/habitant en 2015⁹¹. Adopter cet objectif pour la RDC coûterait 40 milliards de FC supplémentaires sur la période 2005–2014.

- *Formation continue des enseignants* : un recyclage tous les cinq ans pour tous les enseignants du préscolaire, du primaire et du secondaire ; ainsi que les séminaires de formation prévus dans le PANEPT pour la période 2004–2005⁹².
- *Fournitures des élèves* : objectif pour 2009/10 de 4 manuels par élève dans le primaire et de 8 dans le secondaire (la durée de vie d'un manuel étant estimée à 4 ans) ; fournitures scolaires individuelles pour un montant de 2000 FC par élève ; uniformes.
- *Fournitures pédagogiques pour les écoles*⁹³ : satisfaction totale des besoins en 2009/10 ; on a fait l'hypothèse que les taux de satisfaction actuels des besoins étaient de 75 pour cent dans le préscolaire et de 25 pour cent dans le primaire et le secondaire.
- *Moyens de fonctionnement des écoles* : satisfaction totale des besoins en 2009/10 ; on a fait l'hypothèse que les taux de satisfaction actuels des besoins étaient de 25 pour cent pour les écoles primaires (30 pour cent à Kinshasa) et de 10 pour cent dans le secondaire (15 pour cent à Kinshasa).
- *Mobilier et Equipement des écoles* : satisfaction totale des besoins en 2009/10 ; on a fait l'hypothèse que les taux de satisfaction actuels des besoins étaient, dans le

préscolaire, de 80 pour cent ; dans le primaire et le secondaire, de 60 pour cent pour le mobilier et de 30 pour cent pour les équipements.

- *Fonctionnement des établissements de l'ESU* : satisfaction totale des besoins en 2009/10 ; on a fait l'hypothèse que le taux de satisfaction actuel des besoins était de 20 pour cent.
- *Administration pédagogique* : (i) réhabilitation et renforcement de l'Institut de Formation des Cadres de l'Enseignement Primaire et Secondaire (IFCEPS), notamment par la création de trois pools (tels que décrits dans le PANEPT) (ii) renforcement des capacités nationales pour la fourniture des manuels scolaires et des matériels pédagogiques (iii) réforme du système d'examens.
- *Administration générale* : (i) amélioration de la gestion du personnel (ii) renforcement de la planification (iii) équipement de tous les bureaux administratifs—on a estimé que 10 pour cent des besoins était actuellement satisfaits et qu'ils devraient l'être à 100 pour cent en 2009/10.
- *Réhabilitation des infrastructures* : environ 10 pour cent des écoles primaires et 6 pour cent des écoles secondaires dans les provinces alors sous contrôle gouvernemental ont été jugées en mauvais état ; dans les provinces alors sous contrôle des rebelles, les proportions étaient respectivement de 21 et de 16,5 pour cent⁹⁴. Le coût de construction d'une salle de classe est estimé à 2,18 millions de FC (5 892 \$), celui de réhabilitation, à 1,4 million de FC (3 780 \$)⁹⁵, selon les indications du PANEPT.
- *Construction et Equipement dans l'enseignement supérieur* : satisfaction totale

des besoins en 2009/10 ; la valeur des équipements a été estimée à 30 000 FC par étudiant et celle des infrastructures, à 100 000 FC. Les taux de satisfaction actuels ont été estimés à 20 pour cent pour les équipements et à 60 pour cent pour les infrastructures.

- *Suppression de la double vacation* : actuellement, la double vacation est surtout fréquente dans le primaire à Kinshasa où 30 pour cent des classes fonctionnent sous ce régime ; dans le secondaire à Kinshasa ce pourcentage est de 10 pour cent et dans les autres provinces, il est d'environ 3 pour cent, dans le primaire comme dans le secondaire. Puisque la double vacation consiste à mettre dans la même salle, une classe le matin et une autre classe le soir (avec deux enseignants différents dans le cas de la RDC), elle a pour effet de réduire la durée de l'enseignement délivré aux élèves et, naturellement, d'affecter leurs performances.
- *Groupes défavorisés* : en faveur des enfants qui rencontrent des difficultés pour être présents à l'école (orphelins, enfants de la rue, filles-mères, enfants soldats démobilisés, enfants pygmées et enfants riverains), une aide additionnelle de 30 \$ par enfant et par an est prévue.
- *L'alimentation des élèves* : il est prévu que toutes les écoles primaires seront

pourvues d'une cantine en 2010, et qu'environ 30 pour cent des élèves y recevront une aide alimentaire. Cette mesure est destinée à améliorer la fréquentation scolaire et les performances des élèves, à réduire les redoublements et les abandons. La construction des cantines est bien sûr un investissement, en revanche l'aide alimentaire a été classée dans les dépenses courantes.

Le détail des coûts unitaires utilisés dans les simulations est donné dans le tableau A6.1 de l'annexe.

Les salaires mensuels des enseignants et le coût unitaire de fonctionnement (hors dépenses de personnel) synthétisent l'effort financier requis par l'ensemble des mesures d'amélioration de la qualité (dépenses d'investissement non comprises). Ils sont indiqués dans le Tableau 6.3. L'amélioration de la qualité implique une multiplication du coût unitaire de fonctionnement par 4,6 dans le primaire, 3,4 dans le secondaire et 5,3 dans le supérieur.

TAUX D'ADMISSION ET D'ACHÈVEMENT DANS LE PRIMAIRE ET EFFICACITÉ INTERNE DES SOUS-SECTEURS

Les hypothèses clefs ici sont que tous les enfants entreront à l'école primaire en 2007 et que l'efficacité interne s'améliorera de manière significative grâce aux mesures d'amélioration de la qualité :

Tableau 6.3: Indicateurs de l'amélioration de la qualité (\$)—Etablissements publics—Tous les scénarios

	Préscolaire	Primaire	Secondaire	Supérieur
Salaires mensuels moyens des enseignants				
2004	21	21	38	142
2015	34	34	62	227
Coûts unitaires de fonctionnement (hors dépenses de personnel, dépenses des ménages comprises)				
2004	10	7	12	51
2015	17	32	41 ^a	268 ^a

^aScénario 4

- *Achèvement universel du primaire en 2015* : le taux d'admission est espéré croître rapidement pour atteindre 100 pour cent en 2007/08 ; on l'estime aujourd'hui à 70 pour cent. C'est optimiste, mais étant donné le fort attachement des parents à l'éducation (que reflètent notamment les enquêtes ménages), et les mesures incitatives envisagées, ce n'est pas exagéré. En revanche, la réduction des abandons, qui dépendra en partie de l'allègement, progressif, de la charge financière supportée par les parents, prendra plus de temps. Il a été supposé que les abandons diminueraient progressivement jusqu'à disparaître totalement en 2014/15.
- *Amélioration de l'efficacité interne* : les taux de redoublement dans le primaire et le secondaire sont censés diminuer jusqu'à 10 pour cent en 2014, en conséquence des mesures d'amélioration de la qualité, mais également de directives officielles. Les taux de survie atteindront ainsi 96 pour cent dans le tronc commun du secondaire et 94 pour cent dans le second cycle du secondaire. Dans le premier cycle du supérieur où les taux abandon sont très élevés (40 pour cent en première année), l'efficacité interne est supposée toutefois s'améliorer de manière à ce que le taux de survie atteigne 73 pour cent en 2015.
- *Diminution progressive des contributions financières des familles dans le primaire jusqu'à leur abolition totale en 2009* : cette mesure est jugée nécessaire pour atteindre l'achèvement universel du primaire. Toutefois, les uniformes continueront à être payés par les familles.
- *Financement de toutes les dépenses courantes par le gouvernement central* : ceci inclut toutes les dépenses de personnel et, par là, suppose la disparition de la prime de motivation payée par les familles à tous les niveaux d'études. Les autres dépenses de fonctionnement, excepté pour les manuels scolaires et les fournitures scolaires individuelles dans le secondaire et le supérieur, seront aussi financées par le gouvernement central.
- *Les EAD financeront les dépenses d'entretien et de construction* : la maintenance des équipements et des locaux sera progressivement financée (intégralement en 2009) par les EAD et 20 pour cent des constructions d'écoles primaires et secondaires. Ceci suppose un progrès considérable de la décentralisation. L'alternative est que le gouvernement central assume la totale responsabilité de ce financement.
- *L'aide extérieure* : 80 pour cent du financement des constructions et des réhabilitations à tous les niveaux, financement intégral des investissements immatériels et de l'aide alimentaire.

LE PARTAGE DU FINANCEMENT

Une dernière série d'hypothèses communes, relatives à la répartition du financement des différentes catégories de dépenses, détermine également les besoins de financement public. Certes, ces hypothèses incarnent quelques objectifs politiques cruciaux, mais à ce stade elles sont maintenues constantes. Le gouvernement central, les EAD, les familles et l'aide extérieure sont les quatre sources de financement considérées. Les hypothèses principales sont les suivantes :

Si ces hypothèses se réalisent, le fardeau des ménages s'allégera très rapidement. Une supposition est particulièrement exigeante : l'aide extérieure doit s'engager rapidement et à une large échelle pour que le financement domestique reste à un niveau acceptable. Faute de quoi, soit les objectifs de scolarisation ne seront pas atteints, soit la contribution des familles pour le financement du secondaire et du supé-

rieur devra être accrue, ce qui peut affecter l'équité.

