



THE UNIVERSITY *of* EDINBURGH

Edinburgh Research Explorer

La mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement primaire en contexte de crise

COVID-19 et réforme de l'enseignement au Sud Kivu, République Démocratique du Congo

Citation for published version:

Falisse, J-B, Brandt, C, Mukengere Basengezi, J, Gupta, S, Kanyerhera, D, Marion, P, Nyabagaza, P, Nyandinda, IS, Marchais, G & Matabishi, S 2022, 'La mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement primaire en contexte de crise: COVID-19 et réforme de l'enseignement au Sud Kivu, République Démocratique du Congo ', *Journal on Education in Emergencies*, vol. 8, no. 3, pp. 50-79.
<https://doi.org/10.33682/bkqx-7vwb>

Digital Object Identifier (DOI):

[10.33682/bkqx-7vwb](https://doi.org/10.33682/bkqx-7vwb)

Link:

[Link to publication record in Edinburgh Research Explorer](#)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Published In:

Journal on Education in Emergencies

General rights

Copyright for the publications made accessible via the Edinburgh Research Explorer is retained by the author(s) and / or other copyright owners and it is a condition of accessing these publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

The University of Edinburgh has made every reasonable effort to ensure that Edinburgh Research Explorer content complies with UK legislation. If you believe that the public display of this file breaches copyright please contact openaccess@ed.ac.uk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



La Mise en Œuvre de la Gratuité de l'Enseignement Primaire en Contexte de Crise : COVID-19 et Réforme de l'Enseignement au Sud Kivu, République Démocratique du Congo

Author(s): Jean-Benoît Falisse, Cyril Brandt, Jean Mukengere Basengezi, Sweta Gupta, Dieudonné Kanyerhera, Pierre Marion, Pacifique Nyabagaza, Ibrahim Safari Nyandinda, Gauthier Marchais, and Samuel Matabishi

Source: *Journal on Education in Emergencies*, Vol. 8, No. 3 (December 2022), pp. 50-79

Published by: Inter-agency Network for Education in Emergencies

Stable URL: <http://hdl.handle.net/2451/63960>

DOI: <https://doi.org/10.33682/bkqx-7vwb>

REFERENCES:

This is an open-source publication. Distribution is free of charge. All credit must be given to authors as follows:

Falisse, Jean-Benoît, Cyril Brandt, Jean Mukengere Basengezi, Sweta Gupta, Dieudonné Kanyerhera, Pierre Marion, Pacifique Nyabagaza, Ibrahim Safari Nyandinda, Gauthier Marchais, and Samuel Matabishi. 2022. "La Mise en Œuvre de la Gratuité de l'Enseignement Primaire en Contexte de Crise : COVID-19 et Réforme de l'Enseignement au Sud Kivu, République Démocratique du Congo." *Journal on Education in Emergencies* 8 (3): 50-79.
<https://doi.org/10.33682/bkqx-7vwb>.

The *Journal on Education in Emergencies (JEiE)* publishes groundbreaking and outstanding scholarly and practitioner work on education in emergencies (EiE), defined broadly as quality learning opportunities for all ages in situations of crisis, including early childhood development, primary, secondary, non-formal, technical, vocation, higher and adult education.

Copyright © 2022, Inter-agency Network for Education in Emergencies.



The *Journal on Education in Emergencies*, published by the [Inter-agency Network for Education in Emergencies \(INEE\)](#), is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](#), except where otherwise noted.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN CONTEXTE DE CRISE : COVID-19 ET RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT AU SUD KIVU, RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

JEAN-BENOÎT FALISSE, CYRIL BRANDT, JEAN MUKENGERE BASENGEZI,
SWETA GUPTA, DIEUDONNÉ KANYERHERA, PIERRE MARION,
PACIFIQUE NYABAGAZA, IBRAHIM SAFARI NYANDINDA,
GAUTHIER MARCHAIS, ET SAMUEL MATABISHI

RÉSUMÉ

En septembre 2019, la République démocratique du Congo a mis en place une nouvelle politique abolissant les frais de scolarité dans l'enseignement primaire. Quelques mois plus tard, les écoles fermaient pour 4.5 mois suite à la pandémie de COVID-19. Comment le confinement a-t-il affecté la mise en place de la politique de gratuité ? A-t-il atténué ou exacerbé ses effets ? Cet article étudie l'expérience des écoles et des enseignants dans deux territoires du Sud-Kivu affectés par les conflits armés. Sur base d'une enquête auprès de 752 enseignants et 637 parents d'élèves et sur 157 entretiens qualitatifs dans 55 écoles, nous montrons que, dopés par la gratuité, l'effectif scolaire reste stable et les relations enseignants-parents ne semblent pas se dégrader—et ce malgré une absence presque totale d'enseignement pendant la période de fermeture. Cependant, les privations liées à la pandémie rendent (encore plus) intenable la position des enseignants sous contrats précaires dont les salaires étaient antérieurement payés grâce aux frais de scolarité. Ceux-ci quittent la profession en nombre, menaçant la stabilité du système éducatif. Ainsi, l'introduction de la gratuité n'est pas une panacée en contexte de crise ; la durabilité d'une telle réforme nécessite une ambitieuse et inclusive refonte des ressources humaines.

Received August 13, 2021; revised January 31, 2022, and July 18, 2022; accepted July 22, 2022; electronically published December 2022.

Journal on Education in Emergencies, Vol. 8, No. 3.

Copyright © 2022 by the Inter-agency Network for Education in Emergencies (INEE).

ISSN 2518-6833

INTRODUCTION

Les mesures prises par les gouvernements pour lutter contre la COVID-19 ont souvent eu des effets drastiques sur les systèmes éducatifs à travers le monde. Le corpus de recherche émergent fait état d'un recul de l'accès à l'enseignement dans de nombreux pays, et en particulier ceux affectés par la violence dont le système éducatif était souvent déjà en crise (Datzberger et Parkes 2021). Face à ce problème, la gratuité de l'enseignement a été proposée comme une piste potentielle pour contrecarrer le choc négatif causé par le confinement et les fermetures d'école (Hallgarten 2020). Dans nombre de pays dits « fragiles » ou à faible revenus, une partie de l'enseignement public est, en effet, assurée par des enseignants opérant sous des contrats précaires et dont les salaires sont payés directement par les parents et la communauté (Dolan et al. 2012), questionnant par-là l'idée d'éducation universelle. La réforme de ces systèmes est décrite comme nécessaire et compliquée, mais pourrait-elle être une réponse aux défis d'accès à l'enseignement exacerbés par les crises, sanitaires ou autres ? Qu'advient-il lorsque cette réforme se passe dans un contexte d'urgence sanitaire doublée d'une crise sécuritaire prolongée ?

L'est de République démocratique du Congo (RDC) est affecté par des conflits armés depuis près de 30 ans. Les écoles continuent à y fonctionner tant bien que mal. Elles opèrent dans un contexte très difficile, marqué par la destruction des infrastructures et le ciblage délibéré du personnel par les factions armées (Brandt 2021), les déplacements forcés de population, l'insécurité et la militarisation de la vie publique. Les obstacles sont immenses et encore exacerbés par le sous-financement chronique du secteur de l'éducation, un problème qui touche de nombreux pays et qui pousse les écoles congolaises à exiger des parents d'importantes contributions pour payer les enseignants et financer les infrastructures. Pour faire face à ce défi, la RDC s'est lancée dans une réforme de son système éducatif en décembre 2019 : les frais liés aux études ont été interdits dans les écoles primaires publiques. Les taux d'inscription ont aussitôt augmenté, mais les écoles ont été déstabilisées. Moins de six mois après la mise en place de la réforme, la pandémie COVID-19 est arrivée. Les écoles ont alors fermé pendant quatre mois et demi en 2020 et un mois et demi en 2021.

Dans cet article, nous analysons les effets combinés de la politique de gratuité et de la fermeture des écoles due à la pandémie de la COVID-19 sur l'enseignement, la relation parents-enseignants, et la situation des enseignants. En utilisant des méthodes de recherche quantitatives et qualitatives dans 55 écoles, nous visons à faire remonter le vécu des acteurs de première ligne. Notre zone de recherche

fait partie des zones les plus affectées par le conflit armé qui perdure à l'est de la RDC ; elle ne prétend donc pas représenter la RDC, mais vise à informer les débats sur les politiques d'enseignement en contexte de crise prolongée.

La partie suivante expose le contexte de l'enseignement, de la politique de gratuité, et de la pandémie de COVID-19 en RDC. Dans la deuxième partie, nous présentons nos méthodes. La troisième partie présente les résultats de notre recherche, en présentant d'abord les réalités de terrain de la mise en place de la Gratuité avant de détailler le vécu du confinement depuis le point de vue des acteurs. Nous essayons ensuite de comprendre certains des effets à moyen-terme (après quelques mois) de la combinaison Gratuité—confinement.

