

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT, PRIMAIRE, SECONDAIRE ET
PROFESSIONNEL

**STRATEGIE POUR LE DEVELOPPEMENT DU
SOUS-SECTEUR DE L'EPSP
2010/2011 - 2015/2016**

Mars 2010

SOMMAIRE

SIGLES ET ACRONYMES	3
CHAPITRE I. CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT NATIONAL	10
1.1. Situation géographique	10
1.2. Situation sociodémographique	10
1.3. Situation politico-administrative	11
1.4. Situation économique et financière.....	12
1.5. Stratégie de développement national	13
1.6. Défis en matière de gouvernance et de reconstruction	14
CHAPITRE II. DIAGNOSTIC DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION	16
2.1. Analyse institutionnelle.....	16
2.1.1. Cadre légal et contractuel	16
2.1.2. Organisation et structure du secteur éducatif et défis institutionnels	18
2.1.3. Gestion du système.....	24
2.1.4. Les parties prenantes	30
2.2. Analyse des performances et des défis.....	31
2.2.1. Accès et scolarisation	31
2.2.3. Qualité et efficacité de l'éducation	33
2.2.4. Équité et disparités	36
2.3. Analyse des coûts et financement du sous- secteur	38
CHAPITRE III. ORIENTATIONS ET AXES PRIORITAIRES DE LA STRATEGIE	42
3.1. Vision et mission pour l'EPSP	43
3.2. Principes d'organisation, de gouvernance et d'opération	43
3.3. Objectifs et programmes de développement du sous-secteur.....	44
Objectif stratégique 1 : Accroître l'accès, l'accessibilité, l'équité et la rétention	44
Objectif stratégique 2 : Améliorer la qualité et la pertinence.....	48
Objectif stratégique 3 : Renforcer la gouvernance.....	51
3.4. Conditions et risques.....	53
3.5. Opportunités à saisir	59
CHAPITRE IV. CADRE OPERATIONNEL DE LA STRATEGIE	62
4.1. Coût et financement de la Stratégie	62
4.1.1. Coût de la Stratégie	62
4.1.2. Financement public de la Stratégie.....	67
4.2. Processus d'exécution, de suivi et d'évaluation	68
ANNEXES	
Annexe 1 : Note sur la « gratuité » de l'enseignement primaire	
Annexe 2 : Simulations financières de la stratégie	
2.1. Scénario tendanciel	
2.2. Scénario stratégie	
2.3. Scénario gratuité	
2.4. Scénario optimum (gouvernemental)	

SIGLES ET ACRONYMES

A1	Diplôme de graduat technique
BAFD	Banque Africaine de Développement
BCECO	Bureau Central de Coordination
BM	Banque Mondiale
<i>Bureaux gestionnaires</i>	Bureaux administratifs de l'EPSP
CA	Centre d'alphabétisation
CAP	Centre d'apprentissage professionnel
CRS	Centre de rattrapage scolaire
CSP	Centre de Spécialisation Professionnelle
CTSE	Cellule Technique pour les Statistiques de l'Éducation
D4-	Diplôme inférieur à D4 (D3, EAP, PP1 -5)
D4	Diplôme de 4 ans pédagogique
D6	Diplôme de 6 ans pédagogique
DEP	Direction d'Études et de Planification
DSCR	Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DGENF	Direction Générale de l'Éducation non-formelle
ECC	Écoles conventionnées Catholiques
ECF	Écoles conventionnées de la Fraternité
ECI	Écoles conventionnées Islamiques
ECK	Écoles conventionnées Kimbanguistes
ECP	Écoles conventionnées Protestantes
ECS	Écoles conventionnées Salutistes.
ENC	Écoles non-conventionnées dites « officielles »
ENF	Éducation non-formelle
EPR	Écoles privées
EPT	Éducation pour tous

EPSP	Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
ESU	Enseignement Supérieur et Universitaire
F	Femme / Fille
FMI	Fonds Monétaire International
G3	Diplôme de graduat pédagogique (3 ans)
GTE	Groupe Thématique Éducation
H	Garçon/Homme
HF	Somme des garçons et des filles
IG	Inspecteur Général
IPP	Inspecteur principal provincial
IMOA	Initiative de mise en œuvre accélérée
IPP	Inspecteur Principal Provincial
IR	Ingénieur Technique (licence)
L2	Diplôme de licence (5 ans)
LA	Diplôme de licence des instituts pédagogiques
L2A	Diplôme de licence facultaire avec agrégation
MAS	Ministère des Affaires Sociales
MEPSP	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
MICS	<i>Multiple Indicator Cluster Survey</i> (Enquête par grappes à indicateurs multiples)
MLA	<i>Monitoring Learning Achievement</i> (Suivi permanent des acquis scolaires),
P6	Diplôme d'État (sections autres que section pédagogique)
PAP	Programme d'Action Prioritaire
PASE	Projet d'Appui au Secteur de l'Éducation
PARSE	Projet d'Appui au Redressement du Secteur de l'Éducation
PEG	Programme Economique du Gouvernement
PER	<i>Public Expenditure Review</i> (Examen des dépenses publiques)
PIB	Produit Intérieur Brut

PIR	Programme Intérimaire de Relance
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PROVED	Province Éducationnelle
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PURUS	Projet d'Urgence de Réhabilitation Urbaine et Sociale
RDC	République démocratique du Congo
RESEN	Rapport d'État du Système Educatif National
RS	Recherche scientifique
SECOPE	Service de contrôle et de paie des enseignants
SIGE	Système d'Information pour la Gestion de l'Éducation
TENAFEP	Test National de Fin d'Études Primaires
UE	Union Européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Définition de quelques indicateurs éducatifs

Taux brut d'admission dans l'enseignement primaire (TBA) : Rapport entre le nombre d'élèves inscrits pour la première fois en première année de l'enseignement primaire, quel que soit leur âge, et la population ayant l'âge officiel d'entrée dans le primaire, exprimé en pourcentage.

Taux net d'admission dans l'enseignement primaire (TNA) : Rapport entre le nombre d'enfants ayant l'âge officiel requis pour commencer leur scolarité et qui sont admis comme nouveaux inscrits en première année de l'enseignement primaire et la population du même âge, exprimé en pourcentage.

Taux de transition (TT) : Nombre d'élèves (ou étudiants) admis en première année d'un niveau supérieur à une année donnée, exprimé en pourcentage du nombre d'élèves inscrits en dernière année du niveau inférieur lors de l'année précédente. Le taux est calculé en divisant le nombre de nouveaux entrants en première année d'un cycle ou d'un niveau d'enseignement donné, par le nombre d'élèves inscrits en des effectifs de la dernière année du cycle ou du niveau précédent lors de l'année scolaire précédente.

Taux d'enregistrement (TE) : Nombre d'élèves (ou d'étudiants) admis en première année d'un cycle ou niveau d'études lors d'une année scolaire donnée, exprimé en pourcentage du nombre d'élèves diplômés de la dernière année du niveau précédent lors de l'année scolaire précédente.

Taux brut de scolarisation (TBS) : Nombre d'élèves scolarisés dans un niveau d'enseignement donné, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel qui correspond à ce niveau d'enseignement.

Taux net de scolarisation (TNS) : Rapport entre le nombre d'élèves scolarisés du groupe d'âge correspondant officiellement à un niveau d'enseignement donné et la population totale de ce groupe d'âge, exprimé en pourcentage.

Taux de scolarisation par âge spécifique (TSAS) : Nombre d'élèves scolarisés d'un âge spécifique, quel que soit le niveau d'enseignement donné, exprimé en pourcentage de la population du même âge.

Taux de redoublement : Proportion d'élèves qui s'inscrivent dans la même année (ou niveau) d'études que l'année précédente, exprimée en pourcentage de l'ensemble des effectifs scolarisés dans l'année d'études considérée.

Taux de survie par année d'études : Pourcentage d'une cohorte d'élèves (ou d'étudiants) inscrits en première année d'un cycle ou niveau donné d'études pendant une année scolaire donnée qui sont censés atteindre les années successives d'études.

Coefficient d'efficacité : Le nombre idéal (optimal) d'années-élève nécessaires (dans l'absence de redoublement et d'abandon) pour produire un nombre spécifique de diplômés d'une cohorte donnée dans un cycle ou niveau d'études, exprimé en pourcentage du nombre effectif d'années-élève nécessaires pour produire ce même nombre de diplômés. Cet indicateur est calculé en divisant le nombre idéal d'années-élève nécessaires pour produire un nombre spécifique de diplômés d'une cohorte donnée dans un niveau d'études donné par le nombre effectif d'années-élève nécessaires pour produire ce même nombre de diplômés.

Taux brut d'achèvement : Rapport entre l'ensemble des diplômés des programmes d'un niveau ou cycle d'enseignement (enseignement primaire, secondaire, etc.) et la population ayant l'âge auquel le type de programmes concerné serait théoriquement achevé, exprimé en pourcentage.

Rapport élèves/enseignant : Nombre moyen d'élèves par enseignant dans un niveau d'enseignement donné à une année scolaire donnée. Le rapport élèves/enseignant est en général moins élevé que la "taille de classe" moyenne. Car le calcul des "élèves par enseignant" inclut les enseignants qui dispensent des programmes spéciaux, tels que la musique, les arts et l'éducation spéciale, où ils enseignent à des groupes moins nombreux.

Rapport élèves/salle de classe : Rapport entre le nombre d'élèves (ou d'étudiants) et le nombre de salles de classe. Il est calculé en divisant le nombre d'élèves (ou d'étudiants) à un cycle ou niveau d'enseignement par le nombre de salles de classe à un cycle ou niveau correspondant. (Interprétation : Un rapport élèves/salle de classe peu élevé peut être plus propice à l'enseignement, mais plus cher pour le système. Un rapport élèves/salles de classe élevé peut indiquer un taux d'utilisation élevé de salles, mais souvent au détriment de l'apprentissage.

INTRODUCTION

1. Face aux défis structurels aggravés par l'urgence de la situation de post-conflit et de reconstruction, le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (MEPSP) de la République démocratique du Congo (RDC) s'est résolument engagé dans un processus de réforme du sous-secteur de l'éducation dont il a la charge. Plusieurs études, analyses et réflexions prospectives ont été menées dans cette perspective, notamment par la Commission Indépendante pour l'élaboration de la Stratégie sur l'Éducation (CISE). Il s'est donc agi, à la lumière de ces éclairages, bilans et propositions, d'élaborer une Stratégie cohérente de développement du sous-secteur, dont la présentation est l'objet de ce document.

2. Dans le contexte de transition vers une situation de post-conflit et de développement, il importe d'articuler la stimulation de la réflexion à long terme et la clarification de la direction à prendre dans le futur avec les réponses à apporter face aux priorités. Dans cette recherche d'équilibre entre action immédiate et analyse prospective, entre créativité et planification, il convient de considérer la situation actuelle dans la perspective de la reconstruction afin que les actions d'aujourd'hui préparent les réformes nécessaires à un avenir de progrès.

3. Au regard des changements inscrits à l'ordre du jour, la planification stratégique est un moyen pour le MEPSP de clarifier sa vision et sa mission. Elle est aussi l'occasion pour lui de définir ses objectifs stratégiques et de choisir les priorités en matière de développement du sous-secteur. Elle offre également un cadre référentiel que les acteurs situés aux différents niveaux du système peuvent s'approprier et qui sert de base commune pour faire converger les actions individuelles et collectives en direction des changements majeurs à entreprendre.

4. Par rapport aux multiples chantiers que le MEPSP a ouverts ou souhaite ouvrir, ce cadre référentiel assure une mise en cohérence synergique et un positionnement véritablement contributif à l'œuvre commune afin d'éviter une accumulation d'activités fragmentées et disparates dont la résultante aurait un impact moindre, voire négatif, sur les résultats de développement attendus.

5. En outre, les diverses réformes que le MEPSP cherche à mettre en œuvre n'auront guère de sens si elles n'améliorent pas réellement les performances du système, notamment son efficacité et son efficience. La planification stratégique permet donc d'établir des liens clairs et solides entre la mission et le développement de Stratégies spécifiques, entre les objectifs stratégiques et les priorités concrètes d'action et entre le plan à moyen terme et les programmes annuels. En même temps, elle dote le MEPSP d'un cadre de mesure de performances lui permettant de suivre et d'évaluer régulièrement les progrès accomplis dans la réalisation de sa mission sur la base de critères et d'indicateurs préalablement définis. Enfin, la planification stratégique stimule le consensus et l'adhésion dans la prise de décisions et dans les démarches participatives et partenariales de sa mise en œuvre.

6. En somme, le présent document de Stratégie sert de base de référence pour :

- l'orientation, l'intégration et la planification de toutes les activités en congruence avec la réalisation des objectifs de développement du sous-secteur ;
- le positionnement systémique du programme de renforcement des capacités institutionnelles et techniques du MEPSP, ainsi que de développement professionnel des enseignants du primaire dans les objectifs stratégiques de développement du sous-secteur ;
- la poursuite et l'approfondissement du travail d'élaboration des autres composantes de la Stratégie EPSP ;

- des démarches de consultation et de concertation favorisant la promotion de politiques et de Stratégies consensuelles en accord avec les exigences professionnelles de l'analyse et de la planification ;
- la discussion et la négociation avec l'ensemble des partenaires, y compris les partenaires techniques et financiers externes, pour positionner efficacement leurs interventions en cohérence avec le programme de développement de l'éducation ;
- le pilotage rationnel du développement du système, ainsi que son adaptation progressive aux mutations de l'environnement.

7. Le document de Stratégie décrit, dans un premier chapitre, le contexte dans lequel évolue actuellement le système éducatif congolais et dans lequel il convient de situer les efforts destinés à son amélioration. Le deuxième chapitre du document dresse un diagnostic analytique des faiblesses et opportunités qu'offre le sous-secteur, tandis que le troisième chapitre dégage les axes stratégiques et les priorités pour le développement de l'EPSP. Les deux derniers chapitres sont respectivement axés sur les programmes d'action à mener au cours de la prochaine période de six années (2010-2015) et sur la mise en œuvre du Plan d'action de la Stratégie.

CHAPITRE I. Contexte de développement national

1.1. Situation géographique

8. **Un des géants du continent.** Avec ses 2 345 000 km², la RDC est le troisième pays le plus vaste du continent, derrière le Soudan et l'Algérie, et partage plus de 9000 kilomètres de frontières avec neuf pays voisins¹. Cependant, malgré son immense étendue, la RDC est un pays semi-enclavé avec moins de 100 km de littoral ouvrant sur l'Océan Atlantique. Pour contourner cet enclavement, le pays a recours aux voies routières et ferroviaires qui donnent accès aux façades Ouest, Est et Sud de l'Afrique.

9. **Un environnement à la fois prodigue et pesant.** La moitié du pays est couverte de forêts denses et marécageuses qui rendent la construction et l'entretien du réseau routier onéreux. Les régions forestières abritent une grande diversité de populations dont une bonne partie, notamment les pygmées, n'est pratiquement pas recensée. Les voies fluviales, nombreuses, constituent souvent la seule alternative au transport routier. Un tel environnement offre à la RDC des opportunités à saisir et des défis à relever.

10. **Des défis à analyser et à prendre en compte.** Au-delà des opportunités évidentes qu'il renferme, le contexte naturel de la RDC pose des défis majeurs, notamment en termes de gestion, d'intégration et d'harmonisation des particularités dans un espace national commun :

- défis liés à un circuit bancaire insuffisamment développé qui rend particulièrement pénible l'acheminement de fonds (transport physique de sommes en espèces destinées aux salaires des enseignants, aux subventions des écoles) vers les écoles, compte tenu de leur dispersion et de leur éloignement,
- défis liés à l'étendue du territoire, à la dissémination des écoles et à l'état du réseau routier qui, pour le moindre déplacement, imposent des coûts logistiques importants, nécessitant des stratégies à la fois efficaces et pragmatiques (collecte de données, formation des enseignants, distribution de fournitures et matériels scolaires, matériaux de construction pour les écoles, etc.),
- défis liés aux difficultés pour le pouvoir central de couvrir, contrôler, maîtriser et gouverner un territoire aussi vaste dans le contexte de la décentralisation consacrée par la Constitution (2006) et accordant une réelle et large autonomie aux provinces.

1.2. Situation sociodémographique

11. **Une population estimée à 60 millions d'habitants² et inégalement répartie sur le territoire.** Avec ses 60 millions d'habitants, la RDC est le deuxième pays le plus peuplé d'Afrique subsaharienne. Selon l'enquête 1-2-3 (2005), 69,6 % de la population vivent en milieu rural contre 30,4 % en milieu urbain. Le pays est sous-peuplé avec une densité de 24 habitants au km² seulement ; dans la ville-province de Kinshasa, en revanche, la densité est forte (577 habitants/km²) notamment à cause de la concentration des infrastructures économiques, scolaires, universitaires et sanitaires, ainsi que des institutions administratives et politiques. Les perspectives d'emploi y sont donc meilleures que dans le reste du pays, attirant les populations des autres provinces vers la capitale. La population d'âge économiquement actif (20-64 ans) représente 40 % de la population totale. A la diversité géographique, agrémentée de forêts et de cours d'eau, s'ajoute une grande diversité culturelle et linguistique, accentuant par là même la dispersion et l'enclavement géographiques de différents

¹ La République du Congo à l'ouest, l'Ouganda, le Burundi, le Rwanda et la Tanzanie à l'est, la République Centrafricaine et le Soudan au nord, ainsi que la Zambie et l'Angola au sud.

² PNUD, Rapport national sur le développement humain 2008 et Rapport Mondial sur le développement humain 2009.

groupes de population. Ainsi, l'ampleur des besoins sociaux de base à satisfaire, particulièrement dans le domaine de l'éducation, est liée à la difficulté d'atteindre des populations dispersées sur de vastes étendues et, de surcroît, dans des zones très difficiles d'accès.

12. **Une incidence de la pauvreté parmi les plus élevées d'Afrique centrale.** La RDC possède une moyenne d'incidence de la pauvreté très élevée (71 %) ¹ comparativement à celle des autres pays d'Afrique centrale. En effet, la pauvreté atteint des proportions considérables, touchant plus de 70 % de la population. L'ampleur de la pauvreté varie fortement selon les régions, le milieu – urbain ou rural – et les catégories socioprofessionnelles (les travailleurs indépendants et les apprentis font partie des plus pauvres (77 %), suivis par les manœuvres, employés et ouvriers semi qualifiés (66 %)).

13. **VIH et SIDA, une épidémie en progression chez les jeunes.** La prévalence du VIH (15-49 ans) est estimée à 4,5 % ² en RDC, avec des extrêmes allant de 1,7 % à 7 %. L'épidémie est plus active chez les jeunes, comme en témoigne la prévalence dans la tranche d'âge des 14-19 ans, estimée à 3,6 %. Alors que, en termes démographiques, les jeunes (14-19 ans) constituent la couche sexuellement la plus active et, par conséquent, la plus exposée, la part des ressources qui leur est réservée, soit 0,11 %, est, paradoxalement, insignifiante ³. Or, il est démontré que c'est en agissant au niveau des jeunes, notamment par le biais de programmes de sensibilisation, que la propagation de l'épidémie pourrait être durablement contenue et que la ressource humaine pourrait être préservée. Dès lors, la question se pose de savoir quel serait le dispositif efficace pour toucher les élèves dont le nombre est estimé à environ 17 millions.

14. Dans ces conditions, les besoins de financement massif des secteurs sociaux (éducation et santé) contrastent avec les ressources relativement maigres qui sont mobilisées et/ou mobilisables par l'État.

1.3. Situation politico-administrative

15. **Un État unitaire, mais déjà très déconcentré.** La RDC comprend actuellement onze Provinces. Chaque province est divisée en districts, lesquels sont, à leur tour, divisés en territoires, les territoires étant, eux-mêmes, divisés en secteurs et les secteurs, en villages ou localités. La RDC compte 41 districts et 222 territoires. La Constitution de la troisième République prévoit le passage à 26 provinces. Votée en février 2006, cette nouvelle organisation territoriale devait prendre effet dans les trois ans suivant l'installation effective des institutions politiques prévues par la Constitution (Article 226). Elle n'est pas encore effective à ce jour, mais devrait l'être, en principe, d'ici à la fin 2010. Ce découpage doit permettre une décentralisation du pouvoir vers les provinces grâce à une plus grande autonomie de gestion.

16. **La décentralisation, une réelle opportunité.** Cette disposition constitutionnelle, qui constitue une réelle opportunité, traduit la double volonté politique de rapprocher les administrés des centres de décision et de les associer au processus de décision concernant la gestion de leurs propres affaires. Cependant, la mise en oeuvre de la décentralisation à travers le découpage des provinces, la répartition concrète des compétences et l'allocation de ressources conséquentes demeure un véritable défi et doit encore faire l'objet de négociations et de compromis entre le pouvoir central et les provinces.

