



Élaboration du cadre normatif dans
une approche sectorielle de l'éducation
en République démocratique du Congo :
enjeux, défis et perspectives

Une étude de cas

Abdel Rahamane Baba-Moussa
Christine Glanz
Anton De Grauwe



Élaboration du cadre normatif dans une approche sectorielle de l'éducation en République démocratique du Congo : enjeux, défis et perspectives

Une étude de cas

Abdel Rahamane Baba-Moussa

Christine Glanz

Anton De Grauwe

Publication conjointe de l'Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL), Feldbrunnenstrasse 58, 20148 Hambourg, Allemagne, et de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) de l'UNESCO, 7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France.

© 2014 Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL)
Tous droits réservés

Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable écrite des détenteurs des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite des détenteurs des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef des publications, UIL, Feldbrunnenstrasse 58, D-20148 Hambourg, Allemagne (mél : uil@unesco.org).

ISBN 978-92-820-2114-9

Le choix et la présentation des faits contenus dans cet ouvrage et les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO et ne l'engagent pas. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Cette publication a été produite avec le soutien technique et financier du Programme CapEFA en République démocratique du Congo

Assistance rédactionnelle

Kaitlyn A.M. Bolongaro

Graphisme

Christiane Marwecki

Table des matières

Abréviations et acronymes	5
1 Introduction : Problématique de la construction d'un cadre normatif	6
2 Cadrage conceptuel et problématique de l'étude	8
2.1 L'apprentissage tout au long de la vie comme finalité de toute entreprise éducative : une exigence de la communauté	8
2.2 Le rôle du cadre normatif dans une approche sectorielle	10
2.3 Problématique et méthodologie pour l'élaboration d'un cadre normatif du secteur éducatif, face à l'exigence d'ATLV en RDC	12
3 Le contexte éducatif en RDC : l'environnement politique, socioculturel et socioéconomique et la configuration de l'offre éducative	14
3.1 Un engagement pour l'éducation dans un contexte de crise et de pauvreté	14
3.2 Un contexte multiethnique et multilingue	14
3.3 Un contexte éducatif complexe sur un vaste territoire	15
4 Etat des lieux des cadres normatifs des trois sous-secteurs	19
4.1 Approche globale du cadre normatif et du processus de sa construction	19
4.2 Le cadre normatif pour l'EPSP : des normes issues de textes épars à des tentatives de regroupement	20
4.3 Un cadre normatif adapté au besoin d'assainissement de l'offre universitaire pour l'enseignement supérieur	21
4.4 Etat des lieux du cadre normatif pour l'éducation non-formelle : inexistence et/ou vétusté des normes	23
5 Défi sectoriel : s'interroger sur l'adéquation et le respect du cadre normatif face aux spécificités du contexte en RDC	25
5.1 Des divergences dans l'adéquation du cadre normatif selon les sous-secteurs de l'éducation	25
5.2 La difficulté à respecter les normes : une constante quel que soit le sous-secteur	26
5.3 Bonne pratique : la création d'un cadre normatif pour déterminer la viabilité des établissements d'enseignement supérieur	28
6 Quels enseignements tirer de l'état des lieux ?	31
6.1 La décentralisation comme préalable à l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel pour l'éducation en RDC	31
6.2 L'absence d'une véritable approche sectorielle dans l'élaboration et la mise en œuvre du cadre normatif	33

7	Perspectives : le concept d'ATLV, une base pour la construction d'un cadre normatif sectoriel en éducation	35
7.1	Aspects fondamentaux pour la gestion de l'apprentissage tout au long de la vie	35
7.2	ATLV et validation des acquis de l'expérience pour l'accès du plus grand nombre à la formation et la qualification	36
7.3	Un système holistique d'ATLV propice à l'élaboration de normes sectorielles de l'éducation : exemple du Bénin	37
8	Conclusion	41
	Bibliographie	43
	Annexe 1	46
	Liste et poids des critères retenus pour évaluer les établissements d'enseignement supérieur, dans le cadre de la régulation de l'offre universitaire	
	Annexe 2	50
	Les normes existant pour l'EPSP en RDC	
	Annexe 3	52
	Propositions de normes du Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel	
	Information sur les auteurs	55

Abréviations et acronymes

ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
AENF	Alphabétisation et éducation non-formelle
ATLV	Apprentissage tout au long de la vie
CapEFA	Programme de renforcement des capacités en faveur de l'Éducation pour Tous
CQM	Certificat de qualification au métier
CQP	Certificat de qualification professionnelle
DGENF	Direction générale de l'éducation non-formelle
ELLI	European Lifelong Learning Indicators (Indices européens de l'apprentissage tout au long de la vie)
ENF	Éducation non-formelle
EPSP	Enseignements primaire, secondaire et professionnel
EPT	Éducation pour Tous
ESU	Enseignement supérieur et universitaire
ICA	Indice composite de l'apprentissage du conseil canadien sur l'apprentissage (CCA)
IIFE	Institut international de planification de l'éducation
ISP	Instituts supérieurs pédagogiques
IST	Instituts supérieurs techniques
LMD	Licence, Master, Doctorat
MAS	Ministère des Affaires sociales, action humanitaire et solidarité nationale
MEPSP	Ministère des Enseignements primaire, secondaire et professionnel
MESU	Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire
PROVED	Divisions provinciales
RDC	République démocratique du Congo
UIL	UNESCO Institute for Lifelong Learning (Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie)
UWC	Université du Western Cape
VAE	Validation des acquis de l'expérience
VAP	Validation des acquis professionnels

1 Introduction : Problématique de la construction d'un cadre normatif

L'UNESCO et la République démocratique du Congo (RDC) travaillent depuis 2011 dans le contexte du Programme de renforcement des capacités en faveur de l'Education pour Tous (CapEFA) sur la planification et gestion de l'éducation dans une approche sectorielle.¹ Le choix de travailler sur l'approche sectorielle repose sur la conviction que les différents sous-secteurs du système éducatif sont intimement liés et interdépendants :

« Il est nécessaire de mettre en place des environnements politiques et des cadres institutionnels permettant de réaliser les objectifs sectoriels et sous-sectoriels et en particulier des cadres législatifs qui favorisent un accès minimum, et des normes d'éducation adaptées à des groupes spécifiques de la population ; soutiennent des démarches participatives et des méthodes de gestion des performances ; assurent pleinement le financement des objectifs fixés par les politiques sectorielles et sous-sectorielles ainsi que des stratégies de management, etc. Beaucoup de pays sont limités dans leurs efforts pour atteindre l'EPT par l'insuffisance de tels cadres, ainsi que l'isolement des politiques et l'absence d'articulation ou d'interaction entre les besoins des systèmes formels et non-formels d'éducation, ainsi que la tendance fortement enracinée à l'exclusion des minorités, des groupes marginalisés, des femmes et filles dans l'élaboration des politiques et les processus décisionnels. »

(UNESCO, 2011, p. 27 [traduction libre])

L'objectif du programme CapEFA de la RDC est d'accompagner de 2011 à 2013 le gouvernement dans ses efforts de décentralisation du système éducatif congolais en renforçant les capacités de planification et de gestion aux niveaux central et provincial.

¹ Le Programme CapEFA a été établi en 2003. Plusieurs pays en ont bénéficié et travaillé sur quelques sujets prioritaires pour l'EPT. Pour plus de renseignements, veuillez consulter <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001896/189649f.pdf>

La RDC a un système éducatif complexe : plusieurs ministères le gèrent ; des cycles d'enseignement formel cohabitent avec des structures d'éducation non-formelle ; des acteurs publics et plusieurs réseaux privés offrent l'éducation. Tout cela démontre un besoin important de coordination. Cette complexité est renforcée par les aspects socioculturels et sociopolitiques, voire socioéconomiques, de la gestion de l'éducation dont l'incidence se traduit par une baisse de la qualité de l'éducation avec des difficultés pour assurer l'équité et l'adéquation entre l'offre et la demande. La régulation de l'offre en vue d'assurer l'équité dans l'accès à l'éducation constitue, tout autant que la qualité de l'éducation une préoccupation majeure.

C'est dans ce contexte que la décision a été prise qu'une des priorités pour un système caractérisé par tant d'acteurs consiste dans l'élaboration et la mise en pratique d'un cadre normatif qui peut guider l'ensemble de ces acteurs et aide à garantir que les objectifs de la politique éducative soient respectés par tous. Ce cadre ne peut pas se limiter à un sous-secteur, mais doit être « holistique », en couvrant tout le secteur. Il est utile de souligner que ce thème (l'élaboration du cadre normatif dans une approche sectorielle) est un sujet d'actualité sur lequel il n'existe cependant que peu d'études.

Cette publication est le résultat direct de l'étude de cas réalisée sur le développement du cadre normatif en RDC entre septembre 2011 et janvier 2012. Elle fait un état des lieux de la situation sectorielle, l'interprète quant à l'intérêt de mettre en œuvre une approche sectorielle et démontre comment on peut en tirer des orientations générales pour la suite du travail en RDC et des entreprises similaires dans d'autres pays. Dans ce cadre, les auteurs ont été amenés à conduire deux missions successives (en septembre 2011 à Kinshasa et en janvier 2012 à Lubumbashi) pour accompagner les acteurs nationaux de l'éducation dans la réalisation d'une évaluation de la situation

actuelle, afin d'identifier précisément les difficultés et d'envisager les réponses possibles dans le but d'élaborer un cadre normatif sectoriel pour l'éducation.

Une première version de l'étude a été rédigée en 2012 – 2013 en se basant sur les résultats des missions et sur une analyse de la littérature (y compris des documents non-publiés). Cette version a fait l'objet d'un atelier de lecture et de discussion, organisé en juillet 2014 et auquel ont participé des représentants des trois ministères de l'éducation. Plusieurs commentaires ont été pris en considération. Il faut souligner cependant que l'étude analyse la situation telle qu'elle existait en 2012 et qu'elle se concentre sur l'existence et l'application du cadre normatif. Depuis début 2012 la politique éducative a bien évolué. Par exemple, une nouvelle loi-cadre a été promulguée en février 2014 (RDC, Assemblée Nationale – Senat, 2014), une stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation (RDC, MEPSP, MESU, MAS, 2014) et une stratégie nationale pour le développement de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle (RDC, MAS, 2012) ont été validées. L'étude ne fera pas référence à ces évolutions, en partie car elles datent de la période après la fin de l'étude, mais aussi car des éléments nous manquent pour examiner l'application de ces nouveaux textes.

Nous remercions tous les acteurs nationaux en RDC qui ont contribué par leur savoir et feedback à cette étude de cas et le bureau de l'UNESCO à Kinshasa qui coordonne le programme CapEFA en RDC pour son appui dans la réalisation de cette étude.

Les participants de l'atelier à Lubumbashi en janvier 2012 (premier rang, cinquième personne à partir de la gauche : le Ministre de l'Enseignement supérieur et universitaire)



Il est important de relever que si la mission en RDC répond à une commande précise pour ce pays, la problématique n'en est pas moins générale et transversale à plusieurs pays notamment ceux d'Afrique. Elle renvoie en effet à des questionnements d'ordre général que pose la mise en œuvre, au niveau des pays, d'un certain nombre d'orientations fixées par la communauté internationale. Ainsi, la généralisation de l'apprentissage tout au long de la vie (Delors et al. 1996) comme une finalité pour tous les systèmes éducatifs exige une approche sectorielle de la gestion de l'éducation et donc la prise en compte dans une vision holistique des interactions entre différents sous-secteurs. Cette exigence concerne également l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel pour l'éducation. Le renforcement des capacités des acteurs dans ce cadre ne peut faire l'économie de la prise en compte de cette exigence. Aussi, la réflexion menée ici est-elle articulée autour de quatre parties :

1. Construction d'une problématique relative à l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel de l'éducation qui tient compte de la nécessité d'apprendre tout au long de la vie (la section 2) ;
2. analyse du contexte national de la RDC et des contraintes qui en découlent pour l'organisation de l'éducation (la section 3) ;
3. réalisation de l'état des lieux en matière de normes et situation de leur mise en œuvre (les difficultés rencontrées et types de solutions) (les sections 4 et 5) ; et
4. perspectives et ouvertures éventuelles vers d'autres contextes nationaux pour l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel (les sections 6 et 7).

2 Cadrage conceptuel et problématique de l'étude

La problématique de la présente étude émerge de l'articulation entre trois dimensions importantes et complémentaires que les réflexions menées par la communauté internationale dans le domaine de l'éducation imposent plus ou moins explicitement aux pays. D'abord, l'apprentissage tout au long de la vie comme finalité de toute entreprise éducative (Delors et al., 1996); ensuite la mise en œuvre de l'éducation dans une approche sectorielle qui en intègre toutes les composantes ; et enfin l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel comme gage de la qualité et de l'équité en éducation. Un rappel conceptuel sur ces trois dimensions permettra de dégager la problématique autour de laquelle cette étude est conduite.

2.1 L'apprentissage tout au long de la vie comme finalité de toute entreprise éducative : une exigence de la communauté

Il est reconnu dans toutes les cultures du monde qu'un individu apprend tout au long de sa vie parce que l'apprentissage est un trait caractéristique de la nature humaine. Le développement de l'idée d'apprendre tout au long de la vie, dans le cadre des politiques d'éducation remonte aux années 1960. L'approche sectorielle de l'éducation est une dimension liée au besoin d'apprendre tout au long de la vie qui a elle-même émergé du processus de démocratisation de l'éducation. Ce processus a en effet conduit à la valorisation de l'éducation des adultes (Bengtsson, 2009). D'abord, la conférence mondiale de l'UNESCO sur l'éducation des adultes de Montréal en 1960 a introduit le concept de l'*Education permanente* pour les adultes et l'a lié au système d'éducation. Les idées de bases sont décrites dans trois rapports : *Apprendre à être* (Faure et al., 1972), *L'éducation récurrente : une stratégie pour l'apprentissage tout au long de la vie* (OCDE et CERI, 1973) et *Education permanente* (Conseil de l'Europe, 1978). L'objectif était d'offrir l'éducation après l'école d'une manière récurrente/permanente pour que tous les adultes puissent alterner entre le travail et la formation de façon à ce que les études

et l'éducation ne soient pas seulement offertes aux jeunes générations. Les buts principalement visés dans la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie (ATLV) étaient, dans les années 1970, de (i) réduire les disparités en éducation entre les anciennes et les jeunes générations, au bénéfice des adultes ; (ii) renforcer le marché du travail et l'économie ; (iii) améliorer la coordination entre les différentes administrations de l'éducation (primaire, secondaire, tertiaire, adultes) et parmi les différents départements gouvernementaux (éducation, travail, économie) (Bengtsson, 2009).

C'est au cours des années 1990 que le concept d'apprentissage tout au long de la vie s'est formalisé à partir des évolutions favorisées par le dialogue international et la recherche. L'ATLV comporte désormais une dimension holistique et cohérente et plutôt que de cibler l'apprenant adulte, le concept s'est élargi aux apprenants de tous les âges. Il s'agissait d'un véritable changement de paradigme qui a posé l'apprentissage (au lieu de l'éducation) au centre des attentions en reconnaissant tous les modes d'apprentissages dans tous les domaines sociaux, non seulement l'éducation formelle et la formation continue mais aussi l'apprentissage dans le réseau social, au travail, à travers la religion, pendant les loisirs, etc. En conséquence, la création d'un environnement social favorable à l'apprentissage est cruciale. C'est dans cette perspective que Coombs écrit : « Il convient que chaque pays commence par évaluer le réseau d'apprentissage qu'il possède, avec ses forces et faiblesses... afin de l'adapter au mieux aux besoins et aux circonstances présentes et à venir » (Coombs, 1989).

En effet, comme le concept d'ATLV valorise tous les apprentissages, il ouvre un espace pour redéfinir ce qu'est la « culture d'apprentissage » d'une manière holistique, intégrée et diversifiée. Ceci donne des pistes de réflexions pour prendre en compte et puiser dans les types d'apprentissage qui étaient

antérieurement marginalisés par la dominance des apprentissages de « type scolaire ». On constate par exemple que dans de nombreux pays, notamment là où l'éducation de type scolaire dite « éducation formelle » a été introduite au cours de la colonisation, des formes d'éducation endogènes pertinentes sont dévalorisées, voire exclues des politiques et pratiques habituelles de l'éducation et sont souvent regroupées - de façon parfois erronée sous le vocable « d'apprentissage ou éducation informelle » (Ocitti, 1994 ; Baba-Moussa, 2003).² Donc, en valorisant tous les espaces d'apprentissage, la perspective d'ATLV donne une possibilité de réconcilier la culture d'éducation formelle exogène et les cultures d'éducatons endogènes.

En mettant l'apprentissage plutôt que l'éducation au centre des préoccupations, le rôle de l'apprentissage de type scolaire est modifié mais reste essentiel « dans le développement continu de la personne et des sociétés. L'éducation de façon générale, doit donc être considérée, non pas comme un 'remède miracle', non pas comme le 'sésame ouvre-toi' d'un monde parvenu à la réalisation de tous ses idéaux, mais comme une voie, parmi d'autres, certes, mais plus que d'autres, au service d'un développement humain plus harmonieux, plus authentique, afin de faire reculer la pauvreté, l'exclusion, les incompréhensions, les oppressions, les guerres » (Delors et al., 1996, p. 9).

L'apprentissage tout au long de vie est au cœur de toutes sortes d'apprentissages et repose sur les quatre piliers de la connaissance suivants (Delors et al., 1996) :

- « Apprendre à connaître » qui traduit la nécessité d'apprendre à apprendre³ (métacognition) tout au long de la vie et de comprendre au moins son environnement pour pouvoir vivre dans la dignité, pour développer des compétences professionnelles

2 Nous utilisons les termes « enseignement ou éducation formelle et non formelle et apprentissage informel » car ils sont utilisés et définis sur la base d'un consensus international (voir la Classification internationale type de l'éducation de l'UNESCO-UIS 2013 et Coombs, 1989) en notant qu'ils sont contestés pour diverses raisons (voir par exemple Ocitti, 1994 ; Rogers, 2004).

3 Apprendre à apprendre repose sur la volonté d'améliorer les apprentissages de chaque individu en développant non seulement ses capacités d'acquisition de connaissances, mais aussi et surtout en l'aidant à lever les blocages liés à l'apprentissage et en mobilisant sa motivation à apprendre.

et communiquer. Autrement dit, l'acquisition de connaissances et des compétences nécessaires à une personne pour vivre en adéquation avec la société ;

- « apprendre à faire » est un pilier qui met l'accent sur l'application de ce qui a été appris dans la vie sociale et dans le travail. Ceci inclut l'acquisition de compétences avec anticipation du futur et donc l'apprentissage de compétences clés qui sont souvent liées à la réussite professionnelle ;
- « apprendre à vivre ensemble » renvoie à l'acquisition d'aptitudes et de valeurs sociales (par ex. le respect et le souci d'autrui), de compétences interpersonnelles et sociales et de la compréhension de la diversité de la société ; et
- « apprendre à être » : ce pilier promeut le développement personnel à la fois physique, psychique et spirituel, c'est-à-dire les activités favorisant la créativité, la connaissance de soi et l'appréciation de la valeur intrinsèque de ces initiatives.

Les quatre piliers se complètent et sont des composantes d'un ensemble.

La définition des quatre piliers, repose sur les limites de l'éducation traditionnelle de type scolaire au sujet de laquelle la Commission internationale sur l'éducation et l'apprentissage pour le XXI^e siècle de l'UNESCO a souligné : « En règle générale, l'enseignement formel s'oriente essentiellement (si ce n'est pas exclusivement) vers l'apprendre à connaître et, dans une moindre mesure, l'apprendre à faire. Les deux autres apprentissages dépendent le plus souvent de circonstances aléatoires, quand on ne les tient pas pour un prolongement en quelque sorte naturel des deux premiers. La Commission estime que chacun des quatre « piliers de la connaissance » doit faire l'objet d'une attention égale dans tout enseignement structuré, afin que l'éducation apparaisse comme une expérience globale qui se poursuit tout au long de la vie, sur le plan cognitif comme le plan de la pratique, pour le sujet, en tant que personne et membre de la société » (<http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/rethinking-education/visions-of-learning/>). Ce principe pour l'ATLV est confirmé par la recherche sur la qualité de l'éducation. La qualité de l'éducation dans le cadre de l'ATLV repose sur trois aspects principaux : (i) la compétence acquise ; (ii) la pertinence pour l'apprenant ; et (iii) la motivation pour apprendre.