Mesures d'économie du scénario 3

Le scénario 3 introduit un certain nombre de mesures d'économie relatives au ratio élèves:maître et à d'autres normes de dotation en personnel. Comme cela a été discuté dans les chapitres 2 à 4, les taux d'encadrement sont relativement généreux en RDC : 34 élèves par maître dans le primaire, 15 dans le secondaire et 20 dans le supérieur. En outre, le ratio personnel non-enseignant:personnel enseignant est assez élevé dans le supérieur ; il serait également élevé dans les autres niveaux d'études si les normes officielles étaient appliquées sur tout le territoire (elles ne le sont actuellement qu'à Kinshasa). Dans le scénario 3, les mesures suivantes sont introduites dans les différents niveaux d'études :

Enseignement primaire

- *Introduction du multigrade dans le primaire* : cela permet d'accroître la taille

des classes dans les petites écoles et rationalise par conséquent l'utilisation des enseignants. Actuellement, environ 31 pour cent des classes ont moins de 26 élèves—norme de la taille minimale des classes. Dans le système multigrade, un même enseignant enseigne, simultanément et dans une même salle, des élèves de classes différentes ; les économies qui en découlent concernent les enseignants et les salles de classe. Pour des raisons pédagogiques, la taille des classes multigrades doit être limitée : cette limite a été fixée à 35 (pour les classes normales, la limite est de 50). Les coûts additionnels associés à la mise en place du multigrade (formation spéciale des enseignants, matériel supplémentaire, salles plus spacieuses) n'ont pas été pris en compte.

- *Rationalisation des normes de dotation en personnel* : elle permet de réduire les coûts du personnel administratif et la disparité entre Kinshasa et les autres provinces en ce qui concerne les enseignants

Tableau 6.4 : Mesures d'économie

	2004	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Primaire					
Taille moyenne des classes	35	36,2	36,2	36,5	36,5
Ratio élèves:maître	34	35,3	35,3	34,8	34,8
Multigrade dans les petites écoles	Non	Non	Non	Oui	Oui
Taille maximale des classes multigrades	Sans objet	Sans objet	Sans objet	35	35
Taux de suppléance ^a	2,2%	2,4%	2,4%	5,0%	5,0%
Ratio Classes:(Directeurs et Directeurs-adjoints déchargés)	8,3	13	13	29	29
Ratio Classes:(Travailleurs et Sentinelles)	65	148	148	35	35
Secondaire					
Taille moyenne des classes	26	36,7	36,7	39,6	39,9
Ratio élèves:maître	16	22,1	22,1	23,8	24,5
Ratio Enseignants:Non-enseignant	5,2	6,5	6,5	4,8	4,0
Supérieur					
Nombre d'étudiants par enseignant	20	20	20	20	20
Ratio Enseignants:Non-enseignant	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0

Note : ^a Rapport du nombre d'enseignants suppléants sur le nombre d'enseignants en classe. Les suppléants comprennent les surnuméraires et les instituteurs de relève (destinés à suppléer les institutrices en congé de maternité)

suppléants (surnuméraires et instituteurs de relève), les travailleurs et les sentinelles. Précisément, ces mesures consistent (i) à doter les écoles d'un directeur déchargé d'enseignement seulement si l'école a plus de 14 classes (et un directeur adjoint si l'école a plus de 20 classes) (ii) à fixer à 5 pour cent le taux de suppléance (iii) à supprimer les travailleurs dans les écoles de Kinshasa et (iv) à affecter des sentinelles dans les grandes écoles (plus de 14 classes) des autres provinces.

Enseignement secondaire

- *Accroissement de la taille des classes* : la taille des classes augmentera pour atteindre, en moyenne, 40 élèves par classe en 2015. A cet effet, le nombre d'écoles secondaires sera réduit graduellement jusqu'à 28 pour cent en dehors de Kinshasa (ce qui représente à peu près 1 800 écoles de moins en 2015 par rapport à 2004).
- *Rationalisation des normes de dotation en personnel* : le but est de réduire les disparités entre Kinshasa et les autres provinces en ce qui concerne le personnel administratif et les travailleurs. Par exemple, une école de 11 classes dispose de 7 administratifs à Kinshasa, mais d'un seul en dehors de Kinshasa ; cette norme a été remplacée par 2 administratifs dans toutes les provinces.

Enseignement supérieur

- *Réduction du ratio non-enseignants:enseignants* : ce ratio actuellement de 1,5 est censé s'établir progressivement à 1 en 2009.

Régulation des flux d'élèves— Scénario 4

La régulation des flux d'élèves et d'étudiants au-delà du tronc commun du secondaire est la

mesure spécifique du scénario 4. Cette régulation se définit comme suit :

- *Maintien du taux de passage du primaire au secondaire à un haut niveau (80%)* ; ceci permettrait à la majorité des élèves de bénéficier d'une scolarité de 8 années d'études.
- *Réduction dès 2005 à 50 pour cent du taux de passage entre le tronc commun du secondaire et le deuxième cycle du secondaire (le taux actuel est de 83 pour cent)*.
- *Réduction dès 2005 à 35 pour cent du taux de transition entre le secondaire et le supérieur (le taux actuel est de 65 pour cent)*.
- *Réduction dès 2005 à 40 pour cent du taux de transition entre le premier et le deuxième cycle de l'ESU (le taux actuel est d'environ 70 pour cent)*.

Ces taux ont été fixés en prenant en compte les besoins de l'économie. En supposant notamment que le secteur moderne de l'économie emploierait une part croissante de la population active : la part actuelle est estimée à 2,4 pour cent, elle croîtrait jusqu'à 15 pour cent en 2022 ; cela impliquerait une croissance annuelle moyenne de l'effectif du secteur moderne d'environ 9 pour cent pour les dix prochaines années.

Evaluation des scénarios : Impact sur la couverture scolaire

Avant la présentation les implications financières des différents scénarios, leur impact sur la couverture scolaire est présenté ici. Puisque les scénarios 1 à 3 supposent les mêmes taux de transition aux niveaux postprimaires, le contraste est entre ces scénarios et le scénario 4. L'hypothèse relative à la généralisation du

Tableau 6.5 : Indicateurs de la couverture scolaire

	2015 (sauf indication contraire)		
	2001/02 ou statu quo	Scénarios 1–3	Scénario 4
Indicateurs de scolarisation			
Taux brut de scolarisation primaire	64%	106%	106%
Taux net de scolarisation primaire	42%	90%	90%
Taux brut de scolarisation secondaire	23%	44%	33%
Nombre d'étudiants pour 100000 habitants	358	834	226
Taille du système éducatif			
<i>Nombre d'élèves</i>			
Primaire	5 464 261	13 330 800	13 330 800
Secondaire	1 615 443	4 619 108	3 478 275
Supérieur	197 285	599 755	162 110
<i>Nombre d'enseignants</i>			
Primaire	145 225	339 391 (344 863)	344 863
Secondaire	94 618	168 198 (155 844)	113 742
Supérieur	7 899	22 521	6 078
Nombre de diplômés quittant le système scolaire, en millions (2009–2022)			
Primaire	1,73	4,18	5,11
Secondaire premier cycle	2,44	1,13	6,40
Secondaire deuxième cycle	1,05	3,40	2,82
Graduat	0,09	0,14	0,29
Licence	0,20	1,02	0,20
Satisfaction des besoins du marché du travail (2009–2022)			
Secondaire premier cycle	932%	105%	594%
Secondaire deuxième cycle	179%	382%	471%
Graduat	204%	214%	434%
Licence	729%	2295%	449%
<i>Notes :</i>			
1. Satisfaction des besoins du marché du travail = moyenne sur la période du rapport entre le nombre annuel de diplômés et l'augmentation annuelle des emplois.			
2. Les nombres d'enseignants dans le primaire et le secondaire diffèrent dans le scénario 3 en raison des mesures de rationalisation de l'utilisation des enseignants.			

préscolaire (retenue dans le scénario 1 puis abandonnée dans les autres scénarios) n'a pas d'impact sur les flux d'élèves au-delà de ce niveau, puisque la fréquentation du préscolaire n'est pas un prérequis à l'accès au primaire.

Le nombre d'élèves complétant chaque cycle d'études augmente substantiellement dans tous les scénarios. L'effectif du primaire passe de 5,4 millions d'élèves en 2004 à 13,3 millions en 2015. Dans les scénarios 1 à 3, le nombre d'élèves est multiplié par 2,8 entre 2004 et 2015 dans le secondaire et par 3 dans le supé-

rieur. Dans le scénario 4, le nombre d'élèves du secondaire est, en 2015, le double de ce qu'il était en 2001/02, tandis que le nombre d'étudiants du supérieur y est égal à 82 pour cent de l'effectif de 2001/02.