CONTEXTE

FINANCEMENT ET GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RDC

À l'indépendance de la RDC (anciennement Zaïre) en 1960, l'enseignement primaire est gratuit et guidé par un objectif d'éducation des masses (Bongeli ya Eto 2015). La crise économique et les politiques d'ajustement structurel des années 1980 changent la donne : les finances publiques s'effondrent et les salaires des fonctionnaires sont réduits drastiquement, poussant le gouvernement à « inviter » les parents à financer le système éducatif dès 1986. Rapidement, ils financent directement la majeure partie puis la totalité du secteur éducatif quand, en 1992, le gouvernement zaïrois cesse purement et simplement de payer les salaires des enseignants. Au supplément de salaire mensuel, la « prime de motivation » versée par les parents, s'ajoute ainsi un financement de l'ensemble de l'appareil administratif. Ce nouvel arrangement est profondément inégalitaire (Poncelet, André, et de Herdt 2010). Paradoxalement, il est aussi décrit comme un facteur expliquant la résilience du secteur éducatif pendant les guerres des années 1990 et du début des années 2000 (Banque Mondiale 2005). Le retour à une certaine stabilité dans certaines parties du pays à partir de 2003 marque aussi un retour progressif du financement de l'Etat. Il reste néanmoins limité : en 2015, les ménages contribuent toujours plus d'une fois et demi plus au secteur de l'éducation que l'Etat selon les calculs de Verhaghe (2017), qui relève pas moins de 130 types de frais scolaires différents exigés aux parents (qui varient considérablement d'une province à l'autre et au sein d'une même province).

L'idée de la gratuité de l'enseignement primaire, jamais tout à fait abandonnée, réapparaît dans les débats de la Conférence Nationale Souveraine entre 1990 et 1993. Les bailleurs et partenaires de la RDC mettent aussi la pression, l'absence d'un enseignement primaire *de facto* gratuit cadre mal avec les discours sur « l'éducation pour tous » et avec les objectifs de développement du millénaire. Après la Deuxième Guerre du Congo (1998-2003), la Table Ronde de l'Éducation de 2004 reprend l'idée et elle est finalement intégrée à l'article 43 de la Constitution de 2006. Pendant près de 13 ans, les tentatives pour rendre effective cette gratuité vont cependant toutes échouer. Finalement, le 20 août 2019, la porte-parole du président nouvellement élu Félix Tshisekedi annonce la mise en œuvre immédiate de la Gratuité de l'enseignement primaire ainsi que des deux premières années du secondaire.

Avec cette nouvelle politique, les parents ne sont plus censés payer ni les suppléments pour les enseignants (la « prime de motivation ») ni le financement des coûts opérationnels des écoles et des bureaux administratifs. Même si dans la pratique, des frais mineurs tels que l'assurance des étudiants ou l'inscription aux examens de fin d'année scolaire persistent, les effets de la réforme sont sans appel : au moins 3 millions d'élèves supplémentaires sont inscrits à l'école primaire à travers le pays à la rentrée 2019-2020 (Latif et Adelman 2021).

La mise en œuvre de la réforme est cependant compliquée. Le budget consacré à l'éducation augmente entre 2019 et 2020, passant de 20,8 à 24,5 pour cent du budget national du pays, avec un taux d'exécution en léger décalage (passant de 3,1 à 4 milliards de dollars). Fin 2019, l'État Congolais augmente les salaires des enseignants, paye la plupart des 138 000 enseignants inscrits sur ses listes mais jusque-là non rémunérés, et en ajoute 58 000 nouveaux sur ses listes (CONEPT 2021). A l'heure d'écrire cet article, cependant, la réforme n'est toujours pas pleinement financée : la Banque Mondiale estime en 2021 qu'une augmentation d'au moins 160 pour cent par rapport aux dépenses de 2019 serait nécessaire pour couvrir les frais de la réforme (Banque Mondiale 2021) et de grandes inconnues demeurent, y compris sur les enseignants non-inscrits qui seraient jusqu'à 132 000 (CONEPT 2021) et pour lesquels une solution devra être trouvée. Du côté des bailleurs, la Banque Mondiale s'est engagée à verser 800 millions de dollars sur 4 ans (pour les ressources humaines dans 10 provinces sur 26), mais le premier versement de 100 millions, prévu en décembre 2019, a été reporté suite à des soupçons de corruption (Banque Mondiale 2021).

LE STATUT DES ENSEIGNANTS

Dans la pratique, cette histoire complexe de sous-financement et de réformes, marquée aussi par l'augmentation du nombre d'enseignants sur le terrain au cours des années 1990 et 2000 ainsi que par des formes de « gouvernance réelle » dans le secteur éducatif (Titeca et De Herdt 2011), a donné lieu à une série de statuts 'informels' ou 'de facto' des enseignants. Dans cet article, nous classifions les enseignants en deux catégories principales (pour plus de détails, voir Brandt 2017). Les enseignants que nous appelons comme étant sous « contrat favorable » sont ceux qui sont dits « mécanisés » et « payés », c'est-à-dire qu'ils sont enregistrés et payés par l'Etat. Les enseignants que nous qualifions comme étant sous « contrat défavorable » ne sont pas payés par l'Etat, il s'agit des enseignants dits « mécanisés » mais « non payés », des « nouvelles unités » qui ne sont outre souvent pas encore enregistrés officiellement, ou de ceux dits « omis » du registre officiel. Ces enseignants sous contrat défavorable dépendent souvent du paiement direct des écoles ou des parents. Comme d'autres aspects du système éducatif congolais, le statut des enseignants est souvent politisé : un appui politique et parfois même un paiement sont souvent nécessaires pour accéder au statut de mécanisé et payé (Brandt 2017). La décentralisation—qui dans le secteur éducatif a mené à la création de nouvelles unités administratives éducatives déconcentrées, de bureaux et de postes—a souvent servi à distribuer des postes au sein de réseaux d'influence (Brandt et Moshonas 2020). L'appartenance à un groupe ethnoculturel, l'origine régionale (c'est-à-dire le fait d'être considéré comme originaire d'une certaine région) et l'affiliation politique sont des éléments clés pour obtenir le soutien de parrains pour les postes, les inscriptions et la progression dans l'échelle des carrières (Marchais et al. 2020).

Les annuaires statistiques au niveau national et provincial ne nous donnent pas la ventilation des différentes catégories d'enseignement et la question de qui est compté est éminemment politique. En 2018, soit avant la réforme, la Banque Mondiale parle de 540 000 enseignants du primaire dont environ 60 pour cent étaient salariés du secteur public (Banque Mondiale 2020, 10), alors que le rapport de l'Institut National de Statistique recense 460 937 enseignants. En 2019, première année de mise en place de la Gratuité, le dernier annuaire scolaire disponible (2019-20) répertorie un total de 464 960 membres du personnel dans les écoles primaires publiques : 392 526 enseignants et 72 434 personnels supplémentaires (DRC/MEPST 2021). Notre enquête de 2019, que nous détaillons dans la section 2 et qui n'est pas représentative de l'ensemble de la RDC, trouve 36 pour cent d'enseignants non payés par l'Etat (nos différentes catégories de personnes sous contrat « défavorables »), dont 64 pour cent disaient être enregistrés auprès des autorités (mécanisés non payés).

LA PANDÉMIE DE COVID-19

La pandémie de COVID-19 est arrivée en RDC dans un contexte déjà marqué par une longue histoire d'épidémies majeures, de la résurgence de la maladie du sommeil dans les années 1990 (Falisse et Mpanya 2022), à la récente épidémie d'Ebola, en passant par de nombreuses meurtrières épidémies de choléra et de rougeole (par exemple en 2019-2020). Les épisodes de choléra, malheureusement quasi-endémiques dans la province du Sud Kivu, n'avaient cependant jamais poussé à la fermeture des écoles ou même à des mesures spécifiques. L'épidémie d'Ebola au Nord Kivu et en Ituri (2018-2020) avait bien poussé quelques écoles à fermer temporairement leurs portes, mais de façon limitée et avec un important soutien international afin de ne pas interrompre l'enseignement (Daems et Willemot 2018). Ces problèmes sanitaires passés attestent d'un système de santé fragile, mis à mal par un sous-financement chronique, et décrit comme vulnérable face à de nouveaux pathogènes, y compris la COVID-19 (UNICEF 2020). Lorsque cette dernière pandémie est déclarée, le gouvernement central adopte cependant un rôle de coordination fort, recyclant notamment l'infrastructure humaine déployée en réponse à Ebola (Al Dahdah, Falisse et Lurton 2021). L'expérience joue aussi, l'épidémie d'Ebola avait renforcé les tensions entre la population et les autorités, notamment en raison de l'application militarisée des mesures de santé publique dans les provinces touchées (Congo Research Group 2021).

Le 24 mars 2020, alors que le pays a officiellement compté 394 cas de COVID-19 et 25 victimes, le président Tshisekedi déclare l'état d'urgence, limitant déplacements et rassemblement—avec un impact négatif conséquent sur l'économie, le revenu des ménages et l'emploi. Comme dans de nombreux pays à travers le monde, le gouvernement congolais a également fermé les écoles, et ce dès le 23 mars 2020. Peu de temps après, le Ministère de l'Éducation a publié un Plan de Réponse Éducative (MEPST 2020). Un Plan de Réponse Humanitaire modifié pour répondre à la COVID-19 incluant une section sur l'éducation (OCHA 2020), ainsi qu'un plan spécifique au cluster humanitaire « éducation » (Cluster Education RDC 2020). Les plans, à l'image de celui du cluster éducation, soulignent les risques du confinement et de fermeture des écoles, entre autres : recrutement forcé dans des groupes armés dans les zones touchées par le conflit, travail forcé, violence, exploitation, mariage précoce et de multiples formes d'abus. Ils soulignent aussi la nécessité de trouver des moyens de continuer le processus éducatif par l'enseignement à distance, notamment « low tech » via les radios. Comme nous le montrons dans notre analyse, il y a eu très peu de continuité d'enseignement dans nos zones de recherche, et les plans sont généralement restés lettre morte.

