

Avant-dernière version, publiée entretemps (avril 2013) dans Cahiers Africains n° 82 (numéro spécial "Conjonctures Congolaises 2012), pp. 217-240.

LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RDC : ATTENTES ET REVERS DE LA MÉDAILLE

par Tom De Herdt et Emmanuel Kasongo Munongo¹

Abstract

La République démocratique du Congo a édicté dans l'article 43 de sa nouvelle Constitution : « L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. » Après des années d'inaction, l'application immédiate de cette mesure a été annoncée par le chef de l'État le 31 août 2010, à la veille de la rentrée scolaire 2010-2011. Quelques changements de dernière minute dans la stratégie de l'introduction de la gratuité (comme l'exonération de Kinshasa et une limitation aux trois premières années de l'enseignement primaire dans une phase initiale) ont à la fois limité son impact et créé d'autres problèmes. Si on constate une augmentation de la population scolaire, celle-ci confirme en fait la poursuite d'une tendance déjà entamée bien avant la réforme de la gratuité plutôt que l'effet de la gratuité. Bien évidemment, c'est en dernière instance au niveau local que se réalisent ou non les politiques publiques. Et, dans le cas de la gratuité en RDC, la réponse est plutôt « non ». D'après nos enquêtes de terrain dans les provinces du Bandundu et du Bas-Congo, les acteurs/exécutants de la politique de gratuité ont réagi par des adaptations locales. Ces « adaptations » résultent en partie du fait que l'introduction de la gratuité ne s'est pas accompagnée d'une augmentation conséquente du budget de l'Éducation.

Introduction

La République démocratique du Congo, pays membre des Nations unies, a déclaré vouloir, il y a quelques années, se conformer aux Objectifs du

¹ Tom De Herdt (tom.deherdt@ua.ac.be) est professeur à l'Institut de Politiques et de Gestion du Développement, Université d'Anvers. Emmanuel Kasongo (emakasongo@yahoo.fr) est professeur à la Faculté de Sciences sociales, politiques et administratives, UNIKIN, Kinshasa. La présente recherche a été effectuée dans le cadre d'un programme de Coopération institutionnelle universitaire sur la Décentralisation et le Développement local (VLIRUOS) avec l'Université catholique du Congo, Kinshasa. Nous tenons à remercier les participants au séminaire sur la décentralisation et les services publics en RDC, Université catholique du Congo (21 octobre 2012), et à la conférence sur « Norms in the Margins and Margins of the Norm » (24 octobre 2012), Université libre de Bruxelles, où nous avons présenté des versions préalables, ainsi que deux lecteurs anonymes de *Conjonctures congolaises*.

Millénaire pour le Développement. L'adoption de ces objectifs répondait en particulier aux aspirations des parents congolais concernant la scolarisation de leurs enfants. Cela s'est traduit, entre autres, par l'inscription dans la Constitution du pays de la gratuité de l'enseignement primaire : « L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics » (RDC 2006 : art. 43 al. 5).

Sans tenir compte des préalables majeurs, le 30 août 2010, le président de la République, dans une allocution, chargeait le Gouvernement de rendre effective la gratuité de l'enseignement primaire dans les établissements publics dès la rentrée scolaire de septembre 2010. Et ce programme devait absolument démarrer dans les deux semaines !

C'est dans ce contexte d'improvisation que l'éducation congolaise était appelée à montrer son dévouement au régime.

Tenant compte du fait que le système éducatif était jusque-là en grande partie financé par les parents, la gratuité, qui n'est qu'un aspect du processus global de réforme engagé au Congo, rencontre les mêmes contraintes que les autres réformes : dépendance extérieure, faiblesse de l'apport budgétaire, difficultés de pilotage et de coordination, etc.

Bon gré mal gré, la gratuité a été lancée à la suite du discours du président de la République dès septembre 2010 ; d'abord pour les classes de 1^{re}, 2^e et 3^e primaires, dans toutes les provinces du pays, à l'exception des villes de Kinshasa et de Lubumbashi, et cela pour l'année scolaire 2010-2011 ; il était prévu que la 4^e serait gratuite en 2011-2012. Dépourvus de l'apport financier des parents, les enseignants devaient cependant obtenir, d'après les engagements gouvernementaux, une amélioration de leurs conditions de vie. Par la gratuité, le Gouvernement visait, entre autres, la réduction du taux d'abandon scolaire, de l'écart entre la scolarité des filles et celle des garçons, ainsi que du taux d'analphabétisme.

L'objectif poursuivi par cette recherche est de déceler les écarts entre cette nouvelle politique de la gratuité et les réalités sur le terrain. De quelle manière la gratuité a-t-elle eu un impact sur l'éducation primaire ? Comment les enseignants et élèves « victimes-bénéficiaires » ont-ils appris à vivre avec la gratuité ? La gratuité est-elle, à ce jour, une réalité et un facteur d'augmentation des effectifs d'élèves dans les classes concernées ?

Étant donné que le Gouvernement ainsi que les Partenaires techniques et financiers (PTF) ont déjà qualifié de succès l'introduction de la gratuité, en brandissant les chiffres d'une augmentation de la scolarité, nous voudrions poser deux questions importantes afin d'interroger le lien entre la politique de la gratuité et la scolarité accrue : (1) quelles peuvent être les autres

explications de cet accroissement ? ; (2) en quoi la gratuité a-t-elle réellement consisté dans les faits ?

En ce qui concerne le deuxième aspect, il est évident que la mise en pratique de la politique de gratuité est fonction de la manière dont les administrations et les acteurs particuliers la prennent en compte dans leurs actions. Ceci exprime la tension classique entre une dynamique politique dont le rythme est fondamentalement déterminé par le calendrier des élections et le souci de montrer des résultats palpables à l'électorat, et une démarche de bonne planification qui prend en compte les réalités du terrain.

Partant de l'hypothèse d'une recherche de terrain antérieure où on observait, entre autres, que « le nœud du pouvoir administratif se joue entre le niveau provincial (provinces éducatives qui ne correspondent pas aux provinces administratives) et sous-provincial, celui des districts » (André *et al.* 2010 : 126), il aurait été idéal de mener une enquête dans chaque province éducative. Vu les moyens à notre disposition, nous avons préféré une enquête approfondie dans une seule localité, et chercher un point de comparaison. Ainsi, nous avons mené des enquêtes approfondies dans trois localités : Kikwit, chef-lieu de la province éducationnelle Bandundu II (province de Bandundu), Kisantu et Mbanza-Ngungu pour obtenir des points de comparaison, avant de boucler notre démarche par l'interprétation de leurs résultats appuyée sur l'analyse de données quantitatives secondaires.

1. Préalables de la politique de la gratuité

En principe, telle que la définit Bernard Toulemonde, la gratuité de l'enseignement a une signification claire et précise : « Elle signifie que la prestation de service, en l'occurrence, l'enseignement dispensé par les maîtres, ne fait l'objet d'aucune contrepartie financière de la part des usagers du service public » (Toulemonde 2002 : 8).

En République démocratique du Congo, l'idée de la gratuité de l'enseignement primaire n'est pas du tout nouvelle. La Conférence nationale souveraine (1990-1993) en avait fait un large écho dans les débats. La table ronde de l'Éducation tenue à Kinshasa du 20 au 22 septembre 2004 l'a mise en tête de la liste des recommandations formulées à l'intention du Gouvernement « 1+4 ».

La gratuité va s'inscrire dans la politique de reconstruction et de développement, en répondant aux objectifs de développement fixés à l'échelle mondiale. François Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye soulignent que « le nouveau cadre d'intervention est défini par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la transcription de ceux-

ci au plan national dans les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) » (Kabuya Kalala & Tshiunza Mbiye 2007 : 230).