L'impact de la réduction des taux de transition après le tronc commun du secondaire sur les indicateurs de couverture scolaire est substantiel (Tableau 6.5). Sous les scénarios 1 à 3, le taux brut de scolarisation secondaire doublerait presque : de 23 pour cent actuellement, il passerait à 44 pour cent en 2015. Sous le scé-

nario 4, il n'atteindrait alors que 33 pour cent. L'impact est plus fort dans le supérieur. Sous les scénarios 1 à 3, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants—834—surpasserait celui de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Sous le scénario 4, cet indicateur tombe à 226, soit en dessous du taux de 2001/02—358.

La régulation des flux (scénario 4) réduit notamment le nombre de diplômés arrivant sur le marché du travail. Sous les scénarios 1 à 3, la RDC produirait plus de 1 million de licenciés, mais seulement 200 000 sous le scénario 4. Sous les scénarios 1 à 3, environ 46 pour cent des diplômés quittant le système scolaire auraient au moins le diplôme des humanités (fin du secondaire) et 10 pour cent, une licence ; tandis que sous le scénario 4, 77 pour cent des diplômés auraient au plus un certificat de fin du tronc commun du secondaire⁹⁶, 19 pour cent, un diplôme des humanités et 3 pour cent au moins un graduat (premier cycle de l'ESU). Cependant, le scénario 4 satisferait grandement—par un multiple de 3 à 4—les besoins d'une économie pourtant en croissance relativement forte ; sous les scénarios 1 à 3, d'ailleurs,

la production de licensés de l'ESU serait à peu près 23 fois supérieure aux besoins de l'économie. Il faut enfin noter que le système éducatif produirait plus de diplômés, à tous les niveaux, sous le scénario 4 qu'il n'en produirait dans le cas du statu quo ; dans le secondaire et le supérieur, l'amélioration de l'efficacité interne fait plus que compenser la limitation des effectifs.

Impact sur les Besoins financiers

Praticabilité des efforts financiers requis

Les besoins financiers requis par les quatre scénarios sont considérables. Selon le scénario adopté, les dépenses totales d'éducation de la RDC devront représenter 11 à 17 pour cent de son PIB en 2015 (Tableau 6.6) ; toutefois, une partie de ces dépenses sera financée par l'aide extérieure. C'est un pourcentage très élevé, comparé à ceux que l'on observe ailleurs dans le monde, mais il est nécessaire pour réaliser l'achèvement primaire universel et mettre la qualité de l'éducation à un niveau acceptable.

Tableau 6.6 : Synthèse des besoins financiers pour le secteur éducatif

	Dépenses d'éducation cumulées 2005–2014					Dépenses d'éducation en 2015			
	Total (toutes sources, public+privé)	Dans le secteur public	Investissement dans le secteur public	Aide extérieure	Dépenses totales	Dépenses publiques (aide extérieure comprise)	Dépenses publiques domestiques		
Scénarios	FC (milliards)	\$ (milliards)	FC (milliards)	\$ (milliards)	% des dépenses dans le secteur public	\$ (milliards)	% du PIB	% du total des dépenses d'éducation	% du budget de l'Etat
Scén. 1	4 793	13,0	4 287	11,5	38 %	4,9	17,5 %	73 %	35 %
Scén. 2	3 760	10,2	3 188	8,6	30 %	3,1	14,9 %	71 %	28 %
Scén. 3	3 670	9,9	3 097	8,4	31 %	3,1	14,5 %	70 %	26 %
Scén. 4	3 126	8,5	2 626	7,1	31 %	2,7	11,2 %	70 %	19 %

Notes :

1. Les dépenses totales comprennent celles du gouvernement (central et local), des agences d'aide et des ménages.
2. Les dépenses d'investissement sont celles du gouvernement et des partenaires extérieurs.
3. Les Dépenses publiques domestiques excluent l'aide extérieure.

Les investissements absorberont environ un tiers des dépenses consacrées au secteur public. Les dépenses publiques (aide extérieure comprise) représenteraient environ 70 à 73 pour cent de l'ensemble des dépenses d'éducation en 2015.

Le scénario 1 est clairement insoutenable pour les finances publiques. Le total des dépenses (en provenance de toutes les sources de financement) serait d'environ 4 793 milliards de FC (soit 13 milliards de \$)⁹⁷ pour la période 2005–2014, dont 89 pour cent concerneraient le secteur public d'éducation. Une grande proportion des dépenses pour ce secteur serait consacrée aux investissements (38 pour cent), et l'aide extérieure, qui en finance l'essentiel, devrait par conséquent se situer autour de 4,9 milliards. En 2015, le total des dépenses d'éducation représenterait 17 pour cent du PIB ; et les dépenses publiques absorberaient 34 pour cent du budget de l'Etat. Ces hauts niveaux de dépenses sont dus pour une bonne part à la généralisation d'un enseignement préscolaire public⁹⁸.

L'abandon de cette généralisation du préscolaire (scénario 2) réduit donc substantiellement les besoins financiers : d'environ 1 billion de FC (3 milliards de \$) sur la période 2005–14. L'aide extérieure requise diminue également fortement : d'environ 1,8 milliard de \$ sur la même période ; elle passe ainsi à 3,1 milliards de \$. Néanmoins, le niveau des dépenses reste difficilement soutenable pour les finances publiques puisque 28 pour cent du budget de l'Etat devraient être alloués à l'éducation ; les dépenses totales d'éducation

représenteraient encore 14,9 pour cent du PIB.

L'introduction du multigrade et la rationalisation des normes de dotation en personnel (scénario 3) réduisent les dépenses totales requises d'environ 90 milliards de FC (0,3 milliard de \$) sur la période 2005–2014. C'est un montant respectable si on l'apprécie aux actions qu'il permettrait de financer pour améliorer la qualité—la fourniture de tous les manuels scolaires du primaire sur dix ans, par exemple. Par ailleurs, le scénario 3 supprime les disparités injustifiées de dotation en personnel entre Kinshasa et le reste du pays et sa conception est l'occasion d'une mise en garde contre une application des normes officielles actuelles sur tout le territoire. Cependant, son impact sur les indicateurs globaux de l'effort financier public est négligeable.

La régulation drastique des flux d'élèves au-delà du tronc commun du secondaire, introduite dans le scénario 4, les mesures d'économies du scénario 3 étant conservées, permet de contenir la croissance des dépenses dans une mesure acceptable. Le total des dépenses requises sur la période 2005–14 serait ainsi de 3 126 milliards de FC (8,5 milliards de \$), dont 31 pour cent seraient constitués de dépenses d'investissement. L'aide extérieure devrait se monter à 2,73 milliards de \$. Dix-neuf pour cent du budget de l'Etat devraient être alloués à l'éducation en 2015.

En outre, la répartition sous-sectorielle des dépenses publiques (aide extérieure non com-

Tableau 6.7 : Répartition sous-sectorielle des dépenses publiques, par scénario, 2015

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Préscolaire	21%	0,1%	0,1%	0,2%
Primaire	36%	45%	47%	64%
Secondaire	21%	26%	26%	26%
Supérieur	23%	29%	27%	10%

Note : Les dépenses publiques ne comprennent pas l'aide extérieure, ce qui explique les légères différences avec le Tableau 6.8.

Tableau 6.8 : Composition des dépenses publiques d'éducation sous le Scénario 4 (comprenant les dépenses des gouvernements central et local et l'aide extérieure)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Total Dépenses publiques (millions de FC)	190 044	232 828	244 296	277 809	315 514	303 284	509 158
Total Dépenses publiques (millions de \$)	514	629	660	751	853	820	1376
Composition des dépenses publiques (%)							
Courantes	33%	37%	49%	55%	63%	73%	71%
Personnel	22%	21%	25%	24%	24%	28%	30%
Non-Personnel	11%	16%	24%	31%	39%	45%	41%
Investment	67%	63%	51%	45%	37%	27%	29%
Dépenses publiques courantes (millions de \$)	95	150	219	301	413	450	686
Répartition sous-sectorielle (en %)							
Préscolaire	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Primaire	51%	56%	60%	64%	69%	71%	72%
Secondaire	33%	31%	28%	25%	21%	19%	20%
Supérieur	16%	13%	11%	11%	10%	9%	7%
Dépenses publiques d'investissement (millions de \$)	191	260	229	247	243	162	284
Répartition sous-sectorielle (en %)							
Préscolaire	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Primaire	85%	87%	86%	87%	94%	94%	52%
Secondaire	13%	11%	12%	11%	6%	6%	48%
Supérieur	2%	2%	2%	2%	0%	0%	0%

prise) révèle les déséquilibres qui résulteraient des choix politiques sous-jacents aux scénarios 1 à 3 (Tableau 6.7). Dans le scénario 1, presque un cinquième des dépenses est consacré au préscolaire ; le primaire en reçoit seulement 36 pour cent. Dans les scénarios 2 et 3, la part de l'éducation primaire monte jusqu'à 45–47 pour cent ; la part du supérieur est cependant relativement élevée, entre 27 et 29 pour cent. En revanche, dans le scénario 4, le primaire reçoit 64 pour cent des dépenses publiques tandis que le supérieur n'en reçoit que 10 pour cent.

