

**Série Développement Humain
de la Région Afrique
Document de travail**

Le système éducatif togolais

*Eléments d'analyse
pour une revitalisation*

(English Summary Included)

Banque mondiale
Washington, D.C.

© Mai 2003
Département du développement humain
Région Afrique
Banque mondiale

Les opinions et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque Mondiale ou des institutions qui lui sont affiliées.

Maquette de couverture : Word Express
Photo de couverture : Curt Carnemark

Table des matières

	Avant-propos	vii
	Foreword	x
	Résumé : Eléments de synthèse pour la politique éducative	xii
	Executive Summary : Highlights to consider in developing an education policy	xx
	Remerciements	xxvii
	Acknowledgements	xxviii
	Introduction	1
1	Le cadre macro-économique	2
	<i>Le contexte démographique</i>	2
	<i>La situation macro-économique</i>	3
2	Analyse des scolarisations	9
	<i>L'évolution du nombre des élèves scolarisés par niveau d'enseignement</i>	9
	<i>Mise en regard avec les populations scolarisables ; taux bruts de scolarisation</i>	15
	<i>Couverture effective du système et estimation du profil de scolarisation</i>	16
	<i>Une première approche de l'efficience de la ressource publique</i>	18
3	Les aspects financiers	21
	<i>Perspective globale de mesure des ressources publiques mobilisées pour le secteur</i>	21
	<i>Une analyse détaillée des dépenses budgétaires courantes par niveau d'enseignement et type de dépenses pour l'année 1999</i>	22

	<i>Estimation des coûts unitaires par l'approche agrégée</i>	27
	<i>Facteurs agissant sur le niveau et la variation des coûts unitaires</i>	30
	<i>Une estimation grossière des dépenses privées de scolarisation</i>	35
4	L'efficacité interne et la qualité des services offerts	37
	<i>Introduction</i>	37
	<i>L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle</i>	38
	<i>La qualité des services éducatifs offerts</i>	43
5	Education et marché du travail ; Eléments d'efficacité externe	57
	<i>Introduction</i>	57
	<i>Répartir les ressources entre niveaux et types d'éducation</i>	58
	<i>Un besoin de régulation pour mieux aligner la réalité avec ce qui est socialement souhaitable</i>	63
6	Les aspects d'équité et de distribution au sein du système scolaire	65
	<i>Les disparités de scolarisation en fonction de certaines caractéristiques socio-économiques</i>	65
	<i>La répartition des ressources publiques au sein d'une génération de jeunes</i>	74
7	Gestion administrative et pédagogique du système	79
	<i>La gestion administrative et la répartition des moyens et des personnels aux écoles</i>	79
	<i>La gestion pédagogique du système éducatif togolais</i>	86
8	Résumé et éléments de synthèse pour la politique éducative	90
	<i>Principaux constats et principales questions pour la politique éducative</i>	90
	<i>L'estimation d'un modèle de simulation financière</i>	97

Tableaux

Tableau 1.1	<i>Evolution des principaux agrégats macro-économiques et budgétaires</i>	4
Tableau 1.2	<i>Evolution de l'emploi dans le secteur moderne de l'économie</i>	5
Tableau 1.3	<i>Evolution des dépenses publiques d'éducation</i>	7
Tableau 2.1	<i>Evolution des effectifs d'élèves par niveau d'enseignement, 1987–2000</i>	10
Tableau 2.2	<i>Distribution des élèves du primaire entre les différents types d'école (%)</i>	11
Tableau 2.3	<i>L'évolution des nouveaux entrants au CP1, 1990–2000</i>	12
Tableau 2.4	<i>Nouveaux entrants en classe de 6ème et de 2nde, 1990–2000</i>	13
Tableau 2.5	<i>Effectif d'étudiants de l'université de Lomé, par discipline, 1996–1999</i>	14
Tableau 2.6	<i>Lex taux bruts de scolarisation par niveau d'enseignement, 1987–2000</i>	15
Tableau 2.7	<i>Profil de scolarisation pour l'année 1999</i>	16
Tableau 2.8	<i>Ressources publiques pour l'éducation et espérance de vie scolaire, 1985–1999</i>	19

Tableau 3.1	<i>Evolution de la distribution des dépenses publiques d'enseignement par niveau d'études, 1997–2000</i>	22	
Tableau 3.2	<i>Distribution du personnel enseignant et non enseignant par niveau d'enseignement, statut d'établissement et source de financement, 1999–2000</i>	24	
Tableau 3.3	<i>Distribution des personnels non enseignants du public par niveau d'enseignement</i>	25	
Tableau 3.4	<i>Dépenses publiques courantes du secteur pour l'année 1999 (millions de Fcfa)</i>	26	
Tableau 3.5	<i>Comparaison internationale de la structure des dépenses publiques courantes en éducation, 1999</i>	27	
Tableau 3.6	<i>Le financement public pour l'enseignement public au Togo, 1999</i>	28	
Tableau 3.7	<i>Estimation macro des coûts unitaires dans l'enseignement public par niveau d'études, 1999</i>	29	
Tableau 3.8	<i>Comparaison internationale des coûts unitaires par niveau d'enseignement (unités de PIB/tête)</i>	29	
Tableau 3.9	<i>Les enseignants, par qualification et niveau moyen de salaire par niveau d'études et les rapports élèves-personnels dans l'enseignement public, 1999</i>	31	
Tableau 3.10	<i>Comparaison internationale du salaire (PIB/tête) des enseignants du primaire et du rapport élèves-maîtres</i>	32	
Tableau 3.11	<i>Estimation des coûts unitaires dans le public par niveau éducatif ; méthode « micro », 1999</i>	33	
Tableau 4.1	<i>Niveau d'alphabétisation des adultes selon la fréquentation scolaire dans leur jeunesse (adultes entre 22 et 44 ans)</i>	38	
Tableau 4.2	<i>Niveau d'alphabétisation des adultes selon la plus haute classe fréquentée (adultes entre 22 et 44 ans)</i>	39	
Tableau 4.3	<i>Modèle logistique de la probabilité pour un adulte de savoir lire et écrire aisément</i>	40	
Tableau 4.4	<i>Simulation de la probabilité pour un adulte de savoir lire et écrire aisément, selon le nombre d'années d'études, le sexe et le milieu géographique (%)</i>	40	
Tableau 4.5	<i>Effectifs d'élèves et de non-redoublants dans le primaire et le secondaire</i>	41	
Tableau 4.6	<i>Evolution de la proportion de redoublants, par cours, 1990–91 à 2000–01</i>	42	
Tableau 4.7	<i>L'efficacité interne dans le flux d'élèves en cours de cycle, 1999–2000</i>	43	
Tableau 4.8	<i>Modélisation de la rétention au cours de premier degré</i>	47	
Tableau 4.9	<i>Analyse de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur la rétention</i>	48	
Tableau 4.10	<i>Modèle rendant compte des chances de réussite au CEPD</i>	49	
Tableau 4.11	<i>Analyse de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur la réussite au CEPD</i>	51	
Tableau 4.12	<i>Modèle rendant compte de la fréquence des redoublements dans une école</i>	52	
Tableau 4.13	<i>Modélisation du score (%) individuel moyen français-maths en fin de CE1</i>	55	
Tableau 4.14	<i>Score moyen (français et mathématiques, en CP2 et CM1) dans différents pays</i>	56	
Tableau 5.1	<i>Evolution du nombre des emplois, de la contribution au PIB et de la productivité apparente dans les différents secteurs de l'économie togolaise, 1985–1999</i>	60	
Tableau 5.2	<i>Bilan quantitatif global éducation-emploi annuel, 1997–2000</i>	62	
Tableau 6.1	<i>Profil de scolarisation [CP1 – classe de 2nde] par sexe pour l'ensemble du Togo, 2000</i>	66	
Tableau 6.2	<i>Modélisation de la probabilité d'accès en CP1 et de rétention jusqu'au CM2 (MICS2000)</i>	68	
Tableau 6.3	<i>Taux d'accès en CP1 selon le quintile de revenu de la famille</i>	69	
Tableau 6.4	<i>Simulation des taux d'accès en CP1 et de la rétention au cours du cycle primaire selon le sexe, la zone d'habitat et le niveau de revenu du ménage</i>	69	
Tableau 6.5	<i>Simulation des taux d'accès au CP1 et de la rétention du CP1 au CM2 selon le sexe, la zone d'habitat et la région (MICS2000)</i>	73	

Tableau 6.6	<i>Disparités régionales de l'offre scolaire dans le premier degré d'enseignement, 1999–2000</i>	74
Tableau 6.7	<i>Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 enfants (données transversales de l'année 1999)</i>	75
Tableau 6.8	<i>Indice de différenciation des ressources publiques appropriées en éducation selon différentes variables</i>	77
Tableau 7.1	<i>Distribution régionale des écoles, salles de classe, élèves et enseignants : Enseignement public, 1999–2000</i>	80
Tableau 7.2	<i>Modélisation du nombre des enseignants en fonction de l'effectif des élèves et de la région (2.795 écoles publiques, année scolaire 1999–2000)</i>	83
Tableau 7.3	<i>Relation moyenne entre coût unitaire salarial standard et effectif de l'établissement (premier, second et troisième degré)</i>	85

Graphiques

Graphique 2.1	<i>Evolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement préscolaire, 1987–2000</i>	9
Graphique 2.2	<i>L'évolution des effectifs totaux dans l'enseignement primaire</i>	12
Graphique 2.3	<i>L'évolution des nouveaux entrants au CP1, 1990–2000</i>	12
Graphique 2.4	<i>L'évolution des effectifs scolarisés dans les 2^{ème} et 3^{ème} degrés, 1987–2000</i>	12
Graphique 2.5	<i>Evolution des effectifs scolarisés à l'université de Lomé, 1993–94 à 2000–01</i>	14
Graphique 2.6	<i>Profil de scolarisation</i>	17
Graphique 2.7	<i>Ressources publiques pour l'éducation et durée moyenne des scolarisations, 1992</i>	20
Graphique 4.1	<i>Proportion d'adultes qui savent lire aisément selon la classe la plus élevée fréquentée pendant leur jeunesse</i>	39
Graphique 4.2	<i>Distribution du rapport moyen élèves–enseignants dans les écoles, 1999–2000</i>	44
Graphique 4.3	<i>Distribution du coût unitaire salarial moyen entre les écoles, 1999–2000</i>	45
Graphique 6.1	<i>Profil de scolarisation par sexe</i>	67
Graphique 6.2	<i>Taux d'accès en CP1 selon le quintile de revenu</i>	69
Graphique 6.3	<i>Accès aux CP1 et CM2 selon les catégories de population</i>	71
Graphique 6.4	<i>Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation</i>	76
Graphique 7.1	<i>Nombre d'enseignants et d'élèves dans les écoles publiques du premier degré, année scolaire 1999–2000</i>	81
Graphique 7.2	<i>Degré de cohérence de l'allocation des enseignants aux écoles du primaire dans différents pays africains francophone (valeur du R²)</i>	82
Graphique 7.3	<i>Nombre d'enseignants et d'élèves dans les établissements du second degré</i>	84
Graphique 7.4	<i>Relation entre le coût unitaire salarial et le nombre des élèves scolarisés dans les établissements des second et troisième degrés</i>	85
Graphique 7.5	<i>Proportion d'admis au CEPD en fonction du coût unitaire enseignant</i>	87
Graphique 7.6	<i>Taux de réussite au BEPC et coût unitaire salarial standard par établissement</i>	88

Avant-propos

Cette étude fait partie d'une série de Rapports d'Etat sur les Systèmes Educatifs Nationaux (RESEN) qui sont préparés par la Banque Mondiale en collaboration avec des équipes nationales dans un certain nombre de pays d'Afrique sub-saharienne. L'objectif immédiat de ces études est de constituer ou de conforter la base de connaissances pour le développement des politiques éducatives nationales. De façon plus large, le RESEN constitue un point de départ intéressant pour engager le dialogue avec diverses audiences concernées par la politique éducative et pour aboutir à une vision partagée du futur. Ces processus ont acquis une importance croissante au moment où les gouvernements renouvellent leur engagement pour la réduction de la pauvreté et où la communauté internationale s'engage à fournir l'assistance financière nécessaire.

Dans cette nouvelle dynamique de l'aide internationale, la Banque Mondiale a défini comme étant sa mission principale celle d'aider les Gouvernements à lutter contre la pauvreté. Dans la pratique, la stratégie s'articule selon une double perspective : d'une part aider les pays à accélérer le rythme de leur croissance économique, d'autre part les aider à mettre en place les mesures permettant de promouvoir une distribution plus équitable des fruits de la croissance. Le développement humain, en particulier dans la dimension des investissements en éducation et en formation, joue un rôle central dans ces deux processus. Le fait que l'éducation soit en bonne place dans les pro-

grammes mis en œuvre dans le contexte de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). De manière comparable, les Gouvernements ont aussi invariablement considéré l'éducation comme un secteur prioritaire dans leur Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Deux objectifs spécifiques ressortent alors : 1) s'assurer que tous les enfants reçoivent un enseignement de base de qualité convenable, et 2) s'assurer qu'au-delà de l'enseignement de base, la production de diplômés, tant en quantité qu'en qualité est raisonnablement en ligne avec les demandes de l'économie en travailleurs qualifiés. Pour réaliser ces objectifs, il est possible que des ressources additionnelles, tant d'origine nationale qu'internationale, soient nécessaires dans de nombreux pays. Dans tous les pays par contre, une question d'une importance tout aussi grande est celle de faire en sorte que les ressources soient utilisées de manière efficace et équitable. Les données de fait disponibles suggèrent que, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, des progrès substantiels sur ce dernier point soient possibles.

Certains pays ont certes déjà commencé à mettre en œuvre des réformes visant à améliorer la performance de leur système éducatif. Au cours de la dernière décennie, des politiques ont été mises en place pour améliorer la couverture des systèmes en utilisant mieux les enseignants et les équipements via les groupements d'élèves en doubles flux ou en cours multiples. Beaucoup reste à faire, en particulier pour traiter les contraintes structurelles

qui pèsent sur le développement des systèmes. Les défis concernent notamment la définition d'une répartition souhaitable des responsabilités entre le secteur public et privé dans le financement des services éducatifs d'une part, entre le niveau central et les échelons décentralisés jusqu'au niveau des écoles de l'autre; ils concernent aussi la fixation d'un niveau approprié de rémunération des enseignants. Des réformes dans ces domaines sont essentielles pour améliorer la qualité des produits de l'école, qui sont eux-mêmes des éléments cruciaux pour les progrès vers les objectifs de l'Éducation Pour Tous.

Pour identifier les mesures qui seraient appropriées pour traiter ces questions structurelles, une première étape consiste à constituer une solide base de connaissances qui soit spécifique du cas de chaque pays et qui permettrait d'identifier les faiblesses de chacun des systèmes d'enseignement. Dans un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne cependant, les connaissances de base demeurent éparses, renvoyant ainsi à l'insuffisance du travail analytique au cours de la dernière décennie. Dans la perspective de ré-établir une base analytique factuelle solide, la Banque Mondiale a initié la préparation de RESENs, en mettant en œuvre un format standard permettant de consolider les informations disponibles dans une manière qui soit pertinente dans une perspective de politique éducative.

Deux éléments caractérisent la production d'un RESEN; l'un concerne son contenu et les techniques mobilisées, l'autre la manière avec laquelle il est réalisé. Sur le plan du contenu, cinq aspects peuvent être mentionnés. En premier lieu, compte tenu de l'importance de cette dimension dans le contexte PPTE et DSRP, le RESEN porte une attention particulière aux questions d'équité tant dans les scolarisations que dans la distribution des ressources publiques dans le secteur. En second lieu, l'analyse fait usage aussi bien des données administratives classiques que de celles d'enquêtes de ménages; cette approche contribue grandement à améliorer la cohérence et la robustesse des résultats statistiques obtenus. En troisième lieu, le RESEN cible de façon particulière les produits du système en allant au-delà des indicateurs habituels des taux de scolarisation; ainsi, on cherche à identi-

fier les profils de scolarisation qui mesurent la proportion d'une classe d'âge qui entre en première année d'études et atteint les différentes classes de l'échelle scolaire. Cette approche plus détaillée a permis de mieux mesurer les disparités de scolarisation selon le sexe, l'origine géographique ou le niveau de revenu, ainsi qu'à en identifier les sources. Une quatrième caractéristique des RESEN est l'usage des données individuelles d'écoles, notamment pour examiner les possibilités que les segments pauvres de la population ne soient pas défavorisés sur le plan des conditions d'études de leurs enfants. Enfin, le RESEN fait usage aussi souvent qu'il est possible de données sur les apprentissages des élèves, d'une part pour évaluer la performance des systèmes éducatifs, mais aussi, d'autre part, pour identifier les mesures qui seraient coût-efficaces pour les améliorer.

Concernant maintenant le processus de préparation du RESEN, une caractéristique importante est qu'il est le produit d'un partenariat entre la Banque Mondiale et les équipes nationales des différents pays. Parce que la participation à la production des analyses est essentielle pour développer une compréhension profonde des questions de politique éducative, une dimension essentielle du processus de production du RESEN est de contribuer à la formation des participants et au développement des capacités institutionnelles des pays. Il est important de noter que les RESENs sont des documents de diagnostic qui cherchent à identifier les questions de politique éducative, plutôt que de donner les réponses ou faire des recommandations. Le processus de préparation des décisions de politique éducative est alors conduit par des équipes nationales, et la disponibilité du RESEN constitue une bonne base pour disséminer les résultats et stimuler un dialogue national large sur les directions à suivre. Le document sert aussi de base de préparation d'un plan rationnel et justifié pour le développement du secteur, ainsi qu'à la définition du programme de dépenses publiques à moyen terme. Ces processus sont en cours dans le contexte togolais. Les équipes nationales ont utilisé le RESEN dans le dialogue de politique éducative au sein du pays, comme pour définir le plan décennal de développement du secteur, élément de la stratégie plus globale du pays pour la réduction de

la pauvreté. Du point de vue de la Banque Mondiale, le document facilite les discussions en cours pour la préparation du projet d'appui budgétaire.

La publication du RESEN pour le Togo vise à institutionnaliser notre connaissance collective sur le système d'éducation du pays et la nature des défis auxquels il est confronté, ainsi qu'à partager cette connaissance de manière aussi large que possible. C'est mon espoir qu'au fur et à mesure que des connaissances nouvelles seront produites, le

RESEN sera mis à jour pour suivre les progrès réalisés dans le dépassement des contraintes qui, dans le système scolaire, limitent la réduction de la pauvreté dans le pays.

Birger Fredriksen
Conseiller spécial pour l'éducation
Région Afrique
Banque Mondiale

Foreword

This study is part of a series of education country status reports (CSRs) that are being prepared by World Bank staff in collaboration with national teams from various Sub-Saharan countries. The immediate objective is to enhance the knowledge base for policy development in the education sector. More broadly, CSRs create a basis for engaging a diverse audience in dialogue on education sector policies and for developing a shared vision for the future. These processes have become increasingly important as governments renew their commitment to reduce poverty, and the international donor community pledge to provide the needed financial assistance.

In this new dynamic of international development assistance, the World Bank has oriented its corporate mission toward supporting governments in the fight against poverty, making the task its defining priority. In practice the strategy is articulated through a two-prong approach: support for policies that accelerate economic growth combined with explicit measures to promote a more equitable distribution of the benefits from growth. Human development, especially through investments in education, plays a central role in both processes. This fact receives recognition in the emphasis placed on education in the debt relief arrangements under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Governments have also invariably treated education as a priority sector in their Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).

Two specific goals in education stand out: ensuring that all children receive basic schooling of adequate quality; and managing the production of graduates at post-basic levels, in terms of quantity and skill level and mix, to match the demand for skilled labor. To fulfill these objectives, an infusion of resources, from both domestic and international sources, may well be needed in a number of countries. In all countries, however, an equally important issue is to ensure that currently available resources are used efficiently and equitably. The evidence suggests that in many Sub-Saharan countries, substantial scope for progress exists in this regard. Some countries have indeed already embarked on reforms for improving the performance of their education systems. In the 1990s, for example, policies to encourage more effective use of teachers through multi-grade teaching and double-shifting were put in place to boost coverage. More remains to be done, particularly to tackle the structural constraints that encumber the education system. The challenges include defining an appropriate division of responsibility between the public and private sectors for financing and delivering education services, setting sustainable levels of teacher remuneration, and creating institutional arrangements for effective system management. Reform in these areas are key to improving the quality of learning outcomes, which in turn will be crucial for progress toward the Education for All targets.

In order to identify appropriate measures address the structural issues, a first step is to develop a country-specific knowledge base that sheds light on the key weaknesses in the education system. In a large number of Sub-Saharan countries, however, that knowledge base remains sparse, reflecting the systematic neglect of analytical work in the past. In order to re-capitalize it, the World Bank has initiated the preparation of CSRs, using a standard format to consolidate the available information in a policy-relevant manner.

Two features characterize the CSRs, one pertaining to its technical content, the other to the process by which it is accomplished. With regard to content, five aspects are worth mentioning. First the CSRs pay close attention to issues of equity and the distribution of public resources for education, given the importance of these topics in the HIPC and PRSP context. Second, the analysis relies on commonly available administrative data as well as household surveys, an approach that has helped to improve the consistency and robustness of the statistical results. Third, the CSRs put a sharper focus on outcomes by emphasizing indicators beyond the usual gross and net enrollment ratios. In particular, it documents the schooling careers of children as reflected in the shares of the population that enters grade 1 and attains the various grades in the educational ladder. The more detailed approach has helped to sharpen the socioeconomic, gender and geographical disparities in schooling, as well as clarified the sources of the disparities. A fourth distinguishing feature of the CSRs is the use of schoollevel data to assess the scope for improving service delivery to the poor. Finally, the CSRs also make use of data on student learning—where they are available—to gauge the education system’s performance in this important domain, and to identify cost-effective measures for progress.

Regarding the process for preparing the CSRs, the main feature is that it is a product of a partnership between the World Bank and national teams

from the various countries. Because participation in the analytical work is essential for developing a deep understanding of policy issues, an integral part of the process for preparing a CSR involves training and capacity building where these are needed. It is important to note that CSRs are diagnostic documents whose purpose is to help identify the policy questions rather than to offer solutions and make recommendations. The process of policy development is more appropriately led by the national team, and the availability of a CSR provides a good basis for disseminating the findings and stimulating a broad national dialogue on the way forward. The document also serves as a basis for preparing a rational and defensible plan for sector development that informs the country’s, medium-term budget planning exercise. These processes are already well underway in the Togolese context. The national team has used the CSR extensively for policy dialogue within the country, and to design a ten-year sector development plan as part of the country’s poverty reduction strategy. For the World Bank’s part, the document is helping to facilitate ongoing discussions on the proposed design of a new budget support credit.

The publication of the CSR for Togo is intended to institutionalize our collective knowledge about the country’s education sector and the nature of the policy challenges, and to share that knowledge as widely as possible. It is my hope that as new knowledge emerges in the course of implementing the country’s poverty reduction strategy, the CSR would be updated to track progress in overcoming the constraints in the education sector that currently impede poverty reduction in Togo.

Birger Fredriksen
Senior Education Advisor
Africa Region
The World Bank

Résumé : Éléments de synthèse pour la politique éducative

Dans le rapport, l'approche suivie a été principalement analytique et factuelle. D'une certaine façon, on a examiné différents aspects particuliers de la réalité sans s'attacher à l'image globale qu'ensemble ils constituent. Il est utile de proposer à la fois un résumé des principaux résultats obtenus et leur articulation de nature synthétique, comme il est souhaitable dans une perspective de politique éducative.

Bien que ce constat puisse être décliné selon de nombreux aspects, seuls quelques points parmi les plus saillants seront repris dans ce chapitre. Ils constituent l'architecture des questions structurelles auxquelles est confrontée la politique éducative nouvelle du pays pour le développement harmonieux du secteur à moyen terme. D'autres aspects plus spécifiques devront aussi être abordés par la réflexion pour la politique éducative, mais ils ne devraient l'être qu'après que le cadre structurel ait été défini de façon suffisamment claire.

Le secteur a connu un contexte de finances publiques difficile sur les 10 dernières années

Avec un rythme annuel de croissance économique (1,5 % sur la décennie) inférieure à celui de la population (2,0 %), le Produit Intérieur Brut par habitant s'est dégradé en termes réels au cours des années 90. Ce contexte s'est évidemment révélé défavorable tant au développement de l'emploi qu'à la mobilisation de ressources publiques pour le fonctionnement de l'Etat. Ainsi, les recettes publiques

nationales, qui représentaient environ 17 % du PIB en 1990, ne représentent plus qu'entre 13 et 15 % du Produit Intérieur Brut à la fin de la décennie. La baisse du PIB par tête, associée à la dégradation de la capacité de prélèvement fiscal de l'Etat, a conduit à une baisse de l'ordre de 35 % du niveau de ressources publiques intérieures par habitant en termes réels au cours des années 90. Au cours de la même période, les ressources extérieures sont restées à un niveau relativement modeste (3,7 % du PIB en 2000) si on le compare à ce qui est observé dans les autres pays de la région.

Dans ce contexte général difficile pour les finances publiques, le secteur de l'éducation a fait l'objet d'une priorité relativement forte avec une proportion de l'ordre de 25 % des dépenses publiques hors service de la dette. Cette proportion globale étant restée peu ou prou constante au cours de la décennie, les dépenses publiques pour le secteur éducatif ont vu leur niveau se réduire au cours des années 90 dans la mesure où elles représentent environ 4,4 % du PIB du pays à la fin de la décennie contre 5,8 % à son début. Si on rapporte la valeur des dépenses publiques pour l'éducation à la population du pays, on observe alors, en valeurs constantes de l'année 2000, une dégradation de 12 600 Fcfa en 1991 à 8.500 Fcfa en 2000, une baisse de 33 %.

Au total, il ne fait donc pas de doute que le système éducatif a souffert d'une contraction substantielle de son financement public au cours de la dernière décennie et que cela contribue à expliquer la dégradation de son fonctionnement. Cela dit, on

pourrait aussi faire valoir que le pays alloue tout de même 4,4 % de son PIB à son système éducatif en 2000, et que ce chiffre reste plus élevé que ce qui est observé chez la plupart de ses voisins. On est alors invité à arguer que les dégradations enregistrées dans le fonctionnement du système ont résulté également pour une part de la difficulté qu'il a eu à trouver les ajustements les plus appropriés. C'est là un enjeu majeur pour la politique éducative à venir et la revitalisation nécessaire du système. Des ressources supplémentaires seront probablement nécessaires pour cela; mais ce sera tout de même, pour une part importante, dans la définition de nouveaux arbitrages et dans la recherche des gains de productivité des ressources existantes, que la revitalisation du système devra être recherchée.

Au plan quantitatif, le système a cependant progressé au cours de la dernière décennie

Entre 1991 et 2000, le taux brut de scolarisation est resté proche de l'unité au niveau du premier degré, a progressé de 32 à 50 % dans le deuxième degré, et de 8 à 15 % dans le troisième degré, alors que le nombre des étudiants du supérieur pour 100.000 habitants passait de 200 à 400. Au-delà de la mesure des taux bruts de scolarisation, on compte, qu'en 2000, environ 82 % des jeunes du pays ont accès à la première année primaire et que 65 % d'une classe d'âge ont accès au CM2, dernière classe du cycle primaire. Un peu plus de 50 % d'une classe d'âge accèdent au secondaire.

Le système a connu cependant des évolutions structurelles assez préoccupantes

Elles concernent trois aspects complémentaires : i) la structure des scolarisations avec un retrait progressif du secteur public et le développement d'une diversité défavorable à l'équité, ii) des conditions d'enseignement peu propices à la qualité, et iii) une régulation mal maîtrisée des flux d'élèves au sein du système.

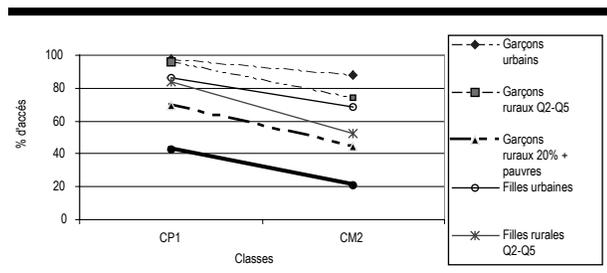
Un retrait progressif du service public et une diversification défavorable à l'équité

Dans le premier degré comme dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement technique et pro-

fessionnel, la part des effectifs scolarisés dans des établissements privés a été en notable augmentation au cours de la décennie. Dans le premier degré, cette part est passée de 24 à 31 % entre 1990 et 2000, tandis qu'elle passait de 13 à 17 % dans le second degré; dans l'enseignement technique et professionnel, la part des effectifs scolarisés dans des établissements privés est passée de 30 à 46 %. Le recours à l'enseignement privé peut être considéré comme un des moyens par lequel (sans doute de façon implicite) le système a absorbé l'évolution de la contrainte budgétaire mentionnée précédemment. Il y a des aspects positifs à cette évolution, mais on considère généralement qu'un recours à un financement privé des services éducatifs est susceptible d'être surtout favorable s'il concerne les niveaux terminaux du système (l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur pour lesquels la dimension privée du «bien éducation» est manifeste), ou bien s'il s'applique à une frange limitée de la population, celle qui a une demande forte de scolarisation et des revenus suffisants pour la satisfaire.

Dans le cas du Togo, c'est au niveau du premier degré (et dans une moindre mesure à celui du second degré) que la contribution des usagers est maximum. Ainsi, dans le premier degré, 34 % des enseignants sont payés par les usagers, qu'il s'agisse de personnels des établissements privés, des «maîtres des parents» dans certains établissements publics ou de la majorité des enseignants dans les écoles d'initiative locale (EDIL). L'incapacité de l'Etat à offrir une couverture adéquate de services éducatifs de qualité convenable a induit en effet d'une part un développement de l'enseignement privé en milieu urbain pour les parents qui peuvent acquitter les frais de scolarité, et d'autre part d'EDIL, principalement en milieu rural. En 2000, les établissements publics n'accueillent plus que 60 % des effectifs du premier degré, sachant que 1.200 maîtres sont payés par les parents au sein même des établissements publics pour compenser les manques de personnels. Ce retrait du secteur public d'enseignement a des conséquences très négatives en matière d'équité dans la mesure par exemple où ce sont les familles parmi les plus modestes du pays qui doivent payer pour la scolarisation de leurs enfants dans les EDIL (où les conditions d'enseignement sont par ailleurs les plus

Accès aux CP1 et CM2 selon les catégories de population



spartiates). Le graphique ci-dessus illustre l'ampleur des disparités de scolarisation dans l'enseignement primaire au Togo.

Alors que 96 % des garçons urbains accèdent au CP1, ce n'est le cas que pour 43 % des filles rurales appartenant au quartile le plus pauvre de la population du pays. Alors que 88 % des garçons urbains sont scolarisés jusqu'en fin de cycle primaire, seulement 53 % des filles rurales des quintiles 2 à 5 (la totalité des filles rurales à l'exclusion de celles appartenant aux 20 % des ménages les plus pauvres) sont dans ce cas. Parmi les jeunes appartenant au groupe des 20 % les plus pauvres du pays, 44 % des garçons atteignent la fin du cycle primaire, mais seulement 21 % des filles. Globalement, il est estimé que si les filles ont des scolarités généralement inférieures à celles des garçons, et les ruraux des scolarités moindres que celles des urbains, ce sont les jeunes issus de familles pauvres (1er quintile) qui apparaissent les plus désavantagés. Ce résultat a évidemment quelque signification dans la perspective de la définition par le pays de sa stratégie de réduction de la pauvreté.

La dimension régionale vient compléter les éléments qui structurent les disparités de scolarisation. De façon globale, les disparités régionales sont relativement modérées au Togo, avec l'exception notable de la région des Savanes, où la scolarisation apparaît spécialement en retard. Dans cette région, le taux d'accès n'est que de 57 % contre 90 % dans toutes les autres régions; de même seulement 40 % des jeunes de la région des Savanes ont une scolarité primaire jusqu'au CM2, alors que c'est le cas de 65 % ou plus dans les autres régions du pays. Si on considère des populations particulières comme celles des filles, on observe que 26 % ont une scola-

rité primaire complète dans la région des Savanes contre au moins 50 % dans n'importe laquelle des autres régions du pays.

Si on rapproche ces chiffres du fait que i) la région des Savanes est sensiblement plus représentée au sein du quartile le plus pauvre de la population du pays, ii) plus de 40 % des écoles de la région des Savanes sont des EDIL financées par les parents, contre 20 % ou moins dans les autres régions, et iii) 37 % des élèves de CP1 dans la région des Savanes sont scolarisés dans une école n'offrant pas la possibilité locale de terminer le cycle primaire, contre 20 %, ou moins, dans les autres régions, on voit qu'il y a tous les ingrédients pour générer un retard de scolarisation.

Cet exemple peut être pris comme une illustration de la dégradation du service public d'éducation, tant dans sa capacité quantitative de couverture que dans sa capacité à proposer des services de qualité au sein de l'offre publique, avec des conséquences très négatives en matière d'équité. Il ne fait pas de doute que la revitalisation du service public d'enseignement, notamment au niveau de l'enseignement de base, et en particulier de l'enseignement primaire, doit constituer une piste structurelle essentielle pour la politique éducative future du pays.

Des conditions d'enseignement qui demandent à être améliorées

Le besoin d'améliorer les conditions d'enseignement vient d'abord de l'observation que, dans le premier degré, seulement entre 35 et 40 % des contenus de programme sont effectivement acquis en moyenne par les élèves. La proportion de 27 % de redoublants vient conforter l'image des difficultés. Il est hautement vraisemblable que la situation n'est pas meilleure dans les autres cycles d'enseignement avec des redoublements (18 et 31 % respectivement dans les deuxième et troisième degrés) et des abandons d'études en cours de cycle très nombreux (plus de la moitié des entrants en 6ème n'atteignent pas la classe de 3ème, et 40 % des entrants en 2nde n'atteignent pas la classe de terminale). Si la revitalisation du système éducatif togolais doit à l'évidence concerner la dimension quantitative et la reconstruction d'un service public d'enseignement pour les premiers niveaux du système, elle doit tout autant

mettre l'accent sur la dimension de la qualité des services offerts. Il s'agit d'une condition essentielle tout à la fois pour donner du sens aux scolarisations (il ne sert à rien que les enfants soient à l'école s'ils n'acquièrent pas les contenus de programme) que pour rencontrer les souhaits des familles.

Les efforts à mettre en œuvre pour améliorer la qualité des services devront faire l'objet d'un travail spécifique (des pistes sont indiquées dans le corps du rapport), mais il ne fait pas de doute que deux axes complémentaires devront être explorés : le premier consiste à mobiliser les ressources additionnelles nécessaires, le second à faire en sorte qu'elles soient d'une part bien réparties entre les différents établissements, et d'autre part bien utilisées au niveau de chacun d'entre eux pour leur transformation effective en apprentissages chez les élèves. Ce dernier axe, très important, renvoie à des activités de gestion; il sera abordé au point 6 ci-après. Selon le premier axe, il est observé que les dépenses de fonctionnement hors salaires (en cumulant celles enregistrées au niveau des établissements comme à celui des services centraux et décentralisés) ne représentent qu'environ 7 % des dépenses budgétaires dans les trois premiers degrés d'enseignement (6,7 % dans le premier degré, 7,4 % dans le second et 8,6 % dans le troisième). Il est tout à fait clair que de tels niveaux de dotation ne sont pas compatibles avec la production d'un enseignement de qualité dans lequel on trouve nécessairement la disponibilité de manuels et de matériels pédagogiques pour les maîtres et les élèves, un système d'évaluations des acquis des élèves, des activités de formation continue et de soutien aux enseignants, l'entretien des bâtiments, ... C'est probablement sur une doublement, au moins, de ces dépenses non-salariales qu'il faut alors tabler pour la re-constitution fonctionnelle du système à moyen terme.

Une régulation mal maîtrisée des flux d'élèves

Pour tout système national d'éducation-formation, un objectif important est la réalisation de divers équilibres structurels. Parmi ceux-ci, l'équilibre entre les différents niveaux éducatifs, tant du point de vue des effectifs scolarisés que des financements publics, constitue une dimension particulière. Un

objectif général est d'aboutir à ce que les ressources mobilisées pour le secteur soient utilisées d'une manière telle qu'elle maximise les bénéfices obtenus à moyen terme par la société. Dans cette perspective, la référence à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est aujourd'hui d'une importance première. Cette stratégie est articulée sur un double objectif : i) viser un haut niveau de croissance économique, car on sait que la croissance constitue un contexte nécessaire pour l'amélioration de la distribution des revenus et la diminution de la proportion des individus en dessous du seuil de pauvreté, et ii) équiper ceux qui sont couramment exclus, des moyens nécessaires pour qu'ils sachent tirer profit des opportunités issues de la croissance économique et sortir de leur situation de pauvreté. Le secteur de l'éducation-formation a évidemment un rôle important à jouer dans ce cadre.

Concernant l'objectif de croissance économique, il est utile de noter que le Togo est, et continuera d'être pour les deux décennies à venir, une économie duale caractérisée d'une part par un secteur traditionnel (dont agricole et informel) qui concerne la très grande majorité des actifs, et d'autre part par un secteur de l'emploi moderne, si possible en expansion, mais en toute hypothèse limité du point de vue numérique. La croissance économique aura sa source pour partie dans l'expansion du secteur moderne et pour partie dans les gains de productivité dans le secteur traditionnel. Si la production de capital humain doit être en ligne avec les demandes futures de l'économie togolaise, elle doit intégrer cette caractéristique duale de l'économie et fournir aux deux secteurs de l'économie ce qui est important pour leur développement respectif :

- pour le secteur moderne, l'enseignement technique et professionnel ainsi que l'enseignement supérieur, jouent un rôle clé. Cela dit, l'expérience montre que si des insuffisances de production de formés, en quantité comme en qualité, conduisent à limiter le développement du secteur de l'emploi moderne, les excédents ne sont pas valorisés. Le marché du travail moderne se régule davantage par les quantités que par les prix, et les formés qui ne trouvent pas à s'employer dans le secteur moderne tombent dans le secteur informel urbain où la productivité du travail est faible et leurs

capacités peu valorisées. Le développement du secteur moderne est par ailleurs déterminé par les politiques macro-économiques (taux de change, taux d'intérêt, code des investissements, droit du travail, ...), éléments exogènes à la politique du secteur éducatif. Il s'ensuit que la politique éducative pour ces niveaux d'enseignement (technique, professionnel et supérieur) doit viser à produire des diplômés en nombre et qualité tels qu'ils correspondent plus ou moins aux demandes de l'économie togolaise.

Les estimations pour la période récente font état d'une forte sur-production de diplômés du supérieur; il faut toutefois rappeler que le contexte macro-économique a été très contraint. Si on cherche à se projeter dans un futur dans lequel la situation de croissance serait revenue, mais en tenant compte de la structure de l'économie, les perspectives sont évidemment meilleures. Cela dit, les estimations suggèrent clairement que le niveau actuel des effectifs du supérieur restera excédentaire. On compte en effet que, même avec une croissance au rythme de 5 % sur les cinq à dix prochaines années, un effectif de l'enseignement supérieur de l'ordre de 14 à 15 000 étudiants serait suffisant pour répondre aux demandes de l'économie du pays, alors qu'ils sont aujourd'hui environ 20.000.

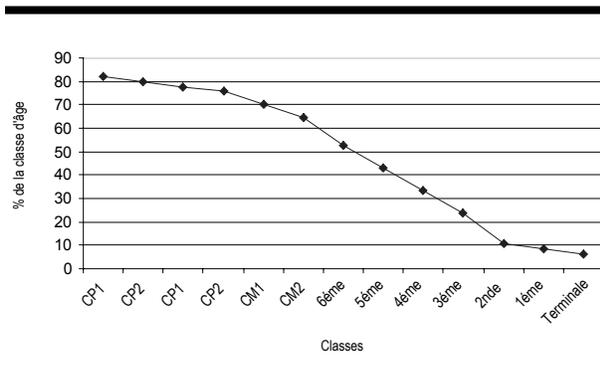
- pour le secteur traditionnel (agricole et informel), toutes les analyses empiriques pointent vers l'observation que l'investissement «à tout faire» pour améliorer la productivité du travail est un enseignement primaire qui doit être à la fois universel (tous les jeunes doivent faire au moins une scolarité primaire complète) et de qualité convenable. Dans le cas du Togo, on compte qu'environ 36 % des jeunes du pays, soit n'ont pas accès au primaire (18 %), soit quittent la scolarité primaire avant la fin du cycle (18 %). Des efforts pour faire en sorte que ceux qui sont actuellement exclus d'une scolarité primaire complète (ils/elles se recrutent majoritairement dans les segments les plus pauvres de la société) sont évidemment à déployer dans le contexte de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, il a été noté que la qualité de l'enseignement, notamment dans le cycle d'enseignement primaire, devait être améliorée.

Si on met en regard ces différentes observations, on aboutit à l'idée que des évolutions sont souhaitables dans la structure du système tant en ce qui concerne les effectifs scolarisés aux différents niveaux du système que la répartition des financements publics entre eux. Deux aspects globaux doivent sans doute être considérés :

- i) le premier aspect suggère la nécessité d'une attention accrue au niveau primaire et d'un contrôle plus ferme des effectifs qui ont accès aux niveaux les plus élevés du système, et notamment l'enseignement supérieur. Si dans le primaire c'est une expansion en quantité et en qualité qui s'avère prioritaire, au niveau du supérieur, c'est un contrôle global des effectifs avec sans doute des améliorations à la fois dans la qualité des services offerts et dans la distribution des formations selon la discipline et le type d'études;
- ii) le second aspect qui mérite aussi une attention particulière concerne les mécanismes de régulation des flux d'élèves le long du système d'enseignement, pour rendre l'objectif précédent crédible. D'une certaine façon, une difficulté inhérente à tous les systèmes éducatifs des pays comparables au Togo, est de faire en sorte d'avoir un système qui soit aussi large que possible à sa base et relativement réduit à son sommet eu égard à la structure de l'économie du pays. Or, tous les systèmes éducatifs sont caractérisés par une propension à la continuité inter-cycles (les sortants du premier degré n'aspirent qu'à accéder au second et ainsi de suite jusqu'à l'enseignement supérieur. Le Togo ne fait pas exception à ce modèle, avec même des transitions inter-cycles qui sont spécialement fortes, comme en atteste le profile de scolarisation ci-après.

Nous avons vu que cette situation de faible régulation des flux avait entraîné des difficultés structurelles au cours de la dernière décennie. Il est certain qu'à l'issue d'une politique réussie dans le primaire, près de 100 % des enfants d'une classe d'âge devraient atteindre la fin du cycle primaire. Le maintien des taux actuels de transition entre cycles successifs (du premier au second degré et du

Profil de scolarisation



second au troisième) amènera une pression sur les segments élevés du système qui sera incompatible avec le nombre des formés qui pourraient utilement intégrer le secteur moderne de l'emploi. En d'autres termes, la régulation des flux d'élèves, avec une répartition (entre le premier et le deuxième degré, entre le deuxième et le troisième degrés, puis entre le troisième degré et le supérieur) et selon des mécanismes qui restent à être étudiés. Par contre, le fait que des décisions doivent être prises dans ce domaine n'est sans doute pas une option mais une nécessité.

Des progrès indispensables dans le domaine de la gestion

Les différents points examinés précédemment concernent des aspects structurels principaux du système éducatif togolais. Les analyses conduites dans le cadre de ce travail conduisent à penser qu'ils sont bien sûr très importants. Cela dit, les observations faites soulignent aussi que les contraintes qui ont pesé sur le système au cours des dix dernières années ont conduit à une dégradation de l'efficacité des divers dispositifs de gestion. En toute hypothèse, l'efficacité de la gestion tant administrative et des personnels d'une part, que pédagogique de l'autre, observée dans la période actuelle est telle que toute prise de décision pertinente dans le domaine de la politique éducative globale n'aurait pas de sens si les procédures de gestion n'étaient pas très sensiblement améliorées.

Si on considère que la politique éducative est concernée par les grands choix globaux et la définition

des dispositions moyennes et les moyens mobilisés pour le système considéré dans son ensemble et à ses différents niveaux d'enseignement, la gestion intervient notamment dans deux grands domaines, à savoir : i) la répartition des moyens et des personnels aux établissements scolaires individuels, et ii) la transformation pédagogique des moyens mis à disposition de chacun des établissements en apprentissages chez les élèves qui lui sont confiés. Sur chacun de ces deux plans, des progrès sont essentiels.

La répartition des moyens et des personnels aux différents établissements d'enseignement

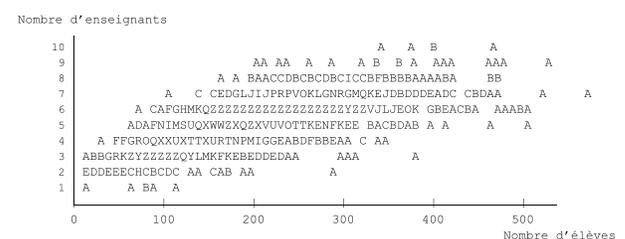
Concernant la répartition des moyens et des personnels aux différents établissements d'enseignement on observe un fort degré d'aléa, comme le graphique ci-après permet de le visualiser.

Ainsi, parmi les établissements publics du premier degré, on trouve des écoles qui scolarisent le même nombre d'élèves et qui disposent d'un nombre d'enseignants très différents (par exemple, parmi les écoles scolarisant 200 élèves, on en trouve certaines qui n'ont que 2 enseignants alors que d'autres en ont 8). De la même façon, parmi les écoles qui ont 4 enseignants certaines scolarisent 50 élèves alors que d'autres en scolarisent 350.

Ces observations suggèrent que des progrès sensibles doivent être faits dans la gestion de l'allocation de moyens et de personnels aux écoles. On souhaiterait en effet, tant pour des raisons d'efficacité que d'équité, que les moyens soient distribués de façon cohérente (en fonction des

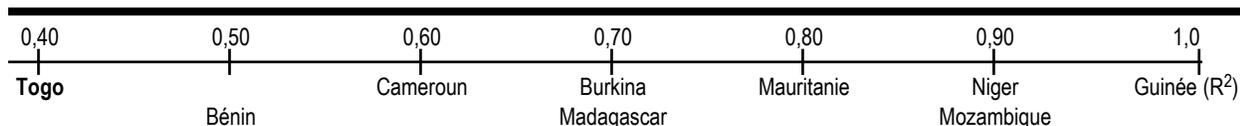
Nombre d'enseignants et d'élèves dans les écoles publiques du premier degré (année scolaire 1999-2000)

[A : 1 école, B : 2 écoles, C : 3 écoles, ..., Z : 26 écoles et +]



N.B. : pour 42 observations, les valeurs manquent

Degré de cohérence de l'allocation des enseignants aux écoles dans le primaire dans différents pays africains



besoins) de sorte à réduire les disparités inter-écoles dans les conditions d'enseignement. Il convient de souligner que la cohérence n'est parfaite dans aucun pays, mais que le cas du Togo est spécialement susceptible de progrès comme le montre la situation comparative du pays par rapport à celle d'autres pays africains dans le graphique ci-dessus (l'indice de cohérence varie de 0 à 1, la valeur de 1 indiquant une cohérence parfaite).

Il apparaît que la prise en compte simultanée des éléments suivants ait permis à certains pays d'être plus performants sur ce plan : i) définition de critères pour définir le nombre d'enseignants dans une école compte tenu de ses effectifs, ii) attachement des postes aux structures et non aux personnes, iii) définition de règles de priorité pour les affectations et les mutations (rapprochement de conjoints, maladie, exercice pendant un temps dans une zone difficile, ...), et iv) application effective des trois principes précédents, connus de tous, de sorte à protéger la gestion des personnels et des affectations des interventions extérieures (elles doivent constituer l'exception).

La transformation des moyens mobilisés dans chaque établissement en résultats effectifs chez les élèves

Concernant la transformation des moyens mobilisés dans chaque établissement en résultats effectifs chez les élèves, on observe aussi un fort degré d'aléa. De façon normative, on souhaiterait i) que les établissements qui disposent de plus de moyens permettent à leurs élèves de réaliser de meilleurs niveaux d'apprentissage, et ii) que les élèves scolarisés dans des établissements qui disposent de moyens comparables réalisent des niveaux d'apprentissage, d'une part aussi bons que possible, et d'autre part plus ou moins comparables. La situation du système éducatif togolais est très éloignée de cette référence norma-

tive. Ainsi, trouve-t-on des variations entre 25 et 100 % pour le taux de réussite au CEPD pour des écoles dont le coût unitaire est de l'ordre de 25.000 Fcfa, alors qu'il existe nombre d'écoles dont le coût unitaire est de 50.000 Fcfa dont le taux de réussite au CEPD est inférieur à celui de nombre d'écoles pour lesquelles le coût unitaire n'est que de 15.000 Fcfa. Une situation comparable est observée dans le premier cycle secondaire en ce qui concerne le résultat au BEPC.

Si on se fonde sur des données fondées sur des épreuves standardisées, la même image émerge : i) le niveau des ressources par élève est très variable d'une école à l'autre, mais avec peu de conséquences en termes d'apprentissage des élèves, alors que ii) la capacité des écoles à transformer les ressources dont elles disposent en apprentissages de leurs élèves est, elle, extrêmement variable. Au total, il est estimé que la variabilité de cette capacité à transformer les moyens en résultats a cinq fois plus d'importance que la variabilité des ressources elles-mêmes pour ce qui est des apprentissages effectifs des élèves.

Ces résultats empiriques (sur base de réussite aux examens nationaux comme à des épreuves standardisées) manifestent donc que si les moyens comptent certes, la façon dont on les utilise concrètement au niveau local compte bien davantage et que s'il existe une telle variabilité dans la capacité des différentes écoles à transformer les moyens en résultat, c'est qu'il existe des lacunes majeures dans la gestion pédagogique du système.

Au total, il ressort de ces analyses que la performance gestionnaire du système éducatif togolais est spécialement faible tant dans sa dimension de gestion administrative et de gestion du personnel, que dans celle de la gestion pédagogique. Des dispositions, qui restent bien sûr à définir, devront sans équivoque être prises sur ces deux plans. Il n'y aurait en effet pas beaucoup de sens à prendre des

décisions structurelles pertinentes ou à injecter des ressources additionnelles dans un système qui n'aurait pas mis en place les mécanismes qui amélioreraient sensiblement la façon de les mettre en œuvre pour le bénéfice effectif des élèves, qui est la seule chose qui, de façon ultime compte.

Un modèle de simulation pour identifier les contours de la politique éducative nouvelle et faire les arbitrages nécessaires

De façon jointe à la production du diagnostic du système éducatif togolais, un modèle de simulation financière du système éducatif a été estimé. Il permet de mettre en relation en premier lieu les actions de politique éducatives (ciblant la couverture du système, les modes de fonctionnement et les structures institutionnelles) susceptibles d'être envisagées avec leur impact en termes de dépenses budgétaires, et en second lieu le volume des

dépenses (courantes et en capital) avec les ressources budgétaires qui pourraient, selon différents scénarios, être mobilisées pour le secteur.

Normalement, on aura tendance dans un premier temps à envisager des progrès dans tous les domaines à chacun des niveaux d'enseignement. De façon tout aussi normale, cette première simulation conduit à un écart de financement (même limité aux dépenses courantes) qui peut être substantiel. Commence alors la phase dans laquelle des arbitrages doivent être faits. Cela prend en général la forme de réduction des ambitions sur tel ou tel point qui apparaît peut être moins prioritaire. La modification de la valeur cible sur un ou plusieurs points conduit alors à une ré-estimation numérique de l'ensemble du modèle avec une mesure de la sensibilité du résultat obtenu à des modifications sur tel ou tel item de politique éducative. L'idée est évidemment de conduire les itérations jusqu'au point où les dépenses deviennent cohérentes avec les recettes prévisibles.

Executive Summary: Highlights to consider in developing an education policy

The approach taken in this report has been mainly analytical and factual. To some extent, several specific aspects have been examined without focusing on the overall picture. From the educational policy viewpoint, it is desirable to provide a summary of both the main results obtained and the ways in which they are linked to each other.

Although these observations may be broken down into various features, this chapter will deal with only some of the most salient points. They constitute the backbone of the structural issues facing the country's new education policy on the sector's harmonious mid-term development. Other, more specific aspects should also be tackled in the education policy consultations, but only after the structural framework has been defined sufficiently clearly.