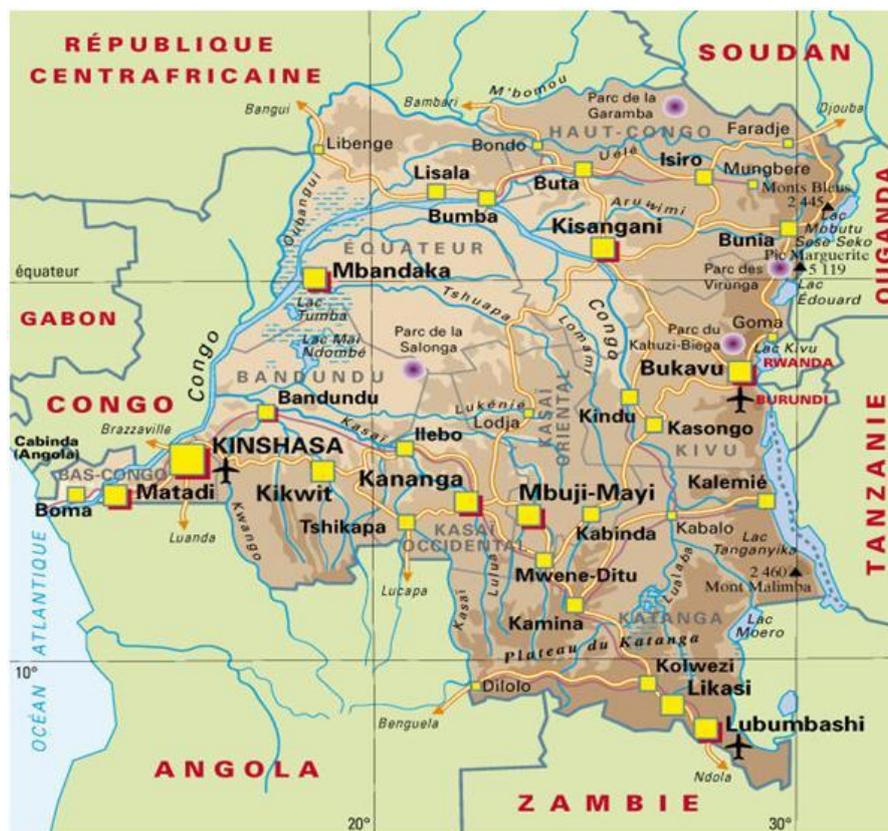
Figure 1. Carte de la RDC⁴

¹ Source : République démocratique du Congo. *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (DSCR), Kinshasa, 2006.

² Ministère de la santé/PNMLS : le point sur la situation du VIH en RDC, 2005

³ PNMLS, Rapport REDES 2007

⁴ Logistics cluster, http://www.logcluster.org/23003/DRC/maps/catalogue/ocha_drc_007/



1.4. Situation économique et financière

17. **Les progrès réalisés dans les domaines politique et économique.** Depuis 2001, avec la mise en place du Programme intérimaire renforcé, la RDC est sur la voie du redressement, à en juger par les progrès accomplis dans les domaines politique et économique. Durant cette période, en effet, le Gouvernement a pris des mesures importantes destinées à instaurer la démocratie et à rétablir la paix. Ces avancées sur le plan politique ont eu une incidence favorable sur l'économie. Sur le plan économique, également, des réformes et des politiques macroéconomiques prudentes ont contribué à relancer la croissance et à réduire significativement l'inflation. Sur la période 2002-08, la croissance et l'inflation ont augmenté respectivement de 6 % et de 15,9 % par an. Toutefois, depuis le mois de juillet 2008, on observe un essoufflement de la croissance économique principalement dû à l'effondrement du secteur minier, conséquence de la crise financière internationale. Ainsi, la croissance s'est ralentie, tombant à 2,7 % en 2009, alors que l'inflation s'envolait pour atteindre 45 %. Le PIB par habitant a chuté, passant d'environ US\$ 174,5 en 2008 à US\$ 156,8 en 2009, soit un niveau cinq fois inférieur à la moyenne africaine. Cette conjoncture a, de toute évidence, des effets défavorables sur le développement du système éducatif en général et du sous-secteur de l'EPSP en particulier : stagnation ou amenuisement des ressources allouées à l'éducation (estimées à 7,2 % du budget de l'État pour 2010)¹ et indispensables pour mettre en œuvre des objectifs stratégiques pour le développement du secteur éducatif de la RDC.

Tableau 1. Quelques indicateurs économiques de la RDC

¹ Source : Ministère du Budget (cette estimation n'inclut pas les transferts vers les Provinces dont la part allouée au secteur de l'éducation n'est pas disponible).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Réal	Réal	Réal	Réal	Réal	Réal	Réal	Réal	Réal
<i>Secteur réel</i>									
PIB à prix courant (en milliards de CDF)	1922,2	2298,7	2610,9	3430,5	4114	5148,2	6526	8729,3	5148,2
PIB à prix constant (en millions de CDF de 2000)	300914,3	318341,2	339478,7	366242,1	386701,6	410896	436170,8	447742,2	472116,1
Taux de croissance du PIB réel	3,5	5,7	6,6	7,9	5,6	6,3	6,2	2,7	5,4
Déflateur du PIB	32	13	6,5	21,8	13,6	17,8	19,4	30,3	23,4
Taux d'inflation moyen	25,3	12,8	4	21,4	13,2	16,7	18	45	24,7
<i>Poste pour mémoire:</i>									
Population (en millions d'habitants)	55,6	57,3	59	60,8	62,2	64,5	66,4	68,4	70,5
Revenu par tête (dollar par habitant)	89,9	83	92,9	102,7	110,6	115,2	141	137,6	141,1
Consommation par tête (dollar par habitant)	99,6	99,2	111,2	119	140,3	154,5	174,5	156,8	169,6

Source: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique (CPCM)

Réal = Réalisé

18. **Des efforts à faire dans le domaine budgétaire.** D'importants dépassements des crédits monétisés ont dégradé la situation budgétaire au cours de la période 2006-09, malgré un bon niveau de recettes. Les recettes budgétaires ont dépassé les prévisions, enregistrant une augmentation graduelle de 11,4 % en 2005 à 12,9 % du PIB en 2006, puis 18,5 % du PIB en 2009, pour tomber à 17,9 % du PIB en 2010 sous l'effet de la crise financière internationale. Les dépenses sur ressources propres ont été supérieures au plafond programmé dans le plan de trésorerie sur la période 2002-09, suite à des pressions sécuritaires et humanitaire, qui ont entraîné une hausse imprévue en cours d'exercice des dépenses courantes de souveraineté, de sécurité et des dépenses liées à la décentralisation. La difficulté de maîtriser les dépenses courantes s'est traduite par un accroissement excessif des agrégats monétaires entre 2006 et 2007. Dans ces conditions, tout accroissement de la part de l'éducation dans le budget de l'État apparaît plutôt improbable.

1.5. Stratégie de développement national

19. **De nouvelles réformes pour lutter contre la pauvreté.** Le Gouvernement s'est engagé en 2006, dans le *Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (DSCR), à mettre en place une nouvelle série de réformes économiques et sociales pour lutter contre la pauvreté. L'objectif est, d'une part, de consolider les acquis des programmes économiques antérieurs et pérenniser la croissance et, d'autre part, de renforcer la sphère sociale et s'assurer que les bonnes performances économiques se traduisent par une nette amélioration des conditions de vie des populations. Le DSCR repose sur 5 piliers : (i) promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix (par le renforcement des institutions), (ii) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance, (iii) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité, (iv) combattre le VIH et le SIDA, et (v) promouvoir la dynamique communautaire. Aux fins de l'application opérationnelle de la Stratégie, le Gouvernement, en collaboration avec ses Partenaires Techniques et Financiers, a mis en place un *Programme d'Action Prioritaire* (PAP) pour la période 2007-08 qui a été reconduit jusqu'en 2010. Ces piliers sont étroitement liés et interdépendants les uns des autres. Les progrès accomplis dans un domaine sont tributaires des avancées faites dans les autres. Il en est ainsi de la croissance et de la réforme de l'État, ou encore des prestations de services sociaux, de la réforme de l'État et de la dynamique communautaire.

20. **Enseignement primaire universel.** L'amélioration de l'accès à une éducation de qualité constitue l'un des axes prioritaires du Programme d'Action Prioritaire du DSCR. Dans le PAP, le Gouvernement s'était fixé comme objectif de réaliser l'enseignement primaire universel à l'horizon 2010 en relevant les défis du secteur éducatif selon six axes stratégiques : (i) l'amélioration de l'accès, de l'équité et du maintien des enfants dans les différents niveaux d'éducation formelle et non formelle et en particulier dans l'éducation de base, notamment pour les filles, les enfants, les jeunes et les adultes en difficulté, vulnérables et défavorisés, (ii) l'amélioration, sous tous ses aspects, de la qualité de l'éducation, notamment de l'efficacité interne et des conditions d'accueil à tous les niveaux, (iii) l'amélioration de la pertinence des contenus des programmes pour les adapter aux besoins nationaux et internationaux des apprenants et au programme national de développement, (iv) l'amélioration de la gestion (financière, pédagogique et administrative) et de la gouvernance du système d'éducation et de

formation, (v) la déconcentration des pouvoirs administratifs et la gestion du système vers les provinces, conformément à la *Loi sur la Décentralisation* (qui reste à promulguer), et (vi) l'amélioration de la gestion des ressources humaines par la mise en place d'un dispositif de suivi et de promotion des carrières du personnel enseignant. Or, les évaluations et revues du DSCRP récemment menées tendent à démontrer que la pertinence de ces défis reste d'actualité.

1.6. Défis en matière de gouvernance et de reconstruction

21. **Quinze ans de transition politique et dix ans de conflit armé.** Après plus de deux décennies de crise, la République démocratique du Congo est aujourd'hui considérée comme un pays en situation de post-conflit. Mais cette longue crise a eu des effets dévastateurs dans tous les secteurs de la vie nationale. Le pays, qui possède pourtant un extraordinaire potentiel de développement naturel et humain, accuse de lourds handicaps politiques, économiques et sociaux. Le processus de démocratisation n'en est qu'à ses débuts. L'économie et la société se ressentent de l'impact de cette longue crise sous de multiples formes : (i) effondrement des investissements, de la production et des exportations, (ii) tarissement des ressources publiques, (iii) aggravation chronique des déficits internes et externes et de l'endettement extérieur, et (iv) détérioration des indicateurs sociaux, avec notamment de fortes inégalités socioéconomiques et un accroissement de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté (71 %) ou affectée par le VIH & SIDA. Le relèvement du niveau de revenu par habitant (US\$ 143)¹ en RDC demeure un défi majeur pour la satisfaction des besoins sociaux, notamment l'éducation.

22. **Nécessité d'accompagner la sortie de crise.** La sortie de crise se profile certes, mais le parachèvement de la paix, qui en est la condition, exige de relever les défis de la gouvernance, de la reconstruction et du développement. Aussi sera-t-il nécessaire d'élargir le dialogue national, de promouvoir une large initiative de réconciliation nationale, de développer la démocratie, de renforcer les capacités de gouvernance de l'État et de mettre en œuvre des politiques pertinentes et efficaces de développement économique, d'intégration nationale et d'inclusion sociale. L'éducation, facteur essentiel de démocratisation, d'intégration et de développement, devrait jouer un rôle crucial dans tous ces domaines (Encadré 1).

Encadré 1. Principaux défis par pilier

Pilier 1. Promouvoir une bonne gouvernance et consolider la paix

- Réformer le secteur sécuritaire (armée, police, justice)
- Améliorer la gestion des ressources publiques
- Réformer l'administration publique
- Réformer la gestion des ressources naturelles (dans les secteurs minier et forestier).

Pilier 2. Consolider la stabilité macroéconomique et la croissance

- Soutenir la reprise de l'économie et garantir la stabilité macroéconomique
- Assurer une croissance durable, notamment dans le secteur agricole
- Rétablir la production dans le secteur minier

¹ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2009*.

- Jeter les bases d'une diversification de l'économie grâce à une croissance tirée par le secteur privé, via l'amélioration du climat des affaires, la relance des investissements de grande ampleur dans les secteurs des transports et de l'énergie, le rétablissement de l'accès au crédit et la réforme des entreprises publiques qui constituent un obstacle à la croissance.

Pilier 3. Améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité

- Garantir à tous des services sociaux de base de qualité
- Améliorer la gestion stratégique et opérationnelle
- Accroître les niveaux de financement public en faveur de l'éducation
- Formuler des propositions pour une réforme de l'enseignement secondaire, y compris de la formation professionnelle, et pour une rationalisation et une refonte de l'enseignement tertiaire.

Pilier 4. Combattre le VIH et le SIDA

- Réduire les taux de transmission du VIH et du SIDA et des infections sexuellement transmissibles (IST), en particulier chez les femmes et les jeunes
- Accélérer le traitement et améliorer la qualité de vie des personnes vivant avec le VIH et le SIDA
- Atténuer l'impact socioéconomique du VIH et du SIDA sur les personnes, les familles et les communautés
- Renforcer les mécanismes en place pour coordonner l'action de tous les partenaires et autres parties concernées par la lutte contre le VIH et le SIDA, et pour assurer le suivi et l'évaluation des activités.

Pilier 5. Appuyer la dynamique communautaire

- Favoriser la participation effective des communautés à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des mesures susceptibles de les affecter
- Consolider la paix et jeter les bases du redressement du pays
- Promouvoir le développement de proximité au sein des communautés défavorisées
- Assurer la répartition et l'utilisation rationnelles de ressources limitées.

Source : DSCR, juillet 2006

CHAPITRE II. Diagnostic du secteur de l'éducation

2.1. Analyse institutionnelle

2.1.1. Cadre légal et contractuel

23. **La Constitution consacre la gratuité et le caractère obligatoire de l'enseignement primaire**¹. Cet objectif traduit la volonté politique d'évoluer vers un enseignement de base accessible à tous ; en même temps, il contient les nombreux défis à relever dans un contexte socioéconomique et institutionnel particulièrement complexe et difficile. Par exemple, le recours « institutionnalisé » aux contributions des ménages pour faire face au financement du système éducatif représente une barrière importante à la scolarisation universelle. Cette disposition de la Constitution servira, désormais, de référence permanente dans les choix stratégiques à faire.

24. **La Constitution trace les lignes maîtresses de la décentralisation.** Elle définit, notamment dans ses Articles 202, 203 et 204, les matières qui sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces ou de la compétence exclusive, soit du pouvoir central, soit des provinces, en matière de gestion du sous-secteur EPSP (Diagramme 1). A ce stade encore « théoriques », les contenus et délimitations des compétences seront précisés ultérieurement dans la *Loi portant organisation et fonctionnement de l'Enseignement National* (Projet de Loi 2009).

Diagramme 1. Répartition des compétences



Encadré 2. Compétences exclusives et concurrentes

Article 202 (...) les matières suivantes sont de **la compétence exclusive** du pouvoir central :

- 23. l'établissement des normes d'enseignement applicables dans tous les territoires de la République ;
- 30. la nomination et l'affectation des inspecteurs provinciaux de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et spécial ;
- 31. les statistiques et le recensement d'intérêt national ;

¹ Article 43 de la Constitution.

32. la planification nationale

Article 203 (...) les matières suivantes sont de **la compétence concurrente** du pouvoir central et des provinces :

3. les statistiques et les recensements ;

20. la création des établissements primaires, secondaires, supérieurs et universitaires ;

23. l'initiative des projets, programmes et accords de coopération économique, culturelle, scientifique et sociale internationale

Article 204 (...) les matières suivantes sont de **la compétence exclusive** des provinces :

10. l'organisation et le fonctionnement des services publics, établissements et entreprises publics provinciaux dans le respect de la législation nationale ;

13. l'enseignement maternel, primaire, secondaire, professionnel et spécial ainsi que l'alphabétisation des citoyens, conformément aux normes établies par le pouvoir central

Source : *Journal Officiel, Constitution de la RDC (février 2006)*

25. **Deux textes clés définissent l'organisation structurelle et la gestion du secteur** : la *Loi-cadre* (1986) et la *Convention* (1977)¹ qui confient aux religions signataires la gestion de certaines écoles publiques ; ces textes sont aujourd'hui obsolètes au regard de la dynamique qui caractérise le secteur. Une *Loi portant organisation et fonctionnement de l'enseignement national* est actuellement examinée par le Parlement (2010) et devrait remplacer l'actuelle *Loi-cadre*. De même, la *Convention* devra être révisée afin de : (i) clarifier et redéfinir les droits et obligations des parties et (ii) ouvrir le mandat de gestion au-delà des confessions religieuses.

26. **Près de 70% des écoles publiques sont conventionnées**. Environ les deux tiers des établissements d'enseignement public sont gérés par des confessions religieuses (*écoles conventionnées*)² alors que moins de 20 % seulement le sont directement par l'État (*écoles non-conventionnées*, dites « officielles »). Le reste est constitué d'écoles privées.

Encadré 3. Convention de gestion des écoles nationales (1977)

La division des responsabilités entre l'État et les confessions religieuses est restée mal définie depuis la nationalisation d'un certain nombre d'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 1977, l'État a signé une convention (*la Convention de gestion des écoles nationales*) avec les quatre principales confessions religieuses (Catholique romaine, Protestante, Kimbanguiste et Islamique) selon laquelle

¹ *Loi-cadre* n° 86/005 du 22 septembre 1986 ; *Convention de Gestion des Écoles Nationales* (26 février 1977).

² La répartition des élèves fréquentant les écoles conventionnées est la suivante : en primaire (52% Catholiques, 36% Protestants, 7% Kimbanguistes et 2% Islamiques) ; en secondaire (50% Catholiques, 37% Protestants, 8% Kimbanguistes et 2% Islamiques). D'autres réseaux confessionnels existent : La Fraternité (laïque mais issu des Frères des Écoles Chrétiennes), les Adventistes, les Salutistes, les Orthodoxes, la Lumière, le réseau Églises de Réveil etc.

celles-ci devaient 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 ainsi que le système d'évaluation. Une disposition importante de la Convention stipule que les confessions religieuses gèrent leurs écoles - bien que celles-ci appartiennent à l'État qui en est le pouvoir organisateur. Cependant, en 1986, la *Loi-cadre* donna au Ministère de l'Éducation le pouvoir général de coordonner toutes les autorités éducatives; toutefois, aucune référence ne fut faite aux réseaux des confessions religieuses.

Les failles majeures de la Convention sont :

- manque de clarté en ce qui concerne les responsabilités et obligations de chaque partie ;
- manque de clarté concernant le rôle des parents d'élèves dans la gestion des écoles (bien qu'un Comité de parents ait été institué) ;
- absence de modalités de détermination et de perception des frais de scolarité (frais administratifs, frais de fonctionnement, frais de motivation, épreuves, construction etc.) ;
- absence de référence aux règles de gestion des écoles et des réseaux, aux procédures comptables ainsi qu'aux procédures de reporting et de redevabilité envers les autorités et les parents d'élèves ;
- insuffisance des obligations des réseaux envers le Ministère de l'EPSP en ce qui concerne la gestion des enseignants.

Source : *Banque mondiale, République démocratique du Congo: Revue des dépenses publiques (2008), Washington, p.87.*

27. **Les écoles privées sont particulièrement nombreuses en zones urbaines.** La *Loi-cadre* de 1986 reconnaît formellement l'existence du secteur privé non-subventionné et autorise la création - sous certaines conditions - d'écoles privées. Celles-ci doivent, entre autres, se conformer au programme national d'enseignement et être agréées par le Ministère de l'EPSP. La loi fixe également des directives concernant les frais scolaires, la création des structures dirigeantes et les registres à tenir. Elles sont soumises aux contrôles pédagogiques de l'Inspection. En dehors de cette réglementation, les écoles privées gèrent leurs affaires en toute liberté. Bien qu'apportant un soutien important au système éducatif¹, il n'en ressort pas moins un manque de contrôle et de rigueur, tant dans leur création que dans leur fonctionnement : agréments douteux voire frauduleux, écoles appartenant à des inspecteurs de l'enseignement, écoles fonctionnant au domicile du propriétaire etc. Se pose dès lors la question de la qualité de l'enseignement dispensé dans ces écoles. Leurs effectifs varient selon leur capacité d'accueil et le montant des droits exigés.

28. **Sur le terrain, des écarts importants existent entre cadre légal et pratique éducative.** Ces écarts se traduisent notamment par des variations au niveau de la fixation et de la nomenclature des frais scolaires, par l'absence de prise en compte des aspects budgétaires dans la création et l'agrément des écoles, mais aussi par le non-respect des directives centrales. Ils mettent en évidence le problème de l'application des textes et des normes, lequel est principalement imputable : (i) aux faiblesses de la *Convention* et de la *Loi-cadre* et (ii) à l'éloignement physique et à la déconcentration des entités. Ils pourraient donc nuire à la congruence des efforts indispensable pour atteindre les objectifs stratégiques. La clarté des futurs textes réglementaires, ainsi que la participation des acteurs clés à leur élaboration, constitueront un gage d'adhésion nécessaire à la mise en œuvre de la Stratégie.