Ces trois aspects lient l'éducation au contexte social, aux besoins et intérêts des individus et ils déterminent la manière dont sont fixées les normes dans le domaine de l'éducation.

Si l'on se réfère au concept d'apprentissage tel que l'on vient de le développer, il va sans dire que cela appelle une approche tout aussi globale pour l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel et des précisions conceptuelles doivent être également apportées dans ce sens.

2.2 Le rôle du cadre normatif dans une approche sectorielle

Tout système éducatif est caractérisé par des conflits potentiels. Premièrement, des conflits existent lorsqu'il faut définir les priorités. Dans beaucoup de cas, des choix doivent être faits entre l'accès, la qualité, et le coût-efficacité du système. Il est peu difficile de construire un système de haute qualité si on y consacre beaucoup de ressources et si on exclut beaucoup d'enfants. De la même façon, on peut scolariser un grand nombre d'enfants si on ne se préoccupe pas de la qualité. Le défi est de trouver le bon équilibre entre ces objectifs. Deuxièmement, différents acteurs peuvent avoir des priorités et des intérêts différents, basés sur des interprétations contraires de ce qui est une bonne éducation ou des actions à prendre pour l'améliorer.

Les normes sont des outils pour résoudre ces conflits. Elles peuvent également être le résultat d'un dialogue et reflètent alors un consensus. Les normes servent à rendre d'abord visibles puis à résoudre des conflits d'opinion entre acteurs. Un exemple peut illustrer ceci : les enseignants, pour des raisons pédagogiques et de charge de travail, préfèrent des salles de classe avec peu d'élèves. Le Ministère des Finances opte pour des larges classes, pour utiliser plus efficacement les rares ressources disponibles. Le Ministère de l'Education opérerait également pour une plus grande taille de classe, pour pouvoir accroître l'accès et, en faisant des économies sur les salaires, libérer des fonds pour le matériel didactique ou la formation des maîtres, entre autres...

Le cadre normatif sera utilisé dans plusieurs processus de décision. Nous pouvons identifier quatre « actions » importantes pendant lesquelles les normes joueront un rôle primordial.

Une première action concerne le processus de préparation d'un plan stratégique pour l'éducation. Cela s'applique aussi bien au niveau macro ou national qu'au niveau micro ou local. Une exigence d'un plan stratégique est que ce plan soit « crédible », c'est-à-dire que la définition des objectifs et les estimations des activités à mettre en œuvre et des ressources à mobiliser, soient faites de manière transparente et logique. Pour ce faire, un ensemble de normes doit être défini. Il s'agit par exemple du coût unitaire d'une salle de classe ou du salaire d'un enseignant qualifié, et de l'évolution de ces éléments sur la période de mise en œuvre du plan. Au niveau micro ou local, le plan stratégique se transforme en « carte scolaire », qui est l'ensemble de décisions sur la localisation du réseau scolaire (aussi bien les constructions que les ressources accompagnantes – enseignants, ressources pédagogiques). Une norme évidente et essentielle à cet égard est la distance à parcourir entre domicile et école par les élèves de différents âges ou niveaux d'enseignement.

Une deuxième action de prise de décisions a trait à la distribution des ressources. Dans tout pays, les ressources sont toujours limitées et des choix s'imposent. Les normes servent à rendre ces choix, qui seront presque toujours contestés, plus intelligibles et plus transparents. Il s'agit aussi bien des ressources humaines que matérielles et financières. Les normes à utiliser pourraient être la charge horaire d'un enseignant (pour décider sur le nombre total à recruter) ; le nombre de livres scolaires par élève (ou d'élèves par livre scolaire, en cas de manque de livres) ; le montant par étudiant qu'un lycée reçoit comme subvention de l'Etat.

Une troisième action, qui est particulièrement fondamentale dans le cas de la RDC, concerne la régulation des acteurs qui offrent l'éducation formelle et non-formelle et certains dans le domaine de l'apprentissage informel. En effet, en RDC, l'éducation n'est pas offerte par le seul Etat. La situation n'est pas non plus celle de beaucoup d'autres Etats de l'Afrique, où celui-ci est le principal pourvoyeur de l'éducation formelle, accompagné d'un certain nombre d'écoles privées. Le scénario est très différent : plusieurs réseaux existent de manière assez autonome. Les réseaux les plus importants sont « conventionnés » par l'Etat : une convention existe entre ce réseau et l'Etat, ce qui permet à ce réseau d'ouvrir des établissements et de gérer son personnel et d'autres ressources avec une grande autonomie.

Les réseaux conventionnés sont : les réseaux catholiques, protestants, islamistes, kimbanguistes, et salutistes (de l'Armée du salut). En RDC, plus de 71 % des écoles primaires et presque 65 % au niveau secondaire sont gérées par les réseaux conventionnés dont plus de 80 % par les conventionnés catholiques. Ces réseaux existent à côté de l'école publique. En outre, des écoles privées et non conventionnées existent également. Dans ce paysage, le premier rôle de l'Etat n'est donc pas d'offrir l'éducation, mais de réguler l'offre faite par un ensemble divers et parfois confus d'acteurs.

Le cadre normatif est un outil essentiel à cet égard. Il guide l'Etat dans les décisions de reconnaissance de ces réseaux et surtout de certification des établissements. En principe, un établissement ne sera reconnu par l'Etat que s'il respecte un certain nombre de critères et de normes, qui concernent par exemple les qualifications des enseignants ou la sécurité des bâtiments. Un cadre normatif dans une approche sectorielle devrait en ce sens définir les normes qui sont appropriées pour l'éducation formelle, non-formelle et l'apprentissage informel. Comme nous le verrons plus tard, un tel ensemble de normes a été utilisé, dans l'enseignement supérieur, pour distinguer différents types d'établissements et décider ceux devant être fermés. Ce même cadre pourrait également guider les interventions de la part de l'Etat. Les moyens de l'Etat congolais sont trop limités pour couvrir l'ensemble des écoles primaires et secondaires. Il serait utile alors de sélectionner, parmi ces écoles, celles qui ont le plus besoin d'une intervention de l'Etat. Celles qui s'éloignent le plus des normes seront celles où l'Etat doit intervenir en priorité.

Une dernière action qui utilise le cadre normatif est celle de l'évaluation. En effet, comme nous l'avons dit auparavant, les normes sont, en partie, une réflexion des priorités politiques et du poids de chacune de ces priorités, qui peuvent être en conflit. L'évaluation, en faisant référence aux normes, permet d'analyser le respect des politiques et l'atteinte des objectifs.

Les paragraphes précédents démontrent qu'un cadre normatif peut – ou doit – couvrir les grands objectifs de la politique éducative. Dans le cas de la RDC, ces objectifs ont trait à plusieurs domaines : l'accès ; la disponibilité des ressources ; la qualité des ressources ; l'équité ; le contenu ; l'organisation et la gestion du système et des ressources ; et la

discipline. Le tableau 1 ci-dessous liste les domaines et les sous-domaines potentiels dans lesquels des normes peuvent être formulées.

Tableau 1 : Les domaines d'un cadre normatif et des exemples courants de sous-secteurs de l'éducation formelle et non-formelle du type scolaire

- **Accès**
 - Organisation du réseau scolaire
 - Politiques d'admission
 - Équivalences, transferts et passerelles (entre les sous-secteurs formel et non-formel)
- **Disponibilité**
 - Infrastructures, équipement et mobilier
 - Manuels
 - Enseignants
 - Personnel d'encadrement et d'administration
- **Qualité**
 - Infrastructures, équipement et mobilier
 - Manuels
 - Enseignants
 - Personnel d'encadrement et d'administration
- **Equité**
 - Quotas
- **Contenu**
 - Nombre d'heures
 - Programme scolaire
 - Langue/s d'instruction et langues enseignées comme matières
 - Examens
- **Gestion et organisation**
 - Organisation de la scolarisation
 - Administration et gestion du sous-secteur
 - Administration et gestion de l'école
 - Organisation du travail du personnel administratif, du personnel d'encadrement et du personnel enseignant
- **Discipline**
 - Enseignants
 - Elèves

Evidemment, d'autres organisations des normes sont possibles. Une classification en quatre groupes – normes pédagogiques, techniques, administratives, et financières – est une alternative.

La tentation de définir des normes est grande, en espérant que leur simple définition amènera à leur respect. Cela peut résulter de la définition d'un très grand nombre de normes tandis que les ressources ou les compétences pour les contrôler ne sont pas suffisantes. Il est utile alors d'identifier

les caractéristiques d'une norme efficace.

D'abord, nous pouvons répéter que les normes reflètent les priorités et qu'elles représentent un équilibre entre différents objectifs politiques. Ensuite, il est important de définir des normes qui sont réalisables, faisables, et applicables, en d'autres termes ces normes tiennent compte de la disponibilité des ressources. Il est très peu utile, et même parfois contre-productif de définir une norme qui ne peut pas être respectée, quand les ressources ne le permettent pas du tout. Par exemple, un ministère peut définir un taux élèves – maître au primaire de 25, tandis que le taux actuel est de 45, et alors que la part du budget consacrée aux salaires des enseignants est déjà très élevée. Le risque n'est pas seulement que la norme ne sera pas respectée, mais surtout que, après quelques années, le non-respect de la norme deviendra acceptable et que même des situations complètement inacceptables (par exemple, un taux élèves – maître de 70) ne seront plus sanctionnées.

Il est essentiel que les normes soient adaptées au contexte. En d'autres termes, les normes peuvent changer dans le temps, en fonction par exemple des ressources disponibles (ce qui permet de baisser le taux élèves/salle de classe) ou du développement de la formation des enseignants (ce qui permet d'augmenter les qualifications minimales). Une deuxième implication est que certaines normes devraient aussi changer en fonction des caractéristiques géographiques et démographiques. Il ne serait pas surprenant alors que dans un pays aussi vaste que la RDC, le cadre normatif contienne quelques normes dont les valeurs diffèrent en fonction du contexte. Ceci pourrait être le cas pour le nombre minimal d'élèves pour ouvrir une école, le nombre de classes dans une école primaire viable, la distance à parcourir ou le port de l'uniforme. Ce qui est plus contestable est de créer une norme unique et de permettre des exceptions, en fonction des

situations spécifiques, car cela pourrait ouvrir la voie à des abus.

Une autre interprétation de la « faisabilité » d'une norme concerne le fait que ces normes soient mesurables et contrôlables. Finalement, pour que les normes aient un véritable pouvoir, il faut évidemment qu'elles soient connues et acceptées par ceux qui doivent les appliquer. Cela veut dire également qu'elles doivent être précises et claires, et comprises par tous de la même façon.

La discussion précédente nous permet de proposer la définition suivante du cadre normatif :

Le cadre normatif est l'ensemble des normes (explicites et parfois implicites) qui guident les politiques et les pratiques dans le secteur de l'éducation et qui devraient permettre aux acteurs de ce secteur, d'atteindre les objectifs globaux et partagés.

Le cadre normatif devient alors non seulement un instrument de contrôle des acteurs ou de sanction, mais aussi un instrument d'appui et d'orientation. Ceci est particulièrement pertinent dans le contexte congolais où plusieurs acteurs offrent des services éducatifs. Si nous acceptons ce principe, nous pouvons en conclure que, dans le cadre normatif, nous pouvons faire une distinction entre des normes essentielles, que tout le monde doit respecter, et des normes d'orientation, que nous considérons moins prioritaires (dans le contexte actuel). Il serait utile, et pourrait même s'avérer nécessaire, d'identifier des mesures d'accompagnement pour les établissements qui ne réussissent pas encore à respecter les normes d'orientation, pour qu'ils puissent y arriver dans un certain laps de temps.

2.3 Problématique et méthodologie pour l'élaboration d'un cadre normatif du secteur éducatif, face à l'exigence d'ATLV en RDC

Comme nous le mentionnons ci-dessus, les deux missions qui ont donné lieu à cette publication faisaient partie d'un programme de renforcement des capacités des acteurs, et non pas d'un programme de recherche. Cependant, il nous semblait évident qu'un appui efficace exige une compréhension du débat qui entoure l'élaboration d'un cadre normatif. Nous n'avons pas manqué de donner sens à l'intervention à travers un questionnement qui se structure autour des points abordés plus haut, et dont une question essentielle

est la suivante : *L'élaboration du cadre normatif de l'éducation en RDC s'inscrit-elle dans une approche sectorielle qui prenne en compte la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie ?*

De cette question générale découle une série de questions plus spécifiques à savoir :

- Quelle est la configuration du contexte général de la RDC et quelles contraintes cela impose dans l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel en éducation ?
- Quel est l'état du cadre normatif en RDC ?
- Est-il réellement élaboré dans une approche sectorielle ?
- Répond-il aux réalités du contexte pour un apprentissage tout au long de la vie ?
- Comment accompagner les acteurs en RDC dans l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel en éducation adapté à l'apprentissage tout au long de la vie ?
- Quelles ruptures opérer ?
- Quelles nouvelles orientations adopter ?

Cette question principale et les interrogations qui en découlent sont traitées ici à travers le cas de la RDC. L'étude menée est essentiellement qualitative et le recueil des données s'est fait à l'occasion de deux missions complémentaires réalisées à Kinshasa et Lubumbashi. La première mission était exploratoire et visait à : (i) analyser les textes disponibles portant sur le système éducatif congolais ; (ii) sur la base de cette analyse, proposer des recommandations pour l'amélioration du cadre normatif ; (iii) renforcer les capacités organisationnelles du gouvernement à travers l'amélioration du cadre normatif ; et (iv) renforcer les capacités des planificateurs et des gestionnaires à utiliser ce cadre. Quant à la seconde mission, elle avait pour objectif

d'animer un atelier de renforcement des capacités avec des représentants de chaque sous-secteur visant à : (i) examiner ensemble l'état actuel du cadre normatif de l'enseignement en République démocratique du Congo ; (ii) comparer ce cadre à la situation actuelle du pays ou de certaines provinces ; et (iii) faire des propositions pour un nouveau cadre normatif.

Le recueil des données s'est fait essentiellement par la consultation des documents normatifs, puis sous forme d'échanges (entretiens et tables rondes) avec les acteurs de l'éducation. La démarche est participative et a permis l'implication des acteurs des différentes composantes de l'éducation en RDC aussi bien dans la production des données nécessaires à la compréhension du dispositif que dans la prise de recul (difficile) vis-à-vis de leurs pratiques habituelles.

Le résultat des investigations est présenté ici selon trois parties principales : Le contexte de la RDC et l'organisation de l'éducation (section 3) ; l'état des lieux du cadre normatif et sa mise en œuvre (sections 4, 5 et 6) ; et les perspectives pour l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel en RDC dans la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie (section 7).

Les équipes des trois sous-secteurs travaillant ensemble sur les normes dans une approche sectorielle de l'éducation en RDC, atelier à Lubumbashi, janvier 2012

A. Baba-Moussa et A. De Grauwe (de gauche à droite) lors de leurs présentations, janvier 2012



3 Le contexte éducatif en RDC : l'environnement politique, socioculturel et socioéconomique et la configuration de l'offre éducative

Le cadre normatif du secteur de l'éducation est un instrument pour résoudre des conflits parmi différentes priorités qui concernent l'accès, la qualité, le coût-efficacité et les priorités des différents acteurs. Les questions relatives à ces priorités et leurs solutions dépendent du contexte spécifique à chaque pays. Pour situer la discussion du cadre normatif de la République démocratique du Congo, on esquisse d'abord ici son contexte social, politique, économique, linguistique et culturel, puis le système d'éducation tel qu'il fonctionne. Ces deux dimensions constituent les principaux facteurs déterminants du processus d'élaboration d'un cadre normatif sectoriel pour l'éducation.

3.1 Un engagement pour l'éducation dans un contexte de crise et de pauvreté

La RDC est un pays vaste et complexe, un sous-continent plus qu'un pays. La RDC se trouve dans une région qui a connu plus de deux décennies de crise. Cette crise est en train de s'estomper, mais elle perdure dans des zones de pré-conflits, de conflits et de post-conflits armés. Plus de 70 % de Congolais vivent en situation de pauvreté (Moumami, 2010) et la République démocratique du Congo occupe le dernier rang de l'Indice de développement humain de 2011 (Programme des Nations unies pour le développement, 2011). Ce contexte général de crise et de pauvreté a diverses conséquences sur l'éducation, par exemple :

- des conditions d'études difficiles à cause du manque d'infrastructure, du manque de sécurité et de bien-être, du manque de ressources humaines qualifiées pour le secteur et du manque d'un environnement lettré ;
- des déperditions et abandons scolaires importants qui présagent d'un accroissement futur du nombre d'adultes analphabètes si des mesures palliatives ne sont pas prises (Mokonzi, 2008) ; et
- un taux d'analphabétisme important chez les adultes, en moyenne 30,3 % dont 17,5 % des

hommes et 42,8 % des femmes ; soit environ 28 580 000 d'adultes analphabètes (Ministère du Plan et Macro International, 2008).

Ces constats ont un impact négatif sur l'amélioration des niveaux de vie. Selon l'analyse de la Banque africaine de développement « la relation entre le niveau d'instruction et la pauvreté atteste l'idée selon laquelle l'éducation améliore le niveau de vie des ménages. Ainsi, les résultats montrent que les ménages ayant un niveau d'instruction faible sont les plus exposés au phénomène de la pauvreté, avec 76 % contre seulement 34 % pour les ménages ayant un niveau d'instruction universitaire et postuniversitaire. [... toutefois] la répartition de la pauvreté par rapport aux catégories socio-professionnelles montre que celle-ci frappe toutes les classes professionnelles du pays » (Moumami, 2010, p. 15). La population reconnaît le potentiel de mobilité sociale qu'une bonne éducation offre, ce qui se voit entre autres dans les efforts des ménages pour soutenir les écoles. Le gouvernement également, dans les discours politiques et dans les plans de développement, reconnaît l'importance du secteur de l'éducation.

3.2 Un contexte multiethnique et multilingue

La RDC est un pays multilingue et multiethnique. La composition multiethnique de la population est une richesse culturelle et un trait important de la société congolaise qui soulève néanmoins le défi de la gérer politiquement. Depuis son indépendance, des conflits ethno-politiques, interethniques et intra-ethniques, « dans la conquête et l'exercice du pouvoir » ont déstabilisé le pays et « le recours à l'ethnicité a renforcé le fonctionnement informel de l'Etat » (Matsanza, 2005). Le rôle central de l'ethnicité dans la culture politique de la RDC est pourtant minimisé dans les structures de l'Etat par crainte de diviser et parce que l'ethnicité est depuis le règne colonial, un symbole de sous-développement en opposition

de l'Etat (Matsanza, 2005). Contrairement à cette pensée, Matsanza (2005) plaide pour l'intégration politique de l'ethnicité et la reconnaissance de la trajectoire politico-ethnique du pays. Toutefois, toutes les pratiques politiques et administratives évoluent et devraient réaliser aujourd'hui, entre autres, l'égalité entre les sexes (Pheko 2011).

En 1996, on comptait 221 langues pour 42,2 millions d'habitants (estimations de *l'Atlas linguistique du Zaïre*, 1996), dont une majorité appartenant à la famille bantoue sont parlées par plus de 80 % de la population. Les quatre langues les plus courantes sont retenues comme langues nationales (Assemblée nationale, 2006) et utilisées dans l'administration, la justice, les écoles primaires, les médias et l'évangélisation : le kiswahili (9 millions de locuteurs), le lingala (8,5 millions de locuteurs), le tshiluba (6 millions de locuteurs) et le kikongo (2 millions de locuteurs). Le français est la seule langue officielle (Assemblée nationale, 2006), parlé par environ 10 % de la population (4,3 millions de locuteurs).

Dans ce contexte multilingue et multiculturel on peut assumer que beaucoup de Congolais sont multilingues et multiculturels et que nombre de langues et cultures ne sont donc pas liées exclusivement à une ethnie. Les langues à grande diffusion, par exemple, lient les personnes avec des langues maternelles différentes. Matsanza (2005) observe que les locuteurs des quatre langues nationales (lingala, kikongo, tshiluba, swahili) forment de nouvelles aires ethnoculturelles.