The sector has experienced public-funding difficulties in the last decade

With the economy growing at a lower rate (1.5 percent over the last ten years) than the population (2.0 percent), per capita gross domestic product declined in real terms in the 1990s. This has obviously had an adverse effect on employment growth and on the mobilization of public resources for the functioning of the State. National public receipts, which accounted for 17 percent of GDP in 1990, amounted to 13 to 15 percent of GDP at the end of the decade. The fall in GDP per capita,

associated with the State's reduced tax collection capability, led to a 35 percent fall in the level of domestic public resources per capita in real terms in the 1990s. In the same period, external resources were relatively modest (3.7 percent of GDP in 2000) compared with the other countries in the region.

In this generally difficult public finance context, relatively high priority was given to the education sector, to which approximately 25 percent of public expenditure net of debt servicing was allocated. As that share was relatively constant throughout the decade, the level of public expenditure for the education sector fell in the 1990s from 5.8 percent of GDP at the beginning of the decade to 4.4 percent of GDP at the end. When correlated with the country's population, the value of public expenditure on education, at constant 2000 prices, fell by 33 percent from CFAF 12,600 in 1991 to CFAF 8,500 in 2000.

There is therefore no doubt that public funding for the education system contracted substantially in the last decade, which helps to explain why the functioning of the system has deteriorated. It may be pointed out nonetheless that the country allocated 4.4 percent of its GDP to its education system in 2000, which is a higher percentage than in most neighboring states. This suggests that the deterioration in the functioning of the system is also partly the result of difficulties encountered in identifying the most appropriate adjustments required. This is a crucial issue for the future education policy and the necessary revitalization of the system. Additional resources will no doubt be

required for that purpose. However, the system will have to be revitalized largely by defining new budgetary reallocations and by seeking productivity gains from existing resources.

The system has nonetheless made quantitative progress in the last decade

Between 1991 and 2000, the gross enrollment rate remained close to 100 percent in primary education and increased by 32 to 50 percent in secondary education and by 8 to 15 percent in tertiary education, while the number of higher education students per 100,000 inhabitants rose from 200 to 400. Over and above the gross enrollment rate indicators, it is estimated that approximately 82 percent of the country's children go into the first grade and that 65 percent of the relevant age group goes into the fifth grade, the last in primary education (CM2). A little over 50 percent of the relevant age group moves on to secondary education.

Worrying structural changes have occurred in the system

These changes concern three interrelated aspects: (i) an enrollment pattern characterized by gradual public-sector contraction and the development of diversity to the detriment of equity; (ii) teaching conditions that detract from educational quality; and (iii) poorly regulated student flows in the education system.

Gradual public-sector contraction and the development of diversity to the detriment of equity

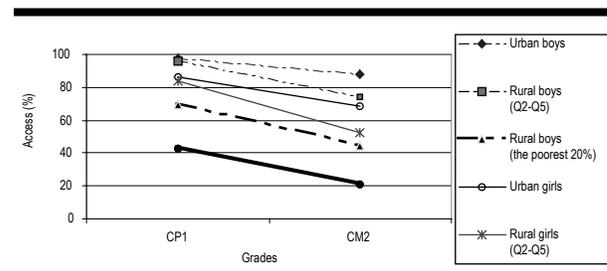
In the primary, secondary and technical and vocational education, the proportion of students enrolled in private schools increased markedly during the decade. Between 1990 and 2000, it rose from 24 to 31 percent in primary education, from 13 to 17 percent in secondary education and from 30 to 46 percent in technical and vocational education. Recourse to private education may be one of the means by which the education system absorbed (implicitly no doubt) the gradual budget constraints mentioned above. There are some positive aspects

in this trend, but recourse to privately funded educational services is generally considered more likely to be advantageous especially at the final stages of the system (technical and vocational training and higher education, where the private dimension of the "educational good" is obvious) or for a small section of the population with a strong enrollment demand and the income to support this enrollment.

In the case of Togo, users contribute most at the primary (and to a lesser extent at the secondary) level. Accordingly, 34 percent of primary school teachers are paid by users, whether they be staff of private schools or "parent-appointed teachers" in some public schools or the majority of teachers in local initiative schools (EDILs). The State's inability to provide adequate coverage of quality educational services has encouraged the development of private education in urban areas catering to parents who can afford the tuition fees on the one hand and of EDILs, mainly in rural areas, on the other. In 2000, only 60 percent of first grade primary school children went to public schools and 1,200 of their teachers were paid by parents to make up for staff shortages. The contraction of the public education sector has very negative effects on equity; for example, the most modest families in the country have to pay for their children's education in EDILs (where educational conditions are most austere). The above graph illustrates the extent of enrollment disparities in primary education in Togo.

While 96 percent of urban boys have access to the first grade, only 43 percent of rural girls from the poorest quartile of the country's population do; and while 88 percent of urban boys are enrolled in school to the end of primary education, only 53 percent of rural girls in quintiles 2-5 (i.e., all rural

Access to the first grade (CP1) and the fifth grade (CM2) by population category



girls except those in the poorest 20 percent of households) are. Of the children in the poorest 20 percent group in the country, 44 percent of the boys but only 21 percent of the girls complete primary education. It is generally considered that while the enrollment of girls is lower than that of boys and that of rural children is lower than that of urban children, it is the children of poor (the first quintile) families who seem most disadvantaged. This finding obviously has some significance for the formulation of the country's poverty reduction strategy.

Regional factors constitute the last structural component of enrollment disparities. In general, regional disparities are relatively moderate in Togo, with the notable exception of the Savanes region, where enrollment is particularly low. In that region, the overall access rate is 57 percent compared with 90 percent in all the other regions of the country; similarly only 40 percent of young people in Savanes have completed primary education up to the fifth grade compared with 65 percent or more in other parts of the country. With regard to particular population groups, 26 percent of girls, for example, have completed primary education in the Savanes region against at least 50 percent in any other of the country's regions.

If, in addition to these figures, account is taken of the fact that (i) the Savanes region has a considerably higher share in the poorest quartile of the country's population, (ii) more than 40 percent of the region's schools are parent-funded EDILs, compared to 20 percent or less in the other regions, and (iii) 37 percent of its first graders attend a school at which primary education cannot be completed locally, compared to 20 percent or less in the other regions, it is evident that all the factors that create an educational lag are combined there.

This example illustrates the deterioration of public education in terms of its capacities for both quantitative coverage and the provision of quality services by the public sector, which has had a negative impact on equity. There is no doubt that the revitalization of the public education service, especially basic education and, in particular, primary education, must be a key structural component of the country's future education policy.

The need to improve teaching conditions stems primarily from the observed fact that only 35 to 40

percent of the curriculum is effectively learnt by the average first grader. The fact that 27 percent of first graders repeat confirms the idea that difficulties are encountered. It is highly likely that the situation is no better at other stages of education, with a high number of repetitions (18 and 31 percent respectively in secondary and tertiary education) and drop-outs (more than half of sixth graders do not reach the ninth grade and 40 percent of tenth graders do not reach the twelfth grade). While the revitalization of the Togolese education system must obviously involve quantitative coverage and the reconstruction of a public education service for the first few tiers of the system, it must also place emphasis on raising the quality of the services provided. This condition is the key to making enrollment meaningful (there is no point in children attending school if curricular content is not learnt) and to satisfying the wishes of families.

A specific study must be done to determine what action must be taken to improve the quality of the service (some pointers are given in the main part of this report) but two main complementary lines of action should be explored: the first consists in mobilizing the necessary additional resources and the second in ensuring that these resources are appropriately allocated among the various institutions on the one hand and, on the other hand, are used well by each institution in achieving learning outcomes. The second, very important, line of action is linked to management activities and will be discussed later in section 6. With respect to the first line of action, non-wage operational costs (total expenditure incurred by the institutions and the central and decentralized services) account for only 7 percent of budgeted expenditure for the first three education levels (6.7 percent for primary, 7.4 for secondary and 8.6 for tertiary education). These funding levels are obviously not compatible with quality education, which naturally implies the availability of textbooks and educational materials for teachers and students, a system to evaluate educational attainment, continuing education and teacher support activities, building maintenance, etc. Consequently, a functional reconstruction of the system in the medium term would probably require this non-salary expenditure to be at least doubled.

Poor regulation of student flows

One important objective of any national education and training system is to strike a structural balance on several fronts. For instance, the balance between different education levels, in terms of student numbers and public funding, is of significance. A general objective is to ensure that resources mobilized for the sector are used in such a way as to maximize the medium-term benefits to society. In this connection, linkage to the national poverty reduction strategy is now of prime importance. This strategy rests on a twin objective: (i) attaining high economic growth, for it is well known that growth is a prerequisite for improving income distribution and reducing the percentage of people below the poverty threshold, and (ii) empowering marginalized people to take advantage of opportunities generated by economic growth and rise above poverty. Evidently, the role of the education and training sector has an important role to play in this regard.

With respect to the objective of economic growth, it is to be noted that Togo has, and will continue to have for two more decades, a dual economy characterized, on the one hand, by a traditional (i.e., agricultural and informal) sector in which the majority of the active population works and, on the other hand, a modern employment sector, which might be expanding but nonetheless employs a fraction of the workforce. Economic growth will be achieved partly by expanding the modern sector and partly by boosting productivity in the traditional sector. If the production of human capital is to meet Togo's future economic needs, it must reflect the economy's dual character and provide both sectors with what is important to each one's development.

- For the modern sector, technical and vocational training and higher education play a key role. However, experience shows that, while quantitative and qualitative shortfalls in the production of qualified workers ultimately limit the development of the modern employment sector, little value is attached to surpluses. The modern labor market is regulated by quantity rather than price and qualified workers who do not find employment in the modern sector fall back on the urban

informal sector, where labor productivity is low and their skills are not used. At the same time, the development of the modern sector involves macroeconomic policies (on exchange rates, interest rates, investment legislation, labor law, etc.) which are exogenous to the education sector's policy. Therefore, regarding the number and qualification of graduates, educational policy on the higher levels (technical, vocational and higher education) should set targets matching approximately the demand of Togo's economy.

Estimates suggest that there have been far too many higher education graduates in recent years. It must, however, be noted that the macroeconomic context has been highly constrained. Prospects are evidently better, if projections, taking into account the structure of the economy, assume a return to economic growth. Even so, estimates clearly indicate that the current level of higher education students will still be too high. It is in fact estimated that, even at a growth rate of 5 percent during the next five to ten years, 14 to 15,000 students enrolled in higher education would suffice to meet the country's economic demands, when 20,000 students are currently enrolled.

- For the traditional (agricultural and informal) sector, all empirical analyses suggest that "all purpose" investment must be secured to boost labor productivity through the provision of universal primary education (all children must complete at least the basic education cycle) of reasonable quality. It is estimated that about 36 percent of children in Togo either have no access to primary education (18 percent) or drop out (18 percent). Poverty reduction efforts must obviously be made to reduce the number of those who are currently excluded from full primary education (most of whom belong to the poorest segments of society). The need to improve the quality of education, particularly primary education, has also been noted.

All these observations suggest that the structure of the education system should be changed, having regard to both the number of students enrolled and the allocation of public funding to the various

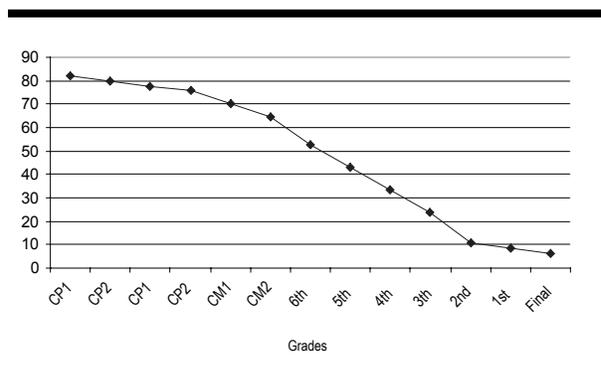
levels of the system. Two general elements should be taken into consideration.

First, greater attention must be paid to the primary level and stricter control must be exercised over the number of students moving up to the higher levels of the system, to higher education in particular. While priority in primary education is given to quantitative and qualitative enhancement, in higher education priority has to be given to control over the total number of students, accompanied no doubt by improvements in the quality of services provided and their distribution among the various subject areas and types of study.

Second, particular attention should be paid to mechanisms for regulating student flows through the education system, if the above objective is to have any credibility. One difficulty inherent in the educational systems of countries comparable to Togo is to ensure that the system is as broad-based as possible and relatively small at the top, taking into account each country's economic structure. However, all education systems are characterized by inter-cycle continuity (children leaving primary school hope to move up to secondary school and so on up to higher education). Togo is no exception to this rule and the numbers moving from one cycle to the other are particularly high, as the following enrollment profile shows.

As noted above, poor regulation of student flows created structural difficulties in the last decade. Successful policy implementation in primary education would certainly mean that roughly 100 percent of the relevant age group would complete the primary education cycle. Maintenance of the present rates of transition from one cycle to the next (from primary to secondary and from secondary to tertiary) will exert pressure on the higher segments of the system that is incompatible with the number of graduates who could effectively enter the modern employment sector. In other words, student flows should be regulated by means of a distribution scale (between primary and secondary education and between secondary and tertiary education) and mechanisms that are yet to be studied. The decisions that must be made in this field are not a matter of choice but of necessity.

Enrollment profile



Management must be improved

The various points examined above pertain to the main structural aspects of Togo's education system. Analyses carried out as part of this study indicate that these aspects are very important. It has also been stressed that the constraints experienced by the system in the last ten years have lowered the efficiency of various management mechanisms. In fact, the level of efficiency currently observed in both administrative and human-resources management and in educational management is such as there is no point in making any material decision regarding overall educational policy if management procedures have not been significantly improved.

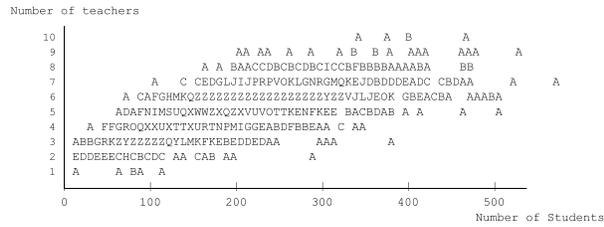
Since education policy involves major broad choices, medium term provisions and resources mobilized for the system as a whole and for its various education levels, management is necessary in two major areas: (i) allocation of resources and staff to individual educational institutions, and (ii) transformation of the resources provided to each institution into various types of learning achievement on the part of attending pupils or students. Progress is of the essence on both fronts in each of these areas.

Allocation of resources and staff to individual educational institutions

As the graph below shows, resources and staff are currently allocated to the various educational institutions in a very haphazard manner.

Number of teachers and pupils in public primary schools (1999-2000 school year)

[A: 1 school, B: 2 schools, C: 3 schools, ... , Z: 26 schools or more]



N.B.: No figures available for 42 cases covered.

Some public primary schools have the same number of enrolled pupils, but the number of teachers varies considerably (e.g., among schools with 200 enrolled pupils some have only two teachers while others have eight). Similarly, among schools with four teachers, some have 50 enrolled pupils while others have 350.

These observations suggest that substantial progress must be made in managing resource and staff allocation to schools. For reasons of both efficiency and equity, resources should be allocated consistently (depending on needs) to reduce disparities in teaching conditions among schools. It should be stressed that consistency is not perfect in any country, but there is especially room for improvement in the case of Togo, as may be seen by comparing its situation with that of a number of African countries in the above graph (the consistency index ranges from 0 to 1, and 1 indicates full consistency).

It seems that some countries have managed to perform better in this area by simultaneously: (i) setting criteria to determine the number of teachers in a school in relation to the number of pupils; (ii) assigning posts to structures rather than to individuals; (iii) establishing priority rules for assigning

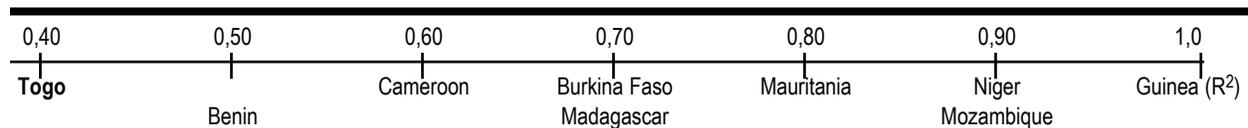
and transferring teachers (keeping spouses near each other, illness, past service in a difficult area, etc.); and (iv) actually implementing the three preceding, publicly known principles to protect staff management and assignment from outside interference (which must only be the exception).

Transformation of the resources provided to each institution into tangible learning achievements

The transformation of the resources provided to each institution into learning achievements is also highly haphazard. As a rule, (i) institutions with more resources at their disposal should enable their students to attain higher levels of learning, and (ii) students enrolled in schools that have with comparable resources should achieve the highest possible and more or less comparable learning outcomes. The present situation of Togo's education system is very far from this norm. For instance, the success rate for the CEPD (primary school leaving certificate) ranges from 25 to 100 percent in schools with a unit cost of CFAF 25,000, while many schools with a unit cost of CFAF 50,000 have a lower CEPD success rate than many schools with a unit cost of less than CFAF 15,000. The situation is comparable in the first cycle of secondary education with respect to success in the BEPC examination.

The same picture emerges when data based on standardized examinations are used: (i) resource levels per student vary widely from one school to another, but this has little impact on learning achievement; while (ii) the schools' ability to transform the resources at their disposal into learning outcomes is extremely variable. It is generally considered that, in ensuring tangible learning achievements, the variability of the schools' ability to transform resources into outcomes is five times higher than the variability of resources *per se*.

Degree of consistency of teacher assignment to primary schools in various African countries



These empirical findings (based on success rates in standardized national examinations) show that, although resources are important, the way in which they are used actually at local level is even more significant and that the variability in the schools' ability to transform resources into outcomes is due to major shortcomings in the educational management of the system.

In sum, these analyses indicate that the managerial performance of the Togolese education system is particularly low in administrative and human-resources management and in educational management. Measures that are yet to be identified must certainly be taken in these two areas. It would in fact make little sense to take material structural decisions for, or inject additional resources into, a system that has not introduced mechanisms that substantially improve the way in which such decisions and resources would help to attain the sole objective that ultimately matters: tangible benefits to pupils and students.

A simulation model should be used to outline the new education policy and make the necessary trade-offs

In tandem with the review of Togo's education system, a financial simulation model for the system

has been devised. It may be used first to correlate possible education policy action (targeting system coverage, operational modes and institutional structures) with the impact on budgetary expenditure and, second, the volume of (operating and capital) expenditure with the budgetary resources that could, under various scenarios, be mobilized for the sector.

It is natural to begin by looking for improvements in all areas at each education level. It is also normal that the first simulation should lead to differences, possibly substantial, with funding provisions (even for operating expenditure only). The next phase is one in which there must be trade-offs, usually in the form of scaling back ambitious goals in respect of those points that might have lower priority. Once target values have been changed in one or more areas, the entire model must be recalibrated to measure the sensitivity of the result obtained to changes in specific education policy items. The idea is obviously to repeat the process until expenditure is consistent with expected returns.

Remerciements

Ce rapport a été réalisé grâce au travail d'une équipe nationale qui a contribué sur nombre de ses aspects. Elle a été composée des personnes suivantes : M. Kpeglo Kouami Mayi-Mava, Conseiller technique auprès du Ministre de l'éducation nationale et de la recherche ; M Yao Bagnabana, Secrétaire permanent du Conseil Supérieur de l'éducation nationale ; M Avidi Gbogbotsi, Statisticien à la direction régionale de l'éducation, région des plateaux ; M Yao Nuakey, PhD, Professeur de mesure et évaluation à l'INSE ; Mr Alilou Cissé, PhD, Professeur de didactique à l'INSE ; M Philippe Kudayah, Conseiller technique du Ministre de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ; M Sépénou Koudossou, Inspecteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ; M Otou Matié Zekpa, Chef de la division des études macroéconomiques et conjoncturelles du MPATHU ; Mme Zouréhatou Kassah-Traoré, Chargée d'études à la division des études macroéconomiques et conjoncturelles du MPATHU ; M Kossi Kanazogo Mensah, Démographe à la direction de la planification de la popula-

tion au Ministère du plan ; M Kodjo Joachim Messan, PhD, Professeur à l'INSE. De nombreux autres nationaux ont également apporté une contribution, parmi lesquelles M Lazare Segniagbéto, Statisticien à la direction générale de la planification de l'éducation nationale, et M Gérard Kudjoh, Directeur des ressources humaines au Ministère de l'éducation nationale et de la recherche.

Ont contribué également les personnes suivantes du service française de coopération : M Jacques Pérantoni, Chef du projet FAC-éducation et M Gérard Pèlerin, Assistant technique, ainsi que Ms Valèse Mapto Kengne, de l'Université de Montréal, consultante du Fonds fiduciaire français. Enfin, le travail a reçu un appui technique de la part d'une équipe de la Banque Mondiale, composée de M Alain Mingat, et de M Ramahatra Rakotomala, de l'équipe d'appui à la définition des politiques dans les secteurs sociaux, Département du développement humain de la région Afrique.

C'est grâce à l'appui du Fonds fiduciaire norvégien pour l'éducation que ce rapport a pu être élaboré.

Acknowledgements

The work done by a national team served as the basis for preparation of this report.

This team also made a number of contributions to the report. It was composed of the following persons: Mr. Kpeglo Kouami Mayi-Mava, Technical Adviser to the Minister of National Education and Research; Mr. Yao Bagnabana, Permanent Secretary, High Council for National Education; Mr. Avidi Gbogbosi, Statistician, Regional Education Directorate, Plateau region; Mr. Yao Nuakey, PhD, Assessment and Evaluation Professor at INSE (National Institute for Educational Sciences); Mr. Alilou Cissé, PhD, Didactics Professor at INSE; Mr. Philippe Kudayah, Technical Adviser to the Minister of Vocational and Technical Education and Training; Mr. Sépénou Koudossou, Inspector, Vocational and Technical Education and Training; Mr. Otou Matié Zekpa, Head of the Division of Macroeconomic Studies and Planning at MPATHU (*Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et de l'Urbanisme*); Mrs. Zouréhatou Kassah-Traoré, Head of Studies, Division of Macroeconomic Studies and Planning at MPATHU;

Mr. Kossi Kanazogo Mensah, Demographer, Directorate of Population Planning, Ministry of Planning; and Mr. Kodjo Joachim Messan, PhD, Professor at INSE. Many other nationals also contributed to this effort, among them, Mr. Lazare Segniagbéto, Statistician in the General Directorate of National Education Planning and Mr. Gérard Kudjoh, Director of Human Resources in the Ministry of National Education and Research.

Assistance was also received from the following persons in the French Cooperation Service: Mr. Jacques Pérantoni, Head of the FAC education project; Mr. Gérard Pèlerin, Technical Assistant; and Ms. Valèse Mapto Kengne from the University of Montreal, a consultant at the French Trust Fund. Lastly, technical assistance with this undertaking was provided by a World Bank team composed of Mr. Alain Mingat and Mr. Ramahatra Rakotomala from the social sector policy-making support group in the Human Development Department for the Africa Region.

This report was prepared with assistance from the Norwegian Trust Fund for Education.

Introduction

En un sens, le contexte togolais actuel est favorable à la réalisation d'un travail analytique global du secteur de l'éducation dans la mesure où : a) le pays a connu durant la dernière décennie et connaît encore un environnement macro-économique très difficile ; b) le système éducatif a souffert de façon fort significative de cet état de choses. On sait que la production de capital constitue une des principales clés du développement économique et social à moyen terme et qu'il est important de déterminer les voies par lesquelles l'ensemble du système éducatif peut apporter sa contribution à cet objectif global cependant que, par ailleurs, l'éducation joue un rôle crucial dans l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté. C'est en effet dans ce nouveau contexte que l'on peut obtenir des arbitrages budgétaires plus favorables au secteur et que la revitalisation du système est susceptible de trouver sa source.

Une analyse récemment effectuée par la Banque mondiale proposait une mesure du degré d'efficacité, dans l'usage de la ressource publique, des systèmes éducatifs des pays africains concernés par la réduction de la dette. Il en ressortait que le système togolais pouvait obtenir en ce domaine des gains sensibles mais, si l'approche de cette étude comparative globale permettait d'identifier une faiblesse dans l'efficacité des ressources publiques d'un pays, elle ne donnait aucune indication ni sur les raisons (dans l'organisation, les coûts, ...) susceptibles d'expliquer la faiblesse de l'indicateur

d'efficacité, ni sur les politiques et instruments qu'il serait coût-efficace de mettre en œuvre pour améliorer la situation.

La présente étude se propose donc d'explorer le fonctionnement du système éducatif togolais afin d'en mieux comprendre les forces et les faiblesses ; par là-même, elle vise à identifier les sources actuelles d'inefficacité et à suggérer des voies possibles pour les réduire. Ces informations devraient être précieuses pour définir, puis mettre en place, le plan envisagé par le gouvernement pour développer le secteur au cours de la prochaine décennie.

Le rapport, qui comporte sept chapitres d'analyse et un chapitre plus orienté vers la synthèse, examine sous des angles variés, analytiques et factuels, un certain nombre d'aspects importants du fonctionnement et du financement du système. Un modèle de simulation sera en outre construit pour faciliter la réflexion des décideurs lors des arbitrages auxquels ils seront nécessairement confrontés. Toutefois, dans le cadre de la définition de la stratégie du pays pour réduire la pauvreté, les contraintes devraient être quelque peu assouplies grâce, entre autres, à la réduction de la dette extérieure du pays et à l'allocation d'une partie des ressources ainsi dégagées au financement du secteur éducatif. Il est du reste prévu que, sur cette base, une équipe nationale dégagera les domaines et instruments de politique éducative susceptibles d'être pris en considération lors de la définition du plan décennal du Togo.

1

Le cadre macro-économique

L'éducation est au centre de toute la problématique de développement pour ses nombreux effets vertueux : relèvement de la productivité, renforcement des capacités nationales de conception et d'exécution des politiques, innovation—économique, financière ou technologique, réduction de la pauvreté et de la mortalité infantile, etc.

Le développement du système éducatif d'un pays est en grande partie déterminé par le niveau de croissance économique et par l'évolution démographique. Au Togo, la mise en œuvre d'une politique éducative nationale prenant en compte les variables pertinentes de ce secteur a permis de dégager des espaces d'efficacité pour réaliser, compte tenu des contraintes économiques et démographiques du pays, des avancées significatives. C'est ainsi que, grâce aux mesures prises dans le cadre de la réforme de l'éducation de 1975—et aux importantes contributions des parents, des collectivités et des partenaires en matière d'éducation—le Togo a connu une expansion rapide de son système d'éducation au cours de la période 1975–1980 le taux net de scolarisation dans le primaire atteignant le chiffre de 71 % en 1980.

Cependant, les programmes d'ajustement structurel mis en place à partir de 1983 pour faire face à la crise économique et financière du début des années 1980, joints aux graves troubles socio-politiques du début des années 1990, allaient avoir des répercussions négatives et sur le niveau de vie des populations et sur les capacités d'intervention de l'Etat dans les secteurs sociaux notamment ceux de

l'éducation et de la santé. Cette situation, aggravée en 1993 par la suspension de la coopération financière avec certains bailleurs de fonds (principalement l'Union européenne), a considérablement réduit les espaces de liberté de l'Etat face aux contraintes économiques et démographiques. Une des conséquences de ce contexte défavorable a été de ne pas permettre le maintien de la performance globale, atteinte en 1980, du taux net de scolarisation primaire : la situation s'est même nettement dégradée au cours des deux dernières décennies puisque, dans les chiffres de l'enquête de ménages MICS menée par la Direction de la Statistique en 2000, ce taux n'est plus que de 65 %.

Dans ce chapitre, nous examinerons en un premier temps l'évolution, au cours des dix dernières années, de la démographie et de l'économie face au système éducatif togolais. Nous dresserons ensuite les perspectives pour les dix prochaines années, tant au plan démographique, macro-économique et budgétaire en général qu'à celui du financement du secteur de l'éducation, sans omettre de tenir compte de l'allègement de la dette dont le Togo pourrait bénéficier dans le cadre de la mise en œuvre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Le contexte démographique

Plusieurs opérations de collecte de données sur la population ont été réalisées depuis 1960 et le recensement général de la population a été effectué à

trois reprises, en 1960, 1970 et 1981—date aujourd'hui très lointaine. Deux enquêtes démographiques et de santé (EDST) ont été réalisées en 1988 et 1998 et d'autres opérations d'envergure nationale, telle que l'enquête budget-consommation de 1987–1990, ont également été effectuées. Par ailleurs, deux enquêtes de ménages MICS (Multiple Indicator Cluster Survey), portant sur des aspects plus spécifiques au sein de plus petits échantillons, ont été réalisées en 1997 et en 2000.

Selon les estimations démographiques faites par la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale, l'effectif de la population togolaise serait passé (à partir des données fournies par le recensement de 1981 et le recensement agricole de 1996), de 2.719.569 habitants en 1981 à quelque 4.406.000 habitants en 1998 ; soit un rythme d'accroissement annuel moyen de 2,9 %. A ce rythme, la population atteindrait 6,2 millions d'habitants en 2010.

Sur la base de l'EDST de 1998 (dont les résultats à cet égard semblent comparables à ceux de l'EDST de 1988 et du Recensement Général de la Population et de l'Habitat—RGPH—de 1981), on peut estimer que près de la moitié de la population (48 %) est âgée de moins de 15 ans ; en moyenne, chaque adulte de 15 à 65 ans a donc la charge d'un enfant de moins de 15 ans. Cette proportion est l'une des plus élevées du monde. Compte tenu du niveau de fécondité et du potentiel d'accroissement démographique, la proportion d'enfants scolarisables au sein de la population serait elle-même en augmentation : d'où une hausse sensible du nombre des enfants susceptibles de devoir être scolarisés. Selon le document de la Politique Nationale de Population du Togo adopté le 14 octobre 1998, le nombre des enfants en âge d'aller à l'école primaire dans le système public (6-11 ans) passerait de 842.000 en 1997 à 1.330.000 en 2010, soit une augmentation de 58 % en 13 ans.

La situation macro-économique et budgétaire

La part des ressources budgétaires affectées par les pouvoirs publics au secteur de l'éducation dépend de trois facteurs principaux :

a) la croissance économique globale traduite par l'évolution du produit intérieur brut (PIB) ;

b) la capacité globale de l'Etat de prélever sur son économie des revenus pour le fonctionnement des services publics ;

c) l'arbitrage en faveur de l'éducation par rapport aux autres fonctions collectives financées par l'Etat.

Le tableau 1.1 retrace l'évolution, sur la période 1991–2000, du produit intérieur brut (PIB) et de la population (donc du PIB par tête), ainsi que celle des finances publiques, côté ressources aussi bien que côté dépenses agrégées.

L'activité économique globale

L'analyse du rythme de croissance de l'économie togolaise au cours des dix dernières années n'est compréhensible qu'en fonction de la forte crise socio-politique traversée par le pays de 1991 à 1993. Un assainissement macro-économique avait été enregistré au cours de la seconde moitié des années 1980 grâce à la mise en œuvre, à partir de 1983, du premier programme d'ajustement structurel (PAS), vaste ensemble de réformes économiques associé à un début de désengagement de l'Etat des secteurs productifs. Mais cet assainissement fut interrompu par la crise socio-politique qui a profondément affecté l'activité économique du pays.

On voit ainsi le PIB réel évoluer de manière erratique au début des années 90's (une baisse de 3,8 % entre 1991 et 1992, puis de 16,6 % entre 1992 et 1993, notamment en raison d'une grève générale de sept mois), mais en fait sur l'ensemble de la décennie, le pays n'ayant pu retrouver un contexte de stabilité favorable à la croissance.

En dépit de l'impulsion donnée par la dévaluation du Fcfa en 1994, le niveau du PIB réel de 1989 (279,5 milliards de Francs cfa de 2000), n'a été rattrapé qu'en 1996 (PIB de 849,1 milliards de Fcfa). Après avoir atteint le taux de croissance moyen de 6,9 % sur la période 1994–1997, l'économie togolaise est demeurée fragile et vulnérable avec une totale stagnation du PIB, en termes réels, entre 1997 et 2000.

Cette très faible croissance du PIB a par ailleurs correspondu à une forte stagnation de l'emploi dans le secteur moderne de l'économie, public aussi

Tableau 1.1
Evolution des principaux agrégats macro-économiques et budgétaires

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Produit intérieur brut										
(PIB en milliards de Fcfa)										
en prix courants	452,9	443,4	352,3	545,6	653,6	748,7	874,8	835,4	874,9	885,8
en prix constants (Fcfa année 2000)	793,3	743,1	619,7	724,0	774,3	849,1	885,4	866,4	890,0	885,8
Population (millions)	3,6	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6
PIB par habitant (milliers de Fcfa)										
en prix courants	125,8	119,8	92,7	139,9	159,4	178,3	203,4	189,9	194,4	192,6
en prix constants (Fcfa année 2000)	214,4	200,9	163,2	185,7	188,8	202,3	205,8	196,7	197,8	192,6
Ressources de l'Etat										
(milliards de Fcfa)										
<i>Ressources internes</i>	78,8	71,0	38,2	64,2	97,1	110,4	128,5	127,6	130,5	115,3
Recettes fiscales	68,8	53,2	30,8	59,6	88,8	98,1	115,7	115,4	115,5	103,9
Recettes non fiscales	10,0	17,8	7,4	4,6	8,3	12,3	12,8	12,2	15,0	11,4
Taux de prélèvement fiscal (%)	15,2	12,0	8,7	10,9	13,6	13,1	13,2	13,8	13,2	11,7
Ressources internes en % du PIB	17,4	16,0	10,8	11,8	14,9	14,7	14,7	15,3	14,9	13,0
<i>Ressources externes</i>	18,7	9,4	2,2	30,1	24,0	45,2	41,4	40,9	30,0	32,5
Dons	6,7	7,9	1,0	9,5	11,6	3,9	11,9	11,2	14,8	11,5
Dons liés aux projets et aux programmes	6,7	6,8	1,0	4,0	4,1	3,7	11,9	11,2	14,7	11,5
Autres dons	0,0	1,1	0,0	5,5	7,5	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Emprunts	12,0	1,6	1,2	20,6	12,4	41,3	29,5	29,7	15,2	21,0
Prêts liés aux projets et aux programmes	12,0	1,6	1,2	20,6	12,4	41,3	29,5	29,7	15,2	21,0
Autres prêts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(suite)

bien que privé, comme en attestent les données du tableau 1.2.

La conséquence de cette croissance erratique de l'activité économique en termes réels entre 1991 et 2000 fut que la progression annuelle moyenne du PIB sur la décennie ne dépassa pas 1,5 %. Si l'on rapporte le PIB à la population, on constate que, en termes réels, le PIB par habitant est passé de 214.400

Fcfa (de 2000) en 1991 à 192.600 francs Cfa de l'an 2000 à cette même date. Cette décroissance du PIB par tête (diminution globale moyenne de 1,2 % par an entre 1991 et 2000) tient bien entendu au fait que le rythme de croissance de la population a été plus élevé que celui du Produit Intérieur Brut.

Au total, même en faisant des réserves sur la fiabilité des données démographiques (il est en fait

Tableau 1.1 (suite)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses de l'Etat (en milliards de Fcfa)	129,1	111,8	111,3	157,4	162,9	181,7	176,7	206,8	196,6	209,1
Service de la dette publique	30,6	28,0	34,0	55,7	38,3	44,4	39,3	39,9	49,3	51,3
Intérêts sur découverts Trésor / BCEAO	1,5	1,3	1,5	2,1	2,2	3,1	4,0	1,0	2,2	2,1
Intérêts exigibles sur la dette extérieure	12,8	11,1	13,3	20,6	17,4	17,4	17,8	18,3	18,9	17,4
Principal dû	16,3	15,6	19,3	32,9	18,7	23,9	17,5	20,6	28,2	31,8
Dépenses de fonctionnement hors dette	78,1	68,3	69,1	89,6	101,7	116,5	119,8	131,0	118,3	129,5
Dépenses en capital	20,4	15,5	8,2	12,1	22,9	20,8	17,6	35,9	29,0	28,3
Financement sur ressources internes	2,3	6,9	5,7	2,9	6,3	4,3	3,3	7,3	2,0	3,2
Financement sur ressources externes	18,1	8,6	2,5	9,2	16,6	16,5	14,3	28,6	27,0	25,1

**Tableau 1.2
Evolution de l'emploi dans le secteur moderne de l'économie**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Salariés du secteur public	33.631	34.341	34.130	34.736	34.467	33.855	32.931	29.753	32.093
Effectif du personnel fonctionnaire	22.687	23.297	23.519	23.850	23.978	23.620	23.056	22.573	22.850
Effectif du personnel non fonctionnaire	10.944	11.044	10.611	10.886	10.489	10.235	9.875	7.180	9.243
Salariés des secteurs para-public et privé	47.894	49.736	49.237	45.580	43.019	39.260	47.274	45.295	48.577
Total du secteur de l'emploi moderne	81.525	84.077	83.367	80.316	77.486	73.115	80.205	75.048	80.670

possible que l'accroissement démographique réel ait été encore plus marqué), on peut estimer que cette diminution du PIB par habitant sur la période étudiée est le signe d'un environnement a priori peu favorable à la mobilisation d'un plus grand volume de ressources publiques pour le fonctionnement de l'Etat.

Les recettes de l'Etat

L'analyse de l'évolution des finances publiques confirme cette observation. Ainsi le ratio « ressources budgétaires internes rapportées au PIB cou-

rant », tout comme celui des « recettes budgétaires rapportées au PIB courant », affiche dans le même temps une nette tendance négative. La valeur du premier ratio, estimée à 29 % en 1985, passait de 17,4 % en 1991 à 10,8 % en 1993 pour finir par se situer à 13 % en 2000. De même, le taux de prélèvement fiscal (ou taux de pression fiscale, défini comme la ponction des recettes fiscales en proportion du PIB) qui atteignait 22,2 % en 1985, passait de 15,2 % en 1991 à 8,7 % en 1993 (lors des désordres socio-politiques) pour ne remonter qu'à 11,7 % en 2000.

Au total, la situation des recettes intérieures de l'Etat s'est donc significativement dégradée au

cours des 15 dernières années avec, pour la dernière décennie, a) une très faible croissance globale du produit national (1,5 % par an), et b) une diminution très sensible de la part des recettes intérieures dans le produit national (de 17 à 13 %). Il s'ensuit, en termes réels, que les recettes intérieures de l'Etat ont sensiblement diminué sur cette période. Les recettes intérieures, qui représentaient en 1991 environ 138 milliards de Fcfa de 2000, n'étaient plus, pour cette dernière année, que de 115,3 milliards de Fcfa une diminution réelle de 16,5 %. Si l'on prend en compte que, dans le même temps, la population passait de 3,6 à 4,6 millions d'habitants, on arrive à un niveau de recettes intérieures de l'Etat d'environ 38.300 Fcfa de 2000 par habitant en 1991 alors que le chiffre effectivement observé au cours de l'année 2000 n'est que de 25.100 Fcfa. Sur la dernière décennie, la baisse des ressources intérieures par habitant a donc été de l'ordre de 35 %.

Simultanément, les ressources extérieures ont certes un peu augmenté en termes courants (de 18,7 milliards Fcfa en 1991 à 32,5 milliards en valeur de l'année 2000). Mais, si l'on utilise le déflateur du PIB, il n'y a pas eu d'augmentation en termes réels puisque les 18,7 milliards Fcfa courants en 1991 correspondent à 32,7 milliards Fcfa de 2000. Et, si l'on rapporte le volume de ces ressources extérieures à la population, on constate que, en termes réels (Fcfa de 2000), elles représentent environ 9.100 Fcfa pour l'année 1991 et 7.100 pour l'année 2000. Pour cette dernière année, les ressources extérieures représentent environ 3,7 % du PIB et 22 % des ressources totales de l'Etat. En comparaison avec d'autres pays de la région, le volume des ressources extérieures allouées au Togo est relativement modeste. En 1999 par exemple, les ressources extérieures représentaient environ 8 % du PIB au Bénin et 12 % au Burkina Faso ; les chiffres correspondants, par rapport aux ressources totales de l'Etat, étaient respectivement de 33 et 45 %.

Avec une forte baisse des ressources intérieures par habitant et un niveau faible et en régression des ressources extérieures par habitant, il est clair que les contraintes budgétaires globales pesant sur le fonctionnement des services publics togolais se sont fortement accentuées au cours des 15 dernières années.

Les dépenses de l'Etat

Bien évidemment, l'évolution des dépenses de l'Etat togolais est essentiellement déterminée par celle des ressources qu'il a pu mobiliser. Dans le tableau 1.1, nous considérons surtout trois types de dépenses : a) le service de la dette, b) les dépenses de fonctionnement, et c) les dépenses en capital. Ces trois agrégats ont évolué de façon plus ou moins parallèle au cours de la dernière décennie, avec peut-être une relative contraction des dépenses d'investissement. Le service de la dette représente une part importante des dépenses de l'Etat : 23,7 % en 1991, 24,5 en 2000 (6,8 et 5,8 % du PIB respectivement). Chiffre élevé et plus important, comme nous le verrons plus loin, que les dépenses d'éducation. L'initiative PPTE, si les conditions de mise en œuvre en sont remplies, constitue évidemment une perspective attractive. Les contraintes pesant sur les ressources ont eu pour conséquence globale d'empêcher une évolution positive du volume des dépenses de fonctionnement : en termes réels, le niveau de l'année 2000 ne représente que 95 % de celui de 1991. Quant à elle, la dépense moyenne de fonctionnement par habitant (les dépenses de santé ou d'éducation doivent bien être mesurées par bénéficiaire potentiel), a diminué en termes réels de 38.000 Fcfa (de 2000) en 1991 à 28.200 Fcfa en 2000— une baisse de 26 %.

Comme dans de nombreux pays comparables, les dépenses en capital sont essentiellement financées sur ressources extérieures. Mais les dépenses en capital se situent ici à un niveau assez bas (très inférieur à ce qui est observé au Bénin ou au Burkina Faso, pour poursuivre sur les exemples utilisés précédemment) en raison de la faiblesse relative du montant des ressources extérieures dont le pays a pu bénéficier sur la période considérée.

Les dépenses publiques d'éducation

L'évolution sur les dix dernières années des ressources budgétaires exécutées allouées au secteur de l'éducation est récapitulée dans le tableau 1.3.

La part des dépenses publiques courantes de l'éducation (dépenses de fonctionnement), dans l'ensemble des dépenses budgétaires courantes de l'Etat (hors service de la dette), a été en moyenne de

Tableau 1.3
Evolution des dépenses publiques d'éducation

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fonctionnement (milliards Fcfa)	23,4	21,7	7,7	27,0	24,9	30,0	34,3	37,0	33,5	34,9
En % des dépenses de fonct. (hors dette)	30,0	31,8	11,1	30,1	24,5	25,8	28,6	28,3	28,3	26,9
En % du PIB	5,2	4,9	2,2	4,9	3,8	4,0	3,9	4,4	3,8	3,9
Capital (milliards Fcfa)	2,5	4,5	1,0	1,0	1,4	2,8	4,4	3,7	2,8	4,2
Financement sur ressources internes	1,1	0,2	1,0	0,3	0,5	0,6	1,0	1,1	0,3	0,5
Financement sur ressources externes	1,4	4,2	0,0	0,7	0,9	2,2	3,4	2,6	2,5	3,7
En % des dépenses en capital de l'Etat	12,3	28,9	12,3	8,4	6,1	13,5	25,0	10,3	9,7	14,8
Dépenses totales (milliards Fcfa)	25,9	26,2	8,7	28,0	26,3	32,8	38,7	40,7	36,3	39,1
En % des dépenses de l'Etat (hors dette)	26,3	31,3	11,3	27,5	21,1	23,9	28,2	24,4	24,6	24,7
En % du PIB	5,7	5,9	2,5	5,1	4,0	4,4	4,4	4,9	4,1	4,4

26,5 % sur les dix dernières années ; en excluant l'année 1993, qui peut être considérée comme exceptionnelle (la grève générale de sept mois), la moyenne passe à 28,2 %. La part des dépenses publiques en faveur de l'éducation dans l'ensemble des dépenses de l'Etat (hors dette) a été en moyenne de 24,3 % sur les dix dernières années, chiffre qui correspond à la moyenne des pays francophones de la région. Si l'on excepte l'année 1993, la moyenne sur les dix dernières années passe à 25,7 %.

Les moyennes de ces deux ratios témoignent de la volonté de l'Etat de protéger les dépenses sociales malgré la crise financière à laquelle il devait faire face et les dépenses publiques de ce secteur ont atteint en moyenne 4,5 % du PIB sur la période considérée. L'année 1993 exclue, la moyenne passe à 4,7 % du PIB. On notera, comme nous l'avons vu plus haut, que la part des dépenses publiques dans le PIB tend à se réduire ; les chiffres sont en effet de 5,7 et 5,9 % respectivement en 1991 et 1992 contre 4,1 et 4,4 % seulement pour les années 1999 et 2000. Un peu supérieurs à ce que l'on observe en moyenne dans les autres pays de la région (2,9 % au Bénin et 3,0 % au Burkina Faso), ces derniers chiffres sont clairement inférieurs à la

norme de 6 % suggérée par la commission Delors pour l'UNESCO.

Les perspectives d'évolution

Mobiliser davantage de ressources publiques pour le système d'enseignement dépend structurellement a) des possibilités d'augmenter les ressources collectées par l'Etat et b) d'éventuelles nouvelles priorités accordées par le gouvernement, en particulier dans le cadre de l'initiative PPTE et de son programme de lutte contre la pauvreté. De nombreuses incertitudes pèsent bien entendu sur chacun de ces deux aspects.

Sur le premier point : il est évident qu'on ne peut pas tabler sur un prolongement des tendances récentes, marquées par la contraction cumulative a) du produit national par tête et b) des recettes intérieures en pourcentage du produit national. Un retour à la croissance économique, dans le contexte d'une restauration de l'appui extérieur au pays, placerait évidemment le futur sous des auspices plus favorables : sans croissance nette du produit national, les capacités de prélever davantage de ressources (en volume et en pourcentage) sont proba-

blement illusoire. Cela dit, il y a aujourd'hui peu de signes de retournement de ces tendances défavorables. Il ne fait pas de doute que les recettes fiscales et parafiscales intérieures pourraient raisonnablement progressivement représenter quelque chose comme 16 ou 17 % du PIB dans une situation débloquée. La mise en application de l'« Accord-Cadre de Lomé », signé en juillet 1999 entre le parti présidentiel et les partis d'opposition grâce à l'assistance des facilitateurs étrangers (Union européenne, France, Allemagne et Francophonie), constituerait sans doute à cet égard un premier pas essentiel. En l'absence de circonstances nouvelles de ce type, c'est vraisemblablement le maintien d'un niveau de l'ordre de 13 % du PIB qu'il conviendrait d'anticiper.

La sortie de la crise politique qui affecte le pays depuis maintenant 10 ans aurait aussi un impact a) en général, sur le niveau de l'assistance extérieure dont le pays pourrait bénéficier (Banque mondiale et Union européenne, France notamment et b) en particulier, sur la mise en application de l'initiative PPTE de réduction de la dette car le stock de la dette est supérieur à 800 millions de dollars et le niveau actuel du service de la dette représente plus du tiers des ressources totales, intérieures et

extérieures, de l'Etat. Dans un contexte PPTE/DSRP actif, les ressources allant vers les secteurs sociaux, l'éducation en particulier, pourraient être substantielles. Il ne serait alors pas déraisonnable d'envisager que l'éducation puisse recevoir quelque 28 à 30 % des dépenses de l'Etat. Mais dans l'hypothèse où les difficultés actuelles ne seraient résolues, il y a peu de chances pour que la priorité du secteur soit améliorée, en raison notamment des difficultés du pays en matière de masse salariale, domaine pour lequel l'éducation est évidemment en première ligne.

On mesure donc bien les incertitudes pesant sur chacun des deux aspects qui conditionnent le volume des ressources publiques susceptibles d'être mobilisées dans le futur et la fourchette des possibles est relativement large : d'un côté il est possible que, dans 10 ans, le pays ne puisse toujours mobiliser pour son système éducatif que guère plus de 3 % d'un PIB lui-même plus ou moins stagnant ; de l'autre, un chiffre un peu supérieur à 5 % est probablement envisageable si les conditions favorables sont réunies. Pour l'essentiel, malheureusement, ces conditions sont exogènes à la politique éducative.

2

Analyse des scolarisations

Nous examinerons d'abord dans ce chapitre le nombre des élèves scolarisés par niveau d'enseignement et l'évolution de la situation depuis la fin des années 1980. Les scolarisations seront analysées sous deux angles : a) globalement, en rapportant les effectifs scolarisés aux populations d'âge pertinent, ce qui nous donnera une estimation des taux bruts de scolarisation par niveau d'enseignement ; b) plus finement, en esquisant des profils de scolarisation donnant une image plus utile de l'accès d'une cohorte de jeunes aux différentes classes des différents niveaux du système éducatif. Enfin, nous dégagerons une mesure d'ensemble du degré d'efficience dans l'usage de la ressource publique au sein du système éducatif togolais.

L'évolution du nombre des élèves scolarisés par niveau d'enseignement

Le tableau 2.1 ci-après récapitule l'évolution des effectifs d'élèves scolarisés dans les différents cycles et types d'enseignement entre les années 1987 et 2000. La distinction de ces effectifs entre enseignement public et privé y est également précisée.

L'enseignement préscolaire

Quoique ce type d'enseignement ait existé au Togo depuis longtemps et bien avant l'indépendance, il n'est pourtant pas très développé. L'effectif de 10.500 enfants en 1987-88 est resté pratiquement

inchangé en 2000-2001 où il est de 10.484 enfants. Le graphique 2.1 en trace l'évolution.

Pour l'année 2000-2001, les effectifs du préscolaire se répartissent ainsi : moins de la moitié (environ 38 %) dans les établissements publics et le solde, 62 % à raison de 35 % des effectifs dans les établissements privés confessionnels et 27 % dans les établissements privés laïcs.

A ce niveau, on trouve dans les effectifs scolarisés à peu près autant de filles que de garçons ; il faut également noter que cet enseignement est surtout implanté dans les grandes agglomérations : dans la seule région Lomé-Golfe (qui regroupe quelque 18 % de la population), on trouve 38 % des enfants qui fréquentent le préscolaire alors que, dans la région des Savanes, où vit 12 % de la population, on

Graphique 2.1
Evolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement préscolaire, 1987-2000

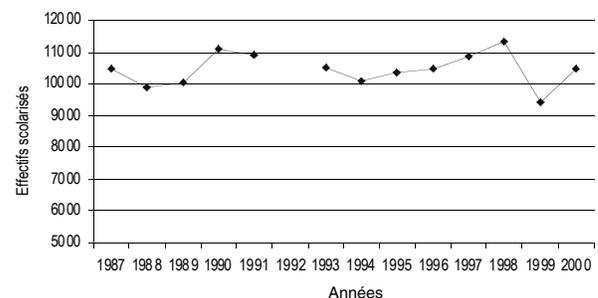


Tableau 2.1
Evolution des effectifs d'élèves par niveau d'enseignement, 1987–2000

	1987-88	1990-91	1991-92	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00*	2000-01
Jardin d'enfants	10.483	11.104	10.913*	10.526	10.098	10.354	10.489	10.862	11.337	9.432	10.484
Public	4.764	5.213	5.413*	5.814	5.910	5.069	5.046	4.482	5.226	4.507	4.031
Privé	5.719	5.891	5.500*	4.712	4.188	5.285	5.334	6.380	6.111	4.925	6.453
Premier degré	527.853	646.962	652.548	663.126	762.137	824.626	870.338	884.313	953.886	925.907	945.103
Public	403.861	490.333	492.030	505.110	572.561	585.383	600.593	613.347	614.649	584.178	569.768
Privé	123.992	156.629	160.518	158.016	189.576	239.243	207.008	208.502	256.827	277.855	291.976
EDIL	—	—	—	—	—	—	62.737	62.464	82.410	63.874	83.359
Deuxième degré	93.911	97.426	98.331	107.364	120.885	134.735	139.833	155.202	178.326	204.088	225.758
Public	82.342	84.776	86.469	94.008	104.226	121.861	126.965	141.491	151.108	168.474	183.063
Privé	11.569	12.650	11.862	13.356	16.659	12.874	12.868	13.711	27.218	35.614	42.695
Troisième degré	14.646	19.727	21.958	18.971	24.832	26.937	30.892	32.862	38.158	39.502	44.018
Public	11.258	14.636	15.134	15.074	20.328	22.534	26.460	28.069	33.083	30.373	34.647
Privé	3.388	5.091	6.824	3.897	4.504	4.403	4.432	4.793	5.075	9.129	9.371
Technique et prof.	6.356	8.198	10.484	11.600	10.924	9.076	9.065	10.792	12.275	12.363	—
Public	—	—	7.542	8.224	7.809	4.134	5.792	6.487	7.806	6.829	—
Privé	—	—	2.942	3.376	3.115	4.942	3.273	4.305	4.469	5.534	—
Enseignement Sup.	6.412	—	—	8.438	12.333	16.689	10.960	15.687	16.674	15.879	—
Public	6.412	—	—	8.438	12.323	11.689	10.960	15.385	16.251	—	—
Privé	—	—	—	—	—	—	—	302	424	991	—

*données estimées.

ne trouve que 7 % des effectifs. La comparaison des chances de scolarisation préscolaire dans ces deux zones révèle qu'un enfant de la région Lomé-Golfe a 3,6 fois plus de chances d'être scolarisé qu'un enfant de la région des Savanes.