2.1.2. Organisation et structure du secteur éducatif et défis institutionnels

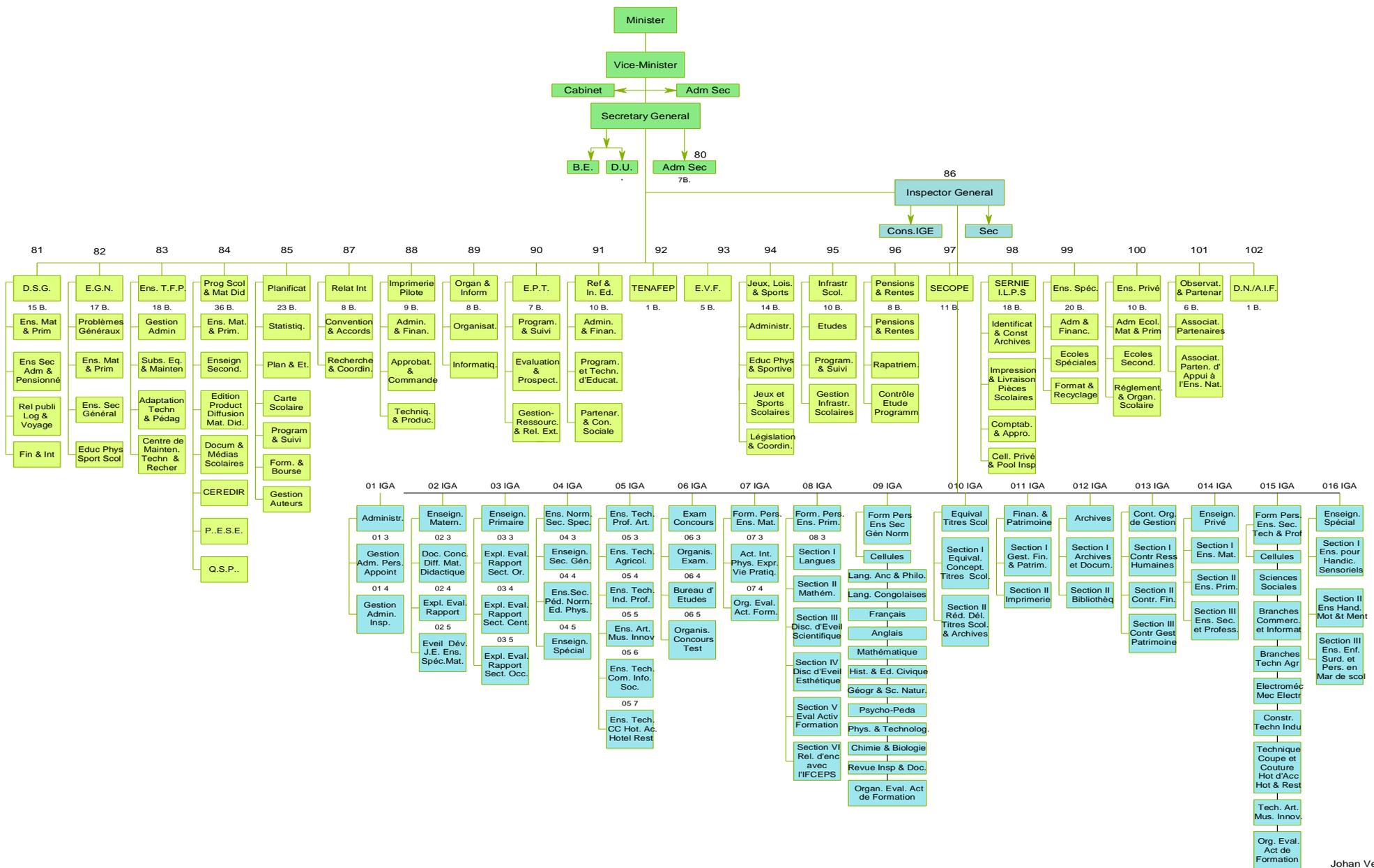
Organisation administrative et pédagogique

29. **Trois Ministères se partagent la charge des sous-secteurs clés du système éducatif congolais.** Le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), le Ministère

¹ A Kinshasa, par exemple, 48 % des élèves en primaire sont scolarisés dans un établissement privé ; en secondaire, ce pourcentage est de 46 %.

de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU), et le Ministère des Affaires Sociales (MAS). D'autres Ministères¹ sont impliqués, bien qu'à des degrés divers, portant ainsi à 7 le nombre de ministères concernés par l'éducation. Chacun des Ministères est dirigé : (i) au niveau central, par un Ministre nommé par le Président de la République et responsable devant le Parlement, et (ii) au niveau provincial, par un Ministre provincial nommé par le Gouverneur et responsable devant le Parlement provincial. L'ensemble des services administratifs et pédagogiques est placé sous la direction d'un Secrétaire général (SG) qui exécute la politique du Gouvernement et assure la pérennité de l'action administrative (voir l'organigramme du Ministère central ci-dessous).

¹ Il s'agit du Ministère de la Recherche Scientifique, du Ministère de la Jeunesse et des Sports, du Ministère du Travail et de l'Emploi et du Ministère de la Santé Publique.



Johan Verhaghe

30. **Éducation non-formelle et attributions du Ministère des Affaires sociales (MAS).** L'Éducation non-formelle (ENF) couvre le rattrapage scolaire, l'alphabétisation des jeunes et des adultes, l'apprentissage professionnel et l'éducation permanente des adultes. Aux termes de l'Ordonnance n° 07/018 du 16 mai 2007 fixant les attributions des Ministères, l'Éducation non-formelle est une matière dont l'organisation incombe au Ministère des Affaires sociales en collaboration avec les différents Ministères mentionnés ci-dessus.

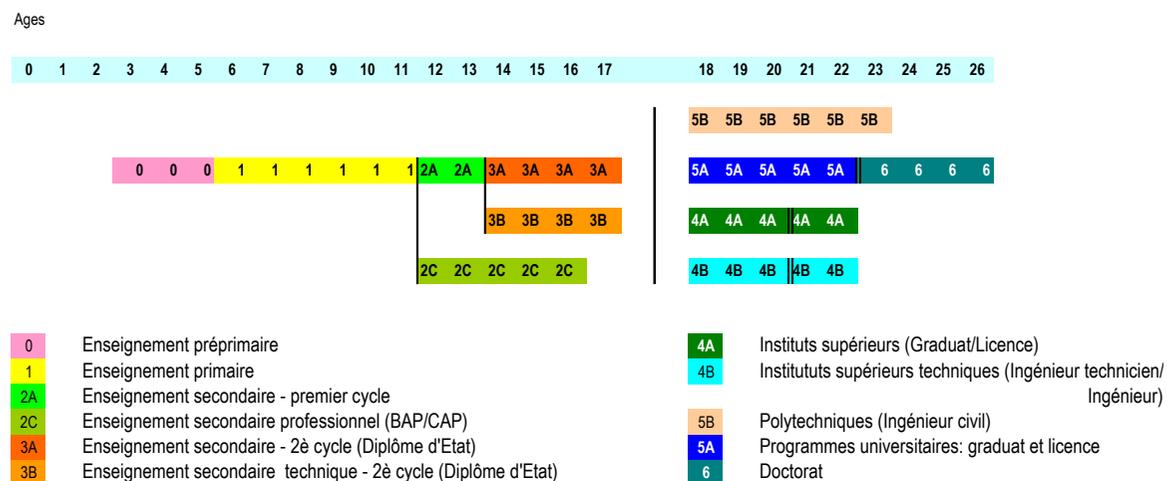
31. **Le Ministère de l'EPSP est divisé en 30 provinces « éducationnelles ».** Le Ministère de l'EPSP est représenté, dans les provinces, par des Divisions provinciales (PROVED) et sous-provinciales (Sous-PROVED) qui administrent l'ensemble des écoles implantées dans leurs juridictions respectives. En pratique, la gestion administrative et pédagogique des provinces « éducationnelles » est déjà fortement déconcentrée. Celles-ci jouissent d'une large autonomie vis-à-vis du Ministère central. Les réseaux confessionnels (*écoles conventionnées*) sont organisés de la même manière avec des représentants au niveau national, provincial et sous-provincial (Diagramme 2).

Diagramme 2. Organigramme de l'EPSP - niveau (sous)provincial

33. **Le sous-secteur de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP) comprend trois niveaux : maternel, primaire et secondaire** (Diagramme 3). Le niveau d'enseignement maternel ou préprimaire est organisé en un cycle de trois ans. Il est facultatif. Il est géré en grande partie par le secteur privé et accueille les enfants âgés de 3 à 5 ans. Le niveau d'enseignement primaire est organisé en un cycle de 6 ans répartis en trois degrés : élémentaire, moyen et terminal. Sont admis en 1ère année de primaire, les enfants ayant six ans révolus. Le niveau d'enseignement secondaire comprend 4 cycles : (i) le cycle long (appelé *humanités*) d'une durée de 6 ans qui donne accès aux études supérieures et universitaires, (ii) le cycle de Spécialisation Professionnelle (CSP) d'une durée de 1 ou 2 ans, (iii) le cycle Arts et Métiers d'une durée de 1 à 3 ans, et (iv) le cycle Professionnel d'une durée de 4 à 5 ans. Les niveaux primaire et secondaire sont sanctionnés par des examens, appelés respectivement TENAFEP (Test de Fin d'Études Primaires) et Examen d'État.

Diagramme 3. La structure éducative de la RDC

(selon CITE 1997 - Classification Internationale Type de l'Éducation)



34. Le CSP et le cycle Arts et Métiers offrent plusieurs options, à orientation essentiellement professionnelle. Le cycle long, ou *humanités*, offre trois types d'enseignement, à savoir : (i) **l'Enseignement Général** qui comprend les deux premières années du premier cycle de secondaire, ainsi que les sections scientifiques et littéraires, (ii) **l'Enseignement Normal et l'Éducation physique**, et (iii) **l'Enseignement Technique** qui comprend les sections industrielles, commerciales et sociales.

Défis institutionnels

35. **Nécessité d'une utilisation rationnelle et transparente des ressources.** Le diagnostic organisationnel¹⁴ du Ministère de l'EPSP (2009) a relevé, aux niveaux central et provincial, des cas de double emploi quant aux structures, aux rôles et attributions et aux actions et efforts engagés. Le transfert des ressources humaines et financières dans le cadre de la décentralisation exigera une utilisation plus rationnelle et plus transparente des ressources disponibles dans un cadre institutionnel bien défini. Par exemple, des zones d'ombre persistent encore quant à l'interprétation et à la répartition des compétences entre Ministères centraux et provinciaux dont l'éducation fait partie des attributions. L'existence des ministres provinciaux nécessite impérativement une concertation destinée à clarifier leurs rapports *de jure* vis-à-vis des Divisions provinciales (PROVED), qui, pour l'heure, rendent compte au Ministère central.

36. **Droits et obligations des réseaux confessionnels.** Dans le même ordre d'idées, les droits et obligations des réseaux confessionnels (*écoles conventionnées*) devront être mieux définis, particulièrement envers l'État et les parents qui sont des partenaires clés du système. De même, leur structure interne devra être revisitée sous l'angle de la décentralisation. Par conséquent, nécessité s'impose d'une révision de la *Convention de 1977*.

37. **Besoin d'un renforcement institutionnel au niveau provincial.** Le niveau, faible et insuffisant, des ressources humaines disponibles dans les entités décentralisées nécessitera la mise en place de programmes de renforcement institutionnel pour : (i) relever le niveau de compétences des personnels et (ii) assurer le niveau minimum requis en termes de conditions de travail. Ainsi, le transfert des *frais de fonctionnement* prévu dans la Stratégie de réduction des frais scolaires se fera dans la transparence, par le biais de mesures d'accompagnement garantissant l'utilisation efficace des ressources publiques.

2.1.3. Gestion du système

38. **Nécessité d'un SIGE fiable et de qualité.** L'accès à des statistiques fiables et leur mise à jour régulière font partie des défis majeurs à relever pour permettre une planification et une gestion efficaces du système éducatif. Des efforts ont été investis récemment¹⁵ dans la collecte de données, mais des progrès restent à faire pour améliorer la fiabilité des données et leur couverture. Un document de Stratégie nationale¹⁶ relatif à la collecte et à la production de

¹⁴ Rapport élaboré dans le cadre des travaux de la Commission Indépendante (CISE)

¹⁵ Publication des *Annuaire Statistiques 2006-7 et 2007-8* (sur financement de la BAFD avec l'appui technique de l'UNESCO).

¹⁶ Note préparée par l'ensemble des acteurs éducatifs, Gouvernement et PTF (2009).

statistiques du secteur éducatif a été élaboré. Il devrait permettre d'instaurer une méthodologie de collecte plus souple et intégrée aux tâches administratives de routine pour pérenniser la collecte et aboutir, à terme, à la mise en place d'un véritable Système d'Information pour la Gestion de l'Éducation (SIGE) adapté aux réalités locales. Le transfert des compétences au pouvoir provincial prévu dans la Constitution ne fait que renforcer la nécessité de disposer d'un SIGE fiable et de qualité.

Gestion des ressources humaines

39. **Les ressources humaines et leur gestion constituent un défi majeur pour la réalisation des objectifs de développement de l'EPSP.** Ainsi, le recensement des agents, la planification des effectifs, l'évaluation du personnel enseignant et administratif, ainsi que l'amélioration de leurs conditions de travail, demeurent des éléments essentiels pour le développement harmonieux du sous-secteur.

40. **La part du personnel enseignant et administratif de l'EPSP dans la Fonction publique¹⁷ est estimée à 80 %.** Ce chiffre n'inclut pas les effectifs opérationnels et « non-mécanisés » dont le nombre exact reste approximatif. L'EPSP demeure néanmoins le sous-secteur qui emploie le plus grand nombre d'agents. La maîtrise de ses effectifs apparaît donc comme une nécessité absolue, en particulier pour pouvoir : (i) planifier les effectifs en rapport avec l'expansion naturelle du secteur et (ii) connaître le coût institutionnel et financier des charges à transférer aux provinces dans le cadre de la décentralisation. Enfin, il est à noter que le personnel enseignant ne bénéficie pas d'un régime de retraite viable et qu'il continue de travailler bien au-delà de la limite d'âge officielle, d'où un vieillissement progressif du personnel en activité.

41. **Dans ce contexte, plusieurs défis restent à relever :**

- a. le recensement¹⁸ du personnel de l'EPSP (*mécanisé* et *non-mécanisé*) en vue de la constitution d'une base de données fiables, et ce avant le transfert des charges aux provinces ;
- b. le renforcement du SECOPE aux fins d'une gestion efficace de la base de données « stabilisée » ;
- c. la mise en place d'une politique planifiée de création et d'agrément d'écoles et/ou d'une « mécanisation » budgétisée ;
- d. la mise à la retraite des ayant droits ;
- e. le statut de l'enseignant après la décentralisation ; et
- f. transversalement, le rôle majeur des réseaux confessionnels dans le recrutement et le déploiement des enseignants.

¹⁷ La police et les militaires ne sont pas comptabilisés. Voir Banque mondiale (2008), *République démocratique du Congo, Décentralisation en RDC*, Washington, p.11.

¹⁸ Le recensement sur le terrain (opération financée par DFID) devrait débuter en octobre 2010.

42. **Par ailleurs, le rôle¹⁹ du futur SECOPE devrait être clarifié.** Gouvernement central et gouvernements provinciaux devront s'entendre pour éviter que ne se crée un vide de supervision ou de contrôle pouvant avoir des répercussions néfastes sur la paie des enseignants. Ce rôle devrait en principe être défini avant de procéder au transfert administratif et fiscal vers les provinces.

**Tableau 2. Dimensions du Ministère de l'EPSP : effectifs des enseignants
(hors personnel de bureaux)**

	Mat	Prim	Secon	Bureaux	Total
Enseignants 'debout' (*)	2.630	229.571	161.263	(na)	393.464
Enseignants 'debout' et 'assis' (°)	4.627	271.628	196.999	(na)	473.254

(*) *Source: Annuaire Statistiques 2007-2008*

(°) *Source: Annuaire Statistiques 2007-2008 (compilé par J Verhaghe)*

La « mécanisation »²⁰

43. **Un tiers des enseignants est à mécaniser.** Les données disponibles²¹ (2009) indiquent qu'un enseignant sur trois n'est pas mécanisé ; autrement dit, un tiers des enseignants travaille, mais ne reçoit pas de salaire de l'État (Tableau 3). La problématique de la mécanisation est intrinsèquement liée à la création de nouvelles écoles et structures et aux procédures de recrutement. Les informations disponibles sur l'expansion « naturelle » et, partant, incontrôlée du secteur sont très limitées. Ce problème se pose aussi au niveau de l'administration²².

¹⁹ Voir Banque mondiale (2008), *République démocratique du Congo, Décentralisation en RDC*, Washington, pp.11-12

²⁰ Voir aussi : Banque mondiale, *République démocratique du Congo: Revue des dépenses publiques* (2008), Washington, pp. 89-89.

²¹ Comparaison entre les données du SECOPE (2009) et celles des *Annuaire Statistiques 2007-8*.

²² Rapport du Ministère de l'EPSP : *Diagnostic Organisationnel du Ministère de l'EPSP* (2009)

45. Dans ce contexte, plusieurs questions continuent de se poser autour du problème des salaires et font l'objet de discussions entre Gouvernement et syndicats, notamment : (i) l'existence de *deux zones salariales* (Kinshasa et les provinces), régime qui privilégie la zone de Kinshasa avec l'octroi de salaires plus élevés et qui est ressenti comme une inégalité par les enseignants de province, (ii) le blocage de la *tension salariale* (aujourd'hui de 1 à 3 au lieu de 1 à 10), et (iii) la *titularisation ou la transposition des grades* (réglant la carrière de l'enseignant).

Gestion des ressources financières

La paie des enseignants

46. **Les salaires des enseignants représentent près de 90 % des dépenses publiques du sous-secteur EPSP.** Chaque mois, plus de 12 millions de dollars sont ainsi distribués sur l'ensemble du territoire de la République. Le système bancaire étant très peu développé, de nombreux acteurs interviennent dans le circuit de la paie pour acheminer les salaires vers les écoles (Encadré 4). Malgré les retards constatés dans la paie, les irrégularités et les prélèvements opérés²³ sur l'enveloppe salariale (notamment pour le transport) et les risques liés au transport physique de l'argent, les salaires parviennent jusqu'aux bénéficiaires, même dans les zones les plus reculées.

Encadré 4. Le circuit de la paie

Un ordre de virement (OV) est envoyé par la Banque centrale du Congo (BCC) à Kinshasa via Internet à ses succursales provinciales. L'Ordonnateur Délégué Provincial (OD) communique l'enveloppe au SECOPE provincial qui établit une répartition par gestionnaire. La répartition est envoyée à l'OD qui établit une mise à disposition des fonds (MAD) adressée à la BCC en faveur du Comptable Public Principal de l'EPSP. Celui-ci retire les fonds. Le comptable dépose les fonds dans « la chambre forte » de la Division provinciale des Finances et paie les gestionnaires (ou, selon les cas, les chefs d'établissement). Les gestionnaires payent soit des agents payeurs comme relais vers les écoles éloignées soit des directeurs d'école. Enfin, les directeurs d'école payent les enseignants ;

Source: Banque mondiale, République démocratique du Congo: Revue des dépenses publiques (2008), Washington, pp. 90-92.

²³ Banque mondiale, République démocratique du Congo: Revue des dépenses publiques (2008), Washington et Verhaghe Johan, *School fee practice and policy in the DRC*, Kinshasa (2007).

La gestion des frais scolaires

47. **Une gestion plus transparente des frais scolaires.** Plusieurs études²⁴ ont analysé la complexité du système des frais scolaires et mis en évidence le manque de transparence dans leur gestion par les gestionnaires. Ce système des frais scolaires s'est « institutionnalisé » depuis les années 80, permettant ainsi - malgré ses effets pervers multiples - de maintenir le système éducatif en place. D'après les estimations, environ 20-30 % du montant des frais sont employés à des échelons supérieurs de la hiérarchie (« la ventilation ») pour financer les coûts divers de l'administration, voire, dans plusieurs provinces, la construction de bureaux administratifs. Environ 70-80 % des frais collectés restent utilisés à l'échelon de l'école et servent à payer *la prime de motivation* des enseignants. Cette prime est un supplément au salaire payé par l'État. Dans les écoles non-mécanisées, elle constitue la seule rémunération de l'enseignant. Il a été démontré que la gestion de *la prime de motivation* par les enseignants était plus transparente et équitable qu'elle ne l'était par les *gestionnaires* dont les rapports financiers annuels restent, dans la plupart des cas, muets sur l'utilisation de la contribution des parents. D'une façon générale, l'implication des parents dans la gestion de l'espace scolaire et l'obligation redditionnelle des bénéficiaires restent très limitées. Dans ce contexte, il importe de souligner que toute initiative visant à réduire les frais scolaires devra tenir compte de cette absence de transparence *de facto* et prévoir des mesures d'accompagnement garantissant l'efficacité des mécanismes de financement mis en place. Enfin, il est également capital de mesurer correctement l'impact réel des contributions des parents sur le fonctionnement du système éducatif. Tout changement radical sans alternative durable pourrait avoir des conséquences néfastes.

La gestion des frais de fonctionnement dévolue aux écoles

48. Depuis 2008, le Gouvernement délègue, dans le cadre du projet PURUS, la gestion des frais de fonctionnement aux écoles publiques mécanisées. Les audits et enquêtes menés²⁵ sur le terrain autour de la gestion de ces ressources ont démontré que : (i) l'argent arrivait aux écoles, (ii) d'une façon générale, l'argent était utilisé pour des dépenses éligibles. Toutefois, les enquêtes ont aussi relevé un certain nombre d'irrégularités liées à la position de pouvoir dont jouissent les chefs d'établissement et les gestionnaires dans l'espace scolaire. Néanmoins, cette première expérience de gestion des ressources publiques par des entités déconcentrées constitue sans doute un modèle intéressant, susceptible de servir de base à la mise en place de mécanismes de transfert d'argent à des structures décentralisées dans le cadre d'une politique de réduction des frais scolaires. A titre d'exemple, le financement et la gestion des frais de fonctionnement des *bureaux gestionnaires* pourraient s'inspirer de mécanismes semblables.

²⁴ Idem.

²⁵ Audits PURUS (2009) et rapports de l'ONG Licoco (2009).

2.1.4. Les parties prenantes

49. Le système éducatif en RDC est caractérisé par un grand nombre d'acteurs²⁶ intervenant à des niveaux divers et exerçant, de par leur position et leur capacité de mobilisation, une influence très variable sur l'ensemble du sous-secteur. D'une façon générale, la structure et le fonctionnement du Ministère de l'EPSP sont fortement hiérarchisés. Les associations religieuses disposent d'une relative autonomie au sein du Ministère ; elles collaborent peu entre elles et certaines (comme les Protestants) sont subdivisées en nombreuses communautés, rendant la coordination difficile. De nouveaux acteurs importants (ministres provinciaux) sont apparus sur la scène (2008), mais leur rôle vis-à-vis de l'administration reste à clarifier.

50. Les parents - pourtant des acteurs importants, compte tenu de leur contribution aux frais scolaires - participent peu à la gestion et/ou l'évaluation du système éducatif, bien que des textes en définissent le rôle. Le transfert de ressources vers les entités décentralisées dans le cadre de la décentralisation et/ou la réduction des frais scolaires pourrait servir de levier en faveur d'un nouveau mode de gestion plus propice à la responsabilisation des acteurs locaux (*gestionnaires*, chefs d'établissements, etc.) à l'égard du public. Un rôle plus participatif (« *watchdog* ») des bénéficiaires (parents, enseignants et élèves) à travers des organes existants de cogestion (Comités des parents, Conseils de gestion, etc.) ou des Associations en serait un des résultats concrets et visibles.

