



ÉQUITÉ D'ACCÈS CONTRE QUALITÉ DE L'APPRENTISSAGE : UNE ANALYSE CRITIQUE DE LA RÉFORME DE LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2019-2026)

Professeur Associé : KISUKULU KAYEMBELYUBA Don Yves

ASS. NZEMBA MUAKA Guylain

ASS. YOGO NGBABENDO Daddy

ASS. KALALA KAZADI Fils

**Enseignants et Chercheurs à l'Institut Supérieur Pédagogique Technique de Kinshasa ISPT
KIN, R.D.Congo**

Résumé

La mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement primaire en République Démocratique du Congo (RDC) à partir de la rentrée 2019-2020 marque un tournant historique dans le secteur social du pays. Visant à rompre avec le système de « prise en charge des enseignants par les parents » instauré dans les années 1980, cette réforme ambitieuse poursuit des objectifs d'accès universel (alignés sur l'ODD 4), d'équité territoriale et de justice sociale. Si elle a permis l'accès immédiat de plus de 4 millions d'enfants supplémentaires au système scolaire public, elle est confrontée à des défis structurels majeurs : surpeuplement extrême des classes, déficit criant d'infrastructures physiques et démotivation du personnel enseignant face à l'érosion de leur pouvoir d'achat.



À la lumière des théories des politiques éducatives, cette réforme illustre la tension classique entre l'extension de l'accès (équité horizontale) et la préservation de la qualité de l'apprentissage (efficacité interne), soulignant les limites logistiques d'une planification de type « Big Bang » sans préparation préalable des infrastructures de soutien.

Abstract

The implementation of free primary education in the Democratic Republic of Congo (DRC) starting in the 2019-2020 school year marks a historic milestone in the country's social sector. Aimed at dismantling the decades-old system of "parental funding of teachers' salaries" established in the 1980s, this ambitious reform targets universal access (aligned with SDG 4), territorial equity, and social justice. Although it has successfully integrated over 4 million additional children into the public school system, the reform faces critical structural bottlenecks: extreme classroom overcrowding, severe infrastructure deficits, and low teacher morale due to the erosion of their purchasing power. Examined through the lens of educational policy analysis, this reform highlights the classic trade-off between expanding access (horizontal equity) and maintaining the quality of learning (internal efficiency), illustrating the logistical limits of a "Big Bang" policy implementation lacking prior preparation of supportive infrastructure.

Mots-clés : Gratuité de l'enseignement, République Démocratique du Congo (RDC), Éducation primaire, Politiques éducatives, Financement de l'éducation, Accès universel, Qualité de l'enseignement, ODD 4, Réforme publique, Prise en charge par les parents.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.20546294>

Introduction

Dans les pays en développement, et plus particulièrement en Afrique subsaharienne, l'éducation est historiquement perçue comme le levier fondamental du développement socio-économique et de la réduction des inégalités intergénérationnelles. Pourtant, le financement de ce secteur demeure l'un des problèmes les plus épineux pour les États africains. En République Démocratique du Congo (RDC), la trajectoire de l'école primaire publique s'est longtemps caractérisée par une démission progressive de l'État, laissant aux familles la responsabilité quasi exclusive de faire fonctionner l'appareil scolaire.

L'annonce de l'application effective de la gratuité de l'enseignement primaire à la rentrée scolaire 2019-2020 a donc résonné comme une véritable révolution sociale. Portée par une volonté politique forte au plus haut sommet de l'État, cette réforme visait à concrétiser une promesse constitutionnelle restée lettre morte pendant plus d'une décennie.

Cet article se propose d'analyser cette réforme majeure sous un angle critique, en combinant les apports de la sociologie de l'éducation et de l'analyse des politiques publiques. Nous examinerons d'abord les racines historiques du système de financement hybride congolais, puis nous analyserons les objectifs de la réforme et ses réalisations chiffrées. Enfin, nous mettrons en lumière les goulets d'étranglement structurels qui menacent la pérennité de cette initiative, avant d'en proposer une lecture théorique basée sur les concepts clés des sciences de l'éducation.