L'enseignement du Premier Degré

L'offre de scolarisation dans le premier degré se répartit en trois grandes catégories : a) l'enseignement public ; b) un enseignement privé, que l'on peut qualifier de classique, qui regroupe privé confessionnel et privé laïc ; et c) les EDIL ou Ecoles d'initiative locale, qui ont commencé à fonctionner au milieu des années 90.

Les enseignements public et privé confessionnel sont implantés sur toute l'étendue du territoire national. L'enseignement privé laïc est concentré presque exclusivement dans les grandes agglomérations, surtout à Lomé qui regroupe plus de 80 % des élèves scolarisés dans ce type d'établissement. Les EDIL (écoles d'initiative locale) se retrouvent surtout dans les zones rurales où l'offre scolaire classique (publique ou privée) est insuffisante—ou inexistante—pour satisfaire la demande de scolarisation locale. L'insuffisance et la répartition de l'offre d'éducation entre zones urbaines et rurales dans le secteur public sera analysé de manière plus détaillée dans le chapitre 6, qui traite des problèmes d'équité.

Tableau 2.2
Distribution des élèves du primaire entre les différents types d'école (%)

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Public	76	75	–	76	75	71	69	69	64	63	60
Privé (classique)	24	25	–	24	25	29	24	24	27	30	31
EDIL	–	–	–	–	–	–	7	7	9	7	9

Globalement, l'accroissement annuel moyen des effectifs du premier degré au cours des deux dernières décennies a été de 4,5 %. L'accroissement a toutefois été plus limité dans les établissements publics où la progression moyenne annuelle entre 1988 et 2000 n'a été que de l'ordre de 2,7 % en raison d'une quasi stagnation des effectifs à partir de 1994. Les moteurs de la croissance des effectifs scolarisés dans le premier degré ont été en fait : a) le secteur privé, où la croissance a été spectaculaire (de 124.000 élèves en 1987–1988 à 292.000 en 2000–2001, soit une progression moyenne annuelle de 6,8 %) ; et b) les écoles d'initiative locale dont la création remonte au milieu des années 90, la tendance de l'Education nationale étant de considérer qu'une EDIL devient une école publique ordinaire après plusieurs années de fonctionnement et un appui, même limité, de l'Etat. Dans l'ensemble, la distribution des élèves du premier degré entre les différents types de structures s'est assez profondément modifiée au cours de la dernière décennie et les données du tableau 2.2 l'illustrent : trois élèves sur cinq sont aujourd'hui scolarisés dans les écoles publiques contre trois sur quatre en 1994–95.

Vues d'un peu loin, ces évolutions laissent penser en un premier temps qu'il y a bien sûr des aspects positifs. Une forte demande de scolarisation est manifeste puisque les parents ont su se mobiliser pour assurer la scolarisation de leurs enfants ; mais ces évolutions traduisent aussi en contrepoint l'ampleur des difficultés rencontrées par l'enseignement public pour répondre aux demandes de scolarisation—difficultés qui ont certainement d'ailleurs une composante qualitative autant que quantitative. La création des EDIL répond sans doute surtout à des insuffisances quantitatives en matière d'offre scolaire, alors que la tendance de l'enseignement privé à se substituer à l'enseignement public

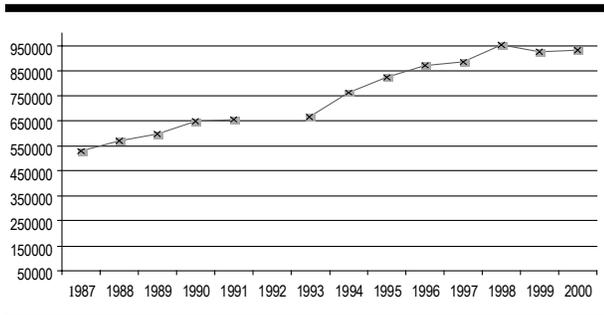
correspondrait plutôt à des insatisfactions de nature qualitative (même si parfois aussi quantitative) à propos de l'enseignement dispensé dans les établissements publics.

Dans l'ensemble, il est hors de doute que ces évolutions révèlent une crise de l'enseignement primaire public et que cette question est grave. Savoir ce qu'il pourrait convenir de faire, ou même savoir si le mode de réponse à la crise est socialement adéquat sera exploré plus loin. Il est cependant sans doute regrettable a priori que les EDIL soient surtout localisées en milieu rural : ce n'est peut être pas une bonne idée que ceux qui sont probablement parmi les plus pauvres de la population doivent payer pour avoir une école, alors que d'autres, souvent moins défavorisés, peuvent bénéficier de l'offre publique ou disposent des ressources nécessaires pour scolariser leurs enfants dans le privé. On ne peut se défendre du sentiment spontané que cet état de fait va nettement à l'encontre de l'équité.

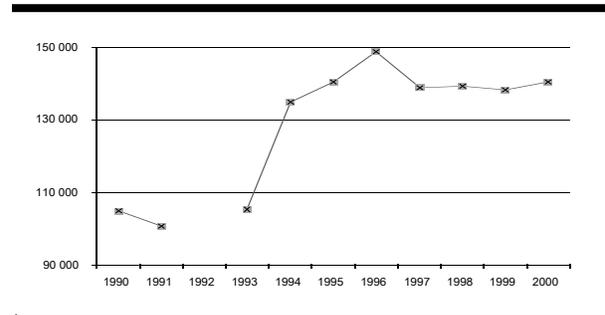
Par ailleurs, en dépit de la création des EDIL et de l'augmentation des effectifs dans les écoles privées, on assiste néanmoins, comme le montre le graphique 2.2 ci-dessous, à un certain tassement des effectifs au cours de ces dernières années.

Ce tassement ne serait pas un problème en soi si le pays atteignait effectivement la scolarisation universelle, mais nous verrons dans la seconde section de ce chapitre que ce n'est malheureusement pas le cas. La concomitance de ce tassement avec un certain plafonnement du nombre des nouveaux entrants au CP1 mérite d'être soulignée et le rapprochement des données du tableau 2.3 avec la vision synoptique du graphique 2.3 l'illustrent. En effet, en situation de forte croissance démographique, le tassement du nombre des nouveaux entrants signale qu'il existe à l'évidence des difficultés.

Graphique 2.2
L'évolution des effectifs totaux dans l'enseignement primaire



Graphique 2.3
L'évolution des nouveaux entrants au CP1, 1990-2000



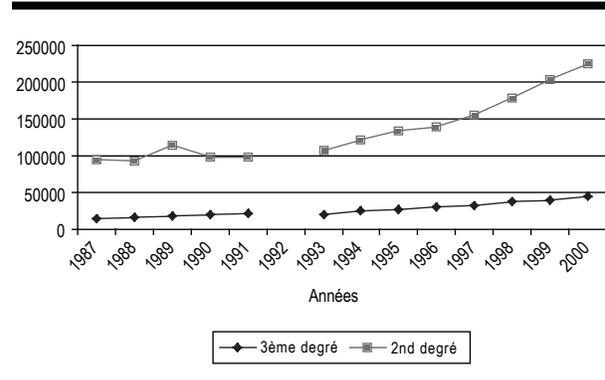
L'enseignement secondaire général

L'évolution des effectifs du deuxième degré (premier cycle secondaire) a été constante tout au long de la dernière décennie (cf. tableau 2.1 ci-dessus). Entre les années scolaires 1990-91 et 2000-2001, les effectifs de ce niveau ont plus que doublé (ils ont été multipliés par 2,29), passant de 98.331 à 225.758 élèves. Le taux de croissance annuel moyen des effectifs est ici de 8,6 % : c'est un chiffre très élevé.

Dans le troisième degré (second cycle secondaire), la progression est également soutenue depuis la fin des années 1980. Entre les années académiques 1990-91 et 2000-2001, les effectifs passent de 19.727 à 44.018 (un coefficient multiplicateur de 2,23), correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 8,4 %.

Dans les deux cycles secondaires, la dynamique de croissance des effectifs scolarisés est donc très forte et il faut souligner que cette croissance ne se ralentit pas puisque le taux moyen annuel sur les cinq dernières années est de 12,7 % dans le deuxième degré et de 9,3 % dans le troisième. Ces chiffres sont extrêmement élevés. L'évolution des effectifs d'élèves dans les deuxième et troisième degrés de l'enseignement togolais est visualisée dans graphique 2.4 ci-après.

Graphique 2.4
L'évolution des effectifs scolarisés dans les 2ème et 3ème degrés, 1987-2000



Cette forte dynamique des effectifs de l'enseignement secondaire et son intensification en cours sont corroborées par l'évolution du chiffre des nouveaux entrants dans les deux cycles. Comme le montre le tableau 2.4, les effectifs des nouveaux entrants en classe de 6ème ont été multipliés par 4 entre 1990-91 et 2000-2001 et par 2,41 au cours des cinq dernières années (64.649 nouveaux élèves en 2000-2001 contre 26.779 en 1994-95). En ce qui concerne l'accès à la classe de seconde (accès au second cycle secondaire), les augmentations sont toutefois un peu moins importantes. Mais il ne faut

Tableau 2.3
L'évolution des nouveaux entrants au CP1, 1990-2000

	1990-91	1991-92	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Entrée au CP1	104.829	100.593	105.267	134.844	140.504	148.705	138.839	139.403	140.023	151.022

Tableau 2.4
Nouveaux entrants en classe de 6ème et de 2nde, 1990–2000

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
En 6ème	16.159	23.964	–	24.103	26.779	38.142	39.169	40.308	48.345	65.719	64.649
En 2nde	5.258	6.156	–	5.293	6.290	7.456	9.207	10.637	13.288	11.161	12.541

pas oublier qu'il y a par la force des choses un décalage dans la croissance des effectifs entre les deux cycles d'enseignement et il est certain que la très forte dynamique de croissance des nouveaux entrants en 6ème de ces dernières années porte en elle le germe de pressions expansionnistes sur les futures entrées dans le second cycle secondaire.

Avec une structure assez différente de celle que l'on observe dans le primaire, le secteur public joue un rôle important dans l'accueil de ces effectifs en expansion même si, au cours des années les plus récentes, le privé semble absorber une part accrue des scolarisations. En 2000–2001, le privé scolarisait ainsi 19 et 21 % des effectifs dans les deuxième et troisième degrés respectivement, contre seulement 9 et 15 % quatre années plus tôt.

L'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP)

Le décret organisant le système ETFP a marqué la volonté de l'Etat togolais a) d'assurer une formation professionnelle de qualité permettant l'intégration des jeunes dans le monde économique, et b) de combler le vide d'un manque caractérisé de ces cadres moyens qui constituent la vraie liaison entre ouvriers non qualifiés et cadres supérieurs formés à l'extérieur du pays (dans les universités occidentales notamment).

Depuis la création d'un ministère propre à l'enseignement technique et à la formation professionnelle et surtout à partir du décret n°85-181/PR portant organisation de ce département, le système public ETFP s'est énormément transformé. On peut le décomposer en trois grands types de structures :

- LETP (2) : lycées d'enseignement technique et professionnel de Lomé et de Sokodé

- CRETFP (5) : centres régionaux d'enseignement technique et de formation professionnelle de Lomé, Kpalimé, Atakpamé, Kara et Dapaong
- CET (2) : collèges d'enseignement technique de Pya et de Kandé.

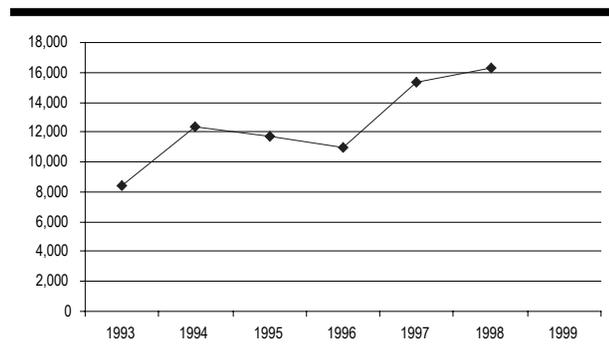
A ces établissements publics, il faut ajouter ceux du privé laïc et confessionnel. Il existe par ailleurs, en plus de ces structures en charge de l'enseignement technique et de la formation professionnelle classique, de nombreux ateliers et centres d'apprentissage gérés par le département de l'ETFP en collaboration avec d'autres ministères, par exemple celui du tourisme et de l'artisanat.

Dans le domaine des formations classiques, en dépit du fait que les établissements privés ne sont peut-être pas intégralement couverts par la collecte statistique, il semble que les effectifs aient plus ou moins doublé depuis l'année scolaire 1987–1988 (tableau 2.1) : de 6.636 élèves en 1987–1988 à 12.363 en 1999–2000. Par ailleurs, l'évolution globale est caractérisée par un changement assez notable de la distribution des scolarisations entre secteurs public et privé. En effet, si le secteur public rassemblait 72 % des effectifs en 1991–1992, il n'en représente plus que 55 % en 1999–2000. En fait, la figure de l'évolution est celle d'une relative stabilité des effectifs dans les établissements publics et d'une assez forte expansion du privé, principalement dans les formations tertiaires, l'essentiel des formations secondaires et industrielles se faisant dans le secteur public.

L'enseignement supérieur

L'effectif des étudiants de l'université de Lomé (ex université du Bénin, après la création récente de l'université de Kara) est passé de 8.438 en 1993-94 à

Graphique 2.5
Evolution des effectifs scolarisés à
l'université de Lomé, 1993-1994 à 2000-2001



16.251 en 1998-1999, soit un quasi doublement sur une période de 5 ans ; le taux annuel moyen de croissance des effectifs est donc de l'ordre de 14 %, d'où une pression très importante sur l'institution. Toutefois, le graphique 2.5 montre que cette évolution ne s'est pas faite de façon régulière :

Le tableau 2.5 indique, par grandes disciplines, comment se distribuent les étudiants inscrits à l'Université de Lomé.

Ce tableau montre combien inégale est la distribution des effectifs entre les principales disciplines universitaires. Ainsi, en 1998-99, 42 % des étudiants étaient inscrits en langues et sciences humaines, 23,7 % en sciences économiques et 9,6 % en droit. 6 % seulement des effectifs sont inscrits en sciences, 8 % si l'on inclut les étudiants inscrits à l'École des Sciences de l'Eau et de Biologie Alimentaire et à l'école d'Ingénieurs. Même si l'on ajoute les effectifs scolarisés en médecine et ceux de l'École Supérieure d'Agriculture, on ne parvient encore qu'à un modeste 12,7 % du nombre total des étudiants. Ce pourcentage des étudiants en sciences (au sens large) est l'un des plus bas de tous les pays d'Afrique, où la moyenne est légèrement supérieure à 30 %. Cela dit, un jugement pertinent sur le nombre des étudiants inscrits, en général ou dans une discipline particu-

Tableau 2.5
Effectif d'étudiants de l'université de Lomé, par discipline, 1996-2000

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Faculté des Langues et des Sciences Humaines	4282	5808	6769	6686
Institut National des Sciences de l'Education	853	1014	1143	1289
Faculté de Sciences Economiques et de Gestion	2648	3788	3847	3427
Institut Universitaire de Technologie – Gestion	46	69	79	69
Faculté de Droit	1 197	1 671	1564	1244
Capacité en Droit	139	219	295	329
Faculté des Sciences	622	1 096	974	872
Ecole des Sciences Technologiques de l'Eau et de Biologie Alimentaire	68	95	108	127
Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieur	148	207	231	256
Faculté Mixte de Médecine et de Pharmacie	411	687	555	620
Ecole des Assistants Médicaux	210	305	343	331
Ecole Supérieure d'Agriculture	227	290	193	220
ESSD	63	82	91	62
CIC	46	54	59	56
Total	10.960	15.385	16.251	15.388

Tableau 2.6
Les taux bruts de scolarisation par niveau d'enseignement, 1987–2000

	1987-88	1990-91	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Population scolarisable*										
Pop. 6 – 11 ans	533.573	591.381	651.596	672.890	695.269	718.868	743.395	768.132	792.108	816.832
Pop. 12 – 15 ans	291.352	321.746	357.581	370.336	383.239	396.125	409.039	422.282	436.285	450.752
Pop. 16 – 18 ans	194.581	211.187	233.254	241.633	250.362	259.450	268.910	278.647	288.542	298.788
Taux brut de scolarisation (%)										
Première degré	98,9	109,4	101,8	113,3	118,6	121,1	119,0	124,2	116,9	115,7
Deuxième degré	32,2	30,3	30,0	32,6	35,2	35,3	37,9	42,2	46,8	50,1
Troisième degré	7,5	9,3	8,2	10,3	10,8	11,9	12,2	13,7	13,7	14,7
Supérieur (étudiants/100 000 hab.)	194	—	216	301	278	255	357	370	353	—

* Source : Nations-Unies

lière (sciences ou autres disciplines), ne peut se fonder totalement sur des critères normatifs. Ce qui est réellement pertinent est la relation de fait entre le volume des ressources mobilisées pour la formation et les bénéfices qui en résultent pour le pays—ces bénéfices se mesurant en particulier sur le marché du travail ; nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur ce point, notamment dans le chapitre 5.

Mise en regard avec les populations scolarisables ; taux bruts de scolarisation

Le rapport entre les effectifs scolarisés par niveau éducatif et la population d'âge correspondant permet de calculer le taux de scolarisation. Le taux brut, au numérateur duquel figurent tous les élèves d'un niveau donné, quel que soit leur âge, est l'un des indicateurs synthétiques les plus utilisés. En fait, ce taux peut être considéré comme une mesure de la capacité d'accueil du système en réponse aux besoins théoriques de scolarisation dans une situation sans redoublements ni abandons. Le tableau 2.6 décrit l'évolution des taux bruts de scolarisation par niveau d'enseignement, de 1987 à 2000. Ces taux doivent être considérés comme des approximations du fait des incertitudes qui pèsent sur les projections démographiques, ainsi que nous avons eu l'occasion de le souligner précédemment.

Sur la base de ces données, le taux brut de scolarisation de l'enseignement primaire togolais atteint dès la fin des années 1980 un chiffre proche de l'unité et même un maximum de 124 % en 1998 (116,9 % en 1999–2000 et 115,7 % pour 2000–2001). Ces chiffres supérieurs à l'unité montrent—sous réserve de la fiabilité des données démographiques, nous allons y revenir dans un instant—qu'il y a dans le système plus d'élèves que d'enfants d'âge correspondant au niveau analysé ; autrement dit que le système peut accueillir plus que le nombre théorique des enfants d'âge correspondant—dans l'hypothèse de scolarités sans aucun redoublement ni abandon. La croissance du taux brut de scolarisation sur une période donnée peut en général être interprétée comme un indice d'amélioration de la couverture effective du système, mais il est possible aussi que les redoublements soient devenus plus fréquents.

Dans l'enseignement général de deuxième degré, le taux de scolarisation est passé de 32 % en 1987 à près de 50 % en 2000, une augmentation de 18 points sur la période. Dans le troisième degré général, le taux de scolarisation est passé de 8 % en 1987 à près de 15 % en 2000, une augmentation de 7 points. La couverture s'est donc indéniablement améliorée de façon notable au cours de la dernière décennie.

Pour le supérieur, enfin, on a maintenant tendance à préférer au taux de scolarisation la statisti-

que du nombre d'étudiants pour 100.000 habitants. Cette statistique varie beaucoup d'un pays à l'autre, notamment en fonction du niveau de développement du pays et de la structure de son économie et de ses emplois. Elle est de l'ordre de 4 à 5.000 dans les pays de l'OCDE et varie entre 60 et 650 dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Au Togo, cette statistique a augmenté substantiellement, de 194 en 1987-88 à 353 en 1999-2000 : presque un doublement. Pour les pays africains de même niveau de PIB par tête que le Togo, le niveau moyen de la statistique est estimé à 199. Le développement sensible des effectifs et de la couverture de l'enseignement supérieur présente évidemment des aspects positifs mais on ne peut se fonder sur cet indicateur car la question de l'évolution de la qualité des services offerts et celle de l'insertion des diplômés sur le marché du travail sont évidemment cruciales. Nous les aborderons dans la suite de ce rapport.

Couverture effective du système et estimation du profil de scolarisation

Dans la première section de ce chapitre, nous avons utilisé le taux brut de scolarisation pour donner une première idée de la couverture du système. Si la connaissance du taux de scolarisation est utile et même nécessaire pour avoir une idée globale de la capacité « physique » du système en termes de places offertes pour la scolarisation des enfants, elle présente toutefois des limites en tant qu'instrument de mesure de la couverture effective du système. D'un côté, il s'agit de valeurs moyennes sur l'ensemble d'un cycle d'enseignement, alors qu'il peut y avoir des abandons en cours de cycle ; de l'autre, les redoublements provoquent un gonflement artificiel du taux en raison des doubles comptes qu'ils engendrent. Pour dépasser ces limites, il est préférable de construire des « profils de scolarisation ». Ces profils, que nous analyserons par la suite, indiquent la probabilité moyenne, pour un enfant de la catégorie d'âge adéquate, d'atteindre dans le système chacun des niveaux et chacune des classes.

Pour construire le profil de scolarisation, une première méthode, de type transversal, consiste à rapporter le nombre d'élèves non-redoublants dans chaque niveau à la population d'âge scolaire correspondant. Cette méthode donne des résultats intéres-

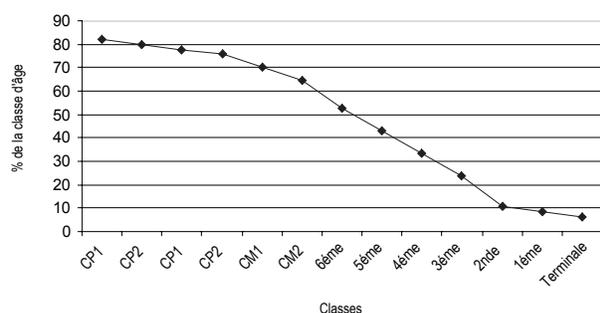
Tableau 2.7
Profil de scolarisation pour l'année 1999
(méthode transversale avec données démographiques et calage du taux d'entrée en CP1 sur la base du MICS)

Sur 100 élèves entrants en CP1		Sur 100 enfants dans la population
100,0	Accès en CP1	82,2
92,0	Accès en CE2	75,6
78,6	Accès en CM2	64,6
63,8	Accès en 6ème	52,5
28,8	Accès en 3ème	23,7
12,9	Accès en 2nde	10,6
7,9	Accès en Terminale	6,5

sants pour le calcul du taux de rétention dans le cycle et minimise l'influence de la taille des cohortes, contrairement à la méthode de calcul brut qui consiste à rapporter directement, de façon transversale, le nombre de non-redoublants en dernière année à celui de la première année. Remarquons toutefois que sa fiabilité repose sur celle des données démographiques et celles-ci, dans le cas du Togo, présentent des incertitudes (le recensement date de 1981 et les projections peuvent dès lors évidemment être entachées d'une certaine imprécision).

L'analyse des enquêtes de ménages permet d'estimer de façon plus précise le taux d'accès à l'école. Ces enquêtes présentent l'avantage de fournir, dans une même investigation, le numérateur (les enfants scolarisés) et le dénominateur (les enfants en âge scolaire) nécessaires au calcul des différents indicateurs de scolarisation. L'analyse de l'enquête de ménages MICS2 (2000) fait ressortir le taux brut de scolarisation à 93 % (contre 114 % sur la base des données démographiques du tableau 2.6) et le taux d'accès au CP1 à 82,2 % (contre 88 % avec les données de statistiques scolaires et les projections démographiques). Si l'on considère que cette enquête de ménages constitue une base récente et fiable, il est possible, à partir de ce calcul du taux d'accès au CP1, de reconstituer de manière transversale la structure de la population effectivement scolarisable et d'estimer le profil de scolarisation. Le tableau 2.7 donne les chiffres caractéristi-

Graphique 2.6
Profil de scolarisation



ques du profil de scolarisation ainsi établi pour l'année 1999.

Dans la première colonne de droite du tableau, l'accès en première année a été ajusté à la valeur calculée à partir de l'enquête de ménages : environ 82,2 % de la classe d'âge aurait ainsi accès à l'école. Sur cette base, dans une vision interne du fonctionnement du système éducatif du Togo (colonne de gauche dans le tableau), on observe que, sur 100 enfants qui entrent en CP1, 79 atteignent la dernière classe du cycle primaire (CM2), 64 accèdent en 6ème et 29 seulement arrivent en 3ème. 13 enfants accèdent en seconde et 8 en terminale. On notera qu'une analyse statistique de la rétention à l'école primaire à partir des données de l'enquête de ménages donne une valeur numérique très proche (77 % contre 78,6 % avec la méthode démographique directe). Enfin, l'analyse pseudo-longitudinale des données de démographie scolaire de deux années scolaires consécutives (années 1998-99 et 1999-2000) conduit à une estimation du taux effectif de rétention des élèves de CP1 jusqu'au terme du cycle primaire (CM2) également très proche des valeurs estimées par les deux autres méthodes. Le graphique 2.6, permet de visualiser le profil de scolarisation sur l'ensemble du système.

En se basant sur ces estimations, il est dès lors possible de dériver des indications sur la survie des élèves au cours de chacun des trois cycles considérés ici ainsi que sur la transition effective des élèves entre cycles d'enseignement. Le tableau ci-après rassemble les principales informations sur ces différents points.

Taux de rétention en cours de cycle et de transition entre cycles (%), 1998-1999

Taux d'accès en CP1	82,2
Taux de rétention primaire [CP1-CM2]	78,6
Taux de transition primaire-secondaire [CM2-6ème]	81,2
Taux de rétention secondaire 1er cycle [6ème-3ème]	45,2
Taux de transition 1er cycle-2ème cycle [3ème-2nde]	44,7
Taux de rétention secondaire 2ème cycle [2nde-Terminale]	61,0

Bien que l'accès en première année de l'enseignement primaire soit relativement élevé, des efforts restent à faire car, selon ces chiffres, environ 18 % des enfants n'accèdent pas à l'école. En ce qui concerne la rétention à l'école, toutes les méthodes utilisées montrent que plus des trois quarts des élèves qui entrent au CP1 resteront jusqu'en CM2. Ces deux chiffres, accès à l'école primaire et rétention en cours de cycle primaire, sont en fait relativement élevés par rapport aux pays d'Afrique de même niveau de développement que le Togo. Si l'on poursuit la comparaison avec le Bénin et le Burkina Faso, on observe que si, au Bénin, le taux d'accès (86 %) est proche de celui du Togo (82 %), la rétention y est sensiblement plus mauvaise (78 % au Togo contre 45 % seulement au Bénin) ; le Togo bénéficie également d'une comparaison favorable avec le Burkina Faso puisque, chez ce dernier, le taux d'accès n'atteint que 41 % et le taux de rétention 60 %.

Ceci étant, des améliorations restent nécessaires au Togo dans la perspective des stratégies de réduction de la pauvreté, notamment parce que nous verrons (chapitre 6, sur l'équité) que ceux qui n'ont pas accès à l'école primaire et/ou l'abandonnent précocement se recrutent surtout parmi les populations les plus défavorisées du pays.

Au-delà de l'enseignement primaire, il paraît utile de souligner que la transition vers le deuxième degré (premier cycle secondaire) est particulièrement bonne puisqu'on estime que 81 % des élèves qui entrent en CM2 accèderont ensuite (mais pas nécessairement à l'issue de leur première année de CM2) en classe de 6ème. Ce chiffre très élevé (le taux est de l'ordre de 50 % dans les pays

comparables) suggère une quasi absence de régulation des flux d'élèves entre le primaire et le secondaire. De fait, si le taux de la transition primaire secondaire est élevé, celui de la rétention des élèves en cours de deuxième degré est, pour sa part, spécialement faible : on estime qu'environ 45 % seulement des élèves qui accèdent en classe de 6ème atteignent celle de 3ème. Ce chiffre très bas traduit un désordre dans le fonctionnement du deuxième degré et il est possible que la valeur importante du taux de transition entre le premier et deuxième degré (par un filtrage insuffisant des apprentissages et des capacités des élèves) y joue un rôle explicatif ; à ce stade, ce n'est toutefois qu'une conjecture.

A la fin du deuxième degré, le taux de la transition vers le troisième degré est par contre estimé à 45 % : ceci manifeste l'existence d'une réelle régulation des flux et sans doute d'un filtrage des connaissances et des compétences. Par ailleurs, la rétention en cours de troisième degré, bien que plutôt meilleure qu'en cours de premier cycle, reste à un niveau faible. 60 % seulement en effet des élèves qui accèdent en classe de seconde atteignent la terminale.

Une première approche de l'efficacité de la ressource publique

L'efficacité correspond de façon générale à la relation qui peut exister entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus. Une situation est alors dite efficace dans la mesure où l'on obtient soit le maximum de résultats possibles pour un volume de ressources donné, soit les résultats observés avec le minimum de ressources possible. Dans le système éducatif, les résultats obtenus peuvent évidemment s'entendre au plan qualitatif aussi bien que quantitatif. Cependant, les aspects qualitatifs globaux d'un système éducatif n'étant pas aisément mesurables, nous devons nous limiter ici à la dimension quantitative et à la couverture globale du système. Avec cette difficulté : s'il est possible d'obtenir une bonne approche de la couverture du système à chacun des différents niveaux d'enseignement, il est plus difficile de définir une mesure globale agrégée. L'UNESCO a proposé de prendre en compte la mesure de la durée moyenne de sco-

larisation d'une pseudo-cohorte de jeunes. Cet indicateur se calcule de manière transversale, sur la base des taux de scolarisation aux différents niveaux d'études ; on agrège ainsi dans une mesure unique la situation des jeunes qui n'ont pas du tout fréquenté l'école, celle des jeunes qui ne l'ont fréquentée que durant quelques années dans le primaire, et ainsi de suite jusqu'à ceux qui ont atteint l'enseignement supérieur.

Pour le Togo comme pour d'autres pays, cet indicateur (durée moyenne des scolarisations ou espérance de vie scolaire) est calculable à diverses dates. D'où la possibilité de comparer les estimations obtenues ; c'est l'objet du tableau 2.8.

Après cette étude de l'indicateur de la couverture quantitative globale, qu'en est-il maintenant de l'efficacité ? L'approche peut en être relativement directe dans la mesure où l'on dispose d'une part de l'indicateur de couverture globale, d'autre part du volume des ressources mobilisées par le système. La mise en regard de ces deux statistiques est envisageable notamment de deux façons complémentaires :

- la première consiste à calculer le rapport entre la durée moyenne des scolarisations et les ressources publiques allouées au secteur en pourcentage du PIB. On identifie ainsi une couverture globale qui s'exprime en années de scolarisation par pour-cent du Produit Intérieur Brut alloué au secteur. Plus ce chiffre est élevé plus le pays est dit efficace dans l'usage de la ressource publique pour offrir à sa population de jeunes une bonne couverture quantitative du système scolaire. L'indicateur du Togo s'est sensiblement amélioré depuis 1985, en particulier sous les effets conjoints de la pression exercée par la réduction du volume de dépenses publiques engagées pour le secteur scolaire, de l'expansion quantitative concomitante et de l'accroissement des financements d'origine privée (écoles privées d'une part, EDIL de l'autre). On ne dispose pas de données quantitatives suffisantes, dans le groupe des pays d'Afrique, sur les évolutions globales entre 1992 et 1999, mais il semble vraisemblable que la valeur actuelle de l'indicateur du Togo (2,07) n'est pas inférieure à celle de la moyenne des pays du continent.

Tableau 2.8
Ressources publiques pour l'éducation et espérance de vie scolaire, 1985–1999

Années	1985	1992	1999
Togo			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	5,0	5,9	4,4
Durée moyenne des scolarisations (années)	7,1	7,8	9,1
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	1,42	1,32	2,07
Bénin			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	3,3	2,8	2,7
Durée moyenne des scolarisations (années)	5,6	5,0	6,3
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	1,70	1,79	2,33
Burkina Faso			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	2,9	3,0	2,8
Durée moyenne des scolarisations (années)	2,6	2,9	3,1
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	0,90	0,97	1,11
Mauritanie			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	5,1	3,7	3,2
Durée moyenne des scolarisations (années)	3,3	4,8	6,4
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	0,66	1,31	1,99
Ghana			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	2,6	3,1	
Durée moyenne des scolarisations (années)	6,9	7,4	
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	2,65	2,38	
Pays d'Afrique subsaharienne			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	3,7	4,0	
Durée moyenne des scolarisations (années)	6,0	6,1	
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	1,61	1,54	
Pays non africains (moins de 2000 USD/tête)			
% dépenses publiques pour l'éducation dans le PIB	3,8	3,4	
Durée moyenne des scolarisations (années)	8,4	9,0	
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	2,22	2,65	

3

Les aspects financiers

Nous examinerons dans ce chapitre les ressources mobilisées pour le système éducatif ainsi que leur distribution par niveau ou type d'éducation d'une part et par nature de l'autre. Nous essaierons autant que possible de ne pas nous limiter au financement public et d'incorporer des évaluations du montant des ressources extrabudgétaires (familles, collectivités, aide internationale), bien que l'Etat assure le financement de la majorité des ressources mobilisées pour le secteur et que son apport soit le plus aisé à appréhender. Seront proposées en outre des estimations de coûts unitaires et des analyses des facteurs structurants de leurs variations, d'un niveau d'enseignement à l'autre en moyenne et d'une école à l'autre, à chacun des niveaux. Dans la mesure où les données le permettront, ces informations seront placées dans une double perspective : diachronique—afin d'examiner les évolutions—et de comparaison internationale—afin de situer les choix du Togo par référence à ceux de pays comparables.

Perspective globale de mesure des ressources publiques mobilisées pour le secteur

Nous examinerons dans cette première section les ressources budgétaires et leur évolution, avant d'élargir la perspective et de présenter des données consolidant les apports des différentes sources, notamment extra-budgétaires, qui concourent au financement de ces activités. Le secteur de l'éducation est confié à deux départements ministériels,

l'Education nationale d'une part, l'Enseignement technique et la Formation professionnelle de l'autre. Il convient donc, pour obtenir les dépenses publiques du secteur, de consolider ces deux éléments sans omettre les quelques écoles de formation qui dépendent d'autres ministères techniques.

Dans le tableau 3.1 sont récapitulées les dépenses effectives des deux départements ministériels précisés ci-dessus entre les années 1997 et 2000. Ces chiffres ont été obtenus à partir d'un pointage minutieux, au niveau du Ministère des Finances, de toutes les dépenses effectivement réalisées par le secteur au cours des quatre dernières années. Quelques modifications dans la nomenclature budgétaires au fil du temps empêchent une parfaite comparaison termes à termes des chiffres de ces quatre années. On peut néanmoins considérer que les éléments chiffrés contenus dans le tableau 3.1 constituent une base factuelle raisonnablement acceptable pour estimer l'évolution de la distribution des dépenses publiques par niveau d'enseignement.

Les chiffres de la dernière ligne du tableau montrent la faible évolution du volume nominal des dépenses publiques pour le secteur au cours des dernières années. Au cours de cette période, la part des dépenses courantes affectées à l'enseignement du premier degré a légèrement augmenté, de 40,4 % en 1997 à 43,9 % en 2000. Dans le même temps, la part du deuxième degré (premier cycle secondaire) passe de 15,6 à 18,2 %, celle du troisième degré (second cycle secondaire général) de 6,1 à 6,8 % et celle de l'enseignement supérieur de 21,2 à 20,9 %.

Tableau 3.1
Evolution de la distribution des dépenses publiques d'enseignement par niveau d'études, 1997-2000
 (Milliards Fcfa)

	1997	1998	1999	2000
Dépenses courantes	33,995	36,863	33,396	34,557
Premier degré	13,758	14,725	14,817	15,180
Deuxième degré	5,317	5,418	6,801	6,300
Troisième degré	2,079	1,789	2,674	2,353
Technique et Professionnel	1,509	1,946	1,760	1,531
Ecole Normale d'Instituteurs (ENI, ENIJE)	0,149	0,168	0,207	0,151
Centres de Formation	0,151	0,182	0,209	0,142
Enseignement Supérieur	7,221	7,901	4,233	7,224
Administration	3,810	4,735	2,695	1,675
– MENR	3,435	4,257	2,274	1,313
– METFP	0,269	0,325	0,263	0,207
– Supérieur	0,107	0,153	0,157	0,155
Dépenses en Capital	4,441	3,747	2,775	4,249
Ressources nationales	0,970	1,110	0,315	0,470
Ressources extérieures	3,471	2,637	2,460	3,779
Total	38,436	40,610	36,171	38,806

Les financements alloués à l'enseignement technique et professionnel (en dépit de quelques fluctuations) restent à un niveau de l'ordre de 1,5 milliards de Fcfa (soit à peu près 4,4 % de l'ensemble des dépenses courantes du secteur).

Les dépenses en capital représentent, pour leur part, environ 11 à 12 % des dépenses totales (courantes et en capital) du secteur, chiffre relativement inférieur à celui que l'on observe dans d'autres pays comparables (par exemple, 18 % au Bénin, 20 % en Mauritanie ou 35 % au Burkina Faso). Mais, comme dans la quasi totalité des pays de la région, la plus grande partie des dépenses en capital est assurée par des financements extérieurs. En 1997 et 1998, la part des dépenses d'investissement dans le secteur de l'éducation financées sur ressources nationales était de l'ordre du quart ; pour les années 1999 et 2000, cette part est tombée à quelque 11 % seule-

ment. Ces deux observations donnent la mesure des contraintes qui pèsent sur les finances publiques du pays (ici pour le secteur de l'éducation) car ce sont bien sûr toujours les dépenses d'investissement qui sont sacrifiées les premières en période d'austérité.

Une analyse détaillée des dépenses budgétaires courantes par niveau d'enseignement et type de dépenses pour l'année 1999

Pour mener cette analyse, nous avons d'abord cherché à ventiler le personnel employé dans le système éducatif en distinguant les différents niveaux d'enseignement certes, mais aussi les différents types d'établissements existant dans le pays, les différents types de statut des personnels et l'origine des financements. Dans ce dénombrement des acteurs effectifs intervenant dans le secteur de

l'éducation, on a également tenté de séparer ceux qui avaient une tâche effective d'enseignement (enseignants « à la craie ») de ceux qui, indépendamment de leur statut, exercent une activité d'appui au niveau central ou dans les services décentralisés. Les résultats de ces dénombrements sont rassemblés dans le tableau 3.2.

Selon ces estimations, 37.316 personnes seraient employées dans le système éducatif togolais en 1999 ; 26.622 sont payées par l'Etat et 10.694 par les usagers (éventuellement dans des contextes différents). Au total près de 29 % des personnes engagées dans la production de services éducatifs sont donc payées non par l'Etat mais par les usagers : un chiffre évidemment important. Dans le premier degré, la proportion est plus élevée encore, de l'ordre de 34 % ; ce qui amène à une interrogation dans la mesure où tous les analystes s'entendent pour soutenir que l'Etat devrait tenir le rôle principal à ce niveau d'enseignement.

Il existe en outre une forte imbrication entre la source de financement des personnels et les types d'établissements. Ainsi, certains établissements privés disposent d'enseignants payés par l'Etat (2.431 dans le premier degré, 77 dans le second et 73 dans le troisième) tout en recrutant aussi d'autres enseignants (5.681 dans le premier degré, 1.781 dans le second et 494 dans le troisième) sur ressources propres (essentiellement, les frais de scolarité payés par les usagers). Il apparaît ainsi que 34 % des enseignants du premier degré privé sont financés par le budget de l'Etat, ce qui n'est vrai que pour 4 % et 13 % dans le deuxième et le troisième degré respectivement. Une situation plus ou moins comparable se rencontre dans les EDIL où la grande majorité des enseignants (84 %) est payée par les parents, 16 % seulement étant fournis par l'Etat. Dans le secteur public, les chiffres du tableau laissent penser que la majorité des enseignants seraient à la charge du budget national ; ce n'est que partiellement vrai car, il faut le souligner, il existe aussi, au sein des effectifs enseignants des établissements scolaires de statut public, des maîtres payés par les parents. Leur nombre est estimé à 1.200 dans le premier degré, ce qui représenterait environ 8 % de l'ensemble des enseignants opérant au sein des établissements publics à ce niveau d'études. Ce chiffre n'est ni considérable, ni anecdotique. Dans le deuxième et le

troisième degré, il existe aussi des enseignants payés par les parents mais ils sont peu nombreux.

Les chiffres présentés dans le tableau 3.2 montrent aussi la diversité des statuts des personnels impliqués dans la production des services éducatifs. Ainsi, dans le premier degré public, 41 % seulement des enseignants sont fonctionnaires (18 % sont instituteurs et 23 % instituteurs adjoints), alors que 50 % sont des auxiliaires de l'Etat ou des stagiaires et un peu moins de 10 % des temporaires. Cette dernière catégorie est très majoritaire (79 %) dans les EDIL et la plupart d'entre eux sont payés directement par les parents d'élèves. Dans le deuxième degré public, la majorité des enseignants (62 %) sont des fonctionnaires et 38 % des auxiliaires ou des temporaires mais les proportions s'inversent dans le troisième degré : les fonctionnaires ne représentent qu'environ 25 % des effectifs d'enseignants à ce niveau d'études.

L'information sur les personnels non enseignants n'est bien connue qu'au sein du secteur public. Ces personnels comprennent 5.010 personnes, dont 2.475 au sein des établissements d'enseignement et 2.535 dans les services d'appui (902 au niveau central et 1.633 dans les services décentralisés, directions régionales et inspections des divers degrés d'enseignement). Le rapport du nombre des personnels non enseignants au nombre total des personnels engagés dans le secteur public de l'enseignement (23.512) donne un chiffre moyen de l'ordre de 21 %, qui se partage à peu près pour moitié entre les personnels dans les établissements et les personnels dans des services d'appui.

L'examen de la distribution des non-enseignants par niveau d'enseignement aboutit à des observations intéressantes illustrées par les chiffres du tableau 3.3.

Soulignons dès l'abord l'existence probable d'un certain nombre de personnels classés comme enseignants et qui en fait n'enseignent pas. Ceci est sans doute spécialement vrai dans le premier degré où les directeurs d'école qui n'ont pas de charge d'enseignement ont été classés comme enseignants en l'absence d'informations sur ce point. Bien que les conclusions immédiates que l'on pourrait tirer des données du tableau soient à relativiser, la structure est toutefois très claire : le système consomme d'autant plus de personnels

Tableau 3.2
Distribution du personnel enseignant et non enseignant par niveau d'enseignement, statut d'établissement et source de financement, 1999-2000

	Payés par l'Etat	Ressources propres	Total		Payés par l'Etat	Ressources propres	Total
Etablissements	23.832	10.694	34.516	Troisième degré (suite)			
Primaire	15.965	8.386	24.351	Non-Enseignants	301	-	301
Public				Direction	70	-	70
Enseignants	13.260	1.207	14.467	Autres	231	-	231
Instituteurs	2.605	-	2.605	Privé	73	494	567
Instituteurs adjoints	3.412	-	3.412	Enseignants	73	412	485
Auxiliaires /Moniteurs, IA stagiaires	7.243	-	7.243	Non-enseignants	-	82	82
Temporaires	-	1.207	1.207	Normal			
Privé				Public	89	-	89
Enseignants	2.431	5.681	8.112	Enseignants	22	-	22
EDIL				Non-enseignants	67	-	67
Enseignants	274	1.498	1.772	Technique			
Instituteurs	24	7	31	Public	960	-	960
Instituteurs adjoints	61	287	348	Enseignants	669	-	669
Auxiliaires/temporaires	189	1.204	1.393	Non-enseignants	291	-	291
Deuxième degré	3.922	1.781	5.703	Supérieur			
Public	3.845	-	3.845	Public	1.505	-	1.505
Enseignants	3.133	-	3.133	Enseignants	401	-	401
Fonctionnaires	1.954	-	1.954	Non-enseignants	1.104	-	1.104
Auxiliaires/temporaires	1.179	-	1.179	Administration publique	2.535	-	2.535
Non-enseignants	712	-	712	MENR	2.368	-	2.368
Direction	401	-	401	Centrale	735	-	735
Autres	311	-	311	Décentralisées	1.633	-	1.633
Privé	77	1.781	1.858	Directions régionales	106	-	106
Enseignants	77	1.472	1.549	Inspections 1er degré	848	-	848
Non-enseignants	-	309	309	Inspections 2ème degré	343	-	343
Troisième degré	1.391	517	1.908	Inspections 3ème degré	301	-	301
Public	1.345	-	1.345	Orientation scolaire et professionnelle	35	-	35
Enseignants	1.017	23	1.040	METFPA	112	-	112
Fonctionnaires	277	-	277	Enseignement Supérieur	55	-	55
Auxiliaires/temporaires	740	23	763	Ensemble	26.367	10.684	37.051

Tableau 3.3
Distribution des personnels non enseignants du public par niveau d'enseignement

	Nombre de non-enseignants			Nombre d'enseignants	Nombre d'élèves	Nombre de non-enseignants pour 100 enseignants	Nombre de non-enseignants pour 100 élèves
	Etablissements	Services*	Total				
Premier degré	–	1.466	1.466	14.467	584.178	10,1	0,25
Deuxième degré	712	534	1.246	3.133	168.474	39,8	0,74
Troisième degré	301	373	674	1.017	30.373	66,3	2,22
Technique	291	112	403	669	6.829	60,2	5,90
Supérieur	1.104	55	1.159	401	16.251**	289,0	7,13

* les personnels des services centraux et des directions régionales ont été distribués au prorata des effectifs enseignants des différents niveaux d'enseignements ; ceux des services d'OSP ont été ventilés au pro-rata des effectifs d'élèves dans les second et troisième degrés.

** Année 1998.

non-enseignants que le niveau éducatif est élevé. Ce phénomène, assez commun dans tous les systèmes d'enseignement, est toutefois spécialement marqué dans le cas du Togo et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

Après cette description du nombre et de la distribution des personnels employés dans la production de l'ensemble des services éducatifs (différents types d'établissement, différents types de personnels et différentes sources de financement), nous pouvons maintenant aborder le chapitre des dépenses. En ce qui concerne les dépenses publiques, le tableau 3.4 ci-après propose une ventilation des dépenses courantes financées par l'Etat togolais en 1999, par niveau d'enseignement et par secteur (écoles publiques, privées, EDIL), en distinguant autant que nous l'avons pu (compte tenu des données disponibles) entre les différents types de dépenses (personnel, fonctionnement, dépenses sociales et subventions) ainsi qu'entre les lieux où ces dépenses sont enregistrées (établissements et services d'appui).

On pourra tout d'abord vérifier que le volume global des dépenses publiques courantes (33,396 milliards Fcfa) correspond au chiffre obtenu selon la méthode budgétaire agrégée (tableau 3.1). Mais les nomenclatures utilisés précédemment ont été un peu reconsidérées ici pour permettre une classification plus fonctionnelle des dépenses effectivement réalisées et mieux adaptée, en particulier, à l'analyse des politiques éducatives sous-jacentes.

Sur l'ensemble des dépenses publiques pour le secteur (tous types d'établissements), le niveau primaire reçoit en 1999, sur dépenses effectives, une part d'environ 49 % (45 % si l'on impute aux dépenses du supérieur la moyenne des deux années qui l'encadrent) ; le deuxième degré 22 % (20 % après ajustement du supérieur), le troisième degré 9 % (8 % après ajustement du supérieur), les formations techniques et professionnelles environ 7 % (6 % après ajustement du supérieur). L'enseignement supérieur obtient, quant à lui, 13 % des dépenses effectives de 1999—mais 21 %, si l'on veut avoir une estimation structurelle pour la fin de la décennie de la distribution des ressources courantes dans le secteur de l'éducation et de la formation.

On notera que la structure de répartition entre les différents niveaux d'enseignement fait certes une large place au primaire, mais pas aussi forte qu'il y peut paraître à première vue. Les chiffres du tableau 3.5 montrent en effet que, en termes de comparaisons internationales (avec les six pays de la région pour lesquels nous disposons de données comparables sur cette même année), les arbitrages du Togo ne sont en fait pas très favorables au niveau primaire.

Bien que, pour les 3 indicateurs retenus ici, la moyenne des 6 pays ne puisse être considérée comme une norme à prescrire, il reste intéressant de noter que la structure de répartition des crédits publics en éducation du Togo est globalement plutôt défavorable au primaire et favorable au secondaire général et au supérieur. Pour « rattr-

Tableau 3.4
Dépenses publiques courantes du secteur pour l'année 1999 (millions de Fcfa)

Intitulés	Personnel			Dépenses				
	Enseignants	Non-enseignants	Total	Salaires	Matériels	Sociales	Subventions	Total
MENR	20.287	3.448	23.735	23.015,9	1.951,4	—	1.806,0	26.773,3
Primaire	15.965	—	15.965	12.246,7	138,4	—	1.506,0	13.891,0
Public	13.260	—	13.260	12.073,6	138,4	—	—	12.212,0
Privé confessionnel ^a	2.431	—	2.431	—	—	—	1.506,0	1.506,0
EDIL	274	—	274	173,1	—	—	—	173,1
Secondaire	4.300	1.013	5.313	8.000,0	209,6	—	300,0	8.509,6
Public 2ème degré	3.133	712	3.845	5.841,8	108,5	—	—	5.950,3
Public 3ème degré	1.017	301	1.318	1.940,6	101,1	—	—	2.041,7
Confessionnel ^a	150	—	150	217,6	—	—	300,0	517,6
Administration MENR	—	2.368	2.368	2.767,5	1.398,6	—	—	4.166,1
Administration centrale	—	735	735	613,4	581,3	—	—	1.194,7
Administration déconcentrée	—	1.633	1.633	2.154,1	817,3	—	—	3.777,3
Directions régionales	—	106	106	184,3	806,4	—	—	990,7
Inspection 1er degré	—	848	848	926,4	—	—	—	926,4
Inspection 2ème degré	—	343	343	467,6	—	—	—	467,6
Inspection 3ème degré	—	301	301	497,7	—	—	—	497,7
Direction de l'O.S.P. ^b	—	35	35	78,1	10,9	—	—	89,0
Ecoles normales (ENI, ENIJE)	22	67	89	1,8	204,8	—	—	206,6
Technique et Professionnel	737	404	1.141	1.183,3	595,4	—	245,0	2.023,7
Public	669	291	960	975,7	472,3	—	—	1.448,0
Privé confessionnel	15	1	16	17,6	—	—	—	17,6
Privé laïc	53	—	53	49,8	—	—	—	49,8
Ecoles professionnelles ^c	—	—	—	—	—	—	245,0	245,0
Administration METFPA	—	112	112	140,2	123,1	—	—	263,3
Centres de Formation^d	—	—	—	—	—	—	209,0	209,0

(suite)

Tableau 3.4 (suite)

Intitulés	Personnel			Dépenses				
	Enseignants	Non-enseignants	Total	Salaires	Matériels	Sociales	Subventions	Total
Supérieur	401	1.159	1.560	150,6	116,4	1.819,0	2.304,0^g	4.390,0
Université de Lomé	395	1.063	1.458	—	—	1.300,0 ^f	2.000,0	3.300,0
Université de Kara	—	—	—	—	—	—	250,0	250,0
Etudiants à l'étranger	—	—	—	—	—	519,0	—	519,0
ENA	—	—	—	—	—	—	54,0	54,0
ENS d'Atakpamé	6	41	47	55,2	54,3	—	—	109,5
Administration du supérieur	—	55	55	95,4	62,1	—	—	157,5
Total^e	21.425	5.011	26.436	24.349,9	2.663,2	1.819,0	4.564,0	33.396,1

a. Ne sont pris en compte que les enseignants effectivement rémunérés par l'Etat.

b. Les services de la Direction de l'Orientation scolaire et professionnelle ne concernent que les 2ème et 3ème degrés.

c. Il s'agit du CNPP, de l'Ecole Hôtel le Bénin et du Centre d'Education Ouvrière.

d. Les Centres de Formation comprennent : Centre Régional de Formation pour Entretien Routier, Centre de Formation en Santé Publique, Centre Régional d'action culturelle, Institut National de Jeunesse et Sport (INJS), Ecole Normale de Formation Sociale.

e. N'est pas pris en compte le montant de 108 millions de bourses et stages alloués aux autres Ministères.

f. Le montant observé en 1999 est sensiblement inférieur à celui pour 1998 (3,2 milliards Fcfa) comme 2000 (2,9 milliards Fcfa).

g. Le montant observé en 1999 est sensiblement inférieur à celui pour 1998 (3,7 milliards Fcfa) comme 2000 (3,4 milliards Fcfa). L'enseignement public reçoit environ 91 % des dépenses engagées par l'Etat togolais pour son système éducatif. Mais pour l'enseignement supérieur, les dépenses de l'année 1999 ne sont pas représentatives du fonctionnement ordinaire : le montant des dépenses totales (tableau III.1 ci-dessus), qui est de 7,9 milliards en 1998 et de 7,2 milliards en 2000, n'atteint que 4,2 milliards de Fcfa en 1999. Il serait donc raisonnable de substituer la moyenne des années 1998 et 2000 au chiffre de 1999 pour avoir une estimation plus représentative de la situation réelle.

per » le niveau moyen des six autres pays, il faudrait en effet augmenter de 18 % les ressources allouées au premier degré tout en diminuant, pour compenser, de 14 % l'allocation du secondaire et de

19 % de celle du supérieur. Ces chiffres ne sont bien entendu qu'illustratifs et ne constituent pas une recommandation.