51. Les syndicats des enseignants représentent un groupe d'influence certaine, mais leur efficacité se trouve limitée par : (i) la « jeunesse²⁷ » de leurs mouvements et les faibles moyens financiers dont ils disposent et (ii) la dispersion de leurs efforts à cause de leur appartenance (réseau confessionnel) et de leur multiplicité. Ils s'intéressent principalement à l'amélioration des conditions de travail des enseignants, et plus particulièrement aux rémunérations. Il serait souhaitable que - à l'instar des parents - ils prennent une part de plus en plus active en matière de suivi et de contrôle de la qualité des prestations du service public et d'observation des effets de l'action du Gouvernement.

52. Les réseaux conventionnés gèrent environ 70 % des écoles publiques (*écoles conventionnées*). En tant que gestionnaires directs de leurs écoles respectives, ils jouent un rôle déterminant dans la vie scolaire (recrutement et/ou licenciement des enseignants, contrôle pédagogique, acheminement des salaires, fixation de frais scolaires, enseignement religieux etc.). Responsables devant l'administration, ils rendent compte le plus souvent au représentant légal de l'Association. Cette réalité *de facto* se traduit souvent par un manque de communication et rend parfois difficile l'application de certaines décisions des autorités centrales. Enfin, de par leur position sur le terrain, les gestionnaires ont le pouvoir de faire réussir ou échouer une action. Il est donc primordial qu'ils soient associés à tout projet visant à accroître l'efficacité du système éducatif.

53. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) apportent un appui important au secteur, mais la coordination de leurs efforts pose encore un problème majeur. Des mesures en ce sens ont déjà été prises (Comité de concertation, Groupe local des bailleurs, élaboration de notes techniques) et devraient se renforcer. La Stratégie EPSP servira de cadre de référence à tous les intervenants et devrait, par définition, améliorer l'efficacité du déploiement des

²⁶ Ministère central et provinciaux, Secrétariat Général de l'EPSP (et administration), Inspection Générale de l'EPSP (et administration), réseaux confessionnels (et administration), Associations des parents (y compris Comités des parents), syndicats des enseignants, ONG locales.

²⁷ L'installation de la plupart des syndicats date des années 1990.

ressources. Sur le terrain, bon nombre d'ONG nationales et internationales, associations, congrégations, entreprises privées etc. apportent un soutien financier ou matériel aux écoles. Leur action est mal connue et leurs interventions ne sont souvent pas prises en compte dans l'enveloppe des PTF.

2.2. Analyse des performances et des défis

2.2.1. Accès et scolarisation

Cette section analyse l'admission et la couverture scolaire par niveaux d'enseignement, du préprimaire au secondaire, sur la base des données issues des *Annuaire Statistiques 2006/2007 et 2007/2008*. Elle présente : (i) l'évolution des taux bruts et nets d'admission, (ii) les taux bruts de scolarisation, et (iii) les taux de transition vers les différents niveaux d'enseignement. Divers facteurs de non-scolarisation ou d'abandon scolaire sont suggérés à la lumière de données empiriques.

Éducation préprimaire

54. L'éducation préprimaire est de deux types : éducation de type formel dans des écoles maternelles et éducation de type non-formel dans des « espaces d'éveil ». L'éducation préprimaire étant facultative en RDC, elle reste embryonnaire et touchait entre 2,7 % et 3 % d'enfants sur l'ensemble du territoire en 2007/2008, notamment en ce qui concerne les écoles maternelles. Au vu des statistiques, l'enseignement dans les écoles maternelles est en majorité géré et dispensé par le secteur privé (67 % des écoles maternelles sont en zones urbaines, dont 39 % à Kinshasa). Il en est de même pour *les espaces d'éveil* qui sont encore au stade d'expérience pilote.

55. A la différence de l'école maternelle dont l'initiative et la gestion demeurent individuelles et la finalité essentiellement cognitive, *l'espace d'éveil* se situe dans une dynamique communautaire, tant dans sa conception et son application opérationnelle que dans sa gestion. *L'espace d'éveil* favorise le développement holistique de l'enfant en prenant en compte l'ensemble de ses dimensions : cognitive, psychologique, nutritionnelle, sanitaire et sociale. Son organisation et fonctionnement reposent sur la cohésion communautaire et sur des pratiques traditionnelles, notamment en matière de soins de santé de la petite enfance, qu'il serait utile de capitaliser et d'exploiter à d'autres niveaux de l'enseignement primaire. De nombreux pays, qui ont eu recours à ce type d'éducation, ont enregistré des résultats positifs sur les taux nets d'admission et de scolarisation dans le primaire, les jeunes enfants qui en avaient bénéficié étant mieux préparés que les autres à la transition vers l'école primaire.

56. Au regard du taux de population vivant en milieu rural (69 %) combiné au taux de population touchée par la pauvreté (71 %), *les espaces d'éveil* offrent une réelle opportunité pour la RDC de progresser vers la réalisation des OMD, notamment en ce qui concerne l'enseignement primaire universel et la réduction de la mortalité/morbidité infantile. L'engouement observé pour *les espaces d'éveil* à travers les expériences pilotes témoigne du vif intérêt qu'ils suscitent dans les communautés. Outre que ce type d'éducation est propice au développement du jeune enfant, il libère la mère en la rendant disponible pour

d'autres tâches destinées à l'amélioration des conditions de vie de la famille. Toutefois, il y a lieu de noter que la prise en charge pérenne de ce genre d'initiatives (personnel, etc.) demeure un défi.

57. Les données actuellement disponibles n'intègrent pas les espaces communautaires d'éveil pour la petite enfance, principalement gérés par les ONG.

Enseignement Primaire

58. Depuis la rentrée scolaire 2007/08, le Ministère de l'EPSP s'est engagé dans la réglementation et la suppression de certains frais scolaires. Les campagnes de sensibilisation en faveur de la scolarisation (des filles plus particulièrement) et le retour à la paix ont eu un effet positif sur les taux d'admission, en hausse de 10 points de pourcentage entre 2006 et 2007. Ainsi, la capacité d'accueil du sous-secteur s'est sensiblement améliorée, progressant de 7 points de pourcentage entre 2006 et 2007, avec un TBS proche de 91 % en 2007. Mais les données disponibles ne permettant pas de calculer les taux nets de scolarisation, il demeure difficile d'apprécier les progrès accomplis vers la réalisation de l'enseignement primaire universel.

59. Pourtant, l'écart entre le taux brut et le taux net d'admission en 1^{ère} année montre que, en 2007/2008, seuls 46 % des enfants ayant l'âge d'admission théorique (six ans) sont entrés en 1^{ère} année. L'entrée à l'école primaire est tardive et, sur les nouveaux inscrits en 1^{ère} année, seuls 40 % sont âgés de 6 ans (âge légal), tandis que les enfants âgés de 7 à 10 ans ou plus représentent près de 60 % des inscrits. Ces informations donnent une idée de l'ampleur exceptionnelle que la RDC doit consentir pour atteindre l'objectif de scolarisation universelle dont l'échéance internationale est fixée à l'horizon 2015.

60. Les principaux obstacles à la scolarisation primaire n'ont pas encore fait l'objet d'une étude approfondie. Cependant, un certain nombre d'hypothèses peuvent être avancées quant aux facteurs susceptibles d'influer négativement sur la demande sociale d'éducation. En premier lieu, les frais scolaires directs et indirects à assumer par les ménages constituent le principal obstacle à la scolarisation des enfants dans un pays où le PIB par habitant est très faible (US\$ 168 en 2007-2008). En second lieu, les activités saisonnières génératrices de revenus (exploitation minière, pêche, cueillette, etc.) favorisent l'abandon scolaire. En troisième lieu et plus généralement, le travail des enfants est parfois nécessaire à la survie de la famille et ne laisse guère de place à la scolarisation, considérée comme un manque à gagner dans certains foyers. Enfin, les traditions et les coutumes (rituels, mariage précoce, etc.) constituent parfois aussi une barrière sociale à la scolarisation.

61. Les conditions de l'offre éducative peuvent également expliquer les faibles taux d'admission et de scolarisation des enfants dans le primaire. Entre autres, la construction des écoles n'a pas progressé au même rythme que la croissance de la population scolarisable. En milieu rural, par exemple, la distance à parcourir par l'élève pour rejoindre l'école peut être dissuasive. Bon nombre d'écoles, sinon la majorité d'entre elles, manquent du minimum nécessaire en termes d'équipements et de matériels didactiques, de latrines, d'eau potable, et d'électricité.

Enseignement secondaire

62. Selon l'*Annuaire Statistique 2007/08*, le taux de transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire s'élève à 68 %. Ce taux de transition vers le secondaire reste relativement élevé par rapport à la moyenne régionale de l'Afrique subsaharienne qui est de 63 %.²⁸ Pourtant, en milieu rural, l'offre éducative dans le secondaire est mal répartie sur le territoire, obligeant les élèves à quitter leur milieu familial. La répartition des types d'enseignement et des options offertes dissuade parfois les élèves de s'inscrire dans des établissements secondaires qui ne leur garantiront pas leur choix d'option dans le second cycle.

63. La progression entre le premier cycle et le second cycle de spécialisation de l'enseignement secondaire reste élevée. Le taux de passage de la seconde à la troisième année était, en 2007/08, de 80 % environ, la répartition par filière se déclinant comme suit : 52 % des élèves admis se dirigent vers l'enseignement général ou normal et 27 % vers l'enseignement technique. Seuls 2 % choisissent la filière professionnelle.

64. L'offre d'enseignement technique et professionnel n'est pas suffisamment développée à travers le pays, et reste de création récente (57 % des écoles construites depuis 1991). Selon le Rapport (2009) sur l'enseignement technique et la formation professionnelle, près de 90 % des structures ne disposent pas des équipements requis. D'autre part, les filières de formation (sur un total de 37) semblent mal répondre aux besoins des communautés. Deux filières, à savoir « formation commerciale et administrative » et « coupe et couture », accueillent 51 % des élèves, soit respectivement 30 % et 21 %. On peut en déduire que les autres filières ne sont pas suffisamment organisées pour attirer, accueillir et retenir les élèves.

65. L'enseignement technique et professionnel souffre d'une mauvaise réputation dans la société : il recueillerait les élèves ayant échoué dans la filière générale. Comme cette filière professionnelle ne mène généralement pas à l'université, elle n'attire pas la fraction de la population pour laquelle l'obtention de diplômes est perçue comme un instrument de promotion.

2.2.3. Qualité et efficacité de l'éducation

La qualité et l'efficacité des sous-secteurs de l'EPSP sont analysées sous trois angles principaux : (i) la qualité des intrants éducatifs, (ii) la qualité des méthodes d'enseignement et les résultats éducatifs, et (iii) l'efficacité interne et externe du système.

La qualité des intrants éducatifs

66. Si les enseignants paraissent suffisamment nombreux (taux d'encadrement de 39 :1 dans le primaire et de 16 :1 dans le secondaire en 2008), les problèmes liés à leurs qualifications sont prégnants. Le personnel enseignant souffre d'une formation initiale jugée peu professionnalisante (Encadré 5) et de l'absence quasi-totale de système national fonctionnel de formation continue. Selon les données statistiques 2007/08, un tiers des enseignants du primaire et 64 % des enseignants du secondaire n'ont pas la qualification requise pour enseigner. Le cumul de ces deux facteurs a provoqué une rupture professionnelle et intellectuelle du corps professoral menant à la détérioration de la qualité de l'éducation.

²⁸ A. Mingat. *Développement de l'éducation post-primaire en Afrique subsaharienne*

67. Par ailleurs, la démotivation et le mauvais moral des enseignants peu rémunérés sont autant de facteurs qui affectent négativement leur rendement. S'y ajoutent la faible attractivité de la profession et les difficultés de renouvellement du corps enseignant. L'utilisation des technologies modernes de l'information et de la communication (TIC) pourrait être d'un apport considérable pour le renforcement des capacités des enseignants, mais un examen préalable de la faisabilité d'une approche des TIC dans le cadre de la formation continue reste nécessaire.

Encadré 5. Formation initiale du maître : les *humanités pédagogiques*

Structure. La formation initiale de l'enseignant du primaire est organisée principalement au niveau de l'école secondaire, dans l'option appelée « *humanités pédagogiques générales* ». La formation, d'une durée de quatre ans, commence en 3^{ième} année (après le « tronc commun » de deux ans) et est sanctionnée par l'Examen d'État à la fin de la 6^{ième} (épreuves pratiques et théoriques). Les cours en rapport avec la profession enseignante sont assurés par des enseignants psychopédagogues de niveau universitaire ou supérieur.

Qualité. La qualité de la formation dispensée dans les *humanités pédagogiques* est faible. Cette faiblesse s'explique principalement par (i) le faible niveau de l'enseignement secondaire en général; et (ii) le manque d'attention accordé à la pratique d'enseignement (contenu du curriculum, présence d'une école primaire d'application, absence de matériel didactique approprié etc.).

Pertinence. La filière est aujourd'hui considérée comme « facile » et une voie assurée pour l'obtention du Diplôme d'État donnant accès à l'université. Par conséquent, peu d'élèves y entrent avec l'intention de devenir enseignant.

68. Selon un rapport d'évaluation du projet PASE (Projet d'Appui au Secteur de l'Éducation), la fonction d'encadrement pédagogique est peu efficace en raison du nombre limité et de l'âge avancé des inspecteurs, ainsi que du manque de motivation de ces derniers face à des conditions de vie difficiles et à l'absence totale de moyens matériels et logistiques pour mener à bien leur mission. En effet, on dénombrait en 2007-2008 550 inspecteurs pour 111 830 classes de l'enseignement public, soit un inspecteur pour 230 classes. De plus, nombre d'inspecteurs assurent des tâches de gestion administrative et financière au détriment de l'encadrement pédagogique des enseignants sur le terrain.

69. Le manque notoire de ressources matérielles et didactiques est à déplorer. Dans de nombreuses écoles, les manuels font défaut, ce qui rend difficile le travail des enseignants et ne facilite pas l'apprentissage. La mise à disposition de manuels dans les écoles publiques a fonctionné normalement jusque vers les années 1980. Par la suite, toutes les initiatives mises en place par l'État se sont soldées par des résultats mitigés, voire des échecs. L'ensemble du dispositif de conception, de production et de distribution des manuels scolaires s'est effondré à cause des pillages de 1991 et 1993 et de l'amenuisement des ressources

budgétaires. Quant à l'enseignement technique, il pâtit surtout d'une insuffisance de matériels didactiques et d'auxiliaires pédagogiques qui ne contribue guère à valoriser les options scientifiques et techniques, sans parler de l'absence de laboratoires et d'équipements.

70. A défaut d'investissements dans la construction et l'entretien des infrastructures scolaires, on a assisté à une dégradation de l'environnement face aux besoins croissants, avec un effet négatif sur l'accès à l'enseignement primaire et secondaire. Le recensement complet de l'état des infrastructures scolaires n'est pas encore disponible, la Direction des Infrastructures Scolaires qui en a la responsabilité ne disposant pas des moyens matériels nécessaires pour ce faire.

Méthodes d'enseignement et résultats scolaires

71. Dans le primaire, un programme national d'études a été actualisé en 2005 avec l'introduction de l'approche basée sur les compétences et la prise en compte des aspects relatifs au genre, à l'environnement et au VIH & SIDA. Pourtant, ce programme n'est pas encore disponible dans toutes les écoles, notamment en milieu rural. Dans le secondaire, la plupart des programmes sont obsolètes et nécessitent une réforme afin que l'enseignement dispensé soit plus proche des réalités socioéconomiques locales. Il est à noter que le programme de certaines options a déjà fait l'objet d'une réactualisation, notamment pour les options agriculture, coupe et couture, formation commerciale et administrative, électricité, mécanique générale et mécanique automobile.

72. L'utilisation excessive des méthodes *ex cathedra*, travaux dirigés, copies au tableau, questions-réponses, corrections-erreurs n'est pas propice au développement des capacités de réflexion et des compétences nécessaires à la vie courante chez les élèves. Les enseignants ne sont pas formés aux méthodes innovantes et participatives d'apprentissage, d'où un environnement d'apprentissage obsolète et peu centré sur l'élève.

73. L'organisation des examens nationaux - le TENAFEP dans le primaire et l'Examen d'État dans le secondaire - rencontre des problèmes logistiques imputables au manque et au type de financement. Les crédits de l'État sont débloqués souvent trop tardivement et de manière partielle de sorte que, sans l'intervention des ménages pour financer les frais relatifs à l'inscription à l'examen, l'impression des items, l'organisation administrative et logistique etc., le calendrier ne serait pas respecté.

74. Les résultats au TENAFEP (65 % de réussite en 2006, 57 % en 2007) indiquent que 35 % à 43 % des élèves en 6^{ème} année de primaire ne maîtrisent pas les apprentissages fondamentaux. Les tests d'évaluation des acquis scolaires réalisés par la Direction des Études et de la Planification de l'EPSP (2006) confirment la médiocrité de ces résultats. Sur 25 items, les performances moyennes des écoles congolaises sont classées au-dessous de 12 réponses correctes sur 25 soit : 8,4 en français ; 8,9 en calcul et 11,8 en culture générale. L'analyse par discipline des résultats des Tests d'évaluation des acquis scolaires et des Tests de fin d'études primaires révèle que les plus grandes difficultés rencontrées par les élèves concernent l'apprentissage du français, matière dans laquelle 75 % des élèves interrogés n'ont pas dépassé la moyenne (11 sur 25), alors que la pédagogie de maîtrise situe la performance minimale entre 50 % et 70 %.

75. La possibilité d'utiliser la langue française et les langues nationales est inscrite dans la *Loi-Cadre de l'Enseignement national* de 1986. Aujourd'hui, le programme scolaire national prévoit que : (i) de la première à la quatrième année, la langue nationale ou autochtone est à la fois médium ou véhicule de

l'enseignement/apprentissage et discipline ou branche enseignée, (ii) en cinquième et sixième années, le français est à la fois médium ou véhicule de l'enseignement/apprentissage et discipline ou branche enseignée, et (iii) de la dernière année de primaire jusqu'à la fin des études supérieures, la langue française demeure médium ou véhicule de l'enseignement, tandis que la langue nationale ou autochtone est enseignée comme discipline ou branche. Dans la pratique, le bilinguisme n'est pas systématisé, faute d'enseignants formés et de programmes d'études et de manuels scolaires disponibles dans les langues nationales.

Efficacité interne et externe

76. Dans le primaire, d'après les données des *Annuaire Statistiques 2006/07 et 2007/08*, l'efficacité interne reste faible. Ceci s'explique par des taux de redoublements très élevés et variables, compris entre 9,3 % en 6^{ème} année et 17,3 % en 3^{ème} année, et des taux d'abandon tout aussi inquiétants et variables, compris entre 19,4 % en 1^{ère} année et 14,4 % en 6^{ème} année. Ainsi, le taux de survie en 5^{ème} année est de 67,9 %.

77. Dans le secondaire, et toujours d'après les *Annuaire Statistiques 2006/07 et 2007/08*, les taux de flux sont presque équivalents à ceux du primaire. Les redoublements sont nombreux dans toutes les classes, et plus encore en 1^{ère} et 6^{ème} années où le taux de redoublement s'élève à 18 %. Les abandons sont les plus élevés en 1^{ère} année, avec un taux d'abandon de 11,8 %, mais ils tendent à régresser au fur et à mesure de la progression scolaire des élèves. Ainsi, le taux de survie à la fin du cycle (6^{ème} année) est de 59,7 %. Cependant, le taux d'achèvement reste particulièrement bas : 26 % des élèves seulement achèvent le cycle.

78. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, par exemple : (i) le manque de formation et de recyclage, (ii) la démotivation des enseignants et du personnel d'encadrement pédagogique, (iii) l'insuffisance de matériels pédagogiques et (iv) la situation socioéconomique des ménages rendant difficile la prise en charge par les parents des études de leurs enfants.

79. La faible efficacité externe du système éducatif, quant à elle, est liée, d'une part, à la situation économique qui limite les capacités du secteur formel (qui n'emploie que 2 % environ de la main d'œuvre) et, d'autre part, à l'inadéquation entre la formation et les besoins du marché (imputable en grande partie à un système de formation technique et professionnelle négligé et peu performant). Les réformes du post-primaire devront adapter les filières à la demande sociale et aux besoins de l'économie, notamment en accordant plus de place au développement de référentiels de compétences fondés sur des études du marché du travail pour faciliter l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

2.2.4. Equité et disparités

Cette section traite des disparités entre les sexes, entre provinces, entre zones urbaines et rurales et, enfin, entre classes sociales (riches et pauvres) malgré l'absence de données sur ce dernier aspect. L'analyse porte sur les indicateurs d'accès, de qualité et d'efficacité par niveau d'enseignement.

80. Au niveau de l'enseignement préprimaire, le taux de fréquentation dans les écoles maternelles est plus élevé chez les filles que chez les garçons. Cependant, les disparités entre les sexes semblent mineures puisque l'indice de parité entre les sexes était égal à 1 en 2007/08. S'agissant des disparités entre provinces, l'écart entre Kinshasa et les autres provinces est énorme. Le taux brut de scolarisation est de 11 % à Kinshasa alors qu'il est inférieur à 3 % dans les autres provinces.

81. Dans l'enseignement primaire, le nombre de filles admises en première année est moins élevé que le nombre de garçons. Le taux brut d'admission est de 108,8 % pour les filles contre 121,5 % pour les garçons. Il en est de même pour le taux brut de scolarisation (88,5 % pour les garçons contre 82,7 % pour les filles) avec un indice de parité entre les sexes égal à 0,9. Les écarts énormes de taux de scolarisation entre les provinces donnent une idée de l'ampleur des disparités et des efforts à déployer pour parvenir à une plus grande équité. La couverture est la plus élevée dans la province du Nord Kivu avec un taux brut de scolarisation dans le primaire de 99,5 % ; à l'opposé, la province du Katanga, avec un taux de 76,8 %, offre la moins bonne couverture scolaire dans le primaire.