Composition des dépenses, coûts unitaires et aide extérieure requise par le scénario 4

Les principales caractéristiques de l'évolution des dépenses publiques sous le scénario 4 sont résumées ci-dessous (Tableau 6.8) :

- Les dépenses publiques annuelles croissent de 190 milliards de FC (514 millions de \$) en 2005 à 509 milliards de FC (1,4 milliard de \$) en 2015
- Les dépenses d'investissement, dues notamment au programme de construction scolaire, expliquent le niveau élevé des dépenses publiques dans les années 2005–2007. En 2015, le ratio des dépenses courantes sur les dépenses en capital est de 71:29.
- Au sein des dépenses courantes, il y a un très net accroissement de la proportion de dépenses hors personnel : elle passe de 11 pour cent en 2005 à 41 pour cent en 2015.

La répartition sous-sectorielle des dépenses publiques fournit une indication des allocations budgétaires sur le moyen terme, si le scénario 4 devait être adopté. La part du primaire

dans le budget courant augmenterait de 51 pour cent en 2005 à 72 pour cent en 2015 ; les parts respectives du secondaire et du supérieur tomberaient de 33 à 20 pour cent et de 16 à 7 pour cent. Au sein du budget d'investissement, entre 80 et 90 pour cent des dépenses annuelles sont consacrées au primaire jusqu'en 2010 ; en 2015, la part du secondaire est sensiblement égale à celle du primaire.

Dans le primaire, le poids des investissements initiaux est très important. En début de période, plus des trois quarts des dépenses publiques sont des investissements, qui consistent principalement en construction et mobilier ; cette part tombe graduellement jusqu'à moins d'un quart en 2015 (Tableau 6.9). Les dépenses de personnel passent de 12 à 24 pour cent entre 2005 et 2015. Toutefois, l'augmentation la plus spectaculaire est celle des dépenses courantes hors personnel qui passe de 10 à 52 pour cent. Ceci n'est pas seulement dû aux manuels et fournitures scolaires, mais aussi à l'aide alimentaire dont la part atteint un quart des dépenses du primaire en 2015.

Dans le secondaire, les investissements sont assez importants en début de période et les dépenses courantes hors personnel, relativement faibles. Les investissements déclinent par la suite, en raison de la régulation des flux, mais ils repartent à la hausse en 2015, car les inscriptions dans le secondaire augmentent de nouveau du fait de l'augmentation du nombre d'élèves qui achèvent avec succès le cycle primaire. La part des dépenses courantes hors personnel est presque toujours inférieure à 15 pour cent, car une bonne part (manuels et fournitures individuelles) est financée par les familles.

Dans le supérieur, les dépenses d'investissement représentent jusqu'à près d'un quart des dépenses, mais elles n'ont lieu que les quatre premières années. Ceci est dû à la nécessité de

résoudre le problème de l'actuel surpeuplement des locaux ; les investissements disparaissent ensuite en raison de la régulation des flux. La part des dépenses courantes hors personnel augmente de 27 pour cent en 2005 à 40 pour cent en 2015.

En termes physiques, le volume des nouvelles constructions sera important au niveau primaire avec une moyenne de 17 000–20 000 salles de classe construites chaque année entre 2006 et 2013 (Tableau 6.10). Ces constructions répondent aux besoins créés par la rapide universalisation de l'accès au primaire et par la suppression progressive des abandons. En outre, environ 4 700 salles de classe existantes devront être réhabilitées chaque année entre 2006 et 2009. Dans le secondaire, le volume des réhabilitations sera d'environ 1 200 salles de classe par an entre 2006 et 2009 ; pour faire face à l'arrivée massive d'élèves consécutive à la réalisation de l'achèvement primaire universel, environ 20 000 salles devront être construites entre 2013 et 2015.

Tandis que les dépenses publiques courantes par élève augmentent à tous les niveaux, celles du secondaire et du supérieur diminuent par rapport à celles du primaire. Dans le primaire, elles passent de 9 \$ en 2005 à 41 \$ en 2015 (en \$ 2001), dans le secondaire, de 20 à 50 \$ et dans le supérieur, de 145 à 432 \$. Les ratios dépenses par élève du secondaire et du supérieur sur dépenses par élève du primaire, passent ainsi, respectivement, de 2,2 à 1,2 et de 16,1 à 10,5. Il faut noter qu'en 2005 les dépenses par élève sont déjà plus élevées qu'en 2001/02, car les dépenses destinées à l'amélioration de la qualité sont supposées commencer en 2005.

La dépense des familles par élève décline dans tous les niveaux d'études en raison de la disparition progressive (accomplie en 2009) de la prime de motivation, l'Etat prenant en charge l'intégralité des rémunérations du personnel⁹⁹.

Tableau 6.9 : Composition des dépenses publiques, courantes et d'investissement, par sous-secteur, Scénario 4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Primaire millions de FC	74 809	113 234	119 608	148 230	185 901	171 284	232 699
millions de \$	202	306	323	401	502	463	629
Personnel	12%	11%	14%	14%	15%	18%	24%
Non-personnel	10%	15%	25%	32%	40%	49%	53%
Manuels	2%	2%	3%	4%	7%	5%	5%
Fournitures scolaires individuelles	1%	3%	5%	8%	11%	13%	15%
Fournitures scolaires collectives	0,2%	0,5%	0,9%	1%	2%	2%	2%
Cantines (aide alimentaire)	5%	7%	12%	14%	15%	22%	24%
Autres	2%	2%	4%	5%	6%	7%	7%
Investissement	78%	74%	61%	54%	45%	33%	24%
Construction	30%	34%	34%	30%	28%	22%	14%
Réhabilitation	0%	6%	5%	4%	4%	0%	0%
Mobilier (tables-bancs, armoires...)	10%	9%	9%	9%	4%	4%	2%
Équipement (pédagogique)	2%	1%	1%	1%	0,5%	0,4%	0,7%
Formation continue des enseignants	2%	2%	3%	3%	3%	4%	4%
Cantines (construction et équipement)	8%	5%	5%	4%	4%	0,5%	0%
Autres	26%	17%	2%	2%	2%	2%	3%
Secondaire millions de FC	19 814	26 982	31 931	36 808	36 692	34 897	100 194
millions de \$	54	73	86	99	99	94	271
Personnel	48%	51%	54%	55%	61%	64%	37%
Non-personnel	7%	10%	14%	18%	24%	25%	13%
Manuels	2%	0,7%	0,3%	0,1%	0%	0%	0%
Fournitures scolaires individuelles	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fournitures scolaires collectives	3%	5%	8%	11%	15%	15%	7%
Autres	3%	4%	5%	7%	10%	10%	5%
Investissement	45%	39%	31%	27%	15%	10%	50%
Construction	0%	0%	0%	0%	0%	0%	35%
Réhabilitation	0%	6%	5%	5%	5%	0%	0%
Mobilier (tables-bancs, armoires...)	14%	10%	8%	6%	1%	1%	4%
Équipement (pédagogique)	20%	14%	11%	9%	1%	1%	6%
Formation continue des enseignants	5%	5%	5%	5%	6%	6%	3%
Autres	6%	4%	2%	1%	1%	2%	1%
Supérieur millions de FC	6 765	8 154	10 199	12 986	14 563	15 099	18 309
millions de \$	18	22	28	35	39	41	49
Personnel	49%	49%	49%	48%	54%	55%	60%
Non-personnel	27%	32%	36%	39%	46%	45%	40%
Investissement	23%	19%	15%	13%	0%	0%	0%
Construction	14%	12%	9%	8%	0%	0%	0%
Équipement	9%	7%	6%	5%	0%	0%	0%

Note : A prix constants 2001.

Dans le primaire, elle passe de 13 à 4 \$ entre 2005 et 2015 ; à ce niveau, l'achat de l'uniforme est la seule dépense qui incombe aux

familles. La dépense des familles par élève du préscolaire continue d'être supérieure à celle du primaire. Dans le secondaire, elle passe de

Tableau 6.10 : Nombre de salles de classe à construire et à réhabiliter par niveau—Scénario 4

	Primaire		Secondaire	
	Salles à construire	Salles à réhabiliter	Salles à construire	Salles à réhabiliter
2004	7 497	—	—	—
2005	10 428	—	—	—
2006	17 500	4 719	—	1 234
2007	18 751	4 719	—	1 234
2008	20 165	4 719	—	1 234
2009	23 971	4 719	—	1 234
2010	17 563	—	—	—
2011	22 688	—	—	—
2012	16 799	—	—	—
2013	20 176	—	2 054	—
2014	16 310	—	8 151	—
2015	15 005	—	9 448	—

43 à 28 \$ et dans le supérieur, de 140 à 81 \$. Toujours entre 2005 et 2015. Pour envoyer un enfant à l'école secondaire, une famille devra donc dépenser 7 fois plus que ce qu'elle doit dépenser pour envoyer un enfant à l'école primaire, et dans l'enseignement supérieur, 20 fois plus.