Les écoles ont finalement réouvert le 10 août pour fermer à nouveau en janvier et en février 2021. Le présent article s'intéresse au premier épisode de fermeture.

MÉTHODES ET DONNÉES

Notre analyse se base sur les données récoltées par le projet de recherche BRiCE, mené par l'*Institute of Development Studies* (IDS) et l'*Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu* (ISP Bukavu) entre 2018 et 2022. Il fait partie d'un projet de recherche-action plus large qui a pour objectif de mieux comprendre et d'améliorer le quotidien des enseignants dans les contextes affectés par les conflits armés et qui est financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par *Save the Children* au Niger et en RDC. Notre recherche est interdisciplinaire, elle combine les sciences de l'éducation et l'étude des conflits armés et comprend une composante qualitative et une composante quantitative. La collecte des données s'est étalée quatre années.

La composante quantitative de cet article se base sur deux collectes de données effectuées dans 55 écoles publiques dans les territoires de Fizi et Uvira, dans la province du Sud Kivu en RDC. La première collecte de données a eu lieu en mai 2019 et la deuxième en octobre 2020, soit avant et après la mise en œuvre de la politique de Gratuité et la première phase de fermeture des écoles. Les données couvrent 752 enseignants (727 en 2020), 637 ménages ayant un enfant à l'école primaire, et 55 directeurs d'école. En annexe, le Tableau A1 donne plus de détails sur les élèves et les enseignants que nous avons échantillonnés, le Tableau A2 fournit un profil des écoles de notre étude, et le Tableau A3 donne des statistiques descriptives des caractéristiques des enseignants. Il est utile de noter ici que si les enseignants et les parents ont été choisis au hasard, les écoles sur lesquelles nous nous sommes concentrés ont été sélectionnées, entre autres facteurs, parce qu'elles se trouvent dans une zone « sûre », accessible et couverte par la téléphonie mobile et parce qu'elles sont viables. En d'autres termes, notre échantillon s'attarde sur des écoles qui sont sans doute parmi celles qui se trouvent légèrement plus favorisées. Il n'est pas exactement représentatif de l'ensemble des écoles des territoires de Fizi et Uvira, et encore moins de la province ou du pays. Notre analyse est avant tout descriptive, les erreurs standards sont ajustées par école (clusters) lorsque des tests de différence statistique sont réalisés.

La collecte de données a eu lieu au même moment que la mise en œuvre d'un projet d'éducation. Pour réduire d'éventuels biais de désirabilité sociale, malheureusement inhérent à notre type de recherche qui porte en partie sur une pratique officiellement interdite, les contributions des parents aux rémunérations, différentes précautions ont été prises. Les enquêteurs, qui ont été recrutés localement et de façon totalement externe à *Save the Children*, ont mis l'accent avant le début des enquêtes sur l'indépendance de la recherche et la confidentialité et l'anonymat des réponses. Ils ont posé des questions sous différents angles (ce qui fait que nous avons parfois plusieurs variables portant sur la même chose). Le fait de poser la même question aux parents, ainsi qu'aux directeurs d'écoles, nous a permis de vérifier les informations fournies par les enseignants, notamment concernant les contributions financières des parents. Des méthodes dites de rappel, développées dans des projets précédents, ont été utilisées pour reconstituer l'historique des enseignants sur certaines variables clés (par exemple : emploi et expérience de la violence). Afin de réduire les erreurs, la période de rappel était courte (une année scolaire), des repères temporels basés sur l'histoire locale ont été utilisés afin de situer les événements, et les dates et données rapportés dans les différentes enquêtes ainsi que dans l'étude qualitative ont été triangulées.

La composante qualitative de l'étude se base sur deux phases de collecte de données d'environ un mois chacune dans les territoires d'Uvira et Fizi, en octobre-novembre 2019 et mars-avril 2020. La recherche a été complétée par des entretiens qualitatifs réalisés en juillet 2020, principalement à propos du contexte épidémique en RDC. Ainsi, un total de 157 entretiens qualitatifs semi-structurés ont été réalisés avec des enseignants, directeurs d'écoles, inspecteurs de l'éducation, représentants de l'état, du pouvoir coutumier et autorités locales par l'équipe de recherche de l'ISP. Nous y faisons référence en utilisant l'abréviation « Int » ou « Int-Cov » pour les entretiens de l'enquête additionnelle COVID-19, suivie du numéro de l'entretien. Le questionnaire a été progressivement adapté aux thématiques découvertes lors des entretiens ; il comprenait des questions sur la politique de Gratuité, l'économie politique du recrutement des enseignants, l'impact de la pandémie de COVID-19 et de la fermeture des écoles sur l'enseignement, les relations entre enseignants et parents ainsi que le développement professionnel des enseignants. Les données qualitatives ont été analysées en extrayant systématiquement les passages relatifs à la Gratuité et à la pandémie. Nous avons ensuite essayé de dégager les grandes tendances qui de les mettre en dialogue avec les données quantitatives qui constituent la colonne vertébrale de notre analyse.

RÉSULTATS

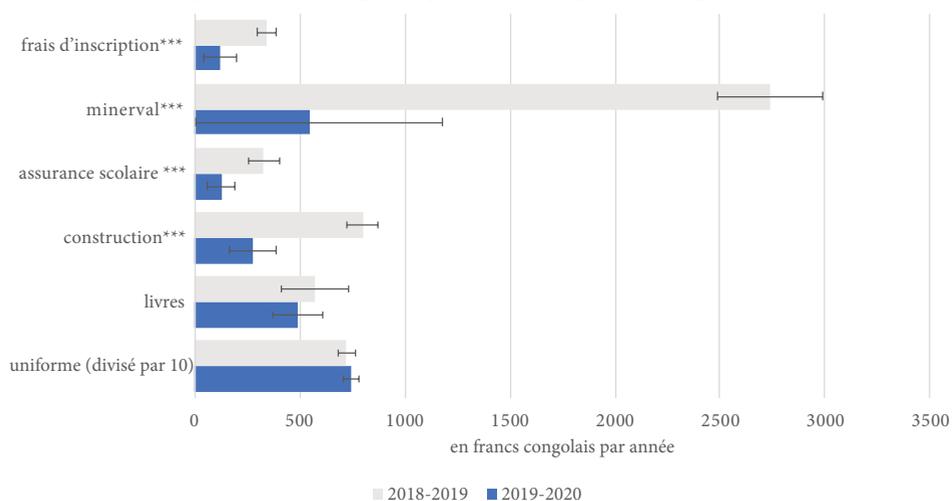
Nous décrivons d'abord l'expérience des enseignants pendant la période de confinement en nous basant sur le récit et l'analyse qu'elles et ils en ont fait durant les phases d'entretien de notre recherche. Dans une deuxième sous-partie, nous complétons cette description d'une analyse de la situation à moyen-terme, trois mois après le (premier) confinement.

Avant de développer notre analyse de la situation à l'arrivée de la pandémie, notons deux changements importants qui surviennent avec la mise en place de la Gratuité.

Le premier est l'accroissement sans précédent du nombre d'élèves inscrits et fréquentant les écoles, nous y avons déjà fait allusion. Nos données montrent aussi, et c'est important de le souligner, que la gratuité, dans le sens d'absence de paiement de salaire des enseignants, est une réalité. En 2018-2019, 89,93 pour cent (CI¹ : 84,40-95,45, n=715) des parents déclaraient avoir payé le salaire des enseignants *chaque* mois de l'année scolaire, et aucun parent (0,2 pour cent, CI : -0,11-0,67) n'avait échappé à ce paiement à un moment de l'année. L'année suivante, une fraction très faible de parents— 10 pour cent (CI : 4,54-15,59)—déclare avoir continué à payer les frais de scolarité à *un moment* de l'année scolaire (dans 1 pour cent des cas, les parents ont déclaré que les élèves ont effectué des travaux manuels pour les enseignants, principalement des travaux agricoles ou d'autres formes de travail manuel). Comme le montre la Figure 1 ci-dessous, certains frais restent, surtout ceux liés à l'équipement des élèves (livres et uniformes) mais la contribution des parents au fonctionnement des écoles et au paiement des salaires est réduite à la portion congrue. Notons aussi que ces données doivent être prises avec précaution. Il est en fait très probable que les contributions des parents restent plus substantielles que ce que notre enquête révèle : en 2020, seuls 57 pour cent des enseignants sous contrat défavorable ont accepté de nous indiquer leur revenu, alors qu'ils étaient 97,2 pour cent en 2019. Dans le même temps, la quasi-totalité des enseignants sous contrat favorable nous ont partagé cette information, les deux fois.

1 CI : Intervalle de confiance.

Figure 1 : Principaux postes de dépense des parents



Note : *** différence significative à $p < 0,001$ entre les deux années. Barres d'erreur : écart type ajusté pour l'échantillonnage par école. N=715 parents d'élèves.

Le deuxième changement est l'accentuation considérable des inégalités découlant du statut d'emploi des enseignants. Les enseignants ayant un contrat favorable étaient déjà dans une meilleure situation matérielle avant la Gratuité, nos données de mai 2019 en attestent (ils avaient, par exemple, une plus grande probabilité de posséder des biens coûteux tels qu'un vélo, une moto, une pompe à eau ou un accès à l'électricité ; ils étaient aussi en moyenne plus vieux, 43,8 ans contre 31,5). Cette situation d'inégalité va s'empirer avec la Gratuité qui interdit la rémunération des enseignants par les parents. L'Etat promet de progressivement enregistrer et de payer tous les enseignants, mais dans la pratique le processus est compliqué, politisé, et peu transparent : la situation de la plupart des enseignants sous contrat défavorable n'est, au moment d'écrire cet article, pas régularisée. Notre enquête de terrain montre que les directeurs d'écoles ayant peu de relations avec les politiciens, parfois en raison de leur affiliation à un parti ou de leur appartenance ethnoculturelle, ont des chances très réduites de voir leurs nouveaux enseignants mécanisés (Int. 31, 36, 39, 45, 53). Ceci explique à la fois la continuité de certains frais payés dans les écoles et le maintien des inégalités structurelles dans le système éducatif.