82. Concernant les parcours et les résultats scolaires, l'*Annuaire Statistique 2007/2008* révèle des disparités entre les sexes et entre les provinces. Le taux apparent de survie en 5^{ème} année est plus élevé chez les garçons (52,3 %) que chez les filles (46,7 %). Il en est de même pour les taux d'achèvement du primaire : 63,5 % pour les garçons et 44,2 % pour les filles. A titre d'exemple de disparités de parcours entre les provinces, les taux de redoublement de la 1^{ère} à la 6^{ème} année dans la province du Katanga représentent pratiquement le double des taux relevés à Kinshasa. Selon les tests du MLA, les écoles urbaines obtiennent de meilleurs résultats que les écoles rurales ; de même, les écoles privées obtiennent de meilleurs résultats que les écoles publiques. Il se confirme ainsi que les problèmes de disparités ne se posent pas seulement en termes d'accès, mais aussi en termes de qualité et d'efficacité de l'apprentissage.

83. Dans le secondaire, les disparités d'accès entre filles et garçons s'avèrent encore plus marquées. Les taux bruts de scolarisation enregistrés sont respectivement 30,3 % et 53,6 %, donnant un indice de parité entre les sexes de 0,6. Les taux bruts d'admission enregistrés en 2008 confirment cet écart : 38,7 % pour les filles et 61,2 % pour les garçons. Les écarts énormes entre les taux de scolarisation des provinces donnent une idée de l'ampleur des disparités et des efforts à déployer pour parvenir à une plus grande équité. Les taux bruts de scolarisation, qui sont de 61,6 % à Kinshasa contre 30 % dans le Katanga, illustrent les écarts de scolarisation entre les provinces dans le secondaire.

84. En termes de taux d'achèvement, les filles se situent autour de 17,4 % contre 35 % pour les garçons. Pour cet indicateur, l'écart se creuse aussi entre la province classée en tête (Kinshasa : 56,3 %) et la province située en queue de classement (Province Orientale : 14,9 %).

85. En somme, l'équité en matière de scolarisation demeure, à tous les niveaux d'enseignement, un défi majeur pour le système éducatif congolais, d'autant plus que la priorité reste d'atteindre les enfants actuellement exclus du système. On estime à 5 millions le nombre d'enfants non scolarisés en RDC, soit 1/7^{ème} des enfants non scolarisés de l'Afrique subsaharienne, selon les chiffres du rapport 2009 sur l'EPT (35 millions). Une étude approfondie reste à mener pour identifier le profil des exclus et les facteurs qui favorisent leur marginalisation. Plusieurs facteurs pourraient expliquer les disparités d'accès liées au genre, parmi lesquels des facteurs culturels (mariage précoce, grossesses, etc.) ou des facteurs économiques (scolarisation des garçons privilégiée au détriment de la scolarisation des filles lorsque des choix doivent être faits au sein d'une fratrie). En outre, certaines pratiques sexistes au sein de l'école ou l'absence de toilettes séparées peuvent dissuader les filles de fréquenter l'école.

86. La catégorie des enfants dits « en situation difficile » (enfants abandonnés, enfants de la rue, enfants handicapés, enfants associés aux conflits armés, enfants déplacés de guerre, enfants délinquants, enfants orphelins, enfants dits « sorciers », etc.) possède un niveau d’instruction très bas. Une étude de la BAFD, *Étude sur la problématique des enfants et jeunes en situation difficile pour leur réinsertion scolaire et socioprofessionnelle en RDC* (mai 2008), montre que des proportions très élevées d’enfants de la rue (86,5 %) toutes tranches d’âges confondues, ont fréquenté uniquement l’école primaire et, apparemment, pour peu d’entre eux, jusqu’à la fin du cycle.

87. Des estimations plus anciennes de l’enquête MICS2 (2001) montrent que la proportion d’enfants de 6 à 14 ans n’ayant jamais fréquenté l’école est de 31 %. Cette proportion varie d’une province à l’autre : 28 % au Maniema, 30 % en Province Orientale et 47 % au Sud-Kivu. En outre, la proportion de filles (35 %) n’ayant jamais fréquenté l’école est plus élevée que celle des garçons (28 %), avec les mêmes écarts entre provinces. Parmi les principales causes évoquées pour expliquer la non scolarisation des enfants, figurent le manque de ressources financières des parents pour payer les frais scolaires et l’éloignement de l’école, en particulier pour ce qui est des filles. S’agissant des « enfants de la rue » (groupe important d’enfants déscolarisés ou non scolarisés ayant toutefois des problèmes spécifiques), des programmes alternatifs d’éducation et de formation sont nécessaires pour faciliter leur réinsertion dans le système éducatif formel ou professionnel afin de leur permettre de poursuivre des études ou de s’intégrer dans la vie active.

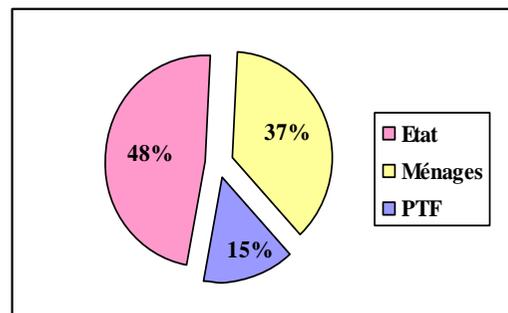
2.3. Analyse des coûts et financement du sous- secteur

88. Le financement du sous-secteur EPSP provient de trois sources principales : l’État, les ménages (frais scolaires) et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Le graphique ci-dessous (Tableau 6) montre la répartition des dépenses consacrées à l’EPSP par source de financement pour 2008 et dont la part des ménages est estimée à 37 %. Il ressort que, quand US\$ 100 sont investis par l’État, les ménages dépensent US\$ 77 et les bailleurs US\$ 30.

**Tableau 6. Répartition des dépenses par source de financement
sur le total des dépenses consacrées au secteur EPSP (2008)**

Financement EPSP <i>(en millions \$)</i>	
Source	Montant
État	248
Ménages	189
PTF	75
	512

Diagramme 4



Financement public

89. **L'analyse du financement du système éducatif faite dans le cadre du RESEN (2006) fait ressortir une baisse spectaculaire du financement public du secteur.** Alors qu'il représentait 24 % des dépenses publiques en 1980, il est tombé à 7 % en 2002. Malgré les efforts entrepris ces dernières années pour améliorer les arbitrages intersectoriels en faveur de l'éducation, la situation est restée inchangée et s'est même aggravée, notamment à cause de la crise financière internationale de 2008, le financement ne représentant plus que 4 % des dépenses publiques en 2009. Le Tableau 7 montre l'évolution des dépenses publiques de l'EPSP entre 2006 et 2008.

Tableau 7. Evolution des dépenses de l'éducation 2006-2009

(en milliards de CDF)

	2006	2007	2008	2009
PIB	4 114,0	5 148,2	6 526,0	8 729,3
Dépenses publiques	868	998	1530	2669
Dépenses de l'EPSP	68	106	142	112
• <i>Courantes</i>	64	99	141	88
• <i>En capital</i>	4	7	1	24
% de l'éducation sur les dépenses publiques	8%	11%	9%	4%
% des dépenses de l'éducation sur le PIB	2%	2%	2%	1%

Source: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique (CPCM)

90. **Malgré l'augmentation des recettes de l'État au cours de la période, les dépenses publiques en faveur de l'EPSP n'ont cessé de décroître, que ce soit en pourcentage des recettes, du PIB ou des dépenses totales.** Cette situation a eu pour conséquence le délabrement des infrastructures scolaires et l'insuffisance des équipements et des matériels pédagogiques, comme on l'a souligné précédemment. A cette situation déplorable s'ajoute le transfert de la charge de l'État vers les ménages avec, comme corollaire, la baisse du niveau de scolarisation, de nombreux enfants ne pouvant accéder à l'éducation en raison du montant des frais scolaires.

L'analyse de ces dépenses par niveau révèle que l'enseignement primaire absorbe une grande proportion des dépenses totales allouées au sous-secteur de l'EPSP. En 2008, cette part était de plus de 63,8 %, alors que la part cumulée de l'enseignement secondaire et du préprimaire ne représentait que 36,2 %. Il est probable que cette tendance ne reflète pas tant les priorités gouvernementales explicites que le fait que la quasi-totalité des dépenses courantes est aujourd'hui consacrée aux rémunérations (90 %) et que l'accroissement du nombre d'enseignants a été plus important dans le primaire que dans le secondaire. Quant aux dépenses d'investissement, elles n'ont représenté que 10 % du total, dans un contexte où les infrastructures d'accueil sont insuffisantes et délabrées. Enfin, le Tableau 8 renseigne sur la répartition sous-sectorielle du budget de l'Éducation entre l'EPSP, l'ESU et la RS.

Tableau 8. Répartition sous-sectorielle du budget de l'Éducation

(en millions US\$)

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Budget de l'Education						
<i>EPSP</i>	247,0	303,6	331,4	74,2%	67,9%	73,6%
<i>ESU</i>	73,8	119,9	100,5	22,2%	26,8%	22,3%
<i>RS</i>	12,2	23,9	18,1	3,7%	5,3%	4,0%
Total	333,0	447,4	450,0			

EPSP = Enseignement primaire, secondaire et professionnel
ESU = Enseignement supérieur *RS = Recherche scientifique*

Contributions des ménages

91. La contribution des ménages au financement du secteur de l'éducation porte essentiellement sur le paiement des frais scolaires et l'achat des uniformes (hors fournitures scolaires). En 2009, ce coût annuel par élève a été évalué à US\$ 27 dans le primaire et à US\$ 48 dans le secondaire (US\$ 52 dans les écoles techniques et professionnelles). Le Tableau 8 reprend la nomenclature des principaux frais et les coûts annuels. La deuxième colonne indique les coûts moyens par niveau d'enseignement et par type d'école.

Tableau 9. Estimation des coûts annuels par élève (2008-09)

(par type de frais et par niveau d'enseignement)

Nomenclature	Description	Coût annuel		Coût annuel (en \$)
		Prim	Sec	
		(Montant en \$)		
Minerval	<i>Taxe nationale d'inscription à l'école</i>	0,1	0,1	Primaire
Assurance scolaire	<i>Frais payés à la SONAS</i>	0,1	0,1	<i>1ère</i> 25,8
Imprimés	<i>Fiche(s) d'identification - uniquement en 1ère année</i>	0,2		<i>2ième-5ième</i> 25,6
	<i>Bulletin</i>	0,2	0,2	<i>6ième</i> 29,4
	<i>Carte de l'élève</i>	0,1	0,1	Moyenne 26,9
Frais administratifs	<i>Frais de fonctionnement des bureaux gestionnaires</i>	0,4	0,8	Secondaire
	<i>Frais de fonctionnement des écoles</i>	0,8	1,6	<i>1ière-5ième</i> 38,0
Prime de motivation	<i>Complément de salaire de l'enseignant</i>	13,8	20,0	<i>6ième</i> 58,0
Frais d'examens	<i>TENAFEP - uniquement l'élève en 6ième primaire</i>	3,8		Moyenne 48,0
	<i>Examen d'Etat - uniquement l'élève en 6ième secondaire</i>		20,0	Ecoles techniques
Promoscolaire	<i>Assises (sous)-provinciales annuelles de promotion scolaire</i>	0,1	0,1	<i>1ière-5ième</i> 42,5
Uniformes	<i>Le port de l'uniforme est obligatoire</i>	10,0	15,0	<i>6ième</i> 62,5
Frais techniques	<i>Frais payés dans les écoles techniques et professionnelles</i>		4,5	Moyenne 52,5

Source: Arrêtés provinciaux 2009-2010

92. La contribution des ménages par élève est plus importante que la dépense publique. Bien que faibles en valeur absolue, ces contributions sont élevées au regard du revenu par habitant. Il apparaît que la charge supportée par les ménages est lourde, surtout dans un pays où le nombre moyen d'enfants par ménage est estimé à 7 et le revenu annuel par tête à US\$ 136,6. La conséquence est que de nombreux ménages ne peuvent pas se permettre d'envoyer tous leurs enfants à l'école. Ils font donc un choix, souvent défavorable aux filles. De ce fait, le nombre d'exclus du système éducatif augmente et le taux de scolarisation diminue.

Financements des bailleurs

93. Au cours de trois dernières années, la contribution des bailleurs a été multipliée par 2,5, passant de US\$ 31.532 millions en 2006 à US\$ 75.127 millions en 2008. En 2008, la répartition par niveau d'enseignement se présentait comme suit : 8,5 % pour le préprimaire, 66,5 % pour le primaire et 24,5 % pour secondaire. Quel que soit le niveau d'enseignement, les dépenses d'investissement sont plus élevées que les dépenses de fonctionnement, soit respectivement 98,4 % (préprimaire), 68,7 % (primaire) et 87,4 % (secondaire). Comme on peut le constater, la contribution des bailleurs est restée très faible, bien qu'elle ait fortement augmenté au cours des dernières années. S'ajoute à cela le fait que, pour l'heure, les éléments fiables disponibles ne permettent pas d'évaluer avec exactitude la proportion entre montants 'engagés' (*commitment*) et montants 'dépensés' (*executed*). Enfin, le *Plan d'Action Prioritaire* prévoit l'organisation de deux Tables Rondes (respectivement à l'échelon local et international) pour sensibiliser l'ensemble des bailleurs à l'immense chantier de l'éducation.

CHAPITRE III. Orientations et axes prioritaires de la stratégie

3.1. Vision et mission pour l'EPSP

94. La vision est de construire un système d'éducation inclusif et de qualité contribuant effacement à la croissance économique, à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de la paix et d'une citoyenneté démocratique active. La finalité du système éducatif est de former des hommes et des femmes compétents, imprégnés de valeurs humaines, morales, spirituelles, civiques, créatifs et désireux de bâtir une nouvelle société congolaise démocratique, solidaire, prospère et pacifique. Il s'agit avant tout de libérer l'homme de toutes les pesanteurs qui l'empêchent de participer efficacement au développement de son pays, en lui inculquant le savoir, le savoir-faire et le savoir-être qui constituent le socle de la vie en société.

95. Le MEPSP se fixe pour mission de développer un leadership participatif et partenarial pour *construire avec les provinces et les autres partenaires un système éducatif inclusif, diversifié, pertinent et de qualité*. A cet effet, le MEPSP agit en qualité de pilote et de catalyseur de réformes synergiques de politiques et de pratiques dans le cadre de stratégies partenariales et participatives articulées au dialogue, à la contractualisation et à la dévolution de pouvoirs du centre vers les provinces et autres entités décentralisées, conformément aux textes relatifs à la décentralisation et dans le respect des dispositions constitutionnelles.

3.2. Principes d'organisation, de gouvernance et d'opération

96. Six références guident l'action du MEPSP : l'équité, l'efficacité, le dialogue, le partenariat, la participation et l'apprentissage. Elles sont inspirées du Forum mondial sur l'éducation tenue à Dakar en avril 2000 (Encadré 6).

Encadré 6. Cadre d'action de Dakar (2000)

- L'équité est au centre des politiques éducatives car l'éducation est avant tout un droit humain fondamental. Il en découle l'obligation pour l'État de fournir à chaque personne la possibilité d'exercer à ce droit.
- L'efficacité complète l'approche de l'éducation en tant que droit humain en démontrant concrètement que l'investissement dans l'éducation est rentable pour le développement économique et social. Cette démonstration requiert tout d'abord l'efficacité des systèmes éducatifs à travers leurs performances en matière de rétention, de flux et de réussite dans la production d'extrants.
- Le dialogue avec et entre les différents décideurs, acteurs et partenaires du système est un instrument de gestion démocratique (versus autoritaire) du système éducatif. Il construit une base de confiance entre eux et enrichit les politiques et les stratégies éducatives. Il exige pour se développer des structures de concertation régulière

permettant aux acteurs et partenaires concernés de faire régulièrement des bilans sur les progrès réalisés et les difficultés rencontrées ainsi que d'éclairer les exigences d'adaptation et les perspectives de développement.

- Le partenariat permet d'impliquer de nouvelles forces pour la réalisation des objectifs d'éducation. Ces forces peuvent provenir du secteur public et de divers niveaux de la société civile : collectivités locales, secteur privé, mouvement associatif, communautés religieuses, organisations syndicales
- Quant à la participation, elle relève des mêmes préoccupations de mobilisation de forces actives ou latentes de la société au profit de l'essor de l'éducation. Par le biais de la décentralisation-autonomisation des établissements scolaires, elle permet d'impliquer notamment les acteurs à la base : directeurs, enseignants, parents, communautés environnantes de l'école, divers partenaires de l'école.
- L'apprentissage signifie ici une évaluation régulière des politiques et des actions ainsi que leur analyse pour en tirer des leçons. Il convient alors de capitaliser les meilleures pratiques ainsi que les facteurs et conditions qui conduisent au succès. La gestion axée sur les résultats, les cahiers de charges à instituer à tous les niveaux tout comme les communautés d'apprentissages à promouvoir s'inscrivent dans cette perspective.

3.3. Objectifs et programmes de développement du sous-secteur

97. Dans la poursuite de la construction d'un système éducatif qui contribue effectivement à la croissance économique, à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de la paix et d'une citoyenneté démocratique active, l'objectif général auquel concourt la Stratégie 2010-15 est ***le développement de l'accès à un enseignement de qualité et équitable***. Cet objectif s'aligne sur la réalisation des OMD 2 et 3 et des objectifs de l'Éducation Pour Tous (EPT) auxquels le Gouvernement de la RDC a souscrit. Pour parvenir à cet objectif global, la Stratégie pour le développement de l'EPSP s'appuie sur trois objectifs stratégiques qui visent à : (i) accroître l'accès, l'équité et la rétention, (ii) améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement, (iii) renforcer la gouvernance.

98. Il convient de relever que la réalisation de ces objectifs dans un pays en situation de post-conflit et de reconstruction, comme la RDC, dépend étroitement de l'efficacité de l'action institutionnelle en termes de renforcement et d'utilisation adéquate des ressources humaines et financières disponibles. Au regard de la situation socioéconomique de la RDC et du niveau de développement du secteur de l'éducation, dix programmes prioritaires ont été définis pour réaliser les trois objectifs stratégiques susmentionnés.

Objectif stratégique 1 : Accroître l'accès, l'accessibilité, l'équité et la rétention

99. L'objectif tend vers une universalisation progressive de l'éducation de base, notamment en promouvant un enseignement primaire obligatoire et gratuit. Cette priorité s'articule autour de : (i) la suppression progressive des frais scolaires, (ii) l'identification et l'intégration des enfants exclus du système scolaire, (iii) la réduction des disparités géographiques et des inégalités entre les sexes, (iv) l'accroissement des capacités d'accueil, et (v) l'appui aux communautés locales pour le développement de l'éducation préscolaire en vue de faciliter le passage vers l'enseignement primaire. La suppression des frais scolaires dans le primaire devrait avoir une incidence positive sur l'accès et la rétention au niveau du secondaire.

Programme 1.1. Appui aux communautés locales pour le développement de l'éducation préscolaire

100. L'État soutiendra les communautés de base pour leur permettre d'expérimenter, de développer et de prendre en charge elles-mêmes des espaces communautaires d'éveil via : (i) des campagnes de sensibilisation sur l'importance de l'éducation préscolaire, (ii) des campagnes de diffusion de modèles d'espaces d'éveil, et (iii) l'encadrement d'éducateurs communautaires.

Indicateurs de performance pour le préscolaire :

- Le TBS passera de 3 % (2007-2008) à 15 % (2015-2016), dont 12 % au niveau des communautés
- L'équivalent de 3 % de la masse salariale du personnel enseignant des écoles maternelles publiques sera investi dans des activités de plaidoyer et de sensibilisation

Programme 1.2. Universalisation progressive de l'enseignement primaire

101. L'action du Gouvernement s'orientera vers la gratuité de l'enseignement primaire par le biais de la suppression progressive des frais scolaires supportés par les ménages. Il s'agit, d'une part, de l'abolition du Minerval et de la Promoscolaire et, d'autre part, de la suppression des frais du TENAFEP. L'État prendra en charge les frais d'assurance (SONAS), les frais d'imprimés et les frais administratifs (ou *frais de fonctionnement*) versés aux écoles et aux *bureaux gestionnaires*.

102. En vue de la suppression à moyen terme des *frais de motivation*, le Gouvernement procédera à : (i) un recensement du personnel enseignant et administratif, (ii) une mécanisation complète de tous les enseignants, et (iii) enfin une uniformisation des zones salariales. Ce dispositif devrait permettre la réduction progressive des *frais de motivation* dans les zones rurales en particulier.

103. Des actions spécifiques seront entreprises en vue d'identifier les exclus du système scolaire. Le Ministère de l'EPSP cherchera à renforcer le dialogue et les synergies avec le Ministère des Affaires sociales (MAS) afin de favoriser les passerelles entre les centres de rattrapage scolaire et le système formel.

104. La suppression des frais susmentionnés contribuera également à réduire les disparités géographiques, à éliminer les inégalités entre les sexes et à faciliter l'intégration des exclus dans le système scolaire.

Indicateurs de performance au niveau de l'enseignement primaire :

- Le TBS passera de 82 % (2007-8) à 118 % (2015-16)
- L'indice de parité filles-garçons (TBS) passera de 0,84 (2007-8) à 1 (2015-16)

- Le taux brut d'achèvement passera de 43 % (2007-8) à 83 % (2015-16)
- La contribution des ménages en termes de frais scolaires passera de 15,6 \$ (2009-2010) à 13,8 \$ dès 2010-11 et elle baissera progressivement jusqu'à disparaître totalement en 2015-2016. La baisse prévue pour la période 2009-2011 portera sur les frais suivants : Minerval et Promoscolaire, TENAFEP, frais d'assurance, frais d'imprimés et frais administratifs (ou *frais de fonctionnement*) versés aux écoles et aux *bureaux gestionnaires*.