1. Cadre Contextuel : L'Héritage de la « Prise en Charge » par les Parents

Pour mesurer l'ampleur de la réforme de 2019, il est indispensable de comprendre le modèle de financement qui prévalait auparavant. L'histoire du

système éducatif congolais est marquée par une rupture majeure survenue au cours des décennies 1980 et 1990.

Sous l'effet des programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales et de la déliquescence de l'État zaïrois (sous le régime de Mobutu Sese Seko), le budget alloué à l'éducation s'est effondré. Incapable d'assurer le traitement des enseignants et le fonctionnement de base des écoles, l'État a tacitement capitulé. En 1992, un accord informel entre l'association des parents d'élèves (ANAPECO) et les gestionnaires d'écoles (notamment les confessions religieuses) a acté le principe de la « prise en charge des enseignants par les parents », matérialisé par le paiement mensuel d'une « prime » (Titeca et al., 2013).

Ce mécanisme de survie, bien qu'il ait permis d'éviter un effondrement total du système scolaire, a eu des conséquences dramatiques :

- **Marchandisation de l'école** : L'éducation est devenue un service privé de fait, accessible uniquement à ceux qui pouvaient payer.
- **Exclusion de masse** : Près de 7 millions d'enfants en âge de scolarité obligatoire se sont retrouvés en dehors du système éducatif (Banque Mondiale, 2021), faute de moyens financiers parentaux.
- **Précarisation du corps enseignant** : Les enseignants sont devenus dépendants de la collecte aléatoire de ces primes, créant des disparités abyssales entre les écoles des centres urbains riches et celles des zones rurales ou périurbaines pauvres.

La Constitution de 2006, en son article 43, avait formellement proscrit cette pratique en proclamant la gratuité et l'obligation de l'enseignement primaire public. Néanmoins, l'absence de volonté politique et de ressources

budgétaires dédiées a maintenu le statu quo jusqu'à l'avènement de l'alternance politique en 2019.

2. Objectifs Stratégiques : Le Triple Pari de la Réforme

La décision d'activer la gratuité de l'enseignement primaire en 2019 s'est articulée autour de trois objectifs cardinaux, interconnectés et hautement stratégiques :

A. L'accès universel et le respect des engagements internationaux

En s'engageant dans cette voie, la RDC a cherché à combler son retard vis-à-vis de l'Objectif de Développement Durable 4 (ODD 4) des Nations Unies, qui exige une éducation primaire gratuite, équitable et de qualité pour tous d'ici 2030. L'ambition était de réintégrer immédiatement les millions d'enfants laissés-pour-compte au bord du chemin de l'apprentissage.

B. L'équité socio-économique et de genre

Le système des primes pénalisait doublement les filles. Face à des choix budgétaires stricts, les familles congolaises issues de milieux défavorisés privilégiaient souvent la scolarisation des garçons. La gratuité totale visait à éliminer ce biais sexiste à l'entrée du cycle primaire et à corriger la fracture éducative entre les provinces dites « riches » (Kinshasa, provinces minières) et les provinces enclavées de l'intérieur du pays.

C. La redistribution économique vers les ménages

Dans un pays où la majorité de la population vit sous le seuil de pauvreté, les d'éducation représentaient parfois plus de 30 % à 50 % du budget mensuel des familles. Supprimer ces frais constituait une mesure de protection

sociale directe, libérant du revenu pour d'autres besoins essentiels comme la nutrition ou la santé familiale.