Dans la perspective de la réduction de la pauvreté, l'éducation, ou du moins l'alphabétisation, est considérée comme l'un des axes prioritaires susceptibles de permettre à un citoyen de sortir de l'état de pauvreté par l'obtention d'un emploi et son insertion positive dans la vie sociale. Mais, en RDC, la situation de l'éducation reste à ce jour très inquiétante. Cette situation s'inscrit dans un contexte de pauvreté généralisée et multidimensionnelle.

Le schéma initial tracé dans la Stratégie de Développement de l'Enseignement primaire et secondaire (2010/2011-2015/2016), inspiré par le Forum de Dakar (UNESCO 2000), fonde l'organisation et la gouvernance du secteur de l'EPSP. L'idée d'une totale gratuité était absente du plan initial. C'est l'idée de la réduction des frais scolaires qui était alors au centre de l'argumentaire. Cette réduction devait être un moyen pour atteindre progressivement, avec la gratuité, objectif stratégique, l'universalisation de l'enseignement primaire : « Le Gouvernement s'oriente vers la gratuité de l'enseignement primaire par le biais de la suppression progressive des frais supportés par les ménages. »

Le décryptage de la question de la gratuité de l'enseignement est fondé essentiellement sur la Constitution de 2006 (RDC 2006) :

« Article 43 : Toute personne a droit à l'éducation scolaire. Il y est pourvu par l'enseignement national. L'enseignement national comprend les établissements publics et les établissements privés agréés. Les parents ont le droit de choisir le mode d'éducation à donner à leurs enfants. L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. »

En d'autres termes, n'obtient la gratuité de l'enseignement que le parent qui inscrit son enfant dans une école publique. Mais face à l'incapacité d'accueil des établissements publics, aux salaires trop maigres de leurs enseignants, les écoles privées jouissent d'une forte affluence. Et la Constitution leur a laissé libre cours. Rien n'empêche en particulier les enseignants des écoles conventionnées d'offrir leurs services aux écoles privées créées par d'autres ou par eux-mêmes.

Comme pour toutes les politiques publiques en vigueur en RDC, les partenaires internationaux détiennent la « clé de contact ». La participation des bailleurs à la mise en œuvre de la gratuité est une suite logique de la reprise de la coopération. L'implication des bailleurs dans le secteur éducatif, particulièrement dans le sous-secteur Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP), inclut notamment un certain nombre de projets multilatéraux d'appui à la réduction des frais scolaires (De Herdt *et al.* 2012).

Comme tous les autres « chantiers » de réforme, la gratuité de l'enseignement primaire a fait l'objet de négociations entre le Gouvernement et les partenaires bi- et multilatéraux. L'assistance extérieure s'est réalisée au niveau multilatéral à travers le Projet d'Urgence de Réhabilitation urbaine et sociale (PURUS), suivi par le Projet d'appui à la Réhabilitation du Secteur Éducation (PARSE), deux projets financés par la Banque mondiale qui incluent une contribution aux frais de fonctionnement, d'abord des écoles, puis des bureaux administratifs. Jusque-là, le budget du Gouvernement ne prévoyait pas de contribution aux frais de fonctionnement des écoles. Le Gouvernement se limitait à payer le salaire des enseignants. Une partie des frais scolaires prélevés auprès des élèves était destinée à financer les frais de fonctionnement, y compris des bureaux administratifs. Le présumé des bailleurs de fonds était qu'en finançant « d'en haut » les frais de fonctionnement, on pouvait contribuer à la réduction des frais scolaires pour les familles des élèves².

À partir de l'année scolaire 2010, le Gouvernement a pu utiliser ces projets pour financer des mesures d'accompagnement de la gratuité : ils ont commencé à financer non seulement les dépenses de fonctionnement des écoles, à concurrence pour chacune de 1000 \$, mais aussi le fonctionnement de différents bureaux administratifs. De plus, le programme PARSE a contribué au projet de l'introduction de la gratuité par l'engagement de financer 26 000 enseignants additionnels. Finalement, pour juger de l'intervention de la communauté internationale, il faut voir que plus de 90 % du budget de l'Éducation est financé sur le crédit PPTE, c'est-à-dire sur des ressources que la RDC aurait dû consacrer au service de la dette si elle n'avait pas bénéficié d'un programme d'allègement de la dette (Marysse *et al.* 2012) (voir figure 1).

2. La mise en oeuvre de la politique

Un des paradoxes de la politique de gratuité en RDC est qu'il en a été longtemps question, mais qu'elle a fini par être mise en application presque du jour au lendemain. Un autre paradoxe est que le Gouvernement se propose d'intervenir dans un secteur qui est de fait largement géré par des acteurs non-étatiques, d'autant que l'État s'en est désengagé depuis de nombreuses années. Vers le début du XXI^e siècle, le secteur éducatif congolais est caractérisé par des pratiques et arrangements informels générateurs d'incertitudes, des compromis et compromissions qui participent à sa survie,

² Un supposé critiqué de plus près dans De Herdt *et al.* 2012.

et que le Gouvernement ne saurait facilement supprimer au moyen d'une législation et d'un juridisme déconnecté de ces réalités quotidiennes.

Ce n'est, rappelons-le, que le 30 août 2010, sept jours avant la rentrée scolaire, que le président de la République a chargé le Gouvernement de rendre la gratuité effective dès cette rentrée 2010-2011. Cette communication présidentielle a été suivie de près par le communiqué du ministre de l'EPSP, Maker Mwango, donnant une définition pratique de la gratuité : « Par gratuité, il faut entendre la prise en charge par l'État des frais de scolarité³. » Ce communiqué introduisait en même temps quelques précisions : d'abord, que l'opération se déroulerait en deux phases : pendant l'année scolaire 2010-2011, on se limitera aux 1^{re}, 2^e et 3^e années, et Kinshasa et Lubumbashi ne seront pas concernées. La gratuité serait étendue aux autres classes et aux deux villes précitées à la rentrée scolaire 2011-2012. Ces précisions importantes ont été arrêtées au cours d'un séminaire avec tous les responsables provinciaux, qui s'est tenu à Kinshasa, une semaine avant le communiqué ministériel, les 22-23 août.

Tableau 1. Évolution du salaire d'un enseignant avec diplôme D6⁴

(en USD constants de 2007)

	Kinshasa	Lubumbashi	Reste du pays
Situation février 2007	59,9	38,5	29,0
salaire de base et primes	37,3	36,6	27,0
indemnité transport	17,8	1,9	1,9
indemnité logement	4,8	0,0	0,0
Situation septembre 2010	56,2	46,1	46,1
salaire de base	46,1	46,1	46,1
indemnité transport	10,1	0	0
Situation janvier 2012			49,4

Source : calculs propres, à base de Verhaghe 2006 : 12 et d'enquêtes de terrain pour les situations de septembre 2010 et janvier 2012.

Un autre élément clé a été l'accord, conclu le 19 août, entre les syndicats et le Gouvernement, pour la suppression des zones salariales. Il est résulté de cet accord⁵ une augmentation importante des salaires des enseignants « mécanisés », sauf à Kinshasa, où on note même une légère diminution.

³ Mwangu, M. 2010. Une note circulaire n°MINESP/CABMIN/008/2010 du 25/09/2010 relative à la gratuité de l'enseignement primaire fixe la portée de l'application de la gratuité aux éléments suivants : le minerval, l'assurance scolaire, les frais des imprimés, les frais administratifs (ou fonctionnement), les frais de promotion scolaire et les frais d'interventions ponctuelles.

⁴ En principe, c'est ce diplôme dont on a besoin pour enseigner à l'école primaire.