La part des dépenses courantes financées par les familles décline le plus dans le primaire, où ce que les familles paieront en 2015 n'équivaudra plus que 10 pour cent des dépenses publiques. En 2005, dans le primaire, les dépenses des familles équivaudront à 144 pour cent des dépenses publiques (aide exté-

Tableau 6.11 : Dépenses publiques courantes par élève et dépenses des familles par élève, Scénario 4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Préscolaire							
Dépense publique courante par élève (\$)	12	15	19	22	25	25	30
en % du PIB par habitant	11%	13%	15%	17%	19%	18%	18%
Dépense des familles par élève (\$)	16	15	13	12	12	11	11
Primaire							
Dépense publique courante par élève (\$)	9	16	22	28	38	38	41
en % du PIB par habitant	8%	14%	18%	22%	29%	28%	24%
Dépense des familles par élève (\$)	13	11	9	7	4	4	4
Secondaire							
Dépense publique courante par élève (\$)	20	32	46	60	72	71	50
en % du PIB par habitant	18%	28%	38%	48%	55%	52%	29%
Dépense des familles par élève (\$)	43	40	36	31	35	27	28
Supérieur							
Dépense publique courante par élève (\$)	145	203	260	318	377	385	432
en % du PIB par habitant	131%	175%	216%	253%	287%	282%	253%
Dépense des familles par élève (\$)	140	128	114	99	81	81	81

Notes :

1. En \$ 2001.

2. La dépense courante publique par élève comprend les dépenses des gouvernements central et local et l'aide extérieure.

Tableau 6.12 : Dépenses publiques par élève et par catégorie, Scénario 4 (\$).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Primaire							
Dépenses courantes hors personnel							
Manuels	0,8	1,3	1,9	2,5	4,5	2,6	2,5
Fournitures scolaires individuelles	0,5	1,5	2,9	4,8	7,2	7,4	7,9
Fournitures scolaires collectives	0,1	0,3	0,5	0,8	1,1	1,2	1,1
Cantines (aide alimentaire)	2,1	4,1	6,2	8,3	10,4	12,4	12,4
Autres	0,7	1,2	1,9	2,7	3,7	3,8	3,6
Investissement							
Construction	12,5	19,2	18,4	17,7	18,9	12,5	7,4
Réhabilitation	—	3,3	3,0	2,7	2,4	—	—
Mobilier	4,1	5,0	5,0	5,1	3,0	2,0	1,2
Equipement (pédagogique)	0,7	0,8	0,8	0,8	0,4	0,2	0,4
Formation continue	0,8	1,1	1,4	1,7	2,1	2,1	2,0
Cantines (construction et équipement)	3,1	3,1	2,9	2,7	2,5	0,3	—
Autres	10,6	9,9	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
Secondaire							
Dépenses courantes hors personnel							
Manuels	0,6	0,4	0,2	0,1	—	—	—
Fournitures scolaires individuelles	—	—	—	—	—	—	—
Fournitures scolaires collectives	1,0	2,8	5,4	8,8	12,4	11,9	7,3
Autres	0,9	2,0	3,6	5,7	8,1	7,8	5,0
Investissement							
Construction	—	—	—	—	—	—	33,9
Réhabilitation	—	3,2	3,5	3,8	3,9	—	—
Mobilier	4,8	4,9	5,0	5,1	1,0	1,0	4,0
Formation continue	1,7	2,6	3,5	4,3	5,0	4,8	3,0
Equipement (pédagogique)	6,7	6,9	7,1	7,1	1,0	1,0	6,2
Autres	2,0	2,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
Supérieur							
Construction	25,0	27,0	27,0	27,0	—	—	—
Equipement	16,0	16,0	16,0	16,0	—	—	—

Note : En \$ 2001.

rieure incluse). Dans le supérieur, en 2015, cet indicateur sera de 19 pour cent. Cela manifeste un niveau élevé de subvention de l'enseignement supérieur, plus élevé que celui de l'enseignement secondaire, où les familles devront dépasser l'équivalent de 56 pour cent des dépenses publiques.

Dans le primaire, vers 2015, l'Etat devra dépasser à peu près 10 \$ par élève pour leur fournir manuels et fournitures scolaires individuelles et

un autre \$ pour les fournitures scolaires collectives (Tableau 6.12). L'aide alimentaire par élève¹⁰⁰—12 \$—sera d'un montant sensiblement égal à ces dépenses pédagogiques. Les dépenses de formation continue du personnel seront d'environ 2 \$ par élève. Dans le secondaire, l'Etat devra dépasser 7 \$ par élève pour les fournitures scolaires collectives. Ces quelques chiffres donnent des éléments de comparaison avec d'autres systèmes éducatifs et indiquent que les ambitions du scénario 4 sont modestes.

Tableau 6.13 : Aide extérieure requise, par sous-secteur et catégorie de dépenses, Scénario 4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Primaire millions de FC	58 082	83 906	77 800	90 394	101 140	86 751	103 498
millions de \$	157	227	210	244	273	234	280
Dépenses courantes	6%	9%	16%	21%	27%	42%	38%
Manuels	1%	1%	0,5%	0,3%	0%	0%	0%
Cantines (aide alimentaire)	5%	9%	15%	20%	27%	42%	38%
Investissement	77%	78%	71%	68%	68%	54%	33%
Construction	26%	32%	37%	35%	39%	34%	18%
Réhabilitation	0%	5%	6%	5%	5%	0%	0%
Mobilier	11%	10%	13%	13%	8%	7%	4%
Equipement (pédagogique)	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Formation continue	2%	2%	4%	4%	5%	7%	6%
Cantines (construction et équipement)	9%	6%	7%	7%	7%	1%	0%
Autres	28%	20%	3%	3%	3%	4%	4%
Secondaire millions de FC	9 177	10 413	9 765	9 565	5 014	3 618	42 934
millions de \$	25	28	26	26	14	10	116
Dépenses courantes	0,5%	0,2%	0,1%	0%	0%	0%	0%
Manuels	0,5%	0,2%	0,1%	0%	0%	0%	0%
Investissement	13%	11%	11%	9%	5%	4%	29%
Construction	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%
Réhabilitation	0%	1%	7%	1%	1%	0%	0%
Mobilier	4%	3%	3%	2%	0,4%	0,5%	3%
Equipement (pédagogique)	6%	4%	4%	3%	0,4%	0,5%	4%
Formation continue	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%
Autres	2%	1%	1%	1%	0,5%	0,6%	1%
Primaire et Secondaire (admin.) millions de FC	344	—	—	—	—	—	—
millions de \$	1	—	—	—	—	—	—
Investissement	0,5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Supérieur millions de FC	1 913	1 525	1 554	1 665	—	—	—
millions de \$	5	4	4	4	—	—	—
Investissement	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Construction	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Equipement	3%	2%	2%	2%	2%	0%	0%
Immatériel	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%
Total Aide extérieure millions de FC	69 516	95 844	89 118	101 624	106 154	90 369	146 431
millions de \$	188	259	241	275	287	244	396

Les besoins de financement extérieur devraient croître de 188 millions de \$ en 2005 à 396 millions de \$ en 2015, dont 80 pour cent seraient destinés au primaire (Tableau 6.13). En 2015, la part de l'aide extérieure allant au secondaire s'élèverait à 29 pour cent en raison des constructions qui y seront alors néces-

saires. L'aide extérieure ne serait pas nécessaire pour financer des dépenses de personnel ; elle serait surtout destinée aux différents investissements (construction, réhabilitation, mobilier, équipement et formation continue du personnel, investissement immatériel). L'aide alimentaire dans le primaire absorberait une part

importante de l'aide extérieure—jusqu'à 42 pour cent en 2010.

Malgré les économies réalisées par l'introduction de la régulation des flux dans le scénario 4, un engagement substantiel et durable des partenaires extérieurs est requis, principalement pour l'éducation primaire. Les ressources domestiques seront insuffisantes pour satisfaire les exigences de l'achèvement primaire universel et de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Une coordination des partenaires extérieurs dans le financement d'un plan global d'investissement est nécessaire.

Résumé et orientations pour une analyse future

Les quatre scénarios discutés dans ce chapitre permettent d'évaluer les impacts financiers de choix politiques clefs relatifs au développement du système éducatif congolais. Certaines hypothèses sont communes à tous les scénarios, notamment les hypothèses concernant la démographie et la croissance économique, la taille relative du secteur privé, les dotations en moyens de fonctionnement et équipement, et le partage du financement entre le gouvernement, les familles et les partenaires extérieurs. Une des mesures clefs est le maintien des rémunérations globales des enseignants (prime de motivation comprise) à leurs niveaux actuels en termes de PIB par habitant, mais avec une disparition progressive de la prime de motivation payée par les familles, et donc, à terme, une prise en charge complète de ces rémunérations par l'Etat. Une autre mesure importante est l'établissement progressif d'une gratuité totale de la scolarité primaire. Certains objectifs politiques sont également communs à tous les scénarios : notamment l'achèvement universel du primaire en 2015 et l'amélioration des paramètres basiques de la qualité de l'éducation. Les choix politiques retenus dans l'analyse effectuée au travers des différents scénarios font partie de ceux

qui sont actuellement en discussion en RDC (la généralisation du préscolaire public, telle que proposée dans le PANEP) ou qui ont été discutés plus haut dans ce rapport (introduction du multigrade, rationalisation des normes de dotation en personnel, régulation des flux).