3. Succès Quantitatifs et Impact Immédiat

L'application de la gratuité a produit un choc d'offre et de demande sans précédent dans l'histoire moderne de l'éducation en Afrique centrale. Les indicateurs quantitatifs ont enregistré des progressions spectaculaires d'année en année :

Graphique conceptuel : Évolution des effectifs d'élèves inscrits au primaire en RDC

Années scolaires & Effectifs d'élèves inscrits (en millions) :	
2018-2019 :	14,1 M (Avant réforme - Financement parental)
2019-2020 :	18,0 M (+3,9 M - Choc initial de gratuité)
2020-2021 :	18,7 M (Phase de transition / COVID-19)
2021-2022 :	19,2 M (Consolidation de la mesure)
2022-2023 :	20,0 M (Accélération des inscriptions)
2023-2024 :	20,8 M (Améliorations de l'identification)
2024-2025 :	21,5 M (Stabilisation territoriale)
2025-2026 :	22,1 M (Projections d'atteinte du palier)
Sources : Compilations basées sur les rapports statistiques annuels de l'EPST (2020-2025) et les données de suivi du projet PERSE - Banque Mondiale (2021-2026).	

- **Une explosion démographique scolaire :** Plus de 8 millions d'enfants supplémentaires au total ont intégré ou réintégré le réseau d'apprentissage public sur l'ensemble de la période 2019-2026. Cet afflux massif démontre à quel point la barrière tarifaire instituée par la prime parentale était le principal verrou d'accès à l'instruction.
- **Régularisation et revalorisation salariale :** L'État a consenti un effort budgétaire colossal en augmentant le budget de l'Éducation nationale (qui est passé de moins de 10 % à près de 22 % du budget de l'État). Cela a

permis d'intégrer dans la liste de paie officielle des milliers d'enseignants autrefois appelés « Nouvelles Unités » (NU) et « Non Payés » (NP), stabilisant ainsi leur situation financière.

- **Soulagement des budgets domestiques :** Pour les familles vivant dans la précarité, la fin de l'exclusion mensuelle des enfants dont les parents n'avaient pas réuni la prime à temps a constitué une avancée humaine et psychologique inestimable.

4. Les Limites de la Mise en Œuvre : Le Revers de la Médaille

Si le succès politique et quantitatif de la réforme est indéniable, sa mise en œuvre opérationnelle s'est heurtée à de violents goulets d'étranglement logistiques, financiers et pédagogiques.

A. La crise aiguë de la qualité pédagogique

L'arrivée soudaine de millions d'élèves dans des structures non préparées a provoqué une dégradation sévère des conditions d'apprentissage :

- **Surpopulation des classes :** Les ratios élèves/enseignant ont doublé, atteignant parfois des proportions ingérables (80 à 120 élèves par classe dans les centres périurbains).
- **Charge de travail insoutenable :** Pour un seul enseignant, gérer la discipline, s'assurer de la compréhension individuelle et corriger quotidiennement plus de cent cahiers relève de l'impossible. Le temps d'enseignement effectif s'est considérablement réduit au profit de la gestion de l'ordre dans la classe.

B. Le délabrement et l'insuffisance des infrastructures

La construction de nouvelles salles de classe n'ayant pas suivi le rythme des inscriptions, de nombreuses écoles ont dû improviser :