Dans ce contexte, le développement d'une politique linguistique et culturelle efficace est une tâche cruciale. La politique devrait répondre à la réalité multilingue et multiculturelle en la voyant comme une ressource, promouvoir un éthos multilingue et multiculturel, le flux de la communication du niveau local au niveau national et répondre aux principes de qualité de l'apprentissage (pour une ligne directrice adoptée par 18 pays africains, dont la RDC voir ADEA, 2010 ; Ouane et Glanz, 2010, 2011).

Le cadre normatif est concerné par ce contexte, et par les décisions politiques qui affectent la manière dont le système éducatif crée un espace d'apprentissage qui tient compte des différences et similarités culturelles et linguistiques et promeut la cohésion sociale. Le cadre peut définir par exemple les normes

pour les profils de compétences du personnel de l'éducation et les normes liées à l'inspection qui devraient inclure les compétences linguistiques et culturelles adéquates et un recrutement en lien avec celles-ci. De même, le cadre normatif pourrait promouvoir un flux de la communication du niveau local vers le niveau national en prenant en compte la réalité multilingue et un environnement lettré multilingue propre à chaque établissement. En conséquence, les normes devraient être promulguées non seulement dans la langue officielle mais aussi dans les langues nationales et traduites dans d'autres langues si la compréhension et leur application l'exigent. Ces exigences se posent pour tout le secteur d'éducation (pour plus d'exemples, voir ADEA, 2010 ; Ouane et Glanz, 2011).

3.3 Un contexte éducatif complexe sur un vaste territoire

Le pays est caractérisé par un vaste territoire dont l'infrastructure de communication et de transport public est limitée. Une grande partie du pays est difficile d'accès. En ce qui concerne l'éducation, le milieu rural est défavorisé par rapport au milieu urbain. Dans ce sens, les statistiques démontrent que le milieu de résidence a son impact sur la scolarisation et l'alphabétisme (RDC, MAS, 2011).

L'administration territoriale est découpée en onze provinces avec une structure théoriquement décentralisée qui pourrait constituer un atout pour la gestion du système éducatif et la mise en œuvre des activités. La stratégie de la décentralisation prévoit, pour les niveaux national et provincial, les fonctions mentionnées dans l'encadré ci-dessous.

L'encadré n° 1 montre bien une volonté explicite de décentralisation du système éducatif. Cependant, l'existence de domaines de compétence concurrents entre les niveaux provincial et national, laisse planer un risque quant au principe de subsidiarité – qui veut que les décisions relevant d'un niveau donné ne soient pas prises à un autre – si des clarifications ne sont pas apportées sur les prérogatives de chaque niveau pour les matières relevant de la compétence concurrente. Par exemple, on peut se demander si, la construction des établissements d'enseignement de niveau maternel, primaire, secondaire, professionnel et spécial, ainsi que pour l'alphabétisation des citoyens, (par exemple, jusqu'à un seuil défini en terme d'effectif d'accueil) relève de la compétence

Encadré 1 : Compétences exclusives et concurrentes (niveaux national et provincial)

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 ;
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 : 15

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 ; cité dans RDC, MEPS, 2010, p. 14*

provinciale et cela conformément aux normes établies par le pouvoir central ? Cette absence de précision peut en définitive constituer une « zone d'ombre » ou « source d'incertitude » (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993) que certains acteurs au niveau central pourraient utiliser pour argumenter le non transfert ou le transfert partiel des ressources nécessaires à la mise en œuvre des matières relevant des compétences de provinces⁴.

Du point de vue organisationnel, le secteur d'éducation consiste en trois principaux ministères : Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire (MESU) ; Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (MEPSP) ; Ministère des Affaires sociales, action humanitaire et de la solidarité nationale (MAS) en charge de l'alphabétisation et l'éducation non-formelle (AENF). Ce dernier ministère englobe :

1. Alphabétisation (scolaire pour les jeunes / fonctionnelle pour les adultes) ;
2. rattrapage scolaire (pour les jeunes déscolarisés) ;
3. apprentissage et formation professionnelle ; et
4. éducation durable des adultes tout au long de la vie (ce qui correspond à la mesure de maintien d'une culture de l'apprentissage chez les adultes instruits et alphabétisés afin d'éviter un retour à l'analphabétisme).

Le MAS collabore notamment avec le MEPSP pour le rattrapage scolaire, et avec le Ministère chargé de la jeunesse pour la formation professionnelle. Toutes ces activités relèvent de la Direction générale de l'éducation non-formelle (DGENF), subdivisée en quatre directions et qui travaille en synergie avec la direction de l'inspection.

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.

⁴ Voir à ce sujet le cas du Bénin étudié par Baba-Moussa et Tonouewa (2011) qui révèle les stratégies des acteurs centraux consistant à transférer les compétences sans les ressources équivalentes.

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 (RDC, MEPSP, 2010, p. 16).

« Le Ministère de l'EPSP est divisé en 30 provinces «éducatives». 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 «éducatives» 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. [...] L'inspection de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, est un service spécialisé du Ministère de l'EPSP, chargé du contrôle de la qualité de l'enseignement, de la formation continue des enseignants et de l'évaluation pédagogique. L'organigramme du corps des inspecteurs est similaire à celui de l'administration de l'EPSP en général. » (RDC, MEPSP, 2010, p. 18)

L'offre de l'éducation formelle et non-formelle est marquée par les réseaux confessionnels (écoles conventionnées) et organisations privées qui gèrent la plupart des écoles et centres d'alphabetisation et éducation non-formelle (RDC, MEPSP, 2010 ; Aw/Sall, 2010). Les réseaux conventionnés sont composés d'écoles publiques dont la gestion est entièrement confiée aux confessions religieuses et d'établissements privés qui renforcent l'offre publique contrôlée par l'Etat.

En réalité ces réseaux regroupent d'anciennes écoles confessionnelles nationalisées en 1974, puis rétrocédées (tout en restant des écoles publiques) en 1977 aux confessions religieuses pour gestion sur la base de conventions signées avec l'Etat. Une telle situation suppose également une réglementation des règles conventionnelles par les deux parties, ce qui ne semble pas toujours être le cas.

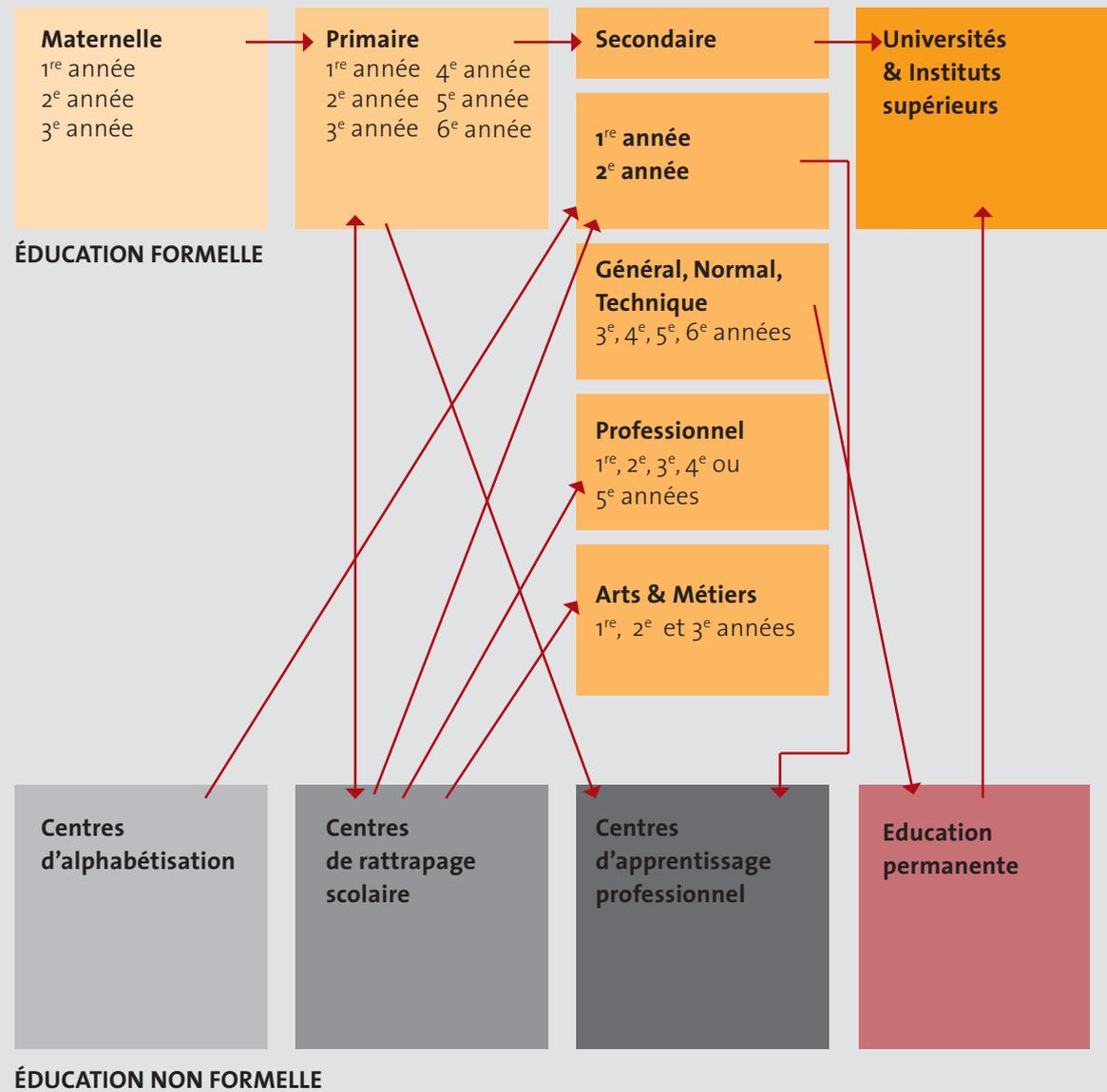
Le secteur d'éducation est orienté vers une approche sectorielle avec

- a) une Commission Interministérielle de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle qui intègre en plus des trois précédents le ministère chargé de la jeunesse et celui chargé de l'emploi ; et
- b) une réforme en cours avec une nouvelle loi-cadre de l'enseignement national en cours d'adoption et un certain nombre d'études réalisées ou en cours pour soutenir la réforme.

On peut noter que le processus de réformes qui propose un assainissement du système d'enseignement pourrait permettre de placer l'éducation non-formelle dans un ensemble intégré où elle trouve sa place en tant que composante à part entière du secteur éducatif. Le rattachement aux affaires sociales fait planer, de l'avis des acteurs, l'image d'un système prévu pour récupérer les « déchets » du système éducatif.

La Stratégie nationale pour le développement de l'alphabetisation et de l'éducation non formelle (RDC, MAS, 2012) présente les articulations du système éducatif congolais dans une perspective holistique (p. 51) dans le schéma ci-dessous.

Figure 1 : Schéma du système éducatif congolais dans l'approche holistique et intégrée (adapté de RDS, MAS, 2012, p. 52)



4 Etat des lieux des cadres normatifs des trois sous-secteurs

En général, il existe un arsenal important de textes législatifs dont certains ont un caractère normatif et d'autres pas, pour l'ensemble des trois ministères ci-dessus cités. Cependant, si dans le secteur de l'éducation formelle, les textes ont fait l'objet d'un recensement et d'une formalisation sous forme de documents de référence (actualisés), il n'en est pas de même pour le secteur de l'AENF. Nous présentons donc, ici une approche globale de la situation des textes à caractère normatif avant de présenter les spécificités de l'éducation non-formelle.

4.1 Approche globale du cadre normatif et du processus de sa construction

Plusieurs questions ont guidé la réflexion sur le cadre normatif en RDC. Il s'agit notamment des questions suivantes :

Le cadre normatif existe-t-il ?

Est-il adapté au contexte éducatif de la RDC ?

Est-il bien connu et partagé par tous les acteurs ?

Est-il appliqué et respecté par tous ?

L'exploration de ces questions a été menée en tenant compte tout autant de l'éducation formelle que de l'éducation non-formelle pour tenir compte de l'approche sectorielle. Les résultats des investigations peuvent être résumés comme suit.

En ce qui concerne la production du cadre normatif, on a pu constater que, quel que soit le sous-secteur concerné, c'est le pouvoir organisateur (l'administration centrale ministérielle) qui, dans son rôle régalien, élabore les différents textes et normes et assure leur validation lors d'ateliers regroupant l'ensemble des acteurs de différents niveaux (notamment les représentants des ministères provinciaux, voire des associations de parents). Les textes validés sont ensuite vulgarisés sur toute l'étendue du territoire national.

Ce premier constat peut être interprété sous l'angle de la décentralisation en éducation. Alors que la décentralisation prône le principe de la

subsidiarité, qui exige que les décisions soient prises au niveau le plus pertinent, il semble qu'il n'en soit rien en ce qui concerne l'élaboration des normes qui sont le plus souvent imposées par le pouvoir central. On peut alors se demander si ces normes ainsi imposées par les sphères dirigeantes peuvent faire l'objet d'une réappropriation par les acteurs au niveau local.

En ce qui concerne la nature et quantification des textes, ils peuvent être répartis selon les catégories suivantes :

- Textes généraux qui sont relatifs à l'organisation générale du système éducatif (les différentes composantes, les cycles d'enseignement, la place de l'éducation non-formelle, etc.) ;
- textes portant sur les normes de gestion du personnel (formation initiale et continue, gestion des carrières et des rémunérations, etc.) ;
- textes normatifs concernant les infrastructures et établissements (normes de construction, critère d'accréditation, etc.) ;
- textes normatifs relatifs à l'enseignement, aux curricula et aux méthodes pédagogiques (ratio élèves/enseignants, prescriptions sur les manuels didactiques, méthodes d'enseignements et de certification, etc.) ; et
- textes normatifs relatifs au financement et à la gouvernance de l'éducation (répartition des prérogatives entre les niveaux national/local, entre le public et les différentes formes du privé, etc.).

Ce que l'on peut retenir ici une fois de plus, c'est que les textes n'ont pas toujours a priori une finalité normative. Ce sont parfois des arrêtés ou des décrets d'ordre général mais contenant des éléments ou des règles normatives pour le fonctionnement du système éducatif. En général, les principaux domaines susceptibles de faire l'objet de normalisation sont couverts (infrastructures, enseignement, formation et

carrières des enseignants, etc.). Cependant, si cela est globalement valable pour l'éducation formelle, de nombreuses nuances existent pour l'éducation non-formelle.

4.2 Le cadre normatif pour l'EPSP : des normes issues de textes épars à des tentatives de regroupement

Un cadre normatif existe, mais les normes sont éparpillées dans un ensemble de textes qui n'ont pas d'objectif normatif en soi. Ceci est vrai pour le primaire et le secondaire (pour lesquels existe un recueil de textes, très récemment actualisé). Ces documents ont une certaine utilité comme outil

de formation, mais l'ont beaucoup moins comme outil d'organisation ou de régulation. Les acteurs n'ont pas en ce moment accès à un document qui résume et liste les normes essentielles.

Le cadre normatif est plutôt bien développé en ce qui concerne la durée et les conditions d'encadrement pédagogique d'une part, et les constructions (où des normes internationales peuvent être utilisées) d'autre part. Dans les autres domaines, et en particulier en ce qui concerne les questions de qualité, il est beaucoup moins développé (voir tableau 1 et annexe 2 ; annexe 3 montre les propositions du MEPSP pour réviser ces normes).

Tableau 1 : Les normes de l'EPSP en RDC (vue d'ensemble faite par l'IPE, janvier 2012)

Norme	Niveau
Ecoles maternelles	
Superficie du terrain	12 500 m ² pour 150 élèves
Superficie de la classe	1,80 m ² par élève
Hauteur de la classe	3 à 3,50 m
Hauteur d'une chaise d'enfant	30 cm
Hauteur d'une table d'enfant	45 cm
Surface de la chaise	25 x 25 cm
Surface de la table	35 x 35 cm
Nombre de toilettes	1 ou 2 pour les filles et les garçons pour 150 élèves
Nombre de lavabos	Au moins 1 par classe
Elèves par classe	Maximum 35
Ecoles primaires	
Le temps d'enseignement des élèves en classe standard/semaine	29h/semaine de la 1 ^{re} à la 4 ^e année 30h/semaine de la 5 ^e à la 6 ^e année
Nombre de matières/niveau	1 ^{re} à 2 ^e année : 13 matières (récréation = 1 matière) 3 ^e à 6 ^e année : 15 matières (récréation = 1 matière)
Nombre minimum d'élèves pour une école primaire	80
Effectifs maximaux par classe	55
Effectifs minimaux par classe	26
Existence d'un directeur	« un cycle complet d'études et au moins six classes distinctes » a un directeur déchargé de classe
Existence d'un directeur adjoint	« plus de 18 classes »
Profil instituteur	Brevet d'instituteur

Tableau 1 : Les normes de l'EPSP en RDC (vue d'ensemble faite par l'IIPE, janvier 2012)

Norme	Niveau
Ecoles secondaires	
Prestation des inspecteurs	150 journées d'inspection par année
Prestation des professeurs	22h (minimum) à 24h (maximum)
Effectifs maximum par classe	55 (classes 1 – 4)
	50 (classes 5 – 6)
Effectifs minimum par classe	20 (classes 1 – 2)
	18 (classes 3 – 4)
	20 (classes 5 – 6)
Matières et heures par semaine	31h/semaine/1 ^{re} année
	32h/semaine/2 ^e année
Nombre de matières/niveau	1 ^{re} à 2 ^e année : 10 matières
Temps d'enseignement annuel	222 jours
Profil de directeur	Licencié + 3 ans d'enseignement en cycle long ou
	Docteur/ingénieur + 2 ans d'enseignement en cycle long
Profil enseignant	La qualification est considérée comme acquise si le candidat enseignant détient un des diplômes suivants :
	<ul style="list-style-type: none"> • diplôme d'une section pédagogique (D6) ou assimilé • certificat d'un cycle de spécialisation professionnelle pour instituteurs - breveté A.P.P.B.I - diplômé de 4 ans (D4) - Graduat en pédagogie appliquée

Ce tableau révèle en particulier la prépondérance des normes relatives aux infrastructures et équipements pour l'accueil des enfants dans l'enseignement maternel. Elles portent plutôt sur les effectifs scolaires et les conditions d'encadrement pédagogique pour l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. De façon générale, ces normes concernent surtout les conditions matérielles et humaines de l'accueil des élèves et de conduite de la relation pédagogique. Elles ne portent quasiment pas sur les interactions ni la gestion des flux d'apprenants entre sous-secteurs.

4.3 Un cadre normatif adapté au besoin d'assainissement de l'offre universitaire pour l'enseignement supérieur⁵

Le contexte de l'enseignement supérieur en RDC est caractérisé par la prolifération des établissements d'enseignement supérieur. La pertinence d'un cadre normatif élaboré spécifiquement pour résoudre ce problème ne fait aucun doute et une démarche est déjà enclenchée dans ce sens. Après une analyse du cadre normatif existant, on présentera les enjeux et perspectives qui en découlent.

⁵ Cette section a été préparée sur la base d'une contribution de M. Dominique Kabuya Wa Kabuya, Coordonnateur principal/Directeur - Chef de service à la Direction d'études et de planification au Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire.

L'enseignement supérieur dispose en RDC d'un cadre normatif composé d'un certain nombre de textes réglementaires dont les principaux contenus sont synthétisés dans le « vade mecum du gestionnaire d'une institution d'enseignement supérieur et universitaire ».

Il s'agit en l'occurrence de :

- La Constitution du 18 février 2006, spécialement en son article 202, points 22, 23 et 33 ainsi que l'article 203, point 20 ;
- la Loi-cadre n°86-005 du 22 septembre 1986 sur l'Enseignement national ;
- l'Ordonnance-loi n°81-025 du 03 octobre 1981 portant Organisation générale de l'enseignement supérieur et universitaire (ESU) ;
- l'Ordonnance-loi n°81-160 du 07 octobre 1981 portant statut du personnel de l'ESU ; et
- les différentes ordonnances et lois relatives à l'attribution des grades académiques au sein des universités, des Instituts supérieurs pédagogiques (ISP) et des Instituts supérieurs techniques (IST).