⁵ Voir le décret 101/20 du 21 août 2010.

Notons en même temps, cependant, que même si l'écart a été réduit, la situation privilégiée de Kinshasa s'est maintenue, du fait notamment de la reconduction de l'indemnité pour les frais de transport, en plus des autres rubriques du salaire des enseignants. Dans ce sens, l'exigence de longue date de la suppression des zones salariales n'a pas vraiment été réalisée par le compromis du 19 août 2010⁶.

On peut voir là un prolongement du « kinocentrisme » historique, c'est-à-dire de la tendance à privilégier Kinshasa pour toutes les mesures prises au niveau national. Kinshasa par ailleurs, mais aussi Lubumbashi, est un centre stratégique pour tous les acteurs impliqués dans la gestion et le détournement des frais scolaires payés par les parents d'élèves. Mais, comme on le verra plus loin, c'est partout que l'on est confronté à des réalités comme des comités de parents inamovibles rémunérés par les frais scolaires et dont les membres s'en exonèrent pour eux-mêmes en tout ou partie, des directions et coordinations d'écoles à la fois tribalisées et politisées, la manne financière générée par le Test national de la Fin des Études primaires (TENAFEP), les frais de promo-scolaire, les imprimés de valeurs vendus par les autorités administratives de l'EPSP aux écoles... (André *et al.* 2011).

Selon quelques participants au séminaire, il y avait deux arguments en faveur d'exceptions pour Kinshasa et Lubumbashi : d'un côté, ils relevaient que le problème de l'analphabétisme est beaucoup moins sévère dans ces deux métropoles ; de l'autre, ils invoquaient le risque d'une explosion sociale dans ces métropoles, qui pourrait embraser toute la RDC. Il faut observer que la mesure gelant l'application de la gratuité dans les deux villes, définie comme temporaire en août 2010, a été tacitement reconduite l'année suivante.

Nous voyons ici au travail une pression politique exercée dans les couloirs des négociations, bien illustrative d'un processus généralement connu sous le nom de « *state capture* » (Hellman *et al.* 2000).

Étant donné que Kinshasa et Lubumbashi continuent à percevoir les frais d'étude des parents d'élèves ainsi que tous les frais connexes, la gratuité est remise en question dans les deux grandes métropoles qui regorgent d'acteurs antigratuité en leur sein.

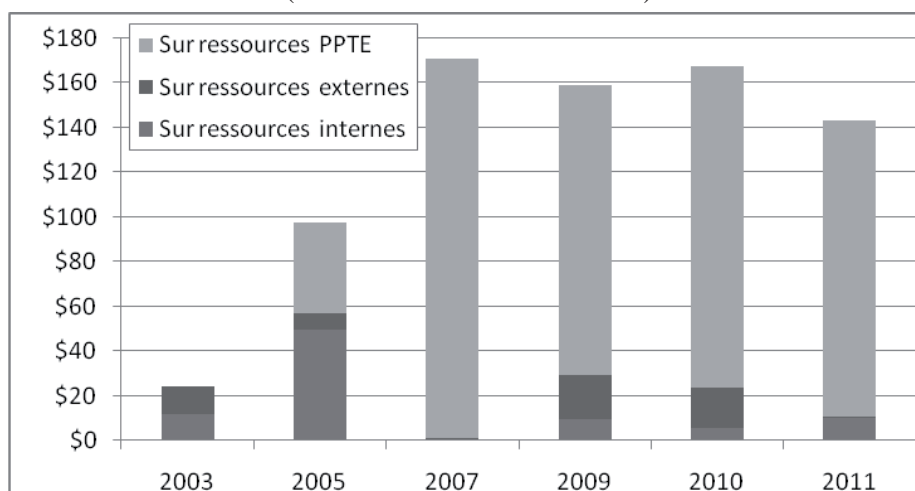
Mais, au-delà de la pression politique et des intérêts des acteurs de l'EPSP dans les villes de Kinshasa et de Lubumbashi, la question du poids ou du prix de la gratuité se pose en des termes plus généraux et embarrassants. En effet, la gratuité représente, pour le système scolaire dans son ensemble, un manque à gagner important. Sur base des annuaires statistiques des années précédentes, nous pouvons estimer le nombre d'élèves dans les classes visées

⁶ Voir *L'Observateur*, 24 août 2010. Bien qu'il soit vrai qu'on pourrait facilement invoquer des niveaux de prix différents entre la capitale et le reste du pays. Cet argument n'est cependant pas considéré valable par les syndicats.

par les mesures – à l'exclusion donc de Kinshasa et Lubumbashi – à environ 588 000, tandis que les frais scolaires peuvent être estimés à quelque 13 \$ par élève (De Herdt *et al.* 2012 : 7). La gratuité représente donc une masse monétaire de plus de 75 millions de dollars, ou encore, environ la moitié du budget du ministère de l'Éducation primaire, secondaire et professionnelle. La plupart de ce montant a été dépensée, ou bien pour financer des *topping-ups* des enseignants, ou bien pour financer le salaire des enseignants sans statut formel (« non-mécanisés »).

En partie, ce manque à gagner « d'en bas » a été remplacé par des appuis « d'en haut », notamment par le financement des frais de fonctionnement des écoles et des bureaux administratifs – dans le cadre du projet PARSE, par une augmentation du salaire des enseignants formellement engagés ou « mécanisés », ainsi que par l'engagement du projet PARSE à financer de nouvelles unités d'enseignants. Toutefois, le surcoût entraîné par toutes ces mesures n'est pas visible dans le budget du ministère de l'Éducation. En effet, dans sa totalité, celui-ci n'a pas connu d'augmentation significative. Si le budget de l'État pour le secteur de l'éducation a fortement augmenté entre 2003-2007, en étant financé surtout par le crédit PPTE, il est resté stable depuis 2007 et il a même diminué en 2011. Prenant en compte la croissance économique d'un côté et la croissance du nombre d'élèves de l'autre (voir figure 2), cela signifie une diminution encore plus importante.

Figure 1. Évolution du budget de l'État pour l'éducation
(en millions de USD constants)



Source : sur base des états de suivi budgétaire, ministère du Budget.

Dans ce qui suit, nous évaluons l'impact qu'a eu la gratuité sur la scolarité

dans le secteur primaire, avant d'étudier la façon dont elle a été « portée et transformée » par les acteurs locaux.

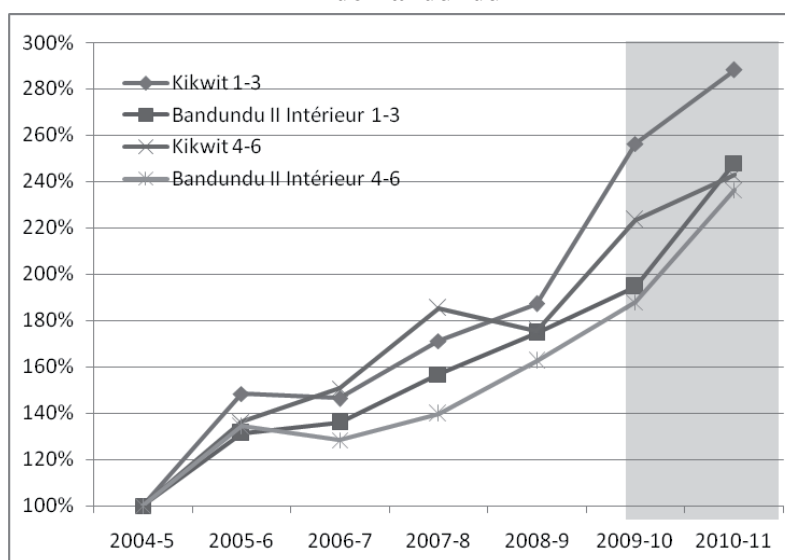
3. Impact de la gratuité

D'après nos propres enquêtes ainsi que d'autres études, la gratuité de l'enseignement a reçu un écho très favorable dans le chef des parents d'élèves. Selon l'enquête sur le suivi de son application, « 61 % des parents, des enseignants, des directeurs et des gestionnaires (étaient) enthousiasmés par la mesure contre 19 % sans enthousiasme et 20 % de sceptiques » (MINEPSP 2011 : 4). L'enquête fait également état d'un accroissement global d'élèves de l'ordre de 25 % dans les classes ciblées (1^{re}, 2^e et 3^e).