Tableau 3.5
Comparaison internationale de la structure des dépenses publiques courantes en éducation, 1999

	% alloué au primaire	% alloué au secondaire général	% alloué au supérieur
Togo	45	28	21
Bénin	60	18	18
Burkina Faso	62	18	19
Cameroun	47	29	11
Madagascar	51	28	16
Mauritanie	46	29	19
Niger	53	24	20
Moyenne des 6 pays	53	24	17

Estimation des coûts unitaires par l'approche agrégée

Nous nous limiterons ici à l'estimation des dépenses moyennes par élève à chacun des niveaux d'enseignement dans les établissements publics. Le tableau 3.6 rassemble les informations disponibles et présente, en complément des données déjà présentées antérieurement, une distinction, dans les dépenses de personnels, entre personnels enseignants et personnels non-enseignants employés dans les établissements scolaires.

A partir des estimations de dépenses et des effectifs scolarisés, le calcul des coûts unitaires (par année et par élève) à chaque niveau de scolarisation peut s'obtenir immédiatement. Les résultats ainsi obtenus sont rassemblés dans le tableau 3.7.

Bien évidemment, la dépense par élève tend à croître quand on s'élève dans l'échelle des niveaux

Tableau 3.6
Le financement public pour l'enseignement public au Togo, 1999

	Salaires	Fonctionnement	Social	Total
Premier degré	13.484	982	—	14.466
Etablissements	12.073	138	—	12.211
Enseignants	12.073	—	—	12.073
Non-enseignants	—	—	—	—
Services	1.411	844	—	2.255
Second degré	6.568	525	—	7.093
Etablissements	5.842	109	—	5.951
Enseignants	5.382	—	—	5.382
Non-enseignants	460	—	—	460
Services	726	416	—	1.142
Troisième degré	2.525	240	—	2.765
Etablissements	1.941	101	—	2.042
Enseignants	1.553	—	—	1.553
Non-enseignants	388	—	—	388
Services	584	139	—	723
Technique	1.116	595	—	1.711
Etablissements	976	472	—	1.448
Enseignants	732	—	—	732
Non-enseignants	244	—	—	244
Services	140	123	—	263
Université	2.408 (3.908)	1.300 (3.000)	3.708*** (6.908)	
Etablissements	2.250* (3.750)	1.300** (3.000)	3.550 (6.750)	
Services	158	—	158	

* Il convient de noter que le montant observé en 1999 est sensiblement inférieur aux montants enregistrés tant en 1998 (3,9 milliards Fcfa) qu'en 2000 (3,6 milliards Fcfa).

** Il convient de noter aussi que le montant observé en 1999 est sensiblement inférieur aux montants enregistrés tant en 1998 (3,2 milliards Fcfa) qu'en 2000 (2,9 milliards Fcfa).

*** Compte tenu des deux notes ci-dessus, il convient de considérer que pour une année universitaire normale, les dépenses sont plutôt de l'ordre 3,75 milliards pour le fonctionnement (moyenne des années 1998 et 2000) et de 3,0 milliards pour les bourses. On aboutit alors à une dépense totale, pour les études universitaires, de l'ordre de 6,9 milliards de Fcfa. Les chiffres de la moyenne entre 1998 et 2000 sont donnés entre parenthèses.

d'enseignement, de 23.500 Fcfa dans le premier degré à 46.900 Fcfa dans le second et à 83.500 Fcfa dans le troisième. Dans l'enseignement technique, le coût unitaire est sensiblement plus élevé : 219.000 Fcfa (soit 2,7 fois plus que pour les études générales dans le troisième degré). Dans le supérieur universitaire, le coût unitaire, estimé pour l'année 1999, sur la base des dépenses effectives de cette même année, ressort à 228.000 Fcfa, mais on sait qu'il faut utiliser l'ajustement sur le niveau des dépenses (moyenne des chiffres de 1998 et de 2000) pour obtenir un chiffre ayant une réelle validité structurelle et l'on aboutit alors à une estimation de 425.000 Fcfa.

Afin de permettre les comparaisons internationales, les coûts unitaires sont exprimés en unités de PIB par tête (194.400 Fcfa en 1999 ; cf. tableau 1.1). Les chiffres en sont donnés dans la colonne de droite du tableau et sont calculés sur la base des dépenses hors personnels des services d'appui pour que les informations soient comparables à celles dont on dispose pour les autres pays. C'est dans ce cadre que le tableau 3.8 propose quelques informations sur les coûts unitaires de scolarisation.

Pour le Togo, la comparaison des données de 1992 et de 1999 fait apparaître des évolutions significatives : on constate une certaine stabilité du coût unitaire du primaire (12 % du PIB par tête en 1992 et 11 % en 1999), mais une baisse sensible de cet indicateur dans le secondaire (de 38 % en 1992 à 24 % en 1999) et le supérieur (de 3,58 fois le PIB par tête en 1992 à 2,15 fois en 1999).

Le rapprochement de ces chiffres avec ceux des effectifs scolarisés dans les différents types d'écoles, amène à penser que les contraintes très fortes qui ont pesé (et pèsent encore) sur les finances publiques du pays, ont été (au moins implicitement) gérées de façon fort différente aux trois niveaux d'enseignement :

- dans le primaire, le système public a plus ou moins conservé le même niveau de coût unitaire (ce qui ne veut pas dire sa qualité), mais il a dû limiter ses ambitions de couverture : il scolarisait 76 % des effectifs en 1990 mais 60 % seulement en 2000, en corrélation avec le développement de l'enseignement privé (surtout en ville) et des EDIL (surtout en milieu rural).

Tableau 3.7
Estimation macro des coûts unitaires dans l'enseignement public par niveau d'études, 1999

	Dépenses courantes		Effectifs scolarisés (3) 1998-99 16.251	Dépenses courantes par élève		
	Sans personnels des services d'appui (1)	Avec personnels des services d'appui (2)		(2)/(3) Fcfa	(1)/(3)	
					Fcfa	PIB/tête
Premier degré	13.055	14.466	614.649	23.535	21.240	0,109
Second degré	6.367	7.093	151.108	46.940	42.135	0,217
Troisième degré	2.181	2.765	33.083	83.578	65.925	0,339
ETP	1.571	1.711	7.806	219.190	201.255	1,035
Université *	3.550	3.708	16.251	228.170	218.448	1,124
Donnés ajustées	(6.800)	(6.908)		(425.081)	(418.436)	(2,152)

* chiffres basés sur les données de 1999 ; données ajustées entre parenthèses.

b) dans le secondaire, le secteur public a continué de jouer le rôle principal dans la prestation de services éducatifs. Le secteur privé a certes scolarisé des effectifs croissants, mais l'ampleur du mouvement a été moindre que dans le premier degré. Les effectifs du secondaire public ont par suite fortement augmenté au cours de la décennie (de 93.000 en 1990 à 218.000 en 2000). Face à cet afflux d'élèves, la force des contraintes budgétaires globales a provoqué un net dérapage du niveau moyen des ressources par élève (37 % de baisse entre 1992 et 1999) et, par là, une dégradation des conditions d'enseignement. C'est notamment ce qui a incité certains parents à se tourner vers le secteur privé d'enseignement.

c) dans le supérieur, les effectifs ont fortement augmenté au cours de la décennie (au-delà de ce qui

eût été souhaitable, comme nous le verrons dans le chapitre 4) sans que le ministère réussisse à contrôler vraiment les évolutions. Les ressources étant limitées, l'ajustement n'a pu se faire qu'au prix d'une lourde dégradation des conditions de scolarisation des étudiants (40 % de baisse du niveau de ressources par étudiant entre 1992 et 1999). On verra plus loin que le choix implicite de cet arbitrage entre la quantité et la qualité, au bénéfice du premier terme, et au détriment du second, n'est sans doute pas à verser au chapitre des réussites du système pour la dernière décennie.

Revenant aux données du tableau 3.8, on peut voir que l'évolution des coûts unitaires enregistrée au Togo est plus ou moins comparable à celle du Bénin, où les contraintes macro-économiques ont également été fortes au cours des dix dernières

Tableau 3.8
Comparaison internationale des coûts unitaires par niveau d'enseignement, Unités de PIB/tête

	Année 1999			Année 1992				
	Togo	Bénin	Cameroun	Afrique Sub-saharienne			Hors Afrique PIB/tête <1.200 US\$	
				Togo	Bénin	Francophone		Anglophone
Primaire	0,11	0,12	0,09	0,12	0,13	0,14	0,10	0,08
Secondaire	0,24	0,18	0,21	0,38	0,33	0,49	0,66	0,18
Supérieur	2,15	1,54	0,91	3,58	3,51	5,74	6,26	0,78

années. Cette similitude des situations s'étend d'ailleurs au Cameroun. Mais si les conditions macro-économiques de ces dernières années ont tendu vers une assez nette amélioration au Cameroun et au Bénin, ce n'est malheureusement pas le cas au Togo.

Facteurs agissant sur le niveau et la variation des coûts unitaires

Dans la précédente section, les coûts unitaires ont été estimés en calculant simplement le rapport entre le montant des dépenses courantes attachées à un cycle d'enseignement et le nombre des élèves scolarisés dans ce cycle ; c'est qu'on appelle la méthode « macro ». Mais il est également possible d'aborder l'estimation du coût unitaire en partant des conditions de l'enseignement et des ressources moyennes mobilisées directement au niveau de l'élève. On utilise alors une formule de décomposition du coût unitaire telle que celle-ci :

$$CU = SE / REM + SNE / RNEE + FONCU + SOCU + ADMU$$

Dans cette expression, CU est le coût unitaire, SE le salaire moyen des enseignants, REM le rapport élèves-maîtres, SNE le salaire moyen des non-enseignants, RNEE le rapport entre le nombre des non-enseignants et des élèves, FONCU les dépenses moyenne de fonctionnement par élève, SOCU les dépenses sociales moyennes par élève et ADMU le niveau moyen des dépenses d'administration par élève. Il convient donc, pour effectuer cette analyse du coût unitaire, de rassembler les informations sur les différents éléments du second terme ci-dessus pour le coût unitaire, notamment sur les barèmes de rémunération des enseignants et sur les rapports élèves-maîtres. Les chiffres de référence pour l'enseignement public (ainsi que le rapport moyen élèves-maîtres dans les établissements privés et les EDIL) sont rassemblés dans le tableau 3.9.

Présenté comme instrumental pour la décomposition du coût unitaire de scolarisation, ce tableau est également intéressant par lui-même ; en effet :

- *en ce qui concerne les salaires*, on observe en premier lieu une très forte variabilité suivant les différentes catégories d'enseignants, au sein des établis-

sements publics. Dans le premier degré, la fourchette va de 250.000 Fcfa à 1.940.000 Fcfa (de 1 à presque 8, soit de 1,3 à 10 fois le PIB par tête), une plage qui reflète la concomitance de fait de trois types de personnels : fonctionnaires titulaires, auxiliaires et temporaires, ce à quoi s'ajoutent, parmi les titulaires, des distinctions selon le grade, entre instituteurs et instituteurs-adjoints notamment. L'importance de la fluctuation tient en fait d'une certaine façon à des strates différentes du recrutement des personnels, variables avec les époques. Les fonctionnaires titulaires (instituteurs et instituteurs-adjoints) correspondent au standard de recrutement des enseignants du primaire qui prévalait il y a 15 ans et plus. Comme l'illustrent les données du tableau 3.10 ci-après, ces personnels étaient relativement bien payés puisque leur rémunération était estimée en 1999 à respectivement 7,76 et 5,39 fois le PIB par tête du pays.

La crise économique en général, celle des finances publiques en particulier, qui a sévi au cours des 15 dernières années, a eu pour conséquence d'obliger le Gouvernement à recruter des personnels moins bien rémunérés : d'abord les auxiliaires (à des taux d'environ 3,35 fois le PIB par tête en 1999), puis les temporaires (au taux extrêmement faible de 1,3 fois le PIB par tête) ; on pourrait ajouter aussi les maîtres payés par les usagers (les 1.199 maîtres rétribués par les parents dans le premier degré public et la grande majorité des enseignants des EDIL et des écoles privées). Malgré cela, la combinaison des différents statuts de personnels conduit en 1999 à un niveau moyen de rémunération au premier degré équivalant tout de même à 4,42 fois le PIB par tête. Ce chiffre est certes très inférieur à ce qu'il serait si le système n'utilisait que des fonctionnaires titulaires (le salaire moyen représenterait environ 6,6 fois le PIB par tête avec 50 % d'instituteurs et 50 % d'instituteurs adjoints), mais il reste supérieur au chiffre observé dans les pays qui ont atteint la scolarisation primaire universelle sans peser exagérément sur les finances publiques. Aucun des pays à faible revenu qui ont atteint la scolarisation primaire universelle en allouant moins de 6 % de leur PIB au secteur scolaire ne verse à ses enseignants un salaire supérieur à 3,8 fois son PIB par tête).

Ne pouvant assurer les services éducatifs nécessaires avec les salaires traditionnels (ni, probable-

Table 3.9
Les enseignants, par qualification et niveau moyen de salaire par niveau d'études et les rapports élèves-personnels dans l'enseignement public, 1999

Catégorie regroupée	Premier degré (%)	Second degré (%)	Troisième degré (%)	Salaire annuel moyen	
				(000 Fcfa)	PIB/tête
Temporaires (urbains/ruraux)	9,0	1,1		250	1,29
Auxiliaires/moniteurs/IA stagiaires	53,1	4,3		650	3,35
Instituteurs adjoints titulaires /PEG auxiliaires	17,4	9,4		1.045	5,39
Professeurs de CEG auxiliaires/Instituteurs (catégorie C)	–	17,1		950	4,90
Instituteurs fonctionnaires (catégorie B)	20,4	26,2		1.506	7,76
Professeurs de CEG titulaires	–	39,8		1.880	9,69
Professeurs d'enseignement général titulaires	–	2,0		2.084	10,7
Salaire annuel moyen					
En milliers Fcfa	857	1488	1,527	–	–
En unités de PIB par tête	4,42	7,66	7,86	–	–
Rapport moyen Elèves-maîtres (public)					–
Enseignants payés par l'Etat	44,1	53,8	29,9		–
Enseignants totaux	40,4	–	29,2		–
Rapport moyen Elèves-non enseignants** (public)	–	237	101		–
Rapport Elèves-maîtres					
dans le privé (tous enseignants)	34,3	20,2	18,8		–
dans les EDIL (tous enseignants)	36,0	–	–		–

*Les distributions correspondent aux personnels employés dans les établissements d'enseignement ; les salaires sont les salaires payés sur le budget de l'Etat.

ment, réduire le niveau de salaires des fonctionnaires), l'Etat s'est progressivement a) rabattu sur le recrutement de personnels dans de nouvelles catégories moins bien rémunérées (comme l'ont fait de nombreux pays de la région), b) désengagé progressivement du secteur public de la production de services éducatifs. Ce n'est évidemment pas là une situation souhaitable et il est certain que les perspectives d'évolution pour les 10 années à venir devront inclure l'idée de créer un réel service public d'enseignement, en particulier pour le premier niveau de scolarisation.

Le tableau 3.10 montre que les enseignants fonctionnaires (notamment les instituteurs) n'ont pas un niveau de salaire financièrement compatible avec la mise en place d'un service public de qualité au

niveau du premier degré. Ce constat est assez évident lorsqu'on sait qu'aucun pays au monde (même avec des contraintes sur les finances publiques moins strictes que celles du Togo) n'y est parvenu avec des salaires moyens représentant plus de 3,8 fois le PIB par tête. L'utilisation de ces personnels coûteux n'est donc pas une solution à envisager pour l'avenir. Pas plus sans doute que l'utilisation durable d'enseignants temporaires, en outre éventuellement payés par les parents. L'objectif à retenir est plutôt celui d'un service public d'enseignement primaire offrant à tous les enfants des conditions convenables d'enseignement à un coût compatible avec les finances publiques du pays et, à la fois, un niveau de salaires assurant un recrutement durable d'enseignants de qualité adéquate (ce qui n'est pas le cas des tem-

Tableau 3. 10
Comparaison internationale du salaire (PIB/tête) des enseignants du primaire et du rapport élèves-maîtres

	Togo 1999	Cameroun 1999	Bénin 1999	Pays francophones d'Afrique, 1993	Pays anglophones d'Afrique, 1993	Tous pays PIB < 1.200 US\$ ayant atteint la scolarisation primaire universelle, 1998
Ensemble des enseignants	4,4	3,5	4,7	6,3	3,6	< 3,8
Instituteurs	7,8	4,1	6,2			
Instituteurs adjoints	5,4		4,2			
Auxiliaires	3,3	1,5	2,9			
Temporaires	1,3					
Rapport élèves-maîtres						
Primaire (public)	41,8	52	54	53	39	40
Secondaire (public)	45,4	22	42	31	22	23

poraires dont la rémunération ne correspond qu'à 1,3 fois le PIB par tête). Cette politique ne devrait pas poser de problèmes pratiques en raison du volant substantiel de jeunes diplômés qui, comme nous le verrons au chapitre 5, ne trouvent pas d'embauche dans le secteur de l'emploi moderne.

- *Le rapport élèves-maîtres* semble se situer à un niveau convenable dans le premier degré d'études (40,4 dans le secteur public mais 34,3 dans le privé). Ces chiffres moyens (qui cachent toutefois une forte variabilité d'une école à l'autre, nous le verrons plus loin) sont inférieurs à la moyenne observée dans les pays francophones de la région mais proches de ce que l'on relève à la fois dans les pays africains anglophones et dans les pays à faible revenu du reste du monde.

Dans le secondaire général par contre, le rapport élèves-maîtres de l'enseignement public est élevé : 54 et 30 respectivement dans le deuxième et le troisième degré, 48 en moyenne sur l'ensemble du secondaire général. Ces chiffres sont sensiblement plus élevés que les chiffres observés aussi bien dans les écoles privées du pays (respectivement 20 et 19 dans les deux cycles secondaires) que dans la plupart des autres pays (48 dans le secondaire public togolais contre 31 en moyenne dans les pays africains francophones et 22/23 dans les autres pays à

faible revenu, en Afrique ou ailleurs). Une comparaison temporelle souligne d'ailleurs bien la dégradation des conditions d'enseignement au fil des ans ; on estime en effet que les rapports élèves-maîtres, respectivement dans le deuxième et le troisième degré général, étaient de 22 et 17 en 1985, et de 35 et 22 en 1990. Au-delà de ces comparaisons pourtant significatives, il est sûr qu'un rapport élèves-maîtres de 54 dans le premier cycle secondaire est un chiffre élevé puisqu'il correspond à une taille moyenne des classes un peu supérieure à 60, une taille certes possible mais qui entraîne des conditions d'enseignement difficiles. Il est du reste plausible que la fréquence des abandons en cours de deuxième (la moitié des élèves qui entrent en 6ème n'atteint pas la classe de 3ème) soit lié au fait que l'encadrement des élèves n'y est a priori pas très satisfaisant. Dans le troisième degré général, la situation est un peu plus satisfaisante bien que le rapport élèves-maîtres de 30 corresponde à une taille moyenne des classes de l'ordre de 50—un chiffre admissible mais qui demeure plutôt élevé tout de même.

Dans le supérieur, le rapport entre le nombre des étudiants et des enseignants était estimé en 1999 être de l'ordre de 41 (avec des différences notables entre disciplines) mais il était d'environ 15 en 1985 et 30 en 1990. On peut rappeler à ce sujet qu'en 1993 (date à laquelle il existe d'abondantes données com-

Tableau 3.11
Estimation des coûts unitaires dans le public par niveau éducatif ; méthode «micro», 1999*

	Premier degré	Second degré	Troisième degré	E.T.P.	Université **
Salaire moyen des enseignants	857.000	1.488.000	1.527.000	1.094.500	
Rapport moyen élèves-maîtres	44,1	53,8	29,9	11,7	40,5
Coût unitaire des enseignants	19.400	27.700	51.000	93.800	
Salaire moyen des non-enseignants	—	1.488.000	1.527.000	837.700	
Rapport moyen élèves-non enseignants	—	237	101	26,8	14,7
Coût unitaire des non-enseignants	—	6.300	15.000	31.200	
Coût unitaire de fonctionnement	1.600	3.500	7.300	76.200	230.800
Coût unitaire social	—	—	—	—	184.600
Coût unitaire d'administration	2.300	4.800	17.700	17.900	9.700
Coût unitaire total	23.300	42.300	91.000	219.100	425.100

* Ce tableau ne prend en considération que les personnels payés par l'Etat ; les données financières sont en Fcfa.

** pour l'université, les données financières prises en considération sont les données ajustées (moyenne des années 1998 et 2000) et non les moyennes enregistrées en 1999. Les dépenses de personnels (enseignants et non-enseignants) et les dépenses de fonctionnement n'ayant pas été ventilées ici, le coût unitaire proposé de fonctionnement de l'université est un coût global.

paratives internationales), la valeur moyenne du rapport étudiants-enseignants était comprise entre 15 et 20 dans les différents groupes de pays à faible revenu du monde. Nous retrouvons ici une remarque précédente : le Togo a (trop) laissé filer les effectifs du supérieur dans un contexte où les contraintes budgétaires conduisaient à la dégradation des conditions d'enseignement et le rapport d'encadrement n'en est qu'une illustration.

Après ces observations spécifiques sur le niveau de salaires des enseignants et l'encadrement des élèves et étudiants, nous sommes maintenant en mesure d'examiner la décomposition du coût unitaire en ses principaux éléments constitutifs. Les estimations en sont rassemblées dans le tableau 3.11.

Il se vérifie tout d'abord que, aux différents niveaux d'enseignement, la valeur de la dépense moyenne par année-élève est proche de celle que nous avons obtenue par la méthode agrégée. On peut également observer que, le rapport élèves-maîtres des deux niveaux étant proche, la différence de coût unitaire entre le premier et le second degré tient au niveau de salaire des enseignants. Le second degré se distingue aussi du premier degré par des dépenses d'administration un peu plus

importantes et par des dépenses en personnels non enseignants (mais on sait que, dans le premier degré, certains personnels qui en fait n'enseignent pas sont comptabilisés comme enseignants). C'est par contre le rapport élèves-maîtres plus faible qui contribue surtout à expliquer que, à côté du second, le troisième degré ait coûté plus élevé. Notons encore qu'à ce niveau d'études, les dépenses autres que les dépenses clairement liées à l'acte pédagogique au contact direct des élèves (administration et personnels non-enseignants des établissements), atteignent des proportions qui peuvent sans doute être jugées trop élevées.

Dans l'enseignement technique et professionnel, l'importance du coût tient d'une part au bien meilleur encadrement des élèves en personnels enseignants et non enseignants dans les établissements (un chiffre très supérieur à celui de l'enseignement général), d'autre part au niveau élevé des dépenses de fonctionnement des établissements (matière d'œuvre, fluides, etc.). On comprend aisément que l'enseignement technique et professionnel soit plus coûteux que l'enseignement général (c'est vrai dans tous les pays) ; mais nous ne disposons pas, dans le cadre de ce rapport, des éléments perti-

nents permettant de justifier ou non le niveau élevé du coût par élève. Reste toutefois qu'un coût plus de deux fois et demie plus élevé que celui de l'enseignement général devrait pouvoir être solidement justifié, en particulier par la performance des diplômés sur le marché du travail. Que l'on n'ait pu obtenir d'informations factuelles sur ce dernier point (combien trouvent à s'employer dans leur spécialité de formation ? Quelle est leur rémunération ? Celle-ci diffère-t-elle selon que la spécialité vient de la formation ou d'un pourvoyeur ?) est évidemment de nature à renforcer les interrogations.

Dans l'enseignement supérieur (établissements de formation dans le pays), il faut surtout établir la distinction entre dépenses de fonctionnement des établissements (coût unitaire de 230.000 Fcfa) et dépenses sociales pour les étudiants (185.000 Fcfa). Or, les dépenses par étudiant (pédagogiques spécialement) au niveau des établissements ne représentent guère plus de 50 % de la dépense unitaire totale : les dépenses sociales comptent donc pour une part importante. En fait, on pourrait sans doute arguer que, dans l'enseignement supérieur, les dépenses sociales sont excessives à plusieurs égards :

a) a priori, la justification des aides aux étudiants est double : d'une part, en général, inciter les individus à faire des études supérieures (dimension d'efficacité), d'autre part, plus spécifiquement, par souci d'équité, donner à ceux dont les ressources ne le permettraient pas l'accès à ces études. Nous verrons dans le chapitre 5 que l'argument de l'incitation générale, valable lorsqu'il y avait pénurie de diplômés, a cessé de l'être : compte tenu des capacités d'emploi efficace par l'économie du pays, le système est visiblement en situation de sur-production. Il est même très clair à cet égard que les aides aux étudiants favorisent cette surproduction de formés. En ce qui concerne l'équité, nous en examinerons d'abord la signification au sein même de l'enseignement supérieur avant de la considérer dans une acception plus sectorielle. Les analyses présentées au chapitre 6 montrent sans ambiguïté que les jeunes issus des milieux sociaux favorisés sont largement sur-représentés à ce niveau d'études. Les aides aux étudiants devraient être là très ciblées et il est manifeste qu'elles en sont fort loin.

b) sans quitter le niveau de l'enseignement supérieur, il y a nécessairement un arbitrage entre dépenses pédagogiques et dépenses sociales. La dégradation des conditions d'enseignement dans le milieu universitaire, liée en partie à l'excessive augmentation du nombre des étudiants (voir chapitre 5), indique qu'il pourrait être judicieux de réfléchir aux façons d'aboutir à de meilleurs arbitrages et ceux-ci peuvent être envisagés dans deux optiques : 1) d'un côté, un arbitrage quantité-qualité entre le montant de la dépense par étudiants et le nombre de ces derniers à l'intérieur d'un budget public nécessairement soumis à des contraintes ; 2) de l'autre, un arbitrage entre le pédagogique et le social. Etant entendu que ces deux arbitrages sont imbriqués dans la mesure où la réduction (et le ciblage) des dépenses sociales contribuerait à augmenter la part du pédagogique et, à la fois, à contrôler les effectifs et augmenter le coût unitaire dans une enveloppe budgétaire donnée. Cette politique pourrait conduire tant à une meilleure régulation du flux des étudiants qu'à améliorer la qualité de ces derniers et leur adéquation au marché de l'emploi.

c) Dans une perspective sectorielle, par référence en particulier à l'objectif d'équité, il faut souligner que les ressources publiques sont essentiellement fongibles. On peut alors considérer que les dépenses sociales dans le supérieur (faites pour des raisons d'équité) ont un coût d'opportunité social, notamment par rapport à un usage alternatif dans le premier degré. L'utilisation d'une partie de ces ressources dans le premier degré permettrait l'admission de certains (18 % de la classe d'âge) des enfants qui n'ont pas du tout accès à l'école. Il serait également possible d'assurer la rémunération d'une partie des enseignants actuellement payés par les parents (dans les EDIL ou même dans certaines écoles publiques). Quand on sait (comme nous le verrons au chapitre 6) que ces enfants actuellement exclus de la scolarisation (et leurs parents qui doivent en assumer les frais, surtout dans les EDIL) se recrutent très majoritairement dans les segments les plus pauvres de la société, il est clair qu'une ré-allocation d'une partie des sommes consacrées aux dépenses sociales dans le supérieur (environ

3 milliards de Fcfa en 2000) pourrait avoir un impact très positif dans le cadre de la stratégie du pays pour la réduction de la pauvreté. Le fait que les aides aux étudiants du supérieur aient été supprimés au 2002 va dans cette direction.

Une estimation grossière des dépenses privées de scolarisation

On peut considérer que les charges des familles pour l'éducation de leurs enfants se composent principalement : a) du paiement par les parents de frais de scolarité dans les écoles fréquentées par leurs enfants ; ces sommes servent à financer la partie non couverte par des subventions publiques des dépenses de production des services éducatifs par les établissements scolaires, et ce peut être la totalité ; b) des dépenses effectuées par les élèves eux-mêmes pour payer les biens et services imposés par la fréquentation scolaire (petites fournitures, dépenses de transport et d'habillement le cas échéant, etc.).

Nous ne disposons pas d'informations factuelles sur la seconde composante. Nous savons par contre que la première peut être très significative en raison de l'importance des effectifs scolarisés dans les établissements privés et dans les EDIL : si ces deux types d'établissements reçoivent des aides de l'Etat, ces aides ne sont en général que partielles. On a relevé aussi par ailleurs des dépenses assumées par les parents dans certains établissements publics pour recruter des maîtres en complément des enseignants payés par l'Etat. Nous allons chercher ici à estimer la valeur monétaire, pour l'année 1999, de cette composante des dépenses privées d'éducation.

A cet effet, deux types d'estimations sont possibles : en quelque sorte dans une optique de dépenses ou une optique de coûts. Dans le premier cas, on cherche à évaluer les dépenses effectivement payées par les familles : par exemple, si un maître est payé par les parents au taux T (dans un établissement public ou dans une EDIL), c'est la valeur de T qui sera retenue pour la dépense. Dans le seconde cas, on part de l'idée que l'utilisateur se substitue à l'Etat pour assurer un service, et on estime alors sa valeur à ce qu'il en aurait coûté à l'Etat pour assurer lui-même ce service. Il est possible que, pour l'Etat, le coût de ce maître soit T' au lieu de T, avec $T' > T$.

Cette distinction n'ayant bien entendu qu'une valeur conceptuelle à titre d'illustration.

Sur la base des chiffres présentés dans le tableau 3.2, il y aurait pour l'ensemble du secteur 24.087 personnes payées par l'Etat et 10.694 par les parents. Ce dernier chiffre est en fait un peu sous-estimé car les établissements techniques et professionnels privés ne sont pas comptabilisés dans le tableau 3.2 ; la sous-estimation serait de l'ordre de 400 personnes, ce qui conduit à estimer à un peu plus de 11.000 le nombre des personnels payés par les parents dans le système d'éducation-formation.

En termes financiers, le coût payé en 1999 par les parents pour les personnels des établissements d'enseignement est estimé en gros à 5,0 milliards de Fcfa, alors que l'Etat aurait dû verser dans le premier degré environ 7,2 milliards Fcfa pour obtenir les mêmes services s'il les avait payés au coût moyen relevé dans les établissements publics (compte tenu de la distribution des différents types de personnels observée en 1999). Ce chiffre est à rapprocher des 12,2 milliards effectivement payés par l'Etat pour le premier degré, subventions aux établissements privés incluses. La dépense salariale effective totale dans le premier degré est donc de 17,2 milliards Fcfa et les parents contribuent directement à hauteur d'environ 29 % ($5 / 17,2$) de ce montant. Dans le calcul de l'Etat, le coût total des personnels est évalué à 19,4 milliards Fcfa, et la contribution effective de l'Etat ne représente plus alors qu'un peu moins des deux tiers ($63 \% = 12,2 / 19,4$) du total des dépenses salariales.

Dans le secondaire, le montant des dépenses des parents pour les personnels est respectivement estimé à 2,2 ou à 3,4 milliards Fcfa, la dépense effective de l'Etat étant estimée pour sa part à 8,0 milliards Fcfa. Dans le mode d'approche de l'Etat, cela signifie que ce dernier ne paye que 70 % [$8,0 / (8,0 + 3,4)$] de ce qu'il aurait à acquitter s'il supportait seul la charge de l'ensemble des personnels exerçant à ces deux niveaux d'études (deuxième et troisième degré).

En agrégeant les différents niveaux d'études (les trois premiers degrés et le technique et professionnel (pour lequel la contribution des parents est estimée à respectivement 300 et 400 millions Fcfa selon le mode d'approche utilisé), on obtient pour 1999 un chiffre cumulé de l'ordre de 7,4 milliards (contribution parentale) ou de 11,0 milliards Fcfa (gain

d'opportunité pour l'Etat), contre une dépense salariale effective de l'Etat de 24,2 milliards Fcfa (y compris la masse salariale des services administratifs centraux et décentralisés). La dépense effective des parents correspondrait alors à 23 % [$7,4 / (7,4 + 24,2)$] environ. Du point de vue de l'Etat, la dépense est de 24,2 milliards alors qu'elle aurait dû être de 35,2 milliards Fcfa ($24,2 + 11,0$) s'il avait dû assumer l'intégralité des salaires des personnels concernés par tous les services éducatifs offerts à ces niveaux d'études ; sa contribution effective n'est plus alors de 77 % ($100 - 23$) mais en fait de 69 % seulement de ce total.

Comme nous l'avons souligné au début de cette section, les estimations financières utilisées ici sous-estiment la contribution privée réelle au financement de l'éducation. N'y ont pas été comptabilisées en effet, au-delà de ce qui concerne le financement direct de certains des enseignants, les dépenses payées par les parents pour la scolarisation de leurs enfants (manuels scolaires, coopérative, petits matériels scolaires, etc.). Ces sommes n'étant sans doute pas marginales, on en vient dès lors à conclure que les parents, en cette fin de siècle, au Togo, contribuent directement pour une très forte part au financement de l'éducation de leurs enfants.

4

L'efficacité interne et la qualité des services offerts

Introduction

Dans tous les systèmes éducatifs, il est possible d'utiliser les ressources mobilisées de diverses façons. On peut concevoir par exemple une organisation scolaire où les classes comptent en moyenne 25, 40 ou 60 élèves ; on peut aussi accepter ou refuser des groupements d'élèves tels que le cours multiple ou la double vacation ; on peut souhaiter que les maîtres recrutés aient 9 ou 12 ans d'éducation générale suivis d'une formation professionnelle de trois mois, un an ou trois ans ; on peut également opter pour des bâtiments scolaires modernes et de qualité « internationale » ou des constructions traditionnelles édifiées par les communautés ; ou l'on peut encore accepter ou non un système caractérisé par un niveau élevé de redoublements de classe. Et sur la plupart de ces points, la communauté éducative a des opinions contradictoires.

Les classes à cours multiples, par exemple : certains vont arguer que les apprentissages des jeunes enfants dépendent fortement de l'intervention directe du maître et que, si l'enseignant doit s'occuper successivement de deux ou trois groupes différents, chacun n'aura en définitive qu'un enseignant à temps partiel ; cette formule va donc nuire aux acquisitions des élèves. Mais d'autres vont dire que les capacités des élèves (même scolarisés à un niveau identique) sont très variées et que les maîtres qui n'enseignent qu'à un seul niveau sont tentés d'adopter des pratiques pédagogiques frontales, mal adaptées à la diversité des élèves ; et que

l'existence de plusieurs groupes dans la classe permet à chaque élève de trouver le groupe qui correspond le mieux à ses capacités personnelles de progression dans chacune des matières, ce qui réduit les risques de redoublement. On souligne par ailleurs que, si les maîtres ont moins de relations magistrales avec les élèves, ceux-ci font par contre, seuls ou en petits groupes, davantage d'exercices d'application et de travaux de recherche et que ce supplément de travail ne peut avoir que des effets positifs sur leurs apprentissages effectifs. Face à des opinions normatives si contradictoires (sur les classes à cours multiples, comme sur n'importe quel autre sujet de politique éducative ou d'organisation scolaire), il est donc important de disposer de données empiriques objectives pour départager ces opinions contradictoires.

Il existe a priori de nombreuses alternatives pour organiser le fonctionnement de l'école. Ces possibilités sont évidemment plus larges si l'on peut jouer sur le volume des ressources unitaires mobilisées ; mais elles restent variées même à niveau de coût unitaire fixe. Ce qui se passe à l'intérieur des différents cycles scolaires fait l'objet de l'analyse en terme d'efficacité interne qui s'attache à ce qui se passe à l'intérieur des différents cycles scolaires ; et cela s'effectue selon deux perspectives complémentaires : d'une part, de façon classique, en étudiant les flux d'élèves, les redoublements et les abandons ; d'autre part en examinant comment les facteurs de l'organisation scolaire influent sur les résultats tangibles des processus éducatifs mis en

place : les acquisitions des élèves. Nous présentons successivement les informations que nous avons pu rassembler sur ces deux approches, étant entendu que, pour la seconde, les analyses porteront surtout sur le premier degré.

L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle

Le flux des élèves au cours de chacun des cycles d'enseignement se caractérise par sa plus ou moins grande continuité ou fluidité. Le flux est en principe d'autant plus harmonieux que les élèves qui accèdent à la première année du cycle en atteignent plus nombreux la dernière—et dans le temps normal imparti par les autorités scolaires.

Les abandons précoces en cours de cycle dans le premier degré et la rétention de l'alphabétisation dans la vie adulte

Dans le premier degré, les données des chapitres 2 et 6 indiquent que les abandons en cours de cycle sont relativement nombreux, notamment pour les filles en milieu rural et les garçons ruraux de milieux défavorisés. Ce problème est grave et il importe de savoir, au niveau macro, la valeur d'une scolarité primaire incomplète pour le pays aussi bien que pour les jeunes dans cette situation. Pour éviter de mobiliser des arguments normatifs en répondant à cette question, il est utile de rappeler que, si l'on cherche à envoyer les enfants à l'école c'est dans l'espoir de les équiper pour une vie meilleure lorsqu'ils seront plus tard dans leur vie adulte. Dans ces conditions, et du fait que l'école primaire cible essentiellement l'acquisition de compétences de base (dont lire et écrire), il est important de déterminer combien d'années de scolarisation primaire sont nécessaires pour que l'alphabétisation soit acquise de façon irréversible, pour que l'école produise le capital humain minimal dont le pays a besoin pour se développer et apporte aux individus ce dont ils ont besoin pour ne pas tomber dans un état d'extrême pauvreté.

On peut utilement mobiliser à cet effet les données de l'enquête MICS réalisée au cours de l'année 2000 par la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale avec l'appui de

l'UNICEF. On connaît en effet, pour toutes les personnes de l'échantillon (24.500 de tous âges, appartenant à plus de 4.000 ménages répartis sur tout le pays), à la fois le niveau d'alphabétisation [a) peut lire et écrire aisément ; b) lit et écrit difficilement ; c) ne sait ni lire ni écrire] et si la personne a fréquenté l'école ; dans ce dernier cas, on connaît la classe la plus élevée qu'elle a fréquentée. S'agissant d'analyser la rétention de l'alphabétisation, c'est le groupe des adultes de 22 à 44 ans qui a été choisi (6.227 individus hommes et femmes).

Le tableau 4.1 donne la distribution de l'échantillon en fonction du niveau d'alphabétisation de ces adultes au moment de l'enquête et de leur fréquentation scolaire dans l'enfance, en distinguant ceux qui ont fréquenté l'école de ceux qui ne l'ont pas fréquentée.

Ces données montrent sans ambiguïté que, parmi les adultes qui n'ont pas du tout fréquenté l'école dans leur jeunesse, la très grande majorité, 96,8 % (2.871 / 2.965), est illettrée. Seuls 3,2 % déclarent pouvoir plus ou moins bien lire et écrire, dont 1,9 % seulement de façon aisée. Au contraire, 71 % de ceux qui ont fréquenté l'école indiquent pouvoir lire et écrire sans difficultés. Ce chiffre élevé révèle toutefois que, pour 28 % des individus, la fréquentation scolaire n'a pas permis une rétention convenable des capacités de lecture et d'écriture. Il semble donc que la fréquentation scolaire aux âges jeunes soit une condition nécessaire mais non suffisante de l'alphabétisation durable à l'âge adulte.

Pour aller plus avant, il est utile de désagréger l'analyse et de prendre en compte, pour ceux qui

Tableau 4.1
Niveau d'alphabétisation des adultes selon la fréquentation scolaire dans leur jeunesse
(adultes entre 22 et 44 ans)

	A fréquenté l'école	N'a pas fréquenté l'école	Total
Sait lire et écrire aisément	2.305	56	2.361
Écrit et lit avec difficultés	711	38	749
Ne sait ni lire ni écrire	246	2.871	3.117
Total	3.262	2.965	6.227

Tableau 4.2
Niveau d'alphabétisation des adultes selon la plus haute classe fréquentée
 (adultes entre 22 et 44 ans)

Plus haute classe atteinte	Lit et écrit aisément (1)	Lit et écrit avec difficultés (2)	Ne sait ni lire ni écrire (3)	Total (4)	Proportion alphabétisés (%)	
					(1)/(4)	[(1)+(2)]/(4)
Pas fréquenté l'école	56	38	2 871	2 965	1,9	3,2
Niveau 1 (primaire CP1)	11	14	41	66	16,7	37,9
Niveau 2 (primaire CP2)	30	99	87	216	13,9	59,7
Niveau 3 (primaire CE1)	36	165	65	266	13,5	75,6
Niveau 4 (primaire CE2)	145	193	25	363	39,9	93,1
Niveau 5 (primaire CM1)	375	159	17	551	68,1	96,9
Niveau 6 (primaire CM2)	325	49	4	378	86,0	98,9
Niveau 7 (secondaire 6ème)	187	18	2	207	90,3	99,0
Niveau 8 (secondaire 5ème)	232	4	2	238	97,5	99,2
Niveau 9 (secondaire 4ème)	386	5	2	393	98,2	99,5
Niveau 10 (secondaire 3ème)	218	3	0	221	98,6	100,0
Niveau 11 (2nde et au-delà)	360	2	1	363	99,2	99,7
Total	2.361	749	3.117	6.227	37,9	49,9

ont effectivement fréquenté l'école lorsqu'ils étaient jeunes, la classe la plus élevée fréquentée au cours des études initiales. Le tableau 4.2 et le graphique 4.1 joint rassemblent les résultats obtenus.

De nouveau, la structure est très claire. Quand on met en relation les chiffres des colonnes (1) et (4), on constate que, lorsque classe la plus élevée atteinte est le CP1, le CP2 ou le CE1, seuls quelque 15 % des adultes sont effectivement alphabétisés. A partir de

CE2, le pourcentage augmente significativement (40 % dès le CE2) pour atteindre 86 % en CM2, mais un chiffre très proche des 100 % ne s'observe que chez les adultes qui ont été scolarisés jusqu'en classe de 4ème de l'enseignement du second degré.

Pour aller un peu plus loin encore, il faut porter l'analyse au niveau individuel. On utilise alors les estimations d'un modèle économétrique où la variable dépendante est binaire (1 si l'individu sait lire aisément, 0 si non) ; les variables explicatives sont : a) le nombre d'années de scolarisation correspondant à la plus haute classe atteinte, b) le sexe (1 pour homme, 0 pour femme), c) le milieu géographique (1 pour milieu urbain, 0 pour rural) et d) le nombre d'années depuis la sortie de l'école. La variable dépendante exprimant par nature une probabilité, on utilise une spécification logistique. Les résultats sont rassemblés dans le tableau 4.3.

Les résultats indiquent (ce n'est pas une surprise) que la variable la plus importante est le nombre d'années d'études initiales. Les hommes montrent de meilleures chances que les femmes de retenir

Graphique 4.1
Proportion d'adultes qui savent lire aisément selon la classe la plus élevée fréquentée pendant leur jeunesse

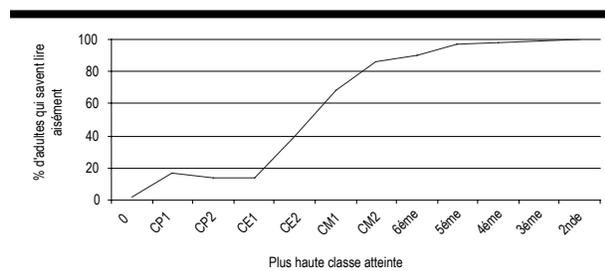


Tableau 4.3
Modèle logistique de la probabilité pour un adulte de savoir lire et écrire aisément

	Coefficient	Chi ² (niveau de signification)
Constante	-3,837	146 (1 / 1.000)
Plus haute classe atteinte	+ 0,861	1 210 (1 / 1.000)
Homme	+ 0,587	33,3 (1 / 1.000)
Urbain	+ 0,404	15,5 (1 / 1.000)
Nombre d'années depuis la fin des études	-0,010	1,4 (ns)

*Probabilité moyenne : 37,9 % ; Adultes du groupe d'âge 22-44 ans ; Taille de l'échantillon : 6.227 individus.
 Chi² du rapport de vraisemblance : 5,433 (significatif au seuil de 1/1.000) ;
 D de Somers = 0,930.

L'alphabétisation, de même que les individus résidant en milieu urbain plutôt que rural. Enfin, il semble que le nombre des années écoulées depuis la fin des études n'ait aucune influence, comme si, quand les compétences étaient bien établies, elles sont acquises de façon irréversible. Les résultats symboliques donnés dans le tableau 4.3 ne permettent pas toutefois de se faire aisément une idée quantifiée de l'impact des différentes variables. Le tableau 4.4, qui propose des simulations chiffrées du modèle présenté dans le tableau 4.3, est à cet égard plus facile à interpréter.

Chez les personnes qui ont atteint tout au plus la classe de CM2, le pourcentage global de celles qui savent lire et écrire aisément est estimé à 81 % (de 73 % pour les femmes en milieu rural à 88 % pour les hommes en milieu urbain). Dans l'ensemble, il

faut plus ou moins une année de scolarisation supplémentaire aux femmes rurales pour atteindre des probabilités comparables à celles des hommes urbains. Dans l'optique d'une alphabétisation complète de tous les adultes indépendamment du sexe et du milieu géographique, il serait donc souhaitable que la scolarité universelle s'étende au moins jusqu'à la classe de 4^{ème}.

Ces chiffres indiquent qu'il semblerait préférable de cibler le premier cycle secondaire et d'étendre progressivement la scolarisation de base. Mais il est hors de doute que le premier progrès à réaliser concernent l'amélioration de la couverture effective du primaire (entendue comme la proportion des jeunes du pays qui atteignent au moins le CM2, dernière classe du cycle).

La fréquence des redoublements

Les informations de base sur les effectifs totaux d'élèves par classe et le nombre des nouveaux entrants dans les trois premiers degrés, entre les années scolaires 1993-1994 et 2000-2001 figurent dans le tableau 4.5. La différence entre l'effectif total des élèves et l'effectif des nouveaux entrants fait ressortir l'importance des redoublements à chaque niveau.

Il est bien entendu préférable de calculer des indicateurs relatifs qui permettent de mesurer l'ampleur du phénomène et d'examiner son évolution dans le temps. Le tableau 4.6 donne la proportion des redoublants dans chacune des classes. Le redoublement a toujours été important dans le système éducatif togolais : on comptait par exemple 36 % de redoublants dans le primaire en 1990 comme

Tableau 4.4
Simulation de la probabilité pour un adulte de savoir lire et écrire aisément, selon le nombre d'années d'études, le sexe et le milieu géographique (%)

Plus haute classe atteinte	0	CP1	CP2	CE1	CE2	CM1	CM2	6 ^{ème}	5 ^{ème}	4 ^{ème}	3 ^{ème}
Ensemble de la population	2,4	5,0	12,0	24,0	43,0	64,0	81,0	91,0	96,0	98,0	99,3
Hommes urbains	3,9	8,9	18,7	35,2	56,2	75,2	87,8	94,4	97,6	99,0	99,6
Femmes urbaines	2,3	5,2	11,5	23,5	42,1	63,3	80,3	90,6	95,8	98,2	99,2
Hommes ruraux	2,7	6,1	13,3	26,6	46,2	67,0	82,8	91,9	96,4	98,4	99,3
Femmes rurales	1,5	3,5	8,0	17,1	32,7	53,5	73,1	86,5	93,8	97,3	98,8

Tableau 4.5
Effectifs d'élèves et de non-redoublants dans le primaire et le secondaire

Classes	Effectif total des élèves					Effectif des nouveaux entrants				
	1993-1994	1994-1995	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1993-1994	1994-1995	1998-1999	1999-2000	2000-2001
CP1	197.410	216.838	221.514	208.823	214.165	105.267	134.844	139.403	138.360	151.022
CP2	129.004	155.726	186.006	174.655	173.103	71.002	113.010	128.646	124.896	129.318
CE1	115.773	134.362	180.862	173.840	170.151	60.382	89.106	121.124	122.149	124.521
CE2	82.615	93.170	141.056	141.619	143.703	49.060	68.639	106.446	109.451	114.996
CM1	78.349	88.870	127.202	127.712	130.489	41.267	58.517	90.133	96.772	104.193
CM2	59.975	73.171	97.246	99.260	113.492	31.406	45.913	70.849	84.758	94.176
6ème	34.888	34.906	59.475	76.658	79.303	24.103	26.779	48.345	65.719	64.649
5ème	26.662	31.154	47.309	48.664	59.971	18.237	25.285	38.431	40.750	52.174
4ème	24.092	28.157	41.392	44.718	47.710	13.690	20.113	30.600	34.140	37.405
3ème	21.722	26.668	30.150	34.048	38.774	11.741	15.752	23.348	26.001	31.125
2nde	7.141	8.142	16.209	14.234	14.362	5.293	6.290	13.288	11.161	12.541
1ère	6.888	9.544	11.465	13.551	14.919	4.283	6.372	7.781	9.706	10.819
Terminale	5.032	7.146	10.484	11.717	14.737	2.756	4.321	5.329	6.336	8.100

en 1980 et cela reste vrai aujourd'hui avec 24 % de redoublants dans le premier degré, 18 % dans le second et 29 % dans le troisième.

On peut observer toutefois une tendance à la baisse sur les dix dernières années : de 36 à 24 % dans le premier degré, de 33 à 18 % dans le second et de 39 à 29 % dans le troisième. Cela traduit des progrès très substantiels, même si les chiffres d'aujourd'hui, en particulier dans les premier et troisième degrés sont encore beaucoup trop importants.

Rappelons que les éléments disponibles, aussi bien les analyses sur données individuelles dans des enquêtes nationales (programme PASEC) que les données comparatives internationales (Mingat et Sosale, 2000), montrent que l'argument, selon lequel les redoublements seraient justifiés par des raisons liées à la qualité de l'éducation, n'est pas validé par l'expérience. Il existe de bons systèmes scolaires (bon niveau d'apprentissage des enfants) qui ont des taux de redoublement faibles ou élevés (pas de relation significative, en moyenne, entre niveau d'apprentissage des élèves et fréquence des

redoublements) ; de même, au niveau individuel (sauf pour les élèves particulièrement faibles), ceux que l'on fait redoubler—en principe pour leur bien—ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus d'emblée dans la classe supérieure.