En dehors de ces éléments de cadrage normatif général, des instructions académiques annuelles portant directives sur la rentrée académique sont produites pour orienter les activités au sein de l'enseignement supérieur.

L'ensemble de ces textes a pour champ d'application :

- Répartition des compétences institutionnelles ; c'est-à-dire la répartition des rôles et responsabilités des différentes institutions constitutives de l'enseignement supérieur ; et
- organisation et fonctionnement interne des institutions ainsi que, dans une certaine mesure, les modalités et types de relations qu'elles entretiennent les unes avec les autres dans les différentes thématiques relatives à la gestion.

Plus précisément, les textes légifèrent à trois niveaux. Au plan académique, ils portent sur la réglementation relative aux personnels académique et scientifique et des étudiants ; la programmation des activités académiques (calendrier annuel) ; les structures d'enseignement ; les programmes, diplômes et certificats ; l'encadrement pédagogique et les examens ; les études de 3^e cycle et la recherche scientifique ; les établissements privés ainsi que l'auto-inspection

et l'auto-évaluation. Au plan administratif, ils fixent les normes dans le domaine de l'administration et la gestion du personnel ainsi que les normes disciplinaires. Enfin, le troisième niveau correspond aux textes portant sur les normes financières.

Si les textes existent, leur application n'est pas systématique. Elle est même fort « mitigée » du fait de la caducité de bon nombre d'entre eux ou de leur inadéquation par rapport à l'évolution que connaît actuellement l'université à l'échelle mondiale. D'autres raisons expliquent la non utilisation de ces textes : leur prolifération alors même que les documents relatifs ne sont souvent pas disponibles (faute d'un dispositif de dissémination efficace) et le fait que la plupart des textes sont élaborés sans que toutes les parties prenantes soient impliquées dans le processus de définition des normes. Par ailleurs, lesdites parties prenantes manquent aussi cruellement d'encadrement pour s'approprier les textes une fois retenus en vue d'en assurer la mise en application.

Face à ce constat, l'Etat congolais a mis en place un processus de réforme pour y remédier. La vision actuelle (juin 2013), portée par le Ministre en charge de l'enseignement supérieur repose sur les valeurs fondamentales « d'équité et d'égalité » de tous les citoyens face à l'accès à l'enseignement supérieur ainsi que de « respect des droits de l'homme ». Cette réforme vise également à faire la promotion des valeurs de tolérance, de liberté académique, d'innovation, de rigueur scientifique, d'honnêteté intellectuelle et d'apports de solutions aux problèmes de la société congolaise. Il s'agit bien de faire jouer à l'enseignement supérieur et universitaire un rôle capital dans le développement économique et social intégré et durable du pays par une formation de qualité.

Dans cette perspective, des innovations sont proposées à travers un projet de loi-cadre de l'enseignement national. Ces innovations s'opèrent à trois niveaux. D'abord, en matière académique elles portent sur les programmes spécifiques en formation initiale ou continue ; l'enseignement spécial en faveur des différentes catégories socioprofessionnelles et en fonction des besoins spécifiques du pays ; les écoles normales supérieures et écoles supérieures ; le cycle d'enseignement postuniversitaire couronné par un titre de « docteur à thèse » ; l'utilisation des langues nationales comme disciplines ; la promotion de l'apprentissage des langues

étrangères ; la promotion de l'assurance de la qualité et enfin, la promotion de la recherche scientifique universitaire. Deuxièmement, en matière de financement, la principale innovation réside dans la possibilité pour les établissements de créer et de développer des activités d'auto-financement. Troisièmement, en matière de statut du personnel enseignant, l'innovation porte sur la valorisation de la fonction enseignante en la dotant d'un statut particulier.

Des chantiers prioritaires sont identifiés en conséquence pour assurer la mise en œuvre de ces innovations. On peut citer parmi les plus importantes :

- Adaptation et simplification du cadre normatif ;
- définition d'un nouveau cadre institutionnel d'accréditation des instituts d'enseignement supérieur ;
- élaboration de textes relatifs à l'information statistique ;
- institutionnalisation d'une gestion transparente des instituts d'enseignement supérieur ;
- mise en place de mécanismes d'assurance qualité ;
- lancement du processus d'arrimage au système LMD (Licence, Masters, Doctorat) ;
- création des écoles d'arts et métiers du niveau supérieur de courte durée ;
- certification de l'enseignement ouvert et à distance ;
- revitalisation de la recherche universitaire ; et
- prise en compte de la dimension sociale de l'ESU.

En somme, ces innovations devraient permettre à l'ESU de respecter cinq principes essentiels de la réforme à savoir : offre de services payants ; compétitivité ; internationalisation ; partenariat et coopération.

4.4 Etat des lieux du cadre normatif pour l'éducation non-formelle : inexistence et/ou vétusté des normes

Les investigations réalisées lors d'une mission en septembre 2011 ont permis de recenser plus de 13 documents susceptibles de renvoyer au cadre normatif de ce sous-secteur de l'éducation. Parmi ces textes, il y a six textes généraux (ordonnance, décrets, arrêtés, aide-mémoire sur l'AENF) et sept qui comportent des éléments normatifs

notamment une ordonnance et deux arrêtés. Le reste correspond à des lettres circulaires et instructions (parfois même non datées).

Cependant, deux documents essentiels étaient en cours de validation et pourraient comporter un caractère normatif. Il s'agit du projet de « loi-cadre sur l'enseignement national » (RDC, Assemblée Nationale – Sénat, 2014) et le projet de « décret portant statut particulier du personnel des établissements publics de l'éducation non-formelle ».

Les textes permanents disponibles sont :

- Ordonnance n° 394 du 12 octobre 1965 précisant en ses articles 10 à 17, les nomenclatures, conditions de recrutement, de rémunération et d'avancement des agents du secteur social ;
- Arrêté 004 du 10 janvier 1967 fixant les conditions d'agrément de certaines associations sans but lucratif par le Ministère des Affaires sociales ; et
- Arrêté n° 045 du 23 mars 1995 portant restructuration du corps d'inspecteurs sociaux.

Ces textes permanents ont été pour la plupart élaborés dans les années 1960, certains en 1985, et ne cadrent pas avec la nouvelle configuration du Ministère des Affaires sociales. Ils méritent d'être amendés pour prendre en compte les nouveaux corps de l'éducation non-formelle.

Le reste des textes à caractère normatif sont en réalité des circulaires actualisées annuellement et qui précisent par exemple la composition des jurys d'examens professionnels, ainsi que les frais d'inscriptions aux différents examens et leur destination (répartition selon les services) ou encore les calendriers scolaires et les durées des formations pour le rattrapage scolaire.

Alors que l'offre privée d'éducation non-formelle (ENF) est largement dominante, aussi bien pour l'alphabétisation que l'apprentissage professionnel et le rattrapage scolaire, aucun des textes recensés ne porte sur la réglementation des rapports entre l'Etat et les opérateurs privés. L'hypothèse forte qui ressort des échanges avec l'administration de l'éducation non-formelle (comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres pays) est que le champ d'intervention de l'administration est celui des centres publics existants (environ 16 %). Il est donc surprenant que l'Etat, dans son

rôle régulateur et de contrôle, garant de l'équité dans l'accès à l'éducation ne dispose d'aucune norme en matière d'accréditation des structures d'éducation non-formelle, de contenus et durées des formations, d'accueil et d'encadrement des apprenants ; et encore moins, si l'on tient compte des exigences d'une approche holistique de l'éducation, en matière d'interactions et de gestion de flux d'apprenants entre éducation formelle et éducation non-formelle.

5 Défi sectoriel : s'interroger sur l'adéquation et le respect du cadre normatif face aux spécificités du contexte en RDC

De façon générale, nous avons pu constater que pour l'ensemble du système éducatif, le cadre normatif renvoie à un idéal qui ne s'observe pas dans la réalité en RDC. Ce constat est révélateur du paradoxe existant entre d'une part, le consensus sur les normes – bien que leur adéquation par rapport aux réalités de l'environnement diffère selon les sous-secteurs de l'éducation concernée – et, d'autre part, la difficulté quasi générale à les appliquer et les faire respecter. Cette difficulté pourra s'expliquer dans une certaine mesure par le fait que l'application des normes dans un contexte aussi étendu que la RDC suppose :

- la mise en œuvre effective de la décentralisation ; ce qui n'est pas encore réellement appliqué ; et
- l'existence de ressources humaines qualifiées (inspecteurs, enseignants, personnels de l'éducation, etc.) et en quantité, ce qui n'est pas encore le cas dans la réalité.

Pendant outre ce constat global, chaque sous-secteur a ses spécificités, comme on peut le constater dans les développements suivants. Après une présentation des divergences selon les secteurs, on proposera une analyse plus globale des causes du non-respect des règles au regard des réalités du contexte.

5.1 Des divergences dans l'adéquation du cadre normatif selon les sous-secteurs de l'éducation

Pour l'enseignement primaire et secondaire, un cadre normatif formel et consensuel mais un constat d'inadéquation face aux réalités contextuelles :

L'adaptation du cadre normatif pose quelques problèmes auxquels il n'est pas évident de répondre. D'abord, certaines normes ne sont pas adaptées au contexte national actuel caractérisé par une absence de moyens (par exemple les normes pour le ratio élèves/maîtres sont impossibles à respecter avec les ressources

actuelles). Faut-il cependant adapter les normes ou, en les gardant, insister sur l'obligation d'augmenter les moyens ? Ensuite, il semble y avoir très peu d'adaptation des normes aux différences qui existent au sein du pays selon les régions. Plusieurs acteurs ont exprimé une préférence, d'une part, pour des normes nationales avec des dérogations, mais si ces dérogations sont peu claires, elles ouvrent la porte à des abus ; d'autre part, pour une adaptation des normes aux contextes locaux en ce qui concerne les infrastructures et une volonté de développer des normes différenciées en ce qui concerne la distance à parcourir par les élèves (où actuellement il n'existe pas de normes à cet effet).

De façon générale, les acteurs que nous avons rencontrés ont fait preuve d'une certaine connaissance du cadre normatif. Il faut cependant reconnaître que parmi ces acteurs, le niveau de maîtrise de ce cadre normatif est relativement limité, alors qu'ils sont supposés jouer un rôle clé dans le développement des normes et l'imposition de leur respect. Par ailleurs, des désaccords existent parfois entre eux au sujet de certaines normes et de certaines interprétations.

La plupart d'entre eux confirment que les acteurs du terrain ne sont pas bien informés des normes existantes. Il y a donc un besoin d'approfondir la connaissance du cadre normatif par l'ensemble des acteurs, ce qui peut se faire de trois façons : par leur participation à l'élaboration des normes ; par la dissémination du cadre normatif auprès de tous les acteurs ; et par l'utilisation de ce cadre normatif par tous les acteurs.

On peut constater également une incompatibilité des normes avec le contexte de décentralisation, le multilinguisme et le multiculturalisme et l'étendue du territoire national. En ce qui concerne le premier cas, le scénario explicatif classique semble être que le travail de construction des normes reste la responsabilité des techniciens centraux.

Ceci se défend pour des dossiers assez techniques (comme les constructions scolaires ou le programme scolaire), mais il faut reconnaître que les acteurs non-gouvernementaux (y compris les réseaux conventionnés) jouent un rôle tellement important que leur non-inclusion dans ce travail de construction de normes constitue une opportunité perdue. Une réflexion récente sur le cadre normatif de l'enseignement primaire a impliqué un assez grand nombre de personnes, mais plusieurs acteurs importants n'étaient pas profondément impliqués.

En ce qui concerne le deuxième cas, cela apparaît à travers le constat que très peu d'efforts sont faits pour assurer la dissémination du cadre normatif vers les acteurs déconcentrés ou décentralisés. La fermeture du centre de formation des cadres de l'éducation renforce ce constat puisqu'il en résulte que le personnel de planification et de gestion de l'éducation n'a plus accès aux formations qui constituent le cadre propice au partage des connaissances sur les normes. Pour le primaire et le secondaire, les acteurs locaux font référence dans leur travail à des normes relatives à la carte scolaire, mais malheureusement les intérêts politiques pèsent parfois plus lourd que les raisonnements techniques.

Un cadre normatif adapté au besoin d'assainissement de l'offre universitaire pour l'enseignement supérieur :

Pour le supérieur, la situation apparaît bien différente : les normes ont été utilisées par des équipes pluridisciplinaires dans un travail d'assainissement de l'enseignement supérieur. Ce travail a amené à la fermeture d'un certain nombre d'instituts et à l'avertissement à plusieurs instituts qui sont maintenant obligés d'agir pour respecter les normes, s'ils ne veulent pas être fermés. La réussite de cet exercice d'assainissement était reconnue par la plupart de nos intervenants qui y voient un exemple à suivre par les autres sous-secteurs. La participation d'individus avec des profils différents (par exemple agents du ministère de plusieurs directions, professeurs et autre personnel d'universités, représentants des étudiants et des parents) a permis un partage du cadre par son utilisation active.

Un cadre normatif plutôt adapté à l'intervention sociale qu'à l'éducation non-formelle :

Les normes existantes sont anciennes et concernent l'intervention sociale (assistance

sociale), l'intégration récente de l'alphabétisation et de l'éducation non-formelle à ce département ministériel ne s'est pas encore traduite par l'élaboration des normes adaptées à ce sous-secteur, ni par une harmonisation des normes. En conséquence, il existe plusieurs cas de figure :

- Les normes semblent conçues au coup par coup selon les besoins de l'inspection ;
- les structures d'ENF sont soumises aux normes de l'enseignement primaire et secondaire dont dépendait l'alphabétisation et l'ENF ; et
- de nombreuses structures privées fonctionnent selon leurs propres normes et réglementations.

Ce qui apparaît véritablement ici, c'est quasiment l'absence de normes spécifiques à l'éducation non-formelle qui fonctionne par un mimétisme des normes de l'éducation formelle. Si cela est compréhensible pour l'alphabétisation scolarisante pour les jeunes et le rattrapage scolaire (pour les jeunes déscolarisés) du fait de leur proximité avec le monde scolaire, cela l'est moins pour l'alphabétisation des adultes, l'apprentissage et la formation professionnelle, ainsi que l'éducation durable des adultes tout au long de la vie qui visent d'autres finalités que le rattrapage ou la compensation d'une scolarisation insuffisante et reposent sur d'autres logiques d'intervention.

5.2 La difficulté à respecter les normes : une constante quel que soit le sous-secteur

Le défi principal à relever en RDC réside dans le non-respect du cadre normatif, en particulier dans le primaire et le secondaire. Nous pouvons souligner quatre raisons d'ordre plutôt général. Premièrement, un manque de ressources : les ressources consacrées à l'éducation par l'Etat sont trop limitées (voir aussi Banque mondiale, 2010) pour que les normes sur la qualité en particulier (des ressources humaines, de l'équipement, etc.) puissent être respectées. La grande majorité des parents est également trop pauvre pour pouvoir remédier à cette situation. Deuxièmement, une culture d'impunité s'est installée, où le non-respect des normes est devenu la norme. Troisièmement, les acteurs qui sont supposés faire respecter les normes (entre autres les inspecteurs de terrain) ne prennent aucune action punitive. Ils ont en tout cas très peu de moyens et eux-mêmes ne respectent pas les normes. Leur pouvoir et légitimité sont contestés. Quatrièmement, les incitations au non-respect

du cadre sont alors devenues plus fortes que celles qui amènent à son respect. Le non-respect permet par exemple d'ouvrir des écoles sans beaucoup d'investissement, qui seront cependant suffisamment populaires (à cause des limites à l'implication de l'Etat) pour faire un profit et sans qu'il y ait sanction. Le respect des normes amènerait à des dépenses additionnelles, sans avantage évident.

Le non-respect n'est pas spécifique à certains groupes sociaux ni à certains types d'école. Il est systématique : il fait partie du système. Toutefois, quelques nuances peuvent être relevées selon que l'on se trouve en milieu urbain ou rural d'une part, et selon le type d'établissements et les catégories sociales des élèves qu'ils accueillent. Cet aspect systémique démontre que la cause profonde réside dans la faiblesse généralisée de l'Etat comme acteur primordial de régulation. Cette faiblesse est visible aussi bien dans l'administration centrale que dans les bureaux et inspections déconcentrés. Ce n'est que dans certains établissements, où l'Etat est plus présent et où les parents peuvent exercer un rôle de contrôle, que la situation est différente.

En effet, le respect des normes semble être un phénomène plutôt urbain. Ainsi, dans certains établissements urbains — voire des établissements urbains qui accueillent surtout les enfants des classes sociales favorisées — les normes sont plutôt respectées, entraînant de fait une meilleure qualité de l'enseignement. En revanche, plus on s'éloigne de l'administration centrale (donc dans les zones périphériques), moins les conditions environnementales permettent le respect des normes, malgré l'existence de corps d'inspection. La situation aurait une moindre ampleur relative dans les écoles des réseaux conventionnés (notamment catholiques et protestants)⁶. Par ailleurs, c'est aussi dans les établissements où les parents (souvent d'un certain niveau académique) exercent un contrôle plus important que ces normes sont mieux respectées.

En dehors des causes générales citées plus haut, interviennent également divers facteurs explicatifs d'ordre plus conjoncturel du non-respect des normes. D'abord, il y a les réalités

socioéconomiques des zones situées « à l'intérieur » du pays et marquées par l'insuffisance d'infrastructures scolaires, de personnel d'encadrement qualifié, de matériels didactiques et pédagogiques, etc. pour couvrir une demande importante. Cela conduit donc les autorités à « fermer les yeux » sur le non-respect des normes pour permettre l'accès du plus grand nombre au détriment de la qualité. Le non-respect concerne notamment : les normes d'ouverture des établissements scolaires (critère de viabilité : agréments fantaisistes, infrastructures non conformes, effectifs pléthoriques, etc.) ; les critères de recrutement des enseignants (face à la pénurie et au dédain vis-à-vis du métier d'enseignant, les établissements ont recours à des personnes non ou peu qualifiées). Ensuite, il y a les influences politiques qui se traduisent par le non-respect des procédures de reconnaissance (certains établissements obtiennent leur agrément directement des ministères sans passer par les structures provinciales) ou des conventions avec les réseaux confessionnels (ingérence des acteurs ministériels dans les écoles conventionnées), etc. De plus, la recherche du gain apparaît aussi comme une cause du non-respect des normes, dans un contexte où l'éducation est devenue un marché florissant pour les promoteurs privés. Du coup la recherche du profit supplante les objectifs de qualité de l'éducation. Dans quelques cas, ce sont les acteurs politico-administratifs qui seraient à l'origine de la création de certains établissements, ce qui rendrait plus difficile leur contrôle. Le manque de professionnalisme (ou plutôt le manque de conscience professionnelle) des inspecteurs est aussi évoqué comme la raison qui conduit ces derniers à subir la pression des acteurs politiques par exemple. Enfin, on peut aussi citer dans une certaine mesure, l'ignorance des règles normatives aussi bien par certains enseignants (du fait de la rétention de l'information comme une source de pouvoir, par certains responsables provinciaux) et certains parents analphabètes ou peu instruits (par manque de compréhension du système éducatif).

6 Il faut préciser que l'occasion ne nous a pas été donnée de rencontrer les représentants de tous les réseaux conventionnés notamment les kimbanguistes.

5.3 Bonne pratique : la création d'un cadre normatif pour déterminer la viabilité des établissements d'enseignement supérieur⁷

Le secteur de l'enseignement supérieur a connu une expansion très rapide depuis quelques années. De trois établissements pour la période 1954—1960 et 37 pour celle de 1981—1990, le nombre d'établissements enregistrés est passé à 138 en 2000 et 572 en 2008 soit 330 (secteur public) et 242 (secteur privé). Cette expansion s'est encore amplifiée depuis 2008 et en 2011, le pays comptait 808 établissements opérationnels, du fait de l'ouverture incessante de nouvelles institutions, extensions et filières. Cela s'est fait, avec ou sans accord du pouvoir central, par l'initiative des conseils d'administration pour les établissements publics et selon la volonté des promoteurs pour le secteur privé.

Ces établissements s'ouvrent, en violation des instructions légales et réglementaires. Beaucoup d'entre eux fonctionnent sans les ressources humaines requises, sans infrastructures propres et sans un minimum d'équipements et de matériels didactiques.