Toutefois, ces perceptions méritent d'être mises en contexte. Nous nous basons ici sur les données de la province éducationnelle de Bandundu II, une des plus grandes provinces du pays, dont Kikwit est le principal centre urbain. Pour cette province, nous disposons d'une précieuse base de données qui s'étale sur plusieurs années. Bien qu'en principe, il doive être possible de faire le même exercice au niveau national, les retards dans la collecte et la réunion systématique des données rendent cet exercice impossible dans la pratique.

De la figure 2, nous pouvons constater qu'en fait on peut noter une augmentation continue du nombre d'élèves entre 2004 et 2011.

Figure 2. Évolution du nombre d'élèves dans la province éducationnelle de Bandundu II



Source : calculs propres, à base de Division provinciale Bandundu II (2009).

En moyenne, le nombre d'élèves a augmenté d'environ 250 %. Cette évolution est encore plus prononcée dans la ville de Kikwit, où l'augmentation est de plus de 280 %. Il s'agit au niveau de la province et de son chef-lieu d'une évolution systématique qui s'est poursuivie d'année en année dans la période précédant l'introduction de la gratuité. Il doit donc y avoir d'autres facteurs expliquant cette évolution. Certes, on constate que l'accroissement de la scolarité s'est renforcé pendant la première année de l'introduction de la gratuité, mais, en supposant que les autres raisons à l'accroissement de la scolarité aient continué de jouer, la différence ne semble pas très significative.

De plus, les données nous permettent de séparer l'évolution entre les classes 1-3 où la gratuité a été introduite, et les classes 4-6 où la gratuité n'a pas eu d'impact direct. Indirectement, il peut y avoir eu un effet positif et un effet négatif. Du côté positif, la gratuité dans les classes 1-3 pourrait avoir rendu possible pour les parents de maintenir les enfants des classes 4-6 aussi à l'école, mais, du côté négatif, la gratuité dans les classes 1-3 peut aussi avoir poussé les écoles à augmenter le minerval. Or, à l'intérieur de la province, on n'observe guère de différence dans l'évolution de la scolarité entre les classes 1-3 et les classes 4 à 6. Pour la ville de Kikwit par contre, on note une évolution divergente : les classes touchées par la gratuité augmentent beaucoup plus que les autres. Mais, même à Kikwit, le nombre d'élèves dans les classes montantes a augmenté de plus de 20 %. Ce qui suggère que l'effet indirect positif a été légèrement plus fort que l'effet indirect négatif.

Mais le phénomène le plus important à expliquer est la tendance générale à la hausse, qui a commencé beaucoup plus tôt qu'en 2010 et qui aurait probablement continué en 2010 sans l'introduction de la gratuité. D'où provient donc cette augmentation ? Nous pensons ici à trois types de mécanismes.

Tout d'abord, dans la province du Bandundu, il y a eu des précédents à la politique de gratuité prônée par le Gouvernement national à partir de 2010. En effet, déjà en 2007, à peine arrivé au pouvoir après les élections de 2006, le gouverneur de la province signe une circulaire qui stipule que « les élèves admis en 1^{re} année primaire dans les établissements scolaires publics sont exemptés du paiement des frais scolaires⁷ ». Il faut toutefois mentionner que ce message a été contredit plus tard par d'autres décisions et court-circuité par certains acteurs ; la mesure semble néanmoins avoir eu des effets réels (Titeca & Nlandu 2010).

Ensuite, il est important de rappeler que, dans le cadre de la réduction de la dette, le Gouvernement a pu convertir une partie du service de celle-ci

⁷ Circulaire N° 2/CAB/PROGOU/BDD/2007 du 08/08/2007 relative à la suppression de tous les frais en 1^{re} année primaire dans les établissements publics de la province du Bandundu. Signée par le gouverneur de province, D^r Richard N'dambu Wolang.

en « dépenses pro-pauvres », effectuées en premier lieu afin d'augmenter l'effectif ainsi que le salaire des enseignants. On notera que le nombre d'enseignants « mécanisés »⁸ a augmenté entre 2004 et 2005 d'environ 50 %. Le nombre d'enseignants payés et non-payés par l'État a augmenté encore plus fortement, atteignant même 70 % dans les sous-divisions rurales. Environ un tiers des enseignants du Bandundu se trouvent en effet en « attente de mécanisation », une proportion proche du pourcentage au niveau national.

Il y a un troisième élément explicatif de l'augmentation de l'effectif scolaire : pendant la même période, le nombre d'écoles a fortement augmenté, de 40 % en ville jusqu'à 60 % à l'intérieur de la province. En principe, une école requiert la reconnaissance par un arrêté du ministre de l'Éducation pris sur base d'un rapport de viabilité délivré par un inspecteur. Les inspecteurs se plaignent cependant que cet ordre a été inversé depuis peu : l'arrêté vient d'abord, le rapport de viabilité n'est dressé qu'après. Ainsi, les hommes politiques ont les mains libres pour ériger des écoles là où leur électorat le demande, même si l'infrastructure minimale n'est pas présente.

Au sein du village, ils s'allient avec les représentants des Églises, pour qui l'école fait partie de leur mission d'évangélisation. Les conflits et arrangements entre Églises de la RDC autour de l'enjeu de l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que leur ouverture à l'initiative privée ont été suffisamment abordés ailleurs (André *et al.* 2011). En vertu d'un décret-loi du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et établissements d'utilité publique, l'Église est reconnue comme un établissement d'utilité publique, et peut à ce titre continuer à participer à la mission éducatrice comme elle le faisait antérieurement ; depuis, en fait, l'époque coloniale. Outre les Églises qualifiées de « traditionnelles » (catholique, protestante, kimbanguiste et salutiste), les Églises de réveil sont aussi devenues actives dans ce domaine. Le Gouvernement a récemment signé un mandat de gestion avec quinze nouvelles Églises.

Pour les Églises traditionnelles précitées, la combinaison église-école semble devenue la norme générale. Chaque paroisse dispose d'abord d'une école primaire, qui progresse année par année et aboutit à une école secondaire. Cette situation, acceptable au regard de l'augmentation de la demande, produit des effets déplorables en termes de qualité, d'équipements, de prise en charge des enseignants. Toute cette dynamique de création d'écoles, qui se réalise dans les coulisses des règlements officiels et en violation de la carte scolaire, est encouragée par une fiscalité légère en matière d'agrément des

8 Bien qu'à partir de 2010, le Service de Contrôle et de Paiement des Enseignants (SECOPE) commence à distinguer entre « mécanisés payés » et « mécanisés non payés ».

écoles⁹. Les Églises engagent des enseignants qui sont mécanisés mais sans être payés.