PERCEPTIONS ET VÉCU DE L'EFFET DE LA PANDÉMIE SUR LES ENSEIGNANTS ET LEUR ENSEIGNEMENT

Même si les chiffres officiels de la pandémie de COVID-19 sont restés bas par rapport à bien des pays, le contexte n'en n'est pas moins resté anxiogène : plus de trois-quarts des parents et enseignants se disaient préoccupés ou très préoccupés par la pandémie de COVID-19 en octobre 2020. Sur le terrain, les mesures barrières (masque, distanciation sociale, lavage régulier des mains) sont difficiles à appliquer lorsque les écoles fonctionnent, en raison des effectifs pléthoriques et du manque d'infrastructure.

ENSEIGNER PENDANT LE CONFINEMENT ? QUI ET COMMENT ?

Dans la pratique, l'écrasante majorité des enseignants—86,63 pour cent (CI : 82,91-89,78)—et des chefs d'établissement rencontrés ont indiqué ne pas avoir été en contact avec les élèves pendant la période de fermeture des écoles et ne pas avoir fourni aux élèves ou à leurs parents de soutien pédagogique, direct ou indirect (par exemple des devoirs), ou même émotionnel. De façon quasi-symétrique, 87,13 pour cent des parents (CI : 83,81-90,45) expliquent que leurs enfants n'ont rien appris pendant la période de confinement. Certaines exceptions ont cependant existé (Int-Cov. 3, 8, 30), à l'image de cette enseignante qui explique avoir continué à enseigner chez elle, mais auprès de certains élèves uniquement :

« Oui, je suis restée en contact avec quelques élèves pendant le confinement, et j'ai cherché à les soutenir par rapport à leur éducation, et leur moral surtout ceux-là qui sont dans mon entourage. Chaque 15h ou 16h j'appelle les élèves pour faire des rappels aux matières déjà vues, ils sont très attentifs quand je suis en train de parler. Ils répondent convenablement aux questions. Et même, je les sensibilise comment se comporter pendant cette période. » (Int-Cov. 3)

Une école rapporte même avoir continué un enseignement en présentiel « en respectant les distances de sécurité » (Int-Cov. 12) pour des élèves préparant le test national de fin d'études primaires (TENAFEP). Aucune pratique systématique n'a cependant été rapportée, les pratiques sont ad hoc et découlent du fait que certains enseignants, parents et élèves se trouvent souvent dans une situation de proximité physique et sociale avec certains élèves. Les enfants les moins favorisés, y compris les réfugiés burundais, sont en revanche plus susceptibles d'avoir été sollicités pour des travaux agricoles ou pastoraux (Int-Cov. 15, 16, 17, 18, 31, 34).

Le manque de directives, de communication, et de soutien des autorités éducatives déconcentrées est mis en avant pour expliquer le manque d'enseignement pendant le confinement (Int-Cov. 5, 6, 29, 33). Le tableau général qui se dégage des entretiens qualitatifs comme quantitatifs est celle d'autorités déconcentrées (au niveau des sous-provinces éducatives) généralement absentes lors de la période du confinement. Les entretiens donnent une image mitigée des méthodes d'apprentissage à distance déployées par le ministère de l'Éducation. Il s'agit d'une question d'accès, une minorité d'enseignants rencontrés expliquent ne pas être au courant de ces outils (Int-Cov. 6, 26, 32, 35), certains notent qu'ils ne captent pas les radios diffusant l'enseignement à distance (Int-Cov. 29, 30, 31), et surtout une vaste majorité de parents et d'enseignants ne disposent pas de radio et encore moins de télévision. Selon notre enquête de 2019, 33,6 pour cent des ménages disposaient d'une radio et 18,5 pour cent d'une télévision. Lors de l'enquête suivant le premier confinement, 70,2 pour cent des parents (CI : 64,66-75,17) soulignaient que l'absence de livres scolaires était en outre un problème majeur. Plus de la moitié pointaient également l'absence de radio, de téléphone, et de connexion internet. Comme l'explique un répondant :

« Oui, certains élèves ont eu plus de facilité ou de difficultés à étudier pendant le confinement parce que certains élèves de la ville leur familles ont des télévisions, postes radios et même il y a des élèves ont des bons téléphones pour étudier tandis que ceux-là qui vivent dans les zones rurales n'en ont pas. » (Int-Cov. 3)

Sans surprise, les solutions *high-techs* n'ont pas atteint la majorité des élèves congolais. Même les solutions *low-techs* n'étaient pas très visibles dans les écoles que nous avons visitées. Ce point reflète d'une expérience très mitigée de l'enseignement à distance pendant la pandémie largement partagée dans d'autres pays.

Même dans la minorité de cas où les parents peuvent dégager du temps, les circonstances ne sont souvent pas réunies. Ainsi (1) seulement 19 pour cent des élèves (CI : 13,19-25,07) a fréquenté l'école pré-primaire ; (2) seules 59 pour cent (CI : 52,82-65,7) des mères et 77 pour cent des pères (CI : 72,04-81,80) savent lire et écrire ; (3) seuls 20,82 pour cent (CI : 15,37-26,27) des élèves ont des livres à la maison ; (4) seuls 62,47 pour cent (CI : 57,32-67,63) des parents vérifient que leurs enfants font leurs devoirs et (5) seuls 10,13 pour cent (CI : 6,75-13,5) des parents disent avoir une communication régulière avec l'école. Comme le relève l'étude, les différences principales apparaissent lorsqu'on compare les familles pauvres et riches, mais les chiffres restent globalement faibles. Au final, ce ne sont que 9,79

pour cent (CI : 7,08-12,49) des parents de notre échantillon qui affirment avoir aidé leurs enfants pendant le confinement. Ceux-ci étaient significativement plus riches que ceux qui n'avaient pas aidé leurs enfants (possédaient en moyenne 5,88 items de notre liste de 15 items contre 4,89 ; $p=0,019$).

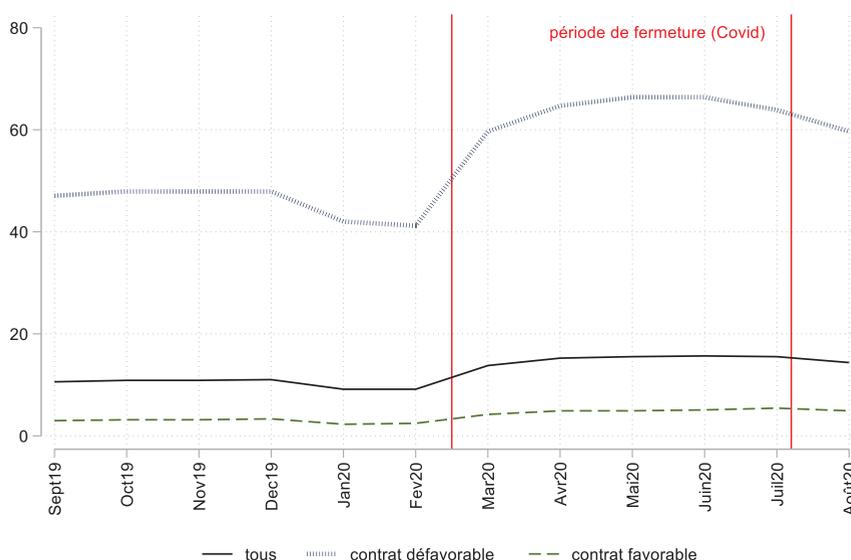
En ajoutant à ce contexte peu propice le fait que les enseignants ont expliqué ne pas avoir bien compris comment s'inscrire dans les programmes éducatifs à distance par manque d'information et de formation, et le fait que cet enseignement à distance n'a parfois pas été pris au sérieux, car non notifié de façon formelle aux enseignants et aux parents (Int-Cov. 7), force est de constater qu'il n'y a eu que très peu d'opportunité d'apprentissage pendant le confinement.

La période de confinement a généré au sein des familles une anxiété et un stress considérables (voir également Tableau 1 plus loin dans cet article). Ils sont principalement dus (1) à l'incertitude et aux difficultés financières (Int-Cov. 2, 8, 24, 32) générées par la perte de revenu (en particulier pour familles dépendant du commerce transfrontalier, fermé, avec le Burundi ; Int. 2) et (2) aux faits que les enfants privés des activités structurantes de l'école se retrouvaient à « vagabonder » (Int-Cov. 2, 8, 14, 25, 28). Même si les parents notent les efforts de certains enseignants pour continuer à soutenir les élèves pendant le confinement, le sentiment général n'en est pas moins d'avoir été livrés à eux-mêmes.