Aussi pour arrêter cette prolifération et cet émiettement des établissements et filières, le Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire, en application de la décision du Conseil des Ministres, initia entre novembre 2009 et novembre 2011, une vague de missions à travers le pays pour évaluer le fonctionnement et la viabilité des universités et instituts supérieurs de la RDC sur la base des critères définis dans les textes légaux et réglementaires pré-rappelés.

Les critères d'évaluation de la viabilité d'un établissement de l'enseignement supérieur et universitaire reposent principalement sur quatre éléments clés : les infrastructures, les matériels didactiques, les ressources humaines et les programmes des cours. Pour chacun de ces domaines, les normes concernant une série d'items sont listées ci-dessous :

7 Cette section a été préparée sur la base d'une contribution de M. Dominique Kabuya Wa Kabuya, Coordonnateur Principal/Directeur- Chef de service à la Direction d'études et de planification au Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire.

Infrastructures propres

- Disposer d'infrastructures propres en vue de sécuriser l'institution et la formation ;
- disposer de salles de cours spacieuses et équipées ;
- disposer de locaux suffisants et équipés pour un usage administratif ; et
- garantir un minimum de conditions sanitaires.

Matériels et équipements didactiques

- Disposer de bibliothèques : 500 ouvrages minimum spécialisés pour le premier cycle (Graduat) et 1000 pour le second cycle (Licence) ; et
- disposer des laboratoires et ateliers équipés.

Ressources humaines

- Disposer d'un personnel académique (rang de professeur) propre à l'institution comprenant au moins deux professeurs à temps plein pour chacune des disciplines ou options organisées ;
- présenter pour chaque matière enseignée un titulaire disposant de qualifications requises ; et
- conformément à l'Ordonnance-loi n° 025/81 du 03 octobre 1981 et l'Ordonnance n°160/81 du 07 octobre 1981, les autorités académiques appelées à diriger l'établissement doivent être qualifiées et expérimentées.

Programme des cours

- Appliquer le programme national de la filière ou un programme spécifique approuvé par l'autorité de tutelle ; et
- disposer d'une brochure reprenant les contenus des cours dispensés.

Une cellule technique a été mise en place pour coordonner cette enquête. Elle a conçu deux grilles d'évaluation reprenant les items à scorer selon les critères essentiels retenus, une pour les établissements et l'autre pour les filières d'études. Chaque critère exact et son poids ont été explicités pour rendre l'exercice aussi transparent et neutre que possible. Trente critères ont été identifiés pour les établissements et vingt-et-un critères pour les filières d'études. L'annexe 1 contient les détails à cet égard. La clarté de ce processus d'évaluation a certainement contribué à sa réussite.

Un deuxième facteur de réussite réside dans son caractère très participatif. Voulant fiabiliser les résultats de l'enquête, le ministère opta pour une approche participative en mettant en

place des équipes d'enquête multisectorielles et multi-institutionnelles composées de délégués de 21 institutions ou parties prenantes. Elles comprenaient :

- La Primature, la Vice-primature en charge de la reconstruction et la Vice-primature en charge des besoins sociaux ;
- sept ministères : l'Intérieur, la Justice, le Budget, les Finances, la Santé, l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, et l'Enseignement supérieur et universitaire ;
- les conseils d'administration des Universités, des ISP et des IST ;
- la coordination de l'enseignement privé ;
- le syndicat national du personnel administratif, technique et ouvrier, le syndicat national du personnel académique et scientifique, et l'Association des professeurs de l'Université de Kinshasa ;
- l'association des parents d'élèves et d'étudiants ;
- la coordination des étudiants ;
- l'Ordre national des Médecins du Congo et l'Association nationale des Infirmiers du Congo.

La composition des équipes et leur envoi sur le terrain ont pris plus ou moins deux mois de préparation, étant donné que les délégués devaient être désignés officiellement par le responsable de l'institution. Et ensuite étaient organisées, durant quatre jours, des séances de mise à niveau à l'intention de toutes les équipes sur l'organisation du système de l'ESU, le cadre normatif en rapport avec l'objet de la mission, sur le canevas du rapport à établir et sur la grille d'évaluation.

Concomitamment, il leur était donné la marche à suivre sur chaque site, à savoir : (i) présenter les civilités à l'autorité politico-administrative, (ii) au niveau de chaque établissement, présenter les termes de référence de la mission au responsable, (iii) travailler toujours avec un délégué de l'établissement dûment désigné ; (iv) consulter tous les documents requis (autorisation de fonctionnement, liste du personnel, qualifications des membres du comité de gestion, charge horaire du personnel enseignant, programme suivi, données bancaires, titre de propriété ou contrat de bail...) ; (v) visiter la bibliothèque (compter le nombre d'ouvrages scientifiques), les laboratoires et/ou ateliers, les amphithéâtres ; (vi) vérifier la véracité matérielle de toute information donnée avant de la consigner dans le rapport ; (vii) faire

de sorte que le rapport soit appuyé d'images et enfin (viii) contresigner le rapport avec le chef de l'établissement ou son délégué.

Une fois ce travail réalisé, l'équipe devait s'isoler pour passer à la cotation des différents items retenus pour juger de la viabilité d'un établissement du supérieur et catégoriser l'établissement. La composition de l'équipe était fonction du nombre et de la taille des établissements à enquêter. À titre d'exemple, l'Université de Kinshasa, la plus grande du pays, a mobilisé près de 30 personnes et cela durant 35 jours. La démarche méthodologique était la même pour tous les établissements, universités et instituts supérieurs publics et privés.

À côté de ces équipes d'enquête, deux structures distinctes ont été mises en place, la Commission technique de supervision et la Commission nationale d'audit. La Commission technique de supervision avait pour rôle d'examiner et de vérifier la cohérence entre les rapports des enquêteurs et leurs cotations et établir un pré-rapport à la Commission nationale d'audit. Elle était composée des délégués de la primature, du secteur de l'éducation, de la justice ainsi que les responsables de la police nationale. Quant à la commission nationale, sa mission était de contre-vérifier le travail de la Commission technique de supervision, de lever les équivoques éventuelles entre la position des enquêteurs et celle des membres de la Commission nationale et enfin d'élaborer le rapport final à l'intention du gouvernement. Cette dernière n'était composée que des experts des cellules techniques du Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire.

Ce travail approfondi, exigeant et de longue durée a permis de classer les établissements en trois catégories :

1. Etablissements ou filières viables : ceux ayant obtenu un score minimum de 50 points sur 100 ;
2. établissements ou filières intermédiaires : ceux ayant obtenu un score variant entre 40 et 49 points sur 100 ;
3. établissements ou filières non viables : cette catégorie renferme les établissements ou filières ayant obtenu un score inférieur à 40 points sur 100. Ils seront par conséquent fermés ou à fermer.

À l'issue de cet exercice, seuls 21 % d'établissements audités ont été classés viables parmi lesquels les trois grandes universités publiques du pays avec des cotations variant entre 75 et 61 %. Aux 44 % d'établissements catégorisés intermédiaires, a été donné un moratoire de deux années académiques pour améliorer leurs performances faute de quoi ils seront fermés. Quant aux 35 % jugés non viables, leur fermeture a été prononcée et les mesures de reclassement de leurs enseignants (pour le secteur public) et étudiants arrêtées.

En vue d'assurer la mise en application effective de ces mesures et rendre pérenne la lutte contre la prolifération et l'émiettement des universités et instituts supérieurs, le ministère a adopté la stratégie dite de « responsabilisation sociale » c'est-à-dire sensibiliser le gouvernement, le Parlement et toutes les couches sociales par les médias, du danger de ce phénomène et de ses effets néfastes sur la jeunesse et son devenir. Le but était de faire participer toute la société aux efforts entrepris par le ministère pour assainir le secteur.

Avec l'accord du gouvernement et l'appui de toute la pyramide politique du pays, condition *sine qua non*, le ministère a

- présenté et communiqué les résultats de l'audit aux gouverneurs des provinces et les décisions ministérielles afférentes. En outre, pour la ville de Kinshasa, il avait remis aux bourgmestres (responsables politico-administratifs) des communes des listes des établissements de leur juridiction jugés non viables et fermés ;
- organisé des missions en particulier dans la ville de Kinshasa pour s'assurer de l'application des mesures de fermeture ;
- responsabilisé les différentes conférences des chefs d'établissements des provinces en les incitant à surveiller la création abusive et non autorisée des filières et établissements ;

- décidé de publier au début de chaque année académique la liste des universités et instituts supérieurs publics et privés censés fonctionner ;
- enfin envisagé de créer une structure autonome d'accréditation des établissements du supérieur.

Nous pouvons résumer les facteurs qui expliquent la réussite de cet exercice complexe et délicat de « nettoyage » du sous-secteur de l'enseignement supérieur. Deux éléments ont déjà été soulignés : la transparence du processus d'évaluation des établissements, basé sur une liste détaillée de normes ; l'approche participative avec l'implication d'un ensemble d'acteurs venant de différents horizons et des représentants de plusieurs parties prenantes. Un troisième facteur réside dans la nature de l'objet à évaluer : le nombre d'établissements supérieurs, comparé à l'enseignement primaire ou secondaire, reste relativement limité, et ils sont beaucoup plus concentrés dans les grandes villes que dispersés sur tout le territoire. L'exercice devient alors moins coûteux, et plus facile à organiser qu'un travail semblable pour les autres sous-secteurs. Deux autres facteurs méritent d'être soulignés. D'abord, au niveau supérieur, les parents et les étudiants sont dans une position plus forte pour exercer un contrôle et/ou exiger un respect des normes que dans les autres sous-secteurs. Cela a trait à leur profil social (l'enseignement supérieur reste quelque peu élitaire) et également à une meilleure capacité d'organisation de ces « bénéficiaires ». Ensuite, cet exercice de régulation a été fortement appuyé par le leadership politique du ministère, et en particulier du ministre lui-même. Sans la volonté politique, sans l'adhésion de la population à la cause de disposer de structures de formation du niveau supérieur de qualité, tout effort de régulation du système est voué à l'échec.

6 Quels enseignements tirer de l'état des lieux ?

De façon générale, les résultats obtenus conduisent à se demander si le renforcement du cadre normatif peut être considéré comme une priorité.

Il y a en effet tant de priorités dans le contexte congolais, dont plusieurs peuvent apparaître comme plus urgentes que le cadre normatif. L'impact de ce travail sur l'école n'est ni immédiat ni évident. La réponse la plus utile est probablement que nous devons identifier des interventions qui en même temps aident à renforcer le rôle positif de l'Etat (comme garant de l'équité et de la qualité) et qui ont un impact positif sur les écoles. Ainsi par exemple, l'absence d'une réelle mise en œuvre de la décentralisation est un impératif qui est supposé précéder et déterminer la mise en application du cadre normatif. Il en est de même pour la mise en œuvre d'un véritable cadre de concertations sectoriel qui bien que prévu n'en est qu'à sa phase de démarrage. Dans un tel contexte les disparités sous-sectorielles relevées dans l'élaboration, l'adéquation et la mise en application des normes s'expliquent bien et on peut s'interroger sur la transférabilité du dispositif conjoncturel et apparemment efficace mis en place par l'enseignement supérieur.

6.1 La décentralisation comme préalable à l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel pour l'éducation en RDC

L'étude de la configuration du contexte global de la RDC avait conduit à relever que face à l'étendue du territoire, la décentralisation administrative et celle de l'éducation avaient été retenues comme modes de gouvernance. De par sa définition, « La décentralisation vise à délocaliser les responsabilités, à transférer le pouvoir de décision des individus qui sont dans un lieu ou à un niveau donné par rapport aux instances éducatives vers ceux qui opèrent à un autre niveau » (McGinn et Welsh, 1999, p. 17).

La décentralisation peut prendre différentes formes. Dans la recherche qu'ils ont réalisée sur la décentralisation de l'éducation dans quatre pays francophones d'Afrique de l'Ouest, Lugaz et De Grauwe (2006) révèlent qu'elle peut prendre plusieurs formes parfois complémentaires. Dans la première forme désignée comme étant « la décentralisation au sens propre du terme (...), plusieurs responsabilités dans le domaine de l'éducation de base sont dévolues aux autorités locales élues (généralement des municipalités ou des communes rurales) » ; la deuxième forme plutôt assimilée à une déconcentration, consiste à « accroître le rôle des bureaux de l'éducation aux niveaux régional et local et leur donner plus de pouvoir de décision dans certains domaines, par exemple dans l'utilisation de leur budget » ; la troisième forme, moins répandue, « consiste à accorder aux écoles un peu plus d'autonomie dans la gestion des ressources » ; et la quatrième forme, plutôt rare, permet de « renforcer le pouvoir des communautés, et en particulier les parents d'élèves » (Lugaz et De Grauwe, 2006, p. 26-27).

Nous ne pouvons pas dans cette étude faire une analyse approfondie de la gestion de l'éducation de la RDC, mais quelques commentaires sont pertinents. Dans le cas de la RDC, plusieurs éléments « décentralisateurs » existent : des assemblées provinciales reflètent la volonté d'une décentralisation politique ; le MEPSP a des bureaux provinciaux et sous-provinciaux ; les réseaux conventionnés gèrent leurs écoles avec une assez grande autonomie ; et beaucoup d'écoles privées existent.

La littérature sur la décentralisation et les expériences de différents pays permettent d'identifier certains arguments en faveur du renforcement de la décentralisation et de la déconcentration dans un pays comme la RDC. Premièrement, à cause de l'étendue du territoire, il est tout simplement impossible pour une unité centralisée de gérer et contrôler l'ensemble de ce

territoire. En outre, les unités centralisées n'ont pas les ressources pour exercer efficacement un mandat aussi vaste. Il est bien plus efficient qu'une partie de ces responsabilités soient exercées au niveau local. Un deuxième argument est lié à la complexité et la diversité de ce territoire. Les règles nationales probablement doivent être adaptées et modulées en fonction de cette diversité. La diversité culturelle milite également pour un renforcement du pouvoir de décision au niveau local, où les spécificités de chaque partie du territoire peuvent en principe être mieux reconnues. Comment en effet s'assurer de la pertinence de normes élaborées au niveau central par le pouvoir organisateur pour les différentes régions d'un territoire aussi étendu que la RDC, avec des différences fortes sur le plan linguistique, socio-économique, socio-culturel et politique ? Finalement, ces politiques de partage de pouvoir permettent également aux communautés de participer plus activement à l'éducation. Elles répondent alors à une vague d'enthousiasme pour augmenter la participation au processus décisionnel des groupes, qui en ont été ou qui prétendent en avoir été exclus par le passé. Mais le terme « participation » peut prendre une forme bien différente : les contributions financières permettent de pallier les faiblesses du gouvernement central dans l'octroi de fonds pour répondre à la demande d'éducation.

Il est vrai que le modèle de gouvernance qui existe au moment de cette étude en RDC, et qui combine un pouvoir central avec une administration déconcentrée et l'existence de réseaux conventionnels, ne permet pas de réguler efficacement l'offre de l'éducation. La déconcentration est tributaire des longs délais d'acheminement de l'information du niveau central vers les niveaux déconcentrés, tandis que les réseaux fonctionnent sans orientations claires et sans appui suffisant de l'administration publique.

Ce modèle semble alors soutenir la méconnaissance et par conséquent, la non application de ces normes par les agents supposés le faire (notamment les inspecteurs) qui, de surcroît sont en nombre insuffisant. Cependant, la décentralisation n'est pas une solution évidente ni un raccourci, sa mise en œuvre pourra rencontrer plusieurs défis.

Trois obstacles sont particulièrement lourds en RDC. Tout d'abord, les acteurs aux niveaux provincial et local n'ont que rarement les capacités

et compétences nécessaires pour pouvoir gérer de manière efficace le système scolaire sous leur responsabilité. Dans beaucoup de cas, le personnel manque et lorsqu'il est en nombre suffisant, celui-ci n'a pas forcément les qualifications et le profil professionnel adapté. Une des raisons principales est que ce personnel est rarement recruté sur la base d'un profil détaillé et suite à des procédures normées et transparentes. Dans beaucoup de cas, ce personnel est composé d'anciens enseignants, sans formation dans la gestion ou l'administration. Un autre obstacle tient aux relations de pouvoir au niveau local. Beaucoup de localités sont caractérisées par de fortes inégalités, et par une certaine monopolisation du pouvoir. Ceux à qui la décentralisation confère un pouvoir peuvent être tentés de l'utiliser pour défendre des intérêts locaux spécifiques, voire leurs propres intérêts. S'ils ont le monopole local du pouvoir, alors les mécanismes de contrôle sont globalement inefficaces : l'administration centrale est absente et les autres acteurs au niveau local n'ont ni l'autorité ni parfois le courage d'interroger les chefs locaux. Un troisième frein vient de l'absence de vision partagée par toutes les parties prenantes quant à la nature et aux objectifs d'une politique de décentralisation. Les autorités à l'échelon central proposent cette politique, pour réduire leur propre charge administrative, pour améliorer l'efficacité, pour mobiliser plus de ressources et parfois pour se déresponsabiliser. Les acteurs locaux, eux, espèrent une amélioration de leur quotidien et de leur autonomie. L'incapacité à satisfaire des attentes aussi contradictoires fait naître des frustrations et affaiblit l'adhésion à cette politique.

Le risque de cet ensemble de facteurs est que l'inefficacité et l'absence de transparence et de contrôle qui caractérisent le modèle centralisé, sont multipliées suite à la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

La solution ne réside ni dans un renforcement de la centralisation ni dans une mise en œuvre rapide d'une politique de décentralisation, mais dans le développement d'un équilibre, qui reconnaisse, d'une part, la nécessité d'une régulation par le niveau central, et, d'autre part, les contributions importantes des acteurs locaux. La recherche de cet équilibre exige une analyse préalable approfondie des forces et faiblesses des différents acteurs. Un cadre normatif, qui est développé dans un esprit participatif et collaboratif, est un instrument important pour la régulation centrale,

et également un guide utile pour les acteurs locaux. En d'autres termes, la construction du cadre normatif devrait accompagner le développement et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation.

6.2 L'absence d'une véritable approche sectorielle dans l'élaboration et la mise en œuvre du cadre normatif

Le deuxième constat important qui ressort de cette étude, est l'absence d'un processus commun d'élaboration, de mise en œuvre et contrôle de l'application du cadre normatif. Il en découle une dualité entre, d'une part, le sous-secteur de l'éducation formelle (trois ordres traditionnels d'enseignement maternel, secondaire et supérieur) qui dispose d'une longue tradition d'élaboration de documents officiels et réglementaires à caractère normatif relatif, tant au fonctionnement du système éducatif et à son financement qu'aux aspects pédagogiques et didactiques, et d'autre part, le sous-secteur de l'éducation non-formelle. Ce dernier se caractérise (comme c'est le cas dans bon nombre de pays africains) par une instabilité de la tutelle ministérielle, et par conséquent un ancrage difficile au secteur de l'éducation et une difficulté plus grande à disposer du cadre institutionnel et des ressources humaines compétentes pour élaborer un cadre normatif approprié pour l'éducation. Cette absence de réflexion commune constitue un frein au partage de bonnes pratiques et à la mutualisation des moyens. Par ailleurs, du fait de la différence des contextes d'intervention de chaque sous-secteur, on peut s'interroger sur la possibilité par exemple, de s'inspirer de la « réussite » de l'assainissement de l'enseignement supérieur. De la même manière, peut-on apprendre et tirer des enseignements de certaines écoles qui ont gardé un bon niveau de qualité ? Ces expériences peuvent-elles servir à l'éducation non-formelle ?

Les facteurs identifiés par les acteurs eux-mêmes comme causes de la réussite de l'exercice d'assainissement de l'enseignement supérieur trouvent parfois leur source dans les différences liées aux contextes respectifs de chaque sous-secteur. On peut citer notamment :

- La volonté politique : le Ministre de l'Enseignement supérieur a joué un rôle important en offrant son appui complet à cet exercice politiquement très délicat ;

- la compétence des ressources humaines impliquées dans l'exercice, en particulier le personnel du ministère et des universités ;
- le nombre limité d'établissements : il est évidemment plus facile de couvrir l'ensemble de l'enseignement supérieur à cause de son nombre plus restreint d'établissements, géographiquement plus concentrés. (Il est vrai d'autre part que le nombre de cadres est bien plus élevé au MEPSP; le problème est cependant que ces cadres ne sont pas bien utilisés) ;
- le fait que le rôle du Ministère de l'Enseignement supérieur ne soit pas contesté. Le MEPSP a deux « concurrents » : les réseaux conventionnés et les provinces « politiques » ; et
- le rôle joué par les parents et les étudiants comme acteurs de « responsabilisation », c'est-à-dire des acteurs qui peuvent participer au contrôle de la qualité et qui peuvent également sanctionner par le choix d'un autre établissement.