Bricolage et manigances caractérisent le processus. Bricolage puisqu'à leur création, les écoles n'ont ni matériel ni salles de classe ; tandis que la mécanisation des enseignants est fonction du dynamisme et de la capacité de négociation de leurs gestionnaires. Les négociations peuvent prendre plusieurs directions (ministère de l'EPSP à travers le Service de Contrôle et de Paiement des Enseignants (SECOPE), ministère des Finances ou du Budget). Elles peuvent aussi nécessiter des appuis au niveau supérieur (ministres ou autres politiciens membres de l'Église ou du terroir...). Les enquêtes de viabilité, qui devraient certifier la capacité de fourniture du service éducatif, ne sont qu'un formalisme administratif, laissant la main libre aux politiciens et à leur clientèle. Comme avoué ouvertement par un responsable d'une Église protestante : « Le SECOPE ferme les écoles non viables sur proposition de l'inspecteur, mais, depuis lors, les politiciens se mêlent tellement de cette affaire que si on supprime les écoles non viables, l'ordre de les rouvrir vient de Kinshasa¹⁰. »

C'est ainsi que les dynamiques politiques et religieuses mènent à une scolarisation accrue indépendamment de tout effet de la gratuité. Chaque petit village dispose maintenant d'une école, et parfois même de plus d'une. Le tableau suivant montre que l'accroissement en nombre des écoles dépasse celui des enseignants mécanisés, ce qui met en évidence que l'agrément d'une école n'est qu'une reconnaissance formelle, le financement des enseignants n'étant ni automatique, ni garanti. Et, ce qui confirme l'analyse, l'augmentation du nombre d'écoles se réalise surtout pendant les périodes pré-électorales (avant 2006 et avant 2011).

Nous concluons de cette discussion que le ministre de l'Éducation s'est sans doute précipité beaucoup trop en qualifiant de succès la politique de gratuité dès le 12 novembre 2010. Il se basait sur un rapport comparant le nombre d'élèves entre novembre 2009 et novembre 2010, mais sans s'interroger sur les autres facteurs d'accroissement de la scolarité.

Il importe cependant de préciser que, même si nous prenons en compte les autres déterminants de la croissance de la scolarisation, la politique de la gratuité semble exercer un certain impact additionnel. C'est surtout vrai dans la ville de Kikwit, où on observe un décalage croissant entre le nombre d'élèves des classes affectées par la gratuité et celui des classes non-

⁹ Voir l'arrêté interministériel n° 995/CAB/MIN/EPSP/2005 et 060/MIN/FIN du 28 juillet 2005 portant fixation des taux des taxes à percevoir à l'initiative du ministère de l'EPSP, in *Journal officiel de RDC*, numéro spécial, 8 août 2006, qui fixe la taxe à 100FF (franc fiscal), l'équivalent de 100 USD.

¹⁰ Entretien à Kikwit, déjà évoqué.

affectées. Mais il faut analyser plus en profondeur les mécanismes précis de la gestion politique pour comprendre la différence entre Kikwit et le reste de la province.

Tableau 1. Évolution du nombre d'écoles et d'enseignants, province éducationnelle Bandundu II, 2004-2010

	Sous-divisions rurales		Sous-divisions Kikwit		Ensemble enseignants		
	écoles	enseignants	écoles	enseignants	écoles	tous	mécanisés
2004-5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2006-7	118,5	108,4	104,8	112,8	116,6	109,2	108,0
2008-9	122,0	156,0	133,7	114,7	123,6	148,3	133,3
2010-11	158,5	170,4	137,3	142,0	155,5	165,1	143,8°

°Estimation partant de l'évolution générale du nombre d'enseignants mécanisés dans l'école primaire au Bandundu (Verhaghe 2009 : 9).

Source : calculs propres, à base de Division provinciale Bandundu II (2009).

4. Adaptation des acteurs locaux : normes pratiques

Une réforme reste illusoire si les acteurs et populations cibles ne s'identifient pas aux réformateurs de l'intérieur ou de l'extérieur. De ce fait, les politiques publiques provoquent des effets pervers et des résistances au changement.

Pour éclairer la partie immergée de l'iceberg « gratuité », nous allons évoquer la multiplicité des actions/réactions locales que révèlent nos enquêtes de terrain dans les provinces de Bandundu (Kikwit) et du Bas-Congo (Kisantu et Mbanza-Ngungu). Il s'agit de *normes pratiques*, pour emprunter le concept de Jean-Pierre Olivier de Sardan¹¹, qui permettent aux acteurs, enseignants et parents d'élèves de gérer la gratuité à leur manière. Elles ne constituent pas une contre-réforme, mais entraînent tout de même d'énormes écarts entre les instructions gouvernementales et les pratiques du terrain.

Kikwit : du savon accepté puis refusé

La gratuité actuellement en vigueur en RDC est qualifiée et accueillie de diverses manières par les acteurs interviewés à Kikwit : une politique sans

¹¹ « Les normes pratiques correspondent aux diverses régulations informelles, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs, non conformes aux normes officielles ou formelles, qui expliquent par leur existence même la convergence relative de ces pratiques » (Olivier De Sardan 2012 : 9).

grand impact car les enseignants non mécanisés et ceux des classes gratuites continuent à être supportés par les parents d'élèves ; d'une façon ou d'une autre, il faut bien attribuer la « patate chaude » du coût de la gratuité.

En effet, les mesures d'accompagnement de la gratuité, consistant en la suppression des zones salariales et la dotation mensuelle de 55 \$ par mois pour chaque école publique, n'ont pas eu beaucoup d'impact sur la vie de l'enseignant. Ce dernier a vu son enveloppe mensuelle limitée à l'unique salaire officiel de plus ou moins 55 \$. En fait, ce montant correspond à peu près à ce qu'un enseignant gagnait auparavant, en combinant son salaire de l'État et la prime payée par les parents (De Herdt *et al.* 2012). Mais cette prime variait beaucoup entre les écoles, et, dès lors, pour les enseignants des écoles les plus réputées, il y a eu perte de salaire.

D'autre part, un enseignant d'une école primaire de Kikwit constatait : « Je suis parent aussi, et avec ce que l'État me paie, je ne peux pas nouer les bouts du mois, la prime qui provenait de la prise en charge des parents me dépannait quand même... J'enseigne gratuitement les enfants des autres et je paye pour les miens qui sont dans les classes non concernées, cette gratuité est venue détruire ma vie¹². » Ce que traduit cette déclaration, c'est que : « La gratuité des classes inférieures est devenue un fardeau ou une corvée pour les classes supérieures¹³. » Les enseignants de l'EP YEDISA de Kikwit, s'apitoyant sur leur sort, déclarent : « Nous sommes dans une situation ambiguë d'enseignants/parents : nous enseignons les classes gratuites et payons pour nos enfants qui sont dans les classes non exonérées et pour tous ceux qui sont dans les écoles secondaires où, depuis la rentrée scolaire 2011-2012, les frais de participation des parents augmentent : 35 000 FC contre 2500-3000 en 2010-2011¹⁴. »

Mais le plus grand problème est que tout enseignant ne se retrouve pas sur la liste de paie de l'État. Dans l'ensemble, les gestionnaires des écoles embauchent environ un tiers d'enseignants non budgétisés par l'État. Ce tiers recouvre diverses catégories : par exemple, celle des enseignants payés sur le salaire d'autres (décédés, disparus, « fantômes », comme on dit communément), celle d'enseignants enregistrés, « mécanisés » comme on dit, mais qui ne sont pas payés, etc. Cela témoigne du désordre persistant dans l'administration des enseignants et la gestion des salaires (De Herdt *et al.* 2012), en dépit des efforts récents de recensement des enseignants.

¹² Entretien avec les enseignants de l'école primaire conventionnée catholique YEDISA, KKT, le 7 février 2012.

¹³ Entretien avec J. Biepel, coordinateur des écoles conventionnées catholiques, le 5 février 2012, à Kikwit.