ÊTRE ENSEIGNANT PENDANT LE CONFINEMENT : STATUT ET REVENU

Marquée par les difficultés des enseignants à faire exister une forme d'enseignement, la période de confinement est aussi marquée par d'importantes difficultés matérielles. Techniquement, l'Etat congolais garantit le paiement des salaires aux enseignants pendant la période de confinement, mais la pratique est souvent différente. Plusieurs enseignants sous contrat permanent décrivent des retards (Int. 1, 27, 31, 34), mais les enseignants sous contrat précaire sont clairement les plus concernés, comme le montre bien la Figure 2. L'augmentation des retards et non-paiements en avril 2020 est significative et coïncide avec les fermetures des écoles dans le pays.

Figure 2 : Non-paiement du salaire mensuel (% des enseignants)



Note : N=689 enseignants

Les entretiens suggèrent que le paiement des enseignants « nouvelles unités » par les comités de parents et de gestion a fréquemment été reporté (Int-Cov. 10, 11) quand il n'a pas été simplement suspendu (Int-Cov. 1, 16, 20, 22, 30). Bien que la gratuité ait formellement aboli le paiement des enseignants par les comités de parents et de gestion (voir section 1B), la Figure 2 montre que dans la pratique aux alentours de 65 pour cent des enseignants sous contrat défavorable étaient encore payés pré-pandémie. À la suite du confinement et de la fermeture des écoles, ce sont cependant près de la moitié des enseignants sous contrat défavorable qui cessent de recevoir toute forme de paiement ou de salaire. La différence est significative ($p=0,046$; en tenant compte de l'effet cluster et en contrôlant pour le territoire) : pour les enseignants sous contrat défavorable, la proportion de mois non payés durant la période du confinement (mars-août, en comparaison à septembre-février) augmente de 17,8 pour cent (CI : 10,05-25,02) alors qu'elle n'augmente que de 2,34 pour cent pour les autres enseignants (CI : 0,89-3,78). Il s'agit cependant de rester prudent, pour deux raisons au moins : (1) la Figure 2 montre qu'il y avait déjà une grande disparité avant la fermeture des écoles et (2) il y a un très fort taux de non-réponse par rapport au salaire parmi les enseignants sous contrat défavorable (43 pour cent, contre 1 pour cent chez les autres) qui vient sans doute du tabou autour des primes à partir de la mise en place de la politique de gratuité (cependant, recoder ces non-réponses en assumant

que les non-répondants étaient payés n'a pas d'incidence sur la significativité de la différence entre les deux catégories de contrats).

Pour ces enseignants, le confinement et la mise à l'arrêt de nombreux secteurs d'activité a signifié qu'il y avait très peu d'activités alternatives à adopter. Les activités de repli telles que le petit commerce transfrontalier ont été réduites par la fermeture des frontières RDC-Burundi et RDC-Rwanda (Int-Cov. 4) et plusieurs enseignants ont indiqué qu'ils s'étaient tournés vers l'agriculture, dans des champs leur appartenant ou appartenant à leur famille, ou dans les champs d'autres personnes, contre rémunération (Int-Cov. 16, 20, 30, 32). Au total, ce sont près de 34,57 pour cent (CI : 29,09-49) des enseignants de notre échantillon qui déclarent avoir entrepris une activité additionnelle pendant le confinement ; l'absence de différence significative ($p=0,783$) entre enseignants disposant d'un contrat favorable et les autres renforce l'idée d'options limitées pour les enseignants.

BIEN-ÊTRE DES ENSEIGNANTS PENDANT LE CONFINEMENT

La fermeture des écoles affecte de multiples dimensions constitutives du bien-être des enseignants. Près de 59 pour cent des enseignants rapportent avoir été plus stressés pendant cette période, principalement à cause de la peur de la COVID-19, des difficultés salariales et économiques, mais aussi de la perte de repères liée à l'interruption d'un métier aidant à trouver du sens. Plusieurs enseignants ont aussi noté que le confinement avait considérablement accru les tensions au sein de leur foyer, ainsi que les tensions avec leurs voisins et leur entourage social, notamment parce que personne n'a l'habitude de passer ses journées à la maison « à ne rien faire » (Int-Cov. 4, 24).

Les entretiens suggèrent une possible hétérogénéité dans cette dépréciation du bien-être. Presque tous les chefs d'établissement et les enseignants interrogés ont noté que les « nouvelles unités » étaient plus stressés, de même que ceux vivant en milieu urbain où moins d'activités génératrices de revenus complémentaires et d'activités structurantes étaient disponibles (Int-Cov. 9, 25), ainsi que les femmes, parce qu'elles avaient plus de chances d'avoir la charge supplémentaire des enfants, et parce qu'elles étaient moins susceptibles de pouvoir se replier ou de développer des activités alternatives (Int-Cov. 9, 11, 30). Si nos données quantitatives confirment que les enseignants sous contrats défavorables sont plus enclins à se dire préoccupés par les conséquences de santé de la COVID-19 sur leur famille ($p=0,004$), l'idée d'une expérience très différenciée des effets du confinement sur la vie quotidienne n'est pas pleinement confirmée par nos données. Le tableau

ci-dessous résume la perception des effets du COVID-19 et du stress par catégorie d'enseignant ; même si les enseignants sous contrat défavorables ont légèrement plus d'expériences négatives liées à la COVID-19, la différence reste mineure. C'est en fait toutes les catégories, parents comme enseignants, homme comme femme, et enseignants sous contrats favorable comme défavorables, qui semblent affectés par la pandémie (de façon similaire, il n'y a presque pas de différence entre zones rurales et zones plus urbanisée, si ce n'est une perte d'activités sociales légèrement plus importante dans les zones plus urbanisées).

Tableau 1 : Expériences négatives liées au COVID-19 (% des répondants)

	Genre enseignant		Contrat enseignant				
	Parent	Enseignant	Homme	Femme	Favorable	Défavorable	
Perte de revenu	54,03%	50,89%	51,92%	48,11%	49,74%	54,03%	
Perte d'accès au marché	20,38%	23,34%	23,60%	22,64%	24,43%	20,38%	
Incapable de soutenir malades	12,80%	15,69%	15,91%	15,09%	16,75%	12,80%	
Tâches additionnelles	4,74%	5,99%	6,64%	4,25%	6,46%	4,74%	
Maladie	1,42%	1,79%	2,10%	0,94%	1,92%	1,42%	
Maladie mentale	62,56%	57,02%	56,29%	58,96%	54,97%	62,56%	+
Perte d'activités sociales	83,89%	77,55%	77,10%	78,77%	75,22%	83,89%	**
Vente catastrophique	16,59%	14,67%	15,73%	11,79%	13,96%	16,59%	
Répondants	715	784	572	212	573	211	

Note : enquête d'octobre 2019. Différence entre les deux groupes : + p<0,15 ; ** p<0,05

Mentionnons aussi que le confinement semble aussi avoir affecté le sentiment de sécurité. Des enseignants et directeurs ont ainsi partagé leur crainte d'être pris pour cible parce qu'ils bénéficiaient toujours d'un salaire (Int-Cov. 10, 16, 17, 18), certains exprimant même la crainte que leur propres collègues « nouvelles unités » ne viennent les « fouiller sur le chemin du retour » (Int-Cov. 3) ou « venir la nuit pour nous faire du mal » (Int-Cov. 9). Dans un contexte tendu et militarisé, les conflits d'ordre professionnel peuvent parfois devenir violents. Le statut administratif et contractuel des enseignants apparait ainsi comme un déterminant clé de leur bien-être social et émotionnel, et peut s'articuler avec les dynamiques de violence.

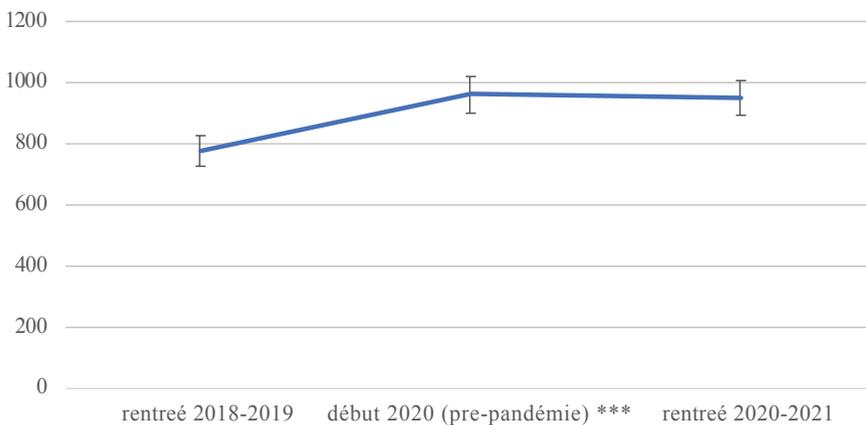
EFFETS À MOYEN TERME

Dans cette section, nous décrivons l'évolution de la situation des enseignants et de l'enseignement trois mois après la fin du (premier) confinement, en octobre 2020, et la comparons avec la situation pré-pandémie, mais aussi pré-gratuité, en mai 2019.

INSCRIPTIONS DES ÉLÈVES

Une inquiétude prépondérante chez les enseignants et chefs d'établissement interrogés pendant le premier confinement était que certaines catégories d'élèves ne reviennent pas à l'école, et ainsi de perdre une partie des acquis de la Gratuité. Il s'agit en particulier des filles qui se sont mariées et/ou sont tombées enceintes pendant le confinement (Int-Cov. 12, 16, 18, 30, 31) et des enfants issus de milieux socio-économiques plus pauvres (y compris les réfugiés) et/ou de zones rurales, plus susceptibles de travailler pour leur foyer dans diverses activités telles que l'agriculture de subsistance ou les tâches ménagères (Int-Cov. 15, 24, 32). Nos données montrent cependant qu'il n'y a pas, dans les zones de notre enquête, de baisse statistiquement significative ($p=0,668$; $n=49$ écoles) du nombre d'élèves inscrits entre le début de l'année 2019-2020 et le début de l'année 2020-2021. Ce fait est d'autant plus remarquable qu'il y avait eu une hausse très significative (19,2 pour cent) du nombre d'élèves à la rentrée 2019-2020 ($p=0,000$; Figure 3).