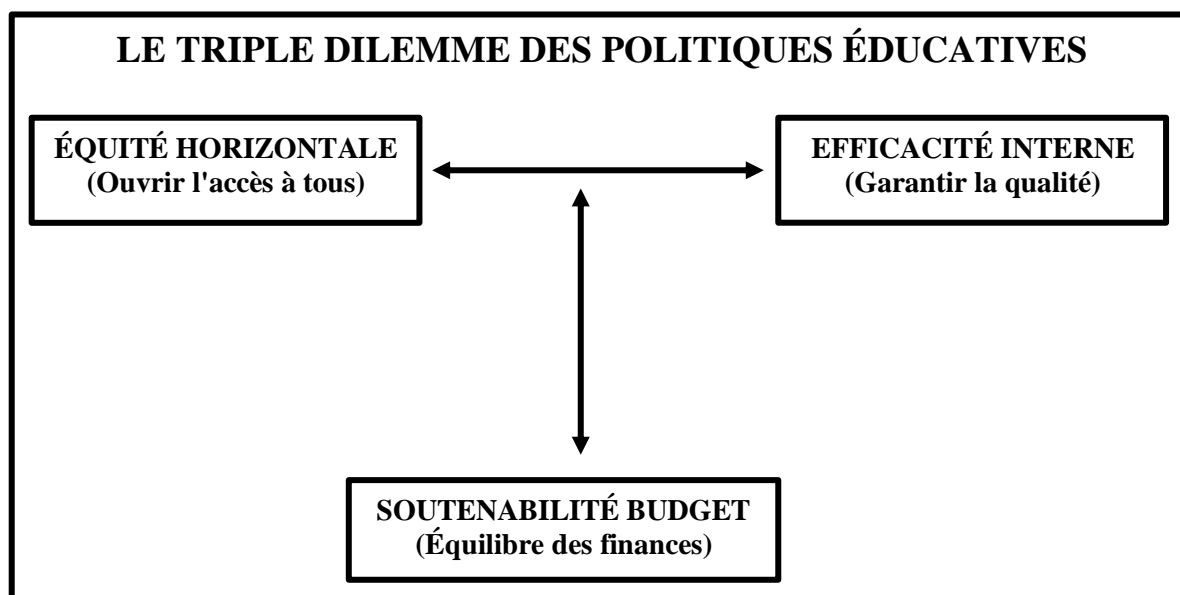
- Rotation des classes (système de double ou triple vacation), réduisant le volume horaire annuel d'apprentissage par élève.
- Cours dispensés en plein air, sous des arbres ou dans des abris de fortune en paille, exposant les enfants aux aléas climatiques.
- Pénurie criante de tables-bancs, obligeant les écoliers à s'asseoir par terre sur le sol battu, ce qui nuit à l'acquisition de l'écriture.

C. La démotivation latente des enseignants et l'impact de l'inflation

Bien que l'État ait repris le versement régulier des salaires, l'inflation persistante et la dépréciation constante du Franc Congolais ont rapidement érodé le pouvoir d'achat réel des enseignants (Mushizi, 2022). Dans les grandes villes, la perte des primes parentales (qui étaient parfois très élevées) n'a pas été compensée équitablement par l'enveloppe forfaitaire octroyée par l'État, provoquant des vagues de grèves larvées ou un absentéisme accru des enseignants contraints de trouver des revenus d'appoint.

5. Discussion Théorique : Une Lecture à la Lumière des Politiques Éducatives

La trajectoire de la réforme de la gratuité en RDC offre un cas d'étude remarquable pour illustrer plusieurs théories classiques de la planification de l'éducation.



A. L'arbitrage incontournable entre Équité et Efficacité

Dans l'analyse des systèmes éducatifs, l'**équité horizontale** consiste à offrir les mêmes chances d'accès au système à tous les usagers, tandis que l'**efficacité interne** renvoie à la qualité des acquis scolaires et à la capacité du système à mener les élèves au terme de leur cursus sans redoublement ni décrochage. En optant pour une application immédiate et globale, le gouvernement congolais a sciemment privilégié l'équité d'accès au détriment de l'efficacité qualitative. Ce choix comporte un risque à long terme : celui de transformer l'école publique en une garderie géante où l'on certifie des compétences d'apprentissage quasi inexistantes (génération d'analphabètes fonctionnels).

B. Approche « Big Bang » contre approche graduelle

Deux modèles de mise en œuvre s'opposent en politiques publiques :

1. **L'approche graduelle** : Introduire la gratuité par étapes (par exemple, d'abord en première et deuxième année, puis s'étendre progressivement au fil de la construction des infrastructures et du recrutement d'enseignants).

2. **L'approche « Big Bang »** : Décréter la gratuité immédiate pour l'ensemble du cycle. C'est l'option choisie par la RDC. Si cette méthode présente l'avantage de contourner les résistances bureaucratiques et d'engager irréversiblement l'appareil d'État, son coût opérationnel initial est extrêmement lourd et désorganise profondément le système.