¹⁴ Entretiens avec les enseignants de l'EP YEDISA, de Kikwit, le 6 février 2012.

Service technique, le SECOPE a été érigé en 1985 pour l'administration des ressources humaines du seul secteur de l'éducation ; il a donc été séparé des autres secteurs de la fonction publique, dans l'intention de le soustraire aux tiraillements politiques dont était victime l'ensemble de cette fonction publique. L'opération de recensement des enseignants démontre que cette intention est largement demeurée un vœu pieux.

Avec l'avènement de la gratuité, le SECOPE a introduit une nouvelle catégorie d'enseignants, les enseignants mécanisés mais non-payés – les « NP », comme on les appelle communément, se référant à l'abréviation qui apparaît sur les listings de paie. L'argument avancé pour introduire cette catégorie était que l'agrément par le ministère et l'enregistrement sur son répertoire pouvaient être vus par les enseignants comme une première étape, et par là les rassurer. La solution finale (le paiement effectif de l'enseignant) dépend de tractations entre les ministères du Budget/Finances et celui de l'EPSP, entre le SECOPE et les gestionnaires des écoles, entre les gestionnaires d'écoles et les enseignants concernés. Le directeur du SECOPE Kikwit avoue : « C'est une réponse du Gouvernement (du ministère de l'EPSP) qui immatricule les enseignants sans les budgétiser pour baisser la tension et leur donner l'espoir d'être payés plus tard afin de les stabiliser pour continuer à servir, surtout en cette période de gratuité¹⁵. »

Sur le terrain, on nous a aussi signalé qu'il arrive que, pour des raisons obscures et impossibles à clarifier, des enseignants mécanisés et payés deviennent des « NP », parfois plusieurs années plus tard. Nous avons été informés de ces cas dans les deux provinces de recherche. Le directeur du SECOPE de Kikwit attribue la responsabilité de tels problèmes à « Kinshasa » : « Je connais bien les manœuvres de Kinshasa ; l'année passée on a enlevé sur les listings de paie plus de sept cents enseignants de ma direction. J'ai levé le ton et ils les ont remis le mois suivant. » Le SECOPE, qui était créé pour résoudre le problème de la paie des enseignants, est devenu à son tour une boîte mal gérée qui entretient l'opacité grâce à un système reposant sur un programme informatique datant des années 80 et une structure administrative qui n'est visible que dans une seule ligne budgétaire au niveau du ministère du Budget. Il n'est donc pas possible d'exercer un contrôle extérieur sur les dépenses effectuées par le service du SECOPE.

Quoi qu'il en soit, un tiers d'enseignants est bel et bien embauché et enseigne, mais ne peut compter que sur les primes de motivation des parents. Par conséquent, la suppression de ces primes dans les classes concernées par la gratuité risque bien de supprimer les enseignants eux-mêmes – et ceci dans

¹⁵ Entretien avec Ndonga, M., directeur SECOPE Kikwit, le 7 février 2012.

le contexte d'un afflux de plus en plus grand d'élèves – attirés par la même gratuité !

Après avoir constaté et vécu l'échec de la réforme, les parents d'élèves réunis au sein des Comités des Parents (COPA) et les directions des écoles se sont entendus pour des cotisations ponctuelles destinées à soutenir les enseignants « NP » (non payés). Ces cotisations étaient dénommées « savon des enseignants ». Très souvent, les services de sécurité (l'Agence nationale des Renseignements (ANR) et la Police nationale congolaise (PNC)) et les autorités politico-administratives sont intervenus pour envenimer les tractations et négociations que les directions d'école et les enseignants entreprenaient dans une logique de survie. Le chef de division provinciale (PROVED) de Bandundu-Centre et Sud ne désapprouve pas le jugement suivant : « Les milieux scolaires, les enseignants, ayant perdu les avantages auxquels ils étaient habitués et, au regard de l'amenuisement de leurs enveloppes salariales et de la dégradation de leurs conditions de vie, n'apprécient pas tellement la gratuité. Face à cette situation, profitant de la présence dans la plupart des écoles des enseignants non payés, certaines écoles, après réunions avec les comités des parents, sous l'œil protecteur des autorités locales, arrivent à fixer des frais de participation illicites pour prendre en charge les non-payés ou les nouvelles unités¹⁶. »

Les effets pervers de la gratuité qui provoquent des pratiques de résistance s'observent sur toute l'étendue de la province de Bandundu. Un inspecteur itinérant énumère : « Ententes entre écoles et parents d'élèves pour violer la gratuité afin de payer les NP, corruption des inspecteurs pour taire toutes ces manigances, recours aux pratiques fétichistes par les directeurs d'école contre les inspecteurs rigoureux¹⁷... »

Les responsables provinciaux de l'EPSP tentent de réagir à ces irrégularités. Il y a eu par exemple une circulaire¹⁸ imposant aux écoles de supprimer ces perceptions illégales et d'annuler sans délai les PV des assemblées générales des COPA portant fixation exagérée des frais exigés des élèves. Ce genre de directives, se heurtant aux normes pratiques, sont neutralisées dans la « cuisine interne » des COPA-directions d'école-autorités locales-inspecteurs itinérants. Ainsi, les tentatives régulatrices d'instances provinciales ne font que nourrir la négociation des acteurs et en élargir le cercle.

¹⁶ Échange avec Minanga, J.B., PROVED de la province de Bandundu, Kikwit, le 7 février 2012.

¹⁷ Entretien avec Munzomay, C., inspecteur de pool l'EPSP Kikwit-Centre et Sud, Kikwit, le 6 mars 2012.

¹⁸ N° MINESP/D.P./BDD2/80/00/1336 PROVED.

Bas-Congo : retirer le couteau de la main de l'enfant et remplacer le bambou

À la question relative à la gratuité de l'enseignement, on obtient une réponse allégorique : « Si vous retirez le couteau dans la main de l'enfant, il faut lui remplacer le bambou pour qu'il continue à jouer¹⁹. » Le couteau, c'est la prime provenant des frais d'intervention des parents supprimés suite à l'application des mesures de gratuité aux enseignants, et le bambou constitue les cotisations illicites adoptées en COPA et payées aux enseignants.

La production des normes pratiques dans la province du Bas-Congo s'est notamment manifestée dans une interprétation biaisée de l'arrêté du gouverneur de province exigeant des élèves des classes concernées par la gratuité dans toutes les écoles de Matadi un montant de 3000 FC par trimestre afin de suppléer au transport des enseignants. Considérant que les enseignants avaient des conditions de déplacement relativement semblables à celles de leurs collègues de Kinshasa, où la gratuité n'est pas d'application, l'autorité provinciale avait probablement jugé nécessaire la poursuite de la prise en charge des frais de transport afin de débloquer une situation de grève générale et de rouvrir les écoles à la fin septembre 2011.

La confirmation de cette irrégularité provient du chef de bureau des services généraux du PROVED de Mbanza Ngungu : « Suite au décret du gouverneur de province, les gestionnaires des écoles, COPA et autorités politico-administratives locales, ont fixé les frais à leur manière. »

Tout a été respecté pour la première année 2010-2011 mais, en cette année 2011-2012, il y a eu cet arrêté du gouverneur de la province qui a autorisé les écoles de Matadi (chef-lieu de la province) à percevoir quelques frais pour permettre de payer la prime des enseignants. Cette goutte d'eau qui a fait déborder le vase a embrasé la situation dans toute la province²⁰.