Programme 1.3. Renforcement des capacités d'accueil du système.

105. En réponse à l'afflux prévu d'enfants dans le système, notamment du fait des mesures de gratuité de l'enseignement primaire et de leurs répercussions sur l'enseignement secondaire, le Gouvernement entend élargir la capacité d'accueil par la construction et la réhabilitation de salles de classe et leur équipement en mobiliers scolaires dans des conditions sanitaires viables. Le Gouvernement encouragera l'utilisation de matériaux locaux à moindre coût et envisagera la mise en place d'un dispositif en conformité avec les normes et techniques de construction. (Encadré 7). En outre, le Gouvernement favorisera la mise en place de classes à double vacation dans les zones urbaines et de classes multigrades dans des zones rurales, dans l'optique d'une utilisation plus rationnelle des ressources humaines et matérielles.

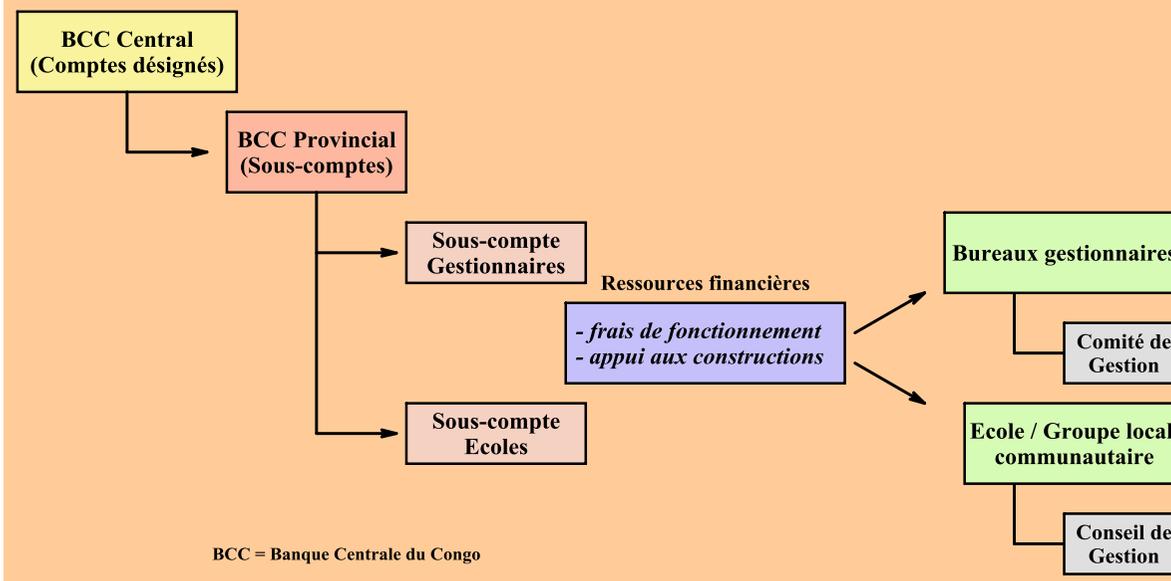
Encadré 7. Appui aux communautés pour la construction d'infrastructures scolaires

Contexte et raisonnement. Une analyse des infrastructures scolaires existantes²⁹ montre qu'un grand nombre d'entre elles ont été construites par les communautés locales et sont nées d'initiatives autonomes, sans l'intervention de l'État. Toutefois, leurs salles de classe sont souvent petites, mal éclairées et inutilisables durant la saison des pluies ; leur durée de vie ne dépasse guère 1 à 2 ans. Dans ce contexte, le Gouvernement développera une stratégie d'appui aux communautés locales pour la construction de nouvelles écoles afin d'améliorer leur qualité dans le respect des normes établies. L'expérience sur le terrain indique que le coût estimatif d'une salle de classe en matériaux locaux varie entre US\$ 300 et US\$ 1.100. Plusieurs options seront étudiées et/ou développées. Par exemple, l'appui pourrait consister en une allocation par l'État d'un montant fixe comprenant le coût de la construction et l'équipement de base (bancs, tableaux). Les simulations de financement sont basées sur un montant de US\$ 1.000 par classe mais ce montant pourrait varier selon les conditions locales. De plus, différentes approches communautaires seront explorées pour assurer l'encadrement technique.

Dispositif institutionnel. Un tel concept nécessiterait la mise en place d'un dispositif institutionnel assurant (i) le transfert efficace des ressources et (ii) la transparence de leur gestion et la redevabilité de gestionnaires. L'acheminement des fonds pourrait se concevoir suivant des schémas existants ayant prouvé leur efficacité (voir circuit ci-

²⁹ Seulement 35 % des écoles primaires sont bâties en dur (*Annuaire Statistiques 2007-2008*).

dessous, utilisé dans le projet PURUS)³⁰. Au niveau de la gestion, il s'agirait principalement (i) de définir clairement les rôles et responsabilités des parties prenantes (composition de l'organe de gestion, rôle du réseau auquel appartient l'école, procédures financières, cadre réglementaire etc.) ; (ii) de mettre en place un système performant de communication (descendante et montante) ; et (iii) d'organiser un dispositif de suivi et d'évaluation (audits, mécanisme de reporting etc.).



Indicateurs de performance :

- En 2011-12, mise en place par le Gouvernement d'une stratégie de construction d'infrastructures scolaires basée sur une approche communautaire.
- Réhabilitation de 3 % de salles de classe dans le primaire et le secondaire par an
- Le pourcentage de classes à double vacation ou multigrades passera de 0,1 % (2007-8) à 5 % (2013-14)

³⁰ Le projet PURUS transfère trimestriellement l'équivalent de US\$ 8 millions de dollars vers 26.000 écoles en utilisant les filiales de la Banque Centrale du Congo (BCC) installées en province (voir schéma).

Objectif stratégique 2 : Améliorer la qualité et la pertinence

106. L'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement à tous les niveaux concerne essentiellement : (i) l'amélioration de l'efficacité interne, (ii) la révision et la mise en œuvre d'une stratégie de revalorisation de la fonction enseignante, (iii) le développement d'une politique nationale de production et de distribution de supports pédagogiques, (iv) une meilleure appropriation des programmes d'études par le personnel enseignant, ainsi que leur actualisation.

Programme 2.1. Amélioration de l'efficacité interne

107. La vague de scolarisation attendue du fait de la réduction des frais scolaires se traduira par une pression croissante sur les ressources éducatives disponibles. Afin de réduire le gaspillage de ressources, une stratégie de réduction du taux de redoublement sera engagée pour aboutir, à terme, à une politique de passage automatique par palier, le redoublement n'étant maintenu qu'en 2^{ème}, 4^{ème} et 6^{ème} années. Par ailleurs, il est attendu des mesures de réduction des frais scolaires qu'elles aient une incidence positive sur le taux d'abandon.

Indicateurs de performance :

- Le taux de passage dans le primaire passera de 78 % (en moyenne) en 2007-8 à 88 % (en moyenne) en 2013-14
- Le taux de redoublement dans le primaire passera de 15 % (en moyenne) en 2007-8 à 7 % (en moyenne) en 2013-14
- Le taux d'abandon dans le primaire passera de 8 % (en moyenne) en 2007-8 à 5 % (en moyenne) en 2013-14.
- Le taux moyen de survie dans le secondaire passera de 75 % (en moyenne) en 2007-8 à 83 % (en moyenne) en 2013-14
- Le taux de redoublement dans le secondaire passera de 16 % (en moyenne) en 2007-8 à 10 % (en moyenne) en 2013-14

Programme 2.2. Revalorisation de la fonction enseignante

108. Le développement et la mise en œuvre d'une stratégie nationale permettront de répondre de manière holistique aux problèmes concernant le statut social, la motivation, la rémunération, la formation, le déploiement et la gestion de l'enseignant. Cette stratégie visera essentiellement à améliorer les conditions de travail et la maîtrise du métier d'enseignant. Le coût de mise en œuvre des stratégies pour la revalorisation de la fonction enseignante dans le primaire et le secondaire a été calculé sur la base des standards internationaux (à 5 % de la masse salariale annuelle des enseignants).

109. L'apprentissage et/ou le perfectionnement du métier d'enseignant comportera deux volets : (i) « réforme » de la formation initiale du maître et (ii) mise en place d'une formation continue efficace. Le premier volet consistera à (i) évaluer l'efficacité des *humanités pédagogiques* existantes et proposer, dans

un premier temps, une utilisation plus rationnelle de celles-ci et (ii) explorer la mise en place de structures alternatives pouvant produire des enseignants de qualité (formation sur 2 ans, année de stage obligatoire, etc.). Quant à la formation continue, elle aura comme point d'appui l'espace scolaire, favorisant ainsi des stratégies de soutien de proximité, notamment l'apprentissage entre pairs, l'auto-apprentissage et la formation à distance (radio). Des stratégies de formation initiale et continue des enseignants du primaire seront développées en s'inscrivant dans le cadre plus large de la revalorisation de la fonction enseignante. Le Ministère veillera, en concertation avec les partenaires, à la coordination et à l'harmonisation des initiatives de formation.

110. Concernant la formation des enseignants du secondaire, le Ministère de l'EPSP cherchera à renforcer le dialogue et les synergies avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire (ESU) pour répondre (i) aux exigences de la formation initiale et (ii) aux besoins quantitatifs d'enseignants. A cette fin, une stratégie de formation pertinente des enseignants du secondaire sera développée et pourrait s'appuyer sur les structures existantes (Instituts supérieurs pédagogiques répartis à travers le pays, à raison d'un au moins par province).

Indicateurs de performance :

- En 2011-12, mise en place par le Gouvernement d'une stratégie nationale destinée à revaloriser la fonction enseignante au niveau du primaire.
- L'équivalent de 5 % par an de la masse salariale des enseignants du primaire sera investi dans la revalorisation de la fonction enseignante au niveau du primaire
- En 2011-12, mise en place par le Gouvernement d'une stratégie nationale destinée à revaloriser la fonction enseignante au niveau du secondaire.
- L'équivalent de 5 % par an de la masse salariale des enseignants du secondaire sera investi dans la revalorisation de la fonction enseignante au niveau du secondaire.
- D'ici 2015, *mécanisation* de 100 % des enseignants du primaire et du secondaire
- D'ici 2012, uniformisation des zones salariales (sur la base des salaires payés à Kinshasa)

Programme 2.3. Fourniture de supports pédagogiques

111. La République démocratique du Congo, en collaboration avec les partenaires techniques et financiers, met actuellement en place une politique nationale en matière de manuels scolaires. Un avant-projet de ladite politique a été élaboré en janvier 2008. Il répond au souci de doter les apprenants et les enseignants d'un outil didactique de haute qualité pour la formation et l'acquisition des connaissances.

112. Une fois finalisée, la politique nationale en matière de manuels scolaires doit servir de cadre légal et réglementaire pour définir de façon cohérente l'implication des différents opérateurs intervenant dans la chaîne éditoriale des manuels scolaires en République démocratique du Congo. Le but de cette

politique est, notamment, de promouvoir une industrie locale capable de produire des manuels de qualité à un prix abordable en s'appuyant sur les efforts récents de développement dans le secteur. Des manuels de français et des mathématiques ont été fournis aux écoles primaires publiques et privées avec l'appui de la CTB (Projet Manuels scolaires) et de la Banque Mondiale (Projet PARSE), en 2006 pour les classes de 5^{ème} et 6^{ème} années de primaire et en 2009-10 pour les classes de 4^{ème}, 3^{ème}, 2^{ème} et 1^{ère} années.

113. Dans le cadre d'une réduction progressive des frais scolaires et conscient de l'importance de fournir des supports pédagogiques à prix réduit, le Gouvernement s'efforcera, en complément des activités des PTF déjà en place, de doter les établissements d'enseignement de manuels gratuits correspondant aux programmes. L'État distribuera un manuel de sciences par élève jusqu'en 2012-13 ; puis, jusqu'en 2015-16, 2 manuels par élève seront produits et distribués lors du renouvellement des stocks déjà disponibles, sachant que la moyenne de durée de vie d'un manuel scolaire est fixé à 4 ans.

Indicateurs de performance :

- D'ici 2010-2011, chaque élève du primaire sera doté de 2/3 manuels scolaires d'une durée de vie de 4 ans, comprenant, entre autres, un manuel de lecture et un manuel de calcul pour chaque élève.
- D'ici 2010-2011, chaque enseignant du primaire sera doté de 2 guides pédagogiques d'une durée de vie de 5 ans

Programme 2.4. Optimisation et actualisation des programmes d'études

114. L'optimisation et l'actualisation porteront principalement sur les programmes d'études de l'enseignement secondaire dont la plupart sont obsolètes. A cet effet, priorité sera donnée aux programmes de mathématiques, de sciences et de technologies. Le Ministère a déjà entrepris la révision de quelques programmes (voir par. 71) et il veillera à l'intégration systématique de programmes thématiques transversaux (tels que VIH & SIDA, Genre, Environnement, etc.) dans le programme national.

Indicateurs de performance

- La Direction des programmes scolaires et matériels didactiques sera renforcée et l'équivalent de 1 % des dépenses courantes totales de l'EPSP sera investi dans l'actualisation et l'optimisation des programmes d'études

Programme 2.5. Renforcement de l'enseignement technique et professionnel

115. Le Gouvernement mettra en place une stratégie spécifique visant à valoriser l'enseignement technique et professionnel en : (i) réhabilitant les infrastructures, (ii) modernisant les équipements, et (iii) rénovant les programmes d'études pour une meilleure adéquation aux besoins de l'économie nationale et du marché du travail local. Un effort important sera consenti pour la formation initiale et continue des enseignants. Des écoles techniques et professionnelles seront construites dans l'ensemble du pays, à raison d'une école par province éducationnelle.

116. Cette stratégie sera articulée autour des actions qui sont en cours avec l'appui des partenaires techniques et financiers, notamment dans les domaines de la construction et de la réhabilitation des infrastructures, de l'équipement, de la formation des enseignants, de l'actualisation des programmes d'études. Elle prendra également en compte les décisions de la Commission interministérielle (EPSP, MAS, Travail et Emploi, ESU...) créée à cet effet, laquelle a déjà validé un plan d'action sur l'adéquation formation-emploi.

Indicateurs de performance

- Réhabilitation de 3 % de salles de classe en secondaire technique et professionnel par an
- Construction et équipement de 120 salles de classe spécialisées entre 2010-2016.
- L'équivalent de 4 % par an de la masse salariale des enseignants du secondaire (y compris secondaire technique et professionnel) sera investi dans la formation continue

Objectif stratégique 3 : Renforcer la gouvernance

117. Le renforcement de la gouvernance est un objectif stratégique transversal. Il constitue une condition nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles et la gestion du système. Il est axé sur l'accompagnement des réformes organisationnelles et institutionnelles dans le contexte de la décentralisation et sur le renforcement des capacités de planification et de gestion du système.

Programme 3.1. Accompagnement et mise en œuvre de la décentralisation pour une gestion efficace

118. Le Gouvernement entend améliorer le cadre légal et réglementaire en procédant à la révision de certains textes légaux, devenus obsolètes. Il s'agit notamment de : (i) la Loi Cadre de 1986 et (ii) la Convention de gestion de 1977 signée entre l'État et les confessions religieuses. Des mesures d'application seront élaborées pour préciser - notamment dans le cadre de la décentralisation – les rôles et responsabilités des parties prenantes.

119. Les mesures de réduction des frais scolaires devront être accompagnées d'un cadre de gestion et de contrôle transparent permettant la traçabilité des ressources publiques allouées aux entités décentralisées, y compris aux écoles, et imposant aux gestionnaires une obligation redditionnelle. Dans cette perspective, les mécanismes d'acheminement, de gestion et de contrôle déjà éprouvés seront pris comme modèle. Un accent particulier sera mis sur le fonctionnement des structures de base directement responsables de la gestion des ressources (Comités de gestion, Conseils de gestion, Comités des parents etc.).

120. Le Gouvernement, s'appuyant sur les actions qui sont en cours avec le soutien des partenaires techniques et financiers, s'engage à renforcer un Système d'Information et de Gestion de l'Éducation (SIGE) fiable et pérenne.

121. Le recensement des enseignants prévu pour 2010 devrait permettre la constitution d'une base de données fiable et conduire, par la suite, à la réforme institutionnelle et technique du SECOPE.

122. La Stratégie servira de base de référence pour l'élaboration de plans d'action provinciaux en vue du développement et de la gestion harmonisée et encadrée du sous-secteur. Un dispositif sera mis en place pour l'évaluation et le suivi de la Stratégie.

Indicateurs de performance :

- Dès 2010-11, transfert annuel par le Gouvernement central des frais de fonctionnement aux *bureaux gestionnaires*
- Dès 2010-11, transfert annuel par le Gouvernement central aux écoles primaires publiques d'une allocation financière destinée à leur fonctionnement.
- Production annuelle des *Annuaire Statistiques*
- Le budget de réforme et de fonctionnement du SECOPE passera de 0,1 % des dépenses courantes de l'EPSP à 0,5 % par an
- Mise en place du dispositif de coordination, de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre de la Stratégie dès 2010-11

Programme 3.2. Renforcement des capacités institutionnelles et humaines

123. Le Ministère, en concertation étroite avec ses partenaires, veillera à la définition et à l'application d'un programme national de renforcement des capacités des institutions et cadres centraux et provinciaux. en matière de planification et de gestion pédagogique, administrative et financière. Il y a lieu de noter que la structure actuelle du Ministère de l'EPSP avec ses 30 provinces « éducationnelles » est d'ores et déjà proche de la création de 26 « provincettes » prévue par la Constitution. Les principaux bénéficiaires de ce programme seront : l'administration centrale, l'IFCEPS (formation des cadres de l'EPSP), le SECOPE, les *bureaux gestionnaires* et les écoles.

Indicateurs de performance :

- Les dépenses de planification et de gestion du sous-secteur passeront de 0,1 % des dépenses courantes de l'EPSP à 1 % par an

3.4. Conditions et risques

Identification des risques.

<i>Facteurs de risque</i>	<i>Description des risques</i>	<i>Taux de risque</i>	<i>Mesures d'atténuation</i>	<i>Taux de risque résiduel</i>
I. Au niveau du pays				
Cadre macro-économique	Un faible taux de croissance économique et un taux élevé d'inflation pourraient aggraver l'érosion de l'assiette fiscale et avoir un impact négatif sur le financement des réformes dans le secteur de l'éducation	M	Les simulations financières sont fondées sur des hypothèses raisonnables (intégrant le taux d'inflation) calibrées avec le FMI. La stratégie prévoit un transfert progressif du poids des frais scolaires supportés par les ménages vers l'État, tout en comptant sur un appui financier plus important et pérenne des bailleurs en faveur du secteur de l'éducation.	B
	La part de budget allouée à l'éducation (et dans le primaire en particulier) stagne ou diminue en raison (i) du manque de liquidités, (ii) de l'apparition de nouvelles priorités budgétaires et (iii) d'un faible	H	L'élaboration d'une stratégie sectorielle EPSP est l'un des déclencheurs du point d'achèvement (PPTE). Les fonds ainsi libérés pourraient servir au financement du sous-secteur. De même, la stratégie devient un levier pour des	M

	engagement politique.		financements additionnels (IMOA, nouveaux bailleurs etc.). Une « Table Ronde » des bailleurs locaux sera organisée à cet effet (mars-avril 2010), suivie d'une « Table Ronde » au niveau international en mai 2010.	
Crise économique	Une nouvelle crise économique réduit fortement la capacité de mobilisation des ressources auprès de partenaires tant nationaux qu'internationaux pour financer la stratégie sous-sectorielle	M	L'État a déjà obtenu de ses partenaires existants et potentiels l'engagement et les ressources nécessaires pour la mise en œuvre de la stratégie (voir « Table Ronde »). Cet engagement pourrait être renforcé en périodes plus difficiles.	B
Recrudescence des conflits internes et/ou agressions externes	Un regain d'insécurité dans une partie du pays provoque des mouvements de personnes et une réorientation des priorités au détriment du secteur de l'éducation.	M	Constat d'une accalmie relativement longue sur l'ensemble du territoire malgré des poches d'insécurité qui persistent en certains endroits (Kivu, Province Orientale, Equateur).	B

II. Au niveau sectoriel				
Instabilité au niveau du Ministère de l'EPSP	Un changement politique à la tête du MEPSP pourrait nuire à la continuité de la dynamique de changement et à la durabilité des réformes entreprises et/ou à entreprendre.	M	L'élaboration de la stratégie sectorielle est le fruit d'un long processus de consultation et de concertation entre différents acteurs actifs dans le secteur de l'éducation. Elle reflète leur vision commune de la période de 6 ans à venir. Un changement politique à la tête du ministère apporterait ses spécificités mais devrait aussi s'inscrire dans cette dynamique déjà amorcée.	B
Défaut de communication avec les bénéficiaires directs (parents) de la politique de la « gratuité »	Une mauvaise interprétation de la politique gouvernementale en faveur de la « gratuité » de l'enseignement primaire pourrait laisser penser que celle-ci est totale et à effet immédiat. Conséquence : au départ, afflux massif d'élèves exerçant une pression supplémentaire sur le système éducatif		L'État met en place un dispositif d'information et de communication efficace en favorisant l'utilisation des relais communautaires existants (radios, églises, associations locales etc.) pour garantir une compréhension correcte de la politique gouvernementale par les bénéficiaires	