Par contre, si les redoublements ne sont pas positivement corrélés avec la qualité des systèmes, ils sont connus pour a) provoquer un gaspillage de ressources publiques et b) exacerber les abandons précoces en cours d'études. En effet, les familles voient, dans le redoublement imposé à leur enfant, que celui-ci n'est pas performant et ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité sont toujours un argument opposé à la fréquentation scolaire, le redoublement incite les parents à retirer leur enfant de l'école. Les observations empiriques montrent que ces impacts négatifs du redoublement sont spécialement marqués dans les situations où la demande scolaire est par ailleurs plus faible (scolarisation des filles et des enfants de milieux économiquement défavorisés).

Tableau 4.6
Evolution de la proportion de redoublants, par cours, 1990-91 à 2000-01

	1990-91	1993-94	1995-96	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Primaire	35,8	46,0	31,9	29,6	31,2	27,0	24,0
CP1	39,6	46,7	37,9	37,1	37,1	33,8	29,5
CP2	32,8	45,0	27,6	29,6	30,8	28,5	25,3
CE1	36,7	47,8	30,8	29,7	33,0	29,7	26,8
CE2	27,6	40,6	24,9	21,4	24,5	22,7	20,0
CM1	35,4	47,3	34,0	26,2	29,1	24,2	20,2
CM2	40,8	47,6	33,0	26,7	27,1	14,5	17,0
2ème degré	32,6	36,9	24,5	24,6	21,1	18,4	17,9
6ème	40,5	30,9	15,5	23,1	18,7	14,3	18,5
5ème	19,5	31,6	21,0	17,4	18,8	16,3	13,0
4ème	38,2	43,2	28,6	27,9	26,1	23,7	21,6
3ème	32,0	45,9	38,8	33,8	22,6	23,6	19,7
3ème degré	38,7	35,3	34,0	27,4	30,8	31,1	28,5
2nde	25,9	25,9	18,2	18,1	18,0	21,6	12,7
1ère	40,6	37,8	44,7	28,8	32,1	28,4	27,5
Terminale	53,8	45,2	39,5	38,4	49,2	45,9	45,0

Au total, si ces observations n'invitent pas à préconiser une politique de promotion automatique généralisée (qui poserait des problèmes par ailleurs), elles conduisent toutefois à souligner qu'un pourcentage de redoublants de l'ordre de 10 % doit sans doute être considéré comme un objectif tout aussi souhaitable que réaliste.

Il est enfin utile de mentionner que nombre de pays africains (essentiellement francophones) cherchent aujourd'hui à réduire fortement la fréquence des redoublements au sein de leurs systèmes scolaires. Tous ces pays ont considéré qu'une bonne façon de faire était de : a) mettre en place, trois sous-cycles au sein du niveau primaire (CP1 et 2, CE1 et 2, CM1 et 2) correspondant à des blocs de compétences bien identifiées ; b) ne pas autoriser de redoublement au cours de chacun de ces sous-cycles de deux années ; 3) limiter la fréquence des redoublements entre sous-cycles consécutifs.

Associée à la mise en place d'instruments pour aider les enseignants à détecter les déficiences des élèves en cours de sous-cycle et à y remédier de manière pertinente, cette structure est en fait porteuse d'une gestion pédagogique mieux maîtrisée et d'une amélioration de la qualité des services éducatifs offerts.

La mesure des indicateurs d'efficacité dans les flux d'élèves

L'indice d'efficacité se définit comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaires pour conduire un élève de la première à la dernière d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années-élèves effectivement consommées au moment de l'observation.

On trouvera dans le tableau 4.7 les éléments de cadrage des trois premiers degrés d'enseignement

Tableau 4. 7
L'efficacité interne dans les flux d'élèves en
cours de cycle (année 1999-2000)

	Premier degré	Deuxième degré	Troisième degré
Taux brut de scolarisation*	101,6	41,2	12,1
% de rétention sur le cycle	78,6	45,2	61,0
% moyen de redoublants	27,0	18,4	31,1
% de redoublants par année			
CP1 / 6è / 2nd	33,8	14,3	21,6
CP2 / 5è/ 1ère	28,5	16,3	28,4
CE1 / 4è / Term.	29,7	23,7	45,9
CE2 / 3ème	22,7	23,6	
CM1	24,2		
CM2	14,5		
en %			
Indice global	66,1	69,8	66,7
Indice avec les seuls abandons	81,8	83,5	87,1
Indice avec les seuls redoublements	80,8	83,6	76,6

* après ajustement des données démographiques sur la base de l'enquête de ménages

pour l'année 1999-2000 ainsi que l'estimation des indices d'efficacité.

En ce qui concerne **l'enseignement du premier degré**, la prise en compte cumulée de la fréquence des redoublements et des abandons en cours de cycle conduit à estimer l'indice global d'efficacité à seulement 66,1 % (0,661). En termes comparatifs, ce chiffre est du même ordre de grandeur qu'au Niger, en Mauritanie ou au Burkina Faso ; il est plus élevé qu'au Bénin ou au Cameroun où le chiffre est inférieur à 0,60. Par contre, dans les pays anglophones, la moyenne est de l'ordre de 0,75 (et proche de 0,80 dans les pays d'Asie à faible revenu). Que le chiffre observé au Togo soit proche de celui des autres pays africains francophones ne doit pas être pour autant considéré comme une raison de satisfaction : c'est environ un tiers des ressources publiques engagées à ce niveau qui est en fait utilisé sans produire les

résultats tangibles escomptés et des progrès sont à l'évidence nécessaires (via la réduction des redoublements et l'amélioration de la rétention).

Dans **l'enseignement secondaire**, les deux cycles présentent des coefficients d'efficacité de valeur numérique relativement comparable (proche de celle du premier degré). Mais les raisons expliquant cette faible valeur sont un peu différentes dans les deux cycles : c'est essentiellement le niveau très élevé des abandons en cours de cycle (le taux de rétention est de 45 %) qui obère l'indice dans le second degré, alors que c'est surtout la grande fréquence des redoublements qui en plombe la valeur dans le troisième.

La qualité des services éducatifs offerts

La qualité des services éducatifs est souvent abordée du côté des moyens utilisés et des modes d'organisation retenus pour les mettre en œuvre. On dit alors d'une école que sa qualité est bonne si les conditions d'enseignement (qualité des bâtiments, qualification des maîtres, taille des classes, disponibilité en matériels pédagogiques pour les élèves et pour les maîtres, qualité des programmes d'enseignement, ...) sont jugées bonnes. Il est visible que les appréciations tiennent alors à la justesse d'un jugement, justesse qui doit être validée dans le contexte du pays étudié (et ne saurait dériver plus ou moins directement des pratiques observées dans le contexte de pays économiquement plus avancés). C'est pourquoi il est utile de regarder aussi vers le second aspect de la qualité de l'éducation : du côté des résultats obtenus et en particulier des apprentissages réalisés par les élèves. Dans cette acception, une bonne école n'est pas une école où les conditions d'enseignement sont comme ceci plutôt que comme cela mais bien plutôt une école où les acquis des élèves atteignent des niveaux élevés.

Il y a certes des relations entre les conditions d'enseignement et ce que les élèves apprennent, mais la pertinence des moyens mobilisés et des modes d'organisation choisis pour leur mise en œuvre s'évaluent alors non pas sur une base normative générique, mais à l'aune de leur impact sur les apprentissages des élèves (dans les conditions prévalant dans le pays) et des ressources que ces apprentissages mobilisent ; autrement dit à l'aune

des prix relatifs observés dans le pays et des contraintes particulières auxquelles le pays est confronté. Cette double référence, aux apprentissages et aux ressources, est essentielle pour définir la politique éducative : a) la référence aux apprentissages est incontournable car c'est ce qui justifie les dépenses en faveur l'école ; b) la référence aux ressources est également capitale, et pour deux raisons : d'une part parce que l'on sait que, à même niveau de coût unitaire, de nombreuses combinaisons des différents facteurs de l'organisation scolaire sont possibles ; d'autre part parce que la politique éducative est par nature confrontée à un arbitrage (plus difficile quand la contrainte budgétaire est forte) entre deux soucis antagonistes : donner à chaque élève les meilleures conditions d'enseignement et fournir ces conditions d'enseignement au plus grand nombre possible.

Dans cette section sur la qualité de l'école, nous utiliserons : en premier lieu, les statistiques scolaires ordinairement disponibles, dont les données permettent de se faire une idée, au niveau de chacune des écoles, à la fois des moyens physiques mobilisés et des résultats obtenus aux examens nationaux ; en second lieu, les résultats des enquêtes d'évaluation de l'école primaire togolaise récemment effectuées : l'enquête menée avec l'appui de la Coopération française auprès de 1.500 élèves de CE1 en juin 2000 et l'enquête menée avec l'appui du PASEC-Confemen au cours de l'année scolaire 2000-2001.

Analyses sur la base des statistiques scolaires ordinaires

Analyses concernant le premier degré

1. Une forte variabilité entre écoles des conditions d'enseignement et des résultats obtenus

Au Togo (comme dans nombre de pays de la région), les conditions concrètes d'enseignement varient beaucoup d'une école à l'autre, et dans tous les aspects de l'organisation scolaire.

- **Salles de classe** : l'enquête annuelle pour l'année scolaire 2000-2001 fait état de 27.033 salles de classe. Un peu plus de la moitié des bâtiments (61 %) sont construits en dur, 9 % en banco et 30 % en matériaux

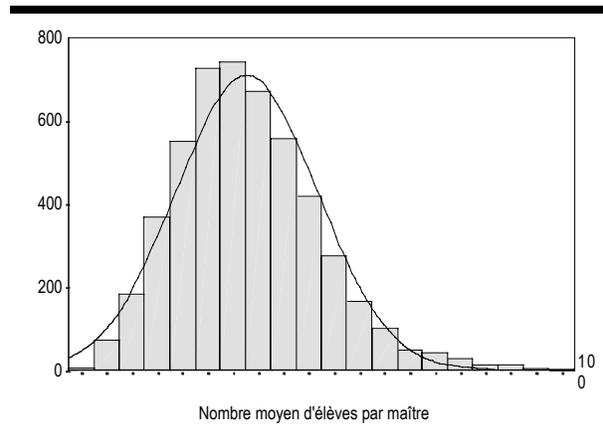
locaux dont la longévité, dans l'ensemble, est moindre. Outre la nature des matériaux, l'état d'entretien est également variable. Dans 35 % des salles de classe, murs et toiture seraient en mauvais état ; par contre, 45 % des salles de classe sont considérées comme en bon état (murs aussi bien que la toiture) ; restent donc quelque 20 % de salles de classe dans un état intermédiaire. En dehors des caractéristiques physiques des salles de classe, les écoles diffèrent aussi en matière d'accès à l'eau potable et à l'électricité : 43 % seulement des écoles disposent d'eau potable et 90 % n'ont pas l'électricité (10 % la possèdent donc).

- **Rapport élèves-enseignants** : le rapport moyen élèves-maîtres sur l'ensemble des écoles du pays est de l'ordre de 38 et varie peu avec le type d'école. Mais d'une école à l'autre, ce taux d'encadrement, comme le montre la distribution donnée dans le graphique 4.2, varie dans une fourchette assez large.

Si 8 % des écoles ont en moyenne moins de 20 élèves par enseignant, il existe aussi 7 % d'écoles dans lesquelles le rapport moyen entre le nombre des élèves et celui des enseignants est supérieur à 60.

- **Qualification des enseignants** : de nombreux types d'enseignants sont en exercice dans le système éducatif togolais : on relève d'abord des différences entre les diverses catégories d'enseignants au sein de la fonction publique (instituteurs, institu-

Graphique 4.2
Distribution du rapport moyen élèves-enseignants dans les écoles, 1999-2000



teurs adjoints et moniteurs), que ces personnels soient employés dans des écoles publiques ou privées ou dans des EDIL ; il existe aussi les enseignants payés par les parents (directement et/ou via les frais de scolarité) dans les différents types d'écoles ; il y a encore des enseignants payés par l'Etat, mais qui ne sont pas fonctionnaires. Au total, sur l'ensemble des écoles, on trouve que 18 % des enseignants sont des instituteurs, 38% des instituteurs-adjoints et 45 % des moniteurs, auxiliaires, temporaires, volontaires, etc.

Les enseignants diffèrent non seulement par leur catégorie statutaire mais aussi par leur niveau d'éducation générale et de formation professionnelle initiale. 21,2 % des enseignants (tous types d'écoles confondus) ont un niveau scolaire terminal inférieur au BEPC (souvent le CEPD). Le diplôme le plus courant (64 %) chez les enseignants du premier degré est le BEPC (ou le BE). 15 % du corps enseignant a atteint le probatoire ou le bac et moins de 1 % des enseignants ont un diplôme du supérieur.

Seuls 17 % des enseignants du premier degré ont reçu une formation initiale, ce qui veut dire, complémentairement, que 83 % n'en ont pas vraiment reçu. A ne considérer que les établissements publics (EDIL exclus), le pourcentage d'enseignants ayant reçu une formation pédagogique initiale est certes un peu plus élevé, mais n'atteint jamais que le chiffre assez modeste de 23 %. Toujours dans le public, 31 % des écoles ne disposent que de maîtres sans formation professionnelle initiale et c'est seulement dans 15 % des écoles que la moitié au moins des enseignants a reçu cette formation.

- **La disponibilité en manuels scolaire :** en moyenne, 50 % des élèves ont un livre de lecture, avec une assez forte dispersion autour de cette valeur moyenne : dans 15 % des écoles du premier degré, moins de 10 % des élèves disposent d'un manuel de lecture ; dans un tiers des écoles, moins d'un tiers des élèves a un livre de lecture, mais dans 19 % d'entre elles, plus de 80 % des élèves en ont un.

- **Coût unitaire salarial :** compte tenu de la variabilité des différents éléments constitutifs des conditions d'enseignement (et du fait d'une tendance à l'accumulation des conditions favorables ou défavorables), le coût unitaire moyen varie fortement d'une

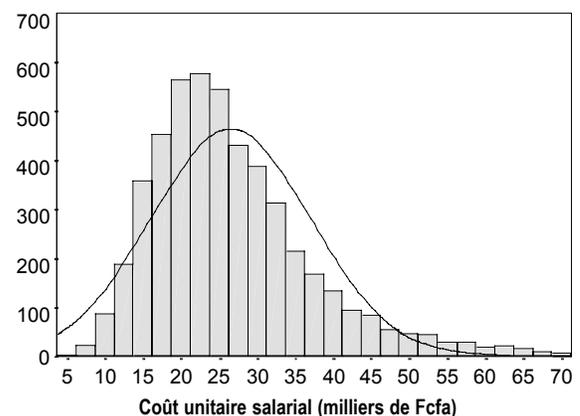
école à l'autre. Même en se limitant à la dimension salariale du coût unitaire (qui dépend de la qualification et de la rémunération des enseignants ainsi que du rapport moyen élèves-maîtres, influence de la qualité du bâtiment ou de la disponibilité en manuels scolaires exclue), on observe déjà une disparité considérable de la dépense par élève : le graphique 4.3 le montre clairement.

Alors que le coût unitaire salarial est inférieur à 15.000 Fcfa dans 9 % des écoles (et à 20.000 Fcfa dans 28 %), il est supérieur à 40.000 Fcfa dans 12 % des établissements du premier degré.

Il est clair au total que les conditions d'enseignement au sein du premier degré diffèrent fortement d'un lieu d'enseignement à l'autre. Ces disparités, indésirables du point de vue de l'équité, peuvent à l'évidence être considérées aussi comme le signe d'une faiblesse dans la capacité du ministère de gérer et/ou contrôler les allocations de ressources aux établissements. Par contre, pour l'analyse qui nous intéresse ici au premier chef, l'existence de cette variabilité fournit une occasion d'évaluer l'impact des conditions d'enseignement sur les résultats obtenus par les élèves.

Reste maintenant à expliciter quels sont ces résultats. En premier lieu, ce sont les résultats dans le domaine des acquisitions effectives des élèves ; en second lieu, les résultats en termes de carrières scolaires. Un système éducatif a en effet un dou-

Graphique 4.3
Distribution du coût unitaire salarial moyen entre les écoles, 1999-2000



ble objectif : a) permettre à tous les élèves qui entrent dans un cycle d'aller jusqu'à son terme et b) faire en sorte que tous ces élèves acquièrent le maximum des contenus ciblés par les programmes. On pourrait certes arguer, en ce qui concerne la dimension des acquisitions, que des épreuves standardisées d'évaluation, passées dans des conditions homogènes et notées de façon centralisée avec des procédures objectives, seraient préférables aux mesures nées au sein du système lui-même. Cet argument est évidemment solide pour ce qui est des notes données par le maître dans le contexte de la classe ; il l'est moins pour ce qui est des résultats aux examens nationaux, en particulier parce que ceux-ci portent le sceau de la légitimité institutionnelle du système : faire réussir les élèves aux examens, c'est en fait ce que l'administration comme les parents demandent aux maîtres (à charge pour le système, bien sûr, de s'assurer de la validité de l'instrument).

Avec les statistiques scolaires ordinaires, on dispose à la fois des résultats aux examens nationaux (nombre de présentés et d'admis), de l'indicateur de rétention sur le cycle (il doit être calculé) et de la fréquence des redoublements en cours de cycle ; ce sont ces indicateurs que nous utiliserons comme mesures du résultat du processus éducatif au niveau des écoles.

Notons d'emblée que, pour réduire la composante aléatoire de la mesure du taux de réussite à l'examen, nous avons restreint l'analyse aux écoles où le nombre des élèves présentés au CEPD était supérieur à 10. Sur cet échantillon de 2.900 écoles, le taux moyen d'admission au CEPD est de 80 % avec de larges variations, de 30 à 100 %, entre les écoles. Le taux de rétention sur le cycle a été mesuré comme le rapport transversal des élèves de CM2 et de CP1 ; nous savons que cet indicateur n'est pas parfait, notamment parce que les enfants des deux classes n'appartiennent pas à la même génération. [C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la valeur moyenne de l'indicateur ainsi mesurée au niveau des écoles—65 %—est inférieure à celle de la mesure plus satisfaisante (longitudinale ou quasi-longitudinale) à partir des données nationales agrégées. On notera tout de même que, si l'on redresse cette valeur moyenne de 65 % pour tenir compte de la croissance des générations, on retrouve exacte-

ment le chiffre national. Nous tiendrons donc cette mesure comme un indicateur de rétention raisonnable au niveau des écoles, mais il reste bien sûr que l'indicateur mesuré à ce niveau est sujet à aléas du fait des mouvements de population en cours de cycle]. La valeur moyenne de l'indicateur de rétention est donc de 65 %, avec une forte dispersion, de 30 à un peu plus de 100 %, entre les écoles (les écoles ayant bénéficié d'entrées en cours de cycle, notamment). Enfin, l'indicateur de redoublement a la même valeur moyenne qu'au niveau national (27 %) et de nouveau une large plage de variation, entre 5 et 50 %.

2. Les facteurs facilitant la rétention sur le cycle du premier degré

La méthode retenue pour identifier les facteurs qui influent sur la rétention des élèves entre le début et la fin du premier degré d'études (du CP1 au CM2), est celle de la modélisation économétrique multivariée : la variable à expliquer (l'indicateur de rétention) est mise en regard avec une série de variables caractérisant les conditions d'enseignement dans l'école. La méthode permet de se faire une idée sur a) les variables qui ont une influence sur la variable dépendante (et celles qui n'en ont pas) ainsi que b) l'impact quantitatif de chacun des facteurs qui agissent effectivement sur le résultat. Le tableau 4.8 donne les estimations ainsi obtenues.

Le premier modèle présenté prend en compte le coût unitaire (comme mesure agrégée des moyens mis à la disposition des élèves dans l'école) et vérifie que les moyens dont disposent l'école (très variables d'une école à l'autre) exercent bien un impact sur la rétention des élèves. Le second modèle a pour objet de détailler l'influence des composantes importantes de ces moyens qui définissent l'organisation scolaire. Autre différence entre les deux modèles : au contraire du second, le premier prend en compte la variable urbain/rural ; il est apparu en effet préférable de ne pas considérer en même temps la zone géographique et les conditions d'enseignement du fait de l'existence de colinéarités entre ces deux éléments.

Nos commentaires porteront essentiellement sur le second modèle. On voit d'abord que **la fréquence des redoublements** est un facteur négatif pour la

Tableau 4.8
Modélisation de la rétention au cours du premier degré

	Modèle 1	Modèle 2
Constante	+ 0,63 ***	+ 1,03 ***
% de redoublants	- 0,43 ***	- 0,51 ***
Age moyen des nouveaux entrants en CP1		- 0,026 ***
Proportion moyenne d'élèves avec livre de lecture		+ 0,036 ***
Distance moyenne à l'école (km)	- 0,020 ***	- 0,021 ***
% d'enseignants féminins	+ 0,20 ***	+ 0,23 ***
Proportion des classes à cours multiples		- 0,12 ***
Coût unitaire salarial moyen (103 Fcfa)	+ 0,004 ***	
Nombre moyen d'élèves par maître		- 0,0034 ***
Nombre moyen d'années d'études du maître		+ 0,0096 **
% de maîtres sans formation		- 0,094 ***
Indice de qualité du bâtiment		+ 0,018 **
Urbain (référence rural)	+ 0,07 ***	
Nombre d'observations	2.638	2.638
% de variance expliquée	14,01	18,38

*** significatif au seuil de 1 %. ** significatif au seuil de 5 %.

rétention des élèves, ce qui était à prévoir puisqu'on sait que la demande scolaire dépend de la perception que les parents ont des coûts et des bénéfices ; quand on demande à un élève de redoubler, cela signifie augmentation des coûts pour la famille (pour l'Etat aussi, du reste) et diminution de ses bénéfices car les parents interprètent la décision de redoubler comme un signe : l'enfant ne profite pas comme il le faudrait de sa présence à l'école. Ce résultat est d'autant plus important qu'il souligne le côté négatif des redoublements (au-delà de leur influence néfaste sur l'efficacité dans l'usage des ressources publiques). Et l'impact de la variable n'est pas négligeable puisqu'un point supplémentaire de redoublement entraîne à peu près un demi-point de rétention en moins ; si, au niveau agrégé, la

fréquence moyenne des redoublements chutait de 27 à 10 %, le taux de rétention pourrait augmenter de quelque 8,5 points et passer de 78,6 à 86 %.

L'âge moyen à l'entrée en CP1 est assez variable suivant les écoles. Une majorité des enfants entrent à 5 ans dans certaines d'entre elles alors que dans d'autres, l'âge d'entrée moyen peut dépasser 7 ou même 8 ans. Les résultats du modèle établissent que, plus l'âge d'entrée est élevé, plus faibles sont les chances des élèves d'aller jusqu'au terme du cycle primaire. L'explication en est très probablement liée à la croissance avec l'âge des coûts d'opportunité et certains parents considèrent qu'à partir d'un certain seuil (autour de 12 ans), il est temps de mettre fin aux études, même si le cycle complet n'a pas été achevé. Sans être considérable, l'impact quantitatif est substantiel : le taux de rétention dans une école n'est en moyenne plus élevé que de 5,2 % lorsque l'âge moyen d'entrée est de 7,5 ans au lieu de 5,5.

La distance à l'école exerce aussi une influence négative, mais la distance moyenne n'est au Togo que de l'ordre de 1,2 km, chiffre assez raisonnable par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays. Pourtant, la population de certaines écoles doit effectivement marcher plus de 3 km pour y parvenir (8 % des élèves de l'ensemble des écoles), et le modèle illustre clairement que, sur l'ensemble du cycle, ces situations sont défavorables pour la rétention des élèves.

La proportion des enseignantes est en moyenne de 14,5 %, (un chiffre faible par rapport aux autres pays africains) et a un impact très positif sur la rétention scolaire. Ce résultat converge avec ce que l'on observe ailleurs et dans des analyses comparatives internationales (Mingat & Suchaut, 2000). L'impact quantitatif est notable puisque, dans une école où il y aurait autant de maîtres des deux sexes, on estime que la rétention serait supérieure de 11 points à celle d'une école où ils seraient tous de sexe masculin.

Dans les conditions actuelles de l'école togolaise, l'organisation des études en classes à cours multiples exerce un impact négatif sur la rétention en cours de cycle. Ce résultat est en totale contradiction avec les observations faites dans d'autres pays, tels la Mauritanie ou le Niger, où il a été établi que l'organisation en cours multiples favorisait la rétention des élèves. Mais ce n'est apparemment pas le cas au

Tableau 4.9
Analyse de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur la rétention

	Coefficient	Variation	Impact (%)	Coût associé (000 Fcfa)	Impact/coût (%/1000 Cfa)
Coût unitaire moyen salarial (000 Fcfa)	0,004	10	4	10	0,4
% moyen d'élèves avec livre de lecture	0,00036	+ 10 % d'élèves	0,36	0,2	1,80
Nombre moyen d'élèves par maître	-0,0034	-10 élèves / classe	3,4	8,47	0,40
Nombre moyen d'années d'études du maître	0,0096	BEPC-BAC	0,29	12	0,02
% de maîtres sans formation	-0,094	+ 10 % maîtres formés	0,94	0,93	1,01
Indice de qualité du bâtiment	0,018	+ 1 (réhabilitation)	1,8	5,0	0,36

Togo : entre une école en organisation standard et une autre où toute la scolarité serait organisée en cours multiples (en cours doubles en l'occurrence), la différence de taux de rétention est en moyenne de l'ordre de 12 % au bénéfice de la première.

Globalement, **les conditions d'enseignement** exercent aussi une influence positive sur les chances des élèves de CP1 d'atteindre la dernière année du cycle. On voit, dans l'estimation du modèle 1, que le coût salarial unitaire est caractérisé par un coefficient à la fois positif (+ 0,004) et statistiquement très significatif. Pour l'année 1999, la valeur moyenne inter-écoles du coût salarial unitaire est estimée s'inscrire à 25.400 Fcfa, dans une fourchette de 10.000 à 50.000 Fcfa pour la majorité des écoles, comme l'illustre plus haut le graphique 4.3. Entre une école fonctionnant avec des moyens rudimentaires (coût unitaire : 10.000 Fcfa) et une école disposant de moyens relativement abondants (coût unitaire : 50.000 Fcfa), la moyenne d'écart dans la rétention, de l'ordre de 16 points, suggérée par l'estimation du modèle (bien entendu en faveur de la seconde école) n'est évidemment pas anecdotique.

Le modèle 2 nous donne diverses indications sur l'impact des principaux facteurs logistiques de l'organisation scolaire. Dans une perspective de politique éducative, il est certes important de connaître leurs impacts marginaux, mais il est tout aussi important de rapporter ces impacts aux coûts marginaux qu'il faudrait engager pour les obtenir dans la mesure où la liberté des choix est nécessairement limitée par la contrainte budgétaire. Le tableau 4.9 propose des éléments (relativement grossiers) d'appréciation.

Concrètement, c'est la colonne de droite du tableau qui présente le plus d'intérêt car elle fournit une mesure du rapport entre impact et coût (les estimations de coûts n'étant évidemment qu'illustratives). Pratiquement, le choix paraît assez simple : il suffit en principe de choisir prioritairement les mesures offrant le meilleur ratio impact-coût. Il faut cependant modérer un peu cette ardeur, surtout quand on considère les manuels scolaires. Il est en effet probable que l'effet mesuré dans le modèle surestime l'impact réel des manuels et incorpore des aspects sociaux : il est hors de doute que les enfants de milieux économiquement et socialement favorisés, qu'il est plus probable de voir dotés de livres, ont certainement aussi une meilleure rétention. Mais même si le coefficient impact-coût est surestimé, il reste également probable que le livre constitue, tant pour les apprentissages que pour l'image de l'école chez les familles, un facteur positif qui contribue utilement à la rétention des élèves. Le coefficient impact-coût étant à peu près 2 fois plus élevé que celui de la rétention, il est raisonnable de tenir pour acquis que le manuel scolaire, tant par ses effets sur les apprentissages qu'à cause de l'image positive qu'il véhicule auprès des parents, constitue effectivement un apport souhaitable pour améliorer la rétention scolaire.

En tant qu'éléments également souhaitables dans une politique qui vise à augmenter la rétention en cours de cycle, les caractéristiques du maître et en particulier sa formation professionnelle initiale sont secondaires. Il convient toutefois de souligner qu'un élément important de cette politique serait le

recrutement de plus de femmes enseignantes car ce facteur a un impact avéré sur la rétention sans entraîner, en principe, de coûts directs particuliers.

3. Les caractéristiques des écoles associées à la réussite au CEPD

Comme nous l'avons souligné plus haut, le taux moyen inter-écoles de réussite au CEPD est de l'ordre de 80 % mais varie de 30 et 100 %. Etant donné que les écoles offrent des conditions d'enseignement assez variées, peut-on identifier celles qui influenceront de la façon la plus déterminante sur le taux de réussite à l'examen de fin de cycle ? Nous utilisons ici la même démarche que ci-dessus (la modélisation multivariée) pour mener nos analyses et l'estimation économétrique à laquelle nous sommes parvenus est présentée dans le tableau 4.10.

La première observation d'ordre général est la relative faiblesse (11 %) de la part de variance expliquée par le modèle. Cela signifie que, si les écoles diffèrent effectivement au plan des conditions d'enseignement qu'elles offrent à leurs élèves et au plan des résultats obtenus (du moins tels qu'on peut les apprécier sur la base de la réussite au CEPD), ces deux dimensions ne sont pas fortement corrélées ; cela signifie, comme en creux, ainsi que nous le reverrons au chapitre 7 : a) que des écoles disposant de moyens comparables peuvent obtenir des résultats très différents à l'examen de fin de cycle et donc, b) que ce qui se passe en fait dans la classe est très important et que la gestion pédagogique (au sens de la capacité du système d'assurer dans les différents lieux d'enseignement une bonne qualité de la transformation des moyens en résultats), est globalement assez lacunaire. Cela signifie aussi que dans les stratégies d'amélioration de la qualité effective de l'école (vue à travers les résultats effectivement obtenus par les élèves), améliorer cette gestion pédagogique est probablement incontournable.

Bien que la part de variance globale expliquée par le modèle soit relativement faible, l'estimation économétrique fournit un certain nombre d'enseignements concernant l'observation aussi bien des facteurs qui exercent un impact sur le taux de réussite de l'école au CEPD que de ceux qui n'entretiennent pas de relation certaine avec ce résultat.

Tableau 4.10
Modèle rendant compte des chances de réussite au CEPD

Variable expliquée : Taux de réussite au CEPD (M=80,7 %, $\sigma=16,2$ %)	Coefficients
Constante	+ 0,90 ***
% de redoublement	- 0,38 ***
Type d'école	
Publique	—
Privée	(ns)
EDIL	- 0,042 (ns)
Distance moyenne à l'école	+ 0,016 ***
Structure des diplômés du corps enseignant	
% des enseignants de l'école ayant le BEPC	—
% des enseignants de l'école ayant le CEPD	- 0,083 ***
% des enseignants de l'école ayant plus que le BEPC	+ 0,002 (ns)
Proportion des classes à cours multiples	- 0,077 ***
% des enseignants de l'école sans formation professionnelle	- 0,037 **
% de femmes dans le corps enseignant	+ 0,033 **
Rapport élèves-maîtres de l'école	+ 0,0002 (ns)
Indice de qualité de la salle de classe	+ 0,009 **
% des élèves qui disposent d'un livre de lecture	+ 0,038 ***
Nombre d'observations	2.571
% variance expliquée	11,06

significatif : * au seuil de 10 % ; ** au seuil de 5 % ; *** au seuil de 1 %.
ns : non significatif

Parmi les variables pas ou peu liées au taux de réussite au CEPD, on trouve la **dimension rural/urbain** : les écoles de ces deux types d'habitat ont des performances relativement proches. Plus étonnant sans doute, le **rapport moyen élèves-maîtres** de l'école, bien que compris entre 15 à 65 pour la majorité des écoles (valeur moyenne : de l'ordre de 38) ne semble pas corrélé à la réussite des élèves au CEPD. Il n'est pas rare que l'impact de cette variable soit beaucoup plus faible que ne l'anticipent

nombre de pédagogues—mais ici, il est nul et deux raisons peuvent sans doute être invoquées : a) au Togo, le rapport moyen élèves maîtres est relativement bas par rapport à celui de la plupart des pays francophones d'Afrique sub-saharienne ; b) les rapports élèves-maîtres plus favorables ne sont vraiment bénéfiques que si les enseignants en profitent pour adopter des pédagogies plus efficaces, impraticables avec des effectifs nombreux. Or, nombre d'observations révèlent que de telles adaptations sont rares, les maîtres ayant tendance à utiliser une même pédagogie frontale, indépendamment du nombre d'élèves qu'ils ont en face d'eux. Comme c'est bien entendu la pédagogie mobilisée qui détermine la qualité des apprentissages des élèves, l'usage de pratiques pédagogiques identiques conduit à des niveaux d'acquis comparables, en quelque sorte indépendamment du nombre d'élèves de la classe. Parmi les variables qui ne semblent pas induire des taux de réussite différents au CEPD, il faut mentionner **la distinction entre écoles publiques et privées**. Les EDIL sont légèrement en retrait (d'environ 4 %), ce qui n'est finalement pas considérable eu égard aux difficultés de leurs conditions générales de fonctionnement.

Le taux de réussite au CEPD est corrélé très négativement à **la fréquence des redoublements** dans l'école, fréquence qui varie beaucoup d'une école à l'autre. Entre deux écoles dont les taux de redoublement sont de 10 % dans l'une et de 35 % dans l'autre (ce sont pas des cas extrêmes), le modèle conduit à penser que, toutes autres caractéristiques comparables, le taux de réussite de la première au CEPD est en moyenne de quelque 9,5 points supérieur—un écart très appréciable. Soulignons que ce résultat, qui converge avec ce que l'on a observé ailleurs, souligne le côté négatif du redoublement de classe sur la qualité de l'éducation.

Telles que pratiquées au Togo, **les classes à cours multiples** exercent un impact négatif sur le taux de réussite à l'examen de fin de cycle. L'écart n'est pas négligeable puisque entre une école en organisation standard et une école entièrement organisée en cours multiples, la réussite au CEPD serait, toutes choses égales par ailleurs, inférieure de 7,7 % dans la seconde. Il en est ici comme en matière de rétention : le résultat est en contradiction avec ce que l'on observe dans d'autres pays,

où l'effet des classes à cours multiples est non significatif, ou même positif.

Les caractéristiques des enseignants influent sur les résultats de manière particulièrement intéressante : en premier lieu, **la proportion de femmes dans le corps enseignant** de l'école est corrélée positivement à de meilleurs résultats au CEPD. Par rapport à une école ne comptant que des maîtres masculins, une école comportant autant de maîtres des deux sexes atteint en moyenne un taux de réussite au CEPD supérieur d'environ 1,7 point.

Pour **le niveau d'études générales des enseignants**, on relève une relation non-linéaire (avec d'importants progrès) lorsqu'on passe d'un recrutement d'enseignants dont le diplôme le plus élevé n'est que le CEPD à un recrutement d'enseignants au niveau BEPC : entre les deux groupes, l'écart de 8,3 % dans les chances de réussite au CEPD est statistiquement très significatif. Quand on passe par contre du BEPC au probatoire ou au baccalauréat et au delà les bénéfices marginaux (en chances de réussite le CEPD) deviennent faibles et statistiquement non significatifs. Cela ne veut pas dire que les enseignants titulaires du bac ne seraient pas plus qualifiés que ceux de niveau BEPC mais, en ce qui concerne la transmission des connaissances du niveau premier degré, avoir des connaissances supérieures ne se transforme pas là en meilleurs apprentissages chez les élèves. En d'autres termes, cela suggère que ce qui est maîtrisé chez les titulaires du BEPC correspond aux besoins du primaire et qu'utiliser davantage de compétences pour ce niveau apparaît superflu. Enfin, les résultats obtenus montrent que les enseignants ayant reçu une formation professionnelle initiale transmettent en moyenne plus efficacement les connaissances aux enfants scolarisés dans le premier degré. L'écart n'est toutefois pas considérable : on estime que dans une école où tous les maîtres seraient formés, par rapport à une école ne comptant que des maîtres non formés, le taux de réussite au CEPD ne serait supérieur en moyenne que d'environ 3,7 points.

La qualité du bâtiment de la salle de classe exerce bien un impact positif sur la qualité du processus éducatif, mais un impact assez faible, 1,8 point d'écart seulement dans le taux de succès au CEPD entre une école où tous les bâtiments seraient en dur et en bon état et une école où ils seraient tous

Tableau 4.11
Analyse de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur la réussite au CEPD

	Coefficient	Variation	Impact (%)	Coût associé (milliers de Fcfa)	Impact/coût (milliers de Fcfa)
Livre de lecture	0,044	> 10 % d'élèves	0,44	0,2	2,2
Nombre moyen d'élèves par maître	0	< 10 élèves / classe	0	8,47	0
Niveau d'études du maître					
BEPC / CEPD	0,096	BEPC / CEPD	9,6	9,3	1,03
Bac / BEPC	0,003	Bac / BEPC	0,3	12	0,03
Formation professionnelle initiale des maîtres	0,041	> 10 % maîtres formés	0,41	0,93	0,44
Indice de qualité du bâtiment	0,012	+ 1 (réhabilitation)	1,2	5,0	0,24

en matériaux provisoires et en mauvais état (au bénéfice de la première bien entendu), résultat parfaitement cohérent avec ce que l'on observe partout dans la région. Là aussi, ce qui se passe dans la classe importe plus que les caractéristiques de la classe elle-même.

Enfin, la **disponibilité en manuels scolaires** exerce une influence positive sur les chances de réussite à l'examen. Dans une école où tous les élèves disposeraient du livre de lecture, le taux de réussite serait supérieur de 3,8 points à celui d'une école où aucun n'en disposerait.

Tableau 4.11 consolide les résultats obtenus sur l'impact des différentes variables dans une perspective de type coût-efficacité.

Ces estimations (colonne de droite du tableau) enseignent que—outre le recrutement d'enseignantes (dont le rapport coût-efficacité est très favorable : des bénéfices pour les élèves et en principe pas de coûts pour l'Etat)—les priorités sont : 1) doter les élèves de manuels de lecture ; 2) recruter des enseignants du niveau BEPC (et non pas Bac) ; 3) donner aux enseignants une formation professionnelle initiale. La réduction du rapport élèves-maîtres ne fait pas partie des priorités. Quant à la construction de salles de classe, s'il est évidemment nécessaire que les élèves disposent de structures minimales, les résultats soulignent que viser des constructions sophistiquées n'est pas nécessaire étant donné les coûts élevés qu'elles entraînent et le

peu de bénéfice qu'elles apportent dans les apprentissages des élèves.

4. Les variables de l'école associées à la fréquence des redoublements

Nous savons que, si les redoublements sont globalement très fréquents au niveau du premier degré (27 %), cette moyenne recouvre des situations assez variées d'une école à l'autre (cf. point 1 ci-dessus). Le même constat avait déjà été fait voici une dizaine d'années dans l'étude de l'IREDU (Jarousse et Mingat, 1992) sur les facteurs de qualité de l'école dans le secteur primaire togolais. Cette étude nous apprenait, entre autres, que les redoublements étaient assez largement décidés à l'échelle locale, et que nombre d'élèves astreints à redoubler telle classe avaient en fait des niveaux d'acquisitions plus élevés que ceux d'élèves qui, dans telle autre école, étaient autorisés à passer dans la classe supérieure. Les données fournies par les statistiques scolaires dont nous disposons ne nous permettent pas de vérifier si cette analyse est toujours valable aujourd'hui, mais il est fort probable qu'il en est encore souvent ainsi.

Les données des statistiques scolaires nous permettent seulement de voir dans quelle mesure la fréquence moyenne des redoublements dans une école est liée à certaines caractéristiques, non des élèves ni de leurs apprentissages, mais des écoles.

Nous utiliserons pour cela la même démarche analytique (estimation économétrique multivariée) que pour la rétention et le taux de réussite au CEPD et nous avons rassemblé dans le tableau 4.12 ci-après les résultats ainsi obtenus.

En général, la fréquence des redoublements semble plus élevée d'une part en milieu rural qu'urbain, d'autre part dans les écoles publiques (+ 6,3 %) et les EDIL (+ 7,8 %) que dans les écoles privées. Il apparaît aussi que les enseignants imposent globalement d'autant moins le redoublement qu'ils sont plus diplômés : chez un maître de niveau CEPD, le taux des redoublements est en moyenne supérieur de 5,6 % à celui d'un maître de niveau bac. Il est vrai, comme nous l'avons déjà vu, que les apprentissages des élèves tendent à être moins bons lorsque le maître a un niveau d'études inférieur au BEPC et ceci pourrait a priori être cohérent avec le fait que les élèves de ces maîtres moins performants redoublent davantage. Mais cet argument n'est guère convaincant car on sait que ce n'est pas systématiquement dans les classes où les apprentissages sont moins bons que les redoublements sont plus fréquents. Il nous faut donc plutôt rechercher des explications de nature psychosociologique : il est ainsi probable que les maîtres qui se sentent moins compétents (que ce soit en réalité ou aux yeux de la hiérarchie) ont tendance à être plus sévères avec leurs élèves.

Le rapport élèves-maîtres joue de façon positive mais modérée sur les redoublements : leur fréquence, dans une école où le rapport élèves-maîtres est de 30, n'est inférieure que de 3 % à celle d'une autre école où le rapport est de 60. Qualité des bâtiments et disponibilité en manuels de lecture n'ont aucune relation avec la fréquence des redoublements.

5. Premiers éléments de synthèse

Quels enseignements peut-on tirer de ces analyses ? Trois principaux sans doute :

- a) il paraît important de réduire la fréquence des redoublements : leur impact est négatif à la fois sur les acquisitions et la rétention des élèves jusqu'à la fin du cycle. Cela conforte les arguments présentés à la section 2 de ce chapitre, qui

Tableau 4.12
Modèle rendant compte de la fréquence des redoublements dans une école

Variable expliquée : proportion de redoublants (M = 27,2 %, s = 9,8 %)	Coefficients— modèle 2
Constante	0,249 ***
Milieu urbain / rural	- 0,055 ***
Type d'école	
Publique	+ 0,062 ***
Privée	—
EDIL	+ 0,080 ***
Distance moyenne à l'école	- 0,0056 **
Structure des diplômes du corps enseignant	
% des enseignants de l'école ayant le BEPC	—
% des enseignants de l'école ayant le CEPD	+ 0,019 **
% des enseignants de l'école ayant plus que le BEPC	- 0,040 ***
Proportion de classes à cours multiple	- 0,008 (ns)
% des enseignants de l'école sans formation professionnelle	- 0,040 ***
% de femmes dans le corps enseignant	+ 0,019 **
Rapport élèves-maîtres de l'école	+ 0,001 ***
Indice de qualité de la salle de classe	- 0,003 (ns)
% des élèves qui disposent d'un livre de lecture	- 0,007 (ns)
Nombre d'observations	2.571
% variance expliquée	24,00

** significatif au seuil de 5 % ; *** significatif au seuil de 1 % .
ns : non significatif.

faisaient ressortir l'impact négatif des redoublements sur l'utilisation des ressources publiques mises à disposition du premier degré (et sur l'alourdissement de la taille des classes par la présence de nombreux redoublants). On ne voit donc pas, in fine, pourquoi le Togo ne suivrait pas l'exemple des nombreux pays de la région qui ont pris des décisions a priori efficaces pour réduire de façon significative la fréquence des redoublements.

b) en ce qui concerne les facteurs caractéristiques de l'organisation scolaire, quatre aspects paraissent prioritaires et deux autres, non. Parmi les aspects prioritaires (coût-efficaces, en ce sens qu'ils produisent le maximum de résultats compte tenu des ressources qu'ils mobilisent), la disponibilité de manuels scolaires, le recrutement de femmes enseignantes et le recrutement d'enseignants de niveau BEPC aidés par une formation professionnelle initiale viennent en première ligne. Le quatrième aspect prioritaire à considérer est l'utilisation de l'enseignement à cours multiples ; en premier lieu, il est probablement incontournable dans de larges zones du pays : en second lieu, il est associé—au Togo—à de mauvaises performances du système, que ce soit en matière de rétention ou d'acquisitions ; on sait pourtant que ce type d'enseignement peut être positif au plan pédagogique et qu'il est toujours favorable au plan économique. Cela suggère que, au Togo, les pratiques des enseignants chargés de ces classes ne sont pas adaptées, mais pourraient sans doute l'être à l'aide d'une formation et d'un appui adéquats. Parmi les aspects non-prioritaires, on trouve la réduction du rapport moyen élèves-maître (même si des actions peuvent sans doute cibler les classes de plus de 60 élèves, notamment par un redéploiement des ressources existantes en personnels) et la construction de salles de classe coûteuses.

c) l'amélioration de la qualité devra certes porter sur les facteurs formels du contexte d'enseignement, mais elle devra aussi (et sans doute surtout) porter sur l'amélioration des pratiques et processus pédagogiques ainsi que sur la gestion de ces processus par des mécanismes restant à définir mais dont l'importance ne doit pas être sous-estimée.

Analyses concernant le second degré

Si la disparité des conditions d'enseignement inter-établissements est moindre dans le second degré que dans le premier, elle demeure néanmoins assez importante. Dans le secteur public, le rapport élèves-enseignants atteint en moyenne 55, ce qui est un chiffre très élevé en termes tant de comparaisons internationales que de conditions moyennes

d'enseignement ; mais il est inférieur à 40 dans 17 % des établissements, se situe entre 40 et 60 dans 46 % et dépasse 60 dans 36 %, jusqu'à plus de 80 dans près d'un établissement sur 10. La distribution du rapport entre l'effectif des élèves et le nombre de salles dans un établissement est également très étendue : inférieure à 40 dans 11 % des cas, cette statistique est supérieure à 60 dans plus de la moitié (dans 14 % des collèges, le rapport du nombre des élèves au nombre de classes dépasse 80). Mêmes disparités dans la structure du personnel enseignant : dans 17 % des établissements, plus de 80 % des enseignants sont des fonctionnaires, alors que ce chiffre n'atteint pas 40 % dans 24 % des établissements publics ; dans 38 % des collèges, la plus grande partie des enseignants ne sont pas des fonctionnaires mais des auxiliaires, parfois des temporaires. Très peu d'établissements disposent d'un laboratoire, d'une bibliothèque ou même d'une salle de réunion pour les enseignants.

Le taux moyen de réussite au BEPC inter-établissements publics est de 64 %—avec une plage de 19 à 100 % (le taux de réussite est inférieur à 50 % dans 20 % des établissements mais supérieur à 80 % dans 18 % d'entre eux).

La mise en regard de la diversité des taux de réussite au BEPC et de la variabilité des conditions concrètes d'enseignement d'un collège à l'autre aboutit à un résultat très perturbant : il n'existe pratiquement aucune relation statistique significative entre ces deux dimensions. Seul se révèle significatif le coefficient du rapport élèves-enseignants (le seuil n'est que de 10 %), avec un signe négatif qui suggère bien la plus grande difficulté des apprentissages lorsque les conditions d'encadrement sont moins bonnes. Toutefois, la valeur numérique du coefficient ($-0,00137$) est relativement faible, ce qui signifie que le taux de réussite au BEPC d'un collège qui dispose d'un enseignant pour 30 élèves n'est que de quelque 7 % supérieur à celui d'un autre collège où le rapport élèves-maître est de 80.

La structure du corps enseignant, l'encadrement en personnels non-enseignants, la présence d'un laboratoire ni même la taille de l'établissement n'exercent aucune influence réelle sur les chances des élèves de réussir au BEPC. Pourtant, ces chances varient beaucoup d'un collège à l'autre, ce qui souligne que la qualité des services éducatifs effec-

tivement offerts varie elle-même de façon notable entre les différents collègues ; les conditions logistiques concrètes n'ont en somme que peu d'impact dans ce domaine. Comme l'ont montré les analyses au niveau du premier degré, ce qui est déterminant pour les apprentissages, c'est ce qui se passe dans les classes, et fort peu la plus ou moins grande abondance des ressources dans l'établissement. Ce résultat est évidemment d'une importance capitale pour la politique éducative. Nous ne l'interpréterons pas en disant que, puisque les ressources n'ont pas d'importance, mieux vaut en limiter le montant ! Nous suggérerons par contre que, si des ressources additionnelles sont assurément nécessaires pour revitaliser le système, il faudra surtout améliorer de façon significative leur transformation en résultats tangibles chez les élèves ; ce point sera repris dans le chapitre 7, consacré à la gestion du système, où sera soulignée avec vigueur l'extrême faiblesse de la gestion pédagogique du système éducatif togolais et l'impérieuse nécessité d'améliorer cet aspect crucial de son fonctionnement.

Analyses sur base des enquêtes d'évaluation des acquis des élèves en primaire

L'enquête menée par la Coopération française sur les acquis en fin de CE1

La perspective essentielle de ce travail est de nature expérimentale et pédagogique, la finalité étant de faire le diagnostic des acquis effectifs des élèves à mi-parcours de leur cycle primaire, afin de permettre à chaque enseignant de cibler ses activités de manière à compenser les lacunes enregistrées a) en général dans les acquis de leurs élèves et b) en particulier, pour certains d'entre eux, dans certains domaines d'apprentissage à identifier. Pour effectuer ce diagnostic individuel, il est nécessaire de voir comment le niveau des acquis effectifs des élèves se situe par rapport aux objectifs exprimés dans le contenu des programmes.

Cette évaluation est spécialement intéressante dans le cadre du rapport sur l'état du système éducatif togolais car elle permet de situer le niveau des acquisitions des élèves dans une perspective normative (la référence aux objectifs du programme) alors que la mesure des résultats des élèves aux examens nationaux, qui faisait ressortir la variabilité

inter-établissements, était surtout intéressante dans une perspective comparative.

Mais si l'analyse des résultats aux examens permettait de couvrir tous les établissements du pays, les données de notre l'évaluation actuelle ne portent que sur une petite fraction des élèves et des établissements du pays : l'échantillon comprend 1.464 élèves de CE1 (705 filles et 759 garçons—940 élèves dans le secteur public, 524 dans le privé) relevant de 33 établissements répartis dans les six régions éducatives du pays. 277 élèves sont scolarisés dans des classes de moins de 40 élèves, 779 dans des classes dont l'effectif varie de 40 à 60 et 408 élèves dans des classes dont l'effectif dépasse 60. Enfin, 13 % des élèves de l'échantillon sont dans une classe à cours jumelés et 87 % dans une classe standard.

Les disciplines évaluées sont le français (92 items regroupés en 25 exercices) et les mathématiques (73 items regroupés en 30 exercices). Les épreuves, conçues en fonction des objectifs d'apprentissage décrits dans les programmes nationaux du premier degré, ont été élaborées par une équipe togolaise constituée notamment d'inspecteurs, de conseillers pédagogiques et de directeurs d'écoles, avec l'appui du projet éducation de l'assistance technique française.

Tant en français qu'en mathématiques, les scores moyens sont faibles puisque la mesure globale révèle que **35,7 % seulement du programme est acquis dans le domaine du français et 39 % en mathématiques**. On enregistre des scores encore plus faibles sur des aspects que les pédagogues jugent spécialement importants : la production écrite en français (score moyen de 26 %) ou la résolution de problèmes en mathématiques (score moyen de 29 %) et une modélisation statistique du score individuel a été réalisée à partir de ces chiffres. Les résultats obtenus s'avérant fort proches dans les deux disciplines, les analyses agrégeant français et mathématiques et portant sur le score global (moyenne : 37,2 ; écart-type : 15,5) sont seules présentés dans le tableau 4.13.

Le tableau 4.13 présente trois modèles : le premier ne prend en compte que les variables disponibles au niveau de l'élève (sexe, retard scolaire et zone d'habitat) ; les second et troisième introduisent tous deux les différences de contexte scolaire, mais de manières différentes. Dans la troisième

Tableau 4.13
Modélisation du score (%) individuel moyen français-maths en fin de CE1

	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
	Coefficient	Significativité	Coefficient	Significativité	Coefficient	Significativité
Constante	30,9	***	30,3	***	45,2	***
Garçon/fille	5,0	***	4,8	***	4,5	***
Retard scolaire	-0,001	ns	—	—	—	—
Urbain/rural	6,2	***	5,8	***	—	—
Public/privé	—	—	-0,1	***	—	—
Cours jumelé/standard	—	—	5,4	***	—	—
Enseignant titulaire/temporaire	—	—	2,4	**	—	—
Enseignant auxiliaire/temporaire	—	—	4,4	***	—	—
Variables muettes de classes*	—	—	—	—		
% variance expliquée (%)	6,1		9,4		27,2	

* Batteries de variables muettes pour les différentes classes (les coefficients ne sont pas indiqués) ; ** Significatif au seuil de 5 % ; *** Significatif au seuil de 1 %.

spécification, on utilise une batterie de variables muettes de classes (autant de variables que de classes dans l'échantillon, moins une qui joue le rôle de référence instrumentale) de sorte que chaque classe est supposée constituer un contexte unique et autonome de formation. Dans la seconde spécification, on cherche à décrire les éléments logistiques qui caractérisent ce contexte d'enseignement (école publique ou privée, élèves en cours jumelés ou standard, enseignant fonctionnaire titulaire, auxiliaire ou temporaire). L'enquête dispose également d'informations sur le nombre des élèves dans la classe (en trois catégories : moins de 40, de 40 à 60, plus de 60), mais cette variable (comme déjà dans l'analyse du taux de réussite au CEPD) ne fait pas apparaître de différences significatives entre les apprentissages des élèves de classes dont les effectifs sont de 30 ou de 60.