Les preuves du non-respect de la gratuité dans la cité de Mbanza-Ngungu sont manifestes ; en témoigne en particulier la construction de bâtiments scolaires ou administratifs, comme le bureau de la sous-division : on l'a vu

¹⁹ Réponse spontanée donnée par un de nos interlocuteurs, chef du personnel, sous-division de Madimba, à Kisantu (Bas-Congo), 13 février 2012.

²⁰ Entretien avec une autorité politico-administrative du Territoire de Mbanza-Ngungu, le 12 février 2012.

en pleins travaux de finitions financés par une « contribution » de 3000 FC exigée de chaque élève.

La note circulaire ministérielle du 25 septembre 2010 annonçant la gratuité rendait aussi obligatoire l'acquisition par chaque élève d'un minimum de trois manuels scolaires qualifiés d'« essentiels ». Cela impliquait l'imposition et la ponction par les dirigeants d'école des frais d'achat desdits manuels. Mais les écoles ne disposent pas de ces manuels. Les responsables du sous-PROVED de Mbanza-Ngungu nous ont avoué que de ce fait la question des manuels obligatoires n'a servi que de prétexte pour continuer la pratique des frais scolaires sous un autre nom. Les parents n'ont ni le pouvoir ni le courage de réclamer des remboursements.

Certaines écoles n'exigent plus de frais scolaires au début de chaque semestre, mais elles les remplacent par les frais d'examens. Ainsi qu'en témoigne une autorité politico-administrative du territoire de Mbanza-Ngungu : « Nous avons payé 12 000 FC par enfant avant les examens du premier trimestre²¹. » Cela concerne l'une des meilleures écoles de la ville, fréquentée par les enfants des familles importantes, hommes politiques et commerçants ; l'autorité administrative ne voulait sans doute pas risquer par une intervention régulatrice de démotiver les enseignants et provoquer une baisse de la qualité de l'éducation.

La proximité du Bas-Congo avec la capitale, siège des institutions et lieu d'édiction et de contrôle centralisé des lois, n'est donc pas un obstacle à la production de « normes pratiques », bien au contraire. L'exception de la gratuité à Kinshasa semble exercer ici une pression plus forte pour le contournement de la légalité. Et les normes pratiques des acteurs de la périphérie bénéficient de la complicité ou de la passivité volontaire de tous les acteurs du « centre ».

Dans tous les cas, ceci expliquant cela, la réalité de la gratuité de l'enseignement primaire dans les sites ayant fait l'objet de cette recherche participe de ce que Philip Warin qualifie de « régulation par les implicites, les non-dits, non-décisions, la création d'interdits – d'impératifs » (Warin 1993 : 48). À la recherche d'un pont entre les instructions officielles et les perceptions, les intérêts et pratiques locales, on aboutit souvent à des réalités différentes de celles imaginées initialement (von Benda-Beckman 1984).

L'analyse de la mise en œuvre de la gratuité fait encore intervenir d'autres facteurs que ceux que nous avons mis en lumière jusqu'à présent, et qui confirment le caractère problématique de cette politique.

²¹ Entretien avec une autorité politico-administrative du Territoire de Mbanza-Ngungu, le 12 février 2012.

5. La gratuité et la qualité de l'éducation primaire

Depuis son lancement, la gratuité semble être devenue le nouveau nom de la réforme dans le secteur de l'éducation. Bien que la RDC soit engagée dans le processus d'Éducation pour tous (UNESCO 2002), le Gouvernement n'a pas mis en œuvre de réformes en profondeur du système éducatif susceptibles d'offrir à la population un service éducatif de qualité.

Si l'accroissement des effectifs est une réalité indéniable (mais difficilement attribuable à la gratuité), tandis que le budget de l'Éducation est resté plus ou moins stable dans la période concernée, il semble évident que la gratuité n'a pas eu d'impact positif sur la qualité de l'éducation.

La gratuité de l'éducation ayant rencontré le phénomène de l'accroissement des effectifs dans les classes ciblées, elle a évidemment encore renforcé un des grands problèmes du secteur : celui de la capacité d'accueil ou des infrastructures et des matériels didactiques.

Les gestionnaires et directeurs d'école interviewés ont reconnu les contraintes supplémentaires provoquées par l'application de cette politique. Les problèmes majeurs restent ceux du surpeuplement des classes, des infrastructures et des équipements, mais ces questions restées peu mobilisatrices dans le débat public relatif au lancement de la gratuité ont été marginalisées au profit des questions financières et de motivation. Les frais de fonctionnement alloués jusqu'ici aux écoles se sont limités à un investissement au matériel didactique.

Quel que soit le salaire payé aux enseignants, ils resteront dans l'incapacité de maîtriser des classes surpeuplées (surtout lorsqu'il s'agit d'enfants qui doivent faire leur premier pas dans la lecture et l'écriture). « La qualité de l'enseignement est aussi affectée, elle diminue de plus en plus suite à une augmentation des élèves dans les classes », déclare le PROVED de Bandundu II.

La complexité de la question des infrastructures et des équipements résulte également du fait qu'aucune école (c'était vrai même avant 2010) n'est autorisée à opérer le dédoublement de classes. C'est une prérogative gouvernementale qui implique un arrêté du ministre de l'EPSP.

Tenant compte des implications financières de la construction de salles de classe et de la mécanisation de nouveaux enseignants, deux stratégies sont souvent évoquées par les autorités centrales. Dans une interview accordée aux journalistes, le ministre de l'EPSP déclarait : « Nous allons former des enseignants pour être en mesure d'encadrer le plus grand nombre d'élèves par classe²². » Quant au volet infrastructures : « Face à ce surpeuplement

²² Mwangu, M., ministre de l'EPSP, interview à la Télé 50, 26 mars 2012. http://www.dailymotion.com/video/xhrxzn_le-ministre-de-l-epsp-maker-mwangu-parle-de-la-gratuite

des salles de classe, le Gouvernement entend associer les communautés pour construire de nouveaux locaux²³. » Il ne fait pas l'ombre d'un doute que ce que le Gouvernement envisage pour assurer la « participation des communautés » passe en particulier par la contribution financière des parents d'élèves aux frais de construction.

Les entretiens avec les enseignants et administrateurs de Kikwit, Mbanza-Ngungu et Kisantu nous ont révélé des dysfonctionnements et des problèmes aggravés par la gratuité : salles de classe surchargées, ratios élèves/enseignants ou élèves/classes déséquilibrés, existence d'enseignants, d'écoles non mécanisés ou d'enseignants et d'écoles dé-mécanisés.

Conclusion

L'introduction de la politique de gratuité de l'enseignement primaire en RDC combine ruptures et continuités, ou, plus exactement, constitue une « rupture » qui met au grand jour les continuités du système politique. Frances Cleaver a récemment ravivé le concept lévi-straussien de *bricolage* pour saisir ce qui caractérise tout changement institutionnel : celui-ci est nécessairement une reformulation ou ré-articulation d'éléments déjà existants et non une création *ex novo*. Il vaut peut-être mieux en être conscient afin d'éviter de se lancer dans une aventure radicale aux effets imprévisibles, mais qui risque à la longue d'invalider tout le processus, les continuités risquant de venir à bout de l'effort de rupture.