La principale conclusion de l'analyse est que la restriction de l'offre publique d'éducation préscolaire, la rationalisation de l'encadrement et la régulation des flux après le tronc commun du secondaire, sont nécessaires pour contenir l'évolution des dépenses publiques dans une mesure acceptable. Sous le scénario 1 (généralisation du préscolaire), les dépenses publiques domestiques absorberaient 35 pour cent du budget de l'Etat en 2015, tandis que l'aide extérieure devrait atteindre 4,9 milliards de \$ sur la période 2005–2014. Renoncer à la généralisation, très coûteuse, du préscolaire (scénario 2), n'est cependant pas suffisant pour rendre les besoins de financement public supportables : les dépenses publiques domestiques d'éducation absorberaient encore 28 pour cent du budget de l'Etat et l'aide extérieure devrait atteindre 3,1 milliards de \$ sur la période 2005–2014. L'introduction du multigrade et la rationalisation des normes de dotation en personnel (scénario 3) génèrent des économies appréciables pour améliorer la qualité et permettent de gommer une iniquité entre Kinshasa et les autres provinces, mais leur impact sur les indicateurs globaux de l'effort financier public est négligeable.

La régulation des flux après le tronc commun du secondaire est la mesure qui permet de contenir l'évolution des dépenses dans des limites acceptables. Cette option politique est incarnée dans le scénario 4, où les dépenses publiques domestiques nécessaires sont réduites à 19 pour cent du budget de l'Etat et où l'aide extérieure requise est réduite à 2,7 milliards de \$. Une caractéristique importante de ce scénario 4 est que le taux de transition du primaire au secondaire est maintenu à un haut niveau (80 pour cent), ce qui signifie que

la majorité des enfants pourront bénéficier d'une scolarité de 8 années. Cependant, après le tronc commun du secondaire (qui constitue les deux premières années de ce niveau), seulement 50 pour cent des élèves pourront poursuivre dans le second cycle du secondaire ; seulement 35 pour cent des élèves qui obtiennent le diplôme des humanités (fin du secondaire) pourront accéder au niveau supérieur ; et seulement 40 pour cent des étudiants qui obtiennent le graduat pourront poursuivre dans le deuxième cycle du supérieur. Malgré cette régulation drastique, les effectifs et les diplômés du secondaire et du supérieur resteront à des niveaux acceptables, tant au regard des standards de l'Afrique subsaharienne qu'à celui des besoins de l'économie.

Ce scénario met en évidence l'arbitrage que le gouvernement devra effectuer entre, d'une part, un accès plus large dans le second cycle du secondaire et au-delà et, d'autre part, une amélioration de la qualité. Dans le présent rapport, l'accent est mis sur l'opportunité d'une expansion modérée de l'accès au profit d'une amélioration substantielle de la qualité, de manière à corriger le déclin qu'ont connu les indicateurs de la qualité depuis deux décennies et à poser les fondations d'un système éducatif sain. Un tel choix politique requiert l'introduction de mécanismes efficaces de régulation des flux (à travers la réforme des examens et des règles d'accès aux différents niveaux).

Deux éléments représentent une part importante des dépenses dans le primaire : l'aide alimentaire et les constructions scolaires. Distribuer des repas à l'école est une des mesures du PANEPT ; toutefois, dans la présente analyse, seulement 30 pour cent des élèves sont considérés comme éligibles à l'aide alimentaire. Cependant, comme les dépenses courantes, les dépenses en capital impliquées par cette stratégie sont importantes. Les dépenses pour les constructions scolaires sont également très importantes : autant qu'un tiers des dépenses publiques pour le primaire.

Bien qu'elles concernent des choix de politique éducative importants, ces simulations financières pourraient être étendues dans diverses directions pour explorer la faisabilité d'autres options. Les questions suivantes pourraient par exemple être examinées :

- Révision des mesures relatives aux salaires, avec, par exemple, une augmentation plus forte des salaires des instituteurs et une modification de la hiérarchie des salaires entre les différents niveaux d'études.
- Réduction des coûts de construction.
- Réduction du nombre d'enfants éligibles à l'aide alimentaire (dans la mesure où l'on fait l'hypothèse d'une reprise économique vigoureuse).
- Report des investissements dans les niveaux postprimaires à une date ultérieure et financement d'une partie des dépenses courantes par l'aide extérieure de manière à réduire la pression sur les finances publiques.
- Accroissement du financement privé dans le secondaire et le supérieur (au travers une expansion plus rapide du secteur privé aussi bien qu'une augmentation des contributions des familles dans le secteur public).

Enfin, une analyse plus détaillée des alternatives pour une expansion future du secondaire doit être entreprise. Elle doit comporter une étude des conséquences de la réduction proposée du nombre d'écoles secondaires, et l'évaluation d'options alternatives. Restructurer l'organisation de l'enseignement secondaire est aussi un choix politique important. La modification des curriculums dans le secondaire, avec, par exemple, une prolongation de la durée du tronc commun (qui réduirait les besoins en enseignants spécialisés) et une réorganisation des sections techniques et professionnelles méritent une considération spéciale.

Mesures d'amélioration de la qualité—Coûts unitaires

Tableau A6.1 : Mesures d'amélioration de la qualité—Coûts unitaires

	Préscolaire	Primaire	Secondaire				Supérieur
			Général	Normal	Technique	Professionel	
Nombre de manuels par élève	2	4	8				
Coût des fournitures scolaires individuelles par élève (FC)	2000	2913	5700	30000			
Coût de l'uniforme par élève (FC)	1500	1500	1500				
Coût des fournitures scolaires collectives par classe (FC)	10000	15000	75000	75000	200000	200000	
Coût de fonctionnement hors personnel (FC)							60000
Taux de maintenance des bâtiments scolaires	0,50%	0,50%	0,50%				
Taux de maintenance des équipements	2%	2%	2%				
Autres dépenses de fonctionnement des écoles (fournitures de bureau, eau, électricité...) par classe (FC)	30000	Kinshasa : 50000 ; Hors Kinshasa : 30000	Kinshasa : 60000 ; Hors Kinshasa : 40000				
Coût du mobilier d'une salle de classe (FC)	300000	300000	400000	400000	500000	500000	
Coût de l'équipement pédagogique d'une salle de classe (FC)	35000	35000	50000	50000	1000000	1000000	
Coût de construction d'une salle de classe (millions de FC)	2,18	2,18	3,7				
Coût de l'équipement par étudiant (FC)							30000
Coût de l'immobilier par étudiant (FC)							100000
Fréquence de la formation continue (années)	5	5	5				
Coût par enseignant d'une session de formation continue (FC)	25000	25000	25000				
% de classes en double vacation	0%	0%	0%				
% d'écoles pourvues d'une cantine		100%					
% d'élèves bénéficiant d'une aide alimentaire		30%					
Coût d'un repas journalier par élève (FC)		70					

Notes

1. La classification officielle des écoles primaires et secondaires est la suivante : (i) les écoles publiques comprennent les écoles dites non conventionnées, qui sont gérées directement pas le gouvernement et les écoles dites conventionnées, qui sont gérées par les Eglises, et (ii) les écoles privées agréées qui ne reçoivent aucune subvention publique.

2. Les données sur les populations indigènes des zones forestières en RDC sont rares. Les informations présentées aux paragraphes 1.8–1.10 sont tirées de diverses sources dont : (i) le Fonds pour la population forestière Ituri (Ituri Forest People's Fund), créé en 1985 pour promouvoir la santé et l'éducation des Efe chasseurs et des Lese agriculteurs du nord-est de la RDC, (ii) Richard B. Peterson (2000). “Conservation Amid Change: Community, Culture and Values in Congo's Rainforest”. Papier présenté à un séminaire intitulé “East Africa in Transition: Communities, Cultures and Change”, University of Nairobi (July 4–9, 2000).

3. Une ONG estime le nombre d'habitants de la forêt à 12 millions de personnes, mais il se peut que ce chiffre inclue des populations habitant dans des régions contiguës aux zones forestières dans des pays voisins (Greenpeace: www.greenpeace.org).

4. La population des pygmées n'est pas connue non plus, mais elle est estimée à plusieurs centaines de milliers de personnes. Il y a plusieurs groupes de pygmées vivant de chasse et de cueillette.

5. Les trois catégories de forêts créées par le Code de la Forêt sont : (i) les forêts classées—essentiellement pour la préservation de la biodiversité ; (ii) les forêts protégées—pour le développement rural ; et (iii) les forêts de production permanente—pour l'exploitation forestière. La première catégorie serait sous l'administration directe de l'Etat ; la troisième

catégorie serait exploitée par des sociétés privées sous contrat avec l'Etat tandis que le mode d'administration de la deuxième catégorie n'est pas mentionné.

6. Cheseaux, E. 2003. “*Assistance à la Revue Economique du Secteur Forestier en RDC : Analyse du Potentiel Forestier et des pratiques de Gestion Forestier*”. World Bank. Washington D.C.