Nous étudierons surtout ici les résultats de ce second modèle. Comme dans les modèles établis à partir des résultats aux examens, la part de variance expliquée est faible ; le nombre des variables explicatives est certes réduit, mais on dispose tout de même de celles dont l'incidence sur le coût unitaire de scolarisation est la plus forte. Parmi les variables caractéristiques de l'élève, on observe que les gar-

çons ont en moyenne de meilleures performances (+ 4,8 points) que les filles et que les urbains ont des niveaux d'apprentissages plus élevés (+ 5,8 points) que les élèves résidant en milieu rural. Parmi les variables caractéristiques de l'école et de la classe, on observe que les élèves des écoles privées obtiennent de meilleurs résultats (+ 3,8 points) que leurs homologues du secteur public. Mais contrairement à ce que nous avons observé sur la base de la réussite au CEPD, les élèves des cours jumelés obtiennent des résultats significativement meilleurs que les élèves scolarisés dans la formule traditionnelle. Ce résultat est assez conforme à ce qu'ont révélé les travaux sur ce point dans d'autres pays de la région. En ce qui concerne enfin les enseignants, les données de l'enquête distinguent entre personnels titulaires, auxiliaires et temporaires. Il ressort de ces données que les élèves scolarisés en CE1 par un enseignant temporaire sont en moyenne ceux qui obtiennent les scores les plus faibles en fin d'année scolaire. Par rapport à eux, les élèves d'enseignants titulaires atteignent des niveaux d'acquisitions plus élevés en moyenne de 2,4 points et ce sont les élèves des enseignants auxiliaires durant l'année de CE1 qui réalisent les meilleures performances (+ 4,4 points par rapport à un ensei-

Tableau 4.14
Score moyen (français et mathématiques, en CP2 et CM1) dans différents pays

Pays	Togo	Burkina Faso	Cameroun	Côte-d'Ivoire	Madagascar	Niger	Sénégal
Score moyen	48,9	49,5	58,1	48,1	56,3	37,2	39,9

gnant temporaire et + 2,0 points par rapport à un enseignant fonctionnaire titulaire). Certes, ces écarts ne sont pas massifs, mais ils ne sont pas non plus tellement à l'avantage des enseignants titulaires qui ont pourtant le niveau de rémunération de loin le plus élevé.

Les deux autres modèles nous apportent surtout des informations sur l'ampleur des disparités entre les différents lieux d'enseignement et ce point sera repris plus en détail dans le chapitre 7, au titre de l'analyse de la gestion pédagogique dans le système scolaire togolais.

Une première analyse de l'enquête menée par le PASEC-Confémen en CP2 et CM1

Organisée par la Confémen dans son programme PASEC V (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Confémen), une enquête d'évaluation des acquis des élèves a été menée au Togo au cours de l'année scolaire 2000-2001. Cette enquête porte sur les classes de CP2 et de CM1, les acquis des élèves (1.234 et 1.313 élèves respectivement) étant évalués en mathématiques et en français sur la base d'épreuves standardisées administrées de façon aussi homogène que possible ; la correction était centralisée. Ces épreuves sont identiques à celles qui ont déjà été utilisées dans les autres pays francophones de la région. Elles permettent ainsi, outre l'identification de l'influence des facteurs du contexte scolaire sur les apprentissages des élèves

en cours d'année (pré et post test), la comparaison au plan international du niveau des apprentissages des élèves togolais. L'analyse détaillée des facteurs influant sur les résultats des élèves devant être effectuée par la CONFEMEN au cours de l'année 2002, nous nous bornerons ici à examiner le second de ces deux aspects. Le tableau 4.14 donne les éléments de la comparaison sur la base des données du PASEC (et MLA pour le Niger).

Les données comparatives disponibles sur les acquisitions des élèves montrent que le score moyen global (sur les deux disciplines et les deux années étudiées) varie de façon assez sensible entre les sept pays considérés, de 37,2 pour le Niger à 58,1 pour le Cameroun. La position des élèves togolais est relativement proche de la moyenne observée sur l'ensemble des pays ; le chiffre est certes sensiblement inférieur à celui de Madagascar et du Cameroun, mais assez nettement supérieur aussi à celui du Niger et du Sénégal et, selon ces données, les élèves togolais ont des niveaux d'acquisitions proches de leurs homologues de Côte-d'Ivoire. Le taux de rétention des contenus de programme, par rapport à ce que l'on considère devoir attendre globalement, reste toutefois inférieur à 50 % et ce chiffre est à l'évidence trop faible. Ceci corrobore les chiffres (présentés plus haut dans ce rapport) un peu inférieurs à 40 % (avec des épreuves un peu différentes) obtenus dans l'étude menée sur la classe de CE1 avec l'appui de la Mission française de Coopération.

5

Education et marché du travail : Eléments d'efficacité externe

Introduction

L'efficacité interne étudie le fonctionnement du système éducatif en mesurant les résultats obtenus sur des éléments visibles alors que les élèves sont encore dans le cadre scolaire : niveau des acquisitions, carrières scolaires et disparités en ces domaines entre groupes de population ; l'efficacité externe, quant à elle, s'intéresse à la performance des formés après leur sortie du monde éducatif et leur entrée dans la vie sociale et productive des adultes. Au niveau individuel, ce qu'il est intéressant de déterminer, c'est si ce qui a été appris à l'école a bien préparé les adultes à une vie sociale et économique qui leur soit favorable. Dans une perspective macro ou sociétale—aspect le plus important de l'efficacité externe—la question est de savoir dans quelle mesure (aussi bien en durée qu'en qualité) la distribution des scolarisations et formations finales des différents membres d'une génération maximise les bénéfices économiques et sociaux que la société peut retirer de ces investissements en capital humain. Compte tenu, bien entendu, du volume global des ressources mobilisées pour le secteur.

On voit donc qu'on peut distinguer d'une part les effets sociaux et économiques, d'autre part les effets individuels et collectifs. Les effets sociaux concerneront des domaines tels que la santé (on a observé que les mères plus éduquées veillaient en général mieux sur la santé de leurs enfants), la vie civique (des individus plus éduqués peuvent mieux

participer à la vie collective organisée et faire des choix politiques plus informés) ou la population (la croissance démographique est mieux contrôlée dans les sociétés plus éduquées). En ce qui concerne l'impact de l'éducation dans la sphère économique, les relations entre éducation de la population d'une part, emploi et croissance économique de l'autre, sont évidemment d'une importance capitale. Tant dans le domaine économique que social, ces impacts peuvent être regardés à la fois au niveau individuel (l'individu plus éduqué peut obtenir de meilleurs revenus que l'individu moins éduqué) et au niveau de la société (les sociétés plus éduquées peuvent réaliser une plus forte croissance économique et parvenir à de meilleures performances dans les indicateurs de santé).

Il est utile de souligner que les effets collectifs vont généralement au-delà de ce qui est approprié par les individus formés. Les économistes nomment cette différence du terme d'externalités. Pour illustrer le concept, prenons l'exemple d'un agriculteur éduqué qui améliore ses techniques de production (choix de production, usage de meilleures semences, mise en œuvre de techniques de travail du sol, usage adéquat d'engrais ou de produits phytosanitaires). Ces nouvelles techniques vont lui procurer un meilleur revenu, mais peuvent aussi inciter ses voisins analphabètes à l'imiter et à augmenter de même les leurs. Si c'est le cas, les bénéfices que la société retire de la formation du premier agriculteur iront bien au-delà des gains perçus par celui-ci.

Il s'ensuit que, pour analyser un système d'éducation et de formation en termes d'efficacité externe, on doit d'abord s'efforcer de répondre à deux questions complémentaires : a) **comment répartir les ressources disponibles entre les différents niveaux et types d'éducation et de formation** pour maximiser les bénéfices que le pays peut globalement retirer à moyen terme de ses investissements en capital humain ? b) étant donnée l'importance des externalités et de la nature à la fois privée et publique de ces investissements, comment identifier les mécanismes (financiers et institutionnels) capables de mettre en ligner **les comportements individuels avec ce qui serait souhaitable du point de vue agrégé et social ?**

Il est aussi important que difficile de répondre de façon vraiment satisfaisante à ces deux questions, notamment en raison d'importantes lacunes dans les informations et analyses factuelles sur ces points, au Togo comme dans de nombreux pays africains. Ces questions sont toutefois assez cruciales pour justifier efforts : nous nous appliquerons donc à tirer le meilleur parti des informations disponibles et rechercherons des éléments indirects susceptibles d'apporter leur contribution aux évaluations recherchées.

Répartir les ressources entre niveaux et types d'éducation

Il est probablement utile, en introduction à cette analyse, de partir de l'idée que, dans leur très grande majorité, les pays africains sont et resteront à moyen terme des économies duales. Ces économies sont caractérisées par l'existence a) d'un secteur traditionnel diversifié (agricole en particulier) qui occupe la plus grande partie de la population active et b) d'un secteur moderne, salarié, très minoritaire en termes d'emplois, même si sa croissance est éventuellement riche de potentialités substantielles.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté proposent un canevas pertinent pour penser l'allocation des ressources publiques entre grands niveaux d'éducation et de formation. Le schéma global de la stratégie est de reconnaître à la fois que a) la croissance économique est le moteur essentiel de la réduction de la pauvreté (sans croissance, la redis-

tribution ne se fera pas vraiment) et b) la croissance seule ne suffira pas. Des mesures plus ciblées sont nécessaires pour que les individus les plus démunis puissent aussi contribuer à la croissance et sachent saisir, pour sortir de la pauvreté, les occasions qui se présentent du fait de la croissance globale.

La croissance sera constituée des trois éléments classiques suivants : a) gains de productivité dans le secteur traditionnel ; b) développement du secteur moderne, plus productif ; c) mobilité progressivement croissante de la population active, depuis l'économie traditionnelle (dont l'agriculture) vers les segments plus productifs du secteur moderne. Dans cette perspective, le capital humain va donc jouer un rôle important.

- dans l'économie traditionnelle, les analyses empiriques (sur données individuelles aussi bien qu'agrégées, sur données de pays ou dans des modèles de croissance basés sur des données internationales comparatives) convergent pour souligner qu'une éducation primaire de qualité raisonnable est « l'investissement formel à tout faire » minimal en capital humain pour obtenir les gains de productivité recherchés. On tend aujourd'hui à étendre les études depuis le niveau primaire jusqu'à un enseignement de base de 9 ou 10 ans, mais il convient d'assurer d'abord le minimum : le primaire.
- dans le secteur moderne, la disponibilité en quantité et en qualité du capital humain (enseignement technique et professionnel, enseignement supérieur) est une condition nécessaire pour son développement. Mais l'expérience montre aussi sans ambiguïté que ce développement de ce secteur dépend d'abord des politiques macro-économiques mises en œuvre (taux de change, code des investissements, code du travail, fiscalité, taux d'intérêt et fonctionnement du secteur bancaire). Le développement du secteur moderne peut très clairement être contrarié par des insuffisances du côté du capital humain ; pour répondre aux demandes du marché du travail, il faut donc que ce capital soit disponible. Or, ce sont tout aussi clairement les demandes de l'économie qui jouent en la matière le rôle directeur : ce ne sont pas les formations qui créent les emplois.

Compte tenu de ces deux observations de base, les contributions pertinentes du secteur de l'éducation et de la formation à la croissance économique sont à l'évidence : a) d'assurer au moins une scolarisation primaire complète (6 ans) pour l'ensemble des jeunes et b) d'organiser les formations techniques et professionnelles ainsi que l'enseignement supérieur en fonction des demandes effectives (en quantité et en qualité/caractéristiques) de l'économie. On voit du reste que cette stratégie d'ensemble orientée vers la croissance économique converge en fait avec la nécessité de cibler les populations les plus démunies afin de faciliter leur inclusion dans le processus national de progrès et contribuer ainsi à les faire sortir de la situation de pauvreté.

Dans cette perspective, il est important de savoir où en est le pays, au moment de l'analyse, par rapport à ces objectifs ; en matière de structure des scolarisations et de répartition des financements, dans quelle mesure l'équilibre actuel entre les différents niveaux éducatifs est-il compatible avec les objectifs plus globaux de la stratégie à moyen terme de lutte contre la pauvreté ? A partir de cette base, la politique à suivre est alors de cibler les changements à effectuer pour permettre de passer, dans le cadre du moyen terme, de la situation actuelle à la situation identifiée comme souhaitable.

Calculer les taux de rendement sociaux de l'éducation est un procédé classique. Cette méthode présente à la fois des aspects très intéressants et de grandes faiblesses, notamment dans le contexte de pays tels que le Togo. Aspects intéressants : on peut observer les bénéfices sur le marché du travail et les mettre en regard avec les coûts de production du capital humain, ce qui est à la base même d'une allocation judicieuse des ressources. Les faiblesses par contre : a) la source des bénéfices est strictement individuelle (la dénomination « taux social » n'est justifiée que du côté des coûts), alors que les modèles de croissance ont établi l'existence d'externalités assez substantielles ; b) les estimations sont contingentes car elles supposent un équilibre concurrentiel du marché du travail : seuls des marchés raisonnablement en équilibre peuvent fournir les signaux recherchés pour l'allocation des ressources. Or dans de nombreux pays africains, il est assez net que les marchés du travail moderne s'équilibrent plus sur les quantités (avec un chômage parfois important)

que sur les prix (souvent influencés par le mode de fixation administrative par la fonction publique). Dans ces conditions, il est commode d'examiner d'abord les équilibres du marché du travail au plan quantitatif puis, en complément, la question des coûts et des modes de financement de la production du capital humain.

Pour identifier les demandes du marché du travail (stocks/flux) et les comparer avec les offres de qualification produites par le système d'éducation-formation, deux approches sont à nouveau possibles : a) se projeter délibérément dans l'avenir (5 ans par exemple) et utiliser des techniques de prévision des besoins en main-d'œuvre ; b) se positionner dans le passé (récent), évaluer comment s'est opéré l'équilibre quantitatif offres-demandes et en tirer des indications pour le futur. Cela suppose que les ajustements nécessaires seront faits, car il est évidemment possible et souhaitable que la conjoncture économique du Togo soit plus brillante dans le futur qu'elle ne l'a été au cours des dix dernières années.

Pour deux raisons complémentaires, nous nous bornerons ici à la seconde approche, et cela pour deux raisons complémentaires : a) la méthode prospective de détermination des besoins de l'économie en main d'œuvre qualifiée demande des travaux spécifiques impossibles à envisager dans le cadre de cette analyse sectorielle ; b) d'une façon en quelque sorte plus fondamentale, les expériences d'analyse prévisionnelle des besoins en main d'œuvre se sont révélées particulièrement décevantes.

Les questions qu'on se pose—et auxquelles on aimerait pouvoir apporter des éléments factuels de réponse dans le contexte togolais—sont dès lors les suivantes :

- comment le marché du travail a-t-il évolué dans le pays au cours des dix dernières années ? Quelles évolutions ou tendances lourdes observe-t-on, dans la structure de l'emploi, entre les trois grands secteurs de l'économie (agriculture, service, industrie) ? Et comment ont évolué le nombre et la qualification des emplois dans le secteur moderne ?
- comment ont évolué le nombre et la structure de la qualification formelle des sortants du système d'éducation-formation au cours de la dernière décennie ?

Tableau 5.1
Evolution du nombre des emplois, de la contribution au PIB et de la productivité apparente
dans les différents secteurs de l'économie togolaise, 1985–1999

Années	1985	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (milliards Fcfa constants de 2000)	680,2	793,3	619,7	724,0	774,3	849,1	885,4	866,4	885,8
Population active (milliers)	1.295	1.519	1.610	1.656	1.702	1.751	1.799	1.846	1.891
Secteur de l'agriculture	868	983	1.020	1.038	1.056	1.073	1.090	1.106	1.122
Secteur informel non-agricole	—	455	507	538	569	605	629	665	688
Secteur de l'emploi formel	—	81,5	83,4	80,3	77,5	73,1	80,2	75,0	80,7
Secteur public	—	33,6	34,1	34,7	34,5	33,9	32,9	29,8	32,1
Entreprise privés et parapubliques	—	47,9	49,2	45,6	43,0	39,3	47,3	45,3	48,6
Contribution au PIB (%)									
Agriculture	34	33	44	35	38	41	42	39	41
Service	45	42	35	44	40	38	38	39	38
Industrie	22	25	21	21	22	21	20	22	21
Structure de la population active (%)									
Secteur de l'agriculture	67,0	64,7	63,4	62,7	62,0	61,3	60,6	59,9	59,3
Secteur informel non-agricole	—	29,9	31,5	32,5	33,4	34,5	35,0	36,0	36,4
Secteur de l'emploi moderne	—	5,4	5,2	4,9	4,6	4,2	4,5	4,1	4,3
Productivité apparente (000 Fcfa de 2000/actif)									
Globale	525,3	522,3	384,9	437,2	454,9	484,9	492,2	469,3	468,4
Secteur de l'agriculture	266,4	266,3	267,3	244,1	278,6	324,4	341,2	305,5	323,7
Secteur non-agricole	1 051,4	991,6	588,2	761,5	743,1	738,9	724,3	714,2	679,6

- comment se distribuent, par secteurs et niveaux de qualification, les emplois effectivement occupés par les sortants du système d'éducation-formation au cours de ces dernières années ? Quelles évolutions a-t-on pu déceler dans ce domaine ?
- enfin, quelle est la productivité des formés dans ces différentes formes d'emplois effectivement occupés en fonction, en particulier, du secteur économique où ils se sont en fait insérés ?

Le tableau 5.1 présente des éléments d'information utiles pour répondre à la première question : comment le marché du travail a-t-il évolué au cours de la dernière décennie.

Nous avons noté au chapitre 1 les difficultés générales de l'économie togolaise : une croissance moyenne du PIB (de l'ordre de 1,5 % par an sur la dernière décennie) inférieure à celle de la population (taux annuel de croissance de l'ordre de 2,9 %) et par conséquent une diminution tendancielle du PIB par tête (en moyenne un peu plus de 1,2 % par an entre 1991 et 2000). Les données du tableau 5.1 sont évidemment indexées sur ce contexte défavorable et évaluent ses incidences en matière d'emploi.

On estime que, de 1991 à 1999, la population active est passée de 1,52 à 1,89 millions (+ 24,3 % soit 2,8 % par an) ; cette augmentation de la population active, plus rapide que celle du volume du produit intérieur brut, a entraîné une baisse globale de

la productivité apparente moyenne du travail ; celle-ci est en effet passée de 522.300 Fcfa en 1991 à 468.400 en 1999.

Passant du regard d'ensemble à l'examen de la structure de la population active, on observe en premier lieu que, même si l'agriculture reste bien le secteur principal d'occupation de la population active (le nombre des actifs agricoles a augmenté de 139.000 entre 1991 et 1999), sa place tend cependant à décroître et chute (de 67,0 % en 1985) à 64,7 % en 1991 et 59,3 % des actifs en 1999. Dans le même temps, en raison des difficultés macro-économiques générales, le nombre des emplois dans le secteur moderne stagne (80.700 emplois en 1999 contre 81.500 en 1991); si bien qu'au sein de la population active, la proportion de ces emplois déjà faible en 1991 (5,4 %), diminue jusqu'à 4,3 % en 1999. C'est bien entendu le secteur informel non-agricole qui, dans le même temps, absorbe l'augmentation du nombre des actifs : on estime que son effectif est passé de 455.000 en 1991 à 688.000 en 1999, s'accroissant ainsi en 8 ans de 233.000 personnes, soit 51 %. Les travailleurs employés dans le secteur informel non-agricole (principalement urbain), qui représentaient 29,9 % de la population active en 1991, en représentent 36,4 % en 1999.

Il est intéressant de noter enfin (et sans surprise) à propos de l'indicateur de la productivité apparente moyenne : a) que la productivité du secteur agricole est inférieure à celle du secteur non agricole (aucune distinction n'est faite entre le secteur informel et le secteur moderne), mais b) que les tendances évolutives entre les deux groupes sont inversées : en effet, alors que la productivité moyenne apparente du secteur agricole croît au cours de cette période de 8 années (+ 21 %), une tendance fortement décroissante est enregistrée dans le secteur non-agricole. Le produit moyen par personne y chute en effet de 1,05 millions Fcfa (de 2000) en 1991 à seulement 680.000 Fcfa en 1999, une baisse de 35 % ! Ce chiffre donne à penser que le secteur informel non-agricole (qui représente une part fortement majoritaire et en pleine croissance du secteur productif non agricole) attire seulement « en principe » ceux qui, bien qu'ayant fait des études, n'ont pu accéder à un secteur moderne, incapable dans la pratique d'absorber suffisamment de formés. Le

« en principe » fait référence à ce que : a) sont comptabilisés dans le secteur informel non-agricole tous ceux qui n'ont pas d'emploi dans le secteur moderne et n'exercent pas une activité de type agricole ; b) le produit national attaché au secteur non-agricole a été stable en unités monétaires constantes entre 1991 et 1999 (531 et 522 milliards Fcfa), alors que le nombre des actifs qui y sont employés augmentait dans le même temps de 43 %.

Si l'on veut établir un bilan formation emploi dynamique pour ces dernières années, il faut disposer d'indications suffisamment précises, non seulement sur le nombre des personnes employées dans les différents secteurs de l'économie togolaise, mais aussi sur la distribution de ces emplois par niveau de qualification. Dans la pratique, on mettra en regard, pour une pseudo classe d'âge sortant du système au cours d'une année, la distribution des niveaux terminaux de scolarisation et celle des emplois offerts classés par niveau de qualification.

a) La distribution des niveaux terminaux de formation peut s'obtenir assez simplement à partir des analyses des scolarisations et des diplômes délivrés dans les statistiques scolaires : dans une classe d'âge de x milliers de jeunes, combien n'ont pas du tout accès à l'école, combien suivent une scolarité primaire incomplète, combien quittent le système avec une scolarité primaire complète, une scolarité secondaire de premier cycle incomplète, puis complète, ... jusqu'à : combien sortent du système d'éducation-formation avec un diplôme d'enseignement supérieur validé ?

b) La distribution des emplois offerts annuellement au cours de chacune des années récentes est plus difficile à établir. En général, ne disposant pas en effet de telles statistiques, on doit se contenter d'estimations et d'approximations, et il faut souligner dès l'abord qu'on ne disposera jamais de données sur les flux annuels : il nous faudra donc travailler sur la base des stocks à divers moments du temps ; c'est à partir de différences et d'estimation du nombre des cessations d'activité que nous pourrons dériver les mesures en flux annuels.

Tableau 5.2
Bilan quantitatif global éducation-emploi annuel, 1997-2000

Distribution des sortants du système éducatif		Distribution des emplois « offerts »		
Niveaux de sortie	Nombre	Secteur et types d'emploi	Nombre	
N'a pas fréquenté l'école	16.100	Secteur de l'agriculture	43.000	
Premier degré incomplet	15.800			
Premier degré complet	10.800			
Deuxième degré incomplet	26.100	Secteur informel non agricole	45.000	
Deuxième degré complet	11.800			
Troisième degré incomplet	3.600			
Troisième degré complet	200			
Supérieur incomplet	4.000	Secteur moderne	Emplois non qualifiés	1.300
Diplômés du supérieur	1.600		Emplois qualifiés	400
			Emplois de cadre	300
Total de la cohorte	90.000	Ensemble des emplois	90.000	

Ces deux distributions seront d'abord classées a) par niveau terminal croissant pour les formations et b) en allant du secteur agricole au secteur informel et au secteur de l'emploi moderne par niveau croissant de qualification des emplois. Les mettant ensuite en regard, nous pourrions nous faire une idée quantitative d'ensemble, en fonction de la structure des demandes de l'économie du pays dans ces dernières années, de la pertinence des arrangements dans la répartition des scolarisations par niveau d'éducation et de formation. Nous avons rassemblé dans le tableau 5.2 la valeur des estimations pour une pseudo-cohorte entrée sur le marché du travail entre les années 1997 et 1999.

Il est bien évident que les chiffres indiqués dans ce tableau ne peuvent être considérés que comme des ordres de grandeur—mais des ordres de grandeur raisonnables. En tout état de cause, les conclusions générales que, en termes de politique éducative, on peut tirer de ce bilan formation-

emploi en ce qui concerne la structure du système éducatif togolais, ne dépendent pas étroitement de la précision des chiffres. Le système présente une structure clairement déséquilibrée dans laquelle on ne fait pas assez pour la partie basse et trop pour la partie haute.

- **dans la partie basse du système,** on constate que 31.900 jeunes (35 % de la population) entrent dans la vie active sans avoir une scolarisation primaire complète. Ceci ne saurait être satisfaisant car on sait qu'une scolarisation primaire complète (outre un droit personnel de base) constitue le minimum nécessaire pour assurer aux individus une alphabétisation durable, une réelle inclusion sociale et l'équipement qui leur évitera d'être marginalisés dans la pauvreté (nous verrons au chapitre 6 que cette population qui ne termine pas le cycle primaire se recrute très souvent dans les strates les plus démunies de la société).

- **dans la partie haute du système**, on observe une augmentation considérable des effectifs de l'enseignement supérieur—ils ont plus que doublé entre 1993 et 1998—sans aucune relation avec les demandes de l'économie qui, pour ce niveau de qualification, ont été très réduites. On estime ainsi que, au cours de ces derniers temps, quelque 300 emplois seulement ont été disponibles chaque année alors que le système produisait en moyenne annuellement environ 1.500 diplômés et 3.500 étudiants qui étaient passés par l'enseignement supérieur sans réussir à obtenir leur certification. Une production plus de cinq fois supérieure au niveau d'absorption du marché du travail.

On pourra sans doute arguer avec justesse que les conditions macro-économiques qui ont prévalu récemment ont été particulièrement mauvaises et que les chiffres indiqués dans le tableau 5.2 sont indexés sur cette conjoncture ; en d'autres termes qu'ils valent pour le passé mais ne nous renseignent pas de façon pertinente sur un futur qui devrait certainement se dérouler de manière en général plus favorable. Cet argument doit être considéré sérieusement mais deux éléments importants doivent aussi être apportés au dossier :

- a) le premier est que l'ampleur du déséquilibre observé est telle qu'il faudrait à coup sûr des changements d'une ampleur peu vraisemblable pour invalider l'argument de la surproduction de formés à ce niveau d'enseignement;
- b) le second est fondé sur une analyse comparative internationale : tous les pays cherchent plus ou moins à dimensionner leur enseignement supérieur en fonction des demandes de leur économie (cela ne veut pas dire pour autant qu'ils y arrivent tout à fait) et ces demandes sont elles-même fonction du niveau de développement et de la structure des économies. Si l'on veut obtenir une estimation du nombre moyen d'étudiants des pays africains dont le niveau de développement et la structure de l'économie sont comparables à ceux du Togo, il convient en premier lieu d'estimer un modèle économétrique international et en second lieu de simuler la valeur des paramètres

spécifiques du pays. On aboutit ainsi pour le Togo au chiffre de 199 étudiants pour 100.000 habitants, alors que le chiffre effectivement observé était de 353 en 1999–2000, environ le double. On notera (cf. tableau 2.6) que le chiffre de 200 était pratiquement déjà atteint il y a 10 ans et que les évolutions au cours de la dernière décennie ont donc été très au delà des capacités d'absorption effective par l'économie togolaise. Si l'on se projette dans le futur en supposant que, dans les cinq prochaines années, l'économie togolaise pourrait croître au rythme de 4 % par an, on arrive à un chiffre estimé de 275 étudiants pour 100.000 habitants soit, globalement, quelque 14.000 étudiants en 2007 (contre ; 14.388 en 2000).

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que faire référence à la moyenne des autres pays africains ne relève pas d'une très grande exigence, notamment parce que nombre d'entre eux se caractérisent par le chômage des diplômés du supérieur. Il s'ensuit que l'estimation comparative internationale est déjà une sur-estimation de ce qui serait en fait quantitativement souhaitable pour le Togo.

Un besoin de régulation pour mieux aligner la réalité avec ce qui est socialement souhaitable

On peut conclure de ces analyses que la structure actuelle des scolarisations n'est pas une structure souhaitable car il conviendrait d'assurer a) pour toute la population, une scolarisation primaire effectivement complète (et de qualité raisonnable) et b) une régulation des flux d'élèves dans le système afin que les formés des niveaux supérieurs du système (enseignement technique et formation professionnelle, enseignement supérieur) correspondent raisonnablement, en quantité comme en qualité (distribution des spécialités et contenu des formations), aux demandes de l'économie du pays. Les problèmes de structure se heurtent à la difficulté de concilier un système universel à la base avec un accès contrôlé aux niveaux supérieurs, ce qui dérive directement de cette nature duale de l'économie togolaise que nous avons déjà soulignée.

Comment alors structurer un système éducatif fondamentalement caractérisé par des forces poussant à la continuité des scolarisation cependant que

la société dans laquelle les jeunes devront s'insérer à l'issue de leurs études est marquée par la discontinuité ? Certes, on sait que cette situation de discontinuité va s'estomper à mesure que le pays renoue avec la croissance économique, mais on sait aussi que, pour les 20 années à venir, la dualité restera une caractéristique fondamentale de l'économie togolaise. Il n'est évidemment pas question de modéliser de façon précise la structure du système éducatif sur celle de l'économie : un système d'éducation et de formation a des objectifs propres ; mais des arguments solides existent pour ne pas laisser ces objectifs autonomes dériver si loin en marge de la structure de l'économie que soient remises en cause les espérances mêmes qu'on place dans le système éducatif.

- Au niveau du premier degré d'enseignement, l'existence des EDIL et l'importance du financement privé (dans les établissements privés, mais aussi dans les établissements publics et évidemment les EDIL), prouvent sans l'ombre d'un doute qu'il existe au Togo une forte demande de scolarisation. Une politique adéquate d'offre scolaire généralisée, de qualité convenable et de coût limité pour les familles (en particulier pour les familles qui vivent dans des conditions économiques précaires), devrait donc permettre d'assurer les obligations de tutelle de l'Etat.
- Au delà du premier degré, le problème se complique. Sans doute faudra-t-il envisager, à terme, une extension de la scolarisation universelle vers le deuxième degré mais, pour deux raisons complémentaires, l'expérience actuelle n'est pas tout à fait concluante : a) si le taux de transition effectif du premier au second degré est très élevé (on l'estime supérieur à 80 %), il sera financièrement difficile de maintenir ce chiffre lorsque 100 % plutôt que 64 % de chaque classe d'âge terminera le primaire ; b) les abandons d'études sont actuellement très fréquents au cours de second degré : une propor-

tion notable des élèves qui accèdent à ce niveau ne possède donc pas les acquis nécessaires pour profiter convenablement de l'enseignement dispensé.

La question de la régulation des flux d'élèves après le primaire se trouve donc en fait posée. Des analyses plus spécifiques seront nécessaires pour explorer dans quelle mesure il serait souhaitable d'envisager, pour un temps, une certaine régulation des flux entre le premier et le second degré. (Le modèle de simulation financière joint à ce rapport pourra, entre autres, être utile sur ce plan.) Mais il est extrêmement probable que, pour accéder au troisième degré, un palier de régulation des flux des élèves sera incontournable car ce troisième degré doit en effet probablement être considéré comme partie intégrante du segment le plus élevé du système qui pré-orientent vers l'enseignement supérieur.

Deux modes peuvent être envisagés en principe pour organiser cette régulation : a) par les prix (développement du secteur privé et/ou fixation de frais de scolarité non nominaux dans les établissements privés) et b) par les quantités, avec une nette limitation de l'effectif des établissements publics grâce à un système de concours d'accès où seuls les plus méritants pourraient bénéficier de la gratuité de l'enseignement à ce niveau. Choisir entre ces deux modes n'est sans doute pas immédiat, mais il est possible que la régulation soit jugée politiquement plus convenable par les quantités que par les prix.

On notera par ailleurs qu'une limitation du nombre des élèves inscrits à ce niveau dans le secteur public (le secteur privé pouvant servir, en complément, à adoucir la mesure de régulation dans le public) permettra en outre a) de cibler un enseignement moderne de bonne qualité (laboratoires de sciences, bibliothèques, introduction des technologies de l'information, ...) et b) de réduire ultérieurement la pression des effectifs sur l'entrée dans le supérieur, ce qui n'est pas anodin, car on sait que restreindre l'accès des bacheliers à l'enseignement supérieur sera toujours chose difficile.

6

Les aspects d'équité et de distribution au sein du système scolaire

Dans l'analyse d'un système scolaire, les questions d'équité sont importantes au plan descriptif mais aussi et surtout parce que l'égalité des chances est l'un des objectifs assignés à l'éducation. Or, on sait : a) que celle-ci représente un investissement utile pour les individus qui en bénéficient et qu'elle contribue à déterminer les conditions économiques et sociales de leur vie d'adultes ; b) que les possibilités scolaires étant toujours limitées par celles du financement (et tous les individus ne pouvant effectuer le parcours scolaire maximum), il importe que des chances de scolarisation aussi égales que possibles soient offertes à tous les jeunes pour assurer sinon évidemment l'égalité, l'équité inter-individuelle. On notera que la recherche de l'équité converge en fait avec celle de l'efficacité car il importe que ce soient les individus les plus capables qui, indépendamment des conditions socio-économiques de leurs parents, soient sélectionnés pour les niveaux les plus élevés du système ; c'est là un point important dans une optique tant de production efficace des services éducatifs que de production des élites de la prochaine génération.

Alors qu'on s'attache souvent aux situations moyennes pour représenter un système éducatif, l'analyse de l'équité s'attache au contraire à l'éventuelle dispersion susceptible d'exister autour de ces moyennes. Cette dispersion peut notamment aussi bien s'observer dans la disparité des conditions d'enseignement d'un lieu de scolarisation à l'autre que dans celle des carrières scolaires (accès, réten-

tion, acquisitions dans les différents cycles d'enseignement) des individus en fonction des caractéristiques sociales (sexe, milieu géographique, niveau de revenus des parents, ...). Les disparités dans les conditions d'enseignement entre les différents lieux de scolarisation ont déjà été abordées au chapitre 4 (efficacité interne et qualité des services offerts) et seront à nouveau étudiées au chapitre 7 (la gestion administrative et pédagogique du système).

En fonction des données disponibles, nous adopterons ici une double approche : a) différences des scolarisations individuelles en fonction de caractéristiques telles que le sexe, le milieu géographique de résidence et le niveau de revenus des parents ; b) analyse de la répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une génération d'enfants.

Les disparités de scolarisation en fonction de certaines caractéristiques socio-économiques

L'analyse des disparités de scolarisation peut s'effectuer de deux façons complémentaires : a) sur la base des données de démographie scolaire et des données de population et b) sur la base de l'enquête de ménages MICS2 (2000) dont les données ont été disponibles à temps pour notre propos actuel. Les estimations faites à partir de ces deux sources sont généralement convergentes mais deux différences notables méritent toutefois d'être soulignées : la première, déjà évoquée au chapitre 2, est liée aux imprécisions dans les projections de population (le dernier recensement date de 1981), d'où une tendance

Tableau 6.1
Profil de scolarisation (CP1—classe de 2nde) par sexe pour l'ensemble du Togo, 2000

	CP1	CP2	CE1	CE2	CM1	CM2	% Trans.	6ème	5ème	4ème	3ème	% Trans.	2nde
Garçons													
Taux d'accès (%)	89,4	85,3	85,6	81,4	78,5	73,5	—	62,2	41,8	36,9	30,0	—	15,0
Taux de rétention (%)	100	95,4	95,7	91,1	87,8	82,2	84,6	100	67,3	59,3	48,3	50,1	100
Filles													
Taux d'accès (%)	74,1	71,6	69,5	66,6	61,3	52,9	—	40,0	24,1	20,8	15,7	—	5,0
Taux de rétention (%)	100	96,6	93,8	89,9	82,7	71,3	75,5	100	60,3	52,1	39,3	32,0	100
Ensemble													
Taux d'accès (%)	82,2	80,0	77,8	75,6	70,4	64,6	—	52,5	34,1	29,8	23,7	—	10,9
Taux de rétention (%)	100	97,3	94,6	92,0	85,6	77,0	81,2	100	64,9	56,8	45,2	45,7	100

à préférer utiliser les données de l'enquête de ménages ; la seconde est liée à l'identification des variables géographiques.

Dans les données de démographie scolaire, le rattachement géographique est défini par la localisation de l'établissement scolaire alors que, dans l'enquête de ménages, c'est par celle du ménage lui-même. Dans nombre de situations, les deux références d'appartenance géographique sont identiques (par exemple : des enfants résidant en zone rurale et fréquentant une école localisée en zone rurale), mais ce n'est pas toujours le cas. Dans le secondaire en particulier, inférer de la résidence des parents en fonction de la localisation de l'établissement scolaire fréquenté n'est pas correct, car beaucoup d'établissements situés en milieu urbain accueillent des élèves dont les parents résident dans une zone rurale. Dans le primaire, la situation est a priori plus simple dans la mesure où l'on peut penser que les enfants fréquentent en général une école située à proximité du domicile de leurs parents.

C'est vrai dans l'ensemble pour le Togo mais, semble-t-il, avec une certaine distorsion. En effet, à partir des données de démographie scolaire, la mesure de la rétention des élèves urbains en cours de cycle primaire fournit des chiffres légèrement supérieurs à l'unité, notamment pour les garçons. Il est certes probable que la rétention des élèves urbains est bonne (c'est ce qu'on observe dans

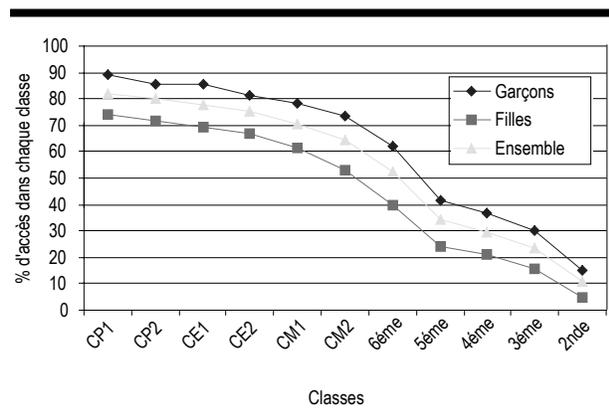
l'enquête de ménages), mais il est impossible que l'indicateur soit supérieur à l'unité. Cela suggère donc que certains enfants qui ont commencé leur scolarisation primaire en milieu rural la terminent en milieu urbain (parce que l'école locale est incomplète, ou bien parce que certains parents pensent que leurs enfants ont de meilleures chances scolaires dans une école urbaine). Il est donc certainement préférable de fonder les analyses où intervient la dimension géographique sur les données de la récente enquête de ménages (MICS2000).

Les disparités selon le sexe

Le tableau 6.1 et le graphique 6.1 qui lui est associé présentent le profil de scolarisation des garçons et des filles pour l'ensemble du territoire national, entre l'entrée en primaire (classe de CP1) et le début du second cycle secondaire (classe de seconde). Le tableau donne également la valeur des taux effectifs de transition entre cycles consécutifs.

Les chiffres de ce tableau montrent que les filles sont globalement en retard par rapport aux garçons et de façon cumulative sur l'ensemble des indicateurs pris en compte dans l'analyse. Les filles ont moins de chances d'avoir accès à l'école (taux respectifs d'accès en CP1 de 89 et 74 % pour les garçons et les filles) ; de plus, une fois entrées en primaire, les filles ont moins de chances de rester

Graphique 6.1
Profil de scolarisation par sexe



scolarisées jusqu'à la dernière année du cycle (taux respectifs de rétention en primaire de 82 et 71 % pour les garçons et les filles). Conséquence du cumul d'un accès et d'une rétention moindres : si 73,5 % des garçons atteignent au moins la classe de CM2, ce n'est le cas que pour 52,9 % des filles. Or, on se rappelle combien atteindre cette classe est important pour que l'alphabétisation d'un jeune reste acquise tout au long de sa vie d'adulte : pour près de la moitié des jeunes filles du pays (et environ un quart des garçons), cet objectif minimal de scolarisation n'est donc pas atteint.

A la sortie du primaire, on constate que les filles ont de nouveau moins de chances que les garçons de transiter vers les études secondaires (les taux de transition effectifs entre le CM2 et la 6ème sont de 85 % pour les garçons et de 76 % pour les filles) ; il en résulte que si 62 % des garçons ont accès au secondaire, ce n'est vrai que pour 40 % des filles. De nouveau, en cours de premier cycle secondaire, où la rétention des élèves est en général plutôt basse, on peut observer que les filles sont encore désavantagées (un taux de 39 %) par rapport aux garçons (48 %). Enfin, l'accès à la classe de 3ème étant déjà très différent pour les filles et pour les garçons (16 et 30 % respectivement), on observe que le taux de transition vers le second cycle secondaire (classe de 2nde) est une fois de plus moins bon pour les filles (32 %) que pour les garçons (50 %). A la fin de ce parcours, il s'avère ainsi que les garçons ont trois fois plus de chances que les filles d'accéder au second cycle secondaire (respectivement 15 et 5 %).

Les disparités selon la zone d'habitat et le revenu familial

Nous examinerons maintenant tour à tour les disparités de scolarisation en fonction de la localisation géographique et du niveau de revenu familial. Au plan géographique, la distinction entre zones urbaines et zones rurales est aisée à faire. Celle du niveau de revenu est plus difficile à appréhender.

On ne dispose pas d'indication directe du revenu du ménage dans l'enquête MICS : n'y sont mesurées ni les ressources ni les dépenses (et pas davantage la consommation) : on y trouve par contre les réponses à un certain nombre de questions sur les conditions de vie et la propriété de divers éléments d'actif. Nous sommes donc partis de l'idée que ces informations sont globalement liées, d'une certaine façon, au revenu des ménages et à partir de là, par l'intermédiaire d'une analyse factorielle, avons réparti les ménages de l'enquête dans cinq quintiles « de revenus » ; ceux-ci sont hiérarchisés depuis les vingt pour-cent les plus pauvres (ceux dont les conditions de vie sont les plus spartiates et les actifs les plus faibles) aux vingt pour-cent les plus riches (ceux dont les conditions de vie sont les meilleures et les actifs les plus nombreux). Cette procédure est considérée comme la procédure standard, en l'absence de données plus complètes, dans les travaux actuels sur la pauvreté.

Une telle classification ne saurait bien entendu être parfaite ; on a toutefois pu vérifier, dans les enquêtes où des données assez exhaustives étaient disponibles, que les estimations proposées étaient correctes, notamment lorsqu'on oppose par exemple les deux quintiles les plus pauvres aux deux quintiles les plus riches. Quand on analyse la distribution de cette variable de revenu entre zones urbaines et zones rurales, on observe que tous les ménages du quintile le plus riche sont localisés en zone urbaine et tous les ménages du quintile le plus pauvre en milieu rural. Pour les quintiles intermédiaires, la distribution géographique urbain et rural est mieux répartie.

Nos analyses concerneront maintenant en un premier temps les disparités dans l'accès à l'école, entre les enfants de 11 à 15 ans qui ont eu accès à l'école (même si, éventuellement, ils n'y sont restés que peu de temps) et les enfants qui n'ont pas été

Tableau 6.2
Modélisation de la probabilité d'accès en CP1 et de rétention jusqu'au CM2 (MICS2000)

	Accès en CP1					Rétention CP1-CM2
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6
Constante	0,897**	1,083**	1,966**	1,724**	1,376**	0,255*
Fille	—	—	—	—	—	—
Garçon	0,885**	—	—	1,056**	1,051**	0,541**
Rural	—	—	—	—	—	—
Urbain	—	0,868**	—	-0,101 (ns)	0,176 (ns)	0,639**
20 % les plus riches	—	—	—	—	—	—
4ème quintile de revenu	—	—	0,035 (ns)	-0,126 (ns)	—	—
3ème quintile de revenu	—	—	-0,410*	-0,518 (ns)	—	—
2nd quintile de revenu	—	—	0,055 (ns)	-0,112 (ns)	—	—
20 % les plus pauvres	—	—	-1,800 **	-2,093**	-1,744**	-0,517**
Nombre d'observations	2 807	2 807	2 807	2 807	2 807	1 272
Rapport de vraisemblance (Chi ²)	89,1**	60,6**	313,8**	423,0**	409,6**	47,7**

* significatif au seuil de 5 % ; ** significatif au seuil de 1 %.

scolarisés du tout. Nous avons préféré recourir ici à une procédure de modélisation plutôt qu'à des tableaux statistiques classiques car, la variable à expliquer étant de nature dichotomique (a été ou n'a pas été à l'école), la spécification logistiqua été choisie pour le modèle estimé. Du côté des variables explicatives, des variables catégorielles ont été créées pour le sexe, la zone géographique et le quintile de revenu de la famille. Les résultats de nos estimations (et ceux qui concernent la probabilité de rétention jusqu'au CM2—pour les enfants qui sont allés à l'école) sont rassemblés dans le tableau 6.2.

Pour ce qui est de l'accès à l'école primaire, on voit (modèles 1–3) que les trois variables considérées, prises séparément, ont un impact significatif : a) les chances d'accès des garçons sont plus élevées que celles des filles (ce qui est conforme à la présentation précédente) ; b) les enfants de milieu urbain ont de meilleures chances que leurs homologues de milieu rural ; c) les enfants issus de ménages pauvres ont moins de chances d'accéder à l'école que les enfants issus de ménages plus favorisés. Ces observations n'ont globalement rien d'étonnant.

Il est important de souligner que l'impact du quintile de revenu sur les chances de scolarisation n'est pas linéaire : c'est ce que montrent la simulation du modèle 3 (tableau 6.3) et le graphique 6.2 qui l'illustre.

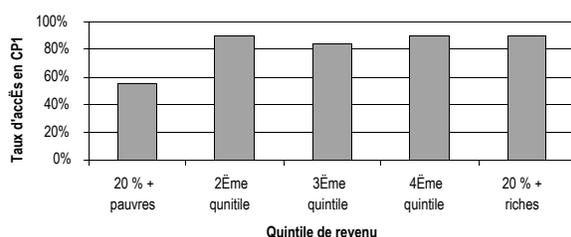
On voit que les chances d'accès à l'école des enfants dont le revenu familial va du deuxième au cinquième quintile diffèrent peu (les différences enregistrées ne sont sans doute que le résultat d'aléas d'échantillonnage) et ces chances, relativement fortes, se situent autour de 90 %. Les choses diffèrent par contre de manière significative pour les enfants dont la famille appartient au quintile de revenu le plus faible. Ce ne sont en effet alors que 55 % des enfants de ce groupe (guère plus de la moitié) qui ont accès à l'école. Dans la perspective de la stratégie de lutte contre la pauvreté, cette observation revêt évidemment une importance toute particulière.

Si l'on se rappelle que tous ces enfants (ceux dont les parents sont dans le quintile le plus pauvre) sont localisés en milieu rural, le fort désavantage observé dans l'accès à la scolarisation nous aide à

Tableau 6.3
Taux d'accès en CP1 selon le quintile de revenu de la famille

Quintile de revenu	20 % les plus pauvres	2ème quintile	3ème quintile	4ème quintile	20 % les plus riches
Taux d'accès en CP1 (%)	55,5	90,5	84,6	90,2	89,9

Graphique 6.2
Taux d'accès en CP1 selon le quintile de revenu



mieux comprendre le changement de structure entre le modèle 2 d'une part et les modèles 4 et 5 de l'autre. Dans le modèle 2, où l'on ne tient compte que du seul milieu géographique, on constate, entre milieu rural et urbain et au bénéfice de ce dernier, une différence significative dans l'accès au CP1. Or celle-ci disparaît dans la spécification des modèles 4 et 5, où le revenu familial est incorporé en tant que variable explicative : la variable géographique absorberait l'influence de la variable revenu. Il est bien vrai que les enfants ruraux ont en moyenne un accès moindre, mais cela vient jamais que du fait que les plus pauvres (qui sont aussi des ruraux) ne

bénéficient que d'une scolarisation beaucoup moins bonne. Pour ceux qui ne sont pas dans le quintile de revenu le plus bas, la zone géographique n'entraîne en fait que peu de différences en matière d'accès des jeunes au CP1.

En raison de cette structure non linéaire de l'influence du revenu sur les chances de scolarisation, nous n'avons considéré, pour ce qui est de la variable de revenu, que deux catégories de ménages : a) les 20 % les plus pauvres et b) tous les autres, sans distinction complémentaire (modèle 5). La structure étant la même que pour l'analyse de la rétention en cours de cycle primaire, nous avons procédé de même (modèle 6).

On observe donc dans le modèle d'accès à la classe de CP1 (modèle 5 du tableau 6.2) que les garçons ont un avantage significatif sur les filles et que les enfants des familles comptant parmi les 20 % les plus pauvres ont également moins de chances d'être jamais scolarisés. La structure du modèle 6, qui analyse la rétention des élèves en cours de cycle primaire (du CP1 au CM2), est assez voisine (les coefficients étant bien entendu fort différents) si ce n'est qu'ici la différence entre urbains et ruraux reste significative même lorsqu'on introduit le niveau de revenu de la famille en tant qu'autre variable explicative.

Tableau 6.4
Simulation des taux d'accès en CP1 et de la rétention au cours du cycle primaire selon le sexe, la zone d'habitat et le niveau de revenu du ménage

Sexe	Garçons			Filles		
	Urbains	Ruraux non dans les 20 % les plus pauvres	Ruraux dans les 20 % les plus pauvres	Urbaines	Rurales non dans les 20 % les plus pauvres	Rurales dans les 20 % les plus pauvres
Taux d'accès en CP1 (%)	97,4	96,1	69,5	86,3	83,5	42,8
Taux de rétention CP1-CM2 (%)	90,5	77,2	63,8	79,5	63,2	48,7
Taux d'accès en CM2 (%)	88,1	74,2	44,4	68,7	52,7	20,9

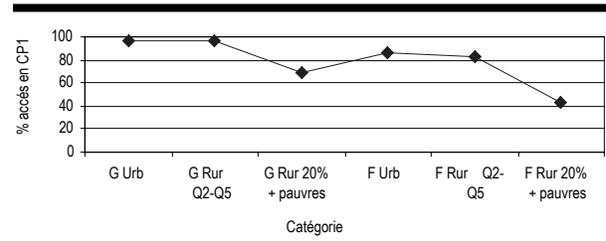
L'examen direct des coefficients du modèle n'est toutefois pas très parlant, notamment en raison de la spécification logistiquie retenue pour la modélisation et il est utile d'illustrer ces résultats économétriques par des simulations de cas croisant les différentes valeurs des différentes variables retenues. Le tableau 6.4 donne les résultats des principales simulations basées sur les estimations des modèles 5 et 6 du tableau 6.2.

Les trois graphiques regroupés ci-après permettent de visualiser les données du tableau 6.4 et de se faire une idée de la manière dont s'articulent les trois facteurs pris en considération dans l'analyse.