Figure 3 : Evolution du nombre moyen d'élèves par école



Note : N=49 écoles pour lesquelles l'information était disponible. Tel que rapporté directement par le directeur. Barres d'erreur : écart type.

Concernant les élèves plus vulnérables, le nombre d'enfants réfugiés ou vivant avec un handicap est stable entre l'enquête de mai 2019 et celle d'octobre 2020, à la fois en regardant les chiffres donnés par les écoles et le profil des élèves perdus de vue d'une enquête à l'autre. La proportion de filles rapportée par les écoles, loin de baisser, est en hausse significative entre nos deux enquêtes, le ratio passant de 0,98 fille par garçon à 1,23 fille par garçon ($p=0,000$).

ENSEIGNANTS

La majorité des répondants interrogés pendant le premier confinement s'inquiétaient du fait que les enseignants—et principalement les nouvelles unités—puissent ne pas revenir à l'école à la réouverture en raison et de l'incertitude pesant sur leur rémunération. Des enseignants « nouvelles unités » expliquaient ainsi qu'il était peu probable que les enseignants sous ces contrats retournent à l'école étant donné qu'ils n'ont pas été payés régulièrement, ou pas du tout, depuis la mise en œuvre de la politique de gratuité (Int-Cov. 16, 20, 21, 34). Dans la pratique, nous n'observons pas de changement significatif dans le nombre moyen d'enseignant déclaré par institution entre la rentrée 2018-2019 (15,89) et le début 2020 (16,1), mais une légère baisse qui n'est pas statistiquement significative ($p=0,137$) s'observe avec la rentrée 2020-2021 (15,78). Celle-ci cache cependant deux tendances inverses, qui confirment les informations des entretiens qualitatifs : d'une part, le nombre d'enseignants mécanisés et payés est en légère hausse, de 4 pour cent en moyenne ($p=0,092$), alors que la part des « nouvelles unités » et des enseignants sous contrat défavorable de façon générale est en clair baisse, de 18,2 pour cent ($p=0,049$) et de 14,75 pour cent ($p=0,037$) respectivement. Une partie de cette dynamique est un jeu de vases communicants, étant donné que parmi les enseignants sous contrat défavorable que nous avons rencontré en 2019 ($n=292$), 12,23 pour cent avaient changé de statut. Mais la baisse significative est aussi très probablement liée à des enseignants sous contrat défavorable ayant quitté leur école. La différence est frappante : alors que nous avons pu retrouver 91,69 pour cent des enseignants sous contrat favorable interrogés en 2019 en octobre 2020, nous n'avons pu retrouver que 64,38 pour cent des enseignants sous contrat défavorable ($p=0,000$).

Par définition, nous ne savons pas exactement quand ces enseignants sous contrat instable ont quitté la profession. Les entretiens qualitatifs suggèrent que les conditions de travail insoutenables imposés par la Gratuité et la fermeture, ainsi que l'absence de salaire pendant la période de confinement (Int. 4, 8, 11, 12, 34, 56) ont joué un rôle important dans ces départs. Différents chocs peuvent avoir accéléré le mouvement, en plus de la Gratuité. Il y a bien sûr le confinement, mais

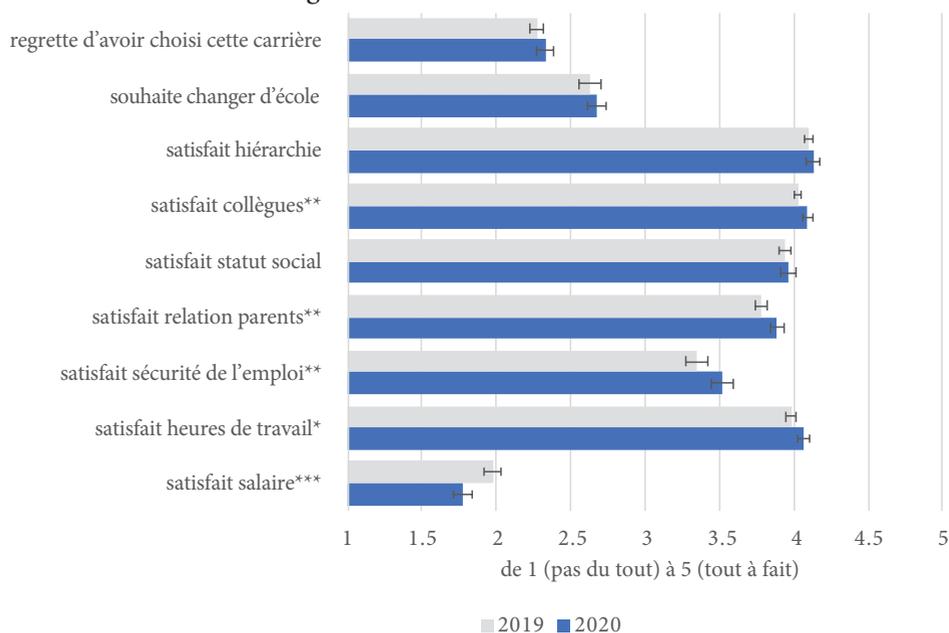
aussi la chute du cours du franc congolais en mai 2020 (-16 pour cent par rapport au dollar), qui a renforcé la perception d'un salaire trop bas (Int. 5, 34, 50).

BIEN-ÊTRE DES ENSEIGNANTS

Le choc considérable provoqué par la Gratuité et la période de confinement a provoqué un mal-être important chez les enseignants, surtout ceux sous contrat défavorable. Une grève concernant le paiement des enseignants « nouvelles unités » a été organisée en octobre 2020 (Int. 2, 17, 37, 55) : 36,96 pour cent de nos enquêtés sous contrat favorable et 77,01 pour cent de ceux sous contrat défavorable ($p=0,000$) y ont pris part. Elle a donné lieu à des tensions entre écoles, par exemple lorsque des enseignants d'une école avec un staff composé surtout de « nouvelles unités » en grève ont jeté des pierres sur une école payante et ont frappé deux élèves (Int. 4) : nos entretiens suggèrent qu'avec la Gratuité, les enseignants rémunérés par l'État ont tendance à se considérer comme les « vrais » agents de l'État, par opposition aux nouvelles unités (Int. 4, 7, 36, 53), ce qui alimente les griefs et tensions (Int. 5).

Les enseignants se plaignent surtout de l'effet de la Gratuité sur leur situation salariale. Comme le montre la Figure 4, les autres indicateurs de bien-être changent peu à l'exception de la sécurité de l'emploi et les relations avec les parents et les collègues qui s'améliorèrent légèrement. D'autres questions non-présentées dans la Figure 4 confirment ce résultat : deux à trois fois plus de répondants disent que la relation entre enseignants et parents, élèves, ou direction s'est améliorée plutôt que détériorée. Les entretiens qualitatifs suggèrent aussi que la Gratuité a été un soulagement pour de nombreux parents et a généralement amélioré les relations entre enseignants et parents (Int. 2, 10, 47, 50). Au-delà du soulagement financier évident pour les parents, la Gratuité semble avoir en partie éliminé une série de distorsions dans le fonctionnement des écoles générées par les frais de scolarité et la relation transactionnelle à l'éducation qu'ils établissaient. Par exemple, elle a rétabli de la transparence dans les sanctions prises envers les élèves telles que l'expulsion d'un enfant en cas de mauvais comportement (Int. 49).

Figure 4 : Satisfaction au travail



Note : *, **, *** différence significative à $p < 0,1$, $p < 0,05$ ou $p < 0,01$ entre les deux années. Barres d'erreur : écart type ajusté pour l'échantillonnage par école. N=752 enseignants pour 2019 ; 727 en 2020.

Il convient cependant de rester extrêmement prudent quant aux conclusions que nous pouvons tirer de ces résultats : les données ont été collectées en octobre 2020, à un moment où un nombre substantiel d'enseignants sous contrat défavorables—probablement les moins satisfaits—avaient déjà quitté les écoles.

CONCLUSIONS

Notre article montre que l'ambitieuse réforme du secteur de l'éducation lancée par le gouvernement congolais en septembre 2019 a eu des effets considérables sur les écoles des territoires de Fizi et Uvira au Sud Kivu, et ce, malgré le confinement et la violence. L'augmentation significative du nombre d'élèves dans les écoles suggère que la réforme porte en partie ses fruits et améliore l'accès universel à l'éducation primaire en RDC. Entrepris dans un contexte déjà très difficile, la réforme peine cependant ; l'effectif d'enseignants—lié au financement du secteur—n'a pas augmenté en proportion de la population scolaire, mettant les enseignants en face de classes pléthoriques et au niveau scolaire hétérogène. Avant l'introduction de la réforme mettant en place la gratuité de l'enseignement, le système scolaire reposait en partie sur le travail d'enseignants engagés directement

par les écoles et payés par la communauté, ceci entre autres pour contourner les difficultés à embaucher de nouveaux enseignants-fonctionnaires payés par l'Etat. La réforme interdit ces pratiques, mais ne lève pas les contraintes à l'embauche. Au contraire, la régularisation du statut de ces enseignants, nécessaire pour faire face à l'augmentation d'élèves, se heurte souvent à des logiques de gouvernance politisée du secteur éducatif, menant à des grèves et de vives tensions au sein des écoles et à la perpétuation informelle de certaines contributions directes des parents. Il est aussi important de noter que le choc n'est pas seulement d'ordre financier, mais affecte aussi le bien-être et l'identité des enseignants sous contrat précaire.