C. Le problème du coût d'opportunité sectoriel

Le budget national de l'État n'étant pas extensible à l'infini, la concentration extrême des ressources financières sur l'enseignement primaire crée un déficit d'investissement dramatique sur les autres segments éducatifs. L'enseignement secondaire, l'enseignement technique et professionnel ainsi que l'enseignement supérieur et universitaire se retrouvent sous-financés. Ce déséquilibre structurel limite les perspectives de poursuite d'études pour les millions de diplômés certifiés issus du primaire gratuit.

1.1 Conclusion et Recommandations Politiques

La gratuité de l'enseignement primaire en République Démocratique du Congo constitue sans conteste l'avancée sociale la plus marquante de ces vingt dernières années dans le pays. Elle a rendu leur dignité à des millions de familles et a replacé l'État au cœur de ses prérogatives régaliennes d'éducateur.

Cependant, le défi majeur de la RDC consiste aujourd'hui à opérer une transition cruciale : passer d'une **gratuité d'accès physique** à une **gratuité d'apprentissage de qualité**. Pour consolider cette réforme historique et éviter un naufrage qualitatif, plusieurs pistes de réformes complémentaires s'imposent :

1. **La création d'un fonds souverain pour l'éducation** : Alimenté par des taxes sectorielles sur les industries extractives (secteur minier et pétrolier),

ce fonds permettrait de garantir un financement pérenne, indépendant des fluctuations du budget général de l'État ;

2. **Un plan d'urgence de construction d'infrastructures** : Prioriser l'édification de complexes scolaires modulaires dans les zones périurbaines à forte densité démographique afin de faire redescendre le ratio élèves/classe sous la barre des 50 enfants ;
3. **Le renforcement de la formation continue et du statut de l'enseignant** : Revaloriser significativement le traitement de base des enseignants et lier cette hausse à des évaluations régulières de leurs compétences pédagogiques.
4. **La refonte de la carte scolaire et de la gouvernance** : Assurer un audit régulier des listes de paie pour éliminer définitivement les réseaux de fraude (enseignants fictifs) et redistribuer ces ressources vers les véritables acteurs du terrain.

Ce n'est qu'à ce prix que l'école de la République pourra redevenir en RDC le véritable instrument de promotion sociale et le moteur de développement économique attendu par toute une nation.

Bibliographie et Références

1. Rapports Institutionnels

- **Banque Mondiale (2021)**. *Mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement primaire en RDC : Progrès et Défis*. Rapport d'évaluation technique, Washington D.C.
- **Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Technique (EPST) (2022)**. *Rapport annuel sur les statistiques scolaires - Année 2021-2022*. Secrétariat général à l'EPST, Kinshasa, RDC.

- **UNESCO (2020).** *Suivi de l'ODD 4 en Afrique Centrale : Le cas de la République Démocratique du Congo.* Bureau régional de l'UNESCO, Paris.

2. Articles Académiques et Analyses

- **Mushizi, A. (2022).** « La gratuité de l'enseignement en RDC : entre populisme politique et réalité sociale », *Revue Congolaise de Politiques Publiques*, Vol. 4, No. 1, pp. 45-62.
- **Titeca, K., De Herdt, T., & Wagemakers, I. (2013).** « God and Caesar in the Democratic Republic of Congo: Negotiating Education in the Catholic Schools », *Development and Change*, Vol. 44, No. 2, pp. 213-231.
- **Verhaghe, J. (2021).** « Education for all in the DRC: The challenge of funding and pedagogical trade-offs », *Journal of African Education Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 89-104.

3. Articles de Presse et Médias Spécialisés

- **Radio Okapi (2023).** *Bilan de la gratuité : les avancées et les zones d'ombre quatre ans après.* Kinshasa.
- **Jeune Afrique (2021).** « RDC : Félix Tshisekedi face au défi de la gratuité de l'enseignement », Édition du 14 octobre 2021.