Il nous semble que le rôle d'acteur de « responsabilisation » joué (plus ou moins efficacement) par les parents dans l'enseignement supérieur constitue également un facteur de réussite de l'application des normes dans les écoles qui réussissent le mieux. Il faut cependant reconnaître que les parents qui peuvent jouer ce rôle font partie d'une certaine élite. Cela comporte évidemment des risques d'accentuation des disparités.

Dans ce contexte, nous pouvons imaginer cependant un ensemble d'activités inspiré par l'exemple de l'enseignement supérieur, mais adapté à l'enseignement primaire (et non-formel), et dont une partie se concentre sur quelques districts :

1. Pour le non-formel, assistance à une équipe nationale pour le développement d'un cadre normatif (ce travail est moins indispensable dans le formel où plusieurs normes existent déjà et où une réflexion sur le cadre normatif a été organisée) ;
2. la production d'une plaquette ou brochure avec un inventaire, en langage clair et direct, des normes les plus importantes pour l'école primaire, l'école secondaire, le centre de rattrapage scolaire, le centre d'alphabétisation, etc. ;

3. un ou quelques ateliers au niveau provincial, avec l'ensemble des acteurs (la direction provinciale, les représentants des réseaux conventionnés, les inspecteurs, quelques chefs d'établissements, quelques enseignants) pour définir quelques activités pour le renforcement du respect du cadre normatif ;
4. un diagnostic de l'ensemble des écoles primaires (et peut-être d'autres établissements) dans quelques districts d'une ou de deux provinces. Ce diagnostic se fera sous forme de visites aux écoles par un groupe d'acteurs (inspecteurs, représentants des réseaux conventionnés, quelques chefs d'établissements, quelques enseignants, quelques parents). Ce groupe fera un bref audit de l'école en utilisant la plaquette sur les normes et identifiera les besoins de cette école. Dans des cas extrêmes, la recommandation de fermeture de l'école sera faite. Cet exercice pourrait avoir plusieurs effets :
 - Le partage des normes pour leur meilleure compréhension ;
 - le renforcement du rôle des acteurs locaux, comme les parents, qui peuvent jouer un rôle de contrôle et de responsabilisation ;
 - le renforcement de la légitimité de l'Etat au niveau local par son action dans l'assainissement du réseau scolaire local ;
 - le renforcement des capacités locales dans le cadre d'une politique de décentralisation.

Cependant, au-delà du transfert de bonnes pratiques, une véritable approche sectorielle pourrait être promue avec un cadre (ou des cadres) de concertation commune permettant de définir des normes en tenant compte tout autant des spécificités sous-sectorielles que des interdépendances (ne serait-ce qu'en matière de flux des apprenants) et des passerelles qui s'imposent entre sous-secteurs. On peut citer comme exemples de passerelle, l'orientation nécessaire à la circulation des apprenants : d'un ordre d'enseignement à un autre dans le sous-secteur de l'éducation formelle ; entre les différents ordres d'enseignement du sous-secteur de l'éducation formelle et les différentes structures de l'éducation non-formelle ; d'une structure de l'éducation non-formelle à une autre.

7 Perspectives : le concept d'ATLV, une base pour la construction d'un cadre normatif sectoriel en éducation

La perception de l'éducation comme un système est une contribution du concept ATLV. À l'origine de l'approche sectorielle, il y a le concept politique de l'apprentissage tout au long de la vie. Le concept d'ATLV définit l'apprentissage comme but primordial de l'éducation qui lie naturellement tous les sous-secteurs de l'éducation, mais aussi tous les autres secteurs de la société avec la vie des apprenants. Cette vision holistique et diversifiée valorise tous les lieux d'apprentissage et pourrait permettre une meilleure coordination interne du secteur de l'éducation et une meilleure coordination externe avec les autres secteurs. Cependant, le concept d'ATLV demande un changement de paradigme très profond qui va au-delà de l'approche sectorielle. Actuellement beaucoup de pays dans le monde travaillent sur l'approche sectorielle et la vision d'ATLV. Par exemple, dans la région de l'Afrique subsaharienne il y a un mouvement vers une vision holistique, diversifiée et intégrée de l'éducation qui est promue entre autres par le Groupe de Travail de l'ADEA sur l'éducation non-formelle (2012). D'autres pays, comme par exemple l'Ethiopie, le Kenya, la Namibie, le Rwanda et la Tanzanie sont en train de développer des cadres politiques pour l'apprentissage tout au long de la vie.

Suite à la présentation faite au début de cette étude, on exposera ici les avantages de ce concept pour concrétiser l'approche holistique de l'éducation et de l'élaboration des normes notamment en termes d'équité. Puis on présentera quelques cas pour illustrer.

7.1 Aspects fondamentaux pour la gestion de l'apprentissage tout au long de la vie

Une des questions actuelles des politiques d'éducation est de savoir quelles sont les implications d'une gestion de l'éducation dans la perspective de l'ATLV ? Hasan (2012) identifie quatre implications principales : (i) la modification de valeur et la vision de l'apprentissage et de

l'éducation ; (ii) la création des structures et infrastructures pour l'ATLV ; (iii) la cohérence des politiques d'éducation ; et (iv) la création des nouveaux instruments et mécanismes qui sont sensibles à l'équité. Ces implications sont expliquées dans le paragraphe suivant.

La première implication renvoie aux valeurs et à la vision que la société donne à l'éducation. Dans la perspective de l'ATLV, les valeurs et la vision sont plus englobantes et intègrent la continuité entre les différents sous-secteurs. Les motivations des apprenants sont prises en compte dans leur diversité et les bénéfices de l'éducation ne sont dès lors plus perçus uniquement à travers la seule contribution à la croissance économique mais plus globalement à travers les effets produits aux différentes phases de la vie des individus et dans tous les domaines sociaux. La concurrence pour la priorité entre l'éducation et les secteurs sociaux, ou entre différents sous-secteurs de l'éducation perd son sens et le volume de l'offre s'accroît.

Deux indices composites, l'Indice composite de l'apprentissage (ICA) du Conseil canadien sur l'apprentissage (CCA) et les Indices européens de l'apprentissage tout au long de la vie (ELLI : European Lifelong Learning Indicators), sont deux exemples novateurs qui rendent visible une vision holistique, diversifiée et intégrée. La valorisation de la relation directe entre l'apprentissage et le bien-être social et économique des communautés est une de leurs valeurs ajoutées. Ces indices représentent une compréhension contextualisée de l'ATLV et la rendent mesurable et plus tangible. L'ICA existe depuis 2006 pour mesurer annuellement le rendement dans les multiples sphères de l'apprentissage pour 4 500 communautés canadiennes. Il s'appuie sur 17 indicateurs statistiques et 26 mesures qui reflètent les nombreuses manières dont les canadiens apprennent, que ce soit à l'école, à la maison, au travail ou au sein de la communauté. Les

indicateurs statistiques ont été choisis de manière à représenter le mieux possible le spectre entier de l'apprentissage tel que défini dans le modèle des quatre piliers : apprendre à savoir, apprendre à faire, apprendre à vivre ensemble et apprendre à être (voir www.ccl-cca.ca/pdfs/CLI/2010/2010CLI-Booklet_FR.pdf). Le succès d'ICA, a inspiré la Fondation Bertelsmann en Allemagne de lancer ELLI qui repose aussi sur les quatre piliers de l'apprentissage et combine 36 indicateurs. ELLI est compris comme un point de départ pour mieux saisir et comparer le concept d'ATLV en Europe.

Dans beaucoup de pays, la valeur accordée à chaque sous-secteur de l'éducation dépend de son pouvoir de lobbying. Il en découle une fragmentation du secteur de l'éducation et de ses différentes structures. L'ATLV, en permettant une approche systémique, réduit cette fragmentation, ainsi que les cultures de la concurrence et les hiérarchies quasi-imperméables que créent habituellement les différents sous-secteurs de l'éducation.

Sur le plan institutionnel, les forums de coordination des sphères politiques qui affectent l'ATLV permettent de pallier le problème d'ancrage institutionnel, qui se pose en général à l'éducation non-formelle. Il n'est donc pas nécessaire de créer un ministère unique pour l'ATLV. La multiplicité des ministères de tutelles étant compensée par ces forums et le cadre de concertation des acteurs politiques et de ceux qui agissent sur le terrain de l'éducation.

L'ATLV vise l'équité face à l'éducation qui la constitue et la comprend comme une dimension essentielle pour le développement social. On sait en général que les facteurs sociaux et économiques déterminent de façon importante la réussite d'un individu dans l'éducation. L'ATLV en tient compte en créant le cadre et les mécanismes propices à la mobilité de l'apprenant dans le système. Il s'agit par exemple des mécanismes de validation, reconnaissance et mesure des apprentissages acquis dans différents contextes, la création des passerelles entre l'éducation formelle et l'éducation non-formelle. Ces mécanismes sont très intéressants pour les pays qui ont une large offre d'éducation non-formelle et informelle – comme par exemple la RDC. La prochaine section donne des exemples.

7.2 ATLV et validation des acquis de l'expérience pour l'accès du plus grand nombre à la formation et la qualification

Dans le cadre de l'ATLV, les apprenants sont placés au centre de l'éducation afin d'être servis le mieux possible. Cela signifie que la perspective de la dominance de l'offre est transférée à celle de la demande. L'équité se réfère au fair-play, à l'égalité des chances et à la non-discrimination en éducation, c'est à dire que les besoins spécifiques des individus sont accommodés pour ne pas produire de discriminations sur la base de facteurs socio-économiques, de genre, de culture, de langue, d'âge, de lieu de résidence, etc.

Une mesure très discutée actuellement et répandue pour la création d'un système d'ATLV est la reconnaissance des acquis de l'apprentissage non-formels et informels (Werquin, 2010 ; UIL, 2012). L'objectif central de la reconnaissance de ces acquis est de mettre en œuvre « l'idée que tous les acquis de l'apprentissage, qu'ils soient formels, non-formels ou informels, ont la même valeur. Les compétences accumulées par chacun à travers des formes d'apprentissage non formel et informel doivent être considérées comme équivalentes à celles obtenues par le biais de l'apprentissage formel » (UIL, 2012, p.4). L'atteinte de cet objectif constituera une contribution significative à l'équité de l'accès et à la participation aux offres d'apprentissages ouverts à tous, sans exclusion. Les acquis de l'apprentissage de chaque individu seront alors visibles et valorisés.

Cette mesure est illustrée par l'exemple de l'université du Western Cape (UWC) en Afrique du Sud, qui a établi une culture institutionnelle d'ATLV (Walters, 2011). La majorité des étudiants de l'UWC sont pauvres et issus de la classe ouvrière. L'université leur donne un environnement sûr où ils peuvent se sentir les bienvenus et les appuie dans toute reconnaissance de leurs conditions de vie. Donc, l'UWC a ajusté les normes concernant l'accès, comme les qualifications d'entrée et l'âge, pour promouvoir l'équité. Par exemple, il n'y a pas de limite d'âge pour les étudiants. De plus, l'UWC a mis en place une voie d'entrée alternative pour des apprenants sans qualification formelle à travers un programme de reconnaissance des acquis. La mise en place d'un tel dispositif a fait

l'objet d'un long et difficile combat, mais son application a connu un grand succès. Un bon nombre d'étudiants entrés à l'université par cette voie alternative font partie des meilleurs étudiants de l'université.⁸

7.3 Un système holistique d'ATLV propice à l'élaboration de normes sectorielles de l'éducation : exemple du Bénin

L'ATLV n'est pas une stratégie mais un concept. Pour cette raison chaque pays qui s'y intéresse doit développer sa propre vision, ses stratégies et mécanismes. Les propositions et illustrations présentées visent moins à constituer des solutions transférables que des bases de réflexion pour l'élaboration de solutions originales en RDC ou dans d'autres pays.

Dans la perspective de la mise en place d'une approche holistique de l'éducation, Baba-Moussa (2003, 2011) propose un changement de concept afin de passer du « système éducatif » au « contexte d'action éducative » pour assurer la synergie entre les dispositifs d'éducation formelle et non-formelle et répondre aux exigences du développement. En effet, selon ses analyses jugées transposables à bien d'autres pays africains, le fonctionnement réel de l'éducation au Bénin relève moins d'un « système », défini en général comme un ensemble d'éléments interdépendants convergeant vers la réalisation d'un même objectif (Lemoigne, 1977), que d'un « contexte d'action » qui renvoie à « une forme plus diffuse et non intentionnelle d'action collective » (Friedberg, 1993, p. 144). Il s'agit précisément d'un ensemble de systèmes (ou de structures) et d'acteurs qui ne sont pas forcément en collaboration mais qui contribuent à un même objectif : celui de satisfaire les besoins éducatifs exprimés par les acteurs dans le contexte béninois. L'expression « contexte d'action éducative » désignerait alors « l'ensemble des dispositifs d'éducation formelle ou non-formelle concourant de façon concertée ou non à la réalisation des besoins éducatifs définis en fonction des exigences du développement propres à chaque contexte national » (Baba-Moussa, 2011, p. 126 [traduction libre]).

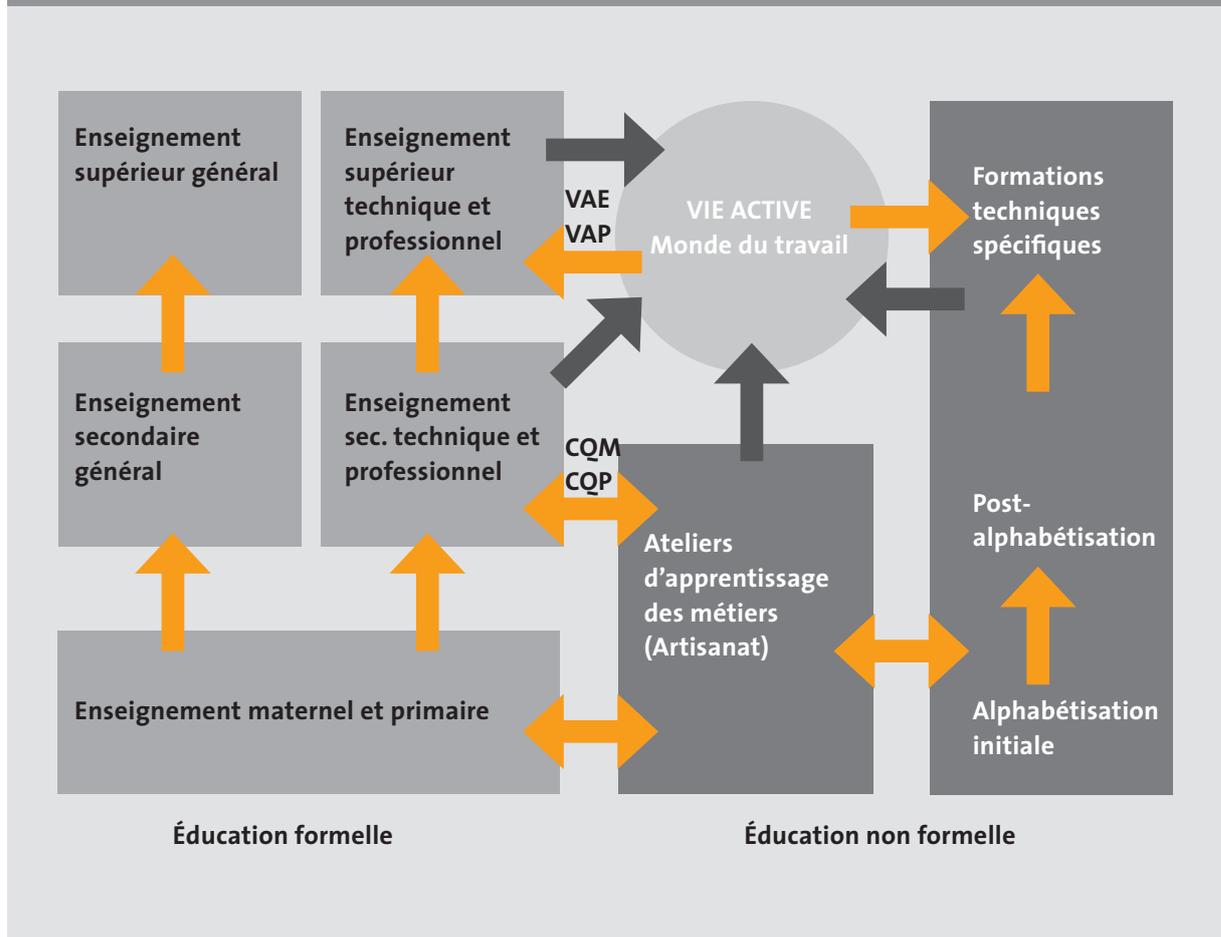
Partant de cela, l'identification du contexte d'action éducative n'a de sens dans un pays que si cela permet de concrétiser la mise en synergie des actions des dispositifs qui le composent, à travers le repérage des acteurs, de leurs objectifs, de leurs actions et des résultats qu'ils obtiennent. Au Bénin, la mise en place d'un système d'apprentissage dual (alternant pratique en atelier et théorie en salle de classe) pour améliorer la qualité de l'apprentissage professionnel participe de cette volonté mais le dispositif est encore sélectif et inféodé à « la forme scolaire » (Flénon et Baba-Moussa, 2010, p.16). Par ailleurs, il ne correspond qu'à une mise en synergie partielle entre apprentissage artisanal (éducation non-formelle) et enseignement secondaire technique et professionnel (éducation formelle). En revanche, certaines initiatives associatives plus complexes visant, d'une part, à créer des passerelles entre différentes structures d'éducation formelle et d'éducation non-formelle et, d'autre part, à relier le monde de la formation et celui du travail pourraient inspirer les ministères sectoriels.

Le schéma ci-dessous présente un exemple d'articulation entre, l'alphabétisation et l'apprentissage en atelier dans le secteur d'éducation non-formelle d'une part, et l'enseignement technique et professionnel dans le secteur d'éducation formelle, d'autre part, tout en tenant compte des liens avec le monde du travail.

Ce schéma illustre l'ensemble des possibilités de construction de parcours de formation, qui s'offrent aux jeunes dans un système éducatif holistique établissant des passerelles entre l'éducation formelle et l'éducation non-formelle. Il est possible par exemple, d'offrir à des néo-alphabètes – c'est-à-dire des personnes ayant reçu une alphabétisation initiale en langues nationales – un apprentissage de l'écriture, de la lecture, du calcul par écrit et des connaissances sociales de base (voir en bas du schéma à droite), et l'accès à l'apprentissage d'un métier en atelier, parallèlement à un programme de post-alphabétisation orienté vers l'apprentissage du français. Cela leur permet d'obtenir un Certificat de qualification au métier (CQM) sanctionnant un niveau de maîtrise du métier (artisanal, agricole, etc.) et de la langue française suffisant pour qu'ils puissent, soit s'engager dans la vie active (passerelle - voire adéquation – entre la formation et l'emploi), soit obtenir une dispense pour s'inscrire et poursuivre des études dans l'enseignement technique et professionnel

8 Pour plus d'information sur la Division d'ATLV de l'UWC: www.uwc.ac.za/Students/DLL/Pages/default.aspx, accédé 4.6.2013

Figure 2: Exemple de passerelles entre l'éducation formelle et l'éducation non-formelle dans une approche holistique (Baba-Moussa, 2012)



CQM = Certificat de qualification au métier
 CQP = Certificat de qualification professionnelle
 VAE = Validation des acquis de l'expérience
 VAP = Validation des acquis professionnels
 Passerelle vers la formation : →
 Passerelle vers le monde du travail : →

(passerelle entre l'éducation non-formelle et l'éducation formelle). Un tel dispositif atteindrait son niveau optimal de fonctionnement lorsque par exemple, des personnes titulaires d'un CQM, qui s'engageraient dans la vie active et suivraient en parallèle des formations techniques spécifiques, dispensées par le ministère chargé de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes et liées au métier pratiqué, pourraient bénéficier d'une Validation des acquis professionnels (VAP) ou des acquis de l'expérience (VAE) pour s'inscrire dans une formation technique et professionnelle de niveau supérieur et/ou obtenir le diplôme équivalent (Baba-Moussa, 2004).