Le « double choc » que constitue la combinaison Gratuité et COVID-19 est, dans l'état de nos connaissances, unique au cas de la RDC, mais cela ne signifie pas que notre analyse soit dépourvue d'intérêt pour l'étude d'autres contextes : le mouvement poussant à la gratuité réelle de l'enseignement est fort à travers le monde, et le risque d'épidémie à large échelle plus fort que jamais—les épidémies de maladies liées aux virus Ebola et Nipah ont, par exemple, déjà mené à la fermeture d'écoles pendant de longs mois. D'autres crises, telle que les vagues de chaleur intenses liées au dérèglement climatique, mènent aussi à la fermeture d'écoles. Une recommandation fréquente pour amortir le choc (épidémique ou autre), pendant la fermeture et immédiatement après, est de s'assurer que les barrières financières sont amorties pour les élèves (voir par exemple, Hallgarten 2020). Notre étude invite à une grande prudence et à considérer de près la situation des enseignants.

En RDC, la réforme de la Gratuité semble avoir à la fois atténué et exacerbé les effets de l'interruption de la scolarité liée à la pandémie. Atténué d'une part parce que, dopés par la gratuité, l'effectif scolaire reste stable et les relations entre enseignants-fonctionnaires et parents ne semblent pas se dégrader entre la période précédant la pandémie et celle venant quelques mois après la première fermeture des écoles—contrairement aux inquiétudes. Exacerbé d'autre part parce que chez les enseignants, et surtout chez ceux qui ne sont pas enregistrés comme fonctionnaires, nous trouvons une grande incertitude quant à l'emploi et aux moyens de subsistance. Elle est générée par l'action conjointe des restrictions de rémunération imposées par la réforme et les restrictions de mouvement et d'enseignement, de facto des restrictions d'emploi, imposées dans le cadre de la réponse à la COVID-19. D'autres études montrent une augmentation du stress et de l'anxiété parmi les enseignants pendant la pandémie (Mahmud et Riley 2021); nous montrons que pour de nombreux enseignants non-enregistrés comme fonctionnaires et déjà fortement précarisés par la réforme, la situation est devenue

intenable, et les pousse à quitter la profession. Notons aussi que, comme d'autres études, trouvons également que le niveau d'engagement avec l'enseignement est le plus faible parmi les élèves les plus vulnérables (Asanov et al. 2021).

Ainsi, notre article montre le potentiel, mais aussi les limites, de l'abolition des frais de scolarité dans des situations de crise prolongée. Celle-ci ne peut pas tout dans un système qui repose encore en grande partie sur des arrangements locaux pilotés directement depuis l'école plutôt qu'au niveau (sous-)provincial et a fortiori national. Il s'agit principalement de la rémunération d'un personnel « d'appoint » non reconnu par l'Etat, mais néanmoins essentiel pour faire face à la charge de travail. Ces arrangements locaux donnent une flexibilité accrue aux écoles, essentielle pour faire face à des crises multiformes et prolongées, particulièrement aiguës dans les zones affectées par les conflits armés. Ainsi, derrière la question du personnel enseignant, se profile aussi la question de la flexibilité du système éducatif, essentielle à sa résilience en contexte de crise. Le retour à une certaine centralisation opéré par la politique de Gratuité fait, dans la pratique, perdre en flexibilité ce que l'introduction des frais de scolarité avait fait gagner.

Les limites sont aussi bien visibles dans ce que l'accès financier n'est pas tout, sans un investissement dans des choses aussi fondamentales que la mise à disposition de manuels scolaires ou de moyens de communication (y compris des radios), la continuité d'un enseignement est quasi impossible une fois rompu le lien présentiel. Enfin, l'abolition des frais de scolarité ne fait rien, à moins d'être accompagnée de mesures fortes, pour renforcer l'estime, le bien-être, et la motivation des enseignants qui sont des composantes essentielles pour qu'elles et ils puissent naviguer une crise comme celle de la COVID-19.

L'expérience de la COVID-19 est une crise inédite pour les écoles de l'est de la RDC : il est risqué de la comparer cette crise aux crises précédentes, par ailleurs très mal documentées dans une perspective micro et du point de vue des enseignants. Au niveau de la perturbation, la fermeture générale et longue des écoles est similaire aux grandes grèves des enseignants récurrentes dans le pays. Celles-ci causent des « années blanches » qui ont une incidence sur l'enrôlement scolaire (Nyongolo et Mbecke 2020). Mais la comparaison s'arrête là : les grèves mènent typiquement à une amélioration de la position des enseignants et il n'est pas question de maintenir un enseignement pendant leur durée. Les épisodes de violence amènent eux aussi à des fermetures d'écoles, mais il s'agit de crises de nature très différente. Enfin, les fermetures d'écoles pour cause sanitaire sont exceptionnelles et quand elles l'ont été, comme par exemple lors de l'épidémie d'Ebola au Nord Kivu, il s'est agi d'un nombre restreint d'écoles, pour une période

limitée. La littérature sur ces expériences se focalise sur les leçons en termes de prévention de la maladie à l'école et sur la nécessité de mettre en place de mécanisme de suivi des élèves afin d'éviter un décrochage (UNICEF 2019). À l'épreuve de la COVID, on voit bien que les écoles ont certainement développés plus d'outils pour travailler sur le premier point.

Les défis auxquels font face les enseignants de l'est de la RDC demeurent ainsi considérables. Si la politique de gratuité est susceptible de réduire les obstacles économiques à l'éducation exacerbés par le confinement lié à pandémie de COVID-19, il n'en demeure pas moins que des questions essentielles—dont l'embauche et le paiement des enseignants sous contrat non-permanent—doivent être résolues. Sans cela, il est probable que la réintroduction des frais de scolarité versés par les parents d'élèves, déjà observée dans de nombreuses écoles à travers le pays et également décelée dans nos données, ne redevienne pas la norme.

RÉFÉRENCES

- Al Dahdah, Marine, Jean-Benoît Falisse, et Grégoire Lurton. 2021. "Ignorance et Santé Globale." *Revue d'Anthropologie Des Connaissances* 15 (4).
- Asanov, Igor, Francisco Flores, David McKenzie, Mona Mensmann, et Mathis Schulte. 2021. "Remote-Learning, Time-Use, and Mental Health of Ecuadorian High-School Students during the COVID-19 Quarantine." *World Development* 138: 105225. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105225>.
- Banque Mondiale. 2021. "Déclaration de La Banque Mondiale Sur Le Projet Pour l'Equité et Le Renforcement Du Système Educatif En RDC." 1 Février 2021. <https://www.banquemondiale.org/fr/news/statement/2021/02/01/world-bank-statement-on-the-emergency-equity-and-system-strengthening-in-education-project-in-drc>.
- Bongeli ya Eto, Emile. 2015. *Éducation En République Démocratique Du Congo: Fabrique de Cerveaux Inutiles?* Paris : L'Harmattan.
- Brandt, Cyril Owen. 2017. "Ambivalent Outcomes of Statebuilding: Multiplication of Brokers and Educational Expansion in the DR Congo (2004–2013)." *Review of African Political Economy* 44 (154): 624–42.

- Brandt, Cyril Owen. 2021. "Reluctant Representatives of the State: Teachers' Perceptions of Experienced Violence (DR Congo)." *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 51 (4): 546–63. <https://doi.org/10.1080/03057925.2019.1649593>.
- Brandt, Cyril Owen et Stylianos Moshonas. 2020. "L'impact de La Décentralisation Sur La Gouvernance Du Système Éducatif En République Démocratique Du Congo : Entre Contraintes Budgétaires et Fragmentation Administrative." In *Congo : L'État En Morceaux. Politique et Administration Au Prisme Du Découpage Provincial*, édité par Pierre Englebert and Balthazar Ngoy. Paris : L'Harmattan.
- Cluster Education RDC. 2020. *La Réponse Au COVID 19*. Kinshasa : Cluster Education.
- CONEPT. 2021. *Suivi Des Engagements de Financement Domestique de l'Éducation. Analyse et Suivi Budgétaire*. Kinshasa : Coalition Nationale de l'Éducation Pour Tous en République Démocratique du Congo.
- Congo Research Group. 2021. *Rebels, Doctors and Merchants of Violence. How the Fight against Ebola Became Part of the Conflict in Eastern DRC*. New York: Congo Research Group.
- Daems, Typhaine, et Yves Willemot. 2018. "Le Retour à La Vie Normale Après Ebola." UNICEF. 2018. <https://www.unicef.org/drcongo/recits/retour-vie-normale-apres-ebola>
- Datzberger, Simone et Jenny Parkes. 2021. "The Effects of COVID-19 on Education in Sub-Saharan Africa." In OFSE. *Österreichische Entwicklungspolitik 2021: COVID-19 and the Global South—Perspectives and Challenges*. Vienne : OFSE.
- Dolan, Janice, Rebecca Winthrop, April Golden et Susy Ndaruhutse. 2012. *Building Effective Teacher Salary Systems in Fragile and Conflict-Affected States*. Washington, DC: Center for Universal Education at Brookings.
- DRC/MEPST. 2021. *Annuaire Statistique de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique 2019/20*. Kinshasa : Ministère de l'Enseignement Primaire Secondaire et Technique.