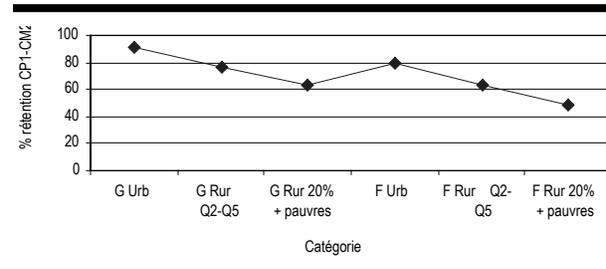
- En ce qui concerne l'accès en CP1, on peut distinguer 4 groupes de population :
 - Les garçons appartenant à un ménage dont le revenu excède celui des 20 % les plus pauvres, indépendamment de leur localisation urbaine/rurale : *taux de l'ordre de 96%*
 - Les filles appartenant à un ménage dont le revenu excède celui des 20 % les plus pauvres, indépendamment de leur localisation urbaine/rurale : *taux de l'ordre de 85%*
 - Les garçons (ruraux) appartenant à un ménage dont le revenu est dans le 20 % les plus pauvres : *taux de l'ordre de 70%*
 - Les filles (rurales) appartenant à un ménage dont le revenu est parmi les 20 % les plus pauvres : *taux de l'ordre de 43%*

Ces chiffres marquent clairement des différences notables dans l'accès à l'école. Le facteur dont l'influence est la plus marquée est le revenu de la famille : on remarque la situation très en retrait, déjà souligné précédemment, des enfants issus des familles, situées en zone rurale, appartenant au quintile le plus pauvre (un taux d'accès de l'ordre de 55 % contre 90 % pour les enfants des autres familles, indépendamment de leur zone d'habitat). De façon complémentaire, le sexe joue aussi un rôle : le niveau d'accès des filles est en retrait sur celui des garçons. Cette influence se fait sentir à tous les niveaux de richesse, mais beaucoup plus

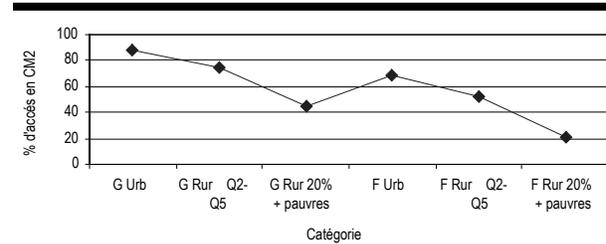
Taux d'accès en CP1 selon le sexe, la zone géographique et le niveau de revenu



Rétention CP1-CP2 selon le sexe la zone géographique et le niveau de revenu



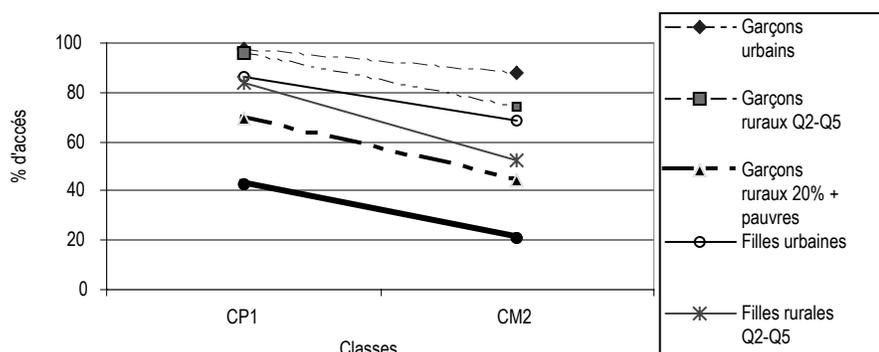
Taux d'accès en CM2 selon le sexe, la zone géographique et le niveau de revenu



G Urb	Garçons urbains
G Rur Q2-Q5	Garçons ruraux, quintiles 2 à 5
G Rur 20 % + pauvres	Garçons ruraux, 20 % les plus pauvres
F Rur Q2-Q5	Filles rurales, quintiles 2 à 5
F Urb	Filles urbaines
F Rur 20 % + pauvres	Filles rurales, 20 % les plus pauvres

intensément dans les familles qui font partie des 20 % les plus pauvres que dans celles qui ne sont pas dans ces situations extrêmes : l'écart garçons-filles n'est que de 11 points (96 – 85) dans les familles qui ne font pas partie du groupe des 20 % les plus pauvres contre 27 points (70 – 43) chez celles-ci. Dans le groupe des familles les plus déshéritées, moins d'une fille sur deux (43 %) a accès à l'école primaire.

Graphique 6.3
Accès aux CP1 et CM2 selon les catégories de population



- En ce qui concerne la rétention en cours de cycle primaire, du CP1 au CM2, la valeur numérique du taux varie de façon continue entre les 6 groupes de population considérés. D'une façon générale, les filles (par rapport aux garçons), les élèves de milieu rural (par rapport à leurs homologues de milieu urbain) et les enfants de familles pauvres (dans les 20 % les plus pauvres par rapport aux autres) ont moins de chances d'atteindre la dernière classe du cycle primaire (on en a pourtant déjà souligné l'importance pour que perdurent chez l'adulte les acquis en alphabétisation). Les taux de rétention s'échelonnent depuis quelque 90 % pour les garçons urbains (sans que le niveau de revenu des parents influe significativement sur ce chiffre) jusqu'à 49 % pour les filles de milieu rural appartenant aux 20 % des familles les plus pauvres. Le taux de rétention des garçons ruraux faisant partie des familles les plus pauvres, de même que celui des filles rurales qui ne sont pas dans des conditions extrêmes de pauvreté, n'est pas non plus très satisfaisant puisqu'il n'est guère que de l'ordre de 63 %.
- En ce qui concerne enfin les disparités entre groupes dans l'accès au CM2, où se combinent et cumulent les disparités enregistrées dans l'accès et dans la rétention, la fourchette des situations est très large (voir graphique 6.3 au titre de la consolidation).

Ainsi, alors que ce sont 88 % des garçons urbains qui atteignent le CM2, ce n'est le cas que pour

20,9 % des filles rurales issues des 20 % de familles les plus pauvres du pays. Sans atteindre des chiffres aussi bas, la situation des garçons ruraux issus de ces milieux défavorisés est également préoccupante dans la mesure où seuls 44 % d'entre eux atteignent le CM2. Seulement 53 % des filles rurales non issues des familles les plus démunies vont jusqu'au terme du cycle primaire. La situation des filles urbaines et des garçons ruraux ne provenant pas des 20 % de familles les plus pauvres est globalement plus satisfaisante puisque 69 et 74% respectivement atteignent le CM2 ; mais des progrès doivent aussi être réalisés au bénéfice de ces populations car l'objectif est évidemment que tous les enfants puissent avoir au moins une scolarité primaire complète.

La prise en compte de la dimension régionale

Le Togo est composée de 6 régions d'éducation réparties du sud au nord du pays : Lomé-Golfe, Maritime, Plateaux, Centrale, Kara et Savanes. La région de Lomé-Golfe est uniquement urbaine et les populations rurales se regroupent dans les cinq autres ; dans chacune de ces 5 régions d'éducation existe certes une part de population urbaine, mais elle n'est que de 35 % dans la région Maritime, de 26 à 27 % dans la région Centrale et la Kara, et de 15 % seulement ou même moins dans la région des Plateaux et des Savanes. Les analyses prenant en compte la dimension régionale ont été effectuées sur la base des données du MICS 2000 ; bien que

sans doute imparfaite en raison de la sensibilité des résultats à d'éventuels aléas d'échantillonnage dans l'enquête de ménages, cette procédure est tout de même probablement bien meilleure que si nous avions utilisé les projections régionalisées du recensement général de la population de 1981 car il est bien connu que les projections régionalisées peuvent conduire à d'importantes erreurs.

Le tableau 6.5 rassemble les résultats des simulations des modèles logistiques appliqués à l'accès en CP1 et à la rétention du CP1 au CM2, en fonction du sexe, de la zone d'habitat (urbain/rural) et de la région.

Le dernier bloc du tableau 6.5 permet de mesurer d'emblée une différence frappante entre la région des Savanes et toutes les autres : c'est en effet dans cette région que le taux moyen d'accès en CP1 et (dans une moindre mesure) le taux de rétention sont significativement différents de ceux des cinq autres régions. Avec un taux d'accès au CP1 de 57,3 % (contre environ 90 % dans les autres régions) et un taux d'accès au CM2 de 40 % (contre des chiffres de l'ordre de 70 % dans les autres régions, sauf celle des Plateaux en léger retrait), la région des Savanes se distingue par la particulière faiblesse de sa couverture globale de scolarisation.

On retrouve dans la plupart des régions les distributions analysées précédemment : entre filles et garçons d'une part, entre zones urbaines et rurales de l'autre. Mais la région des savanes (87 % de la population y réside en milieu rural) présente des disparités plus contrastées. Ainsi, les différences très prononcées entre milieu urbain et milieu rural (68 % des garçons ont accès au CM2 en ville, mais 37 % à la campagne) et entre filles et garçons (ceux-ci ont globalement 48 % de chances d'atteindre la dernière classe du primaire, mais les filles 17 % seulement).

Les difficultés particulières de scolarisation dans la région des Savanes étant ainsi identifiées, la question qui vient immédiatement à l'esprit est : quelles sont les raisons de cette particularité ? Il convient notamment, de façon globale, de déterminer dans quelle mesure la situation relève d'une insuffisance des infrastructures (contraintes d'offre) et dans quelle mesure d'une demande insuffisante de scolarisation de la part des parents. Question certes difficile mais, en l'absence d'une étude très détaillée, on peut du moins progresser un peu vers la réponse en

examinant la structure de l'offre scolaire dans les différentes régions du pays.

Construit à partir des données scolaires du premier degré d'enseignement pour l'année 1999-2000, le tableau 6.6 réunit quelques informations factuelles utiles. Quatre indicateurs ont été calculés : a) la proportion d'EDIL dans les écoles de la région ; b) le pourcentage d'élèves de la région scolarisés dans une EDIL ; c) le pourcentage d'élèves de la région scolarisés dans une école n'offrant pas les six niveaux d'enseignement, du CP1 au CM2 ; d) le pourcentage des nouveaux entrants de CP1 dans une école n'offrant pas la possibilité d'une scolarisation locale sur l'ensemble du cycle primaire.

Les quatre indicateurs montrent que, du point de vue de l'offre scolaire, la région des Savanes est la plus défavorisée : 41,6 % des écoles de la région sont des EDIL contre 15 % en moyenne dans le reste du pays. De même, en matière d'offre scolaire au premier degré d'enseignement, 24,1 % des élèves de la région des Savanes sont scolarisés dans des écoles ne couvrant pas l'ensemble du cycle contre 11,5 % seulement pour l'ensemble des autres régions. Enfin, l'indicateur le plus pertinent pour évaluer l'ampleur des difficultés attribuables aux caractéristiques de l'offre scolaire (quand elle existe) est de mesurer le pourcentage d'élèves de CP1 scolarisés dans une structure qui ne leur permettra pas de faire le cycle complet du premier degré (rappelons une fois de plus que ces six années sont le minimum permettant d'assurer une alphabétisation durable). Et cette proportion était en 1999 de 37,3 % dans la région des Savanes contre 14,7 % dans l'ensemble des autres régions.

Au total, il ne fait pas de doute que la région des Savanes (avec les régions du centre et du nord dans une bien moindre mesure) est spécialement défavorisée au plan de l'offre scolaire. Cette situation, très compréhensible du fait des réalités économiques, politiques et sociales du Togo, est aussi très choquante du point de vue de l'équité : on sait en effet que les EDIL sont en grande partie financées par les parents alors que la région des Savanes, rappelons le, est celle où l'on trouve le plus grand nombre de ménages dans le quintile le plus pauvre de la population du pays. Quelle appréciation porter sur une situation où les ménages les plus démunis sont en fait ceux auxquels il est demandé de faire l'effort le

Tableau 6.5
Simulation des taux d'accès au CP1 et de la rétention du CP1 au CM2 selon le sexe, la zone d'habitat et la région (MICS2000)

Région	Lomé-Golfe	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes
Garçons urbains						
% accès au CP1	97,2	100,0	100,0	100,0	100,0	86,9
% rétention CP1-CM2	78,5	92,4	87,6	88,4	92,1	78,7
% accès au CM2	76,4	92,4	87,6	88,4	92,1	68,4
Garçons ruraux						
% accès au CP1	—	96,5	95,0	93,7	93,7	65,4
% rétention CP1-CM2	—	75,2	68,1	70,1	76,4	56,4
% accès au CM2	—	72,5	64,7	65,7	71,6	36,9
Garçons						
% accès au CP1	97,2	97,3	95,5	95,3	95,8	69,9
% rétention CP1-CM2	78,5	79,8	71,2	77,8	83,7	69,0
% accès au CM2	76,4	77,7	68,0	74,2	80,2	48,3
Filles urbaines						
% accès au CP1	86,3	96,7	95,3	94,0	94,0	66,3
% rétention CP1-CM2	67,9	83,6	77,8	79,5	84,5	67,5
% accès au CM2	58,6	80,8	74,1	74,7	79,5	44,8
Filles rurales						
% accès au CP1	—	84,4	81,4	78,7	78,7	38,9
% rétention CP1-CM2	—	63,3	55,2	57,5	64,8	43,1
% accès au CM2	—	53,4	45,0	45,2	50,9	16,8
Filles						
% accès au CP1	86,3	87,0	83,2	82,8	83,8	44,7
% rétention CP1-CM2	67,9	70,1	59,9	67,6	74,9	57,5
% accès au CM2	58,6	61,0	49,8	56,0	62,8	25,7
Ensemble						
% accès au CP1	91,2	92,3	89,6	89,0	90,2	57,3
% rétention CP1-CM2	78,2	81,8	72,0	79,4	86,4	69,6
% accès au CM2	71,3	75,5	64,5	70,7	78,0	39,9

plus grand pour la scolarisation de leurs enfants ? L'existence même des EDIL dans la région (et d'autres régions plutôt situées au centre et au nord du pays) exprime bien la demande effective de sco-

larisation de la part des familles ; mais leur existence et leur distribution à travers le territoire suggèrent une défaillance manifeste de l'Etat : au plan de sa capacité d'offrir des services éducatifs à

Tableau 6.6
Disparités régionales de l'offre scolaire dans le premier degré d'enseignement,
1999-2000

Régions	Lomé	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes
% d'EDIL parmi les écoles de la région	0,2	13,2	21,8	22,3	19,0	41,6
% d'élèves de la région scolarisés dans une EDIL	0,2	4,5	9,6	9,7	6,1	18,1
% d'élèves dans une école n'offrant pas les 6 niveaux du 1er degré	4,5	12,4	12,3	13,3	11,8	24,1
% d'élèves de CP1 dans école n'offrant pas les 6 niveaux du 1er degré	0,3	16,7	20,3	18,7	20,0	37,3

L'ensemble de la population comme à celui de l'équité, car c'est aux plus démunis que les plus grands efforts sont demandés.

Revenant maintenant à une vue d'ensemble pour conclure sur la question des disparités de scolarisation, nous constatons donc que le pays se caractérise a) d'un côté par un taux brut de scolarisation primaire proche de l'unité (et peut-être même un peu supérieur), ce qui laisserait penser que la couverture de l'enseignement du premier degré est à peu près complète ; b) de l'autre par les très faibles chances d'atteindre le CM2 pour des populations particulières, notamment les filles rurales dans la majorité des provinces et les garçons ruraux de la région des Savanes. Or ce groupe cible représente tout de même un peu plus du tiers des jeunes du pays.

Dans la perspective de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et pour éviter que les inégalités se reproduisent de génération en génération, cette population (notamment les filles de milieu rural, les habitants des Savanes et les enfants de familles du groupe des 20 % les plus pauvres) doit faire l'objet d'une attention particulièrement ciblée. Même s'il est probablement souhaitable d'adopter à son égard une stratégie intersectorielle intégrée dans le cadre du CSR, il reste que l'éducation a un rôle crucial à jouer pour équiper ces jeunes des moyens qui leur permettront de sortir des conditions difficiles où ils/elles se trouvent et de la trappe de leur pauvreté. Faire en sorte qu'ils/elles aient au moins une scolarité primaire complète de qualité raisonnable n'est pas une option : c'est une nécessité.

La répartition des ressources publiques au sein d'une génération de jeunes

L'idée générale de cette analyse est que, de par leur scolarisation, les individus accumulent des ressources publiques. Ceux qui n'ont pas accès à l'école ne bénéficient par conséquent d'aucune des ressources publiques mises par le gouvernement à la disposition de son système éducatif. Par contre, ceux qui fréquentent l'école, et d'autant plus qu'ils y vont plus longtemps et accèdent à des niveaux éducatifs de coût unitaire plus élevé, vont s'approprier au fil de leur cursus un certain volume de ressources publiques. Il s'ensuit que la répartition des ressources publiques en éducation va dépendre d'une part : a) de la répartition du niveau terminal de scolarisation au sein d'une génération de jeunes (et éventuellement des disparités sur ce plan entre les différents groupes constitutifs de la population) et b) de la structure des dépenses par élève aux différents niveaux d'enseignement. Nous distinguerons ici deux niveaux complémentaires :

- a) le premier niveau, dit structurel, dépend surtout :
 - i) de la structure moyenne des scolarisations et de la distribution des scolarisations terminales par niveau d'enseignement ;
 - ii) de la structure des dépenses publiques par élève.
 A ce stade de l'analyse, on ne s'intéresse ni aux caractéristiques personnelles ni à l'appartenance à un groupe social ou géographique de ceux qui ont des scolarités plus ou moins longues ou plus ou moins réussies. Dans cette optique, on conçoit aisément que plus la proportion de la classe d'âge qui

Tableau 6.7
Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 enfants (données transversales de l'année 1999)

	% cohorte		Ressources publiques (Fcfa)		Ressources publiques (Fcfa)	
	Niveau de scolarisation	Niveau terminal	Niveau de scolarisation	Niveau terminal	Accumulées par le groupe	Proportion (%)
Aucune scolarisation	18	18	0	0	0	0
Primaire	82	30	141.200	141.200	4.236.000	13,7
1er cycle secondaire	52	41	187.800	329.000	13.489.000	43,6
2nd cycle secondaire	11	7	250.700	579.700	4.057.900	13,1
Supérieur	4	4	1.700.300	2.280.000	9.120.000	29,5
Ensemble	—	100	—	—	30.902.900	100

accède à l'école primaire est grande, plus la croissance des coûts unitaires avec le niveau éducatif est faible, moins structurellement inégale est la répartition des crédits publics mis à la disposition du système d'enseignement. Par contre, plus le pourcentage de la classe d'âge qui n'a pas accès à l'école est élevé, plus élevés aussi seront, par rapport à ceux des premiers niveaux, les coûts unitaires des niveaux supérieurs du système—au bénéfice du petit nombre qui y accède—et plus inégale, au plan structurel, sera la répartition des crédits publics mobilisés pour le secteur de l'éducation.

- b) au second niveau, dit de la sélectivité sociale, on considère les disparités structurelles comme l'enveloppe à l'intérieur de laquelle les disparités de scolarisation entre groupes (selon le sexe, l'origine sociale ou géographique, le groupe de revenus) vont déterminer des différenciations sociales dans l'appropriation des ressources publiques mises à disposition du secteur.

Nous examinerons en un premier temps la dimension structurelle de la répartition des crédits publics en éducation et aborderons ensuite les éléments concernant la sélectivité sociale dans la répartition des ressources au sein du système éducatif togolais.

La dimension structurelle de la distribution des ressources en éducation

Première étape : déterminer la distribution du niveau terminal de scolarisation au sein d'une cohorte de jeunes du pays ; seconde étape : définir le volume de ressources publiques accumulées jusqu'à chacun de ces niveaux terminaux de scolarisation. On peut aisément passer des données de scolarisation à un moment donné à celles qui correspondent aux niveaux de sortie du système scolaire en se situant dans une logique où les informations transversales peuvent être transcrites dans une perspective chronologique¹.

A partir des taux de scolarisation aux différents niveaux éducatifs et du volume des ressources publiques unitaires attachées à chacun des cycles d'enseignement (calculées comme le produit du coût par année-élève et de la durée du cycle), nous avons rassemblé dans tableau 6.7 les données correspondant aux niveaux terminaux de scolarisation et les résultats obtenus sur la répartition structurelle des ressources publiques en éducation. On notera que les chiffres du tableau sous-estiment le degré de concentration réel des ressources publiques car les EDIL sont considérées ici comme des écoles publiques (avec financement public) alors qu'une part notable de leur coût est en fait supportée par les parents.

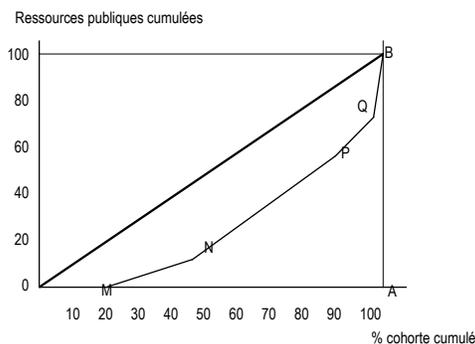
Les chiffres de ce tableau font état d'une certaine concentration des ressources en éducation, puisque a) 18 % des enfants ne disposent d'aucune ressource en éducation du fait qu'ils n'accèdent pas à l'école, alors que b) 4 % d'une classe d'âge (ceux qui accèdent à l'enseignement supérieur) mobilisent près de 30 % du volume global des ressources publiques mises à la disposition du secteur.

Pour décrire cette distribution structurelle, on construit usuellement, sur la base des valeurs cumulées du nombre des individus de la cohorte d'enfants et du volume des ressources publiques appropriées par elle, la courbe de Lorenz. On résume alors souvent les indications fournies par la courbe de Lorenz par le calcul du coefficient de Gini qui synthétise en un chiffre unique le degré de concentration de la distribution des ressources publiques.

La diagonale OB correspond à une distribution parfaitement égalitaire où, quel que soit X, X % de la cohorte obtient exactement X % des ressources publiques et l'on peut observer que la courbe de Lorenz (OMNPQB), qui correspond à la situation effective de la distribution des ressources publiques en éducation au Togo, s'écarte de façon significative de cette référence égalitaire. Pour évaluer l'ampleur de la déviation par rapport à la référence égalitaire, deux indicateurs sont couramment utilisés :

- le premier n'est autre que le résultat du calcul du coefficient de Gini, égal au rapport de l'aire délimitée par la courbe de Lorenz et la diagonale à l'aire du triangle OAB. Cet indicateur est donc

Graphique 6.4
Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation



par définition compris entre 0 et 1 : plus la courbe de Lorenz est proche de la diagonale, plus sa valeur numérique est petite, plus la distribution des ressources publiques tend vers l'égalité. Dans le cas du Togo, la valeur du coefficient de Gini est estimée à 0,510 pour l'année 1999.

- le second indicateur mesure la part des ressources publiques appropriées par les dix pour-cent les plus éduqués au sein de la cohorte. On cherche donc ici les ressources appropriées a) par ceux qui font des études supérieures (environ 4 % de la cohorte) et b) par 6 des 7 % de la cohorte dont le niveau terminal de scolarisation est le second cycle secondaire. On peut estimer que, dans le cas du Togo, ces dix pour-cent les plus éduqués s'approprient environ 41,2 % des ressources publiques pour le secteur de l'éducation.

Ces chiffres manifestent clairement un certain degré d'inégalité structurelle dans la distribution des ressources publiques en éducation ; toutefois, comme le soulignent les comparaisons internationales présentées ici, la situation du pays n'apparaît pas comme « exagérément » inégalitaire (les chiffres pour les différents groupes de pays concernent l'année 1993 et ceux du Togo l'année 1999).

	% de crédits publics pour les 10 % les plus éduqués	Coefficient de Gini
Togo	41	0,51
Afrique francophone	57	0,66
Afrique anglophone	53	0,62
Hors Afrique (PIB/tête < 1.000 US\$)	31	0,40

La sélectivité sociale de la distribution des ressources en éducation

Dans les statistiques scolaires, le seul critère social ou individuel de caractérisation dont on dispose sur l'ensemble du système éducatif est le sexe. La distinction entre urbain et rural n'existe que pour le premier degré d'études et n'est disponible ni selon la catégorie socioprofessionnelle ni selon le niveau

Tableau 6.8
Indice de différenciation des ressources publiques appropriées en éducation selon
différentes variables

Individu du groupe défavorisé		Individu des groupes favorisés	
Groupe	Indice	Groupe	Indice
Fille	1,0	Garçon	1,20
Rural	1,0	Urbain	1,38
20 % les plus pauvres	1,0	Q2	1,76
		Q3	1,63
		Q4	1,80
		20 % les + riches	2,11
Savanes	1,0	Kara	1,61
		Plateaux	1,59
		Centrale	1,72
		Maritime	1,73
		Lomé-Golfe	2,24
Fille rurale	1,0	Garçon rural	1,23
Filles, 20 % plus pauvres	1,0	Fille urbaine	1,40
		Garçon urbain	1,68
		Garçons, 20 % plus pauvres	
		Filles, Q2–Q4	1,39
		Garçons Q2–Q4	2,05
		Filles, 20 % plus riches	2,46
		Garçons, 20 % plus riches	3,04
Fille rurale, 20 % plus pauvres, Savanes	1,0	Garçon urbain, 20 % plus riches, Lomé	4,12

de revenu des parents. Par ailleurs, l'ancienneté du recensement de la population nationale introduit une autre difficulté. C'est pour ces raisons que nous avons préféré baser ces analyses de sélectivité sociale dans l'appropriation des ressources publiques en éducation sur les données de l'enquête de ménages MICS 2000. Les résultats obtenus sont rassemblés dans le tableau 6.8.

Comme on pouvait s'y attendre au vu des informations présentées dans la première section de ce chapitre, il existe des différenciations sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation : les garçons s'approprient 20 % de ressources de plus que les filles, les urbains 38 % de plus que les ruraux, les individus appartenant au quintile le plus riche 111 % de plus que ceux du quintile le plus pauvre... et les habitants de la

région éducative de Lomé-Golfe 124 % de plus que ceux de la région des Savanes. Il semble donc que la richesse économique du ménage et la localisation régionale soient les facteurs les plus discriminants—et par ailleurs liés puisque c'est dans la région des Savanes que l'on trouve la plus grande proportion de ménages appartenant au quintile le plus démuné.

Quand on croise ces différents critères, les différences entre les extrêmes ont bien sûr tendance à se creuser : les garçons urbains s'approprient 68 % de ressources de plus que les filles rurales, et les garçons du quintile favorisé trois fois plus de ressources que les filles du quintile le plus pauvre de la population. Le cumul maximum indique que les garçons riches de Lomé obtiennent 4,12 fois plus de ressources publiques en éducation que leurs homo-

logues filles rurales et pauvres résidant dans la région des Savanes.

En conclusion, il est hors de doute que, dans le système éducatif togolais, la distribution des ressources publiques en éducation n'est pas égalitaire. Des disparités sociales notables existent et la situation est notamment très défavorable pour ceux qui appartiennent au groupe des 20 % les plus pauvres ou habitent la région des Savanes. Sur ce plan cependant, comparée à la situation du Niger ou du Bénin, la situation du Togo laisse apparaître des

disparités plus modérées que dans ces deux derniers pays.

1. On accepte ainsi implicitement que les observations transversales disponibles donnent une image raisonnable des chances de scolarisation d'une cohorte d'enfants. Des simulations permettent de mesurer que les estimations faites sur données transversales tendent plutôt à sous-estimer le degré d'inégalité calculé à partir de données longitudinales ; cette sous-estimation reste relativement modeste dans la majorité des cas.

7

Gestion administrative et pédagogique du système

Les problèmes de gestion des systèmes éducatifs sont souvent considérés dans la littérature comme de nature a) qualitative et institutionnelle (on identifie les relations, les responsabilités, les fonctions respectives de chacun dans la chaîne hiérarchique qui va du ministre à l'instituteur de la plus reculée des écoles rurales) et b) normative (comment il conviendrait de procéder pour ce soit correct) et le rôle de l'expert est alors souvent primordial. Sans méconnaître l'utilité (ni les limites évidentes) de ces approches, il reste que des analyses de nature empirique et quantitative peuvent apporter une utile contribution à la discussion. Cela n'épuisera pas la question mais pourra du moins contribuer à fournir des informations utiles sur quelques-uns des aspects les plus importants.

Schématiquement, on peut dire que, au delà de la politique éducative qui définit les choix structurels sur les modes d'organisation et les moyens mis à disposition de chaque niveau d'enseignement, le rôle de la gestion est d'intervenir dans les processus de mise en œuvre concrète des décisions politiques afin d'obtenir effectivement les résultats attendus. Dans cette approche simplifiée, il est possible de définir deux dimensions complémentaires de la gestion d'un système éducatif : a) une dimension de nature administrative (gestion et distribution du budget entre les différentes régions ou provinces et, in fine, entre les différents établissements d'enseignement—les personnels représentant bien entendu ici un élément important puisqu'ils forment la principale composante des

budgets) ; b) une dimension pédagogique, essentiellement concernée par la transformation des ressources en résultats sociaux tangibles—étant entendu que c'est au niveau des établissements scolaires pris individuellement que cette transformation s'opère. Dans une telle acception limitée de la gestion, un système est donc d'autant mieux géré que sont mis en place les mécanismes qui conduisent d'une part à une distribution pertinente des ressources entre les établissements (gestion administrative), d'autre part à ce que ces établissements produisent un maximum de résultats chez les élèves qui leur sont confiés (gestion pédagogique). Nous examinerons successivement ces deux points.

La gestion administrative et la répartition des moyens et des personnels aux écoles

La répartition des moyens (dont les personnels) aux écoles présente elle-même une double dimension : a) la détermination des choix faits, au sens large, en matière de carte scolaire. Comment les ressources sont-elles distribuées ? combien d'écoles implanter sur le territoire, où et de quelle taille ? etc. ; b) les allocations de moyens (en particulier les personnels, mais aussi les bâtiments et les moyens de fonctionnement) entre les établissements scolaires. On s'intéresse alors aux mécanismes mis en œuvre pour réaliser ces allocations et finalement, bien entendu, surtout à la cohérence et à l'équité dans la répartition une fois réalisée.

Tableau 7.1
Distribution régionale des écoles, salles de classe, élèves et enseignants :
Enseignement public, 1999–2000

	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Nombre d'enseignants	Nombre d'élèves	Elèves par école	Elèves par salle de classe	Elèves par enseignant	Distance moyenne à l'école (km)
Lomé-Golfe	237	1.883	1.513	68.938	291	36,6	45,6	1,14
Maritime	576	3.621	2.933	129.937	226	35,9	44,3	0,95
Plateaux	887	6.744	4.565	160.820	181	23,8	35,2	1,18
Centrale	352	3.107	2.015	78.062	222	25,1	38,7	1,38
Kara	503	3.262	2.055	90.501	180	27,7	44,0	1,40
Savanes	218	1.425	1.035	48.867	224	34,3	47,2	1,60
Togo	2.773	20.042	14.514	577.125	208	28,8	39,8	1,20

Nous commencerons par étudier l'allocation de personnels aux établissements scolaires « qui existent », c'est à dire en considérant implicitement comme externes les éléments de type carte scolaire.

La cohérence dans les allocations de personnels aux établissements scolaires

Analyse au niveau du premier degré d'études

En 1999–2000, l'ensemble des établissements publics togolais du premier degré représente un peu plus de 5.500 écoles scolarisant quelque 915.000 élèves avec l'aide de 24.500 enseignants. Le secteur public est majoritaire (55 % des établissements et 63 % des effectifs) et le taux global d'encadrement est de 37,3 élèves par maître (mais en moyenne 40:1 dans le secteur public et 33:1 dans le secteur privé).

A titre d'introduction, le tableau 7.1 donne une première idée de la distribution régionale des écoles, des élèves et des enseignants.

Les quatre colonnes de droite de ce tableau font état de différences entre les différentes régions. En moyenne, les effectifs d'élèves sont plus importants dans les écoles de la région de Lomé-Golfe et dans la région Maritime. Ceci s'explique par une plus grande densité de la population (respectivement 2.218 et 203 habitants au km²) que dans la région des Plateaux et de la Kara (respectivement 61 et 50 habitants au km²). Mais cet argument ne vaut ni pour la région Centrale ni a fortiori pour celle des

Savanes où la densité de la population est faible (respectivement 34 et 64 habitants au km²) ; on en peut conclure que les élèves de ces deux régions doivent donc parcourir, en moyenne, de plus longues distances pour aller à l'école, ce qui se vérifie dans la colonne de droite du tableau (et l'on sait combien ceci est en général nuisible pour la rétention des élèves en cours de cycle, celle des filles et des enfants de milieu modeste en particulier) : dans la région des Savanes, près de 20 % des élèves qui fréquentent une école publique doivent parcourir plus de 3 km pour aller de leur domicile à l'école.

L'indicateur du nombre moyen d'élèves par enseignant dans l'enseignement public (moyenne nationale : 39,8), est lui aussi assez variable d'une région à l'autre, de 35:1 dans la région des Plateaux (38,7:1 dans la région Centrale) à 47:1 dans celle des Savanes ; tout proche, le chiffre de la région de Lomé-Golfe n'est en moyenne que de 46:1. Et ceci appelle un commentaire qui, d'une certaine façon, rejoint nos observations à propos de la taille de l'école : on pouvait certes s'attendre, en milieu fortement urbanisé, à un taux d'encadrement élevé mais, pour une région comme celle des Savanes, en raison des caractéristiques de sa géographie humaine, on aurait volontiers anticipé un taux plus faible.

Pour intéressantes que soient ces observations, il faut tout de même souligner que les chiffres du tableau 7.1 correspondent à des moyennes et qu'il

existe de fortes disparités au sein des différentes régions. Ces données sont donc insuffisantes pour analyser avec pertinence la question de l'allocation des personnels dans l'enseignement primaire et il est préférable ici de situer l'analyse au niveau des écoles considérées individuellement.

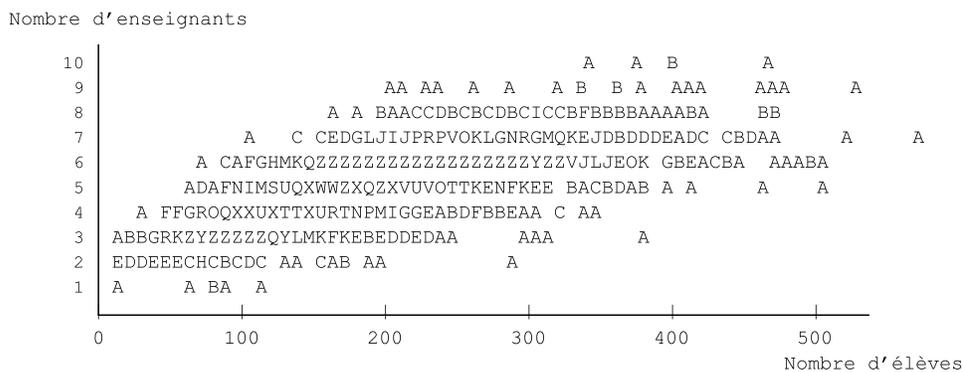
L'évaluation du degré de cohérence dans les allocations de moyens et de personnels aux écoles ainsi considérées suppose que l'on dispose d'une référence théorique d'allocation cohérente et que l'on sache mesurer l'ampleur de l'écart entre la réalité observée et cette référence—qui correspond nécessairement à une vision normative. Cela dit, ce n'est sans doute pas imposer une norme trop rigoureuse de suggérer que : a) à même niveau d'enseignement, les écoles devraient disposer d'autant plus de moyens et de personnels qu'elles scolarisent un plus grand nombre d'élèves ; b) les écoles qui scolarisent le même nombre d'élèves devraient disposer à peu près du même volume de moyens et du même nombre d'enseignants ; ou c) on devrait observer des effectifs d'élèves plus ou moins semblables dans les écoles dotées de moyens et de personnels comparables. En d'autres termes, dans un graphique mettant en regard l'effectif des élèves d'un côté et le volume des moyens ou le nombre de personnels de l'autre, si la distribution est cohérente, une courbe unique reliera la position de tous les établissements d'un pays.

Pour voir dans quelle mesure la situation togolaise est proche ou non de cette référence, il est commode de placer toutes les écoles du pays dans un espace où l'effectif des élèves est porté sur l'axe des abscisses et le nombre des enseignants sur celui des ordonnées. Voici donc (graphique 7.1) la distribution des différentes écoles publiques dans un tel espace où chaque lettre représente un certain nombre d'écoles : une pour la lettre A, deux pour la lettre B, trois pour la lettre C, ...

Il est visuellement clair qu'une relation globale de croissance existe bien entre les deux grandeurs et les écoles scolarisant un plus grand nombre d'élèves disposent effectivement en moyenne d'un plus grand nombre d'enseignants (rappelons qu'il s'agit du nombre total des enseignants, qu'ils soient payés par l'Etat ou par les parents et quel que soit leur statut). Mais la forte dispersion de nombre d'écoles autour de la tendance moyenne est par contre tout aussi claire et l'on observe une large variance du nombre d'élèves scolarisés dans des établissements disposant du même nombre d'enseignants ; par exemple, certaines écoles disposant de 4 enseignants scolarisent 50 élèves et d'autres 350, sans compter toutes les situations intermédiaires. De même, pour des effectifs de l'ordre de 200 élèves, certaines écoles n'ont que 2 enseignants alors que d'autres en ont 8. Il existe ainsi au total des aléas considérables dans les allo-

Graphique 7.1
Nombre d'enseignants et d'élèves dans les écoles publiques du premier degré
(année scolaire 1999-2000)

[A : 1 école, B : 2 écoles, C : 3 écoles, ..., Z : 26 écoles et +]



N.B. : pour 42 observations, les valeurs manquent

cations de personnels aux établissements scolaires du premier degré. D'où, pour le système éducatif togolais, de vastes possibilités de progrès dans la gestion du personnel.

La relation statistique entre les deux grandeurs synthétise de manière commode les informations contenues dans le graphique 7.1. En voici l'estimation par la méthode des moindres carrés (2.795 écoles publiques, année scolaire 1999-2000) :

$$\text{Nombre d'enseignants} = 2,88 + 0,0112 \times \text{Nombre d'élèves} \quad R^2 = 0,474 \\ (t = 57) (t = 50)$$

On retrouve bien l'existence d'une relation linéaire globale statistiquement très significative mais on découvre aussi un coefficient R^2 (qui mesure la part de la variance du nombre des enseignants dans une école expliquée par celle du nombre des élèves), égal à 0,47 seulement. Cela signifie que, dans le premier degré public, l'allocation des enseignants est en quelque sorte peu près à mi-chemin de l'organisation parfaite ($R^2 = 1$) et du chaos complet ($R^2 = 0$). En fait, ce chiffre de 0,47 révèle une performance qu'on peut juger sur ce plan très mauvaise par rapport à celle des autres pays de la région. Comme le montre le graphique 7.2, la situation du Togo accuse un retrait significatif par rapport à celle de tous les pays où la statistique est disponible. Les données correspondant toutes à des années très récentes, il est clair que, en matière de gestion du personnel, la situation doit être sensiblement améliorée. La nécessaire revitalisation du système ne pourra ignorer cet aspect de son dysfonctionnement.

Notons également que cette valeur de 0,47 a été obtenue en ne considérant que les écoles publiques (ni les EDIL, ni les écoles privées) et en intégrant au corps enseignant les 1.200 maîtres payés par les

familles. Si l'on ne considérait que les enseignants des écoles publiques payés par l'Etat, le R^2 serait d'autant plus faible (0,445) et manifesterait davantage encore les difficultés de gestion du personnel du ministère de l'Education nationale par ces temps difficiles. Le recours aux maîtres payés par les parents vient donc améliorer la situation générale sans être toutefois capable de la redresser suffisamment. Et sans parler des questions d'équité qui lui sont associées.

Une autre information (sur laquelle nous reviendrons ultérieurement) nous est donnée par la valeur de la constante (2,88) constatée dans l'équation statistique reliant le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves. Dans la plupart des pays où une analyse de ce type a été menée, la valeur de la constante est proche de zéro—alors qu'elle est significativement positive et même assez forte au Togo. La constante indique le nombre d'enseignants (2,88) qu'une école, dès lors simplement qu'elle existe, devrait avoir en moyenne quel que soit le nombre de ses élèves (l'augmentation de ce nombre est ensuite liée à celle du nombre d'élèves par le coefficient 0,0112). La faiblesse de la constante dans la plupart des autres pays est imputable à leur recours assez intense à l'enseignement en cours multiples ; cette formule pédagogique pourrait à coup sûr être davantage mise en œuvre au Togo.

Le tableau 7.1 faisait ressortir des différences entre les régions ; dans quelle mesure ces disparités régionales sont-elles de nature à rendre compte des aléas enregistrés dans les allocations d'enseignants aux écoles, toujours considérées individuellement ? Nous ne pouvons nous fonder directement sur les données du tableau, car on sait que la taille moyenne des écoles varie d'une région à l'autre et que l'effectif des élèves d'une école influe sur le nombre des enseignants ; il est donc préférable

Graphique 7.2

Degré de cohérence de l'allocation des enseignants aux écoles du primaire dans différents pays africains francophones

(valeur du R^2)

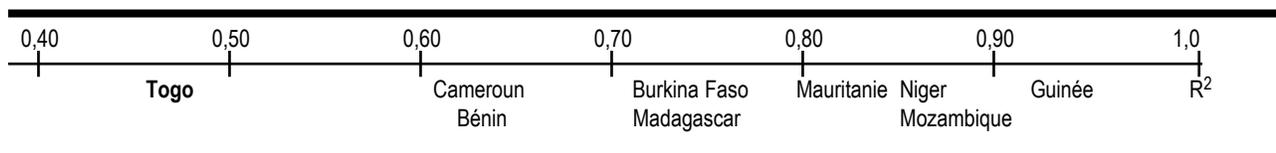


Tableau 7.2
Modélisation du nombre des enseignants en fonction de l'effectif des élèves et de la région
(2.795 écoles publiques, année scolaire 1999–2000)

	Modèle 1	Modèle 2	Lomé	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes	Nbre d'enseignants Ecole de 200 élèves
Constante	+ 2,88 **	+ 2,48 **	4,83 **	2,74 **	2,75 **	2,92 **	2,80 **	1,79 **	
Effectif d'élèves de l'école	+ 0,0112 **	+ 0,0115 **	0,0053 **	0,0103 **	0,0132 **	0,0121 **	0,0115 **	0,0133 **	
Région Maritime	—	Ref.							4,80
Région des Plateaux	—	+ 0,57 **							5,39
Région Centrale	—	+ 0,57 **							5,34
Région de la Kara	—	+ 0,32 **							5,10
Région des Savanes	—	-0,29 **							4,45
Région Lomé-Golfe	—	+ 0,54 **							5,89
% de variance expliquée	47,4	51,4	13,8	42,5	50,9	48,5	51,9	63,4	—

** significatif au seuil de 1 %.

d'effectuer une analyse économétrique de la variance du nombre d'enseignants des écoles en fonction de l'effectif des élèves, en intégrant la prise en compte de variables muettes (catégorielles) représentant chacune des régions du pays. Le tableau 7.2 rassemble les résultats ainsi obtenus.

On voit que la prise en compte des variables catégorielles représentant les différentes régions améliore un peu la part de variance expliquée, mais seulement fort peu puisque le R^2 ne passe jamais que de 47,4 à 51,4 %—un gain de 4 points. Cela signifie que les différences relevées entre régions dans les allocations de personnels aux écoles publiques qui y sont implantées sont d'une ampleur (4 points) très inférieure à celles qui existent entre les différentes écoles publiques au sein des différentes régions ($100 - 51,4 = 48,6$ points). Ceci est confirmé par les modèles établis pour chacune des régions (partie droite du tableau 7.2) ainsi que par l'examen des graphiques, fort comparables au graphique 7.1, construits (mais non présentés dans ce rapport) pour chacune des 6 régions du pays.

Les différentes régions ne reçoivent pas pour autant des allocations de personnels identiques pour leurs écoles¹. Ceci peut être analysé directement et interprété aisément en faisant une simulation dans chaque région du nombre d'enseignants pour une école type de 200 élèves (proche de la

taille moyenne des écoles dans le pays) ; ces simulations sont effectuées sur la base de modélisations réalisées séparément dans chacune des 6 régions et les résultats en sont consignés dans la colonne de droite du tableau 7.2. Alors que la moyenne nationale est de 5,18 enseignants pour une école type de 200 élèves (modèle 1), les chiffres allant de 4,45 (région des Savanes, 14 % en dessous de la moyenne) à 5,89 (région de Lomé, 14 % au dessus de la moyenne). Les régions des Plateaux, Centrale et de la Kara se situent à peu près dans la moyenne.

Le cas de la région de Lomé mérite d'être souligné. Au niveau des écoles, en effet, la relation entre le nombre des enseignants et celui des élèves se caractérise par un R^2 très faible (0,138) et une constante très forte (4,83) ; corrélativement, la pente a une valeur très faible (0,0053). Ces chiffres suggèrent qu'il existe dans cette zone géographique une tendance générale à la normalisation des caractéristiques des écoles, sans guère de lien avec les effectifs d'élèves.

Analyse au niveau des second et troisième degrés d'études

On peut faire une analyse comparable à celle du primaire pour les établissements publics des second et troisième degrés : en matière d'allocation des enseignants et des personnels aux établissements scolaires,

des progrès évidents peuvent là aussi être accomplis. Mais la situation est toutefois beaucoup plus satisfaisante : en attestent visuellement le graphique 7.3 ci-après (établi pour le second degré d'études) et surtout, analytiquement, les estimations des équations de la relation entre le nombre d'enseignants et de personnels d'une part et celui des élèves de l'autre.

Second degré

Nombre d'enseignants = 0,29 + 0,0163 x Nombre d'élèves R2 = 0,823
(t = 1,4) (t = 44)

Nombre de personnels = 0,99 + 0,0185 x Nombre d'élèves R2 = 0,811
(t = 4,0) (t = 42)

Troisième degré

Nombre d'enseignants = 3,28 + 0,0234 x Nombre d'élèves R2 = 0,797
(t = 3,6) (t = 16)

Nombre de personnels = 4,44 + 0,0298 x Nombre d'élèves R2 = 0,820
(t = 4,1) (t = 18)

On perçoit immédiatement dans ce graphique une dispersion des points inférieure à celle du graphique 7.1. Cela se vérifie dans la valeur du R² de la relation statistique moyenne reliant les deux grandeurs : un peu plus de 0,80 dans le second ou dans le troisième degré contre 0,47 dans le premier. Cette situation de l'allocation des enseignants et des personnels aux établissements scolaires, meilleure dans le secondaire que dans le primaire, est observée dans tous les pays où une telle analyse a été réalisée. Il faut toutefois sou-

ligner qu'un R² de 0,80 dans le secondaire ne définit ni dans l'absolu ni en termes comparatifs une situation où ne resteraient que peu de progrès à faire. Qu'on puisse par exemple trouver de 7 à 16 enseignants dans un collège scolarisant 450 élèves (ou 10 enseignants dans des collèges scolarisant de 200 à 700 élèves) illustre clairement la part d'aléatoire existante.

Carte scolaire, taille souhaitable des établissements et choix pédagogiques

Comme nous venons de la voir, les moyens alloués aux écoles, bien que répartis selon des lignes directrices générales comportent des aléas assez importants autour de ces lignes. Dans la section précédente, nous nous étions focalisés sur la dispersion autour des tendances constatées ; nous nous attacherons essentiellement ici aux tendances moyennes identifiées—synthétisées sous la forme de l'équation linéaire reliant le nombre des enseignants d'une école à celui des élèves qui y sont scolarisés. D'une façon générale, la tendance globale peut alors être représentée par une relation du type : Nens = a + b x Nelev, où Nens désigne le nombre des enseignants et Nelev celui des élèves d'une école située sur la moyenne de la relation. En multipliant par Salm (salaire moyen d'un enseignant) les deux termes de cette équation, on obtient :

$$Nens \times Salm = Salm (a + b \times Nelev)$$

Graphique 7.3
Nombre d'enseignants et d'élèves dans les établissements du second degré

[A : 1 école, B : 2 écoles, C : 3 écoles, ..., Z : 26 écoles et +]

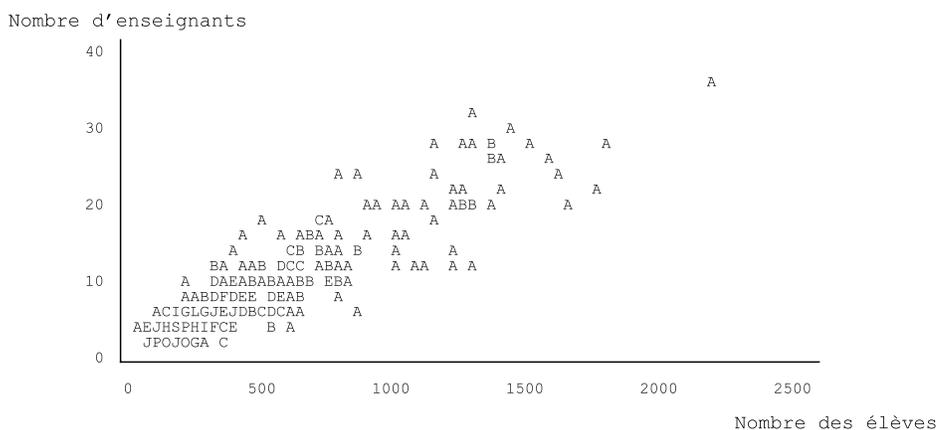


Tableau 7.3
Relation moyenne entre coût unitaire salarial standard et effectif de l'établissement
(premier, second et troisième degré)
 (milliers de Fcfa, 1999)

Nombre d'élèves	50	100	150	200	300	400	500	600	800
Premier degré									
actuel	57.400	33.400	25.400	21.400	17.400	15.400	14.200	13.400	12.400
politique cours multiples	33.400	25.000	22.300	20.900					
Second degré	53.600	40.300	35.900	33.700	31.600	30.500	29.800	29.400	28.800
Troisième degré	157.200	100.600	81.700	72.200	62.800	58.100	55.200	53.300	51.000

En divisant les deux côtés de l'expression par Nelev, on fait apparaître alors le coût unitaire salarial (Cus), rapport entre la masse salariale (Nens × Salm) et le nombre d'élèves (Nelev).

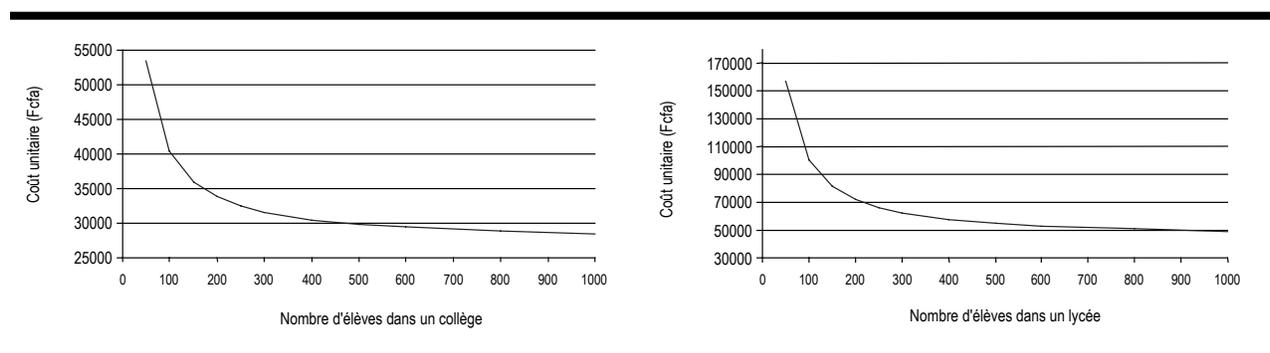
$$Cus = Salm (a / Nelev + b) = Salm \times a / Nelev + Salm \times b$$

Cette relation est représentée graphiquement par une hyperbole située dans un espace où Cus est en ordonnées et Nelev en abscisses ; Salm y est considéré comme un paramètre. Cette courbe illustre la tendance du coût unitaire à diminuer lorsque l'effectif des élèves d'une école augmente et manifeste ainsi une structure de production scolaire caractérisée par ce que les économistes appellent des économies d'échelle (lorsque, en un point donné, le coût marginal est inférieur au coût moyen). Ceci s'explique par le fait que Cus est la somme de deux termes dont le second [Salm × b]

est constant alors que le premier [Salm × a / Nelev] est inversement proportionnel au nombre des élèves. Ce terme exprime comment le montant des coûts fixes (ici salariaux : produit du salaire moyen des enseignants par la valeur de la constante dans l'équation rendant compte du nombre des enseignants dans un établissement scolaire) est divisé par le nombre des élèves qui y sont scolarisés.

Les graphiques 7.4 illustrent, dans un espace orthonormé, la situation des différents établissements des second et troisième degrés en fonction : sur l'axe vertical, du coût unitaire salarial standard (le salaire unitaire moyen des enseignants a été affecté à tous les enseignants des établissements d'un même niveau d'études) et, sur l'axe horizontal, du nombre des élèves de l'établissement. Les valeurs de la relation moyenne entre ces deux grandeurs sont rassemblées dans le tableau 7.3.