Un tel dispositif s'inscrit totalement dans une approche holistique de l'éducation et contribue à la réflexion enclenchée par l'UNESCO sur l'éducation de base en Afrique ; notamment à travers l'Appel à l'action de Kigali lancé lors de la Conférence sur le développement de l'éducation de base en Afrique, tenue en septembre 2007 (UNESCO, 2007). Sa mise en œuvre exige cependant la collaboration des ministères en charge : de l'enseignement technique et professionnel ; de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes ; et de l'artisanat. Or, une telle collaboration est rendue difficile par le fonctionnement segmenté de ces ministères et le problème de leadership qui pourrait en découler ; d'où la nécessité d'une action volontariste des

décideurs politiques au plus haut niveau, en vue de créer le cadre interministériel adéquat pour assurer l'opérationnalisation du contexte d'action éducative.

L'opérationnalisation du schéma ci-dessus passe donc comme cela a été relevé ci-dessus, par le fait que des passerelles formelles soient créées entre les structures de l'éducation formelle et celles de l'éducation non-formelle. Cela suppose également, tout comme c'est le cas au sein de l'éducation formelle, une maîtrise des flux d'un type de structure à un autre. Un dispositif cohérent d'orientation et d'accompagnement rationnel et efficace est tout aussi nécessaire pour pallier la tendance à considérer le passage de l'éducation formelle à l'éducation non-formelle comme consécutif à l'échec scolaire. Dans une logique d'apprentissage tout au long de la vie, les structures d'éducation, qu'elles soient formelles ou non, ne sont que des opportunités d'apprentissage qui s'offrent aux apprenants selon le type de compétences qu'ils recherchent et les formes d'excellence auxquelles ils se réfèrent (intellectuelle, artisanale, artistique, sportive, etc.).

Les mêmes types de normes proposées dans le système d'éducation formelle sont donc à produire pour l'éducation non-formelle, non pas en mimant les premières, mais en tenant compte des conditions spécifiques et de la flexibilité exigée par l'éducation non-formelle : normes relatives par exemple à l'accueil des apprentis, à la durée d'apprentissage, à la nature des contenus, à l'équilibre entre apprentissages pratiques, théoriques et linguistiques, etc. À ces normes internes s'ajoutent les normes relatives aux passerelles entre les deux formes d'éducation : gestion des flux, normes de prérequis, normes d'équivalences, de validation des acquis, etc. Ces normes relatives aux passerelles sont à définir à la fois pour les flux de l'éducation formelle vers l'éducation non-formelle (ex. quels critères doivent présider à l'orientation des élèves vers l'apprentissage ?) et pour ceux de l'éducation non-formelle vers l'éducation formelle (ex. sur quels critères faire reposer l'insertion d'un

titulaire du CQM vers l'enseignement technique et professionnel ? Sur quels critères valider les acquis de l'expérience d'un maître artisan pour, soit accéder aux diplômes professionnels universitaires, soit obtenir l'accès aux formations dans le système d'enseignement scolaire ou universitaire ?).

On peut citer notamment quelques domaines susceptibles de faire l'objet d'élaboration de normes nouvelles (voir tableau 2).

À partir des développements et propositions qui précèdent, on peut constater que dans une telle approche :

- L'élaboration de normes dans une composante (ou sous-secteur) de l'éducation peut servir dans une autre composante ;
- des normes sont à définir pour un sous-secteur en tenant compte de l'impact qu'elles peuvent avoir sur celles des autres sous-secteurs (notamment en ce qui concerne les passerelles entre l'éducation formelle et l'éducation non-formelle) ;
- une réflexion holistique sur le cadre normatif peut contribuer à la mise en place d'une approche holistique de l'organisation du secteur de l'éducation et par conséquent permettre de mieux répondre aux exigences de l'apprentissage tout au long de la vie ; et
- un cadre qui stimule l'intégration de la diversité (notamment, en RDC par exemple, face au défi d'adéquation au contexte multiethnique et à la nécessité de reconnaissance des différences linguistiques et culturelles) peut mieux répondre aux piliers de l'ATLV en favorisant une vision holistique, intégrée et diversifiée de la culture d'apprentissage.

En guise de synthèse, on retiendra avec l'IPE que « dans le débat sur l'éducation à la diversité, les questions de planification et de gestion de l'éducation n'ont jusqu'ici retenu qu'une attention limitée [...] La gestion et la planification des systèmes éducatifs peuvent contribuer de manière décisive à la cohésion sociale » (Hernes et Martin, 2003, p. 3).

Tableau 2 : Domaines et exemples de normes complémentaires pour une approche holistique et sectorielle du cadre normatif de l'éducation

Domaines requérant des normes	Exemples de normes à définir
L'orientation des apprenants de l'enseignement vers l'éducation non-formelle et vice versa	<ul style="list-style-type: none"> • nombre d'années de scolarisation obligatoire ; • critères d'évaluation des aptitudes des élèves avant orientation vers l'apprentissage ; • critères d'orientations des apprentis vers l'enseignement technique plutôt que vers le monde du travail.
Le fonctionnement des ateliers pour l'obtention de CQM	<ul style="list-style-type: none"> • nombre d'apprentis par patron ; • proportion entre alphabétisation et apprentissage du métier ; • nombre d'années de formation avant obtention du titre ; • mode d'évaluation et de certification ; • référentiels de compétences selon les métiers ; • nature des épreuves.
Homologation des maîtres artisans susceptibles de conduire des apprentis vers le CQM et le CQP	<ul style="list-style-type: none"> • niveau de qualification (titre professionnel obtenu) ; • niveau de scolarisation ; • niveau d'alphabétisation en langue nationale ; • niveau de formation pédagogique ; • modes de gestion de l'atelier.
Homologation des centres d'alphabétisation pour accompagner les ateliers	<ul style="list-style-type: none"> • nombre d'apprentis par centre ; • nombre et durée des séances par semaine ; • types d'alphabétisation (initiale, post-alphabétisation ou alphabétisation à la carte) et prérequis ; • modalité de l'alternance entre l'atelier et le centre d'alphabétisation.
Equivalences et validation des acquis	<ul style="list-style-type: none"> • niveau de post-alphabétisation et niveau d'apprentissage en atelier requis pour le CQM ou CQP ; • nature de l'expérience des artisans à valider pour l'accès aux diplômes et formations de l'éducation formelle ; • critères et modalités de validation (mise en situation, dossier, etc.).

CQM = Certificat de qualification au métier

CQP = Certificat de qualification professionnelle

8 Conclusion

Cette publication visait à rendre compte d'une étude de cas portant sur l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel de l'éducation en RDC. Il s'agissait précisément (i) d'examiner l'état du cadre normatif de l'éducation (septembre 2011 – janvier 2012) ; (ii) de comparer ce cadre à la situation du pays ou de certaines provinces ; et (iii) de faire des propositions pour un nouveau cadre normatif.

Pour mener à bien la réflexion, une question principale a servi de fil conducteur :

L'élaboration du cadre normatif de l'éducation en RDC, s'inscrit-elle dans une approche sectorielle qui prenne en compte la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie ?

Des investigations et analyses faites, on peut tirer un certain nombre de constats.

Premièrement, le contexte de la RDC est caractérisé essentiellement par une très grande étendue du territoire national et une diversité linguistique, ethnique et culturelle qui rendent pertinent le choix de la décentralisation comme mode d'organisation et de fonctionnement de l'administration en général et de l'éducation en particulier.

Pourtant l'élaboration et l'application du cadre normatif peinent à répondre aux exigences de ce contexte puisque les propos de bon nombre d'acteurs révèlent :

- La prééminence du pouvoir organisateur (administration centrale) au détriment des principes de la décentralisation ; d'où la difficulté plus grande des acteurs provinciaux à maîtriser et appliquer les normes existantes, qui par ailleurs sont perçues parfois comme inadaptées aux situations particulières des provinces ;
- l'existence d'une sorte de « culture du non-respect » des normes eu égard aux ajustements qu'imposent la situation générale

de précarité financière et matérielle ainsi que l'insuffisance de ressources humaines.

De même, on peut relever la non prise en compte, dans le cadre normatif, de dispositions linguistiques, malgré la différence des profils linguistiques de la population du pays. La place des langues nationales dans l'éducation, le choix des langues d'enseignement en correspondance avec les profils linguistiques des apprenants, et l'offre de l'enseignement des langues secondaires ou étrangères comme matières sont peu abordés y compris dans l'éducation non-formelle des adultes.

Deuxièmement, du point de vue de l'organisation du système éducatif, les textes existants et les structures mises en place montrent une volonté politique orientée vers une approche holistique. Cependant, des efforts restent à faire pour que cette volonté se manifeste également dans l'élaboration du cadre normatif. Les normes sont encore produites au sein de chaque sous-secteur en interne ; d'où l'inexistence d'une réflexion sur les passerelles entre sous-secteurs et de la mise en cohérence des normes d'un sous-secteur avec celles en vigueur dans l'autre. L'organisation de l'éducation en RDC semble victime de « la segmentation administrative », qui caractérise les politiques publiques et qui se traduit par la tendance des administrations à préférer leur autonomie à la collaboration avec les autres administrations de leur secteur (Muller, 1995). Par ailleurs, comme on peut le voir dans d'autres pays, l'ancrage sectoriel de l'éducation non-formelle reste encore difficile (notamment ici du fait de son rattachement administratif aux affaires sociales). Ce sous-secteur constitue de ce fait le « parent pauvre » en ce qui concerne l'élaboration d'un cadre normatif.

Troisièmement, l'exploration de la littérature existante sur le concept d'apprentissage tout au long de la vie, d'une part, et l'observation des expériences initiées sous d'autres cieux, d'autre

part, offrent la possibilité d'orienter les acteurs de l'éducation en RDC vers l'amélioration de la situation en matière d'élaboration du cadre normatif. En partant des exemples cités, on peut retenir que le concept d'apprentissage tout au long de la vie doit être à la base de toute réflexion sur les politiques et l'organisation de l'éducation. Cela requiert de le prendre en compte dès le début de la réflexion et tout au long du processus. Il y a par exemple, la nécessité de prévoir des passerelles formelles, d'une part, entre les sous-secteurs de l'éducation, et d'autre part, entre les sous-secteurs de l'éducation et le monde du travail, voire la vie sociale en général (en perspective de l'atteinte des quatre piliers de l'apprentissage tout au long de la vie). Ainsi, une telle organisation permet à chaque individu de construire son parcours d'apprentissage tout au long de la vie en utilisant les passerelles formelles entre l'ensemble des structures d'apprentissage que lui offre son environnement ou plus spécifiquement le « contexte d'action éducative » de son pays.

Certes, les structures mises en place en RDC et la nouvelle loi-cadre offrent un environnement propice à cette démarche. Il reste à proposer à la RDC – et cela peut être l'objet d'un partenariat à venir entre l'UNESCO et la RDC – d'accompagner les acteurs nationaux dans une démarche participative et sectorielle. Elle consisterait (i) à faire l'état des lieux du « réseau d'apprentissage » ou « contexte d'action éducative » de la RDC ; (ii) à recenser les normes requises pour chaque composante de ce contexte d'action éducative et

formaliser les passerelles entre elles ; (iii) produire un document (ou une série de documents) consensuel portant sur le cadre normatif sectoriel de l'éducation en RDC ; et (iv) accompagner les acteurs nationaux, provinciaux et locaux dans l'appropriation de ces éléments en vue de leur application réelle.

Il est cependant nécessaire de garder à l'esprit que l'existence d'un cadre normatif – qui doit être avant tout évalué et actualisé périodiquement selon les évolutions de la vie politique et socioéconomique de la RDC – ne suffira pas à résoudre les problèmes de la qualité de l'éducation en RDC indépendamment de la résolution des problèmes du financement de l'éducation, des dotations en infrastructures et équipement, de l'accès équitable à l'éducation pour le plus grand nombre et de la qualité de l'enseignement. Tout comme l'élaboration du cadre normatif doit s'inscrire dans une approche holistique, la question du développement de l'éducation doit faire l'objet d'une approche pluridimensionnelle dans laquelle l'élaboration du cadre normatif est à la fois une dimension et un support incontournables.

Si les analyses faites ici s'appuient sur le cas de la RDC, elles interpellent aussi les acteurs politiques d'autres pays d'Afrique où se posent encore avec acuité des problèmes d'accès équitable et de qualité de l'éducation dans la perspective de l'EPT d'ici à 2015. Les réflexions faites ici, loin d'être transférables comme telles, peuvent tout au moins servir de point de départ et d'inspiration.

Bibliographie

- ADEA, UIL, Ministère de l'Enseignement du Burkina Faso. 2010. *Guide de politique sur l'intégration des langues et cultures africaines dans les systèmes éducatifs*. Tunis : ADEA.
- Assemblée nationale de la République démocratique du Congo. 2006. *Constitution de la République démocratique du Congo*. Kinshasa, février 2006.
- Aw/Sall, Binta Rassouloula. 2010. *Etat des lieux de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle en République démocratique du Congo*. Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation (PARSE). Ministères des Affaires sociales, action humanitaire et de la solidarité nationale, République démocratique du Congo.
- Baba-Moussa, Abdel Rahamane. 2012. Les réformes de l'éducation en Afrique. Quelle articulation entre éducation formelle et éducation non formelle ? Réflexion à partir du cas béninois. dans : Charland, Patrick ; Daviau, Claude ; Simbagoye, Athanase et Cyr, Stéphane (pub. dir.). *Écoles en mouvements et réformes. Enjeux, défis et perspectives*. Collection Perspectives en éducation et formation. Bruxelles : De Boeck. pp. 113-124.
- Baba-Moussa, Abdel Rahamane. 2011. Improving coordination between formal education and non formal education in the domain of lifelong learning in Benin. dans : Yang, Jin ; et Valdés-Cotera, Raul (dir. pub.). *Conceptual evolution and policy developments in lifelong learning*. Hamburg : UNESCO Institute for Lifelong Learning. pp. 120-130.
- Baba-Moussa, Abdel Rahamane. 2004. Les stratégies d'acteurs face à la validation des acquis en Basse-Normandie. *Formation et emploi*, 88. pp. 17-32.
- Baba-Moussa, Abdel Rahamane. 2003. « Système éducatif » ou « contexte d'action éducatif ». Quelle organisation de l'éducation pour répondre aux exigences du développement ? (le cas du Bénin). *Les sciences de l'éducation – pour l'ère nouvelle*, 36 (3). pp 103-130.
- Baba-Moussa, Abdel Rahamane et Tonouewa, Jérémy. 2011. Ville éducatrice et gestion des infrastructures scolaires en contexte de décentralisation au Bénin : Analyse des stratégies d'acteurs dans la ville de Porto-Novo. *Revue Perspectives & Sociétés*, 2 (1). pp. 12-34.
- Banque mondiale. Département pour le Développement humain de la Région Afrique. 2010. Le système éducatif congolais. Diagnostic pour une revitalisation dans un contexte macroéconomique plus favorable. (Document de travail de la Banque mondiale No. 18). Washington : Banque mondiale.
- Bengtsson, Jarl. 2009. National strategies for implementing lifelong learning (LLL) : An international perspective. PASCAL International Observatory, <http://pure.pascalobservatory.org/sites/default/files/National%20Strategies%20for%20Implementing%20LLL%20-%20Jarl%20Bengtsson.pdf>
- Conseil canadien sur l'apprentissage (CCA), *Indice composite de l'apprentissage (ICA)*, www.cli-ica.ca/fr.aspx. consulté le 12.2.1013
- Conseil de l'Europe. 1978. *Education permanente: rapport final*. Strasbourg : Conseil de l'Europe.
- Coombs, Philipp. 1989. *La crise mondiale de l'éducation*. Bruxelles : De Boeck.
- Crozier, Michel ; et Friedberg, Erhard. 1977. *L'acteur et le système. Dynamique de l'action collective*. Paris : Le Seuil.
- Delcamp A. 2003. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. Paris : La documentation française.
- Delors, Jacques ; Al Mufti, In'am ; Amagi, Isao ; Carneiro, Roberto ; Chung, Fay ; Geremek, Bronislaw ; Gorham, William ; Kornhauser, Aleksandra ; Manley, Michael ; Padrón Quero, Marisela ; Savané, Marie Angélique ; Singh, Karan ; Stavenhagen, Roberto ; Won Suhr, Myong et Nanzhao, Zhou. 1996. *L'éducation : un trésor est caché dedans, rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*. Paris : UNESCO.

- Faure, Edgar ; Herrera, Felipe ; Kaddoura, Abdul Razzak ; Lopes, Henri ; Petrovski, Arthur V. ; Rahnema, Majid et Ward, Frederick Champion. 1972. *Apprendre à être*. Paris : UNESCO/Fayard.
- Flénon, Astrid et Baba-Moussa, Abdel Rahamane. 2010. Les déterminants de l'orientation vers l'apprentissage d'un métier dans les ateliers du secteur d'éducation non formelle en milieu urbain au Bénin. Cas des ateliers de la ville de Cotonou. *Langage et devenir*, 17, décembre. pp. 39-58.
- Friedberg, Erhard. 1993. *Le pouvoir et la règle*. Paris : Le Seuil.
- Groupe de travail sur l'éducation non formelle (GTENF) de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA). 2012. *Cadre d'orientation stratégique de l'éducation non-formelle dans une vision holistique, intégrée et diversifiée de l'éducation tout au long de la vie*. Ouagadougou : GTENF ADEA.
- Hasan, Abrar. 2012. Lifelong learning in OECD and developing countries: An interpretation and assessment. dans : Aspin, David N. ; Chapman, Judith ; Evans, Karen et Bagnall, Richard (dir. pub.). *Second international handbook of lifelong learning. Part 2*. (Springer International Handbooks of Education 26). Dordrecht, Heidelberg, Londres, New York : Springer. pp. 471-497.
- Hernes, Gudmund et Martin, Michaela. 2003. *Éditorial : Sociétés mixtes : cocktail équilibre ou explosif ?* Institut international de planification de l'éducation (IIEP). 2003. Lettre d'information Vol. XXI, No. 3, juillet-septembre 2003. pp.2-3.
- Hoskins, Bryony ; Cartwright, Fernando ; et Schoof, Ulrich. 2010. *ELLI European Lifelong Learning Index – Making lifelong learning tangible !*. Gütersloh : Bertelsmann Stiftung. www.elli.org/. consulté 12.2.2013.
- Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL). 2012. *Lignes directrices de l'UNESCO pour la reconnaissance, la validation et l'accréditation des acquis de l'apprentissage non-formel et informel*. Hambourg : UIL. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002163/21636of.pdf>. Consulté le 15 octobre 2014.
- Lemoigne, Jean Louis. 1977. *La théorie du système général*. Théorie de la modélisation. Paris : PUF.
- Lugaz, Candy et De Grauwe, Anton. 2006. *Ecole et décentralisation. Résultat d'une recherche en Afrique francophone de l'ouest*. (Col. Réformer la gestion pour l'EPT). Paris : IIEP/UNESCO.
- Matsanza, Guy Aundu. 2005. *La nouvelle édification de l'État à l'épreuve de l'ethnicité : esquisse de solutions pour la République démocratique du Congo*. Fédéralisme Régionalisme Volume 5 2004-2005 La IIIe République démocratique du Congo. <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=207>. consulté le 12.2.2013.
- McGinn, Noel et Welsh, Thomas. 1999. *Decentralization and education: why, when, what and how ?* Paris : IIEP/UNESCO.
- Ministère du Plan et Macro International. 2008. Enquête Démographique et de Santé, République Démocratique du Congo 2007. Calverton, Maryland, U.S.A. : Ministère du Plan et Macro International.
- Mokonzi, Gratien Bambanota. 2008. Pour une alphabétisation conscientisante en République démocratique du Congo. *Éducation des Adultes et Développement*, 70, http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=732&clang=2. Consulté le 13 novembre 2013.
- Moumami, Ahmed. 2010. *Analyse de la pauvreté en République démocratique du Congo*, Working Papers Series N° 112. Tunisia : African Development Bank.
- Muller, Pierre. 1995. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. dans : Faure, Alain ; Pollet, Gilles et Warin, Philippe (dir. pub.). *La notion de référentiel dans les politiques publiques*. Paris : L'Harmattan. pp. 153-178.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI). 1973. *L'éducation récurrente : une stratégie pour une formation continue*. Paris.
- Ocitti, Jakayo Peter. 1994. *An introduction to indigenous education in East Africa*. Bonn : IIZ/DVV.
- Ouane, Adama et Glanz, Christine (dir. pub.). 2011. *Optimiser l'apprentissage, l'éducation et l'édition en Afrique : le facteur langue. Bilan et analyse de la théorie et pratique sur l'enseignement bilingue fondé sur la langue maternelle*. Hambourg, Tunis : Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie, Association pour le développement de l'éducation en Afrique.