	(classes surpeuplées, baisse de qualité etc.) et, par la suite, déception et retrait des élèves, les parents s'apercevant que la « gratuité » n'est encore que partielle.	H	(parents, élèves, enseignants) et éviter les erreurs d'interprétation	S
Résistance des acteurs à différents niveaux du système éducatif.	Les parties prenantes qui profitent du <i>statu quo</i> résistent aux efforts de changement, particulièrement aux mesures qui visent à réduire progressivement le poids des frais scolaires sur les ménages (par exemple, la prise en charge par l'État de divers frais n'empêche pas l'apparition d'autres frais sous une autre nomenclature).	H	Le MEPSP favorise une approche participative en vue d'obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes à la vision gouvernementale et aux réformes à entreprendre, ainsi que leur implication effective dans l'élaboration des mesures d'accompagnement. La stratégie sectorielle est le fruit de cette approche et ses objectifs traduisent les aspirations de la majorité des acteurs. Toutefois, cette adhésion aux réformes devra aussi se traduire par une application plus stricte des textes réglementaires et par la lutte contre l'impunité.	S
Conflit de compétences entre pouvoir central et pouvoir provincial	La décentralisation en étant encore à une phase préparatoire et non-effective, des conflits (de compétences) entre différents niveaux de décision pourraient nuire à la mise en oeuvre efficace de la stratégie. L'éloignement des provinces par rapport au centre pourrait être un élément additionnel de blocage et/ou d'opposition à la politique	M	(voir commentaires pour le risque « résistance des acteurs à différents niveaux »)	B

	gouvernementale.			
Cohérence entre stratégies sous-sectorielles	Les différents ministères en charge de l'éducation (principalement ESU et MAS) développent leurs propres stratégies sous-sectorielles de manière « autonome » sans se préoccuper de leur cohérence mutuelle.	H	Une communication et une coordination renforcées entre différents ministères favorisent l'élaboration d'une stratégie sectorielle de l'éducation propice à la bonne gestion des flux et des articulations.	M

Tensions sociales dans le secteur	Mécontentement des enseignants et grèves (prolongées) faisant suite à des négociations difficiles entre gouvernement et syndicats ou réactions de contestation d'autres catégories de fonctionnaires face aux mesures prises en faveur des enseignants (par exemple, uniformisation des zones salariales).	H	La mécanisation progressive des enseignants non encore mécanisés et l'uniformisation des zones salariales (avec alignement des provinces sur Kinshasa, doublant ainsi les salaires des enseignants en province) améliorent progressivement la situation sociale de la majorité d'entre eux. Le MEPSP favorise une approche participative et communicative en vue d'obtenir l'adhésion des syndicats à la nouvelle politique. Les mesures prises en faveur des enseignants pourraient s'étendre à d'autres secteurs.	S
III. Au niveau opérationnel				
Architecture institutionnelle et technique mise en place	Les mécanismes institutionnels et techniques conçus pour la mise en œuvre des objectifs stratégiques (surtout la « gratuité ») manquent d'efficacité et	S	Les dispositifs techniques mis en place reposent sur des expériences qui ont fait leurs preuves (par exemple, PURUS, PARSE etc.) et	M

	de pertinence.		sont ancrés dans une analyse approfondie des réalités sur le terrain. Les capacités locales de gestion seront renforcées, entre autres, par la formation des « gestionnaires » au niveau de l'administration et de l'école et par la mise en place de procédures permettant la traçabilité des fonds alloués par l'État (acheminement et gestion).	
Gouvernance et corruption	Utilisation irrégulière des ressources par les intermédiaires (acheminement de fonds) et/ou les bénéficiaires (gestion des fonds)	H	(voir aussi «architecture institutionnelle et technique»). Le renforcement des capacités inclut la mise en place d'un système de reporting (« watchdog ») à partir de la base. Des dispositifs similaires existent déjà dans d'autres projets mais devront être améliorés (PURUS). Le transfert des ressources vers des entités déconcentrées (écoles, bureaux administratifs) modifie leur rapport à l'État et les oblige à rendre compte de l'emploi des fonds. Avant les tranches de décaissement, des audits seront conduits de façon systématique et sur la base d'un échantillonnage représentatif. Les campagnes d'information et de sensibilisation mettront un accent particulier sur la bonne gouvernance et les risques liés aux irrégularités dans l'emploi des fonds. Des manuels de procédures et	M

			des modèles de comptabilité et de reporting seront distribués.	
Suivi et évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie	La cellule technique chargée de la coordination, de l'application opérationnelle, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie relève uniquement du Cabinet du Ministre	M	La nature et le rôle exact de la cellule technique, ainsi que sa position au sein des Départements du ministère (le Secrétariat Général, la DEP, le Groupe thématique de l'Éducation etc.), restent à définir. La cellule devra, d'une part, aider le ministre dans son action de mise en œuvre efficace de la stratégie, tout en s'appuyant sur des structures existantes pour asseoir sa pérennité.	M

H = haut ; S = substantiel ; M = moyen ; B = bas

3.5. Opportunités à saisir

124. Pour relever les défis analysés ci-dessus, le MEPSP bénéficie d'opportunités non négligeables dans le contexte actuel.

Le retour de la paix

125. La fin des hostilités à l'Est du pays devrait ramener la paix en République démocratique du Congo et permettre de réorienter les efforts de guerre vers la reconstruction et la relance de l'économie. Sous l'effet combiné de la reprise économique, de l'amélioration de la maîtrise fiscale et de conditions d'allocations budgétaires plus favorables, on peut espérer que l'éducation disposera d'un volume accru de ressources, voire que son budget augmentera progressivement jusqu'à atteindre les 18 % correspondant à la moyenne africaine, soit un taux moyen de croissance de près de 2 % par an en cinq ans, à défaut des 20 % du budget national requis dans le cadre indicatif de l'EPT.

Le contexte politique et institutionnel

126. L'éducation figure parmi les cinq priorités de l'agenda gouvernemental. A ce titre, elle est censée recevoir une attention particulière dans la reconstruction du pays, dans les réformes engagées et dans la mobilisation du potentiel d'appui de l'État et de l'assistance extérieure, notamment dans

l'optique de se voir allouer un montant significatif de ressources. Les activités de plaidoyer à mener dans ce but devraient être facilitées par les engagements pris par le Gouvernement au regard des priorités qu'il s'est fixé pour la mise en œuvre effective des cinq chantiers de la République.

127. Le leadership politique est un facteur important de succès des politiques éducatives, en particulier des réformes en matière d'éducation. Il existe au sein du MEPSP une volonté réelle d'apporter une réponse efficace aux besoins de changement et de développement du système éducatif. La mobilisation des acteurs et des partenaires dans le cadre de processus ouverts de dialogue et d'échange, les approches participatives et l'élaboration collégiale des politiques et des stratégies sont des points d'appui importants pour le développement de l'éducation.

128. Par ailleurs, le Ministère a réussi le pari de se soumettre à un audit organisationnel qui a fait ressortir ses forces et ses faiblesses, de même que les opportunités et les risques du contexte actuel. A la lumière de ces résultats, un consensus s'est constitué autour du diagnostic et des possibilités d'évolution et de réforme à mettre en œuvre, notamment dans le contexte de la décentralisation. Soucieux de matérialiser ces opportunités, le Ministère a formulé sa vision de l'avenir, de sa mission et de ses objectifs stratégiques, ainsi que des valeurs et principes qui vont guider son action, afin d'en faire part à l'ensemble des acteurs du système éducatif.

129. La décentralisation est une opportunité à saisir pour restructurer l'organisation et le fonctionnement du Ministère en vue d'éliminer les doubles emplois et autres sources de dysfonctionnement et d'améliorer son efficacité et ses performances. Elle offre également la possibilité, via la dévolution de responsabilités et de ressources du sommet vers la base, de mobiliser et d'impliquer de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources pour renforcer les capacités de développement de l'éducation. La décentralisation peut également susciter une nouvelle dynamique au sein des établissements scolaires en leur donnant une plus grande autonomie et en renforçant les pouvoirs et la responsabilité de ses acteurs. Les réformes menées en ce sens aboutissent en général à des actions plus efficaces et mieux adaptées au contexte local, tout en favorisant l'esprit d'initiative et l'innovation.

Le partenariat pour le développement

130. La priorité accordée aux États fragiles par les pays donateurs et les agences de développement ouvre des possibilités importantes de coopération financière et technique à la RDC de nature à stimuler le processus de reconstruction : remise de dettes, dons, facilités de crédits, participation à différentes initiatives internationales de renforcement des capacités (Initiative pour la formation des enseignants en Afrique Subsaharienne, appelée TTISSA, Initiative pour l'alphabétisation : savoir pour pouvoir, appelée LIFE etc.). Par ailleurs, même si le plan EPT de la RDC n'a atteint ni le stade de l'approbation ni celui de la recevabilité lui permettant d'accéder aux ressources de l'Initiative de mise en œuvre accélérée (FTI), il est maintenant prévu de mettre en place, parallèlement au Fonds catalytique, un Fonds de transition destiné aux pays en situation de post-conflit et dont les modalités d'application seraient plus flexibles pour s'adapter aux difficultés inhérentes à la situation d'État fragile.

131. La création de partenariats internes accroît la mobilisation des ressources éducatives. Les Eglises et les associations religieuses ont d'ores et déjà fait la preuve de leur capacité appréciable d'engagement et de contribution dans ce domaine. Les parents d'élèves prennent aussi en charge la plupart des dépenses d'éducation, mais la constitution de véritables partenariats avec leurs associations pourrait leur permettre de contribuer efficacement à la gestion des écoles et de soutenir les processus d'apprentissage et les programmes scolaires d'alimentation et de santé, notamment pour promouvoir le développement de la petite

enfance et de l'alphabétisation. Les partenariats public-privé et les partenariats avec les ONG sont aussi un potentiel à exploiter et à optimiser, notamment en matière d'apprentissage et de formation technique et professionnelle.

Le riche potentiel du pays et des ressources humaines

132. Stimuler le potentiel de créativité et d'innovation, de pair avec une expérimentation fondée sur l'expertise technique, pourrait permettre de développer d'autres solutions en matière de construction de classes et de fabrication de mobilier scolaire et de matériels didactiques. Le Congo pourrait ainsi tirer parti de ses richesses naturelles, notamment du bois, pour produire des modèles à partir de matériaux locaux, diminuer les coûts des intrants matériels et couvrir les besoins des zones les plus reculées.

133. Les humanités pédagogiques enseignées dans le cadre de la formation des enseignants du primaire sont la filière qui accueille le plus grand nombre de jeunes dans l'enseignement secondaire. Quoique les salaires ne soient pas attractifs, il existe sur le marché du travail congolais un nombre élevé d'enseignants formés dans cette filière et, qui plus est, d'un coût relativement bas. La République démocratique du Congo dispose donc d'une énorme réserve de ressources humaines pour relever le défi que pose le recrutement de 387.000 enseignants en vue d'atteindre l'objectif de l'Éducation pour tous à l'horizon 2015.

134. Contrairement à la plupart des pays francophones, le pays s'est doté dans le passé d'un remarquable capital de ressources pédagogiques constitué d'Universités et d'Instituts Supérieurs Pédagogiques, de chercheurs, de professeurs et de spécialistes de divers domaines de l'éducation, de la formation et de la pédagogie. Ce capital se trouve aujourd'hui à l'état latent. Redynamiser ces institutions fortement affaiblies par la crise et relancer la mobilisation de l'expertise qui demeure disponible localement pourrait donner une nouvelle impulsion à la réflexion, à l'analyse et à l'action dans le domaine de l'éducation et de la pédagogie afin de faire face, avec succès, aux défis analysés ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'équité, la qualité et la pertinence de l'apprentissage.

CHAPITRE IV. Cadre opérationnel de la stratégie

4.1. Coût et financement de la Stratégie

4.1.1. Coût de la Stratégie

135. La méthodologie utilisée pour la planification et l'estimation des coûts de la Stratégie repose sur l'utilisation d'un modèle de simulation de politiques éducatives apte à tester la viabilité des options politiques proposées, dégager d'autres options et faciliter l'adaptation au contexte de développement dynamique et changeant qui caractérise la RDC. En d'autres termes, le modèle de simulation et le dialogue politique fondé sur des estimations scientifiques et réalistes qui a été mené en parallèle ont servi de base pour le choix d'un scénario de développement de référence.

136. Dans le modèle de simulation utilisé³¹ (modèle démographique), les objectifs relatifs à la scolarisation sont pris en compte dans un premier temps, avant de procéder au calcul et à l'estimation des coûts de leur réalisation. Le scénario de référence, dont les coûts sont présentés ici, tient compte de la faisabilité technique des options politiques retenues (exposées dans le Chapitre 3) mise en perspective avec les contraintes financières du pays afin d'évaluer la viabilité de ces options.

137. Les données démographiques imputées dans le modèle de simulation correspondent aux projections de l'Institut National des Statistiques (INS) pour l'année 2008 auxquelles on a appliqué un taux de croissance de 3,1 % pour le reste de la période considérée. Les données éducatives de base sont, quant à elles, extraites de *l'Annuaire Statistique 2007/08*.

138. Le cadre macroéconomique s'appuie, pour l'ensemble de la période observée, sur les projections du PIB et des recettes fiscales nationales, telles que calculées par le Ministère des Finances. Les données budgétaires proviennent de la même source. Une projection de la première année de simulation (2010/2011) est établie sur la base du projet de budget 2010. L'option politique retenue table sur une hypothèse de relance économique vigoureuse (après la crise financière de 2008) et sur un arbitrage intersectoriel résolument plus favorable à l'éducation qu'il ne l'était les années précédentes. Étant donné l'ampleur des défis à relever pour le redressement du système éducatif et, plus particulièrement, pour la réalisation de l'enseignement de base universel, seule une croissance significative des dépenses publiques de l'éducation pourrait étayer les objectifs de développement retenus dans la stratégie.

³¹ EPSSim *Education Policy and Strategy simulation model* (modèle de simulation de politique et de stratégie en matière d'éducation)

Les coûts unitaires des différents intrants éducatifs ont été estimés au regard de diverses études et autres données directement collectées auprès des services techniques compétents du Ministère de l'EPSP³².

139. Les coûts de mise en œuvre de la Stratégie de développement de l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire et technique sont estimés à partir des besoins réels du système auxquels correspondent, de manière schématique, quatre grandes catégories de dépenses déjà prises en charge ou à prendre en charge par l'État : les salaires du personnel enseignant et non enseignant, les coûts liés à la fourniture de supports pédagogiques, les subventions versées pour stimuler la construction d'infrastructures scolaires et les équipements par les communautés, ainsi que les dépenses transversales de fonctionnement, de gestion et d'investissement des administrations centrales et provinciales.

140. Sont présentées ici les projections d'effectifs scolaires (Tableau 9) ayant servi de base pour évaluer les besoins en personnel enseignant et non enseignant, en manuels scolaires, et en infrastructures correspondant à différents ratios par élève (pour le détail des besoins en ressources humaines et physiques, se référer à l'Annexe 2) :

Tableau 10. Projection des effectifs scolaires (2010-2015)

³² Pour plus de détails sur les données de base, les paramètres et hypothèses testées, se référer à l'Annexe 2

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Pré-primaire						
Total	583 091	725 721	876 634	1 036 207	1 204 830	1 382 912
Public	141 986	166 068	191 506	218 362	246 699	276 582
Privé	441 105	559 654	685 128	817 845	958 131	1 106 330
Primaire						
Total	13 409 753	14 575 258	15 657 027	16 646 256	17 518 751	18 277 839
Public	12 268 798	13 377 452	14 399 512	15 336 527	16 159 788	16 872 074
Privé	1 140 955	1 197 805	1 257 515	1 309 729	1 358 963	1 405 765
Secondaire 1er cycle						
Total	1 807 331	2 037 899	2 280 287	2 537 777	2 825 845	3 129 925
Public	1 595 435	1 790 680	2 000 714	2 224 744	2 475 303	2 739 076
Privé	211 895	247 218	279 573	313 032	350 542	390 849
Secondaire 2ième cycle						
Total	1 783 668	2 070 804	2 379 928	2 716 945	3 086 777	3 519 549
Public	1 516 118	1 760 184	2 022 939	2 309 403	2 623 760	2 991 617
Privé	267 550	310 621	356 989	407 542	463 017	527 932

141. D'après les estimations, la mise en œuvre de la Stratégie reviendrait à un total de dépenses de US\$ 3,7 milliards sur les six années de la période de planification. En moyenne, on estime le coût annuel du développement des niveaux préscolaire, primaire et secondaire à US\$ 620 millions.

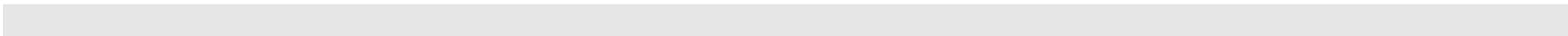
142. La structure des coûts indique que : (i) l'enseignement primaire public coûterait annuellement et en moyenne US\$ 351 millions, soit 57,3 % du coût total, (ii) l'enseignement préscolaire US\$ 3 millions, soit 0,5 % du coût total, (iii) l'enseignement secondaire US\$ 233 millions, soit 36,5 %, et enfin que (iv) les dépenses transversales représenteraient 5,7 % du coût total, soit US\$ 34 millions par an.

143. L'accroissement annuel des coûts du sous-secteur est en moyenne de 19 %. Cet accroissement est de 27 % au début de la période considérée, entre 2010-11 et 2011-12, et de 17 % à la fin de la période. Ce ralentissement du taux d'accroissement s'explique par l'ampleur des efforts à consentir en début de période pour faire face à la vague de scolarisation consécutive à l'instauration de sa gratuité et pour rattraper les retards de développement du système, mais également par les mesures visant à uniformiser les salaires qui sont imputées dès l'année 2011-12.

144. Les coûts annuels désagrégés par type de dépenses sont présentés dans le Tableau 10 :

Tableau 11. Coûts des sous-secteurs de l'EPSP (US\$)

(de 2010-11 à 2015-16)



Année scolaire	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
A. Pré-primaire (public)	1 843 317	2 211 112	2 735 261	3 333 565	4 036 750	4 863 128
Coûts courants	1 843 317	2 211 112	2 735 261	3 333 565	4 036 750	4 863 128
Construction et autres coûts d'investissements	0	0	0	0	0	0
Coût unitaire	16	18	20	22	24	26
Salaires personnel en % des coûts totaux courants	98%	98%	98%	98%	98%	98%
Coûts courants en % du total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
B. Primaire (public)	226 818 938	285 116 873	326 647 729	374 666 435	419 520 693	473 833 168
Coûts courants	195 076 597	255 595 985	299 243 127	349 918 777	397 315 639	446 911 062
Construction et autres coûts d'investissements	31 742 341	29 520 888	27 404 602	24 747 658	22 205 054	26 922 107
Coût unitaire	18	21	23	24	26	28
Salaires enseignants en % des coûts totaux courants	74%	78%	79%	79%	81%	82%
Coûts courants en % du total	86%	90%	92%	93%	95%	94%
C. Secondaire 1er (public)	55 238 564	68 787 471	82 532 078	98 141 855	116 130 017	138 138 234
Coûts courants	48 944 977	62 124 815	75 530 865	90 455 529	108 142 270	128 394 738
Construction et autres coûts d'investissements	6 293 587	6 662 656	7 001 213	7 686 327	7 987 747	9 743 496
Coût unitaire	35	38	41	44	47	50
Salaires enseignants en % des coûts totaux courants	95%	95%	95%	95%	95%	95%
Coûts courants en % du total	89%	90%	92%	92%	93%	93%
D. Secondaire 2^e cycle (public)	64 269 820	87 358 691	114 512 553	148 353 678	187 861 949	235 321 912
Coûts courants	55 249 985	77 546 101	103 735 264	136 461 930	174 036 260	222 301 375
Construction et autres coûts d'investissements	9 019 834	9 812 590	10 777 288	11 891 748	13 825 689	13 020 538
Coût unitaire	42	50	57	64	72	79
Salaires enseignants en % des coûts totaux courants	95%	95%	95%	95%	95%	95%
Coûts courants en % du total	86%	89%	91%	92%	93%	94%
E. Dépenses transversales	23 847 873	28 080 515	31 842 759	36 214 651	40 780 038	45 973 033
Coûts courants	21 679 885	25 527 741	28 947 962	32 922 410	37 072 762	41 793 667
Coûts investissements	2 167 988	2 552 774	2 894 796	3 292 241	3 707 276	4 179 367
GRAND TOTAL	372 018 512	471 554 662	558 270 380	660 710 184	768 329 447	898 129 476
<i>Coûts courants</i>	336 085 174	434 657 492	518 846 502	618 806 367	723 467 227	844 263 968
<i>Coûts investissements</i>	35 933 338	36 897 170	39 423 878	41 903 817	44 862 220	53 865 507

Tableau 12. Répartition des coûts par niveau d'enseignement public

(en % du coût total pour le sous-secteur)

Année scolaire	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Enseignement primaire	61,0%	60,5%	58,5%	56,7%	54,6%	52,8%
Enseignement secondaire 1er cycle	14,8%	14,6%	14,8%	14,9%	15,1%	15,4%
Enseignement secondaire 2ième cycle	17,3%	18,5%	20,5%	22,5%	24,5%	26,2%
Éducation préscolaire	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Dépenses transversales	6,4%	6,0%	5,7%	5,5%	5,3%	5,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

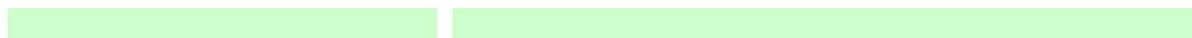
4.1.2. Financement public de la Stratégie

145. Dans une situation où les ménages supportent 37 % des investissements totaux pour l'EPSP (48 % pouvoirs publics, 15 % PTF), l'hypothèse d'un accroissement significatif des dépenses publiques allouées à l'EPSP est un corollaire essentiel de l'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire. Cette hypothèse s'appuie sur des prévisions positives (émanant du Ministère des Finances) de reprise économique dès 2010 (après les performances médiocres de 2009) avec une accélération de la croissance suivie d'une stabilisation autour de 7 % par an. Au vu des ressources publiques totales (incluant les dons) de l'État, les dépenses publiques se stabiliseraient aux alentours de 28 % du PIB. Si ces deux hypothèses devaient se vérifier, elles auraient pour effet une augmentation substantielle des ressources financières de l'État.