7. Les protestants comprennent les disciples d'une nouvelle église—l'Eglise de réveil.

8. Les provinces qui furent créées à partir de l'ancienne province du Kivu ne sont pas divisées en districts.

9. Ils figurent au budget du gouvernement central sous l'intitulé “services provinciaux”.

10. C'est ce que soutiennent Shapiro et Tambashe après avoir analysé les données de deux recensements : une étude à grande échelle de la démographie des ménages réalisée dans l'Ouest du pays de 1974 à 1977, l'*Enquête Nationale sur La Situation des Enfants et des Femmes au Zaïre en 1995*, et une étude sur les ménages à Kinshasa réalisée au début des années quatre-vingt-dix. Voyez Shapiro, D. et Oleko Tambashe, B. “Fertility in the Democratic Republic of Congo”, papier présenté au Workshop on Prospects for Fertility Decline in High Fertility Countries, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, New York, 9–11 July , 2001.

11. Des preuves de l'existence de taux de mortalité très élevés sont fondées sur les études réalisées dans les cinq provinces de l'Est par des organisations non-gouvernementales étrangères. On a constaté que les taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans étaient très élevés, et si les résultats des études sont généralisables aux provinces de l'Est, l'effet sur le ralentissement de la croissance de la population sera probablement significatif pour le pays dans son ensemble.

12. En raison de la faible proportion de personnes âgées de plus de 60 ans , le taux général de dépendance est inférieur à 1.

13. L'invasion de la province du Shaba se produisit également en 1977 et 1978, stoppant l'activité minière.

14. Entre 1997 et 2003, il y avait un ministère avec deux vice-ministres. La structure ministérielle actuelle est par conséquent identique à celle qui était en vigueur avant 1997.

15. Etatisation est le terme officiel.

16. Toutes les Eglises protestantes avaient une représentation unique.

17. Bureau de Coordination Nationale des Ecoles Conventionnées Protestantes (April 2001). « L'enseignement Protestant—hier, aujourd'hui et demain ». Eglise du Christ au Congo. Kinshasa.

18. Association nationale des parents d'élèves et étudiants de la RDC. Il existe également des associations de parents d'élèves pour les écoles de chaque Eglise (catholique, protestant, kimbanguiste).

19. D'autres sources fournissent également des données différentes ; ces questions sont discutées plus en détail au chapitre 2.

20. Ce sont : le Conseil d'Administration des Universités ; le Conseil d'Administration des Instituts Supérieurs Pédagogiques et le Conseil d'Administration des Instituts Supérieurs Techniques.

21. Decision d'Etat no. 75/CC/89 du 29 avril 1989.

22. Le taux d'achèvement primaire est le pourcentage des enfants de toute la population de 6 ans d'âge (qu'elle soit ou non à l'école) qui achèvera avec succès le primaire, en ayant ou non redoublé. Le taux de survie est le pourcentage des enfants entrant à l'école qui parviendront en 6ème année primaire. Le taux d'efficacité interne est le rapport entre le nombre d'années-élèves efficaces—égal au produit du nombre de diplômés par 6 (le nombre d'années d'études)—et le nombre total d'années-élèves dépensées pour produire ces diplômés.

23. Le “tronc commun” qui s'appelait auparavant “cycle d'orientation”.

24. En médecine et médecine vétérinaire ; le second cycle dure trois ans et conduit au titre de docteur en médecine et docteur en médecine vétérinaire.

25. Sept provinces étaient totalement ou partiellement sous contrôle gouvernemental (voir le paragraphe 1.15)

26. En outre, ils ne reçoivent pas d'arriérés lorsqu'ils sont intégrés dans la base du SECOPE et, donc, sur les listes de paie de l'Etat.

27. Au total, 70 pour cent des écoles primaires et 71 pour cent des écoles secondaires ont répondu au questionnaire ; dans la province de l'Equateur, cependant, seulement 20 pour cent des écoles primaires et 25 pour cent des écoles secondaires ont répondu au questionnaire.

28. World Bank (1988). “Zaire—Rapport sur le Secteur de l'Education Primaire et Secondaire”. Report No. 7169-ZR.

29. Cependant, un grand nombre de petits établissements privés ont été fermés en décembre 2003. L'effet sur l'effectif total dans le secteur privé n'est cependant pas important. Voir le chapitre 5.

30. Cependant, la plupart des élèves accomplissaient seulement 2-3 années d'enseignement primaire, étant donné que la plupart des écoles primaire n'offraient qu'un cycle court.

31. L'étude sectorielle de la Banque Mondiale pour la RDC (1988) suggère que le TBS était surestimé à la fin des années soixante-dix et que la baisse observée dans les années quatre-vingt était plus apparente que réelle.

32. La durée moyenne des études primaires pour les élèves qui accèdent au secondaire.

33. A titre comparatif, il y a une école pour 50 km² à Madagascar, une pour 53 km² au Cameroun, une pour 23 km² au Nigéria et une pour 13 km² au Rwanda.

34. Taux calculés à partir du MICS 2, présentés plus loin dans ce chapitre, différents des taux du tableau 2.8.

35. Ce dernier chiffre est particulièrement bas en 2001, car le taux de réussite à l'examen d'Etat était plus faible (33%) que l'année précédente.

36. Le coefficient standard d'efficacité interne est calculé en divisant le nombre optimal d'années-élèves (c'est à dire en l'absence de redoublement et d'abandon) par le nombre d'années-élèves réellement effectuées par une cohorte d'élèves pour former un diplômé. Un diplômé dans ce cas est un élève qui reçoit son diplôme de fin d'études.

37. Ce taux est calculé à partir du nombre d'années-élève nécessaire pour produire un licencié.

38. Puisque l'enquête s'intéressait à la situation scolaire des élèves du groupe d'âge des 15–17 ans seulement, les inscriptions dans le secondaire auraient été sous-estimées. La série des TBS pour le secondaire indiquée dans le tableau est ajustée pour tenir compte de ce caractère tronqué des données.

39. IMF (2003) "Democratic Republic of Congo: Selected Issues and Statistical Appendix". Country Report No. 03.175. June 2003

40. A noter que les données sur les dépenses publiques (totales et pour l'éducation) pour les années 2000–2002 concernent 7 provinces alors sous contrôle gouvernemental total ou partiel ; par conséquent les dépenses en valeur ne sont pas rigoureusement comparables aux dépenses des années antérieures. Cependant, leurs parts en pourcentage du budget total sont comparables car la dépense totale pour les trois dernières années se rapporte aussi aux 7 provinces.

41. World Bank (1988). *Zaire—Rapport Sur le Secteur de l'Education Primaire et Secondaire*. Washington D.C.

42. En mai, le salaire des professeurs ordinaires a été fixé à 500 \$ par mois pour l'année 2004 ; cette catégorie d'enseignants ne recevra probablement plus la prime de motivation financée par les étudiants.

43. Il y aurait d'ailleurs un nombre non négligeable de fonctionnaires recrutés localement dont la situation administrative n'est pas régularisée et qui ne figureraient pas sur les listes de la paie.

44. FMI, Juin 2003.

45. François Vaillancourt (2003). "La territorialité de l'activité publique en RDC en 2002 : état des lieux et recommandations".

46. Millot, Orivel et Rasera (1987). "L'aide extérieure à l'éducation en Afrique sub-Saharienne". World Bank.

47. Un enquête volontaire sur les écoles privées a été menée par l'Association des Ecoles Privées Agréées (ASSONEPA) pour ce Rapport. Cependant, en raison de la faible qualité des données financières, et du fait que de nombreuses écoles privées n'ont pas répondu, la plupart des données de cette enquête n'a pu être analysée.

48. En utilisant un taux de change de 418 FC pour 1 \$.

49. Les TBS estimés à partir de l'enquête-ménages du MICS 2001 semblent irréalistes, étant donné ces niveaux élevés des coûts privés.

50. Ici, les recommandations ne concernent que le primaire et le secondaire, car les questions relatives à l'enseignement supérieur sont traitées au chapitre 5.

51. Tests administrés dans le cadre du projet "Monitoring Learning Achievement" (MLA) de l'UNESCO.

52. Bien que les tests d'acquisition standardisés soient utiles pour contrôler les résultats de l'apprentissage, les résultats reportés ici doivent être interprétés en tenant compte du contexte. De faibles scores peuvent refléter aussi bien le manque de familiarité avec le format des tests (puisque les élèves ne sont pas régulièrement évalués de cette manière) que de faibles performances.

53. Un échantillon aléatoire de 20 écoles a été constitué, composé des deux types écoles (10 de chaque) situées dans chacune des cinq provinces ((Kinshasa, Bas-Congo, Kasai-Occi-

dental, Kasai-Oriental et Katanga). A Kinshasa, des écoles à la fois de l'Est et de l'Ouest ont été prises en compte pour constituer l'échantillon. Les écoles témoins ont été celles qui étaient situées le plus près des écoles cibles sélectionnées pour le test, afin de maîtriser les différences socio-économiques qui pourraient influer sur les résultats. Dans les écoles comprenant plus d'une classe de quatrième année, une classe a été choisie au hasard. Tous les élèves de la classe sélectionnée ont été testés.