Graphiques 7.4
Relation entre le coût unitaire salarial et le nombre des élèves scolarisés dans les établissements des second et troisième degrés



A chacun des trois degrés d'enseignement, le niveau du coût salarial par élève varie en fonction inverse de l'effectif des élèves scolarisés. Sur un plan strictement économique et compte tenu des modes de groupement d'élèves mis en œuvre en moyenne dans le système éducatif togolais, les chiffres ci-dessus suggèrent donc qu'il serait souhaitable que l'effectif des établissements soit au moins de l'ordre de 300 élèves dans le premier degré, supérieur à 200 dans le second degré et d'au moins 350 dans le troisième.

- Dans le premier degré, une école de 300 élèves ne pose pas de problèmes en milieu urbain ; en milieu rural par contre, surtout lorsque la densité de population est faible, il ne sera généralement pas souhaitable de tendre vers des écoles aussi grandes : certains enfants devraient alors parcourir une longue distance pour aller à l'école et l'on sait que la proximité géographique de l'école est très souhaitable, surtout à ce niveau d'études. L'existence de petites écoles est donc incontournable pour assurer les conditions facilitant l'accès et la rétention scolaire, notamment pour les groupes défavorisés de la population. 86 % des écoles du pays scolarisent d'ailleurs moins de 300 élèves.

Si l'on veut permettre, mais à des coûts raisonnables, l'existence d'écoles de petite taille, il convient maintenant de souligner que la décroissance du coût unitaire avec l'augmentation de la taille de l'école est observée dans tous les pays de la région où ces analyses sont disponibles mais qu'elle est spécialement accusée dans l'enseignement primaire togolais. Cela tient à la valeur relativement élevée, par rapport à d'autres pays, de l'ordonnée à l'origine dans l'équation qui relie le nombre des enseignants à celui des élèves, valeur elle-même liée à l'usage probablement insuffisant ici des classes à cours multiples. Pour s'en convaincre, on trouvera dans le tableau VII.3 d'une part la relation effectivement observée (« actuel ») dans le premier degré et d'autre part la relation qui existerait si le pays faisait un usage complet des possibilités de l'enseignement à cours multiple (« politique cours multiple »). Ainsi, par exemple, pour une école de 100 élèves, il suffit de disposer de trois enseignants pour assurer (en trois classes jumelées) les six classes du premier

degré ; on estime que le coût unitaire serait alors de 25.000 Fcfa contre 33.400 Fcfa dans la situation moyenne effectivement observée.

- Au plan des économies d'échelles, la situation du second degré d'enseignement est plus satisfaisante. D'une part en effet l'effectif optimum des élèves se situe à un niveau plus bas (environ 200 élèves contre 300 et 350 respectivement dans les 1er et 3ème degrés) et, d'autre part, il n'y a guère plus d'un quart des établissements qui scolarise moins de 200 élèves.
- Dans le troisième degré, enfin, on trouve à la fois des coûts unitaires très élevés dans les petits établissements (un lycée de 150 élèves coûte, par élève, 48 % de plus qu'un lycée de 500) et un nombre assez important d'établissements d'une taille inférieure à ce qui serait économiquement souhaitable : plus de la moitié des établissements publics ont moins de 350 élèves et il y a moins de 200 élèves inscrits dans près d'un tiers d'entre eux. Il est donc certain qu'une réflexion s'impose sur ce point car il est probable qu'on utilise des normes implicites homogènes (par exemple pour la stricte définition disciplinaire des enseignants ou parce que, dès lors qu'un établissement existe, un proviseur, un censeur et un surveillant général sont indispensables) indépendamment des différentes conditions objectives des petits et des grands établissements.

La gestion pédagogique du système éducatif togolais

Il est utile de commencer par définir avec précision le champ de ce dont nous allons traiter ici ; la question de la gestion pédagogique, malgré ses incidences sur la qualité des services offerts, n'est directement ni celle de la qualité de l'école ni celle des moyens matériels à mobiliser pour créer un contexte favorable à l'enseignement : c'est celle de la régulation des pratiques et des incitations des acteurs engagées au niveau local. Ce qui est au cœur des questions de gestion pédagogique, c'est : a) la transformation des moyens mobilisés en résultats scolaires tangibles au niveau des établissements considérés individuellement et b) de faire en

sorte que cette transformation soit à la fois homogène entre établissements et, évidemment, optimale (niveau maximum de résultats chez les élèves, compte tenu des moyens disponibles dans l'établissement).

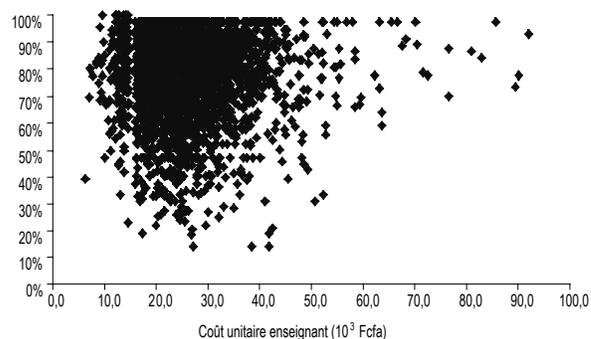
Concrètement, les activités susceptibles de concourir à la réalisation d'une bonne gestion pédagogique d'un système d'enseignement sont bien sûr nombreuses (depuis le niveau zéro du contrôle de la présence des enseignants jusqu'au niveau sophistiqué des structures d'incitations positives/négatives des enseignants sur la base des résultats obtenus par leurs élèves, en passant par le suivi des pratiques courantes dans la classe par les directeurs d'écoles et les inspecteurs). Nous n'aborderons pas maintenant ce point mais essaierons d'abord d'évaluer la gravité des éventuels problèmes rencontrés ici par le système éducatif togolais.

A cet effet, le plus commode est d'examiner dans quelle mesure des établissements comparables (au plan des moyens mobilisés comme des caractéristiques des populations qu'ils scolarisent) produisent des résultats d'un niveau comparable chez leurs élèves. A moyens identiques, une forte variabilité des résultats traduirait alors une faiblesse du système dans la gestion pédagogique inter-établissements. Nous reprendrons donc les données sur les résultats déjà utilisées au chapitre 4 de ce rapport (données sur les examens et données des enquêtes sur les acquisitions des élèves du primaire) et les exploiterons maintenant dans cette perspective.

Pour nous convaincre de la réalité des problèmes de gestion pédagogique dans le système éducatif togolais, nous pouvons recourir à deux méthodes complémentaires : a) graphiquement, en mettant en regard le niveau des moyens effectifs dont sont dotés différents établissements scolaires et le niveau moyen des résultats de leurs élèves ; b) en examinant l'ampleur des écarts systématiques moyens inter-classes dans des modèles rendant compte des acquisitions individuelles des élèves.

Visuellement, les graphiques 7.5 et 7.6, illustrent bien la situation : a) une forte variabilité du niveau des ressources mobilisées dans les différents lieux d'enseignement ; b) de fortes disparités inter-établissements dans les taux de réussite aux examens (CEPD, BEPC) ; c) aucune relation positive entre les deux grandeurs (les écoles ou les collèges qui bénéficient de ressources plus abondantes par élève plus n'obtiennent pas systématiquement de meilleurs

Graphique 7.5
Proportion d'admis au CEPD en fonction du coût unitaire enseignant



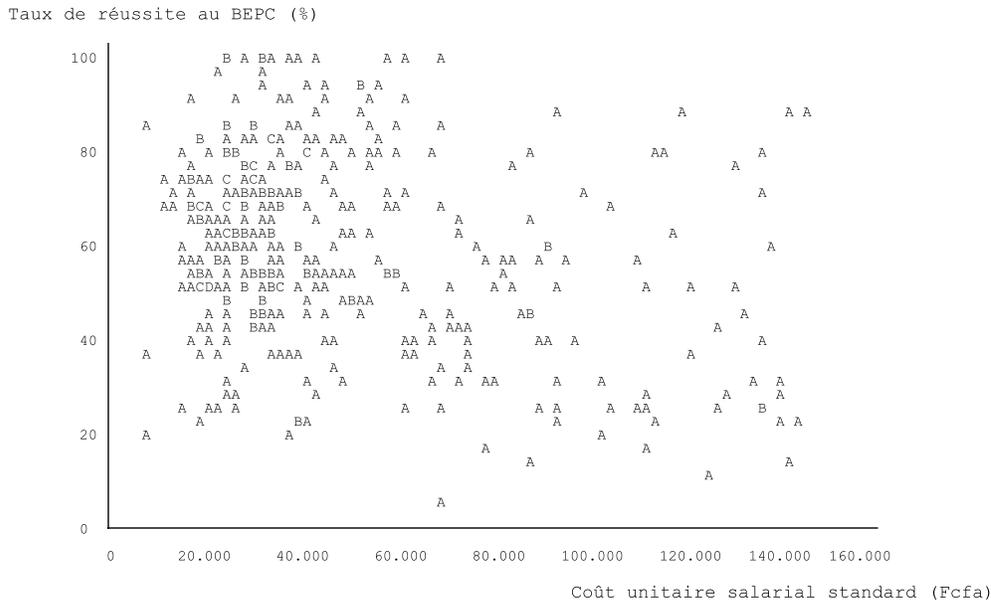
taux de réussite aux examens nationaux ; et d) dans le premier comme dans le second degré, à niveau identique de coût unitaire, une (très) forte variabilité du taux de réussite aux examens.

Ces observations renvoient à celles du chapitre 4 : dans l'explication des résultats des élèves, les facteurs logistiques caractérisant le contexte scolaire n'exercent qu'un impact limité alors que, d'une classe à l'autre (en contrôlant le niveau des ressources unitaires), les écarts sont considérables. Ceci est du reste corroboré par l'analyse des données d'évaluation lorsqu'on dispose d'informations individuelles sur les acquis standardisés des élèves.

Lorsque nous reprenons les résultats du tableau 4.13 (analyse des acquisitions des élèves en CE1, chapitre 4, *L'enquête menée par la Coopération française sur les acquis en fin de CE1*), nous pouvons ainsi comparer utilement la part de variance expliquée par les modèles 1 à 3. La comparaison des modèles 1 et 3 permet d'abord d'inférer que, globalement, le contexte scolaire de la classe rend compte de 21,1 points ($27,2 - 6,1$) de la variance totale du score individuel des élèves. La comparaison des modèles 1 et 2 permet aussi de calculer que les facteurs du contexte scolaire pris en considération (école publique ou privée, localisation urbaine ou rurale, mode de groupement des élèves et taille de la classe, catégorie statutaire de l'enseignant) expliquent 3,2 points ($9,4 - 6,1$) de la variance du score individuel. Les modèles 2 et 3 se distinguent en ce que, dans le

Graphique 7.6
Taux de réussite au BEPC et coût unitaire salarial standard par établissement

[A : 1 école, B : 2 écoles, C : 3 écoles, ..., Z : 26 écoles et +]



modèle 3, interviennent à la fois : a) les différences de ressources logistiques dont disposent les diverses classes et b) les différences, d'une classe à l'autre, dans la façon dont ces ressources sont transformées en résultats chez les élèves. Le modèle 2 ne s'intéresse au contraire qu'aux seules différences de ressources logistiques.

Il en résulte que, sur les 21,1 points de variance du score individuel associés au contexte de la classe de CE1, 3,2 points relèvent de la première composante (aspects logistiques) et 17,9 points (21,1 – 3,2) de la seconde (la manière dont les ressources sont transformées en résultats au niveau local). Même si cette mesure du poids relatif des deux composantes ne saurait être parfaite (ni précise), les ordres de grandeurs respectifs (3,2 points pour la première / 17,9 points pour la seconde) sont clairement significatifs : en matière d'acquisitions effectives des élèves, les écarts d'une classe à l'autre tiennent davantage ($17,9 / 3,2 = 5,6$ fois plus) à des différences dans la capacité locale de transformer les ressources en résultats qu'aux différences de ressources entre les écoles. La qualité de la transformation des ressources en résultats varie fortement entre les différents écoles, on en

peut conclure que la gestion pédagogique du système est globalement lacunaire.

Au total, que ce soit sur la base des taux de réussite des différents établissements scolaires aux examens nationaux (premier et second degré) ou sur la base des épreuves individuelles standardisées, les analyses convergent pour identifier, d'un lieu d'enseignement à l'autre, une grande variabilité dans la transformation des ressources en résultats chez les élèves et cette situation manifeste **un niveau insuffisant de gestion pédagogique du système**. Il faut souligner que des difficultés de ce type ne sont pas spécifiques au Togo, mais se retrouvent à des degrés divers dans tous les pays de la région. Cela dit, lorsque telles difficultés existent, c'est dans les seules dispositions prises par le pays lui-même que des progrès peuvent être réalisés.

Examiner les réponses qu'il serait éventuellement approprié d'apporter à la question de la nécessaire amélioration du système éducatif togolais n'est pas le premier but de ce rapport, mais il semble que la réflexion puisse se structurer sur deux axes :

a) comment se fait-il que les dispositions actuellement mises en place (le rôle des inspecteurs est

évidemment visé ici) produisent des résultats aussi peu convaincants ? Est-ce que les insuffisances actuelles peuvent s'expliquer par un manque de moyens, un ciblage insuffisant de ces moyens (notamment en temps) sur ce qui constitue l'aspect central de la fonction, ou ... ?

- b) dans quelles mesures de nouvelles dispositions devraient-elles être prises (mises en place et testées) pour répondre avec à-propos aux difficultés identifiées ? Quelles seraient ces dispositions ? Quel rôle pour des évaluations systématiques des acquis des élèves, de manière à introduire des éléments de pilotage du système par les résultats ? Quel rôle pourraient jouer un renforcement de la motivation « orientée » des acteurs et des structures de responsabilité dans le système ?

Il paraît raisonnable de conclure ce chapitre en soulignant que, en termes de gestion du système éducatif—dans sa dimension aussi bien administrative (gestion des ressources, des personnels et de leur allocation aux établissements d'enseignement) que pédagogique (transformation des ressources en résultats au niveau local—des progrès considérables devront être faits. Les dispositions devront être prises à partir d'une appréciation préalable, au niveau togolais, par les différentes parties concernées, et des choix parfois difficiles devront être faits. Mais très clairement, on ne saurait viser à l'indispensable revitalisation du système éducatif du pays en omettant de consacrer aux problèmes de gestion les efforts nécessaires.

1. Ces disparités dans le fonctionnement des écoles publiques existantes sont d'une certaine façon qualitatives ; elles viennent donc en complément des différences qui peuvent exister entre régions dans l'offre publique de scolarisation.

8

Résumé et éléments de synthèse pour la politique éducative

Dans les différents chapitres qui structurent ce rapport, l'approche a été surtout analytique et factuelle. Nous avons en quelque sorte examiné divers aspects particuliers de la réalité sans nous attacher à l'image globale de leur ensemble. On trouvera dans ce chapitre à la fois un récapitulatif des principaux résultats obtenus et, comme il convient dans une perspective de politique éducative, une synthèse de la manière dont ils s'articulent. De plus et toujours dans cette même perspective, nous avons procédé à l'estimation d'un modèle de simulation financière du secteur afin de mieux mettre en évidence les arbitrages auxquels le pays sera inévitablement confronté ; cela devrait aider à l'élaboration des décisions structurelles de politique éducative permettant la nécessaire revitalisation du système.

Principaux constats et principales questions pour la politique éducative

Ces constats peuvent se décliner de bien des manières, mais nous ne reprendrons ici que six points qui constituent l'architecture des questions structurelles auxquelles est confrontée la nouvelle politique éducative du pays pour un développement harmonieux, à moyen terme, du secteur. D'autres aspects plus spécifiques devront aussi être abordés dans le cadre de la réflexion pour la politique éducative, mais il serait souhaitable de ne s'en préoccuper qu'une fois le cadre structurel assez clairement défini.

Le secteur a souffert du difficile contexte des finances publiques depuis 10 ans

Avec un rythme annuel de croissance économique (1,5 % sur la décennie) inférieur à celui de la population (2,9 %), le Produit Intérieur Brut par habitant s'est dégradé en termes réels tout au long des années 90. Contexte évidemment défavorable tant pour le développement de l'emploi que pour la mobilisation des ressources publiques nécessaires au fonctionnement de l'Etat. Ainsi, les recettes publiques nationales, qui représentaient environ 17 % du PIB en 1990, n'en représentaient plus que de 13 à 15 % à la fin de la décennie. Associée à la dégradation de la capacité de prélèvement fiscal de l'Etat, la baisse du PIB par tête a induit au cours des années 90 une baisse en termes réels de l'ordre de 35 % du niveau de ressources publiques intérieures par habitant. Au cours de la même période, les ressources extérieures sont restées à un niveau relativement modeste (3,7 % du PIB en 2000) par rapport aux autres pays de la région.

Dans ce contexte général difficile pour les finances publiques, le secteur de l'éducation a cependant bénéficié d'une assez forte priorité puisque quelque 25 % des dépenses publiques hors service de la dette lui ont été alloués. Ce pourcentage global n'ayant guère varié au cours de la décennie, le niveau des dépenses publiques pour le secteur éducatif s'est réduit au fil des années 90 jusqu'à ne plus atteindre, à la fin de la décennie, qu'environ 4,4 % du PIB contre 5,8 % au début. En calculant le rap-

port entre le montant des dépenses publiques pour l'éducation et la population du pays, on observe dès lors, en valeurs constantes de l'année 2000, une dégradation de 12.600 Fcfa en 1991 à 8.500 Fcfa en 2000, soit une baisse de 33 %.

Au total, il est donc hors de doute que le système éducatif a souffert de l'importante contraction de son financement public au cours de la dernière décennie et que ce fait contribue à expliquer la dégradation de son fonctionnement. Mais on pourrait aussi faire valoir que le pays alloue tout de même, en 2000, 4,4 % de son PIB au système éducatif—un chiffre qui reste plus élevé que le chiffre observé chez la plupart de ses voisins. On peut alors penser que les dégradations enregistrées dans le fonctionnement du système ont aussi résulté en partie de sa difficulté à trouver les ajustements les plus appropriés. Nous touchons là à un enjeu majeur pour la politique éducative à venir et la revitalisation du système. Cette revitalisation exigera probablement des ressources supplémentaires, mais c'est pour une part importante dans la définition de nouveaux arbitrages et des gains de productivité dans l'utilisation des ressources existantes que la solution devra être recherchée.

Au plan quantitatif, le système a cependant progressé au cours de la dernière décennie

Entre 1991 et 2000, le taux brut de scolarisation est resté proche de l'unité au niveau du premier degré, a progressé de 32 à 50 % dans le deuxième degré et de 8 à 15 % dans le troisième tandis que le nombre d'étudiants du supérieur pour 100.000 habitants passait de 200 à 400. Au-delà de la mesure des taux bruts de scolarisation, on estime que, en 2000, environ 82 % des jeunes ont accès à la première année primaire et que 65 % d'une classe d'âge parvient au CM2, dernière classe du cycle. Un peu plus de 50 % d'une classe d'âge accède au secondaire.

En dépit de ces évolutions quantitatives globalement satisfaisantes, *le système a cependant connu des évolutions structurelles assez préoccupantes* sur trois points complémentaires : a) la structure des scolarisations, avec une mise en retrait progressive du secteur public et le développement d'une diversité nuisible à l'équité ; b) des conditions d'enseignement

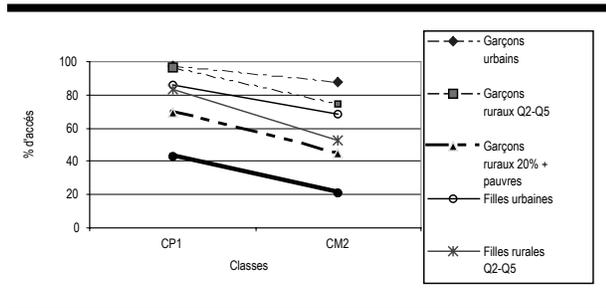
peu propices à la qualité ; c) une régulation mal maîtrisée des flux d'élèves au sein du système.

Un retrait progressif du service public et une diversification défavorable à l'équité

Dans le premier degré comme dans l'enseignement secondaire ou l'enseignement technique et professionnel, le pourcentage des effectifs scolarisés dans des établissements privés a été en notable augmentation au cours de la décennie. Dans le premier degré, de 24 à 31 % entre 1990 et 2000 et de 13 à 17 % dans le second degré cependant que, dans l'enseignement technique et professionnel, le pourcentage passait de 30 à 46 %. Le recours à l'enseignement privé peut être considéré comme un des moyens par lesquels le système a absorbé (sans doute de façon implicite) l'évolution de la contrainte budgétaire mentionnée ci-dessus. Cette évolution a des aspects positifs, mais on considère en général que le recours au financement privé des services éducatifs n'est susceptible d'être favorable que s'il concerne surtout les niveaux terminaux du système (l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur pour lesquels la dimension privée du bien éducation est manifeste) ou encore s'il n'intéresse qu'une frange limitée de la population, celle qui a une forte demande de scolarisation et dispose des revenus suffisants pour la satisfaire.

Mais dans le cas du Togo, c'est au niveau du premier degré (et dans une moindre mesure du deuxième) que la contribution des usagers est maximale. Ainsi, dans le premier degré, 34 % des enseignants sont payés par les usagers, qu'il s'agisse de personnels des établissements privés, des « maîtres des parents » enseignant dans certains établissements publics ou de la majorité des enseignants dans les écoles d'initiative locale (EDIL). L'incapacité de l'Etat d'offrir une couverture adéquate de services éducatifs de qualité convenable a induit en effet, pour les parents qui peuvent acquitter les frais de scolarité, un développement de l'enseignement privé en milieu urbain et, surtout en milieu rural, d'EDIL. En 2000, seuls 60 % des effectifs du premier degré sont scolarisés dans des établissements publics au sein desquels 1.200 maîtres sont payés par les parents pour compenser les manques de personnels. Ce retrait du secteur public d'enseigne-

Accès aux CP1 et CM2 selon les catégories de population



ment a des conséquences très négatives en matière d'équité : par exemple, ce sont les familles qui comptent parmi les plus modestes qui doivent payer pour la scolarisation de leurs enfants dans les EDIL (où les conditions d'enseignement sont par ailleurs des plus spartiates). Le graphique ci-dessus illustre l'ampleur des disparités de scolarisation dans l'enseignement primaire au Togo.

Alors que 96 % des garçons urbains accèdent au CP1, ce n'est le cas que pour 43 % des filles rurales appartenant au quintile le plus pauvre de la population. Alors que 88 % des garçons urbains sont scolarisés jusqu'en fin de cycle primaire, seules sont dans ce cas 53 % des filles rurales des quintiles 2 à 5 (la totalité des filles rurales à l'exclusion de celles qui appartiennent aux 20 % des ménages les plus pauvres). Parmi les jeunes appartenant au groupe des 20 % les plus pauvres du pays, seuls 44 % des garçons et seules 21 % des filles atteignent la fin du cycle primaire. Globalement, on estime que, si les filles ont des scolarités en général inférieures à celles des garçons et les ruraux à celles des urbains, ce sont les jeunes issus de familles pauvres (1er quintile) qui apparaissent comme les plus désavantagés. Ce résultat a évidemment quelque signification lorsque le pays doit définir sa stratégie de réduction de la pauvreté.

La dimension régionale vient compléter le tableau des éléments qui structurent les disparités de scolarisation. Dans l'ensemble, les disparités régionales sont assez modérées, à l'exception notable de la région des Savanes où la scolarisation est spécialement en retard. Le taux d'accès n'y est que de 57 % contre 90 % partout ailleurs dans le pays et 40 % seulement des jeunes ont une scolarité pri-

maire jusqu'au CM2 (au lieu de 65 % et plus dans les autres régions). Dans des populations particulières comme celle des filles, on observe que seules 26 % ont une scolarité primaire complète dans la région des Savanes contre au moins 50 % dans le reste du pays.

On constate de plus que : a) la région des Savanes est largement la plus représentée dans le quintile le plus pauvre de la population ; b) plus de 40 % des écoles de la région des Savanes sont des EDIL financées par les parents contre 20 % ou moins dans les autres régions ; c) 37 % des élèves de CP1 dans la région des Savanes sont scolarisés dans une école qui n'offre pas la possibilité de terminer localement le cycle primaire contre 20 % ou moins dans les autres régions. Si l'on rapproche ces chiffres, on voit que tous les ingrédients sont réunis pour générer un solide retard de scolarisation.

Cet exemple peut être considéré comme une illustration de la dégradation du service public d'éducation, tant dans sa capacité quantitative de couverture que dans sa capacité d'offrir des services de qualité ; les conséquences en sont très négatives en matière d'équité. Il est hors de doute que la revitalisation du service public d'enseignement, notamment au niveau de l'enseignement de base et de l'enseignement primaire en particulier, doit constituer un objectif essentiel pour la structure de la future politique éducative du pays.

Des conditions d'enseignement qui demandent à être améliorées

La nécessité d'améliorer les conditions d'enseignement découle de cette simple observation : dans le premier degré, 35 à 40 % seulement du contenu des programmes sont en moyenne effectivement acquis par les élèves—et les 27 % de redoublants rendent encore plus évidentes les difficultés. Il est fort vraisemblable que la situation n'est pas meilleure dans les autres cycles d'enseignement (18 % de redoublements dans le premier cycle secondaire, 31 % dans le second) et de très nombreux abandons d'études en cours de cycle (plus de la moitié des entrants en 6ème n'atteignent pas la 3ème et 40 % des entrants en 2nde n'atteignent pas la terminale). Si le système éducatif togolais doit à l'évidence revitaliser (dimension quantitative) la reconstruction d'un ser-

vice public d'enseignement pour les premiers niveaux du système, il doit tout autant se pencher sur la qualité des services offerts. C'est là une condition essentielle à la fois pour donner un sens aux scolarisations (à quoi sert que les enfants aillent à l'école s'ils n'acquièrent pas le contenu des programmes ?) et rejoindre le souhait des familles.

Les efforts à accomplir pour améliorer la qualité des services devront faire l'objet d'un travail spécifique et des pistes sont indiquées dans le corps du présent rapport. Mais il ne fait pas de doute que deux axes complémentaires devront être explorés : a) mobiliser les ressources additionnelles nécessaires et b) faire en sorte qu'elles soient bien réparties entre les différents établissements et effectivement transformées au niveau de chacun d'entre eux en apprentissages chez les élèves. Ce dernier axe, très important, renvoie à des activités de gestion et sera abordé plus loin, au point 6. En ce qui concerne le premier axe, on observe que les dépenses de fonctionnement hors salaires (cumul des dépenses enregistrées au niveau des établissements et au niveau des services centraux et décentralisés) ne représentent, dans les trois premiers degrés d'enseignement, qu'environ 7 % des dépenses budgétaires (6,7 % dans le premier degré, 7,4 % dans le second et 8,6 % dans le troisième). Il est parfaitement clair que de tels niveaux de dotation ne sont pas compatibles avec la production d'un enseignement de qualité où manuels et matériels pédagogiques soient disponibles pour les maîtres et les élèves, un enseignement où existent, avec un système d'évaluation des acquis des élèves, des activités de formation continue et de soutien aux enseignants, où les bâtiments soient entretenus, etc. C'est probablement sur au moins un doublement de ces dépenses non-salariales qu'il faut dès lors tabler, à moyen terme, pour une reconstruction fonctionnelle du système.

Une régulation mal maîtrisée des flux d'élèves

Réaliser divers équilibres structurels est un objectif important pour tout système national d'éducation-formation. Parmi ces équilibres, celui qui doit exister entre les différents niveaux éducatifs, tant du point de vue des effectifs scolarisés que des financements publics, constitue une dimension particu-

lière. D'une manière générale, il faut aboutir à ce que les ressources mobilisées pour le secteur soient utilisées de façon à maximiser les bénéfices obtenus à moyen terme par la société. Dans cette perspective, la référence à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est aujourd'hui de première importance. Cette stratégie est articulée sur un double objectif : a) un haut niveau de croissance économique, car on sait que la croissance constitue un contexte nécessaire pour améliorer la distribution des revenus et réduire le pourcentage d'individus en-dessous du seuil de pauvreté : b) équiper ceux qui sont couramment) exclus des moyens qui leur permettront de savoir tirer profit des opportunités issues de la croissance économique pour sortir de leur situation de pauvreté. Le secteur de l'éducation-formation a évidemment un rôle important à jouer dans ce cadre.

A propos de l'objectif de croissance économique, il est utile de souligner que le Togo est, et continuera d'être pour les deux décennies à venir, une économie duale caractérisée d'une part par un secteur traditionnel (dont agricole et informel)—celui de la très grande majorité des actifs, d'autre part par un secteur de l'emploi moderne, en expansion si possible, mais en toute hypothèse limité du point de vue numérique. La croissance économique résultera en partie de l'expansion du secteur moderne et en partie des gains de productivité dans le secteur traditionnel. Si la production de capital humain veut correspondre aux demandes futures de l'économie togolaise, elle doit intégrer cette caractéristique duale de l'économie et fournir aux deux secteurs de l'économie ce dont ils ont besoin pour leurs développements respectifs :

- dans le secteur moderne, l'enseignement technique et professionnel joue avec l'enseignement supérieur un rôle clé. Mais l'expérience montre que, si des insuffisances de production des formés (en quantité ou en qualité) créent des limites au développement du secteur de l'emploi moderne, les excédents ne sont par contre pas valorisés. Le marché du travail moderne se régule plus par les quantités que par les prix et les formés qui ne trouvent pas à s'employer dans le secteur moderne tombent dans le secteur informel urbain où la productivité du travail est faible

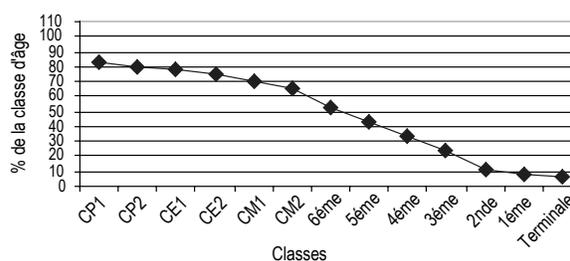
et où leurs capacités sont peu valorisées. Le développement du secteur moderne est par ailleurs déterminé par les politiques macro-économiques (taux de change, taux d'intérêt, code des investissements, droit du travail, ...), éléments exogènes à la politique du secteur éducatif. Il s'ensuit que, pour ces niveaux d'enseignement (technique, professionnel et supérieur), la politique éducative doit viser à produire des diplômés correspondant sensiblement, en nombre et qualité, aux demandes de l'économie togolaise. Les estimations pour la période la plus récente révèlent une forte surproduction de diplômés du supérieur (il faut toutefois rappeler que le contexte macro-économique a subi de fortes contraintes). Si l'on se projette dans un futur qui aurait renoué avec la croissance (mais en tenant compte de la structure de l'économie), les perspectives sont évidemment meilleures. Cela dit, les estimations indiquent clairement que le niveau actuel des effectifs du supérieur restera cependant excédentaire. Même en tablant sur une croissance de 5 % l'an sur les cinq à dix prochaines années, il suffirait de quelque 14 à 15.000 étudiants dans l'enseignement supérieur pour répondre aux demandes de l'économie du pays.

- dans le secteur traditionnel (agricole et informel), toutes les analyses d'expériences indiquent que l'investissement « à tout faire » pour améliorer la productivité du travail est l'enseignement primaire, un enseignement qui doit être à la fois universel (au moins une scolarité primaire complète pour tous les jeunes) et de qualité convenable. Dans le cas du Togo, on compte qu'environ 36 % des jeunes du pays soit non pas accès au primaire (18 %), soit quittent la scolarité primaire avant la fin du cycle (18 %). Dans le contexte de lutte contre la pauvreté, des évolutions permettant aux exclus actuels de la scolarité primaire complète (que l'on trouve surtout dans les segments les plus pauvres de la société) d'échapper à cette situation sont évidemment souhaitables : la scolarisation primaire apporte, on le sait, une contribution importante à la sortie de la pauvreté. Il a été noté par ailleurs que, notamment dans ce cycle d'enseignement, la qualité de l'enseignement devait être améliorée.

Le rapprochement de ces différentes observations conduit à l'idée que des évolutions de la structure du système sont souhaitable, en ce qui concerne tant les effectifs scolarisés aux différents niveaux du système que la répartition entre eux des financements publics et deux aspects d'ensemble doivent être considérés :

- le premier aspect suggère la nécessité d'une attention accrue au niveau primaire et d'un contrôle plus ferme des effectifs qui ont accès aux niveaux les plus élevés du système, et notamment l'enseignement supérieur. Si dans le primaire c'est une expansion en quantité et en qualité qui s'avère prioritaire, au niveau du supérieur, c'est un contrôle global des effectifs avec sans doute des améliorations à la fois dans la qualité des services offerts et dans la distribution des formations selon la discipline et le type d'études;
- pour rendre cet objectif crédible, une attention particulière aux mécanismes de régulation des flux d'élèves tout au long du système d'enseignement est indispensable. Une difficulté propre à tous les systèmes éducatifs des pays comparables au Togo est de faire en sorte que le système soit aussi large que possible à la base et, en raison de la structure économique du pays, relativement réduit au sommet. Or, tous les systèmes éducatifs accusent une propension à la continuité intercycles (les sortants du premier degré n'aspirent qu'à accéder au second et ainsi de suite jusqu'à l'enseignement supérieur. Le Togo ne fait pas exception et présente même des transitions intercycles spécialement fortes ainsi qu'en atteste le profil de scolarisation ci-après.

Profil de scolarisation



Nous avons vu que, au cours de la dernière décennie, cette faible régulation des flux avait entraîné des difficultés structurelles. A l'issue d'une politique du primaire réussie, près de 100 % des enfants d'une classe d'âge devraient atteindre la fin du cycle. Le maintien des taux actuels de transition entre cycles successifs (du premier au deuxième degré et du deuxième au troisième) amènera sur les segments élevés du système une pression incompatible avec le nombre des formés pouvant utilement intégrer le secteur moderne de l'emploi ; en d'autres termes, la régulation des flux d'élèves (entre primaire et premier cycle secondaire, entre premier et second cycle secondaire et entre second cycle secondaire et supérieur) doit être assurée selon des mécanismes qu'il reste à étudier. Que des décisions soient à prendre dans ce domaine n'est sans doute pas une option mais une nécessité.

Des progrès indispensables dans le domaine de la gestion

Les différents points que nous venons d'examiner concernent les principaux aspects structurels du système éducatif togolais et les analyses effectuées dans le cadre de ce travail conduisent à penser qu'ils sont en effet très importants. Mais les observations soulignent aussi que les contraintes qui ont pesé sur le système au cours des dix dernières années ont amené une dégradation de l'efficacité des divers dispositifs de gestion. En toute hypo-

thèse, l'efficacité de la gestion observée aujourd'hui (administrative et des personnels d'une part, pédagogique de l'autre) est telle qu'aucune prise de décision dans le domaine de la politique éducative globale n'aurait de valeur si les procédures de gestion n'étaient pas très sensiblement améliorées.

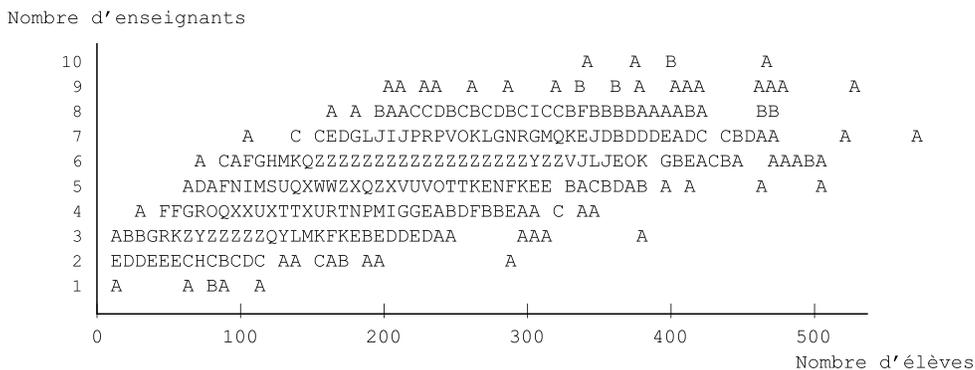
Si l'on veut bien considérer que la politique éducative est étroitement concernée par les grands choix globaux, la définition des dispositions moyennes et les moyens mobilisés pour l'ensemble du système à ses différents niveaux d'enseignement, la gestion intervient notamment dans deux grands domaines : a) la répartition des moyens et des personnels aux établissements scolaires pris individuellement et b) la transformation pédagogique des moyens mis à la disposition de chacun des établissements en apprentissages chez les élèves qu'ils scolarisent. Sur chacun de ces deux points, faire des progrès est essentiel.

- en ce qui concerne la répartition des moyens et des personnels aux différents établissements d'enseignement, comme le graphique ci-après permet de visualiser, le fort degré d'aléatoire observé.

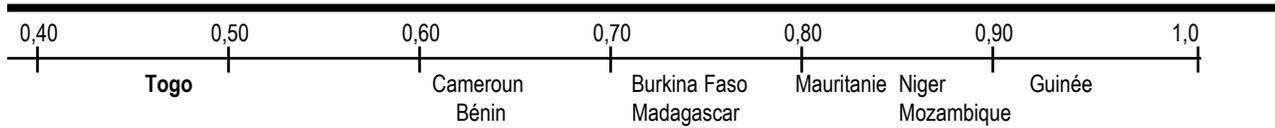
On le voit, on trouve parmi les établissements publics du premier degré des écoles qui scolarisent le même nombre d'élèves et disposent d'un nombre d'enseignants très différent (par exemple, parmi les écoles scolarisant 200 élèves, certaines n'ont que 2 enseignants et d'autres 8). De même, des écoles qui

Nombre d'enseignants et d'élèves dans les écoles publiques du premier degré, (année scolaire 1999-2000)

[A : 1 école, B : 2 écoles, C : 3 écoles, ..., Z : 26 écoles et +]



Degré de cohérence de l'allocation des enseignants aux écoles du primaire dans différents pays africains francophones



ont 4 enseignants scolarisent tantôt 50 élèves et tantôt 300.

Ces observations pointent la nécessité de progrès sensibles dans la gestion de l'allocation de moyens et de personnels aux écoles. Pour des raisons tant d'efficacité que d'équité, il serait souhaitable en effet que les moyens soient distribués de façon cohérente (en fonction des besoins) de façon à réduire les disparités régnant entre les écoles dans les conditions d'enseignement. Il convient de souligner que la cohérence n'est parfaite dans aucun pays, mais que des progrès sont particulièrement possibles dans le cas du Togo : c'est ce qu'illustre la comparaison à d'autres pays africains dans le graphique ci-dessus (l'indice de cohérence varie de 0 à 1, la valeur de 1 indiquant une cohérence parfaite).

C'est la prise en compte simultanée des éléments suivants qui paraît avoir permis à certains pays d'être plus performants sur ce plan : a) définition de critères fixant le nombre d'enseignants d'une école en fonction des effectifs ; b) rattachement des postes aux structures et non aux personnes ; c) définition de règles de priorité pour les affectations et les mutations (rapprochement de conjoints, maladie, exercice momentané dans une zone difficile, ...) ; d) application effective des trois principes précédents, portés à la connaissance de tous, de manière à protéger des interventions extérieures (qui doivent être l'exception) la gestion des personnels et des affectations.

- on observe que **la transformation des moyens mobilisés dans chaque établissement en résultats effectifs chez les élèves** est elle aussi fortement aléatoire. De façon normative, on souhaiterait i) que les établissements qui disposent de plus de moyens permettent à leurs élèves de réaliser de meilleurs niveaux d'apprentissage, et ii) les élèves scolarisés dans des établissements qui disposent de moyens comparables atteignent

des niveaux d'apprentissage aussi bons que possible et raisonnablement comparables. La situation du système éducatif togolais est très éloignée de cette référence normative : le taux de réussite au CEPD varie de 25 à 100 % dans des écoles où le coût unitaire est de l'ordre de 25.000 Fcfa. alors que, dans nombre d'écoles où le coût unitaire est de 50.000 Fcfa, le taux de réussite au CEPD est inférieur à celui de bien des écoles où le coût unitaire n'est que de 15.000 Fcfa. Et l'on observe une situation comparable dans le premier cycle secondaire en ce qui concerne le résultat au BEPC.

A partir de données fondées sur des épreuves standardisées, la même image émerge : a) le niveau des ressources par élève est très variable d'une école à l'autre, mais joue peu sur les apprentissages des élèves alors que b) la capacité des écoles de transformer les ressources dont elles disposent en apprentissages chez leurs élèves est par contre extrêmement variable. Au total, on estime que, pour les apprentissages effectifs des élèves, la variabilité de cette capacité de transformer les moyens en résultats est plus de trois fois plus importante que la variabilité des ressources elles-mêmes.

Ces résultats empiriques (sur la base de la réussite aux examens nationaux aussi bien qu'à des épreuves standardisées) manifestent donc que si, bien entendu, les moyens comptent : a) la façon dont on les utilise concrètement au niveau local compte beaucoup plus encore et b) si l'on constate une telle variabilité dans la capacité des écoles à transformer les moyens en résultats, c'est qu'il y a des lacunes majeures dans la gestion pédagogique du système.

Il ressort au total de ces analyses que la performance du système éducatif togolais est particulièrement faible dans le domaine de la gestion, entendue aussi bien au plan administratif ou du personnel

qu'au plan pédagogique. Des dispositions (qui restent bien sûr à définir) devront sans la moindre équivoque être prises à la fois sur ces deux plans : il ne serait guère sensé de prendre des décisions structurelles (même pertinentes) ou d'injecter des ressources additionnelles dans un système sans y avoir mis en place au préalable les mécanismes susceptibles d'améliorer sensiblement leur mise en œuvre au bénéfice effectif des élèves. Ce qui est finalement la seule chose qui compte.

L'estimation d'un modèle de simulation financière

En se basant notamment sur les éléments d'analyse du système éducatif présentés dans ce rapport et compte tenu des appréciations des décideurs (en fonction du moyen terme aussi bien que des opportunités politiques à court terme), il est possible de dégager un certain nombre d'options envisageables. Mais la définition d'une politique éducative ne s'arrête pas aux seuls objectifs et doit aussi prendre en compte les contraintes (notamment financières) qui pèsent sur les choix ; elle invite ainsi le décideur à faire les arbitrages nécessaires.

Un modèle de simulation financière constitue à cet effet un instrument particulièrement adéquat. Ce modèle définira les dépenses publiques nécessaires compte tenu : a) des objectifs quantitatifs de scolarisation et b) des modes d'organisation et de financement des services éducatifs aux différents niveaux d'enseignement ; bien entendu, les dépenses publiques doivent alors être mises en regard avec les ressources budgétaires susceptibles d'être mobilisées. Lorsque les dépenses publiques dépassent les recettes que l'on peut raisonnablement espérer, le décideur politique responsable du secteur est obligé de modifier certains de ses objectifs et/ou de choisir des modes de fonctionnement moins coûteux et/ou d'explorer comment obtenir des ressources supplémentaires : tendre à l'équilibre des dépenses et des ressources est une nécessité que l'on considère comme impérative pour les dépenses courantes (qui doivent être financées sur ressources nationales) tandis que les dépenses d'investissement peuvent être financées, au moins en partie, par l'aide extérieure. Le modèle a pour but d'aider à définir les politiques

éducatives à l'horizon des dix ans mais non à résoudre toutes les questions y afférentes : seulement les principales, les questions structurelles qui s'inscrivent dans le moyen terme. Il devra être complété par un plan d'action pour les trois prochaines années (inscrit donc dans les perspectives à moyen terme) définissant en détail les activités à mettre en œuvre.

Le modèle de simulation comprend 3 blocs : a) ressources publiques nationales, b) dépenses courantes et c) dépenses en capital ; l'idée directrice est de confronter les ressources disponibles avec les dépenses associées aux politiques éducatives précisées dans les deux blocs de dépenses. Les mesures sont toutes chiffrées en valeurs monétaires constantes de l'année de référence.

Chacun des trois blocs du modèle d'ensemble est organisé identiquement comme suit : l'intitulé de l'item se trouve dans la première colonne de gauche ; la valeur de chaque item pour l'année de base servant de référence pour la simulation est indiquée dans la troisième colonne et on a indiqué dans la seconde la valeur cible à l'échéance du programme (ici 2011) ou pour l'année, plus proche, au cours de laquelle une valeur cible doit être atteinte (par exemple on envisage que le taux de redoublement du primaire passe de 27 % à 10 % dès 2005 ou que le taux annuel de croissance de la population sera de 2,9 % jusqu'à 2015). Enfin, l'évolution (ici biennale) de la valeur de chaque item entre 2001 et 2011 est notée dans les colonnes de droite. On pourra observer que certains des chiffres du tableau tantôt dérivent directement des hypothèses retenues (par exemple, le PIB de 2007 dépend de la valeur du PIB de l'année de base et du taux moyen de croissance du PIB anticipé pour cette période), tantôt proviennent de calculs internes (par exemple, la masse salariale des enseignants au cours d'une année N est le produit a) du nombre des enseignants au cours de cette année, b) de leur salaire moyen exprimé en unités de PIB par tête au cours de l'année N, et c) de l'estimation de la valeur du PIB par tête pour cette même année N). Le modèle étant organisé dans un tableur qui incorpore toutes les liaisons fonctionnelles, la modification d'une hypothèse (une valeur cible) sur un item quelconque amène une ré-estimation instantanée de l'ensemble du modèle et nous pou-

vons maintenant examiner plus en détail les trois blocs du modèle.

Bloc des ressources publiques nationales

On part de la valeur du PIB pour l'année de base que l'on projette sur la période de simulation en appliquant l'hypothèse retenue pour le taux moyen de croissance économique en volume (un aménagement du modèle permet de faire varier cette valeur durant la période). On passe ensuite à l'estimation des recettes publiques (fiscales et parafiscales) en appliquant aux chiffres du PIB la pression fiscale (elle-même susceptible d'évoluer durant la période de simulation) ; ces chiffres (fournis par les macro-économistes) sont considérés comme exogènes au secteur. On passe ensuite des recettes fiscales de l'État aux dépenses pour le secteur de l'éducation en utilisant le chiffre du pourcentage des dépenses publiques d'éducation dans les recettes de l'État ; ce pourcentage, qui est connu pour l'année de base, autorise toutes hypothèses sur son évolution au cours du programme et correspond à la priorité accordée au secteur par le pays. Cette priorité peut évoluer, notamment dans le contexte de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Bloc des dépenses courantes

Ce bloc comporte autant de sous-blocs qu'il y a de niveaux ou types d'éducation. Dans le présent exemple, on a retenu : le préscolaire, le primaire, le secondaire premier cycle, le secondaire second cycle général, le secondaire technique et l'enseignement supérieur. Nous nous bornerons à donner ici l'esprit dans lequel le modèle est construit sans entrer dans les détails des spécifications. Mais les décideurs politiques devront entrer dans ces détails pour s'assurer que la forme retenue correspondra bien à leurs attentes.

Le modèle pour le primaire est fondé sur : a) le chiffre de la population d'âge « scolaire » et de son évolution dans le temps ; b) l'évolution du taux d'accès en première année primaire, et c) la proportion des entrants en première année qui atteignent la dernière année du cycle. En adjoignant à ces informations le taux de redoublement (sur lequel des politiques appropriées peuvent agir de façon signifi-

cative), on est dès lors à même de déterminer le taux brut de scolarisation du primaire et le nombre d'élèves scolarisés dans ce cycle d'enseignement ; il ne reste plus alors qu'à préciser leur répartition entre secteur privé et secteur public. Dans ce dernier ordre d'enseignement, on passe aisément du nombre des élèves à celui des enseignants nécessaires au cours de chaque année du programme par le bais du rapport élèves-maîtres (et de son évolution souhaitée). Pour déterminer maintenant la masse salariale correspondant au nombre des enseignants en poste, on doit introduire deux éléments importants de politique éducative : a) les caractéristiques, en termes de formation et de statut, des enseignants recrutés au cours du programme et b) la politique salariale adoptée. Dans le cas du Togo, on a considéré que le corps des enseignants fonctionnaires allait s'éteindre progressivement à un taux d'attrition annuel estimé à 2,5 % ; au cours du programme, les recrutements d'enseignants se feront dans un corps de « contractuels », dont le statut est moins onéreux. Le salaire est exprimé ici en unités de PIB par tête ; la masse salariale, exprimée en Fcfa de l'année 1999, est égale au produit : nombre d'enseignants x salaire moyen en unités de PIB par tête x valeur en Fcfa. du PIB par tête.

Une fois connue la masse salariale des enseignants, il reste à déterminer le montant des dépenses autres que celles qui concernent les « enseignants à la craie » et la tentation était forte, ici, de se fixer à un nombre relativement important d'activité : administration centrale, administrations décentralisées, inspections, personnels d'appui au niveau des écoles, formation continue des enseignants, examens et concours, manuels scolaires, matériels pédagogiques pour les élèves et les enseignants, ...). Nous avons finalement pris le parti de définir une enveloppe globale suffisante à l'intérieur de laquelle seront faits les arbitrages ultérieurs entre les différentes fonctions. On précise ainsi l'évolution souhaitable du volume global de ces dépenses en fonction de la masse salariale des enseignants à la craie. Il est alors aisé de déduire de ces chiffres la masse budgétaire globale pour l'enseignement primaire public (et son coût unitaire) ; la masse totale est obtenue en ajoutant le volume de la subvention au fonctionnement des établissements privés.

La structure des deux blocs de l'enseignement secondaire est identique à celle du primaire à deux exceptions près : a) pour le premier cycle, l'accès dépend du taux effectif de transition entre la dernière année primaire et la première année secondaire et, pour le second, du taux de transition entre la dernière année du premier cycle et la première année du second ; le taux de transition effectif devient ainsi une variable très importante (avec le taux de survie en cours de cycle et le taux de redoublement) pour connaître les effectifs scolarisés dans chaque cycle ; b) les enseignants sont spécialisés et le nombre des heures d'enseignement aux élèves diffère du nombre (théorique et réel) des heures de service des enseignants ; si les élèves ont plus d'heures d'enseignement que les enseignants d'heures de service, le chiffre du rapport moyen élèves-maîtres est alors inférieur à celui de la taille moyenne des classes.

Bloc des dépenses en capital pour la construction des salles de classe

On identifie dans le modèle l'évolution du nombre de groupes-classes du primaire et des deux cycles secondaires. Ce nombre de groupes-classes est associé à celui des salles de classe nécessaires chaque année pour atteindre les objectifs de scolarisation simulés. On peut par ailleurs déduire des données sur le stock de salles les besoins en termes de flux annuels. L'utilisation d'un coût unitaire moyen de construction d'une salle de classe équipée dans le primaire et le secondaire permet alors d'aboutir à une estimation de la dépenses en capital pour les construction nouvelles de salles de classe dans ces ordres d'enseignement. Ce chiffre sous-estime évidemment les besoins globaux réels en capital car, en

procédant ainsi, on ne tient compte a) ni des besoins éventuels de construction de services d'appui (inspections, directions régionales), b) ni des besoins de réhabilitation du stock existant, et c) ni des besoins en construction (et plus généralement en capital) de l'enseignement préscolaire, technique et supérieur. Mais l'expérience montre que la construction (et les accessoires) de salles de classes du primaire et du secondaire représente une part notable de l'ensemble des besoins en capital du secteur.

La confrontation des dépenses et des ressources

En se basant sur l'estimation des ressources publiques probables et des dépenses consolidées, (courantes et en capital), on peut se faire une idée de la capacité de financement du pays pour telle ou telle simulation de politique éducative structurelle identifiée. En un premier temps, on aura normalement tendance à envisager des progrès dans tous les domaines à chacun des niveaux d'enseignement. De façon tout aussi normale, cette première simulation conduit à un écart au plan du financement qui, même limité aux dépenses courantes, peut être substantiel. Commence alors la phase où il faut faire des arbitrages et cela prend en général la forme d'une réduction des ambitions sur tel point qui peut paraître moins prioritaire. L'altération de la valeur cible ici et/ou là conduit alors à une ré-estimation chiffrée de l'ensemble du modèle permettant de voir dans quelle mesure le résultat est affecté par les modifications de tel ou tel item de politique éducative, l'idée directrice étant, bien évidemment, de répéter les itérations jusqu'au point où les dépenses finiront par s'aligner plus ou moins sur les recettes prévisibles.