- Falisse, Jean-Benoît et Alain Mpanya. 2022. “Clinical Trials as Disease Control? The Political Economy of Sleeping Sickness in the Democratic Republic of the Congo (1996–2016).” *Social Science & Medicine* 299: 114882. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114882>.
- Hallgarten, Joe. 2020. “Evidence on Efforts to Mitigate the Negative Educational Impact of Past Disease Outbreaks.” *K4D, Knowledge, Evidence and Learning for Development*, Londres: K4D.
- Latif, Scherezad et Melissa Adelman. 2021. “Gratuité de l’enseignement Primaire En RDC : Où En Sommes-Nous Sur La Voie de La Réforme.” World Bank Blog. <https://blogs.worldbank.org/fr/education/gratuite-de-lenseignement-primaire-en-rdc-ou-en-sommes-nous-sur-la-voie-de-la-reforme>.
- Mahmud, Mahreen et Emma Riley. 2021. “Household Response to an Extreme Shock: Evidence on the Immediate Impact of the COVID-19 Lockdown on Economic Outcomes and Well-Being in Rural Uganda.” *World Development* 140: 105318. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105318>.
- Marchais, Gauthier, Sweta Gupta, Cyril Owen Brandt, Patricia Justino, Marinella Leone, Pierre Marion, Samuel Matabishi et al. 2020. “BRiCE Project DRC and Niger: Baseline Report.” Brighton : Institute of Development Studies. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15885/Annex_1B_BRiCE_Project_DRC_and_Niger_Baseline_Report.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- MEPST. 2020. *Plan National de Réponse de l’Éducation Aux Conséquences de La Pandémie de COVID-19*. Kinshasa : MEPST.
- Nyongolo, Martin et Paulin Mbecke. 2020. “Incidence Des Effectifs Par Classe Sur La Réussite Scolaire Des Élèves Du Réseau d’enseignement Secondaire de La Mairie d’Uvira.” *Revue Africainiste Inter-Disciplinaire—RAID* 10.
- OCHA. 2020. *Plan de Réponse Humanitaire COVID-19. Addendum Au Plan de Réponse Humanitaire 2020 République Démocratique Du Congo*. Kinshasa : OCHA.
- Poncelet, Marc, Géraldine André et Tom de Herdt. 2010. “La Survie de l’école Primaire Congolaise (RDC) : Héritage Colonial, Hybridité et Résilience.” *Autrepart* 54 (2): 23–41. <https://doi.org/10.3917/autr.054.0023>.

- Titeca, Kristof et Tom De Herdt. 2011. "Real Governance beyond the 'Failed State': Negotiating Education in the Democratic Republic of the Congo." *African Affairs* 110 (439): 213–31. <https://doi.org/10.1093/afraf/adr005>.
- UNICEF. 2020. *On Life Support. A Battered Health System Leaves DRC Children at the Mercy of Killer Diseases*. New York: UNICEF.
- Verhaghe, Johan. 2017. *The School Fees Landscape in the DRC*. Cambridge: Cambridge Education (ACCELERE!2).
- World Bank. 2005. "Education in the Democratic Republic of Congo : Priorities and Options for Regeneration," Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6121-4>.
- World Bank. 2020. *Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the Amount of SDR 206.6 Million (US\$356.0 Million Equivalent) and a Proposed Credit in the Amount of US\$440.0 Million to the Democratic Republic of Congo for an Emergency Equity and System Strengthening in Education Project*. Washington, DC: Banque Mondiale.

ANNEXE

Tableau A1 : Echantillon de la deuxième enquête

	Echantillon de la deuxième enquête	% de l'échantillon de la première enquête trouvé dans la deuxième enquête
Echantillon des élèves dans la deuxième enquête		
<i>Echantillon d'élèves filles</i>	344	51%
<i>Echantillon d'élèves garçons</i>	293	61%
<i>Nombre total d'élèves</i>	637	56%
Echantillon des enseignants dans la deuxième enquête		
<i>Echantillon d'enseignantes</i>	175	81%
<i>Echantillon d'enseignants</i>	448	84%
<i>Nombre total d'enseignants</i>	623	83%

Note : Notre étude se concentre sur 55 écoles sélectionnées par Save the Children pour un autre projet éducatif dans les territoires d'Uvira et de Fizi. Les écoles que nous avons sélectionnées ne sont donc pas aléatoires, ni représentatives au niveau national. Lors de la première enquête en 2019, nous avons échantillonné 752 enseignants. Les élèves de l'échantillon ont été choisis au hasard, en fonction de leur sexe, dans chaque école. Nous nous sommes entretenus avec 13 élèves par école. Lors de la deuxième enquête en 2020, notre objectif était de réinterroger les mêmes enseignants et élèves avec lesquels nous avons parlé en 2019 afin d'obtenir des données longitudinales pour les deux groupes. Le tableau A1 indique le nombre d'écoles, d'enseignants et d'élèves de la seconde enquête par rapport à la première. Pour les élèves, le taux d'attrition était de 44 %. Nous utilisons un panel comprenant 623 enseignants.

Tableau A2 : Caractéristiques des écoles étudiées

	Uvira		Fizi	
	Moyenne	Ecart-type	Moyenne	Ecart-type
L'école a été accréditée (Oui=1 Non=0)	1.00	0.00	0.96	0.20
L'école a été enregistrée par le SECOPE (mécanisé) (Oui=1 Non=0)	0.87	0.34	1.00	0.00
L'école a été incluse dans la masse salariale publique (budgetisée) (Oui=1 Non=0)	0.83	0.39	1.00	0.00
Il y a de l'électricité dans l'école Non=0 Oui=1	0.13	0.34	0.04	0.20
Nombre moyen de salles de classe utilisées	16.13	6.77	12.54	6.25
Nombre total moyen d'enfants inscrits dans cette école avant la fermeture de l'école COVID-19 en mars 2020	984.18	367.47	953.12	517.98
Nombre moyen d'ethnies des élèves dans les écoles	7.57	4.29	6.04	2.68
Nombre moyen d'enseignants NU/NM au moment de l'entretien	3.17	4.44	5.65	9.10
Nombre moyen d'enseignants Mécanisé mais non rémunéré au moment de l'entretien	1.04	3.39	0.23	0.86
Nombre moyen d'enseignants Mécanisé et rémunéré au moment de l'entretien	13.70	9.02	9.50	4.01
Nombre moyen d'enseignants avec des contrats à court terme au moment de l'entretien	0.26	0.69	1.42	5.89
Nombre moyen d'enseignantes dans cette école au moment de l'entretien	5.78	3.46	3.85	2.74
Nombre moyen d'enseignants dans cette école au moment de l'entretien	12.35	5.31	11.15	5.58
Nombre moyen d'enseignants dans cette école au moment de l'entretien	18.13	7.07	15.00	7.76

Tableau A3 : Caractéristiques des enseignants étudiés

	Uvira		Fizi	
	Moyenne	Ecart-type	Moyenne	Ecart-type
Age moyen en années	42.92	14.00	36.39	11.42
Sexe (Féminin=0 Masculin=1)	0.69	0.46	0.76	0.43
Nombre moyen de personnes vivant dans le ménage	6.87	2.98	7.64	3.43
Nombre moyen de personnes vivant dans le ménage âgées de moins de 14 ans et de plus de 60 ans	3.63	2.17	4.61	2.28
Nombre moyen de pièces dans le ménage	3.31	1.28	3.15	1.41
L'enseignant a toujours vécu dans ce village depuis sa naissance (Non=0 Oui=1)	0.78	0.42	0.77	0.42
L'enseignant a un handicap (Non=0 Oui=1)	0.90	1.13	0.79	1.10
L'enseignant est un directeur par intérim (Non=0 Oui=1)	0.03	0.16	0.05	0.21
L'enseignant est directeur par intérim (Non=0 Oui=1)	0.01	0.11	0.02	0.13
L'enseignant est un acte de performance (contrat à court terme) dans cette école uniquement (Non = 0 Oui=1)	0.01	0.11	0.00	0.05
Enseignant est Acte de performance (contrat à court terme) avec contrat à durée indéterminée dans un	0.00	0.05	0.00	0.05
L'enseignant est Acte de service (Non=0 Oui=1)	0.01	0.10	0.00	0.05
L'enseignant est Nouvelle Unité - Non Mécanisé, début de carrière d'enseignant (Non=0 Oui=1)	0.16	0.37	0.26	0.44
L'enseignant est Nouvelle Unité - Non Mécanisé, a déjà changé d'école (Non=0 Oui=1)	0.03	0.18	0.02	0.15

Tableau A3 : Caractéristiques des enseignants étudiés (cont.)

	Uvira		Fizi	
	Moyenne	Ecart-type	Moyenne	Ecart-type
L'enseignant est Mécanisé et non rémunéré (Non=0 Oui=1)	0.03	0.16	0.02	0.13
L'enseignant est omis (Non=0 Oui=1)	0.01	0.09	0.01	0.08
L'enseignant est mécanisé et rémunéré (Non=0 Oui=1)	0.75	0.44	0.69	0.46
L'enseignant est un bénévole (Non=0 Oui=1)	0.00	0.00	0.01	0.08
L'enseignant est un enseignant stagiaire (Non=0 Oui=1)	0.00	0.00	0.00	0.00