Mais, dans le contexte de la RDC, l'introduction d'une politique de gratuité n'aurait été une aventure radicale que si elle avait été introduite en respectant la lettre du message du président de la République délivré à la veille de l'année scolaire 2010-2011. La mesure de la mésaventure se révèle déjà dans la comparaison entre ce message et le langage pragmatique des plans de réforme du secteur de l'éducation, concevant la gratuité comme l'un des éléments de la réforme plutôt que son axe principal, et cherchant comment compenser un coût de la gratuité pris en compte dans les plans. Le discours du président de la République, par son caractère impromptu, témoigne involontairement de la négligence des questions éducatives au niveau des instances dirigeantes en général et de celle de l'enseignement primaire en particulier. Le dispositif officiel de la gratuité n'a pas tenu compte, à en croire les résultats préliminaires du *Rapport général de l'enquête sur la gratuité*, de contraintes pourtant prévisibles, comme l'insuffisance d'infrastructures scolaires, le surpeuplement des classes, l'insuffisance d'équipements, la

²³ Mwangu, M., ministre de l'EPSP, propos repris le journal *La Prospérité* du 15 novembre 2010 ; interview téléchargée le 3 avril 2012 sur <http://www.congoplanete.com/news/3027/maker-mwangu-confirme-la-gratuite-enseignement>

non-mécanisation de nombreux enseignants dans les classes ciblées par les mesures de gratuité, la démotivation des enseignants mécanisés mais non payés, le retard de paiement des enseignants, etc. (MINEPSP 2011).

Le lancement de cette politique publique traduit ainsi l'impréparation et l'improvisation. La gratuité n'a pas fait partie d'une stratégie éducationnelle, mais plutôt d'une stratégie politique pré-électorale.

D'autres facteurs expliquent les mésaventures de la gratuité. Aussitôt après son introduction, cette nouvelle donne est devenue le champ de manœuvres et manipulations de divers « bricoleurs ». Tout d'abord, elle a été mise hors d'état de nuire dans les deux villes majeures de la République, et les gestionnaires des écoles ont pu amoindrir le choc financier qui leur était imposé en obtenant une exonération des classes supérieures. Bien que ces exonérations ne fussent initialement prévues que pour la première année de la réforme, elles furent reconduites l'année suivante. Ensuite, il y a le décalage classique entre la légalité et sa mise en application, qui est fonction des « normes pratiques » des acteurs de terrain. C'est en dernière instance à ce niveau que s'appliquent ou non les politiques publiques. Et, ici, la réponse est plutôt « non » : la survivance des pratiques antérieures, du reste justifiée par la déconnexion entre politiques et réalités, l'effondrement de la motivation des enseignants, sont parmi les facteurs qui contribuent à vider de son sens la réforme engagée.

Tout comme la notion de « bricolage », la notion de « normes pratiques » s'est révélée pertinente pour notre étude. Comme l'a souligné Jean-Pierre Olivier de Sardan, il y a des normes pratiques « palliatives » qui font fonctionner un système en dépit de lui-même. Aussi longtemps que le budget de l'Éducation n'est pas ajusté conformément à la politique de gratuité, l'application de celle-ci conduirait à la fermeture des écoles et à la mise au chômage des enseignants. Une bonne dose de normes pratiques court-circuitant les textes légaux s'avère donc nécessaire.

Un autre résultat de nos analyses est le constat qu'il faut relativiser l'importance de la politique de gratuité par rapport à d'autres déterminants de la scolarité. Nous avons noté une augmentation systématique du nombre d'élèves (dépassant de loin la croissance démographique) qui s'observait déjà à partir de 2004, et qui s'est poursuivie dans les classes non affectées par la réforme. Même si des effets de la mise en œuvre très partielle et déformée de la gratuité sont visibles dans certaines des données exploitées, les évolutions que l'on observe obéissent à des facteurs plus généraux, s'inscrivant sans doute avant tout dans le phénomène de l'amélioration générale de la situation macro-économique à partir de 2004 et de ses répercussions sociales limitées mais réelles.

Finalement, il sied de mentionner que notre analyse, étant donné qu'elle a été réalisée à dix-huit mois de l'introduction de la gratuité, n'a pas pu exploiter toutes les pistes de recherche ; elle mérite d'être améliorée sur plusieurs plans. D'abord, au vu des contraintes budgétaires et de temps, nous avons été obligés de nous limiter à quelques provinces seulement, et dans ces provinces à quelques villes. Il pourrait être intéressant d'étendre l'étude vers d'autres villes et régions. Il serait aussi intéressant de combiner les données administratives et les entretiens qualitatifs auprès des gestionnaires des écoles avec l'information sur l'impact de la gratuité dans les budgets ménagers. Nous avons l'idée que ces pistes d'approfondissement mèneront vers une perspective beaucoup plus précise et diversifiée sur la (non-)réalisation du projet de la gratuité.

Bibliographie

- André, G., De Herdt, T., Egboki, L., Imbongo, D., Iwewe Kpongo, C., Kitshiaba, J.-M., Konen, A., Mric-Garac, S., Mundala, D., Ndjibu, R., Nlandu, H., Poncelet, M., Titeca, K. & Wagemakers, I. 2011. « L'école primaire congolaise entre héritage, hybridité et résilience ». In T. De Herdt (éd.), *À la recherche de l'État en RD Congo : acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : l'Harmattan, pp. 115-157.
- De Herdt, T., Titeca, K. & Wagemakers, I. 2012. « Make Schools, Not War? Donors' Rewriting of the Social Contract in the DRC ». *Development Policy Review* 30 (6) : 681-701.
- Division provinciale Bandundu II. 2009. *Rapport final des Assises provinciales de promotion scolaire*. Kikwit : Idiofa.
- Hellman, J., Jones, G. & Kaufman, D. 2000. « Seize the State, Seize the Day; State Capture, Corruption and Influence in Transition ». *World Bank Policy Research Working Paper* 2444.
- L'Observateur*, 24 août 2010. « Suppression des zones salariales », disponible sur <http://www.mediacongo.net/show.asp?doc=16014> (consulté le 6 juillet 2012).
- Kabuya Kalala, F. & Tshiunza Mbiye, O. 2007. « L'aide extérieure, conditionnalité et renforcement des capacités : quel degré d'appropriation et de coordination en RDC ? ». In F. Reyntjens, S. Marysse & S. Vandeginste. *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2006-2007*, pp. 128-148.
- Marysse, S., Cassimon, D., De Herdt, T., Verbeke, K. & Tshiunza Mbiye, O. 2012. « L'allègement de la dette en République démocratique du Congo : évaluation d'une pierre angulaire de la reconstruction de la RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises : chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan, pp. 97-124.
- MINEPSP. 2010. *Stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel*. Kinshasa : RDC.

- MINEPSP. 2011. *Rapport général sur l'enquête de suivi de l'application de la gratuité de l'enseignement primaire*. Kinshasa : SG EPSP, Direction de l'enseignement général et normal.
- Mwangu, M. 2010. Communiqué officiel du 30 août 2010. Kananga, RDC.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2012. « Les normes pratiques. Une proposition de concept exploratoire à partir d'enquêtes sur les bureaucraties africaines », texte inédit.
- République démocratique du Congo. 2006. « Constitution de la République démocratique du Congo ». *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial.
- Titeca, K. & Nlandu, H. 2010. « L'école au Bandundu : bricolée entre le village, les Églises et l'État ». In T. De Herdt, & M. Poncelet, *Acteurs et enjeux autour de la réduction des frais scolaires en RDC*, rapport de recherche inédit. Anvers : IOB, pp. 108-125.
- Toulemonde, B. 2002. « La gratuité de l'enseignement. Passé, présent, avenir », rapport inédit. Disponible sur <http://media.education.gouv.fr> (consulté le 21 mars 2012).
- UNESCO. 2000. *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*. Paris : Unesco.
- Verhaghe, J. 2006. « Notre beau métier », document inédit.
- Von Benda-Beckmann, F. 1984. « Law Out of Context: A Comment on the Creation of Traditional Law Discussion ». *Journal of African Law* 28 (1-2) : 28-33.
- Warin, P. 1993. *Les usagers dans l'évaluation des services publics : études des relations de service*. Paris : L'Harmattan.