- Ouane, Adama et Glanz, Christine. 2010. *Pourquoi et comment l'Afrique doit investir dans les langues africaines et l'enseignement multilingue*. Note de sensibilisation et d'orientation étayée par les faits et fondée sur la pratique. Hambourg : Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie en collaboration avec l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique.
- Pheko, Liepollo. 2011. Of Kings and Women. The South African Civil Society Information Service (SACSIS), 18 mars 2011, <http://sacsis.org.za/site/article/639.1> - Consulté le 15 octobre 2014.
- Programme des Nations unies pour le développement. 2011. *Rapport sur le développement humain 2011. Durabilité et équité: Un meilleur avenir pour tous*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement.
- République démocratique du Congo (RDC). Assemblée Nationale – Senat, Commission Mixte Paritaire. 2014. *Projet de Loi-Cadre de l'Enseignement National*. Kinshasa/Lingwala : Palais du Peuple.
- République démocratique du Congo (RDC). MEPSP, MESU, MAS. 2014. *Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2014 – 2023*.
- République démocratique du Congo (RDC). MAS. 2012. *Stratégie nationale pour le développement de l'alphabétisation et l'éducation non formelle 2012 à 2016 - 2020*. Mars 2012.
- République démocratique du Congo (RDC). Ministère des Affaires sociales, action humanitaire et solidarité nationale (MAS). 2011. *Stratégie nationale pour le développement de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle 2012-2020*. Version MAS du 24 décembre 2011.
- République démocratique du Congo (RDC). Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (MEPSP). 2010. *Stratégie de développement de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (2010/11 - 2015/16)*. Mars 2010.
- Rogers, Alan. 2004. *Non-formal education. Flexible schooling or participatory education ?* (CERC Studies in Comparative Education 15). Hong Kong : Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong.
- UNESCO. 2011. *Capacity development for education for all. Translating theory into practice*. The CapEFA Programme. Paris : UNESCO.
- UNESCO Conférence Générale 36e session Paris. 2011, 36 C/19 Annexe I, Institut de Statistique de l'UNESCO. *Classification Internationale Type de l'Éducation 2011*. Paris : UNESCO.
- UNESCO. 2007. *The Kigali Call For Action. An expanded vision of basic education for Africa*, High level seminar on basic education, Kigali – September 25 – 28, 2007.
- UNESCO-UIS. 2013. *Classification Internationale Type de l'Éducation CITE 2011*. Montréal : Institut de statistique de l'UNESCO.
- Walters, Shirley. 2011. Lifelong learning and connected-up development: insights from South Africa. dans: Yang, Jin ; et Valdés-Cotera, Raúl (dir. pub.). *Conceptual evolution and policy developments in lifelong learning*. Hambourg : Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie. pp. 114-120.
- Werquin, Patrick. 2010. *Reconnaissance des acquis d'apprentissage non formels et informels : les pratiques des pays*. Paris : OCDE.

Annexe 1

Liste et poids des critères retenus pour évaluer les établissements d'enseignement supérieur, dans le cadre de la régulation de l'offre universitaire

1. POUR LES ÉTABLISSEMENTS

01. INFRASTRUCTURES PROPRES

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
1101	Nombre de salles de cours par filière organisée, équipées de bancs et tableau noir	3	
1102	Locaux équipés pour usage administratif	2	
1103	Nombre d'installations sanitaires	2	
1104	Etat des installations sanitaires	3	
1105	Rapport étudiants-installations sanitaires	3	
1106	Etat des infrastructures	4	
1107	Taux de saturation de la classe (nombre d'étudiants par place assise)	3	

02. MATÉRIELS DIDACTIQUES

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
2101	Nombre de laboratoires par type d'enseignement	4	
2102	Nombre d'ateliers selon la filière	3	
2103	Nombre et type d'équipements par laboratoire	4	
2104	Etat des équipements	4	
2105	Taux d'occupation des laboratoires ou ateliers (Nombre d'étudiants par place disponible assise ou opérationnelle)	5	
2106	Nombre et type d'équipements par atelier	3	
2107	Nombre de bibliothèques	3	
2108	Etat des bibliothèques	3	
2109	Nombre d'ouvrages spécialisés	4	
2110	Nombre de véhicules	2	

o3. PERSONNEL ENSEIGNANT

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
3101	Nombre d'enseignants qualifiés propres à l'établissement par discipline ou option organisée	7	
3102	Charge horaire par enseignant	3	
3103	Respect ratio enseignants qualifiés-étudiants 2 points : [50], 1 point : [50 à 100], 0 point : [100 à plus]	2	

o4. MEMBRES DU COMITÉ DE GESTION

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
4101	Qualification et expérience dans le domaine de l'E.S.U du responsable	3	
4102	Qualifications des autres membres	6	

o5. PERSONNEL ADMINISTRATIF, TECHNIQUE ET OUVRIER

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
5101	Qualifications des responsables des services académiques, administratifs et financiers	3	

o6. PROGRAMMES DES COURS

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
6101	Intitulés et contenus de cours par année d'études	6	
6102	Nombre d'heures de cours (théorie et pratique)	2	
6103	Volume horaire annuel, hebdomadaire et journalier par année d'études (800 heures/an : théorie + pratique).	2	

o7. FINANCES

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
7101	Compte bancaire	2	
7102	Tenue de la comptabilité	2	
7103	Réalisation des activités d'autofinancement	2	

o8. ADÉQUATION FILIÈRES ORGANISÉES ET MISSIONS DE L'ÉTABLISSEMENT

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
8101	Conformité des filières avec les objectifs institutionnels	5	

Score total 100 points

2. POUR LES FILIÈRES D'ÉTUDES

01. INFRASTRUCTURES PROPRES

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
1101	Nombre de salles de cours par filière organisée, équipée de bancs et tableau noir	4	
1102	Locaux équipés pour usage administratif	3	
1103	Taux de saturation de la classe (nombre d'étudiants par place assise)	5	

02. MATÉRIELS DIDACTIQUES

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
2101	Nombre de laboratoires par type d'enseignement (5)	9	
2102	Nombre d'ateliers selon la filière (4)		
2103	Nombre et type d'équipements par laboratoire (4)	8	
2104	Nombre et type d'équipements par atelier (4)		
2105	Etat des équipements	4	
2106	Taux d'occupation des laboratoires ou ateliers (nombre d'étudiants par place disponible assise ou opérationnelle)	6	
2107	Nombre de bibliothèques	3	
2108	Etat des bibliothèques, salle de lecture, nombre de places	3	
2109	Nombre d'ouvrages spécialisés : 500 (Graduat) et 1000 (2ème cycle)	5	

03. PERSONNEL ENSEIGNANT

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
3101	Nombre d'enseignants qualifiés propres à l'établissement par discipline ou option organisée (2 par discipline)	9	
3102	Charge horaire par enseignant	4	
3103	Respect ratio enseignants qualifiés-étudiants 2 points : [1 à 50], 1 point : [50 à 100], 0 point : [100 à plus]	3	

04. AUTORITÉS DÉCANALES

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
4101	Qualification et expérience dans le domaine de l'E.S.U du responsable -Docteur à thèse -Expérience 5 ans	5	
4102	Qualifications des autres membres -Titre académique et expérience du gestionnaire	8	

05. PROGRAMMES DES COURS

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
5101	Intitulés et contenus des cours par année d'études (voir programme utilisé)	8	
5102	Nombre d'heures des cours (théorie et pratique) (document d'attribution)	3	
5103	Volume horaire annuel, hebdomadaire et journalier par année d'études. 800 heures/an (théorie + pratique)	3	

06. ADÉQUATION FILIÈRES ORGANISÉES ET MISSIONS DE L'ÉTABLISSEMENT

CODE	LIBELLÉ	SCORE MAX.	OBTENU
6101	Conformité des filières avec les objectifs institutionnels	7	
Score total		100 points	

Annexe 2

Les normes existant pour l'EPSP en RDC (IPE, janvier 2012)

Norme	Niveau	Source
Ecoles maternelles		
Superficie du terrain	12 500 m ² pour 150 élèves	
Superficie de la classe	1,80 m ² par élève	Circulaire EDN/PS/831/
Hauteur de la classe	3 à 3,50 m	CAB/001/199/74 du
Hauteur d'une chaise d'enfant	30 cm	07/02/1974 (p.141-142)
Hauteur d'une table d'enfant	45 cm	
Surface de la chaise	25 x 25 cm	
Surface de la table	35 x 35 cm	
Nombre de toilettes	1 ou 2 pour les filles et les garçons pour 150 élèves	
Nombre de lavabos	Au moins 1 par classe	
Elèves par classe	Maximum 35	
Ecoles primaires		
Le temps d'enseignement des élèves en classe standard/semaine	29h/semaine de la 1 ^{re} à la 4 ^e année 30h/semaine de la 5 ^e à la 6 ^e année	<i>Données mondiales de l'éducation en RDC. UNESCO & IBE, VII Ed. 2010/11.</i>
Nombre de matières/niveau	1 ^{re} à 2 ^e année: 13 matières (les heures de récréation comptant comme 1 matière) 3 ^e à 6 ^e année: 15 matières (les heures de récréation comptant comme 1 matière)	<i>Données mondiales de l'éducation en RDC. UNESCO & IBE, VII, Ed. 2010/11. (p.15)</i>
Taille minimale d'une école primaire (en nombre d'élèves)	80	?
Effectifs maximaux par classe	55	Circulaire DEPS/AS/83/CCE/001/7984/182 du
Effectifs minimaux par classe	26	27/09/82
Existence d'un directeur	« un cycle complet d'études et au moins six classes distinctes » a un directeur déchargé de classe	Ordonnance no 213 du 19 juin 1964 (p.145)
Existence d'un directeur adjoint	« plus de 18 classes »	
Profil instituteur	Brevet d'instituteur	<i>Données mondiales de l'éducation en RDC. UNESCO & IBE, VII, Ed. 2010/11. (p.21)</i>

Ecoles secondaires

Prestation des inspecteurs	150 journées d'inspection par année	Circulaire DEPS/CCE/001/00995/185 du 15/04/1985 (p.104)
Prestation des professeurs	22h (minimum) à 24h (maximum)	
Effectifs maximaux par classe	55 (classes 1 – 4) 50 (classes 5 – 6)	Circulaire DEPS/AS/83/CCE/001/7984/182 du 27/09/82
Effectifs minimaux par classe	20 (classes 1 – 2) 18 (classes 3 – 4) 20 (classes 5 – 6)	
Matières et heures par semaine	p.147 – 148 31h/semaine/1 ^{re} année 32h/semaine/2 ^e année	<i>Données mondiales de l'éducation en RDC.</i> UNESCO & IBE, VII, Ed. 2010/11. (p.15)
Nombre de matières/ niveau	1 ^{re} à 2 ^e année : 10 matières	<i>Données mondiales de l'éducation en RDC.</i> UNESCO & IBE, VII, Ed. 2010/11. (p.18)
Temps d'enseignement annuel	222 jours	Loi-cadre 86/005 du 22/09/86
Profil de directeur	Licencié + 3 ans d'enseignement dans un cycle long ou Docteur/ingénieur + 2 ans d'enseignement dans un cycle long	Ordonnance-loi du 6 juin 1967
Profil enseignant	La qualification est considérée comme acquise si le candidat enseignant détient un des diplômes suivants : <ul style="list-style-type: none"> • diplôme d'une section pédagogique (D6) ou assimilé • certificat d'un cycle de spécialisation professionnelle pour instituteurs • breveté A.P.P.B.I • diplômé de 4 ans (D4) Graduat en pédagogie appliquée	<i>Recueil des directives et instructions officielles,</i> 1998. (P.90)
		<i>Données mondiales de l'éducation en RDC.</i> UNESCO & IBE, VII, Ed. 2010/11. (p.21)

Le système éducatif

Profil d'inspecteur	p.276	Plan d'action national de l'Education pour tous, Volume I : Cadre stratégique. République démocratique du Congo, Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel. Kinshasa, janvier 2005 (p. 40)
Ratio école/inspecteur	Primaire : 1 inspecteur pour 150 classes (en pratique, ratio de 1 inspecteur pour 162 classes)	

Annexe 3

Propositions de normes du Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel⁹

Normes pédagogiques	
Âge légal d'admission en 1 ^{re} année	6 ans 7 à 10 ans pour cas particuliers (maladie grave, catastrophes naturelles, guerre...)
Effectifs maximaux par classe	26 élèves
Effectifs minimaux par classe	55 élèves
Dédoubllement des classes	Dédoubllement automatique à partir de 60 élèves dans une classe
Taille des écoles par rapport à la densité de population	Implantation d'écoles de grandes tailles dans les milieux à forte densité (villes, grandes cités, grands villages..) : 22 classes et plus Implantation d'écoles de taille moyenne dans les milieux à densité moyenne : 14 à 21 classes Implantation d'écoles de petite taille dans les milieux à densité faible : 6 à 13 classes
Nombre de jours de classe	200 à 220 jours/an
Composition classique d'une école de 6 classes à 13 classes	1 directeur, 1 surnuméraire, 1 enseignant/classe, 1 travailleur et 1 sentinelle
Nombre minimum de classes nécessaire pour existence d'un conseiller pédagogique	14 classes À partir de 32 classes : 2 conseillers pédagogiques
Nombre minimum de classes nécessaire pour existence d'une secrétaire	14 classes
Qualifications des enseignants	Diplômes pédagogiques : D6A, D6N, D4A, D4N, APPBI, CSP, D3 et EMP
Qualifications d'un directeur	Peut être nommé directeur un enseignant ayant la qualification minimum de D6N, une cotation très bonne au cours des 3 dernières années et ayant réussi au concours de recrutement
Nombre de bibliothèque par école	1/école
Port de l'uniforme	Urbain : obligatoire Rural : facultatif

Mobilier

Mobilier de l'élève

Type de mobilier	Banc-pupitre
Nombre banc-pupitre/élève	1 banc-pupitre/élève
Dimensions banc-pupitre	Longueur 1,20m

Mobilier de l'enseignant

Type de mobilier	1 table + 1 chaise/salle de classe
------------------	------------------------------------

Mobilier du directeur

Type de mobilier	1 chaise + 1 table bureau + chaises pour visiteur + armoires + étagères + portemanteau
------------------	--

Mobilier des conseiller pédagogique, surnuméraire et enseignant de relève

Type de mobilier	3 tables avec tiroirs + 8 chaises + 4 armoires + 1 étagère + 1 portemanteau
------------------	---

Normes de construction

Distance maximum école/habitation	3 km soit 60 minutes de marche
Restrictions concernant la localisation de l'école	Zone urbaine : min. 200m d'industries bruyantes ou nocives et plus de 400m sous le vent d'usines Zone rurale : min. 100m d'une route ou lieux d'activités bruyantes
Superficie salle de classe	De 1,20 à 1,50 m ² /élève
Volume d'air salle de classe	3 m ³ /élève
Superficie du terrain par élève	Entre 10 et 15 m ² /élève (pour les endroits avec peu d'espace) Entre 25 et 35 m ² / élève (pour les endroits avec plus d'espace)
Existence d'un système de gestion des déchets	Prévoir un système de gestion des déchets dans chaque école (poubelle couverte, trous à ordures, matériel d'assainissement)
Accès à l'eau	Prévoir un point d'eau dans chaque école
Existence d'une cour de récréation	Prévoir une cour pour chaque école
Caractéristiques de la cour d'école	Cour de 2,5 m ² /élève (pour les endroits avec peu d'espace) Cour de 5 m ² /élève (pour les endroits avec plus d'espace) Distance arbres/bâtiments d'au moins 3m

Normes de construction

Réhabilitation des écoles	Ecoles en matériaux durables doivent être réhabilitées tous les 30 ans Ecoles en matériaux non durables (argile, paille, liane,...) doivent être réhabilitées tous les 3 ans
Nombre de WC/élève	1 WC/40 filles 1 WC/50 garçons + 1 urinoir/50 garçons 2 WC pour le personnel enseignant min
Orientation du bâtiment scolaire	De l'est vers l'ouest afin d'éviter la pénétration du soleil dans les locaux Murs façades doivent former un angle variant entre 90° et 120° avec l'axe nord-sud
Hauteur sous plafond dans salle de classe	Zone à climat frais : 3 m Zone à climat chaud et humide : de 4m à 5m
Allège des fenêtres	Entre 0,80m et 1,20m
Dimensions estrade	Largeur : 1,20m Hauteur : 0,15m
Distance tableau -1er banc	2m
Superficie bureau directeur	De 15 à 18 m

Normes liées à l'inspection

Nombre de visites par école/an	Minimum 1 visite/an/école
Nombre de visites d'enseignants/inspecteur/an	Milieu urbain : 150 enseignants/an Milieu rural : 100 enseignants/an
Profil inspecteur	Titre requis + 3 ans d'ancienneté comme chef d'établissement ; ou 5 ans d'ancienneté comme enseignant + 3 bonnes cotations de l'inspecteur

9 Nous remercions Dominique Kabuya Wa Kabuya pour ce tableau des normes proposées par le MEPSP, juin 2013.

Information sur les auteurs

Abdel Rahamane Baba-Moussa, Pr., Maître de conférences en Sciences de l'éducation (CAMES), Ingénieur expert en politiques sociales locales et Secrétaire général du Réseau francophone africain d'éducation comparée (RAFEC). Comparatiste en éducation, il travaille sur le thème Education et développement et s'intéresse à l'optimisation de l'approche holistique de l'éducation dans cette perspective.

Christine Glanz, Dr. phil., spécialiste de programme à l'Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL/ UNESCO Institute for Lifelong Learning) en Allemagne. Son travail se focalise sur l'éducation non-formelle des adultes, la littératie et l'alphabétisation dans des contextes multilingues et multiculturels et la région d'Afrique.

Anton De Grauwe, docteur en sociologie, spécialiste principal de programme et Chef assistance technique et planification sectorielle, à l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ). Son travail de recherche se concentre sur l'amélioration de la gouvernance du système éducatif, entre autres par des recherches sur la mise en œuvre des politiques de décentralisation.

De plus en plus de gouvernements nationaux développent des approches qui lient tous les sous-secteurs de leurs systèmes d'éducation. L'approche sectorielle constitue une dimension fondamentale des politiques et stratégies de l'apprentissage tout au long de la vie. Dans ce contexte, la présente publication aborde un sujet d'actualité, examinant de quelle façon élaborer un cadre normatif sur la base d'une telle approche et dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie.

En collaboration avec l'UNESCO, la République démocratique du Congo a effectué un état des lieux des cadres normatifs de ses sous-secteurs éducatifs et a mené une réflexion sur les enjeux, défis et perspectives d'un cadre normatif propre à lier les sous-secteurs et à appliquer une approche sectorielle qui favorise l'apprentissage tout au long de la vie de la population. La problématique traitée ici n'en revêt pas moins un caractère transversal puisqu'elle renvoie à des questionnements généraux concernant d'autres pays, notamment en Afrique.

La réflexion menée dans cette étude de cas s'articule autour de quatre grands axes :

1. Construction d'une problématique relative à l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel de l'éducation qui tienne compte de la nécessité d'apprendre tout au long de la vie ;
2. analyse du contexte national de la République démocratique du Congo et des contraintes qui en découlent pour l'organisation de l'éducation ;
3. état des lieux concernant les normes et leur mise en application (difficultés rencontrées et types de solutions) et
4. perspectives et ouvertures éventuelles vers d'autres contextes nationaux pour l'élaboration d'un cadre normatif sectoriel.