54. Les élèves des écoles cibles ont reçu des manuels en langue et en mathématiques dans toutes les classes primaires, des cahiers et des trousse ; les enseignants ont reçu une formation, des livrets d'instruction et du matériel pour l'enseignement. Chaque école a reçu en moyenne pour 6000 \$ d'inputs (y compris des meubles et d'autres équipements) en 2001/02. Les écoles témoins ont été financées presque entièrement par les frais payés par les élèves comme on l'a expliqué au chapitre 3 et ne disposaient que de peu de matériels d'enseignement, voire d'aucun.

55. En raison du manque de papier dans le ministère, la plupart des tests ont été perdus, car le verso des feuilles a été utilisé pour écrire ou imprimer. Deux cent cinq tests en français et 94 en mathématiques furent disponibles ; ces échantillons sont considérés comme suffisamment grands pour l'analyse des résultats aux items.

56. La méthodologie et les résultats détaillés sont présentés dans une note réalisée à l'occasion du RESEN.

57. Le ministère a publié un rapport pour 2000/01 qui, tout en ne présentant pas de résultats détaillés pour chaque domaine ou sous-domaine, montre que les meilleurs scores en tests de langue obtenus dans les écoles cibles étaient principalement dus à de meilleurs scores en vocabulaire tandis qu'il y avait peu de différences dans les autres sous-domaines. La proportion d'élèves ayant la maîtrise de ces sous-domaines était également faible. Ces résultats ne sont pas surprenants car la dispo-

nibilité durable d'inputs est nécessaire pour améliorer significativement les résultats des études dans des domaines complexes.

58. Des tests en mathématiques furent également administrés et leurs résultats analysés, mais le modèle de régression a un pouvoir explicatif trop faible.

59. Un retraité devrait percevoir une pension équivalente aux trois-quarts de son dernier salaire ainsi qu'une indemnité de sortie ; si l'enseignant est originaire d'une autre province, il reçoit une indemnité de rapatriement pour y retourner. Ces règles n'ont pas été appliquées depuis près de 15 ans.

60. Par cet appellation "enseignement supérieur", ici comme par la suite, nous désignons l'enseignement supérieur et universitaire dans sa totalité.

61. L'enseignement supérieur comporte à la fois des établissements universitaires et non universitaires, comme nous l'avons indiqué au chapitre 2.

62. L'actuelle Université de Kinshasa.

63. B. Lututala Mumpasi (2002). "Pertinence et Effets Pervers de la Privatisation de l'Enseignement Supérieur et Universitaire en République Démocratique du Congo". Travaux et Recherches de l'Université Kongo. Octobre 2002.

64. Aujourd'hui, l'Université de Kisangani.

65. La nationalisation des universités précède ainsi la nationalisation des écoles privées, qui eut lieu en 1974.

66. Les ISP et les IST qui n'offraient que le cycle graduat étaient dirigés par un Directeur.

67. Ce « partenariat » fut officiellement sanctionné par les Etats Généraux de l'Education in 1997, qui furent organisés à la suite de la recommandation de la Conférence Nationale Souveraine.

68. Cf. *Etats généraux de l'éducation au Zaïre (EGEZ), Rapport général*, Kinshasa 1996, p. 41, cité in Matundu Lelo, « Coopération universitaire et prévention des conflits dans la région des grands lacs », in S. Marysse & F. Reyntjens (Eds.), *L'Afrique des Grands*

Lacs. Annuaire 1998–1999, Paris, L'Harmattan, 1999, 436 p. Dans le « Répertoire des établissements d'enseignement supérieur et universitaire » (publics et privés) publié par le Ministère de l'Education nationale en Février 2003, 83 établissements publics et 212 établissements privés étaient décomptés. Selon la Direction de la planification (ESU), ces chiffres sont quelque peu sousestimés.

69. Par exemple, l'Université de Bandundu (communautaire à l'origine) devint une extension de l'Université de Kinshasa en 1997.

70. Ces chiffres sont ceux de 2003, avant la fermeture de 126 petits établissements privés.

71. Selon la Direction des établissements privés de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU).

72. Entre 1975 et 1987, le taux d'accès était considéré comme stable à environ 50 pour cent. Cf. Eduplus (Lavalin International), *Projet de rationalisation de l'enseignement supérieur et universitaire, Activité B.4.1 (Lot un), Analyse du déroulement des études à l'ESU*, Projet financé par le groupe Banque mondiale/IDA, Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire et de la Recherche scientifique, Kinshasa, 31 juillet 1991, page 9.

73. Comme à l'Institut facultaire des sciences de l'information et de la communication (IFASIC) et à l'Université protestante du Congo.

74. L'effectif des établissements recensés était de 134 672, mais ce recensement ne portait que sur 74 établissements sur 111. L'estimation de 160 000 a été calculée en supposant que les autres établissements étaient de la même taille que ceux qui étaient recensés ; étant donné que la taille des établissement est très variable, cette estimation peut ne pas être valable. Si la taille des établissements non recensés est plus faible que la taille moyenne de ceux qui l'on été, l'effectif total serait plus faible et donc le rapport étudiants/enseignants serait aussi plus faible.

75. Le nombre d'étudiants par enseignant ne dépassait pas 7 en 1978/79, lorsque le secteur

était fortement financé par l'Etat (Eduplus document).

76. Comme c'est le cas des enseignants du primaire et du secondaire, ils ne prennent pas leur retraite en raison de l'incapacité de l'Etat à payer les pensions.

77. Eduplus, op. cit.

78. Dans l'ISP Gombe, l'un des principaux établissements du pays, l'acquisition d'ouvrage la plus récente date de 1984.

79. EDUPLUS *Analyse des coûts de l'ESU*, op. cit. page 120.

80. Ces estimations sont très approximatives. Selon les documents officiels, la part des financements privés dans l'enseignement supérieur est habituellement estimée à 95 pour cent, mais aucune donnée n'établit ces estimations.

81. Estimation approximative pour 2002 ; depuis 1997 la dépense par étudiant, qui était alors de 1 611\$, a décliné en Afrique subsaharienne.

82. En 1998/99, le nombre d'étudiants à l'UNIKIN était de 31 387 (après une année blanche) ; en 2001/02, il était estimé à 27 000.

83. Les ressources des EAD doivent en principe financer le primaire et le secondaire. Il a été noté au chapitre 3 que les sommes dépensées par les EAD ne sont pas connues. Il est intéressant de noter que ces entités apportent une contribution à l'enseignement supérieur, aussi faible soit elle.

84. Ceci, bien que les étudiants soient autorisés à fractionner leurs paiements et à payer, du moins en partie, leurs frais en nature (biens de consommation et combustibles). Les recouvrements sont souvent saisonniers, dépendant des récoltes, de la période de vente des productions ou de la possibilité de transporter les contributions en nature jusqu'à l'université.

85. Comme indiqué dans le chapitre 3, le salaire que l'Etat verse aux enseignants du plus haut grade a été fixé à environ 500 \$ par mois.

86. Équivalent à la "prime de motivation" au niveau des écoles.

87. La “prime de partenariat” pour les autres enseignants qui n’ont pas le grade de professeurs est d’environ 100\$ par mois.

88. En comparaison, en 1990, un enseignant du supérieur en Afrique subsaharienne gagnait un salaire d’environ 6 fois le revenu par tête.

89. Lorsque nous ne le précisons pas, comme ici, les calculs sont effectués pour le scénario 4.

90. Comme mentionné plus haut, le salaire versé par l’Etat aux professeurs ordinaires a été fixé à environ 500 \$ par mois en mai 2004. Toutefois, dans nos simulations, nous avons retenu le salaire antérieur à cette augmentation, car il n’est pas évident qu’elle puisse être maintenue au regard des taux de salaire des autres catégories d’enseignants. Par ailleurs, compte tenu du très petit nombre de professeurs ordinaires, la prise en compte de cette augmentation aurait modifié de manière insignifiante ces simulations.

91. Voir par exemple : World Bank (2003). *Achieving Universal Primary Education by 2015, A Chance for Every Child*. Washington D.C.

92. Ce plan envisage un ensemble de séminaires de formation dont le coût total s’élève à 308 millions de \$ entre 2004 et 2015. Nous n’avons toutefois retenu que les séminaires pré-

vus pour la période 2004/05, qui concernent les enseignants en place. Les séminaires prévus ultérieurement concernent les nouveaux enseignants ; nous ne les avons pas retenus, car on peut considérer que les formations en question devraient être délivrées lors de la formation initiale de ces enseignants.

93. Fournitures scolaires collectives telles que cartes, kits géométriques, papeterie pour les enseignants.

94. Selon les enquêtes menées auprès des écoles en 2003 et 2004 dans le cadre du RESEN.

95. En dollars 2001. 1 \$ = 370 FC.

96. Ce diplôme n’existe pas actuellement ; il serait donc à créer ; il sanctionnerait l’achèvement d’une scolarité de 8 années.

97. Notons que toutes les estimations en dollars le sont en dollars de 2001.

98. Cet objectif était celui d’une première version de l’avant-projet du PANEPT ; depuis, il a été revu à la baisse : 50 pour cent des élèves entrant au primaire devront, en 2015, avoir fréquenté le préscolaire.

99. Les dépenses des familles dont il s’agit concernent les élèves des écoles publiques.

100. Il s’agit de l’aide alimentaire rapportée à la totalité des élèves, dont 30 pour cent seulement seront aidés.