146. Dans le même temps, l'hypothèse de financement public retenue est celle d'une nette augmentation de la part des ressources publiques totales allouées à l'EPSP, qui passeraient de 8,8 % en 2010 à 13 % en 2015. Si l'on compte sur l'effet combiné de ces trois phénomènes (croissance économique soutenue, allègement de la pression fiscale, et accroissement de la part de l'EPSP dans les ressources totales), les ressources publiques consacrées au sous-secteur de l'EPSP passeraient de US\$ 305 millions en 2010 à US\$ 728 millions en 2015. En tout état de cause, une telle évolution des ressources publiques allouées à l'EPSP représenterait un accroissement raisonnable de 1,3 point de pourcentage du PIB. L'enveloppe budgétaire étant déjà votée et fixée pour 2010, le budget consacré à l'EPSP s'établit, pour cette même année, à 2,3 % du PIB ; en 2015, le budget EPSP serait équivalent à 3,6 % du PIB. Le budget annuel moyen pour la période considérée s'élèverait à environ US\$ 495 millions.

Tableau 13. Hypothèse de financement et besoins de financement public

(en milliers US\$)



147. Dans ce contexte, le total des fonds additionnels à mobiliser pour financer la totalité des coûts estimés de la Stratégie s'élèvent en moyenne à 126 millions de dollars EU par an, soit un écart de financement annuel équivalant à 26 % en moyenne sur la période considérée. Les besoins de financement s'élèvent à 22 % pour l'année scolaire 2010/11 où les capacités de financement public et de mise en œuvre de la stratégie sont les plus réduites, pour passer à 27 % l'année suivante sous l'effet de l'instauration de l'uniformisation des zones salariales, jusqu'à atteindre 23 % en 2015/16 dans la perspective d'une courbe régressive.

4.2. Processus d'exécution, de suivi et d'évaluation

148. La mise en œuvre des objectifs stratégiques exige une coordination centralisée qui relève de la responsabilité directe du Ministre de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel. Pour ce faire, ce dernier pourra tirer avantage des conseils et de l'appui d'une Cellule technique disposant de compétences pointues en matière d'analyse, de planification et d'évaluation des politiques et réformes éducatives, de développement et de gestion de projets, de simulation financière et de budgétisation et de conduite du changement, et susceptible de bénéficier d'un appui technique international. Cette cellule technique devrait, au quotidien, se concentrer sur les plans d'exécution de la Stratégie et leur mise en œuvre.

149. La Cellule technique s'appuiera sur les structures de concertation existantes, notamment sur le Groupe Thématique Éducation (GTE), la Commission interministérielle sur l'enseignement technique et la formation professionnelle et le Comité de concertation (regroupant tous les PTF).

150. La Cellule technique disposera également d'un appareil statistique fiable (DEP et SECOPE) permettant, grâce aux indicateurs retenus, de suivre les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs fixés dans la Stratégie.

151. Le processus de mise en œuvre de la Stratégie EPSP respectera le principe de gestion axée sur les résultats et garantissant la responsabilisation et la transparence de la gestion des ressources publiques dans un contexte de décentralisation. Les Provinces jouiront d'une large autonomie, notamment en matière d'initiative et d'exécution de projets et ce, dans les limites des normes établies par le pouvoir central.

152. La mise en œuvre de la Stratégie EPSP exigera un renforcement des capacités institutionnelles de l'État et de ses partenaires non étatiques (ONG). L'objectif est que ces structures soient, à terme, dotées de ressources humaines et matérielles leur permettant de répondre efficacement aux exigences de suivi & évaluation qu'impose la mise en œuvre des réformes stratégiques.

Diffusion du document et préparation de la mise en œuvre

153. Le Gouvernement entend donner au document une large diffusion afin de réunir les conditions propices à sa mise en œuvre par les moyens suivants :

- La validation des informations de base et l'élaboration des outils et des sources des indicateurs de suivi et d'évaluation ;
- Une large vulgarisation du document, y compris sa diffusion sur Internet ;
- L'élaboration d'un Manuel qui définit les systèmes et les procédures de gestion administrative, matérielle et financière ;
- L'élaboration de Plans annuels de mise en œuvre : décliner en programmes, budgétiser les programmes, fixer les échéanciers et situer concrètement les responsabilités de chacune des parties prenantes ;
- La mobilisation des ressources financières ;
- L'identification et la capacitation des ressources humaines nécessaires.

ANNEXES

**Plan d'action prioritaire
(2010-2011)**

Plan d'actions prioritaires 2010-11

Note introductive

1. Un Plan d'actions triennal (à moyen terme) devait accompagner le Document de Stratégie de l'EPSP. Mais en attendant sa finalisation, le Gouvernement et les Partenaires techniques et financiers (PTF) ont décidé d'élaborer d'abord un *Plan d'actions prioritaires* étalé sur un an (2010-11). Cette démarche se justifie, d'une part, par une meilleure analyse des défis à relever et par conséquent par une meilleure priorisation de l'action et, d'autre part, par le côté « urgent » des interventions jugées critiques.
2. Le *Plan d'actions prioritaires* s'aligne sur les Objectifs stratégiques définis dans le Document de Stratégie, à savoir (i) l'accès, l'accessibilité, l'équité et la rétention ; (ii) l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement ; et (iii) le renforcement de la gouvernance. Les actions d'urgence qu'il prévoit s'inscrivent donc dans le processus d'opérationnalisation de la Stratégie.
3. Le *Plan d'actions prioritaires* vise avant tout l'application (dès septembre 2010) de la suppression de différents frais scolaires³³ directs et leur prise en charge par l'Etat. Cette étape est un premier pas vers la « gratuité » de l'enseignement primaire et une première mesure qui s'inscrit dans la réduction progressive des frais à charge des parents. Elle a été identifiée par le Gouvernement comme étant une « priorité des priorités ». Une deuxième étape commencera en 2011-12 avec la réduction des *frais de motivation* (contributions des ménages au salaire de l'enseignant). La suppression des frais nécessite non seulement un financement de substitution mais elle doit impérativement s'accompagner d'une série de mesures pour s'assurer de l'acheminement et de la gestion efficace des fonds vers et par les entités déconcentrées. Ces mesures d'accompagnement institutionnel comprennent entre autres la mise en place d'un cadre réglementaire (arrêtés ministériels), le design d'un circuit de transfert de fonds efficace, l'élaboration de manuels de procédures, le contrat de performance, la formation des bénéficiaires etc.
4. Le *Plan d'actions prioritaires* a également identifié des actions visant à jeter les bases de certaines réformes, particulièrement dans le contexte de la décentralisation qui accorde une large autonomie de gestion aux provinces. Ces actions sont inscrites dans la Stratégie sur une période de 6 ans. Le Plan d'actions prend aussi en compte certaines actions actuellement en cours de réalisation.

³³ Il s'agit du minerval, de l'assurance scolaire, des imprimés, des frais administratifs (*frais de fonctionnement*) versés aux bureaux gestionnaires et les écoles, de la Promoscolaire et des frais de TENAFEP.

5. Le *Plan d'actions prioritaires* vise, enfin, à travers des études pointues, à éclairer certaines options stratégiques avant la finalisation et la mise en œuvre du Plan d'action stratégique à moyen terme.
6. Au-delà du financement « régulier » du sous-secteur sur le budget EPSP (305 millions de dollars estimés pour 2010-11 incluant le paiement de salaires, les constructions scolaires, les dépenses administratives transversales), le *Plan d'actions prioritaires* requiert un financement estimé à US\$ 66,727 millions. Ce montant correspond au gap de financement estimé pour la 1^{ère} année dans le document de la stratégie dont les ressources restent à mobiliser.

Plan d'actions prioritaires (2010-2011)

	Objectif	Activité	Produit / Résultat	Echéance	Coût estimé en millions USD	Financement
I. OBJECTIF STRATEGIQUE 1 : Accroître l'accès, l'accessibilité, l'équité et la rétention						
1.	Supprimer les frais scolaires suivants: minerval, assurance scolaire et assurer la prise en charge par l'Etat de la prime d'assurance	1.1. Préparer pour signature un décret présidentiel ou des arrêtés ministériels portant sur la suppression du minerval – Programme 1.2	Un arrêté ministériel portant abolition pure et simple des frais du minerval est disponible	Avant juin 2010	0	
		1.2. Préparer pour signature un arrêté ministériel portant sur la suppression de la prime d'assurance et sa prise en charge par l'Etat (pour les élèves et les enseignants) – Programme 1.2	Un arrêté ministériel portant suppression de la prime d'assurance payée par les parents et sa prise en charge par l'Etat est disponible			
		1.3. Préparer pour signature un protocole d'accord entre le MEPSP (et/ou les bailleurs) et la SONAS portant sur la couverture de l'assurance scolaire et les modalités de son application (incluant un contrat de performance) – Programme 1.2	Un protocole d'accord entre le MEPSP (bailleurs) et la SONAS portant sur la couverture de l'assurance scolaire et les modalités de son application est disponible.		1.4 <i>(coût de l'assurance)</i>	
		1.5. Organiser 2 audits financiers semestriels	Les conclusions et recommandations des audits sont disponibles	Janv. 2011 : 1 ^{er} audit Juin 2011 : 2 ^{ème} audit	0.2 0.2	

2.	Supprimer les frais des imprimés (bulletins, etc.)	1.1. Concertation autour d'une politique nationale des documents scolaires	Uniformisation et identification des documents scolaires		3.9 <i>(coût des imprimés)</i>	
		1.2. Production et diffusion des documents ainsi identifiés	Les écoles disposent des documents scolaires (bulletins etc.)			
3.	Supprimer les frais administratifs (ou frais de fonctionnement) versés aux écoles et assurer leur prise en charge par l'Etat	2.1. Préparer pour signature un arrêté ministériel portant instructions relatives aux frais autorisés au niveau de l'école - Programme 1.2	Un arrêté ministériel portant suppression instructions relatives aux frais autorisés au niveau de l'école est disponible	Avant juin 2010	36.4 <i>(Coût des frais administratifs)</i>	
		2.2.. Etablir une liste d'écoles éligibles (validée par le MEPSP et les réseaux) – Programme 1.2	Une liste validée d'écoles éligibles à la subvention de l'Etat est disponible	Juin 2010		

			comptes des écoles retenues	Février 2011 : 2 ^{ème} décaissement		
		2.7. Organiser 2 audits semestriels - Programme 1.2	Les conclusions et recommandations des audits sont disponibles	Janv. 2011 : 1 ^{er} audit Juin 2011 : 2 ^{ème} audit	0.2 0.2	
4.	Envoi de frais de fonctionnement vers 26,000 écoles dans le projet PURUS (*)				PM	
5.	Supprimer les frais administratifs (ou frais de fonctionnement) versés aux bureaux gestionnaires et assurer leur prise en charge par l'Etat	3.1. Préparer pour signature un arrêté ministériel portant interdiction formelle pour les bureaux gestionnaires (tous) de recourir à un quelconque financement de la part des écoles et/ou des ménages - Programme 1.2	Un arrêté ministériel portant interdiction formelle pour les bureaux gestionnaires (tous) de recourir à un quelconque financement de la part des écoles et/ou des ménages est disponible	Avant juin 2010	10 <i>(coût des frais administratifs)</i>	

		3.2. Etablir une liste des <i>bureaux gestionnaires</i> éligibles (validée par le MEPSP et les réseaux) - Programme 1.2	Une liste validée d'écoles éligibles à la subvention de l'Etat est disponible	Jun 2010		
		3.3. Elaborer un manuel de procédures (comprenant les montants, dépenses éligibles, procédures de gestion etc.) - Programme 1.2	Un manuel de procédures validé par le Ministre (comprenant les montants, dépenses éligibles, procédures de gestion etc.) est disponible	Jun 2010		
		3.4. Mettre en place des mécanismes de transfert de fonds - Programme 1.2	Un arrêté ministériel portant définition des mécanismes de transfert de fonds est disponible			
		3.5. Préparer pour signature un arrêté interministériel (EPSP, Intérieur, Finances) portant instructions relatives à l'utilisation des frais de fonctionnement	Un arrêté interministériel portant instructions relatives à l'utilisation des frais de fonctionnement par les écoles les bureaux	Avant juin 2010		

	par les <i>bureaux gestionnaires</i> - Programme 1.2	gestionnaires			
	3.6. Envoyer les fonds et les manuels de procédures - Programme 1.2	Les fonds transférés et les manuels de procédures sont disponibles dans les sous-comptes des écoles retenues	Avant sept 2010 : 1 ^{er} décaissement Février 2011 : 2 ^{ième} décaissement	0.06	
	3.7. Organiser 2 audits semestriels - Programme 1.2	Les conclusions et recommandations des audits sont disponibles	Janvier 2010 : 1 ^{er} audit Juin 2010 : 2 ^{ème} audit	0.2 0.2	

6.	Supprimer les frais des Assises de Promoscolaire et assurer leur transfert au budget de l'Etat (gouvernement central ou gouvernement provincial)	4.1. Organiser une étude/réflexion préalable sur la pertinence, le coût réel, le lien avec la carte scolaire et le mode de financement des Assises de Promoscolaire - Programme 1.2	Les conclusions et recommandations de l'étude sur la pertinence, le coût réel, le mode de financement et le lien avec la carte scolaire sont disponibles	Avant décembre 2010	1.4 <i>(coût promoscolaire)</i>	
		4.2. Mettre en place un dispositif institutionnel efficace (basé sur les résultats de la réflexion) - Programme 1.2	Un arrêté portant nouvelles dispositions sur les frais des Assises de Promoscolaire est disponible	Février 2011		
7.	Supprimer les frais du TENAFEP et réformer cette institution	5.1. Organiser une étude/réflexion préalable en vue de réformer, de déterminer la pertinence, le coût réel et le financement du TENAFEP - Programme 1.2	Les conclusions et recommandations de l'étude sur la pertinence, le coût réel, le mode de financement et le lien avec la carte scolaire sont disponibles	Avant décembre 2011	5.1 <i>(coût TENAFEP pour 1.3 millions d'élèves)</i>	
		5.2. Mettre en place un dispositif institutionnel efficace (basé sur les résultats de la réflexion) - Programme 1.2	Un arrêté portant nouvelles dispositions sur réforme du TENAFEP est disponible.	Février 2011		
8.	Etablir les modalités pratiques de l'opérationnalisation de la gratuité	6. Préparer pour signature un arrêté ministériel portant mise en place d'une Task Force « Réduction des frais scolaires » et assurer son fonctionnement - Programme 1.2	Un arrêté ministériel portant mise en place et fonctionnement d'une Task Force « Réduction des frais scolaires »	Mars 2010	0.025	
9.	Informers et sensibiliser les principaux acteurs sur la pertinence des mesures relatives	7.1. Organiser des réunions de concertation avec les acteurs principaux (surtout le réseau conventionné) afin	Une stratégie de communication e élaborée et disponible			

	à la suppression progressive des frais scolaires et de la « gratuité »	de partager la vision et de s'assurer de leur implication effective - Programme 1.2		Mars 2010	0.3	
		7.2. Organiser une campagne de communication et de sensibilisation efficace (pour expliquer la notion de « gratuité ») - Programme 1.2		Juillet-août 2011		
10.	Elaborer et mettre en place une politique de construction et réhabilitation d'infrastructures scolaires	Mener une étude sur des approches alternatives de constructions scolaires (approche communautaire, matériaux locaux, financement etc.)- Programme 1.3	Les conclusions et recommandations de l'étude sont disponibles		0.2	
11	Construction de 1,600 salles de classe (PARSE) et 288 (BADEA) (*)				PM	
12.	Identifier les enfants exclus ainsi que les causes de leur exclusion du système scolaire en vue de leur intégration	Mener une étude pour (i) déterminer le profil de l'exclus ; (ii) estimer leur nombre ; (iii) les localiser –Programme 1.2.	- Les enfants exclus sont catégorisés par profil - Les implications financières de leur intégration sont estimées		0.3	
13.	Convaincre les communautés de base de l'importance des espaces d'éveil pour l'avenir scolaire de leurs enfants	Organiser des campagnes de sensibilisation pour le préscolaire - Programme 1.2	Une stratégie de communication est disponible		0.082	

14.	Mobiliser des ressources pour le financement de la stratégie sous-sectorielle (en donnant priorité au PAP)	Organiser une « Table Ronde » des bailleurs autour de la stratégie sectorielle et son financement (en donnant priorité au Plan d'Action Prioritaire) - Programme 1.2	Le Rapport final de la Table ronde est disponible	Mars 2010		
15	Suppression de l'assurance scolaire en primaire 2008-9 (*)				PM	
16	Expériences pilotes de création d'« espaces d'éveil » (*)				PM	
OBJECTIF STRATEGIQUE 2 : Améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement						
1.	Définir les conditions de la revalorisation de la fonction enseignante sont définies	Mener deux études sur la formation initiale et la formation continue des enseignants du primaire à travers une analyse holistique (au-delà de la structure et du financement de la (future) formation analyser les aspects suivants:– Programme 2.2	Les conclusions et recommandations des études sur la formation sont disponibles		0.25	
		Mener une étude sur le statut social, la rémunération, la motivation, déploiement etc.)	Les conclusions et recommandations de l'étude sur le statut de l'enseignant sont disponibles		0.25	
2.	Formation continue des maîtres dans 3 provinces dans le projet PAQUED (*)				PM	

3.	Elaborer une politique du manuel scolaire	2.1. Définir une politique nationale du livre scolaire (design, production, distribution etc.) et mener une étude sur la mise en place d'un réseau efficace de distribution de supports pédagogiques – Programme 2.3.	Une politique nationale du livre scolaire est disponible et un réseau efficace de distribution est mis en place		0.2	
		2.2. Produire et distribuer un livre par élève pour les sciences (éveil) - Programme 2.3.	Des manuels de sciences sont produits et distribués à raison d'un manuel par élève de l'enseignement primaire		4,00	
4.	Distribution de manuels scolaires en 1 ^{ère} , 2 ^{ième} , 3 ^{ième} et 4 ^{ième} (2 manuels par élève) (*)				PM	
5.	Actualiser les programmes d'étude du niveau préscolaire et de l'enseignement primaire sont adaptées	Réviser les curricula de l'éducation de base et de l'enseignement primaire en les adaptant à leurs finalités respectives - Programme 2.2	Les curricula adaptés sont disponibles dans les établissements		1,00	
	Enquête PASEC/CONFEMEN sur les acquis scolaires (*)				PM	
OBJECTIF STRATEGIQUE 3 : Renforcer la gouvernance						
1.	Renforcer les capacités en planification de la DEP et celles du SIGE	Organiser la campagne statistique 2010 – Programme 3.1.	Les données statistiques 2010 sont plus fiables		0.6	

2.	Restructurer le SECOPE et mettre en place une politique de mécanisation des enseignants	2.1. Mener une étude/réflexion technique et institutionnelle autour du SECOPE (rôle, structure, fichier, contraintes, décentralisation etc.) afin de le préparer à une gestion plus efficace de la base de données après le recensement ³⁴ . Cette étude portera aussi sur la politique de la mécanisation des écoles et des enseignants (procédures, critères, financement etc.) – Programme 3.2	Les conclusions et recommandations de l'étude sur la restructuration du SECOPE de façon à le rendre plus apte à gérer les données de l'opération Recensement ainsi que sur la politique de mécanisation à mettre en place sont disponibles		0.2	
3.	Recensement du personnel enseignant et administratif et carte scolaire (*)				PM	
4.	Etablir une cartographie des interventions dans le sous-secteur EPSP	Inventorier les multiples acteurs non-étatiques dans le secteur de l'éducation pour évaluer leur impact financier et institutionnel	Une base de données sur les différentes interventions dans le sous-secteur est constituée		0.2	
5.	Renforcer les capacités des structures de l'EPSP	Renforcement des capacités. Activité transversale liée à la réduction des frais scolaires et à la mise en œuvre de la stratégie – Programme 3.2.	Des activités de renforcement des capacités des structures centrales et déconcentrées sont définies et mises en route		2	
6.	La mise en place d'une cellule technique de coordination et de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie	- Préparer un arrêté ministériel portant création de la Cellule technique - Coordonner et Suivre la mise en œuvre des plans d'action stratégiques	- L'arrêté portant création de la Cellule technique ou restructuration du BOSS est disponible		1.5	

³⁴ Cette activité se trouve dans une phase préparatoire (financement DFID). Les résultats sont attendus pour fin 2011.

			<ul style="list-style-type: none"> - Un plan de coordination, de suivi et évaluation des activités liées à la mise en œuvre de la Stratégie est disponible - Des activités de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie sont lancées. 			
I. SOUS-TOTAL FINANCEMENT A MOBILISER					70,627	
ACTIVITES DEJA FINANCEES						
1.	73% des enseignants 'debout 'et 'assis' (préscolaire, primaire et secondaire) mécanisés sont payés régulièrement	Païement des salaires des enseignants mécanisés			255	
	Mécanisation de 30,000 enseignants dans le projet PARSE					
2.	Des salles de classe sont construites ou réhabilitées (en favorisant l'approche communautaire)	Réhabilitation et construction de salles de classe (en favorisant l'approche communautaire)			50	
SOUS-TOTAL FINANCEMENTS MOBILISES					305	
TOTAL I + TOTAL II					375,627	

	SOUS-TOTAL II FINANCEMENTS MOBILISES	305	
	TOTAL I + II RESSOURCES FINANCIERES 2010/2011	371.727	

(*) Activités en cours